

Instituto de Administración Pública del Estado de México

Miembros Fundadores

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

Consejo de Honor

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

Consejo Directivo 2004-2007

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

Santiago G. Velasco Monroy
VICEPRESIDENTE

Luis E. Miranda Nava
Enrique Peña Nieto
Carlos Rello Lara
Carlos F. Quintana Roldán
Rafael López Castañares
Isidro Pastor Medrano
Eruviel Ávila Villegas
José I. Rubí Salazar
Martha H. González Calderón
Cesáreo A. Domínguez Díaz
CONSEJEROS

Jesús M. Rojas Sánchez
TESORERO

César Montoya Garduño
SECRETARIO EJECUTIVO INTERINO

Directorio

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

César Montoya Garduño
SECRETARIO EJECUTIVO INTERINO

COORDINADORES

Carlos A. Chapa Silva
CAPACITACIÓN Y DESARROLLO
PROFESIONAL

Beatriz Alarcón Osornio
EXTENSIÓN E IMAGEN

Adriana E. Bazán Trousselle
INVESTIGACIÓN

Juan A. Montes de Oca Alvarez
INFORMÁTICA Y SISTEMAS

Ignacio Varela López
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

José F. Salazar Rodríguez
VALLE DE CHALCO

Salvador Torres Silva
IXTLAHUACA

Antonino Bernal Blancas
IXTAPAN DE LA SAL

Juan Castillo Navarrete
TOLUCA

Eulalio Díaz Sánchez
AMANALCO DE BECERRA

Sedes

PRESIDENCIA

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

CENTRO DE CAPACITACION Y PROFESIONALIZACION DEL IAPEM

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

DELEGACION REGIONAL EN TLALNEPANTLA

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

DELEGACION REGIONAL EN VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD

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

DELEGACION REGIONAL EN IXTLAHUACA

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

DELEGACION REGIONAL EN IXTAPAN DE LA SAL

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

DELEGACION REGIONAL EN AMANALCO

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

Comité Editorial

Ricardo Uvalle Berrones
PRESIDENTE

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

VOCALES

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIO TÉCNICO

Edición

© Revista IAPEM

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

Director de la Revista
Ricardo Uvalle Berrones

Coordinación de Investigación
Coordinación de Extensión e Imagen

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Col. La Merced, Toluca, México,
C.P. 50080. Tels. (01722) 214 38 21 y
214 06 89, Fax 214 07 83.
correo electrónico: instituto@iapem.org.mx
Página web: www.iapem.org.mx

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714
Certificado de Licitud de Contenido
Núm. 6995

Certificado de Reserva de Derechos al uso
Exclusivo del Título Núm. 2967-93

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

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

Diseño Editorial: IAPEM
Diseño y fotografía de portada:
L.D.G. Manolo Trujillo Arriola

Editorial

En las sociedades contemporáneas la trayectoria de las instituciones públicas se inscribe en ventajas y costos de oportunidad. Las ventajas derivan de adoptar en los momentos indicados las decisiones y acciones que demanda el ejercicio del poder. Los costos aluden a que toda acción u omisión de gobierno tiene impactos y consecuencias, sean positivas o negativas, lo cual significa que hay ganadores y perdedores en la lógica del poder. Lo que realizan las instituciones responde a imperativos sociales, políticos y económicos que tienen su razón de ser en la importancia de construir y consolidar un orden dado; en este caso, el democrático. El arquetipo de la democracia moderna es reto continuo para producir las capacidades de gestión pública que permitan a la sociedad y los Estados tener las condiciones óptimas de desarrollo, considerando desde luego, la importancia de la acción colectiva, la participación política y el desempeño eficiente de la economía.

El modo de actuar de las instituciones es indicador de cómo se abren los caminos en favor de impulsar el desenvolvimiento sano de las fuerzas productivas y generando a la vez, las condiciones materiales que la sociedad necesita para asegurar su progreso y desarrollo. La producción de la riqueza material es condición importante para asegurar el suministro de los satisfactores a través de los bienes y servicios públicos que se demandan tanto en la vida privada como en la vida colectiva. La conexión de lo privado y lo público tiene como formas de respuesta con la aplicación de las políticas públicas, así a través de la prestación de los servicios públicos.

En este sentido, la intervención de las instituciones públicas es medular para convocar, incentivar y coordinar a los agentes económicos y sociales, llevando a cabo el diseño e implementación de las políticas públicas que el desarrollo requiere. La responsabilidad de las instituciones con la producción y distribución de la riqueza es asunto de primer orden que las autoridades públicas deben considerar para que sea factible el mejoramiento de las condiciones de vida que corresponden a la vida democrática.

Valores como igualdad, equidad y bienestar es fundamental que se traduzcan en políticas públicas que contribuyan a la existencia de una vida asociada más próspera y armónica. Esos valores caracterizan a la sociedad democrática y por tanto, deben cumplirse con capacidad de gobierno. El reto más complejo que las instituciones públicas enfrentan es cómo hacer compatible la filosofía de la calidad de vida con la capacidad de gobernar. La relación fines –medios juega un papel estratégico en los pasos encaminados a definir los objetivos y las metas públicas, así como en las estrategias que decide utilizar para cumplirlos.

Por ello, las instituciones están obligadas a crear, fortalecer y desarrollar las capacidades de gestión pública que se necesitan para la creación de la gobernabilidad democrática, considerando la vigencia de las libertades civiles y políticas, así como los arreglos que son indispensables para la convivencia articulada de los intereses que se forman con la pluralidad política e ideológica.

La tarea de gobernar tiene ahora factores más complejos que se deben tomar en cuenta para asegurar la convivencia de los opuestos. Se involucran en este sentido, la existencia de los recursos escasos frente al aumento de problemas y demandas que exigen atención, tratamiento y solución. La vigencia y consolidación de la gobernabilidad democrática es el desideratum que debe asegurarse para que los acuerdos políticos, la calidad de vida, el bienestar compartido, el orden político y el desarrollo económico sean los pilares que posibilitan que la sociedad desarrolle sus elementos vitales y que las instituciones públicas sean reconocidas por su capacidad para articular los intereses disímboles que tienen presencia en la estructura básica de la economía y la vida política.

Por otra parte, la aceleración de la innovación tecnológica, el desarrollo de la economía de mercado, la distribución regional del poder, la publicitación de la política, la formación de comunidades de Estados, la agudización de enfermedades como la gripa aviar y el VIH - sida; la ampliación del número de pobres, la extensión de las relaciones de exclusión, la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico, la lucha por las relaciones de equidad y género son, entre otras, realidades ineluctables que enfrentan las instituciones públicas todos los días. Esas realidades deben entenderse como la combinación de oportunidades y restricciones que se conjugan para establecer los alcances efectivos del poder gubernamental.

No hay por tanto, reposo en las acciones de gobierno, lo cual implica que la gestión pública es el eje de las capacidades institucionales que se han de orientar para diluir los efectos perniciosos de las carencias y las desigualdades. No hay tampoco margen amplio para obrar con eficacia y oportunidad, porque la suma y variedad de los problemas públicos que ocupan la atención de las diversas esferas institucionales, son ariscos, rebeldes y reincidentes porque se alimentan de los actores y voluntades que participan en su planteamiento, lo cual aumenta su grado de intensidad y complejidad.

El papel de las instituciones es cada vez más relevante en un mundo que vive en procesos continuos de transformación impulsados por los movimientos de la globalidad. En consecuencia, el tiempo histórico no debe entenderse como otrora, es decir, como la relación invariable entre pasado, presente y futuro. No hay lugar para los determinismos políticos ni para el historicismo holístico, sino que los acontecimientos se caracterizan por combinar crisis, mutaciones y cambios que alteran los patrones que únicamente registran los aspectos cronológicos, descriptivos, secuenciales y predecibles de los fenómenos que se suceden.

La historia no es más la descripción lineal de los hechos ni la explicación geométrica de la realidad como se afirmaba en el periodo de la Guerra fría. La historia da cauce al auge y el final de etapas de vida; a procesos de reforma y transformación; a la relación de las tendencias del cambio y la conservación;

a la disolución de energías y sistemas que en su momento fueron eficaces; a la formación de actores y movimientos que son representativos de cómo la sociedad al cambiar, obliga a que las instituciones también ingresen al cambio; a la búsqueda continua de alternativas que deben traducirse en respuestas institucionales para solucionar problemas viejos y problemas nuevos.

Hoy las instituciones públicas tienen más conciencia de que el corporativismo, el masismo y el colectivismo no son los motores de la historia, sino que ésta es producto de voluntades, protagonistas, intereses y acciones que tienen su origen en personas y organizaciones que deciden agruparse para luchar por valores y demandas en razón de la pluralidad de la misma sociedad. En este caso, el realismo político da cabida a los grupos de interés que tienen como objetivo no sólo influir en la toma de las decisiones públicas, sino que aspiran a tener un lugar destacado en la definición, construcción e implementación de las políticas públicas, considerando el ámbito de libertades y oportunidades que proporciona la democracia por cuanto sistema de vida y forma de gobierno.

La relación entre las organizaciones de la sociedad y las instituciones de gobierno tiene en el presente horizontes más extensos para articular sus capacidades y recursos a favor del interés público. Se transita del anonimato de las masas a la identidad pública de los grupos de interés y de esa manera, las instituciones valoran con otro enfoque el significado de las relaciones de poder.

De este modo, lo público es el espacio de los conflictos de interés, las expectativas de los ciudadanos, las demandas de los particulares para que sean atendidas por la autoridad; es también el espacio de la diversidad, lo cual implica que el desempeño de las instituciones públicas tiene retos crecientes en términos de la capacidad de gobierno. El gobierno de lo público es el referente más destacado para situar la diversidad de espacios en la democracia.

El vigor de las instituciones públicas es un imperativo a cumplir para que la vida de la democracia no sólo sea perdurable, sino productiva y justa. El rediseño o la reforma de las instituciones es importante considerarlos para situar no sólo su horizonte, sino la calidad de su desarrollo, el cual se asocia con la factibilidad de sus acciones y con el modo de cumplir los objetivos y metas de carácter colectivo.

De cara a una vida pública cada vez más intensa y amplía como la que se desarrolla en las sociedades contemporáneas, la democracia es un espacio de convivencia que requiere de instituciones sólidas y capaces para atenuar el impacto de conflictos y responder a las expectativas del público ciudadano. En este sentido, los procesos de gobierno tienen que ser más abiertos y transparentes para dar paso a la confianza que los ciudadanos pueden tener en él.

La calidad de la vida democrática es impensable sin una gestión pública que sea realmente efectiva. Ésta debe producirse con base en aptitudes, sensibilidad y apoyo político para que sea el medio más confiable

que asegure el quehacer de las instituciones de acuerdo a los tiempos y condiciones que se generan con una vida asociada cada vez más participativa y exigente.

Contenido

Artículos	13
Las políticas públicas en el contexto social <i>Raymundo Domínguez López</i>	13
Metamorfosis de la política urbana (Venezuela) <i>Mercedes Ferrer y Arroyo</i>	59
Necesidad de la Contraloría Social en las Gobernaciones Venezolanas <i>Haydeé Ochoa Henríquez, Deyanira Henríquez, Yorberth Montes de Oca y Elizabeth Boscán</i>	129
Principios y valores de la Administración Pública Federal en México <i>Ricardo Uvalle Berrones</i>	159
Reforma del Distrito Federal. <i>Participación y transparencia en las Delegaciones: hacia un criterio de gobernanza</i> <i>Matías Durán Quintanar y David Arellano Gault</i>	197
La Administración Pública en las Plataformas ElectORAles de 2006 <i>José Juan Sánchez González</i>	233
Aplicación de la nueva gerencia pública en la modernización de las agencias estatales mexicanas: el caso del subsector portuario mexicano <i>Jaime Torres Fragoso</i>	277
Corrupción y Política <i>Misael Flores y Jaime Espejel Mena</i>	315

Agenda Glocal	345
Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación	
Numeralia	501
Tasa de desocupación total trimestral según entidad federativa	501
Reseña de Libro	519
Acción Pública y desarrollo local	519
<i>Reseña elaborada por: Ricardo Uvalle Berrones</i>	
Criterios para colaborar en la Revista IAPEM	525
Revistas de interés	531



Las políticas públicas en el contexto social

Raymundo Domínguez López*

Abstract

El autor expone la importancia de las políticas públicas en el contexto de la sociedad moderna, destacando su importancia teórica, metodológica e institucional, a partir de considerar la diferenciación, interrelación y complejidad de la vida pública, la cual es un espacio de pluralidad, creatividad y responsabilidad que puede aportar recursos, capacidades y proyectos que permitan una atención más efectiva de los problemas de interés común, los cuales definen el tipo de relación cooperativa que pueden solucionarse con métodos que permitan la interacción de la sociedad y el poder público.

Palabras clave: Ciudadanos, consenso, democracia, disenso y política pública.

The author exposes the importance of the public policies in the context of the modern society, emphasizing his theoretical, methodological and institutional importance, from considering the differentiation, interrelation and complexity of the public life, which is a space of plurality, creativity and responsibility that can contribute resources, capacities and projects that allow an effective attention of the problems of common interest, which define the type of cooperative relation which they can be solved with methods that allow the interaction of the society and the public power.

** Maestro en Administración Pública y Candidato al Grado de Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.*

Key words: Citizens, consensus, democracy, disagreement and public policy.

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo de rescatar algunas de las ideas centrales del origen y desarrollo de las políticas públicas, su importancia como teoría y los avances que a la luz de las diversas discusiones se han venido fortaleciendo en el marco de la academia y las comunidades de estudiosos de las ciencias sociales, especialmente a quienes se han desarrollado en el campo de la administración pública y a los asuntos de gobierno.

La estructura de este trabajo parte en principio de algunas reflexiones teóricas y los referentes que se han desarrollado en torno a las políticas públicas. Abordamos también una discusión en torno a las dos corrientes establecidas en el pensamiento de la administración pública y las políticas públicas, esto es, la posición sinóptica y antisinóptica.

Asimismo partimos de la elaboración de dos supuestos que permitieran ir desarrollando, por una parte, la construcción teórica de las políticas públicas y por otra, lo que consideramos como la pertinencia en el uso de las políticas públicas. En este segundo supuesto abordamos tres elementos que se destacan en los orígenes de las políticas públicas, como es la importancia de la información en el proceso de elaboración de las políticas públicas; el proceso de construcción democrática y la importancia del espacio público; se termina con algunas consideraciones en torno a la concepción del ciudadano y la participación ciudadana. Finalmente se presentan algunas conclusiones que más allá de ser concluyentes, invitan a repensar los conceptos elaborados.

Políticas públicas y reflexiones teóricas

En la complejidad que representa el estudio de las ciencias sociales, las explicaciones que se han tratado de establecer para una mejor comprensión de los fenómenos sociales en el transcurso de la historia no han sido pocas; podemos encontrar explicaciones teóricas que han establecido sociedades ideales y otras más que han buscado una mejor articulación de la interacción humana.

Las condiciones en que unas y otras teorías han contribuido al desarrollo de la humanidad se han fortalecido o derrumbado, y otras continúan a la espera de ser comprobadas, rechazadas o reformuladas en el contexto histórico en que se establecen o se han desarrollado. En esta forma los avances que han logrado las ciencias sociales en todos los campos a sido significativo, puesto que la búsqueda de la verdad desde un solo punto de vista han quedado atrás para dar paso a una serie de explicaciones que se expresan en estudios o enfoques multidisciplinarios.

Bajo estos nuevos enfoques, la administración pública, como ciencia y arte de gobierno, no ha sido ajena a los cambios que necesariamente se han presentado en una sociedad en constante movimiento, por lo que también se ha visto afectada, reformulada y en la búsqueda permanente de nuevas y mejores explicaciones de los fenómenos sociales.

Si bien es cierto que la administración pública ha buscado nuevas explicaciones, también es cierto que estas no han sido estáticas y que tanto histórica, como espacialmente, han establecido nuevos paradigmas que a la luz del conocimiento científico tratan de colaborar y proporcionar a nuestra sociedad mejores métodos y formas de

gobierno. La formación de comunidades de conocimiento en nuestra disciplina lleva a una mayor apertura y crítica de la acción de gobierno, explicada ésta, a partir de los resultados que se rinden a la sociedad.

En esta perspectiva, la inquietud que ha generado el estudio de la administración pública y más específicamente el campo de estudio de las políticas públicas considerado como objeto de estudio, han tratado de colaborar desde su surgimiento y con su estrecha vinculación que tiene con los diversos problemas públicos para resolverlos de la mejor manera posible. En este trabajo partimos desde el enfoque de la política pública como un instrumento de gobierno y de la ciudadanía, para brindar mejores condiciones institucionales y espacios públicos de debate, donde la ciudadanía pueda encontrar en la política pública, un instrumento que contribuya a legitimar las decisiones de gobierno y establecer mejores vínculos de corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados.

Indudablemente el desarrollo de este trabajo plantea la necesidad de tener elementos que permitan un mayor vínculo entre gobernantes y gobernados. Con lo anterior se justifica parte del supuesto que representa la “ciencia de políticas públicas”, que desde su surgimiento en 1951 con su fundador Harold D. Lasswell¹, trató de darle una aplicación instrumental a la toma de decisiones y específicamente que fuera de alguna utilidad para la ciudadanía, así como la aplicación de las políticas de la democracia que, como teoría, demostró las ventajas que puede proporcionar para los actores involucrados en la solución de diversos problemas públicos.

¹ Aguilar, Luis F. El estudio de las políticas públicas, Edit. Miguel Ángel Porrúa, México. 1992.

Sin embargo a raíz de este supuesto, analizamos que tan cierto es esta denominada “ciencia de políticas” y si hay cabida en un contexto como el nuestro para su desarrollo. Si bien en su origen anglosajón, las políticas fueron portadoras de grandes ventajas para la toma de decisiones, específicamente en aspectos de carácter militar, podríamos cuestionar qué tan democráticas fueron, y considerar que es necesario darle una explicación que desde una nueva visión permita distinguir una realidad (como la norteamericana) y una visión que dista mucho del quehacer gubernamental (como la mexicana).

Indudablemente los supuestos cambian y lo que pretendemos aquí es plantear algunas consideraciones que permitan un mejor debate entre las ideas originales planteadas por Lasswell y nuestra realidad, de no ser así, seguiríamos reproduciendo sistemas que indudablemente afectarían el avance de toda ciencia. Bajo los supuestos planteados por Thomas S. Kuhn en *La estructura de las revoluciones científicas*², considero que los paradigmas están ahí para explicarse, refutarse o modificarse, no solo para contemplarse, de lo contrario seguiríamos produciendo más de lo que él llamo “ciencia normal”.

Referentes teóricos de las políticas públicas

Comenzaré señalando que la búsqueda de mejores alternativas de gobierno no han sido privativas de una sola forma de percibir las cosas en un tiempo determinado, por el contrario, cada país ha tratado de encontrar mejores mecanismos que permitan realizar las acciones de gobierno lo mejor posible.

² Kuhn, Thomas S. *La estructura de las revoluciones científicas*, Edit. F.C.E., México, 1971.

El ser eficientes en los resultados que el gobierno rinde a la sociedad han sido los retos que permanentemente se han planteado y han tratado de buscar quienes se dedican al estudio y ejercicio de la administración pública, así como hacer frente a los retos que la sociedad demanda de quienes la representan y que exige sean cumplidos de la mejor manera posible.

En este sentido, ha sido necesario buscar mejores formas de gestión de la sociedad ante el gobierno. No solamente se ha motivado a una mayor participación de la sociedad, sino que se ha generado que la misma sociedad se organice en formas diferentes a las que estábamos acostumbrados a ver o percibir en las acciones de gobiernos totalitarios y autoritarios; por el contrario, la sociedad busca en su nueva interacción, soluciones inmediatas que le permitan una mayor calidad de vida y certidumbre.

Bajo estos argumentos, se puede señalar que parte del supuesto de política pública es demostrar su utilidad y uso en el desarrollo de la administración pública, buscando una buena forma de gobernar, o buen gobierno³, y dar resultados satisfactorios a los grupos sociales en los que se desarrolla y por consiguiente, obtener el reconocimiento de los diferentes actores que participan en ella. Se trata de reconocer hasta donde se involucran los actores en el proceso de elaboración de políticas públicas, haciéndolas más públicas.

En este sentido la teoría señala que las políticas son públicas, puesto que las realiza el gobierno, sin embargo, hay que destacar que la pretensión de este trabajo parte de reconocer que sí, todas las políticas públicas son públicas, más se legitiman y más probabilidades hay de

³ Suáres-Iñiguez, Enrique. "El buen gobierno". En: *Estudios Políticos*. Revista de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. Sexta época. No. 26, enero-abril de 2001.

que existan acuerdos en los espacios públicos y los debates abiertos. Desde aquí habría que hacer la diferenciación entre lo que percibo como política pública y lo que he denominado política gubernamental.

La política pública parte del reconocimiento de los diversos actores para la solución de un problema público en un contexto determinado donde se busca que los resultados beneficien a una mayor cantidad de personas y que afecten a la menor cantidad de éstas o grupos organizados y que pudieran quedar fuera de los beneficios de una acción de gobierno en la toma de decisiones. En la política gubernamental las decisiones son verticales y no existe el consenso y mucho menos el reconocimiento del disenso. La decisión es, de alguna manera, directa y sin contemplar los efectos que tenga en las personas y los grupos sociales implicados.

Las políticas públicas parten de reconocer los disensos como un elemento importante en el proceso de las políticas o como un derecho o forma de manifestación de grupos (o individuos) de personas a pensar diferente para arribar a consensos, entendidos como el acuerdo al que han llegado para satisfacer un interés, en todo el proceso y desarrollo de éstas, por lo que se les ha llamado políticas democráticas. Y es aquí en donde coinciden dos características, es decir, que teóricamente tanto en las políticas públicas, reconocidas por sus autores originales como las “políticas de la democracia”⁴, encontraríamos un aspecto que les es propio a ambas teorías: políticas públicas y democracia, es decir su valor intrínseco en el que se identifican es el disenso como norma, el reconocimiento y el respeto del contrario y, por tanto, la búsqueda permanente del consenso para arribar a mejores soluciones dentro de lo factible y siempre en búsqueda del bien común.

⁴ Ver la antología de Luis F. Aguilar: “El estudio de las políticas públicas”; “La hechura de las políticas”; “Problemas públicos y agenda de gobierno” y “La implementación de las políticas”, Todas ellas editadas por Miguel Ángel Porrúa en 1992 y 1993.

Considero que es fundamental un aspecto de interrelación entre gobernantes y gobernados y que puede contribuir a sacar del Estado, por no decir del gobierno, la política pública. Un nuevo elemento que se propone es sin lugar a dudas la “corresponsabilidad” en la hechura de políticas; éste elemento es innovador, ya que al incorporarlo al proceso de políticas públicas, permite otorgarle un sentido de mayor legitimidad a la toma de decisiones.

Considero que en México se ha cometido el error de reconocer en todo lo público al gobierno, siendo que la vida pública va más allá de los aspectos meramente gubernamentales. Más allá de reconocer “políticas de Estado”, deberíamos reconocer políticas que sean más cercanas a las personas o grupos sociales organizados para el logro de objetivos específicos en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas realmente democráticas y responsabilizar al gobierno como representante del Estado en la formulación de políticas. El Estado no hace políticas, las políticas las hace el gobierno, y como tal, debemos aprender a responsabilizar a quienes las piensan, las diseñan y las ejecutan con los alcances que éstas puedan tener, ya sea para beneficiar o para afectar a los receptores de dichas políticas.

Al respecto, cabe señalar que se han desarrollado diversos modelos que tratan de justificar donde puede generarse una mejor política pública, si desde arriba, es decir, desde el gobierno, o desde abajo, es decir, desde la sociedad. En el presente trabajo considero que no hay mejores conocedores que los directamente involucrados en los problemas públicos y que es necesario que sea reconocido como problema público para ingresar a la agenda de gobierno, así como reconocer la importancia que puede o pueda tener en el presente o el futuro.

En este sentido y desde mi punto de vista es más factible realizar políticas públicas desde la sociedad y no desde el gobierno. El hecho de desestatizar, es decir, de sacar la política pública del Estado, y de ponerla más al alcance de los ciudadanos como un planteamiento factible, es mi propuesta y trataré de fortalecerla.

Por otra parte, la construcción teórica parte de poner en manos de los ciudadanos una instrumentalidad que permita recuperar su credibilidad y confianza en quienes toman las decisiones, implicándolo más en las ventajas y haciéndolo corresponsable en las decisiones públicas.

Sostengo que la credibilidad y la confianza son elementos primarios que son otorgados desde la vida privada y por consiguiente deben reflejarse en la vida pública y la toma de decisiones; la política pública proporcionará no solo ventajas en las decisiones políticas, sino que podría redundar en un mejor manejo de los recursos escasos que maneja el gobierno. Si bien por una parte es necesario el trabajo del experto en la toma de decisiones, es en lo ciudadano y en la vida privada, organizada y con finalidad de resultados, de la satisfacción de intereses, donde se renueva la vida pública.

Corrientes de pensamiento en política pública

En las aportaciones posteriores habría que destacar las dos corrientes más sobresalientes que son la tradición sinóptica y antisinóptica, así como los modelos empírico-analíticos y neopluralistas en el análisis de políticas. La necesidad de realizar políticas estaba en función de los valores humanos y en la participación cívica, la cual estaba más dirigida a la tradición neopluralista. En el debate de las dos tradiciones, la corriente sinóptica prevaleció como metateoría y con una visión amplia

del todo; la corriente antisinóptica hizo notar la imposibilidad de abarcar sistemas enteros de acción. Asimismo es necesario destacar que la participación cívica (ciudadana) pretendía que los actores interesados participaran con un alto grado de responsabilidad en el proceso y desarrollo de las políticas.

De esta manera, “La corriente sinóptica pura se caracterizó con su identificación con el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión. La corriente antisinóptica pura se caracterizó por su identificación con el pluralismo como metateoría, el análisis contextual y de casos como metodología y la racionalidad social (en el sentido de integración de intereses) como criterio de decisión. Aunque la opinión antisinóptica llegó rápidamente a ser dominante en la ciencia política en general, la tradición sinóptica probó ser ampliamente útil en la administración pública y el análisis de políticas”.⁵

Bajo ésta perspectiva, la dificultad de identificación con alguna de las dos corrientes es lo que lleva a pensar cual sería la más adecuada para explicar el contexto en el que se desarrolla el estudio de la ciencia de políticas. Desde éste punto de vista se puede inferir que la corriente antisinóptica es la que puede prevalecer, puesto que al aceptar los casos de estudio, como prueba empírica y de interdisciplinariedad según Lasswell, pone de manifiesto su tendencia a la aceptación de dicha corriente y especialmente en el proceso de toma de decisiones. En esta corriente antisonóptica destacan los estudios y aportaciones realizadas por Dhal, Lindblom, March, Simon y otros, quienes demostraron que la corriente sinóptica se estaba llevando por rumbo equivocado.

⁵ Garson, David G. “De la ciencia de las políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso”. En: Aguilar Villanueva, Luis. *El estudio de las políticas públicas*, Op. cit., p. 159.

Podemos considerar que los estudios de políticas públicas todavía tienen mucho que ofrecer puesto que estaban vinculadas a la convivencia del hombre en sociedad para la elaboración de políticas democráticas, en donde más que el individuo, el ciudadano cobra relevancia en los procesos públicos. El estudio de las ciencias de políticas y su relevancia, es indudablemente la orientación hacia los problemas y su solución; sin embargo, habría que hacer notar que existen análisis que prefieren alejarse de los estudios de políticas y retroceden a la especialización disciplinaria y por tanto a la irrelevancia. Su posición es la defensa del enfoque unidisciplinario de las ciencias de políticas donde se enfatiza el contexto y se presta una atención especial a la conducta humana con el principio de “intencionalidad” mediante el cual se pretende maximizar los resultados.⁶

Por cuanto construcción intelectual, la concepción multidisciplinaria de las políticas públicas cobró vigor tanto en la academia como en las empresas y el gobierno; su utilidad remarcó la vigencia de los preceptos establecidos por Merriam y Lasswell. Su vínculo entre teoría y práctica proporcionaban a los analistas de políticas abstraer de los contextos verdaderos problemas de políticas. Sin embargo se llegó a pensar que “algunos estudiosos de políticas descuidan la importancia del proceso porque consideran que sólo el problema y la decisión son exclusivos del analista”.⁷

El análisis de políticas públicas es un tema complejo pues, se han reconocido tanto estilos como paradigmas diferentes de comprobar; sin embargo, es importante analizar su contenido político e histórico.

⁶ Para William Ascher en 1986 era “un importante movimiento intelectual claramente defendible, no porque sea el único relato ni la mejor aproximación a las políticas públicas”, en *La evolución de las ciencias de políticas*, El estudio de las políticas públicas. Op. cit. p. 182.

⁷ *Ibid.*, p. 193.

En este sentido, las políticas públicas parten de arribar al conocimiento previo de los problemas humanos, administrando y fundamentando los asuntos públicos y como señalan algunos autores es a partir de “una nueva era de la humanidad” propuesta por los positivistas y el reemplazo del conocimiento por la política y que fue considerado como un eje fundamental en la formación de Lasswell como herencia de su maestro Merriam.

Se destacó la importancia del sentido común, pero también de un amplio conocimiento de la sociedad; así las múltiples relaciones podrían propiciar un amplio sentido de pertenencia que constituye un entendimiento cultural. La pertenencia vincula a los individuos en sus actividades y problemas más próximos y los corresponsabiliza en el entendido de lo tuyo, lo mío y lo nuestro, considerado como patrimonio de todos. Los posicionamientos que determinan las ideologías, marcan la diferencia entre los contextos culturales y en ese sentido podemos entender las posiciones autoritarias y el juego político en el que se desarrollan las llamadas políticas públicas.

De esta forma la diferencia entre los positivistas se vuelve más dura contra los llamados “tecnócratas”, en el entendido de que se les considera como especialistas con conocimientos especiales que podían incidir en decisiones políticas de mayor envergadura; y es aquí donde prevalece la fortaleza de la propuesta de Lasswell; donde se destaca la participación del investigador en el mundo humano, enfocada a una mayor participación. En cierta forma la tecnocracia viene a contribuir al mundo administrativo con ciertas características de reconocimiento a la participación y ambas son importantes en el mundo político y en el desarrollo de las políticas.

Las políticas públicas analizan y estudian los problemas del hombre, los individuos y los grupos en sociedad. Su utilidad se desprende de los actos de negociación, transacción y compromiso en donde se trata de llegar al consenso dirimiendo el conflicto de intereses mediante la asignación y uso de recursos públicos.

En esta posición habremos de buscar qué tipo de política arroja los mejores beneficios netos, quién los recibe y quién los paga. Es decir, a lo que debería enfocarse política pública es a la redistribución del ingreso y ofrecer mejores oportunidades a los grupos de la sociedad que se consideren más necesitados.

Por consiguiente, lo político determina el grado de aceptabilidad de grupos organizados y por otra la participación de grupos de poder, los cuales determinan las consecuencias que el político debe pagar en la lucha por el poder.

La premisa básica del análisis de políticas son los resultados y parte de su importancia radica en la evaluación y una buena evaluación se obtiene de los beneficios que un programa proporciona y no de los costos o de la inversión en él. Así una política pública debería proporcionar elementos de comparación y seguir los beneficios obtenidos. La finalidad de la política pública es beneficiar a aquellos actores involucrados en un problema específico, maximizando resultados y reduciendo los costos de transacción.

Nuevamente cabría resaltar que más allá de la evaluación administrativa a la que estamos acostumbrados en el ejercicio de gobierno, deberíamos de desarrollar una verdadera evaluación ciudadana, ya que finalmente es el ciudadano, los grupos organizados y si es posible la sociedad

en su conjunto, quien evalúa o debería de evaluar el ejercicio de gobierno y por tanto, de la administración pública. En términos de costos, el traslado de costos negativos hacia la sociedad son constantes en nuestros gobiernos; sin embargo, podríamos hacer que dichos costos disminuyeran aportando nuevas perspectivas de grupos organizados con diferentes posturas y conocimientos.

Bajo esta perspectiva, el interés político, en la forma de políticas de gobierno, determina el impacto tanto en la asignación como en la distribución de los recursos, tratando de maximizar beneficios en ocasiones en donde no hay ningún receptor. Ejemplo de ello pueden ser los llamados elefantes blancos que en administraciones pasadas han quedado ya en el olvido o proyectos actuales que sin ser consensados se quieren llevar a cabo sin el menor reconocimiento de la sociedad o de grupos específicos.

La tarea política del investigador y el operador de políticas debe identificar quiénes son los participantes directos de esa política e identificar quienes pagan los costos, de tal manera que sean ellos quienes determinen las acciones necesarias para controlar el proceso de la política. Bajo estos parámetros, el presupuesto se desprende como un eje fundamental que toca y llega hasta el nivel más alto, al igual que al nivel más bajo de las estructuras de gobierno.

La necesidad de considerar a públicos informados es fundamental para proponer programas eficientes a la sociedad y si el político no cumple, su castigo se vería reflejado en las elecciones, en el sentido más “mercantil” del voto.⁸

⁸ Behn señala que “Las comunidades electorales no son rasgos permanentes del paisaje político tallados en la roca desde tiempos inmemorables por alguna misteriosa fuerza que aún no ha podido identificar la arqueología política.” Sin embargo más adelante señala que como complemento “Es preciso crear, organizar, motivar y movilizar a las comunidades electorales. También se les puede desordenar, confundir, desmoralizar y frustrar.” Behn, Robert D. “El análisis de políticas y la política”, *Ibid.*, p. 273.

Para determinar el proceso constructivo de la política pública es importante señalar que la falta de interés por parte de la ciudadanía, puede deberse a estos últimos señalamientos; sin embargo, ¿qué es lo que determina que una sociedad sea participativa o no? La respuesta es compleja pues se han considerado varios factores que determinan si una sociedad es participativa o no, como es el respeto a la autoestima⁹ y la falta de confianza en quienes gobiernan. Asimismo, considero que en la actualidad, es decir en estos momentos, la principal demanda del ciudadano es la de contar con información que le permita conocer el efecto de una decisión política y si ésta será utilizada en su beneficio o en su contra.

Bajo estos aspectos el analista de políticas puede jugar un papel de suma importancia pues vería su propuesta en el sentido de ganancias para la sociedad; sin embargo, es necesario el reconocimiento del ciudadano. En este sentido el ciudadano se convertiría en el jugador que establece las reglas y no solamente en un observador de la toma de decisiones. Es decir, en un primer momento el reconocimiento del ciudadano implica hacerlo participe de la hechura de normas y de leyes que lo vinculen con el ejercicio y conocimiento pleno de derechos y obligaciones; en un segundo momento hay que vincular sus derechos y obligaciones con la capacidad de crear o generar los medios que le permitan y en su calidad de representado, tener una visión clara del por qué será tomada una decisión y no otra.

⁹ Uvalle, citando a Lasswell reconoce que lo que se encuentra lesionado en la actualidad es la autoestima ciudadana y que “Ganar la calle, los foros políticos y ser corresponsables en la gestión de lo público, es parte de la recuperación ciudadana. Ello significa que el radio de acción de los gobiernos no es limitado, sino acotado; que no es discrecional en sí, sino sujeto a restricciones; que no realizan lo que quieren, sino que deciden en razón de intereses y valores organizados a la manera de contrapesos. Demandar respeto a los espacios que definen la presencia de los ciudadanos en la vida pública, es ejemplo de cómo su autoestima no es producto de terapia alguna, sino resultado de luchas, protestas, movilizaciones, reclamos y autoorganización.”(p. 42) Uvalle Berrones, Ricardo. La responsabilidad política e institucional de la administración pública. Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2003. p. 221.

Bajo éstas ideas, el concepto de ciudadano implícito en los supuestos teóricos tanto de la democracia como de política pública, se reivindica como eje esencial del proceso y el diseño institucional. No sólo debe ser considerado como un mero votante, restringido a su carácter de emitir un voto cada tres o seis años, sino de un ciudadano que se inserta en la vida pública y en los problemas que directamente le atañen.

Por tanto, lo ciudadano recobra su fortaleza y convicción de trabajar por un ideal: la búsqueda del bien común. La estrechez de una visión meramente electoral debe quedar atrás para dar paso a un ciudadano que se inserte de lleno en la vida pública¹⁰; sin embargo, habría que dejar claro que mientras no existan las condiciones del reconocimiento del ciudadano y su autonomía, estaremos condenados a seguir pagando errores que indudablemente afectaran nuestras vidas.

El reconocimiento del ciudadano es prioritario para un país como el nuestro, donde existen aspectos que repercuten en la vida pública. Tendríamos que hacer valer derechos constitucionales como el de la educación, el cual permitiría tener públicos más informados y conscientes de su realidad política, que más allá de tener una visión partidista, contribuyan a crear una nación firme en sus convicciones y con el reconocimiento de su plena autonomía, tanto en el aspecto personal, como en el reconocimiento de su autonomía territorial. En

¹⁰ Keane señalaba que “es verdad que la vida pública autónoma nunca podría llegar a ser idéntica al discurso (habla) y la acción felices, orientados a alcanzar un entendimiento mutuo. Tal como implica la propia teoría consensual de la verdad, de Habermas, la formación y administración democráticas de la vida pública presuponen que los entendimientos alcanzados entre los públicos siempre se pueden interpretar legítimamente, poner o revocar incondicionalmente. Respecto a esta condición de negociabilidad, la vida pública autónoma, por así decirlo, se prepara en contra de la ambigüedad semántica, y las consecuencias no deliberadas crónicamente vinculadas con los acuerdos efectivamente existentes. Estos acuerdos tienen que entenderse siempre como si estuvieran abiertos por los dos extremos, como renegociables.” (p. 290-291) En: Keane, John. La vida pública y el capitalismo tardío. Hacia una teoría socialista de la democracia. Alianza Editorial. México. 1992. p. 452.

este sentido el respeto a las formas tradicionales de organización se presentan como el bastión de la fortaleza del espacio público en el ámbito local.¹¹

Supuestos de política pública

Un primer supuesto parte de que existen políticas públicas¹² y reconocer la participación activa de los actores involucrados dimensionan un problema público y que estas permitirían una mayor corresponsabilidad, entendida ésta, como el conjunto de valores y acciones que pueden contribuir a un mayor encuentro y convergencia de racionalidades con el fin de compartir responsabilidades privadas-públicas-privadas para finalmente retornar y fortalecer la vida pública. Es decir, un reconocimiento pleno de las reglas del juego entre gobernantes y gobernados con fines específicos para la resolución de problemas.

En consecuencia, aludir al espacio público y la democracia, es valorar el fortalecimiento institucional. En este sentido mi percepción se dirige hacia la construcción de las políticas públicas como una andamiaje institucional y el reconocimiento de los actores participantes en todo el proceso de elaboración de políticas públicas, el andamiaje institucional entonces determina las reglas del juego que deberán ser respetadas por gobernantes y gobernados en aras del bien común.

¹¹ Para Manuel Castells en La era de la información, la sociedad red, encuentra su principal problema en las fragmentaciones de la sociedad, su soporte y solución para él, es sin dudas el poder de la identidad y la comunidad local. Castells, Manuel. La era de la información. "El poder de la identidad" Economía, Sociedad y Cultura. Vol. II. Siglo XXI Editores. 3ª. Edición 2001. México. p. 495.

¹² Para ver algunas definiciones de política pública ver: Aguilar, Luis F. El estudio de las políticas públicas, entre las que destacan las de Nagel, 1984; Dye, 1976, 1983; Dunn, 1981; Williams, 1971; Weimer y Vining, 1989 y Quade, 1975. En lo personal coincido con la definición de Dunn la cual señala que "El análisis de políticas es una ciencia social aplicada que usa muchos métodos de investigación y argumentación para producir y transformar información relevante que pueda ser utilizada en las organizaciones políticas para resolver problemas de política" y la de Quade en la que se destaca su utilidad en los juicios de los decisores.

Es importante retomar tres elementos que para Lasswell fueron fundamentales y que, sin duda, puedan contribuir a comprobar la parte de éste supuesto teórico. Estos elementos son la ciudadanía, la información y el contexto en donde se desarrollan las políticas. Bajo estos argumentos, puedo señalar que parte del supuesto de política pública es demostrar su utilidad y uso en el desarrollo de la gestión pública¹³, buscando una buena forma de gobernar y dando resultados a los grupos sociales en los que se desarrolla, y por consiguiente, el reconocimiento de los diferentes actores que participan en ella, tratando de reconocer hasta donde se involucran éstos en el proceso de elaboración de políticas públicas para hacerlas más públicas.

En un primer momento se puede considerar que la gestión pública se dirige a la noción de gobierno. Entiendo al gobierno como un sistema de decisión política y dirección administrativa en el cual los funcionarios electos se conducen con base en la institucionalidad fortalecida y evaluada por la sociedad en un proceso de construcción permanente. Por gestión pública entiendo las formas por las cuales la sociedad conformada por racionalidades diferentes, canaliza las demandas a los gobiernos exigiéndoles la concreción de resultados que se verán reflejados en la vida misma de la sociedad.¹⁴

¹³ Como producto del desarrollo del estudio de las políticas públicas, Barry Bozeman identifica dos conceptos de gestión pública, uno denominado enfoque P y otro enfoque B, el primero "aplicado sobre todo a la economía" y el cual rechaza a la administración pública a la vieja usanza y el segundo "guiada por las escuelas de comercio" (pp. 37-41). En: Bozeman, Barry. La gestión pública. Su situación actual. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C./Universidad Autónoma de Tlaxcala/F.C.E. México. 1998. p. 477.

¹⁴ Se puede considerar en este supuesto que el Liberalismo político de Rawls contribuye a las explicaciones de las diferentes racionalidades de una sociedad, en este sentido "El hecho del pluralismo razonable no es una condición desafortunada en la vida humana, como podríamos considerar al pluralismo en sí, pues éste permite doctrinas que son no solo irracionales, sino insensatas y agresivas. Al modelar una concepción política de la justicia de manera que pueda ganarse un consenso traslapado, no la estamos sometiendo a alguna sinrazón existente, sino adaptándola y someténdola al hecho del pluralismo razonable, que es en sí mismo el resultado del libre ejercicio de la razón humana libre en condiciones de libertad"(p. 146). Rawls, Jhon. El liberalismo político. Ed. F.C.E. México. 1995. p. 359.

Para entender más este proceso teórico en el desarrollo de las políticas se elaboraron dos supuestos, el anterior, el cual ya ha sido descrito. Un segundo supuesto señala que al haber políticas públicas y reconocer la participación activa de los actores involucrados, éstas permitirían una mayor corresponsabilidad, es decir, un reconocimiento pleno de las reglas del juego entre gobernantes y gobernados con fines específicos para la resolución de problemas.

En este sentido se utiliza el referente que Lasswell llamó “ciencia de políticas de la democracia”¹⁵ para tener una visión más clara del por qué las políticas públicas pueden tener vigencia.

En el segundo supuesto se pretende demostrar que la falta de una adecuada aplicación de las políticas públicas puede provocar fallas en la forma de gobernar, puesto que ante una forma de gobierno autoritario y vertical, es decir, de arriba hacia abajo, el campo y desarrollo de las políticas públicas no tiene cabida. Por otra parte la inserción del ciudadano en la construcción de la vida democrática y en la elaboración de las políticas públicas contribuye, a la gobernabilidad y el respeto a las reglas del juego, tanto político como del mercado.

Primer supuesto de las políticas públicas

Las políticas públicas nacen con Lasswell¹⁶ quien reconoció en 1951 que para resolver los problemas de seguridad nacional tenían que ser más eficientes y mejorar la toma de decisiones en el gobierno y que

¹⁵ Lasswell. Harold D. “La orientación hacia las políticas” (p. 93). En Aguilar Villanueva, Luis. *El estudio de las políticas públicas*. Ed. Porrúa. México, 1992. p. 280.

¹⁶ Para Omar Guerrero las políticas públicas nacieron antes de Lasswell, encuentra en la voz “policy” un referente más antiguo en las máximas de Estado de Donato (1904) e incluso en los “espejos de príncipes” y sugiere analizar fuentes como el Arthasastra de Kautilia en el Siglo IV a. C. En: Guerrero, Omar. “Las políticas públicas antes de las ciencias de las políticas”. *Revista Gestión y política pública*. Vol. VI núm. 2, segundo semestre de 1997. (pp. 257-283).

una de las principales preocupaciones era también “cómo crear una integración completa de los objetivos y métodos de la acción pública y privada”¹⁷; intentaba poner a consideración la necesidad de realizar mejores acciones y el reconocimiento de todos aquellos que intervenían en el complejo proceso de toma de decisiones.

A partir de la búsqueda de la eficiencia era posible que se hallara preocupado por encontrar mejores alternativas en el campo de la administración de los problemas militares y de llevar a cabo una buena gestión, mejorando en todo sentido el binomio demanda-respuesta.

Lasswell reconocía la necesidad de utilizar métodos de investigación de las ciencias sociales y la psicología, puesto que permitiría tener una interpretación diferente, ayudándose de otras disciplinas que suponía debería de aumentar la racionalidad en la toma de decisiones.¹⁸ Por otra parte, destacaba la necesidad de tener con mejores métodos de información e interpretación de los hacedores de políticas, así como de los recursos humanos, financieros y materiales.

Las aportaciones de otras disciplinas eran consideradas como valiosas y se pensaba que permitirían una mayor racionalidad en el proceso de toma de decisiones. Bajo esta perspectiva, Lasswell proponía que la ciencia de políticas lograría avanzar si se contaba con mejores métodos de información que permitieran una mejor interpretación e integrarlo al juicio del decisor. La información no solamente se convertía en el eje principal de la elaboración de las políticas, sino en el elemento indispensable que requieren los actores participantes en el diseño y proceso de éstas.

¹⁷ Lasswell. El estudio de las políticas públicas. Op. cit., p. 79.

¹⁸ Para Lasswell las ciencias de políticas debería contar con tres elementos esenciales: 1) los métodos de investigación del proceso de la política; 2) los resultados de los estudios de las políticas; y 3) los descubrimientos de las disciplinas (interdisciplinariedad) que pueden hacer contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento. Ibid., p. 81.

Su contexto marcaba el reconocimiento de los grandes problemas que aquejaban a una sociedad en cambio constante y sus reflexiones pretendían prever en la medida de lo posible un mundo de problemas que por su magnitud podrían causar problemas a quienes estaban a cargo de la toma de decisiones.¹⁹

La mayor preocupación era no sólo crear o buscar nuevas alternativas que mejoraran las prácticas de gobierno, sino ir más allá al involucrar en el proceso de toma de decisiones a los actores en el proceso gubernamental. Así, los métodos de las ciencias sociales ofrecían un cambio radical en los procesos de gobierno y se reconocían mejores y nuevos métodos enfocados cada uno en su especialidad.

Sin embargo, cabría hacernos una pregunta ¿realmente las políticas responderían a un determinado tipo de problemas sociales? Lasswell consideraba que no necesariamente a todos, pues se tendría que “elegir problemas significativos y enfatizar aquellos en los que el método sea aplicado y desarrollado”.²⁰ Reconocía que no son tanto los tópicos del momento, sino más bien, de lo que se trataba era resolver los problemas del hombre en sociedad.

Bajo esta perspectiva, el problema no es el individuo aislado, sino el que convive en sociedad y el contexto en el que se desarrollan sus relaciones interpersonales. Esa complejidad en las relaciones de los individuos es la que ha determinado hasta cierto punto, una mayor incertidumbre en las acciones de gobierno y por tanto, no ha generado mayores expectativas en los hacedores de políticas.

¹⁹ Lasswell destacaba también que era necesario reconocer que “el mundo en su conjunto debe ser objeto de atención permanente. Resulta también esencial cultivar la práctica de pensar el pasado y el futuro como partes de un contexto y hacer uso de modelos de desarrollo”. Ibid., p. 82.

²⁰ Ibid., p.88.

Es importante destacar que no solo es el ser humano, sino también la cultura y el contexto social en que se desarrolla, lo que ha determinado si es posible o no una mayor inclusión del individuo en el proceso de elaboración de políticas; sin embargo, lo que pretendía Lasswell era que se alcanzara una mayor dignidad humana. Lasswell definía las ciencias de políticas como “ciencias interesadas en el conocimiento del proceso de decisión y en el proceso de decisión”.²¹

Al mismo tiempo que se refería a la importancia de estas políticas en la solución a problemas en el marco del interés público. Y aquí cabe otra pregunta: ¿Qué tanto se ha hecho ciencia con la hechura de políticas?.

Bajo esta perspectiva las políticas públicas como ciencias se supone se convertirían en una “herramienta” al servicio de la sociedad, y más aún, si son políticas democráticas, serían políticas en donde el ciudadano recobra su capacidad de gestión, para intervenir en las acciones de gobierno y participar en el proceso de elaboración de políticas.

Reconocer en este sentido la capacidad de ciudadanía, es aceptar que es el ciudadano quien demanda y exige credibilidad en la vida institucional que se supone se ha creado para su servicio y no como una imposición. Si esto es cierto, política pública debería de estar vigente en todos los aspectos de gobierno; en la complejidad de la vida social, y en la búsqueda permanente de solución a los problemas públicos.

Reconocer la ciudadanía en el proceso de políticas democráticas significaría tener ciudadanos activos en las decisiones que le son inmediatas, no sólo en el corto plazo sino en la construcción de acuerdos en donde se establecen metas a futuro para poder considerar críticamente el presente y el pasado.

²¹ Lasswell. La concepción emergente de las ciencias de políticas. *Ibid.*, p. 117.

Lo anterior presupone que política pública se vincula a la posibilidad de desarrollar una amplia gama de respuestas, buscando la viabilidad o no, y teniendo la información necesaria en beneficio de la sociedad.

La información proporciona una serie de elementos que pueden contribuir a construir el futuro, tomando como base el pasado y poder definir qué posibilidades tenemos de arribar a una mejor calidad de vida. Es decir, que la ciencia de políticas se convierte en un eje de transición que apunta hacia la ciencia de “políticas de la democracia” en palabras de Lasswell, con miras a construir una mejor sociedad.

Las políticas públicas pretendían establecer en su origen, un amplio contacto con las transformaciones de la sociedad y promover una difusión a nivel mundial, donde los procesos históricos exigían imaginación creativa buscando ideas exitosas por medio del ensayo y el error. De esta forma, la elaboración de políticas exige utilizar el ingenio para el diseño de políticas públicas democráticas, que repercutan en decisiones mejor orientadas en el campo en donde se realicen las políticas públicas.

Otro punto muy importante es que dentro del papel que juegan las instituciones sociales debe de ser predominante la importancia del especialista de políticas y de los estudiosos de las ciencias sociales.

Es claro que en los primeros escritos sobre política pública se resalte la necesidad de obtener información significativa acerca de los pensamientos y sentimientos de la humanidad.

Si consideramos que “Es necesario crear nuevas instituciones (o modificar las existentes) a fin de vincular provechosamente a los académicos con los elaboradores profesionales de las políticas”²², lo anterior lleva a tener una nueva visión en la administración pública.

Bajo esta visión, hay que tomar en cuenta el contexto y considerar tres aspectos básicos: los eventos significativos, pasado, presente y prospectivo y utilizar modelos que permitan una mejor interpretación del mundo que vivimos. En este sentido se propone que existan instituciones especializadas que observen las transformaciones mundiales e informen acerca de ellas.

Lasswell suponía que “Es muy posible que las ciencias de políticas busquen aportar el conocimiento necesario para mejorar la práctica de la democracia. En una palabra, se pone todo el énfasis en las ciencias de políticas de la democracia, cuya meta última es la realización de la dignidad humana en la teoría y en los hechos”.²³

Es importante destacar su gran interés por la ciencia de políticas, la cual se ocupa del conocimiento “de” y “en” la toma de decisiones en el orden público y civil o mejor dicho de la vida privada, tanto de la decisión como dentro de la decisión.

La ciencia de políticas es un nuevo tipo de ciencia con base en un nuevo conjunto de paradigmas, “Estas nuevas ‘ciencias de política’, no son un sustituto de las actuales ciencias sociales y las actuales ciencias de decisión. Son una aproximación nueva y adicional a los usos del conocimiento sistemático y de la racionalidad estructurada para la conformación consciente de la sociedad”.²⁴

²² Ibid., p. 101.

²³ Ibid., p. 103.

²⁴ Dror, Yehezkel. Prolegómenos para las ciencias de políticas. En: Aguilar Villanueva, Luis. El estudio de las políticas públicas. Op. Cit., p. 122.

Se pretendía que entre todos estos aspectos tendría que destacar la importancia del cambio institucional en el proceso de las políticas, pero además había que reconocer la irracionalidad y considerar como variables principales las ideologías. Asimismo habría que tomar en cuenta el uso instrumental normativo como una herramienta para que se decidieran las políticas; tener patrones que permitieran un mejor conocimiento del proceso de elaboración de políticas, en donde la opinión pública jugaría un papel importante y que el público participara en las políticas que se proponen, así como aprender “hábitos de evaluación y búsqueda de información” que permitieran tener capacidad de reconstruir ambigüedades y “tener disposición para innovar y fomentar la investigación cuidadosa de las instituciones sociales”.²⁵

La llamada “vieja política pública” no se pudo sostener como un campo distinto y según su percepción no tuvo campo de indagación ni de especialización, sin embargo se destaca que: “Si se quiere que el análisis de políticas tenga sentido, sería bueno concebirlo como ciencia social aplicada”.²⁶

De esta forma tanto teórica como metodológicamente la función de prevenir y eliminar errores viene a ser una tarea fundamental en la construcción científica. En un primer momento se supone un aspecto de diagnóstico para saber las condiciones en las que se va a actuar, así como la explicación y las soluciones del problema. Después del diagnóstico el problema al que se enfrenta quien diseña políticas públicas es la instrumentación, es decir, la puesta en

²⁵ Ibid., p. 132.

²⁶ Para Landau “si se quiere que el análisis de políticas tenga sentido, sería bueno concebirlo como ciencia social aplicada. Y sería todavía mucho mejor recordar que se van a aplicar los resultados de una ciencia teórica.” Landau, Martín. “El ámbito propio del análisis de políticas”. en: Aguilar Villanueva, Luis. El estudio de las políticas públicas. Op. cit., p. 277.

práctica de la política pública adoptada y que hoy en día reconocemos como “implementación”.²⁷

Indudablemente una gran cantidad de estudiosos de las políticas públicas contribuyó y siguen contribuyendo al enriquecimiento de esta disciplina en beneficio de quienes nos dedicamos al estudio de la administración pública. Hubo quien consideraba que la ciencia de políticas todavía estaba lejos de hacer frente a los problemas de una sociedad cada vez más fragmentada.²⁸

Por consiguiente, el análisis de políticas es “la búsqueda del error a lo largo de todo el camino...es un sistema de crítica que permite probar las políticas y facilitar la capacidad de autocorrección”.²⁹

No solamente podemos encontrar que tanto teórica como metodológicamente las políticas públicas reconocían la auténtica participación de los diferentes actores en el proceso de formulación de políticas sino más allá, también llegó a pensarse que el proceso y desarrollo de la ciencia de políticas no solamente se ha dejado de lado, sino que la misma herencia de Harold D. Lasswell y Charles E. Merriam³⁰ había sido fragmentada.

²⁷ Pressman y Vildavsky señalan que “Para nosotros, implementación significa precisamente lo que Webster y Roget dicen que hace: llevar a cabo, lograr, realizar, producir, completar. Pero ¿qué es lo que se está implementando? Una política, naturalmente. Debe haber algo con anterioridad a la implementación; de otro modo, no habría nada que avanzara hacia el proceso de ésta. Un verbo como “implementar” debe tener un sujeto como política. Pero, normalmente, las políticas implican tanto las metas como los medios de alcanzarlas. ¿Cómo es, entonces, que hacemos una distinción entre una política y su implementación?. En nuestro estudio, la política es tratada como una declaración general de metas y objetivos.” (p. 54). En: Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky, Aaron. Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C./ F.C.E. México. 1998. p. 394.

²⁸ Landau, en Aguilar, Villanueva., Op. Cit, p. 277.

²⁹ Ibid., p. 280.

³⁰ Indudablemente sería necesario rescatar ideas tan enaltecedoras de alguien como Merriam y que sin duda para los estudiosos de políticas ha pasado de largo en no pocas veces. Para él,

Segundo supuesto: pertinencia en el uso de políticas públicas

Para demostrar este supuesto parto de tres elementos fundamentales: la información, el proceso de construcción democrática y la participación ciudadana, los cuales desarrollaré más adelante.

Indudablemente el campo de las políticas públicas desde su desarrollo, ha contribuido a generar más y mejores enfoques sobre los asuntos de gobierno, aunque en el contexto mexicano todavía deja mucho que desear. Los avances de aquellos que se han dedicado al estudio de las políticas públicas en nuestro contexto han ido avanzando.

Algunas de las primeras investigaciones sobre políticas públicas que se generaron en México fueron las de Luis F. Aguilar, las cuales aportaron un cúmulo de conocimiento al estudioso de la administración pública. Tiempo después se comenzó a interesar más por este tema y hubo quienes consideraron que podría llegar a convertirse en una disciplina³¹ debido a que se consideraba un cambio en la forma de percibir los nuevos movimientos que se generaban en los actores políticos y en la administración pública.

“una de las tareas de la política es asegurar la coexistencia de los valores especiales de cada uno de ellos –lo bueno, lo verdadero, lo bello- en sus mutuas relaciones en la sociedad en que se trate. El Estado es el guardián especial del bien político, de lo políticamente verdadero o de lo políticamente bello; pero éstos son sólo elementos de valores más amplios de los cuales lo político sólo forma una parte, por muy importante que ésta sea en un momento dado de una situación especial.” (pp. 108-109) En: Merriam, Charles E. Prólogo a la ciencia política. Ed. F.C.E. México, 1941. 167 p. Las cursivas son mías.

³¹ Omar Guerrero consideraba que “Quizá esto explique por qué, gradualmente, las políticas públicas han propendido a convertirse gradualmente en una disciplina especializada o, más bien, en una ciencia social especializada, como la sociología, la ciencia política y la administración pública.”(p. 83) En: Guerrero, Omar. “Políticas públicas: interrogantes”. **Revista de Administración Pública**. RAP. No. 84 (Políticas Públicas). Instituto Nacional de Administración Pública, México. 1993. (pp. 83-88).

Sin embargo, la nueva disciplina como campo de conocimiento ya configurado se levantaba mostrando sus ventajas en no pocos países³² y aportando su metodología para una mejor toma de decisiones en los gobiernos y de los actores involucrados en los problemas públicos. Las políticas públicas encontraban su cauce institucional para el logro de resultados crecientes.³³

Bajo estos parámetros la teoría fue creciendo y se aplicaron nuevos enfoques como el racionalista y el incrementalista³⁴, de éste último se esperaba que proporcionara productos al análisis de políticas y que ayudara al tomador de decisiones, más a fortalecer su posición como negociador en el juego de fuerzas políticas, que como elemento mismo de la toma de decisiones.

³² Al respecto puede revisarse a Guerrero Amparán, Juan Pablo. "La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados." En: **Revista Gestión y política pública**. Vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995. (pp. 47-115) Distingue enfoques como: el "enfoque descriptivo"; el "enfoque clínico"; el "enfoque normativo"; el "enfoque experimental"; el "enfoque pluralista". Bajo estos enfoques se analiza la evaluación de políticas públicas de Estados Unidos, Alemania, Canadá, Reino Unido, Francia, Dinamarca, Países Bajos, Suiza, y Noruega.

³³ "Aquí hemos optado por definir a la política pública como un tipo de actividad del gobierno, aquella que se encamina a estimular la colaboración social o inhibir el conflicto." *Ibid.*, p. 48.

³⁴ Se considera que el autor de éste último concepto es Charles E. Lindblom. Su exposición la desarrolla en apartado XI. VUELVE A APLICARSE LA CIENCIA DEL "SALIR DEL PASO" –SIN OBTENER AÚN RESULTADOS DEFINITIVOS (1979) en las páginas 343-372 del libro *Democracia y sistema de mercado*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Fondo de Cultura Económica. México. 1999. 504 p. Asimismo Robles señala que "el enfoque incrementalista hace patente la necesidad de habilidades negociadoras del tomador de decisiones y, por otro lado, el de administración estratégica destaca requerimientos de visión y capacidad sintetizadora." (p. 92) En: Robles Tapia, Gonzalo. *La evaluación de alternativas en el análisis de políticas públicas.* Revista de Administración Pública. RAP. No. 84 (Políticas Públicas). Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1993. (pp. 89-105) Lindblom señala que "la política incremental tiene algo saludable. Cuando se acompaña con secuencias de ensayo y error es una exploración inteligente. Reduce los riesgos de la controversia política, animando a los perdedores a aceptar sus pérdidas sin conmocionar todo el sistema político. Ayuda asimismo a mantener el consenso general sobre los valores básicos que la gente juzga necesarios para la aceptación voluntaria y amplia del gobierno democrático, dado que ningún asunto político concreto los cuestiona críticamente."(p. 237) Lindblom Charles E. "Todavía tratando de salir del paso"(pp. 227-254), en: Aguilar, Villanueva Luis F. *La hechura de las políticas públicas*.

Bajo estos aspectos se ha llegado a considerar que el proceso de formulación de políticas públicas debe tener por lo menos los siguientes elementos: 1) definición del problema, 2) inclusión en agenda de gobierno, 3) implementación, 4) especificaciones de criterios de evaluación, 5) elección y eliminación de alternativas de acción, 6) la evaluación de políticas alternativas y 7) la selección de alternativas. Asimismo se ha considerado que debe contarse con algunos elementos como son la viabilidad técnica, la factibilidad financiera, la viabilidad política y la operabilidad administrativa. Sin duda, estos elementos varían de acuerdo a las expectativas que se tengan de cuál política sea la mejor.³⁵

Bajo esta perspectiva, uno de los ejes principales de este segundo supuesto es la información³⁶ que por un lado requiere de un ciudadano ilustrado, es decir, con capacidad de conocimiento del problema o los problemas que le son inmediatos, también es necesario que éste disponga de la información que le permita tener un panorama amplio y una visión completa del problema al que se va a enfrentar o se está enfrentando.

³⁵ Para José Luis Méndez “una política pública tendría, como política”, cuando menos seis elementos básicos, a saber: 1) el problema, 2) el diagnóstico, 3) la solución, 4) la estrategia, 5) los recursos y 6) la ejecución.” (p. 109) En: Méndez, José Luis. Elementos Teóricos para un análisis más Integral de las Políticas Públicas (con referencia a algunas investigaciones concretas). Revista de Administración Pública. RAP. No. 84 (Políticas Públicas). Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1993. pp. 107-121.

³⁶ Castells señala que “La ciencia, la tecnología y la información también están organizadas en flujos globales, si bien en una estructura asimétrica. La propiedad de la información tecnológica desempeña un importante papel en la creación de una ventaja comparativa y los centros I+D se concentran fuertemente en ciertas zonas y en algunas empresas e Instituciones”(pág. 122). Castells, Manuel. La era de la información. Op. Cit. V. I. P. 590.

La información en el proceso de elaboración de políticas públicas

La información en este sentido puede tener tres elementos que son importantes; 1) calidad, 2) suficiencia y 3) veracidad. La calidad de la información es indispensable para saber de que fuentes proviene y qué grado de confiabilidad tiene.

La información abarca todas las restantes formas de transmisión y almacenamiento de información, incluyendo la televisión y otros medios impresos, eléctricos o electrónicos que se transmiten en las computadoras y en los diferentes medios que utilizan fibra óptica para la transmisión de datos e imágenes. El término información se refiere a los mensajes transmitidos: voz o música transmitida por teléfono o radio, imágenes transmitidas por sistemas de televisión, información digital en sistemas y redes de computadoras, e incluso a los impulsos nerviosos en organismos vivientes por medio de chips que permiten un almacenamiento de grandes cantidades de información.

De forma más general, la información ha sido y será un medio del cual dependan diversos campos de investigación como la cibernética, la criptografía (mensajes secretos ininteligibles para las personas que no poseen la clave para descifrarlo, puede contener mensajes encubiertos, códigos o números), la lingüística, la psicología, la estadística, y un sin número de disciplinas en donde además podemos considerar a la administración pública, destacando que la calidad de la información puede contribuir a una mejor toma de decisiones tanto del gobernante como del gobernado.³⁷

³⁷ Para Rifkin la información esta transformando al mundo en todas sus formas y contextos, hoy en la era del acceso se están provocando una infinidad de cambios en la sociedad, en los negocios en la vida individual y en la conquista del espacio. El uso de Internet esta modificando todo en un complejo mercado cibernético en donde “se avanza en la desmaterialización de los productos físicos que durante largo tiempo fueron la medida de la riqueza en el mundo industrial.”(p. 49). Rifkin, Jeremy. La era del acceso. La revolución de la nueva economía. Ed. Paidós. España. 2000. p. 366.

Bajo estos aspectos, la calidad de la información juega un papel determinante en los aspectos de toma de decisiones para los actores involucrados en el diseño de las políticas públicas. Por un lado, el tomador de decisiones se supone que sabe y conoce las diferentes alternativas con las que puede enfrentar el problema, por lo que su información deberá fluir de todos aquellos actores de la burocracia gubernamental que le permitan obtener una visión amplia del por qué una decisión y no otra. Por otro lado, el usuario o cliente que es el que paga por un bien o servicio, debe conocer tanto las mejores alternativas como los costos de transacción de las decisiones tomadas por quienes intervendrían en el diseño y ejecución de la política.

La suficiencia de información nos proporcionaría entonces los elementos necesarios para poder conocer cuanta y de que tipo de información necesitamos y disponemos para una mejor toma de decisiones. Es decir que mediante el proceso de selección de información se tendrían que realizar ponderaciones para determinar si ésta se encuentra en el desarrollo de todo el proceso y en que puntos medulares no existe.

Bajo estos aspectos, la veracidad implicaría que quienes proporcionan la información se conducirían con la verdad en todo el diseño y proceso de elaboración de la política, por lo que se necesitarían al menos tres elementos: a) un sentido de dirección; b) el propósito y c) la intencionalidad de responder a los problemas planteados conduciéndose en todo momento con altos valores éticos de los tomadores de decisiones.

Estos tres elementos deben tener algo en común que es precisamente el sentido de identidad, en donde tanto diseñadores como beneficiarios

se identifican con el problema y se reconocen los disensos corresponsabilizándose para su solución.

En este segundo supuesto encontramos que por medio de la información la propuesta de Lasswell de la multidisciplina en los problemas de gobierno se fortalece y que requiere de la integración de diferentes enfoques para tener un panorama más amplio del problema. Tanto el enfoque multidisciplinario como sus aportaciones pueden proporcionarnos información suficiente para poder determinar que tipo de soluciones podemos encontrar, delimitar correctamente el problema, plantear los supuestos (escenarios) posibles y las soluciones correctas, conocer los incentivos y desincentivos que permitan a los actores una mayor participación o no, y realizar estimaciones prospectivas espacio temporales con miras a la construcción de futuribles.

Considero que la información en un país como México todavía no cuenta con la suficiencia y veracidad que debería tener ya que en los procesos de la supuesta “reforma del Estado”³⁸ apenas se está considerando el derecho de los ciudadanos al acceso de la información gubernamental, sin embargo el simple hecho de que ya se haya considerado es una avance para las generaciones venideras.³⁹

³⁸ “Esta reforma se puede considerar complementaria; estableció un enunciado, sin que tuviera una vigencia o estableciera un verdadero derecho a los ciudadanos y no generaba obligación real a las autoridades, por lo cual no podía considerarse una verdadera garantía individual o social, no obstante estuviera incluido en el título primero de la Constitución, denominado ‘De las garantías individuales.’”(p. 48). García Camino, Bernardo. “La ley de transparencia y acceso a la información”. Revista mensual *Este país. Tendencias y opiniones*. Núm. 135, junio de 2002 (pp. 48-49).

³⁹ El 7 de octubre de 2001 fue firmado por el presidente Vicente Fox y los gobernadores de los Estados el “Acuerdo político para el desarrollo Nacional”, su finalidad es la de “Consolidar el acceso de los ciudadanos y de los medios de comunicación a la información oficial, para generar una relación más democrática entre gobernantes y gobernados.”

El proceso de construcción democrática y el espacio público

Bajo esta perspectiva el desarrollo de la democracia en el mundo ha llevado a muchas sociedades y por consiguiente a los Estados a ir perfeccionando. Sin embargo es precisamente esta serie de evoluciones las que han permitido a la mayoría de las sociedades la convivencia, en ocasiones armada, justificando el autoritarismo, y en otras pacífica, en las que se ha permitido la inclusión de grupos que en otros tiempos no eran considerados en la democracia antigua⁴⁰ y la búsqueda de un ideal que es y ha sido el bien común.⁴¹

Pero ¿porqué hablar en éste trabajo de la democracia?, pues bien desde mi punto de vista es aquí en donde comienza el punto de partida de

⁴⁰ Al respecto pudiéramos citar varios autores clásicos y sus respectivos textos como referencia, sin embargo no es mi intención desarrollar un examen exhaustivo sobre estos autores. A quien le interese adentrarse en esta “evolución” puede comenzar desde los “Diálogos” de Platón”, La “Política” de Aristóteles, “La Democracia en América” de Alexis de Toqueville (1805-1859), en donde se pueden reconocer cuatro elementos fundamentales de estudio: el poder, la industrialización, la estratificación y la cultura de masas. Sin embargo, es necesario reconocer que la democracia tal y como la vivió Toqueville en Estados Unidos, nos llevaría a tener cuando menos dos consideraciones adicionales; una es el contexto en que se presentan tanto el desarrollo de la democracia como el proceso de Revolución Industrial y la otra es la lucha por la igualdad y el reconocimiento de participación de los negros. Si algo le preocupaba a éste autor era sin duda que era más probable una guerra entre negros y blancos que hacia el exterior. En un sentido contractual, podemos citar el “Contrato Social” de Rousseau. En análisis más recientes sin duda existe “La teoría de la democracia”, así como “Qué es la democracia” de Jovani Sartori, “La poliarquía”, “La democracia y sus críticos” y “La democracia, una guía para los ciudadanos” de Robert Dahl entre otros autores que no dejan de ser menos importantes.

⁴¹ Al igual que punto anterior no son pocos los autores que han abordado el concepto de “bien común”, entre los cameralistas existen varios autores que tratan ya este aspecto y antes de ellos uno de los más reconocidos dentro de la teoría administrativa ha sido Von Justi en La ciencia del Estado. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. México. 1996. 143 p. Mancur Olson en La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos. Ed. Limusa. México. 1992. 1999 p., desarrolla este concepto. Jon Elster en Justicia local. De qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias. Ed. Gedisa. España. 1998. 311 p., en donde aborda de manera extraordinaria el concepto de “bienes escasos”, Gilles Lipovetsky es otro de los autores que han escrito sobre la producción de bienes comunes en El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos. Ed. Anagrama. España. 1994. p. 283.

la formación de los gobiernos democráticos, legales y legítimos⁴² y la formulación de políticas públicas como una fase importante en la función de los gobiernos democráticos, la diferenciación entre funcionarios públicos electos y los funcionarios públicos designados. Asimismo, desde esta perspectiva se puede localizar el origen mismo de la vida institucional que supone el reconocimiento de la sociedad política en donde se genera y constituye, así como la construcción del espacio público como medio de esa comunidad política para dirimir sus conflictos.

Las diferentes teorías que han tratado de explicar a la democracia, entre ellas a la que se ha denominado la teoría clásica, hacen ver a ésta como la forma ideal de organización de la sociedad; sin embargo, existen estudiosos que han explicado que esta organización no ha sido fácil de conseguir y mucho menos de que los ciudadanos decidan participar en los asuntos de gobierno, que finalmente es el objetivo de las elecciones.

Para algunos estudiosos se han replanteado tanto los objetivos, como el término mismo de democracia, hay quienes señalan que la democracia no ha sido la defensora del bienestar del pueblo, sino al contrario de lo que podríamos pensar, esta a sido utilizada desde la época de los griegos con fines de grupos de interés que han logrado conquistar y retener el poder, utilizando a la democracia como un instrumento que les permite legitimarse y continuar dirigiendo como clase gobernante los destinos de la sociedad.⁴³

⁴² Norberto Bobbio señala que “legitimidad se refiere al título del poder, la legalidad al ejercicio del poder. De aquí que lo opuesto del poder legítimo sea el poder de hecho y lo contrario del legal, sea el poder arbitrario. La legitimidad permite la distinción entre gobernantes y gobernados, la legalidad consiste en la diferenciación entre el buen gobierno y el mal gobierno” (pág. 13). En: Bobbio, Norberto y Bovero Michel Angelo. Origen y fundamentos del poder político. Colección: Política y economía. Ed. Enlace-Grijalvo. México, 1985, p. 120.

⁴³ Sartori, Dhal, Bobbio.

Hago la observación de que la teoría clásica de la democracia ha hecho hincapié en la “representatividad” que los funcionarios electos denotan en un primer supuesto, de llevar a cabo lo que los electores demandan y que cuidarán que las opiniones de los ciudadanos serán tomadas en cuenta. En este sentido, la construcción de la democracia y por consiguiente de ciudadanía entran en debate, ya que los mismos conceptos de democracia y del ciudadano ponen en tela de juicio a quienes son considerados ciudadanos y a quienes no, así como aquellos que participan y los que deciden no participar. A este punto habremos de volver más adelante.

Tratando de centrarnos en el debate se puede mencionar que entre los principios que pretende la democracia es la elección de representantes y desde un punto de vista operativo, se puede decir que el proceso democrático consiste en investir a los electores del poder de decidir las controversias y diferencias políticas, pero al invertir el orden de esta premisa, nos lleva a adoptar otro criterio, donde el papel del pueblo, en el ejercicio de su voto, es crear un gobierno que en algún momento pretenda y pueda desarrollar otro organismo que se dedique al cumplimiento de los compromisos contraídos con los electores, es decir, que se necesita crear, en un ejercicio republicano, un poder ejecutivo nacional o gobierno local, que sea legítimo en cuanto a su emanación del poder soberano del pueblo legal, en el sentido de “dotación” y ejercicio de las leyes, que del pueblo mismo surge y a quien los gobernantes representan y por último, el sometimiento a esas leyes tanto de gobernantes como de gobernados.⁴⁴

⁴⁴ Ya Montesquieu en “Del espíritu de la leyes” hacía referencia a este difícil manejo y complejidad del entramado jurídico que rige a los gobiernos, sin embargo hay que destacar la virtud (política) y el amor a la patria, es decir, en palabras del autor, el amor a la igualdad. En un momento de nostalgia al presentar el prefacio de su libro que le llevó para elaborarlo cerca de veinte años, Montesquieu decía “Si yo pudiera hacer de modo que todo el mundo tuviera nuevas razones para amar sus deberes, su príncipe, su patria, sus leyes; que todos se sintieran más contentos en el país, el gobierno, el puesto que ha cada uno le ha tocado, yo me creería el hombre más feliz de los hombres.” Montesquieu. Del espíritu de las leyes. Ed. Porrúa, México, 1971, p. 439.

Definir a la democracia⁴⁵ en la actualidad, y desde un punto de vista del mercado político⁴⁶ es un dilema, puesto que las preferencias políticas son vistas por el ciudadano “cliente” en el reconocimiento de la pluralidad, y a estos asuntos nos habremos de referir para poder hablar de un mercado.

La democracia y la libertad desde esta perspectiva es una quimera, puesto que la libertad individual se subordina a la del “demos”, en palabras de Dahl, y la existencia de esta esfera de autonomía individual se ve atada a la voluntad del grupo mayoritario, cuyos límites son variables históricamente. Ninguna sociedad tolera la libertad absoluta.

En una democracia gobernar significa tomar decisiones en aras del interés público, implica resolver problemas y formular opciones que respondan a quienes demandan distintas soluciones con cauce institucional. Los gobiernos tienen que reconocer que los cambios en una sociedad abierta⁴⁷ permiten una mayor corresponsabilidad

⁴⁵ Sartori señala que “democracia” quiere decir que el poder es legítimo sólo cuando su investidura viene de abajo, sólo si emana de la voluntad popular, lo cual significa, en concreto, si es y en cuanto libremente consentido” (p. 23) “Decimos democracia para aludir ,a grandes rasgos, a una sociedad libre, no oprimida por un poder político discrecional e incontrolable ni dominada por una oligarquía cerrada y restringida, en la cual los gobernantes “responden” a los gobernados. Hay democracia cuando existe una sociedad abierta en la que la relación entre gobernantes y gobernados es entendida en el sentido de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado, en la cual el gobierno existe para el pueblo y no viceversa”.(p. 23-24). En: Sartori, Giovanni. ¿Qué es la democracia? TR. Tribunal Federal Electoral. Editorial Patria (Nueva Imagen), México, 1997. p. 330.

⁴⁶ Bobbio menciona que en el mercado de lo político “el voto es una mercancía que se puede ofrecer al mejor postor.” (p. 9) Asimismo indica que “Quiérase o no, el mercado político, en el sentido concreto de relación generalizada entre gobernantes y gobernados, es una característica de la democracia, ciertamente no de la democracia imaginada por Rousseau y por todos aquellos que creen que el aumento de la participación sea por sí mismo la panacea de todos nuestros males (una participación de controladores, no una participación de controladores controlados) sino de la democracia real que se nutre de este intercambio continuo entre productores y consumidores (o, inversamente, entre consumidores y productores) de poder.” (p. 112) En: Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia. FCE. México. 1986. p. 136.

⁴⁷ Popper señala que “seguiremos llamando sociedad cerrada a la sociedad mágica, tribal o colectivista, y sociedad abierta a aquella en que los individuos deben adoptar decisiones personales.” (p. 171) En: Popper, Karl R. La sociedad abierta y sus enemigos. Ed. Paidós. México, 1957.

y una mayor continuidad en el quehacer gubernamental en donde la eficacia debe ser la primera preocupación del gobierno. Las acciones del gobierno ya no son sólo un asunto de buenas intenciones, hoy en los gobiernos democráticos la sociedad demanda y exige un mundo de realizaciones.

De esta manera el electorado al tener la función primaria de crear un gobierno, también debería tener, como otra función adicional y del mismo peso también dentro de su legitimidad y su legalidad, y en donde coincido con Popper, también, la posibilidad de disolverlo.⁴⁸

Se pueden distinguir dos elementos importantes: En una democracia la función primaria del voto y del electorado es crear un gobierno. Esta práctica caracteriza fundamentalmente la formación de los gobiernos locales. En los gobiernos nacionales se puede decir que crear un gobierno significa prácticamente decidir quien será el individuo que nos dirija. De tal suerte que el electorado no crea un gobierno, sino un órgano intermedio que normalmente queda estructurado por medio de representantes que configuran las fracciones parlamentarias.⁴⁹

Es esencial para un gobierno democrático que los valores políticos sean los que cuenten primordialmente, mientras que la idoneidad para los cargos se toma tan solo incidentalmente, ya que no se dispone del

⁴⁸ En un escrito posterior a su libro *La sociedad abierta y sus enemigos*, Karl Popper señalaba que “El nuevo problema ya no se formularía preguntando “¿quién debe gobernar?”, sino mediante una pregunta muy diferente: “¿cómo debe estar constituido el Estado para que sea posible deshacerse de los malos gobernantes sin violencia y sin derramamiento de sangre?” En: *Vuelta*. Revista mensual. Vol. 12. No. 143. Octubre de 1988. pp. 11-15.

⁴⁹ Sartori señala que “Los sistemas parlamentarios deben su nombre a su principio fundador, o sea, que el Parlamento es soberano. Por tanto, los sistemas parlamentarios no permiten una separación del poder entre el gobierno y el parlamento: su característica primordial es que el poder Ejecutivo-Legislativo se comparte.” (p. 116). En: Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. Ed. F.C.E. México. 1994. p. 218.

personal calificado o si se cuenta, ésta obedece a intereses particulares, especialmente de grupos políticos o camarillas. La autonomía e independencia de las fracciones parlamentarias debilita el paralelismo entre la persona elegida por el electorado, y por consiguiente, se logra el fortalecimiento de las fracciones parlamentarias, es decir, que esa autonomía permite al cuerpo parlamentario realizar los mandatos que las mayorías les han planteado en su representación, además de depositar en ellos su confianza y al ejercer su independencia se distinguen claramente las esferas de acción de cada uno de estos actores. En este sentido hablar del cargo ¿o más bien del encargo?⁵⁰ es tan antiguo como lo han sido los gobiernos democráticos, éste se desarrolló y ha evolucionado lentamente, como parte del complejo cambio social, por lo que resulta difícil saber cuándo surge y como se fortalece.

En este último aspecto se ha destacado un elemento importante, la llamada “participación ciudadana” ha logrado insertarse poco a poco, pero todavía de forma no muy clara en las actividades gubernamentales, sin embargo no sólo se le ha apostado a ésta como un medio idóneo en el fortalecimiento del cargo. En este aspecto aquí debemos de considerar no solo a lo ciudadano⁵¹, pues como señalamos arriba, como concepto, aún deja mucho que desear, sino más bien, incluir a otro tipo de “demos” organizado en el proceso de gobierno.

⁵⁰ Me quiero referir al encargo que como ciudadanos depositamos en nuestros representantes, es decir depositamos bienes de diversa índole, la casa habitación, la salud, recreación, pero sobre todo el bien máspreciado para el ser humano que es nuestra seguridad, la vida misma.

⁵¹ En su fabuloso libro Ciudadanos sin brújula, Cornelius Castoriadis hace notar que “Ya nadie sabe hoy lo que es ser ciudadano...” (p. 104.) Más adelante señala que “una ciudad esta hecha de ciudadanos, y ciudadano es aquel que es ‘capaz de gobernar y ser gobernado’ (Aristóteles). Pero es también como ya he dicho, una condición positiva del buen vivir de cada cual que depende de la ‘cualidad’ de los demás.” (p. 164) Castoriadis, Cornelius. Ciudadanos sin brújula.

La participación ciudadana

El ejercicio de los derechos civiles presenta como premisa el reconocimiento a la vida, a la libertad y a la igualdad.⁵² De los derechos políticos podemos decir que permiten al ciudadano hacer valer sus derechos en defensa de sus intereses privados y agregar sus voluntades con otros ciudadanos para conformar una voluntad política reflejada en la composición de los gobiernos.

El ciudadano reclama su papel político y exige que sus derechos sean respetados. En este acto recupera su posición ante el Estado.

El ciudadano demanda que sus derechos cívicos sea respetados y que tanto su derecho a la participación activa en los actos de gobierno, así como su derecho a la comunicación en una comunidad política, se reflejen en el accionar del gobierno. Más allá del botín político de los gobernantes, lo que espera el ciudadano es que estos actúen de acuerdo a su principal objetivo, preservar las mejores condiciones de vida de sus ciudadanos y ante todo la seguridad en el respeto a su persona.

La autodeterminación política de los ciudadanos obliga al Estado a reconocer que una mayor libertad y una mayor autonomía proporcionan al ciudadano las bases que legitiman su existencia. En esta medida como institución de la sociedad política, exige que la libertad del ciudadano sea respetada y que el ejercicio de sus derechos sean protegidos.

⁵² En este sentido la herencia dejada por la Revolución Francesa de 1789, libertad, Igualdad, Fraternidad, serían respaldadas por la Organización de las Naciones Unidas en 1945, firmada por 51 Estados miembros de ONU, creándose instituciones y organismos especializados que van a luchar por consagrar los derechos y libertades fundamentales del ser humano y a establecer los mecanismos para su protección y defensa. Para un análisis del tema ver: Tapia Hernández, Silverio. Reflexiones en torno a la declaración universal de derechos humanos. Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1998. 34 p. Para Rigoberta Menchú, Premio Nóbel de la Paz 1992, piensa que hoy dedicarse a la defensa de los derechos humanos es una actividad de mucho valor y de alto riesgo.

Desde la perspectiva republicana se establece una interconexión en la legitimidad de las leyes y de la construcción de la democracia. Su perspectiva es la ya conocida “autodeterminación de los pueblos” y el imperio de la ley. Sobre la construcción de la democracia habremos de volver más adelante, por el momento regreso a la visión republicana y a los supuestos que impone el cumplimiento de la ley.

En relación con la perspectiva liberal, también la republicana rescata la importancia de los derechos del individuo y coincide con la convicción de que los derechos son agregación de voluntades de una comunidad política, sin embargo la primera sobrepone un derecho superior y que podríamos identificar como un derecho racional o incluso suprapolítico. La segunda rescata la importancia de reconocer los derechos como un bien común, que pretende consolidar el proyecto político de una comunidad. Para una los derechos políticos se convierten en frenos del poder y reconoce la agregación de voluntades como una función primaria del Estado. Para la otra la búsqueda y el reconocimiento de la pluralidad determinan la diferencia entre los diversos intereses y la constante participación del Estado en la confrontación de intereses, proporcionando la mayor satisfacción posible a la comunidad política.

Bajo esta perspectiva la forma de conceptualizar al ciudadano nos lleva a considerar bajo que perspectiva nos estamos moviendo y aunque las dos tienen similitudes, también es cierto que los contextos en que fueron diseñadas distan mucho de nuestra realidad.⁵³

⁵³ Roderic Ai Camp señalaba que “Desde el punto de vista comparativo, México ofrece muchas percepciones valiosas de la política y la conducta política. La característica mexicana que más ha intrigado a los estudiosos de la política comparativa es la estabilidad de su sistema político...El sistema mexicano es insólito en tanto que el antecedente del PRI, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), no fue lo que llevó al poder a la dirigencia política. Más bien la dirigencia creó el partido como medio para permanecer en el poder; el PRI fue fundado y controlado por la burocracia gubernamental.” (p. 28-29). En: Ai Camp, Roderic. La política en México. Ed. Siglo XXI. México. 2ª ed. 1997. p. 244.

Conclusión

Las ideas vertidas en el presente artículo más allá de pretender llegar a una conclusión, lo que pretenden es invitar a una mayor reflexión del proceso que ha significado el estudio y elaboración de políticas públicas como un medio para contribuir al fortalecimiento de la acción de gobierno. Indudablemente tanto las aportaciones teóricas establecidas por Lasswell para un mejor desempeño de los tomadores de decisiones no dejan de ser importantes, sin embargo, como se señaló en el desarrollo del trabajo, en nuestro contexto, todavía falta desarrollar una gama de conceptos que permitan una mejor comprensión y una mayor vinculación hacia el campo de las políticas públicas.

Por una parte consideramos que las decisiones democráticas a las que aspiraba su autor original todavía no han sido alcanzadas, sin embargo la mayor inclusión de grupos organizados en la toma de decisiones sigue contribuyendo a una mayor legitimidad de las políticas públicas, pero con un grave problema, la inclusión del ciudadano del cual hablaba Lasswell todavía no es del todo clara en nuestro país. En otro sentido este ciudadano informado debería pasar a ser el jugador principal en el juego de la democracia y por consiguiente en un mejor diseño institucional que permitiera conocer cuales son las nuevas reglas del juego y como construir nuevos espacios públicos en donde tenga cabida la alteridad y el reconocimiento de las opiniones diferentes.

Bibliografía

Aguilar, Luis F. El estudio de las políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa. México. 1992.

_____ . La hechura de las políticas. Miguel Ángel Porrúa. México. 1992.

_____ . Problemas públicos y agenda de gobierno. Miguel Ángel Porrúa. México. 1992.

_____ . La implementación de las políticas. Miguel Ángel Porrúa. México. 1993.

Ai Camp, Roderic. La política en México. Editorial Siglo XXI. México. 2ª ed. 1997.

Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica. México. 1986.

Bobbio, Norberto y Bovero Michel Angelo. Origen y fundamentos del poder político. Colección: Política y economía. Ed. Enlace-Grijalvo. México. 1985.

Bozeman, Barry. La gestión pública. Su situación actual. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México. 1998.

Castells, Manuel. La era de la información. “El poder de la identidad”. Economía, Sociedad y Cultura. Vol. II. Siglo XXI Editores. México. 2001.

Castoriadis, Cornelius. Ciudadanos sin brújula. Ediciones Coyoacán. México. 2000.

García Camino, Bernardo. “La Ley de Transparencia y Acceso a la Información”. Revista mensual Este país. Tendencias y opiniones, Núm 135, junio de 2002.

Guerrero, Omar. “Las políticas públicas antes de las ciencias de las políticas”. Revista Gestión y política pública. Vol. VI, núm. 2, segundo semestre de 1997.

_____. “Políticas públicas: interrogantes”. **Revista de Administración Pública. RAP.** Núm. 84 (Políticas Públicas). Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1993.

Keane, John. La vida pública y el capitalismo tardío. Hacia una teoría socialista de la democracia. Alianza Editorial. México. 1992.

Kuhn, Thomas S. La estructura de las revoluciones científicas. Fondo de Cultura Económica. México. 1971.

Lechner, Norbert. Reforma del Estado y coordinación social. Editorial Plaza y Valdés. Instituto de Investigaciones Sociales. México. 1999.

Mancur Olson en La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos. Editorial Limusa. México. 1992.

Méndez, José Luis. Elementos Teóricos para un análisis más Integral de las Políticas Públicas (con referencia a algunas investigaciones concretas). **Revista de Administración Pública. RAP. Núm. 84 (Políticas Públicas),** Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1993.

Merriam, Charles E. Prólogo a la ciencia política. Fondo de Cultura Económica. México. 1941.

Montesquieu. Del espíritu de las leyes. Editorial Porrúa. México. 1971.

Popper, Karl R. La sociedad abierta y sus enemigos. Editorial Paidós. México. 1957.

Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky, Aarón. Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. Colegio Nacional de Ciencias Políticas. México. 1998.

Rawls, John. El liberalismo político. Fondo de Cultura Económica. México. 1995.

Rifkin, Jeremy. La era del acceso. La revolución de la nueva economía. Editorial Paidós. España. 2000.

Robles Tapia, Gonzalo. La evaluación de alternativas en el análisis de políticas públicas.” Revista de Administración Pública. Núm. 84 (Políticas Públicas). Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1993.

Sartori, Giovanni. ¿Qué es la democracia? TR. Tribunal Federal Electoral. Editorial Patria (Nueva Imagen). México. 1997.

_____. **Ingeniería constitucional comparada. Fondo de Cultura Económica. México. 1994.**

Suárez-Iñiguez, Enrique. “El buen gobierno”. En: Estudios Políticos. Revista de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México, Sexta Época, Núm. 26, enero-abril de 2001.

Tapia Hernández, Silverio. Reflexiones en torno a la declaración universal de derechos humanos. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1998.

Uvalle Berrones, Ricardo. La responsabilidad política e institucional de la administración pública. Instituto de Administración Pública del Estado de México. México. 2003.



Metamorfosis de la política urbana (Venezuela)

Mercedes Ferrer y Arroyo *

Abstract

El artículo analiza la metamorfosis de la política urbana en Venezuela, a partir de dos casos que se abordaron desde la investigación universitaria aplicada (I+ D+i) y cuyo objetivo fue intervenir estratégicamente y recuperar colectivamente dos espacios urbanos simbólicos, el frente lacustre de un centro histórico –el malecón de Maracaibo- y la periferia urbana espontánea-Unidad de Diseño Urbano (UDU) Los Claveles de Maiquetía-afectada por deslaves en 1999. Las estrategias diseñadas y aplicadas tenían como objetivo relacionar los procesos de formulación y gestión de políticas; transformar las políticas urbanas de top down and bottom up y promover una cultura urbana deliberativa y dieron lugar a propuestas de gestión de políticas públicas y un nuevo plan para el Gobierno de la Gestión Visible (GGV), concebido como acuerdo colectivo y consensual para construir ciudades sostenibles.

Palabras clave: Metamorfosis, política urbana, cultura deliberativa, Gobierno de la Gestión Visible y pacto por la ciudad.

The article analyzes the metamorphosis of the Urban policy in Venezuela, from two cases that were approached from the applied university investigation (I+ D+i) and whose objective was to take part strategically and to recover collectively two symbolic urban spaces, the lacustrine front of an historical center - the levee of Maracaibo- and the urban periphery Espontánea –Unidad de Diseño Urbano (UDU) Los Claveles de Maiquetía--affected by a natural disasters in 1999. The designed and applied strategies had like objective to relate the processes of formulation and management of policies; to transform the urban policies of top down into bottom up and to promote a deliberative urban culture and gave rise to proposals of management of public policies and a new plan for the Government of management Visible (GGV), conceived like collective and consensual agreement to construct sustainable cities.

* Doctora Arquitecta. Profesora e Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura y Diseño. Centro de Estudios de la Empresa. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.

Key words: Metamorphosis, urban policy, deliberative culture, Government of the Visible Management and pact by the city.

El artículo describe la transformación - metamorfosis - de la política urbana en Venezuela a partir de dos casos de estudio que se abordaron desde la investigación universitaria aplicada y de la participación en concursos nacionales de ideas. El metamorfismo, en el contexto de este artículo, identifica dos tipos de cambio en la formación de políticas en los que intervienen actores de contextos y con objetivos-intenciones diferentes. El primer tipo, resulta de los casos de estudio antes referidos -periodo 1999-2002- y representa una actuación deliberada de Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) desde la universidad, con el fin de superar los problemas en la formulación y gestión de la política urbana e impactar la calidad de vida urbana. El segundo cambio, se produce desde el año 2003 y se refiere a la asunción y gestión de las políticas públicas sociales como “misiones”, programas diseñados por el gobierno nacional y algunos gobiernos subnacionales. Misión puede entenderse según el Pequeño Diccionario Larousse (1976:674) como obra que una persona o colectividad se siente obligada a realizar o trabajo de evangelización emprendido por personal especialmente dedicado.

En el contexto venezolano y según Lacruz (2006), las misiones gubernamentales responden a la necesidad de afianzar la visión positiva sobre el “proyecto bolivariano” (proceso de reformas impulsada desde el gobierno nacional o revolución bolivariana) y “producir resultados” a corto plazo por lo que se gestionan mediante una organización paralela ad hoc al margen del control y gestión de la administración pública y burocracia formal y, se financian a través de subsidios misioneros directos (España, 2006), a simpatizantes del proceso, profundizando el populismo clientelar. Las misiones son “el símbolo de los programas de acción y ayuda social del gobierno bolivariano” y comprende una variedad de modalidades de acción lo cual permite,

sin considerar su eficiencia, alcanzar amplios sectores que requieren atención (Lacruz, 2006: 56). En este sentido, es una acción deliberada y ventana de oportunidad política (Kingdon en Chaqués, 2004), del gobierno central y/o subnacional, para impactar la calidad de vida de los ciudadanos a corto plazo, a través de programas y proyectos que, al resolver necesidades sentidas de la población, generan legitimidad por resultados, incrementa el capital político del Presidente, gobernador y/o alcalde y por ende, la gobernabilidad que, de acuerdo a Ferrer (2005) son aspectos que caracterizan al gobierno de la gestión visible (GGV). El GGV, para Ferrer (2005) es la práctica política de los distintos gobiernos del territorio, tanto nacionales como internacionales y ventana de oportunidad política para introducir nuevas ideas en el abordaje de problemas públicos (Chaqués, 2004) “haciendo ciudad”, con lo cual se legitiman y fortalecen la gobernabilidad local. Esta Nueva Gestión Pública (NGP) utiliza la razón práctica que viabiliza la toma de decisiones en medio de la complejidad (Bermejo en Ferrer, 2005) y responde a la necesidad de gobernar en un contexto global-local en continuo cambio, satisfacer demandas ciudadanas a corto plazo y validarse políticamente (marketing político). Esta praxis ha implicado el paso de la planificación a la acción-gestión -planning by doing- (Comuna de Roma en Ferrer, 2005), donde la ejecución “eficiente” de las políticas y proyectos urbanos, conforma el núcleo del proceso de hacer ciudad. De acuerdo a Sassen (en Seattle King County), la economía global da la oportunidad a más ciudades para convertirse en jugadores del mundo y el conglomerado global resultante genera espacios centrales fuertes y débiles en la periferia. Harvey (en Seattle King County) en su artículo titulado “From Place to Space and Back Again”, sugiere que el fortalecimiento del espacio social es la mejor forma para enfrentar los nuevos retos que emergen de la globalización, ya que las ciudades son las instituciones políticas más capaces para crear nuevos espacios

democráticos entre los mundos de las macro-regulaciones económicas y las micro-regulaciones de la comunidad local.

La introducción de cambios (metamorfosis) en la forma de conceptualizar las políticas públicas según Chaqués (2004:110), no sólo depende de que exista una alternativa, sino que ésta se presente de forma convincente, aunque no necesariamente muy elaborada y resulte compatible con los intereses materiales de los gobernantes (GGV). El grado en que estas ideas responden a los intereses de la coalición gobernante es más importante que su grado de elaboración (Chaqués, 2004). En este sentido, otro aspecto importante a tomar en cuenta es la aplicación de estas ideas nuevas en la práctica y su “visibilidad”. Para Chaqués, las ideas se hacen visibles a través del debate público, en el que se exponen las características del problema y las soluciones posibles. La efectividad del proceso de elaboración de políticas públicas depende en gran medida de mantener abierto ese debate y desarrollar la capacidad de aprendizaje a través de la persuasión (Majone, en Chaqués, 2004: 111). Para Brugué y Gomà (en Ferrer, 2003), las políticas públicas aparecen como espacios centrales de mediación y resolución de conflictos entre colectivos con preferencias no coincidentes y, en ese contexto, los problemas urbanos, se encuadran también en un amplio proceso de mediación política y de esta manera, las políticas públicas se convierten en espacios de regulación y gestión del conflicto urbano. Las políticas según estos autores, deben considerarse como propuestas de regulación pública de los múltiples problemas y contradicciones que afrontan las sociedades actuales.

En cuanto a la gestión Fernández (2000:14), parte de la formulación parsoniana de la teoría de la acción según la cual todo sistema como modelización de una estructura social debe resolver cuatro problemas:

la adaptación, la integración, el logro de metas y el mantenimiento latente del modelo. La solución de problemas se efectiviza por políticas y acciones que tienden a buscar, en la lógica de la propia estructura social (redes de actores públicos, privados y asociativos), una suerte de racionalidad estable y eficiente.

En este sentido, los dos casos que se describen en el artículo representan las características diferenciales que adquiere la política de consolidación urbana al aplicarla en dos espacios simbólicos de la ciudad, el frente lacustre de un centro histórico deteriorado y subutilizado -El Malecón de Maracaibo- y la periferia urbana espontánea -La Unidad de Diseño Urbano (UDU) Los Claveles de Maiquetía-. Esta política en el caso de El Malecón de Maracaibo (capital del estado Zulia, ubicado en el extremo occidental del país), se expresa como política de rehabilitación urbana y en Los Claveles de Maiquetía (del estado Vargas, ubicado en el litoral central del país) como política de habilitación de barrios. Estos casos tienen en común el basamento teórico que los orienta y el enfoque y método utilizado para la formación de las políticas urbanas y, dos diferencias básicas, en el proceso de formación de la política y los actores participantes (Ferrer, 2003).

En el Malecón de Maracaibo, el proceso promovido por un grupo de investigadores de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad del Zulia (FADLUZ) fue bottom up (de abajo a arriba), mientras que en Los Claveles fue top down (de arriba abajo) y gestionado por el gobierno central. En cuanto a los actores participantes, en el primer caso fue una participación plural apoyada en procesos dialogantes y deliberativos, que devino en la conformación de una red de actores y un patnerariado público - privado y comunitario, registrado en un Convenio de Gestión Estratégica firmado por doce actores de los tres niveles de gobierno del

territorio, Cámaras y gremios empresariales, la comunidad organizada y la universidad del Zulia, que actuó como promotora. En el segundo caso, el actor principal fue CONAVI que a través de un concurso nacional de ideas, convocó a diferentes actores del país, empresas consultoras y universidades para participar en la elaboración de propuestas y la comunidad de la Unidad de Diseño Urbano se incorpora y participa durante la elaboración del proyecto de habilitación.

La rehabilitación del Malecón se inscribe en la política de recuperación de frentes costeros y de defensa y promoción del patrimonio urbano y responde a la necesidad de los pueblos de recuperar identificadores culturales para impulsar la economía, desarrollando áreas del territorio donde la identidad, además de ser un factor definidor de la ciudad, es un activo social fundamental para la cohesión social, el desarrollo urbano sostenible y el marketing urbano. En este caso se describe la metodología utilizada y los resultados obtenidos a través de una investigación aplicada (I+D+i), cuyo objetivo era promover la formación (formulación-gestión) de una política urbana bottom up y una nueva cultura urbana asumiendo en forma colectiva y compartida la rehabilitación de un espacio emblemático de la ciudad, El Malecón de Maracaibo. El proceso propuesto asume los principios teóricos planteados por Ferrer y Quintero (2002) y Brugué y Gomà (1998).

En el segundo caso se describe el método de intervención urbana-social y de formación de políticas urbanas, desarrollado inicialmente para participar en un concurso de ideas convocado por CONAVI y donde el proyecto Los Claveles resultó ganador. En este caso se enfoca y destaca como aspecto medular la innovación en los aspectos metodológicos propuestos dirigidos a incorporar a todos los actores en el proceso, superar la desvinculación

entre formulación y gestión de políticas públicas en Venezuela, la necesidad de formalizar la gestión del gobierno de la gestión visible (GGV) para superar sus déficits y, promover un ambiente deliberativo y participativo capaz de crear confianza y capital social, donde interactúan la pluralidad de actores en un ambiente de liderazgo compartido. Siguiendo los requerimientos de CONAVI, el método articula los dos componentes de análisis físico urbano con el político - económico y comunitario y, viabiliza respuestas -formulación de políticas- a las demandas de coyuntura de la comunidad (necesario para generar capital político), en el marco de una visión compartida de largo plazo, garantizando la legitimidad de los actores participantes y la gobernabilidad local.

El artículo se estructura en cuatro partes, en la primera, se contextualiza la realidad venezolana, en la segunda se describe el caso del Malecón de Maracaibo que incluye los antecedentes, el enfoque y método utilizado y los actores intervinientes que firmaron el Convenio de Gestión Estratégica, en la tercera, se presenta la UDU Los Claveles de Maiquetía y en la cuarta parte, las conclusiones y reflexiones finales resultantes de las dos experiencias.

1. Venezuela: Estado del futuro

Para contextualizar y entender la realidad venezolana actual que enmarca la formación de las políticas urbanas, se realizó una indagación documental que incluyó la lectura de novelas históricas y textos que desarrollan esta temática, a fin de desarrollar los antecedentes, la metamorfosis del policy making urbano y el futuro de Venezuela.

1.1. Antecedentes: Encuadre histórico y socio-cultural

Los aportes de dos autores fueron fundamentales para desarrollar los antecedentes, Luís Manuel Urbaneja Achelpohl (1920) y Carlos Rangel (1976). De estos y otros autores como Manuel Caballero (1999), se extraen algunas ideas clave, que a juicio de la autora sirven de antecedente y explican la realidad socio-cultural y política venezolana actual.

De Urbaneja Achelpohl, destacan dos aspectos importantes, su visión sobre la problematicidad de la Venezuela pre-petrolera que describe “En este país...! (1920) su primer libro y cuyas características permanecen hasta hoy, la marcada desigualdad social, los fracasos económicos, la crisis permanente de la producción agrícola, la bancarrota moral del venezolano, la ineficacia de la política educacional del Estado, la frustración de intelectuales honestos, la dependencia económica y cultural del país, la tala de bosques, la usura y sus secuelas y la corrupción del ejercito. La problemática que identifica Urbaneja deriva para Cardozo (1997) del enfrentamiento entre dos tesis o concepciones contrapuestas del destino de Venezuela, la lucha de lo nacional contra el dominio extranjero y la lucha del progresismo contra el conservadurismo, que permanecen hasta el presente con ligeras variantes. Esa tesis y antítesis las resuelve Urbaneja en una síntesis favorable a medias, según Cardozo, a partir de la lenta evolución del país, la cual se traduce comprensiblemente para la época de Urbaneja en un dejo pesimista al final de sus novelas, donde las ideas de progreso son derrotadas.

El segundo aspecto es el desarrollo del idearium urbanejista o “bolivarianidad”, que según Cardozo (1997:22-23) se nutre de las ideas de Bolívar y se concreta la búsqueda del ser venezolano -el rostro del

ethos propio-. La concepción bolivariana la desarrolla Urbaneja en su segunda novela “El tuerto Miguel” (1927) a través del protagonista, un viejo caudillo de los Llanos Bajos, el Coronel Pantoja, que en una de sus muchas ensoñaciones señala, “en la disciplina, piedra angular de la estabilidad, madre de la paz, orden y riqueza, el pedagogo-sociólogo encontró en la breve sentencia “Venezuela un cuartel”, la regla, el riel sobre el que se debe ir hacia el futuro. Y en la vastedad de la llanura, estos hombres nuevos, imbuidos en estas máximas realizaban el mas bello de los ideales, creaban, establecían en el curso de la historia una original civilización: la bolivariana” (Cardozo, 1997: 24). El idearium de Urbaneja, ochenta años después, direcciona y conforma el núcleo del discurso y acción del gobierno venezolano y sirvió para dar nuevo nombre a Venezuela desde el 15 de diciembre de 1999, cuando se aprobó la Constitución y pasó a llamarse “Republica Bolivariana”.

Por otro lado, según Montaner (2005: 169), Rangel en su libro “Del buen salvaje al buen revolucionario. Mitos y realidades de América Latina” (1976), denuncia la falsedad de la teoría de la dependencia, coloca la responsabilidad de nuestros fracasos relativos en nosotros mismos, renuncia a la versión infantil de buenos y malos y defiende los modos de vida occidentales, incluida la democracia y la economía de mercado que han transformado algunas naciones en las economías mas ricas del planeta y critica la barbarie totalitaria de la izquierda, sin ignorar y criticar el autoritarismo de derecha. Montaner se pregunta ¿Por qué Venezuela tres décadas después (si la clase dirigente leyó o tuvo noticia de la obra de Rangel), cayó voluntariamente (por lo menos en su inicio) en el chavismo, exponente del tercermundismo denunciado en ese libro?. Para Montaner, la respuesta apunta a varias razones, el ensayo fue percibido como argumentación teórica sin conexión con la realidad nacional; poca gente lo vio como una severa advertencia

contra la aventura política de la izquierda colectivista antioccidental; En la Venezuela saudita de mediados de los 70's, cuando el país crecía exponencialmente y era la meta de emigrantes de América Latina y de Europa, nadie percibió que una sociedad con ideas equivocadas termina cometiendo serios errores.

Los venezolanos, como el resto de los latinoamericanos según Montaner (2005), tenían y tienen una visión populista del poder y de la sociedad; suponen que la función del gobierno es planificar y mandar y no obedecer las leyes e instituciones; pensaban que gobernar era distribuir la riqueza existente, sin potenciar condiciones para que la sociedad creara riquezas; fomentaban la dependencia y no la responsabilidad individual y cultivaban y cultivan el clientelismo político de una ciudadanía que espera dadivas y privilegios del partido de gobierno y a la cual se le planteo desde distintas tribunas un mensaje que aseguraba que eran victimas del despojo de unos bienes que supuestamente les pertenecían por derecho propio y alguien, aparentemente se los había quitado (España, Estados Unidos y/o los oligarcas, entre otros). En este sentido, Carrera Damas en su libro "Una nación llamada Venezuela" (1997), coincide con los planteamientos de Montaner cuando señala que, para el buen funcionamiento de la sociedad venezolana, la política debería dedicarse más a la administración de recursos escasos y agotables y de esta forma, la vida social y política ganaría en el ejercicio de la responsabilidad y en la práctica de la eficiencia.

En este sentido, al prologar el libro de Rangel Revel (2005) señala que la historia del siglo XX prolonga la contradicción original de Latinoamérica (LA), que sigue rebotando entre falsas revoluciones y dictaduras anárquicas, entre corrupción y miseria, entre ineficacia y nacionalismo exacerbado. Para Rangel, si la historia latinoamericana es la historia

de un fracaso, es necesario un “inconcebible psicoanálisis colectivo” para mirar de frente las verdaderas causas del contraste entre las dos Américas. Por eso dice Rangel que, aunque sabiéndolo falso, todo dirigente político de LA esta obligado a sostener que nuestros males encuentran explicación suficiente en el imperialismo norteamericano. Para Revel (2005: 26), el subdesarrollo latinoamericano es sobretodo político antes que económico y, este doble subdesarrollo ha precipitado la vocación revolucionaria de Latinoamérica, ya que la revolución aparece como el atajo para superar una situación marcada por la incapacidad de construir Estados democráticos modernos y economías prosperas, aptas para reducir la dominación extranjera y la pobreza. Los resentimientos y temores frente a Estados Unidos, las dificultades para aclimatar la democracia liberal, el auge de un socialismo nacional-militarista que sirve para enmascarar y hacer aceptables nuevas formas de caudillismo, son datos que se encuentran en LA y otras partes del mundo según Revel (en Rangel, 2005:27) y si LA con su herencia cultural y situación relativamente favorable no logra encontrar su camino, significaría que no puede ser gobernada sino por el autoritarismo y el terror.

Rangel además de lo mencionado por Montaner y Revel, explica hechos y factores que impactan la Venezuela de hoy, entre estos la desoccidentalización de Latinoamérica, según Rangel, en la segunda mitad del siglo XX la cosmovisión leninista generó un inventario y codificación de fobias-mitos latinoamericanos y argumentos, que derivan su potencia de su vinculación deliberada con las necesidades de satisfaccion, equilibrio psíquico y autojustificacion de la cultura latinoamericana. De acuerdo con este objetivo, los distintos elementos que han contribuido a formar la realidad global latinoamericana y venezolana (el Puntofijismo, por ejemplo) se juzgan no en función de su aporte cualitativo y cuantitativo a la sociedad, sino por su utilidad

para alienar a Latinoamérica (LA), emotiva e intelectualmente de occidente y sobretodo de Estados Unidos, como paso previo para desvincularla del sistema político-económico occidental y abolir los valores y conquistas de la Revolución liberal. Otro factor importante es la sobrevalorización “comprometida” con el componente aborigen de la cultura latinoamericana, que busca repotenciar el mito del “buen salvaje” por lo que tiene de virulencia nacionalista, antiimperialista y de buen revolucionario. Por otro lado y para entender el esfuerzo por implantar un nuevo liderazgo antiimperialista y anti-globalización en LA, Rangel señala otros dos factores, la asunción del petróleo como arma geopolítica, en este sentido y según este autor, los protagonistas de la creación de la OPEP fueron denunciados por los comunistas latinoamericanos como traidores y lacayos del imperialismo. Para Venezuela la única política virtuosa habría sido, desde ese punto de vista, no la defensa de los precios del petróleo, sino iniciar procesos capaces de conducir a la interrupción del suministro petrolero a las economías occidentales, con la posibilidad cierta de provocar retaliaciones económicas o militares, ya que ese era el objetivo, crear varios Vietnams en LA. La OPEP como mecanismo de negociación, cooperación e interdependencia entre países tercermundistas y capitalistas avanzados, no podría ser sino invento de “traidores a la historia”. Conectado con lo anterior Rangel señala otro aspecto desencadenante de la realidad actual -cuarenta y cinco años después-, la Revolución de LA y la petrolera Venezuela, en 1959 comunistas venezolanos en alianza con Castro, interesado en desencadenar un proceso revolucionario general en LA y consciente del valor estratégico insuperable de la “petrolera Venezuela”, intentaron producir un cambio revolucionario en el país. Esta aventura abortada y deplorada en los 70’s por muchos, le costó a Venezuela una virtual guerra civil, innumerables encuentros sangrientos y atentados terroristas tanto en ciudades como en zonas rurales escogidas (focos).

Betancourt, mantuvo la democracia venezolana haciendo frente, no solo a la violencia interna sino a una calumniosa empresa internacional de descrédito, precisamente por presentar Betancourt y Venezuela una apertura latinoamericana progresista, potencialmente viable y no sometida la diseño estratégico soviético. Cuarenta y cinco años después, Castro tiene acceso al petróleo venezolano y gas boliviano, para financiar el proceso revolucionario en LA.

Según Sosa (en SIC, 006) en la experiencia venezolana, el populismo rentista petrolero, manejo (y maneja) recursos públicos importantes que hicieron posible el proyecto modernizador minimizando el conflicto campo-ciudad, permitiendo la participación de amplios sectores del país y una importante movilidad social. La reducción de los precios del petróleo y la ineficiente gestión pública generaron la crisis política en Venezuela, que se inicia en 1975 y estalla entre 1989 y 1992, es una crisis de legitimidad democrática, ya que los consensos básicos sobre los que se fundó el Pacto de Punto Fijo perdieron vigencia. Caballero (1999), en su libro “La crisis de la Venezuela contemporánea (1903-1992)”, destaca que en 1983 lo que hace crisis es el modelo económico, en términos que podrían describir la realidad actual del país, una forma perversa del Estado de Bienestar asfixiado por el clientelismo (nacional e internacional), de dimensiones colosales e igual ineficacia, un capitalismo de Estado dueño de empresas diversas y disparatadas, que disfraza la inflación con controles de precio y los más diversos subsidios. A pesar de las crisis por las que paso Venezuela en el siglo XX, Caballero (1999: 172) finaliza el libro con una visión optimista, que esta lejos de concretarse, según esta a finales de los 90 los venezolanos habríamos tomado conciencia y separado la lucha por la igualdad (bandera de la democracia venezolana en el siglo veinte) de la mineralización de sus perversiones: el populismo, clientelismo, la igualación por abajo y, la

eclosión de esa conciencia, nos evitaría pasar por otro infierno similar al de finales del siglo XIX.

1.2. Metamorfosis del policy making: Las misiones como expresión de la política social

Desde los 80, la política urbana formal en Venezuela se formula en los planes de ordenación del territorio, ordenación urbanística y planes de desarrollo económico-social siguiendo, de acuerdo al sistema de leyes territoriales y urbanas vigente en Venezuela, una lógica voluntarista, centralista, jerárquica, vertical y en cascada (top down). Estas políticas se gestionan a través de la aplicación de las Ordenanzas de Urbanismo y del Programa de Actuaciones Urbanísticas (Gráfico 1), entre otros instrumentos legales. Es importante señalar, que estas normas se aplica solo en un 40% del territorio urbano porque en algunas ciudades venezolanas, como Maracaibo, el 60% restante es producto de la urbanización de la pobreza (Un-Habitat, 2003), invasiones ilegales de tierras y la autoconstrucción al margen de las normas, aspectos que caracterizan la informalidad en la ocupación del territorio.

En este sentido, Pereira (El UNIVERSAL, 2006) en su artículo “País de informales” señala que la informalidad venezolana es un rasgo estructural del país, que se expresa en 2,5 millones de familias que habitan en viviendas autoconstruidas-precarias, sin título de propiedad, en alto riesgo ecológico muchas de ellas, generando damnificados todos los días y 5 millones de trabajadores informales. La dimensión de la informalidad como modo de vida significa no estar cubierto por las leyes, por ende no hay esperanzas de seguridad social ni jubilación. A los trabajadores informales les es casi imposible certificar la propiedad de su vivienda o parcela agrícola, que desde sus inicios es propiedad

del Estado, el mayor terrateniente que existe en nuestro país. Quizás el daño colateral más grave que sufre la población informal es según esta autora, la anulación de sus esperanzas de vivir mejor, posibilidad que depende de emprender la construcción de un mercado de trabajo donde prive el empleo asalariado, con salarios decentes, como gran prioridad política. Para que esto ocurra la solución universal es que surjan nuevas empresas privadas que valoricen la productividad de sus trabajadores y en Venezuela hoy según Pereira, se acentúa la perversión del mercado de trabajo, se destruyen empresas, la productividad es negativa, mientras se intenta imponer con violencia una propiedad colectiva que ha fracasado estruendosamente en todo el planeta y que, por supuesto, acaba con los pocos empleos estables que subsisten.

La evidencia de la magnitud del drama social de Venezuela según Pereira, es la expansión de la informalidad como modo de vida. Frente a eso no hay ninguna misión que nos salve, es sin duda el fundamento de la gran división que separa a los venezolanos en dos pedazos con expectativas opuestas. No es la diferencia política o ideológica la que constituye la base de nuestra crisis de sociedad, sino el hecho de ser en realidad un país conducido agresivamente hacia la informalidad. En este sentido, González siguiendo a Herrera Luque (2000: 320) corrobora lo anterior cuando señala que, en lugar de un sistema de reglas universales, el ejercicio de la discrecionalidad en la convivencia social concreta, las relaciones particularistas personalizadas construyen redes informales desde las que se ejerce el poder sobre el espacio colectivo que opera contra las normas, la institucionalidad y el acuerdo social. Según Herrera citado por González (2000), Venezuela tiene todas las “formas, instituciones, ideas de sociedad”, pero a las leyes les falta contenido cultural, a la institución de la ciudad le faltan ciudadanos y a la idea de democracia le faltan los demócratas.

Esta informalidad traspasa y esta asociada a los procesos de formulación y gestión de las políticas públicas en Venezuela y caracteriza la praxis del GGV que, ante la necesidad de obtener réditos políticos y a veces bajo para solucionar problemas de la población en forma inmediata, pasa por encima de las normas, instituciones y planes, entre otros instrumentos legales. Para superar esta realidad y los déficits del GGV, se desarrollaron y aplicaron a través de los casos Malecón y Los Claveles, nuevos métodos de formulación-gestión de políticas urbanas, con el objetivo de involucrar a todos los actores interesados y vinculados con el logro de la viabilidad política, social-cultural, institucional y financiera de los proyectos urbanos planteados, se organizó la participación pluriactoral y, se asumió la ejecución de la política como proceso de aprendizaje colectivo desde la experiencia, creador de confianza, capital social y político y, una cultura urbana corresponsable y no clientelar.

Por otro lado y dentro de la praxis del GGV, a partir del año 2003 el gobierno nacional desarrolla una política social que ejecuta a través de las misiones, que impactan la calidad de vida en las ciudades porque conllevan la construcción de nuevos equipamientos y servicios. El gasto público social por habitante según estimaciones preliminares, fue en el 2005 el más grande de la historia del país, superando las erogaciones de los bienios 77-78 y 80-81, que ocupaban hasta ahora según Aponte (en SIC, 2006) esa posición. Con un gasto del 18% del PIB, Venezuela se sitúa entre los países de gasto social elevado en el marco latinoamericano, pero lo hace con algunas particularidades, es el país que alcanza ese nivel de gasto con una menor población atendida por la seguridad social. Aunque el incremento es similar a la expansión del gasto social latinoamericano en los 90, en la mayoría de esos países el crecimiento del gasto social estuvo asociado al crecimiento

económico (PIB por habitante) que sirvió para financiarlo, este no es el caso de Venezuela, según Aponte (2006:100), el crecimiento expresa el aumento de la volátil renta petrolera, puesto que el PIB real venezolano por habitante no ha alcanzado en el 2005 el valor que tenía en 1998. Esto conforma para Aponte la principal vulnerabilidad de ese incremento y plantea dudas sobre la sostenibilidad de las inversiones.

Vathroder (2006), coincide con Aponte cuando analiza la economía venezolana y señala que, a pesar que los indicadores expresan un crecimiento significativo en los dos últimos años, 17,9 % en el 2004 y 9,4% en el 2005, la solidez de las reservas internacionales, la estabilidad (control) del tipo de cambio y la desaceleración de la inflación, detrás de estas cifras se esconden espejismos, desequilibrios y problemas estructurales de la economía venezolana que amenazan su futuro. Para Vathroder el alto crecimiento de la economía solo puede entenderse y clasificarse correctamente considerando el trasfondo del crecimiento de los años anteriores: -8,9% en el año 2002 y -7,7% en el año 2003, uniendo los dos parámetros estaríamos por debajo del año 1998 y, todavía tenemos la tasa de inflación más alta de América Latina. Por otro lado, a pesar del boom petrolero y del aumento de los ingresos fiscales no petroleros, de acuerdo a Vathroder (2006), cada año desde 1998 el sector público arroja déficit en sus cuentas y el gobierno cubre este déficit con préstamos internos, que permanentemente financian los venezolanos con pérdida de su patrimonio personal.

En este contexto, las principales destinatarias del gasto social son las misiones entre las que destacan Barrio Adentro en salud, Robinsón, Rivas y Sucre en educación y Mercal y Vuelta Caras en economía social, entre otras. Para Aponte (2006) son la mayor novedad de la política social desde 1999 y representan un esfuerzo gubernamental

en materia de superación de la pobreza que no había podido articular ente 1999 y el 2003. Solo PDVSA aporta a las misiones el 4% del PIB. La gestión de la política social mediante las misiones ha empezado a evidenciar las improvisaciones propias de una administración pre-burocrática y del voluntarismo que caracterizó su implantación, paralela al sistema institucional venezolano y sin control por la administración tradicional. Para Lacruz (2006: 56) las misiones son el símbolo de los programas de acción y ayuda social del gobierno bolivariano por varias razones: comprenden una gran variedad de planes y unas modalidades de atención social bastante amplia, lo cual permite llegar a amplios sectores que requieren atención; surgieron en un momento político clave -el referendo- y están ligadas fuertemente a la consolidación del proceso, hecho que se destaca en el documento “El nuevo mapa estratégico” (MINCI), donde se referencia a estos programas como núcleos de organización de base para consolidar el proceso bolivariano. Según Lacruz, este segundo elemento es el que más ha contribuido a dar notoriedad a las misiones y reviste un cierto carácter simbólico, porque incluye un conjunto de ideales que las personas colocan en su imaginario y tienen suficiente fuerza para motorizar simpatías y esfuerzos por parte de los usuarios.

El factor simbólico para Lacruz, tiene que ver con los vínculos culturales que se crean en todo proceso revolucionario entre el líder, sus ideales y la población, combinado con factores nacionalistas, soberanistas o reivindicaciones populistas (coincide con lo planteado por Rangel). Para este autor, estos programas ocupan un lugar importante en la estrategia del gobierno a pesar que no logran mostrar aún méritos suficientes, desde la perspectiva de impacto social positivo y sostenible. Parte de esta realidad se origina por la tensión existente entre las misiones y la burocracia estatal, que obedece también para Lacruz a factores

operativos. La ausencia de eficiencia dentro de estos programas ya se empieza a sentir la tensión entre eficiencia y simbolismo no es fácil de resolver. El gobierno por temor a develar sus debilidades no publica sus resultados o los hace a través del Instituto Nacional de Estadística (INE), que a finales del 2005 aseguraba que la pobreza extrema se reduciría al 10%, de ser así Venezuela habría alcanzado el objetivo del milenio, lo cual aún con la bonanza petrolera y los fuertes subsidios entregados por medio de la política social denominada como “misiones”, es difícil de creer, no solo por las bases de sostenibilidad, sino por las dudas en cuanto a la selección de beneficiarios, definición de la población objetivo, experticia de las instituciones responsables y sobretodo, porque no se actuó sobre las variables causales del problema sino sobre sus consecuencias. (España, 2006). Para que las misiones sean eficientes y sostenibles según Lacruz (2006: 57) es necesario mejorar la operatividad y esto pudiera significar despojarse de lo simbólico que proviene de la figura presidencial dentro de las misiones, que es quien decide quien las lleva, hacia donde van e incluso cuales se crean. Si se trata de hacerlas eficientes, sería necesario según este autor, relevar a la figura del líder de la toma de decisión. Para Sosa (2006) se desvirtúa la democracia cuando algún actor se abroga el derecho de hablar en nombre del pueblo o, pretende representarlo, como su única y genuina expresión. En los últimos años según Sosa (2006:11) el chavismo está convirtiendo al pueblo en actor inasible, que solo se expresa a través del líder y de su proyecto. El lenguaje radical-revolucionario sustituye al gobierno del pueblo -democracia- por el gobierno del líder “para” el pueblo.

Por otro lado, Aponte coincide con Lacruz cuando señala que las misiones parecen destinadas a cumplir un papel que ya realizaron con especial intensidad en el periodo 2003-2004 (periodo previo al referéndum revocatorio presidencial), cuando sirvieron para revitalizar

el lazo emocional sobretodo, entre la población de escasos recursos y el gobierno central. Para Aponte con quien coincido, son una instancia importante de organización de una parte de la población partidaria del gobierno, es decir, una plataforma de organización política semi-voluntaria de significación y expresión del populismo rentista petrolero y clientelar, que ha caracterizado la política venezolana en los últimos cincuenta años (Aponte y Portillo, 2006).

En este sentido, las misiones educativas reúnen, según estimaciones oficiales, más de 2,5 millones de cursantes, un 29% de los cuales recibe una beca equivalente a medio salario mínimo para proseguir sus estudios. Muchos de estos estudiantes son captados por facilitadores que también reciben un incentivo por el fomento de la red educativa que ha devenido en una plataforma de organización política semi-voluntaria según Aponte de significación. Existen además 8.500 comités de salud, asociados a Barrio Adentro que tienden a ser visualizados como una instancia de organización progubernamental. Lacruz el vínculo simbólico-participativo, fue creado partiendo de necesidades reales y subjetivas presentes en los sectores populares, donde las ideas de participación y emponderamiento tiene una relevancia clave, el fuerte de estos programas es la motorización no solo de simpatías sino de esfuerzos que las personas piensan que es de ellas y seguirá siendo, aun si el proyecto bolivariano fracasa.

Según Lacruz (2006: 58-59), las misiones tienen los problemas comunes a los programas de acción social del Estado venezolano desde hace varios gobiernos, problemas de coordinación, planificación, asignación de recursos, contraloría fiscal y de eficiencia en el gasto social. En muchos casos estos males se han profundizado por el carácter impulsivo de la gestión de algunas misiones que, en la mayoría de los casos no

obedecen a estudios de factibilidad sino a la voluntad del presidente y por la dependencia, de algunas de la cooperación del gobierno cubano (Barrio Adentro), que atenta contra su sostenibilidad. Para Lacruz (2006: 60), el apoyo a las misiones y al proceso bolivariano llega hasta donde empiezan las necesidades de la población.

De acuerdo a España (2006: 55), los subsidios misioneros no tienen contraprestación productiva y por lo tanto, según este autor solo se estarían atacando las consecuencias y no las causas de la pobreza y bastara, según este autor, una pequeña crisis fiscal para que la reducida pobreza estadística de hoy, vuelva a ser la pobreza real de antes. El balance social del año 2005 indica que las mejoras señaladas coexisten en una atmósfera de precariedad y de fragilidad, propia según Aponte (2006:1993), de la volatilidad económica que Venezuela ha experimentado reiteradamente en las últimas décadas y según España, mientras no se resuelvan las causas de la pobreza, semejantes logros no serán sustentables, será una ilusión y volverá a ser cierto que, la pobreza en Venezuela es atroz e injustificable en el sexto país exportador de petróleo del mundo.

1.3. Gestión de las políticas públicas: Los Consejos Comunales y el futuro de Venezuela

En un contexto de déficit de ciudadanía y de legitimidad democrática según Aguirre y Sosa (2006), Portillo (2006: 104) en su artículo titulado “entre la exigencia electoral y la necesidad de una gestión eficiente”, debate sobre la figura de los Consejos Comunales creados como instancia de autoorganización de los habitantes de una localidad, que se encuentra entre los dos extremos señalados en el título de su artículo. De acuerdo a lo planteado en los artículos 70 y 182 de la Constitución

y 112 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal aprobada en el 2005,"los concejos parroquiales y comunales son las instancias del Consejo Local de Planificación Pública (CLPP), que tendrán como función servir de centro principal para la participación y protagonismos del pueblo en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas, así como para viabilizar las ideas y propuestas de la comunidad organizada presente en los CLPP". Los CC deben ser autónomos y constituir una especie de autogobierno en cada una de las comunidades donde se conformen. Ahora ¿son suficientes los CC para superar los déficits de ciudadanía y legitimidad democrática? ¿Cómo hacer corresponsables de la gestión pública a los ciudadanos? ¿Qué hacer para que los CC no se politicen, si contaran con cuantiosos recursos del Estado, reforzando la relación simbólica líder-pueblo?.

Según Portillo (2006:1005) si los CC se politizan, como sucedió en el pasado con las asociaciones de vecinos, se perderá su razón de ser y la oportunidad para hacer crecer a la sociedad como un todo y de manera organizada. En este contexto, la posibilidad de enrumbar los pasos de la sociedad venezolana hacia una legitimidad democrática según Sosa (2006: 17) está en el amplio sector que ha logrado mantenerse fuera de la polarización y de su lógica excluyente o, en quienes desde los polos existentes, logren superarla. Un paso importante según este autor, es fortalecer la ciudadanía y hacerse cargo de lo público como interés propio, ya que ciudadano es para este autor el que reconoce a los otros como ciudadanos, con los que está dispuesto a dialogar, debatir y negociar para articular los intereses particulares con los colectivos y participar en la toma de decisiones políticas. De estos ciudadanos surgirán alternativas políticas democráticas entre las que la sociedad elegirá aquella que mejor articule sus intereses, para Sosa avanzar en esta dirección requiere la proposición de una agenda para

el debate que incluya los objetivos básicos de la sociedad futura que puedan ser compartidos por todos, así como los modos de alcanzarla, al mismo tiempo se devuelve la confianza en los canales e instrumentos propios de la democracia, para asegurar un mundo mas justo en que quepamos todos. Según Herrera (en Gonzalo, 2000: V), es necesario educar al venezolano en valores esenciales, los que provienen de los afectos, en cuyo campo pueden cultivarse las concepciones abstractas que aun hoy no se comprenden como: familia, país, vecino, amigo, socio; es un educar que debe traducirse en un ideario que llene las aspiraciones que deben nutrir un enfoque hacia la calidad de vida, que neutralice el discurso instituido que ratifica a diario la no decisión, la no solución como paradigma de vida. Nuestra capacidad de respuesta de acuerdo a González, continúa estacionada en cómo abordar el tren de la modernidad y, siguiendo a Herrera Luque (en González, 2000: VI) cualquier solución debe provenir de nosotros, a partir del momento que seamos capaces de asumir nuestro ser venezolano, definir qué es lo que necesitamos y donde encontrar las herramientas que nos posibiliten abordar el siglo XXI, con madurez para responder frente a las generaciones que se encuentran a la deriva, porque devoramos con el cinismo de caudillos decimonónicos la capacidad de reivindicar la esperanza, que no es más que declarar y defender el derecho a la vida.

2. El Malecón de Maracaibo: Formulación de una política urbana bottom up

El Malecón de Maracaibo, es un paisaje de “extensión”, un espacio público y “del público”, donde se escenificaban una pluralidad y diversidad de acontecimientos que caracterizaban el área central o centro histórico de la ciudad. En este sentido, el espacio publico o relacional es, según Gausa et al (2000: 204), un espacio auténticamente

colectivo, abierto al uso, al disfrute, al estímulo, a la sorpresa y a la actividad, a la indeterminación de lo dinámico, del intercambio entre escenarios activos y de paseantes-usuarios-actores activadores. Para este autor el espacio público ya no es un espacio de recreación neomonumental sino un espacio de nuevos paisajes o, paisaje de paisajes, para la interacción y la apropiación del ciudadano. Para este autor, el espacio público es un dispositivo abierto al cambio y generador de acción y mixticidad, capaz de combinar cultura, ocio, deporte, intercomunicación asociacionismo, diversidad, relación y, en definitiva según este autor, en el se proyecta el ciudadano. Este espacio se convierte en el “espacio del público”, que según Morales (en Gausa, 2000), promueve y beneficia la relación cuerpo a cuerpo con el otro.

En este “espacio del público” el ciudadano se re-encuentra con los valores que le dan identidad y que forman parte de su memoria colectiva. Este planteamiento coincide con el imaginario de García (2006: 106) cuando dice que el centro de la ciudad se le presentaba como un entramado de recorridos y estadias en espacios públicos de apertura desigual, pero llenos de umbrales y motivos risueños para volver. En mi percepción infantil era como una especie de archipiélago en el mar de congestión, humo y corneteo, con el cual identificaba la avenida y sus cercanías. En este contexto, la reflexión sobre la identidad cultural de los pueblos y colectivos sociales y, la defensa de los valores patrimoniales que los representan, se encuentra en el corazón mismo del debate actual ya que, según Castells (1999), en este momento de transformaciones profundas, la oposición entre globalización e identidad esta dando forma a nuestro mundo y a nuestras vidas. Para la puesta en valor del Malecón de Maracaibo dos factores son clave según Ferrer y Quintero (2002), la participación plural de diferentes agentes sociales y la promoción del sentido de pertenencia, los cuales permiten considerar

el “espacio del público” y el patrimonio como recurso fundamental para la cohesión social.

Según Castells (2000) actualmente los problemas más graves y de más difícil solución que presenta el nuevo universo urbanizado, postindustrial e informático, están relacionados con dos frentes conflictivos, el antagonismo con el medio ambiente, contra el que se desarrolla y, el derivado de algunas características persistentes como la desigualdad y la pobreza. En este contexto, las grandes prioridades de la planificación deben ser, la formación de políticas para la regeneración y transformación de las áreas urbanas que han perdido sus funciones y deben ser sustituidas en la organización del espacio territorial, compatibilizando el desarrollo del bienestar con la protección ambiental y, la colaboración en la construcción de un nuevo orden social (caso Malecón de Maracaibo). Coincido con Gomà y Subirats (1999:31), cuando consideran que la nueva gestión pública (NGP), como paradigma emergente que acepta la politización en el marco que se desarrolla y, el análisis de políticas, entendido desde su versión orientada a facilitar la consecución de resultados más que a ofrecer “las” respuestas racionales ante cada problema social, son aliados naturales para “hacer ciudad”.

En este contexto y para construir el pacto por la ciudad o política urbana bottom up, entendida como resultado de soluciones democráticas a problemas sentidos por la comunidad, el grupo de investigación implantó un proceso dialogante y deliberativo, con la participación de diferentes actores sociales interesados e involucrados en la recuperación del Malecón. El proceso abrió una “ventana de oportunidad política”, concepto utilizado por Kingdon (en Chaqués, 2004), para identificar los momentos en los que emerge una situación

favorable para implantar un cambio, se escuchan demandas de grupos sociales y se moviliza la atención pública hacia un problema concreto. Se seleccionó este espacio y conjunto urbano del centro histórico, actualmente deteriorado y subutilizado, porque es un testimonio fundamental de la historia de la ciudad ya que forma parte de su núcleo fundacional desde donde todavía se vivencia el Lago, escenario natural que dio origen a Maracaibo. Este conjunto urbano (edificaciones y espacio público emblemáticos), se ubica cronológicamente entre dos siglos, finales del XIX e inicios del XX, periodo en el cual Maracaibo era una ciudad portuaria de vanguardia, con una economía agroexportadora floreciente y aunque actualmente está deteriorado, conserva un alto valor simbólico y patrimonial como imagen de la ciudad (Portillo et al, en Ferrer 2003). Por estas características se seleccionó concertadamente El Malecón, después de un proceso deliberativo y de negociación de ocho meses, como la fase inicial de la recuperación del borde costero de Maracaibo (Ferrer y Quintero, 2002).

El proceso deliberativo y de negociación desarrollado tenía por objeto “poner de acuerdo” y conciliar los intereses de instituciones públicas que competían con distintos proyectos para recuperar El Malecón y paralelamente, rehabilitar su imagen como símbolo de identidad de la ciudad; dinamizar la actividad turística y comercial, repoblar el centro y atraer inversiones, para reactivar y generar empleo local. El modelo de gestión implantado, que permitió asumir la recuperación del Malecón como estrategia colectiva, viabilizó la formación de una política urbana bottom up (de abajo arriba) desde la investigación universitaria y constituyó en su momento, una experiencia pionera. Para Chaqués (2004), el conjunto debate-persuasión es importante porque garantiza un proceso de aprendizaje a través del discurso, orientado a la búsqueda de soluciones adecuadas a problemas concretos.

2.1. Acuerdo pluriactoral para compartir liderazgo y responsabilidades

Para recrear la imagen del Malecón, la formulación y gestión de la política bottom up, implicó el desarrollo de un proceso estratégico de comunicación-debate y formación con tres objetivos: generar capital social (Fukuyama, 1996) y organizar a los actores involucrados e interesados en El Malecón; promover una matriz de opinión favorable de apoyo al proyecto y concienciar a la opinión pública para que se apropiara del proyecto y, desarrollar un proceso de formación potenciando los recursos humanos de las instituciones participantes -Capital Intelectual- (Gates, 1999). En este sentido, se realizaron tres eventos importantes con la participación de expertos internacionales y nacionales, el Seminario “La Recuperación del Malecón de Maracaibo como estrategia colectiva” dictado por un urbanista de la Generalitat de Barcelona (España), en el cual se acordó la firma del “Convenio Estratégico para la Rehabilitación de El Malecón de Maracaibo y su Entorno Inmediato”.

El Convenio firmado en diciembre del año 2000, incluyó tres objetivos: definir concertadamente las directrices para rehabilitar el Malecón; llamar a un Concurso Internacional de Ideas para seleccionar-elaborar-ejecutar el proyecto ganador y, gestionar la declaratoria del Malecón de Maracaibo como patrimonio regional y/o local de acuerdo a los resultados del estudio correspondiente. Los logros obtenidos fueron resultado de la participación activa del consorcio o paternariado conformado. En marzo de 2001 se inició la divulgación y el llamado al Concurso Internacional de Ideas, en el cual participaron equipos de arquitectos de América Latina, Estados Unidos y Europa. El Concurso Internacional de Ideas, se divulgó a través de la web para lo cual se

crearon dos páginas a fin de posicionar y mercadear a Maracaibo en el mundo y, divulgar la información necesaria para facilitar la participación en el concurso. El segundo evento fue la conferencia dictada por un representante de la Comunidad de Burdeos (Francia), sobre la recuperación de las riberas del río de Burdeos y, la “Conferencia Internacional sobre Gestión Urbana”, fue el tercer evento importante, en el cual los jurados del concurso participaron como conferencistas. Las catorce propuestas recibidas se expusieron en el Centro de Arte de Maracaibo Lía Bermúdez (uno de los actores involucrados), para facilitar el trabajo el jurado, divulgar el proyecto ganador en acto público y con asistencia de los medios de comunicación y hacer del conocimiento del público de Maracaibo el proceso y los resultados (Ferrer y Quintero, 2002).

Terminada esta fase, se inicio la contratación del proyecto ganador. Este proceso lo inicio el Comité Ejecutivo del Convenio bajo la coordinación del Centro Rafael Urdaneta (CRU), que asumió el rol protagónico de esta nueva fase -de acuerdo a sus competencias legales como gestor del patrimonio a nivel del estado Zulia- y porque así fue aceptado -aunque con algunas reservas- por los otros actores del Convenio. Las reservas estaban referidas al posible debilitamiento de la práctica participativa desarrollada durante las etapas anteriores, en las que el consorcio había aprendido desde la experiencia a compartir responsabilidades y liderazgo. El proceso participativo cesó a los pocos meses de asumir el CRU el liderazgo lo cual, aunado a la crisis presupuestaria de la Gobernación de Estado Zulia, institución a la que esta adscrita el CRU, debido a que el gobierno nacional no cancelaba regularmente los recursos correspondientes a los gobiernos subnacionales, ha impedido la contratación y construcción del proyecto hasta la fecha.

Para superar este problema el Comité Ejecutivo del Convenio analizó la posibilidad de crear una Fundación para acceder a fuentes de financiamiento alternativas para contratar el proyecto y, convertir la plataforma o consorcio pluriactoral creado mediante el Convenio, en un foro de opinión y apoyo permanente para la formulación-gestión de políticas para la ciudad y el estado. El documento de FUNDACENTRO, nombre que se le dio a la fundación, lo elaboró la asesora legal de la Cámara Inmobiliaria y, su conformación fue aprobada por todos los actores del Convenio a excepción del CRU, ya que los objetivos de la Fundación coincidían con sus competencias legales. En consecuencia la creación de la Fundación se paralizó y la contratación del proyecto continúa pendiente.

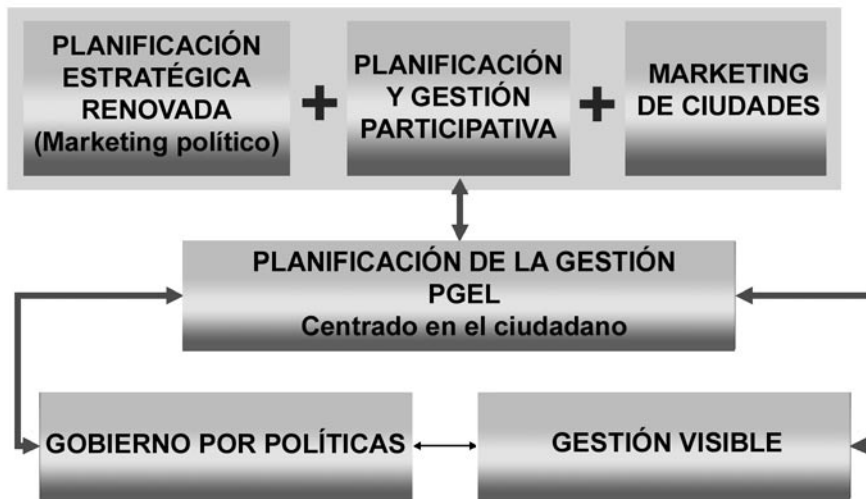
2.2. Método para la formación de una política bottom up

El objeto de este proceso era construir -en forma concertada y colectiva- la viabilidad política, institucional, social-cultural y financiera, del proyecto de rehabilitación del Malecón. En este contexto, el proceso de viabilización tiene dos objetivos básicos, compatibilizar las expectativas de los diferentes actores sociales con las propuestas que se generen y, establecer nuevos patrones de conducta, una nueva cultura urbana, para inducir a la toma de decisión en forma compartida (Ferrer y Quintero, 2002). La propuesta de gestión para formular y gestionar concertadamente la política de rehabilitación del Malecón fue un proceso de negociación y gestión coordinada y continua entre un paternariado o consorcio formado por una pluralidad de actores, públicos, privados y comunitarios, para poner en valor el Malecón de Maracaibo. El éxito del proceso de intervención se centró en movilizar estratégicamente la confianza activa (Fukuyama, 1996), a través de la

participación plural, democrática y sinérgica de los actores, para que se hicieran corresponsables de la rehabilitación del Malecón.

Para Brugué y Gomá (1998:127), la existencia de una perspectiva estrategia comporta análisis de la situación, el logro de compromisos y capacidad de liderazgo, lo cual combinado con la presencia de una identidad local y, de unos factores culturales y comunitarios que fomentan el atractivo y competitividad del territorio, son aspectos intangibles que sirven para explicar las diferencias entre territorios y generan el atractivo para atraer inversiones (Gráfico 1).

Gráfico 1: Enfoque y Método



Fuente: Elaboración propia, 2003.

Para Brugué y Gomà (en Ferrer, 2003), las tres palabras claves son competitividad, visión estratégica y liderazgo y señalan que estamos en una coyuntura propicia para superar esquemas excesivamente

reactivos, tecnocráticos y poco participativos y, plantean el paso, primero, hacia un modelo de dirección política potente que se apoya en la importancia del liderazgo, que implica la repolitización del diseño de políticas y donde se recuperan las ideas y los valores y paradigmas como núcleo del proceso de toma de decisión. En este sentido y para estos autores, la repolitización expresa la capacidad del gobierno local de definir un modelo social para el municipio, de explicitar valores que lo informan, de construir un discurso legitimador con capacidad para concitar aportaciones y acuerdos amplios, de perfilar la responsabilidad municipal, de transformarlas en opciones de políticas públicas y de construir espacios de deliberación y concertación social pluralista. Segundo, hacia un modelo de perspectiva estratégica, la importancia de la planificación, en este contexto hace necesario adoptar un abanico de instrumentos técnicos con capacidad para estructurar y dotar de cierta estabilidad al proceso de diseño de políticas (Cuadro 1).

Cuadro 1: Necesidades sociales, roles públicos y tipo de respuesta

Criterio definidor de la realidad	Tipo de rol de la Administración	Tipo de diseño de política de bienestar
Normativo	Estratégico	Promocional
Subjetivo factual	Anticipativo /proactivo	Preventiva
Expresión demanda	Reactivo	Paliativa

Fuente: Brugué y Gomà (1998:101).

Y tercero, hacia un modelo de alta intensidad democrática, la importancia de la innovación participativa, de acuerdo a Brugué y Gomà (1989:47), debemos ir hacia nuevas pautas de implicación ciudadana en el espacio público municipal y en el diseño del modelo local de bienestar. Esta participación de base personal y colectiva, debe incluir de acuerdo a Font (2001), desde la definición de necesidades y problemas, la deliberación de alternativas, el diseño de políticas y, hasta la cogestión de servicios. Para adelantar estas propuestas para estos autores es necesario transferir poder a la comunidad (empowerment) por medio de mecanismos de innovación democrática, como las conferencias deliberativas, los grupos de mediación e intervención social (Cuadro 2).

Cuadro 2: Tipología de Implicación Participativa

	Participación de Base Colectiva o Asociativa	Participación de Base Personal o Ciudadana
Participación en el diseño de políticas municipales.	Consejos sectoriales de servicios personales. Consejos territoriales. Consejos económicos y sociales.	Núcleos de intervención participativa. Grupos de mediación social. Conferencias deliberativas.
Participación en la producción de bienes personales.	Gestión asociativa de programas, servicios y equipamiento.	Voluntariado. Coproducción de servicios. Sistema de petición y reclamos.

Fuente: Brugué y Gomà (1998:48).

A partir de las consideraciones anteriores, la propuesta para formular y gestionar la política de rehabilitación se estructuró en tres Fases, Fase 1: Plan de Gestión o, formulación consensuada de la política y estrategia operativa, para promover la actuación coordinada pluriactoral; Fase 2: Construcción de Consensos o visión compartida, que incluyó el diseño

del Convenio para la rehabilitación de El Malecón como estrategia colectiva. Fase 3: Ejecución del acuerdo por la ciudad o Convenio de Gestión, que se desarrolló en dos etapas, Etapa 1: Compromiso de participación, logrado con la firma del Convenio de Gestión Estratégica para rehabilitar el Malecón y su entorno inmediato y, la Etapa 2: Corresponsabilidad en la Gestión, que es el proceso implantado para lograr los objetivos del Convenio (Cuadro 3).

Cuadro 3: Formulación y gestión de la política *bottom up*

FASES	OBJETIVOS ESTRATEGICOS	LOGROS
FASE 1 PLAN DE GESTIÓN (Formulación consensuada de la política y estrategia operativa).	<ul style="list-style-type: none"> - Definir la estrategia operativa para promover la actuación coordinada en EL MALECÓN. - Invitar a participar a los diferentes actores en el proceso y creación del Comité de gestión. 	Estrategia implantada. Logrado acuerdo.
FASE 2 CONSTRUCCIÓN DE CONSENSOS (visión compartida)	Elaborar concertadamente: a) El Convenio de Gestión Estratégica, CGE b) Las Bases del Concurso Internacional de Ideas	Convenio de GE elaborado. Bases del Concurso elaboradas.
FASE 3 EJECUCIÓN DEL PACTO POR LA CIUDAD (gestión de la política)	Etapa 1: Compromiso de participación. <ul style="list-style-type: none"> - Firmar el Convenio Gestión Estratégica (CGE). - Etapa 2: Corresponsabilidad en la Gestión. <ul style="list-style-type: none"> - Ejecutar el Convenio Gestión Estratégica. 	Convenio firmado. Concurso Internacional realizado. Propuesta de Ideas seleccionada. Contratación y ejecución del proyecto en proceso (en proceso).

Fuente: Elaboración propia, 2006 a partir de Ferrer y Quintero (2002).

2. 2.1. Actores y Estructura Organizativa del Convenio

La selección de actores considero siguiendo a Fernández (en Ferrer y Quintero, 2002) que, una intervención estratégica urbana debe ser capaz de dar cabida a los diferentes agentes locales y supralocales, que intervienen en los procesos de desarrollo urbano y, conciliar sus intereses, a partir de la formulación de una estrategia concertada de futuro para la ciudad. Fernández-Baca (1999), refuerza este planteamiento cuando señala que la tendencia en el discurso patrimonial actual es la necesaria intervención de multitud de actores para el correcto tratamiento de los bienes culturales. En este contexto y con el objetivo de seleccionar e invitar a participar a los actores en el CONVENIO DE GESTION ESTRATEGICA se consideraron tres aspectos (Ferrer y Quintero, 2002): los objetivos de la investigación, las competencias asignadas a las instituciones en la legislación vigente y, la actividad o función que realizan los actores o podrían realizar en el ámbito de la ejecución del proyecto, es decir, quién hace qué (decide, planifica, financia, ejecuta, mantiene y/o controla) y los criterios siguientes: Competencia y/o interés en el Proyecto; Responsabilidades políticas; Responsabilidades gremiales; Representación de sectores económicos, sociales y culturales de la ciudad; Representantes de Asociaciones de Vecinos, ONG's; Nivel Técnico: asesores de las diferentes instituciones. Los doce actores que conformaron el paternariado o consorcio público-privado y comunitario, fueron los siguientes:

- A. En el ámbito regional: el Centro Rafael Urdaneta SA, CRUSA, encargado de la promoción y gerencia del Área Central de Maracaibo, entre otras competencias; la Secretaria de Cultura del Estado Zulia encargada de la declaratoria del Malecón como patrimonio regional; El Puerto de Maracaibo institución

que cedió en comodato al CRU el terreno del Malecón; las Cámaras de la Construcción e Inmobiliaria interesadas en la promoción y revitalización del área central de la ciudad y, La Unión de Comerciantes e Industriales del Zulia, institución a la que pertenecen muchos de los comerciantes del área central y La Universidad del Zulia a través del grupo de investigación.

B. A escala local: la Alcaldía de Maracaibo interesada y con competencia en el centro histórico; la Cámara de Comercio interesada en impulsar y revitalizar la actividad comercial; El Centro de Arte de Maracaibo Lía Bermúdez, cuya sede de valor histórico-patrimonial (antiguo mercado de la ciudad), forma parte del espacio de El Malecón y es un actor involucrado e interesado en su puesta en valor y, la Asociación Civil, Centro de Información Patrimonial el Tabacal, de Santa Lucía, zona residencial patrimonial adyacente al Malecón, actores interesados en promover un proceso similar en ese sector.

C. En el ámbito nacional: el Instituto de Patrimonio Cultural, IPC, institución rectora de la salvaguarda del patrimonio del país (Cuadro 4).

Cuadro 4: Formulación y gestión de la política, fases y actores

FASES	ACTORES
Fase 1	Grupo de Investigación FADLUZ
Fase 2	<p>COMISIÓN EJECUTIVA CGE</p> <p>Alcaldía de Maracaibo, CRU S.A, Cámaras: Construcción, Inmobiliaria y Comercio, CAMLB, Secretaría de Cultura, Centro de Información Patrimonial El Tabacal, IPC, LUZ, Puerto de Maracaibo, USES.</p> <p>CONSEJO DIRECTIVO: Presidentes de las instituciones que conforman el Comité Ejecutivo.</p>
Fase 3	<p>Consejo Directivo CGE.</p> <p>Comisión Ejecutiva CGE.</p> <p>Comité de Administración.</p>

Fuente: Elaboración propia, a partir de Ferrer y Quintero (2002). Nota: CGE: Convenio Gestión Estratégica

La selección de los actores consideró la construcción de viabilidad a la política de rehabilitación. En este sentido, en el Cuadro 5 se explicita la relación actores - viabilidad. Los actores se ubican de acuerdo a su competencia, poder y a la viabilidad que se espera construir con su participación.

Cuadro 5: Construcción de viabilidad a la política

Viabilidad	Política	Institucional	Social-Cultural	Económico-Financiera (Promotores)
A C T O R E S	GOBERNADOR ALCALDE CONCEJAL LÍDERES POLÍTICOS GRUPO PARLAMENTARIO JUNTA PARROQUIAL	CRU OMPU, IMTCUMA ING. MUNICIPAL C. COMERCIO IPC-FADLUZ C. INMOBILIARIA C. CONSTRUCCION SECRETARIA DE CULTURA	ASOCIACIONES CIVILES CAMLB GREMIOS ONG'S ACTORES NO ORGANIZADOS	CRU PUERTO PROYECTISTAS PNUD ASAMBLEA NACIONAL CAF-BM CONSTRUCTORES OTROS

Fuente: Elaboración propia 2006, a partir de Ferrer y Quintero (2002).

2.2.2. Estructura organizativa del Convenio de gestión

De acuerdo a Ferrer y Quintero (2002), una de las causas de las dificultades que confrontan las Instituciones para viabilizar la concreción de sus planes y proyectos, es la ausencia de una estructura organizativa -posburocrática- capaz de asumir responsablemente el proceso de gestión y, de canales, que permitan optimizar la participación sinérgica de los actores. En este sentido la estructura organizativa del Convenio incluye tres niveles de actuación: un Consejo Directivo conformado por los presidentes de las instituciones signatarias del Convenio, una Comisión Ejecutiva conformada por técnicos de las instituciones y el grupo de investigación de la FAD y, un Comité de Administración conformado por siete representantes de las instituciones y cinco suplentes, competentes en esta materia. El proceso dialogante implantado durante las dos etapas de la investigación aplicada ha implicado y permitido el surgimiento de una nueva cultura ciudadana,

donde se comparten responsabilidades, liderazgos y compromisos y, desarrollar nuevos enfoques y metodologías de gestión participativa (I+D+i). En este proceso la participación del grupo de investigación fue clave, como promotores de la idea inicial y la concreción del proyecto (Ferrer y Quintero, 2002).

3. UDU Los Claveles: Del viviendismo a la habilitación urbana

3.1. La política de habilitación de barrios

La política nacional de desarrollo planteadas por el MPD en las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007, se fundamenta en la estructura analítica que explica la situación nacional en términos de desequilibrios en lo territorial, social, económico, político e institucional. Se plantea entonces la transformación del país a través de equilibrio en estos órdenes como se indican a continuación (Cuadro 6).

Cuadro 6: Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007

EQUILIBRIOS	OBJETIVOS	ESTRATEGIA
ECONÓMICO	Desarrollar la economía productiva	Diversificación productiva
SOCIAL	Alcanzar la justicia social	Incorporación progresiva (inclusión)
POLÍTICO	Construir la democracia bolivariana	Participación protagónica corresponsable
TERRITORIAL	Ocupar y consolidar el territorio	Descentralización desconcentrada

(continúa...)

INTERNACIONAL	Fortalecer la soberanía nacional y promover un mundo multipolar	Pluralización multipolar
----------------------	---	--------------------------

(...finaliza)

Fuente: A partir del Plan Nacional Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007.

El Programa de Habilitación Física de Barrios que adelanta CONAVI según lo establecido en el numeral 2 del Artículo 12 del Decreto Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, está destinado a la estructuración/articulación de las grandes zonas de barrios con el resto de la ciudad y su objeto es la construcción, reconstrucción, ampliación, mejora y, dotación de equipamientos, de infraestructura y, construcción y mantenimiento de obras para prevenir riesgos geológicos, entre otros aspectos (cuadro 7).

Cuadro 7: Políticas Nacionales y habilitación de barrios

EQUILIBRIOS	ESTRATEGIA	SUB-OBJETIVO	ACCIONES	
SOCIAL ECONÓMICO	Incorporación Progresiva	Garantizar los derechos sociales de forma universal y equilibrio	Vivienda y ambiente sano y seguro Atención especial para la población en pobreza extrema	Programa de Habilitación de Barrios (CONAVI)
POLÍTICO	Incorporación Progresiva	Fortalecer la participación social y generar poder ciudadano en espacios	Incentivo al desarrollo de redes sociales Promoción de las organizaciones de base Estimulo a la sociedad contralora de lo público Fomento de la corresponsabilidad ciudadana	
POLÍTICO	Participación protagónica corresponsable	Contribuir a la democracia participativa y protagónica	Promover la participación ciudadana	

(continúa...)

TERRITORIAL		Mejorar la infraestructura física y social para todo el país (4.3)	Incremento del equipamiento de Centros poblados racionalizando el ordenamiento urbano
-------------	--	--	---

(...finaliza)

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 2001 - 2007 (MPD, 2000).

El Programa de Habilitación incluye así mismo, la realización de estudios y trabajos sociales para desarrollar capacidades comunitarias y el fortalecimiento de capital social para la elaboración y gestión del mismo. Este Programa se enmarca en las políticas nacionales planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001 - 2007, específicamente en su dimensión territorial, social, económica y ambiental. En este marco se inserta el Programa II de Habilitación Física de las Zonas de Barrios, cuyo objetivo general es según CONAVI (1999), ejecutar acciones de habilitación física integral hasta homologar las condiciones habitacionales de los residentes en barrios con los del resto de los venezolanos. El Programa de Habilitación Física de Barrios se aborda básicamente a dos niveles, uno “macro”, cuya expresión son los Planes Sectoriales y, otro “micro”, correspondiente a los planteamientos orientados a la ejecución de proyectos específicos de habilitación de barrios, las Unidades de Diseño Urbano (UDU). Según CONAVI, la habilitación es una política urbana integral para atacar estructuralmente la problemática de las zonas de barrios o, “urbanización de la pobreza”, según Un-Habitat (2003).

En este sentido y para lograr la legalización de los barrios y su total incorporación a la sociedad urbana es necesario una gestión estratégica que permita, proyectar y construir adecuadas infraestructuras de vialidad y servicios, equipamientos y viviendas que sustituyan las afectadas por estar ubicadas en áreas de riesgo y por las propias construcciones de Habilitación Física, con el objeto de organizar la ocupación actual

del espacio hasta alcanzar, para los residentes, el mismo nivel de urbanización del resto de las ciudades más consolidadas. Este Programa incluye así mismo la realización de estudios y trabajos sociales para desarrollar las capacidades comunitarias y el fortalecimiento de capital social para la elaboración y gestión de la política de habilitación. En una escala mayor, la Habilitación Física consiste en integrar adecuadamente las grandes zonas de barrios con el resto de la ciudad.

El concepto habitabilidad de CONAVI se completa con los planteamientos de Precado (1996:21), con los que coincido cuando señala que, la ciudad debe ser sobre todo un espacio vital, un lugar habitado y habitable. Es decir, un medio donde el hombre encuentre un ambiente favorable para su desarrollo armónico y solidario, en lo personal y en lo social, en lo psicológico y en lo sociológico. Para este autor, la ciudad habitable nos sitúa en un nuevo paradigma urbano en el cual, el logro de equidad y cohesión social se constituye en un objetivo prioritario. Por otro lado, Precado señala que hay que combinar la habitabilidad-equidad, con la sostenibilidad medioambiental y económica, para diseñar un marco viable y sustentable, desde una óptica multifactorial, diferente a los reduccionismos funcionalistas y economicistas. Es necesario entonces, una aproximación integral a la ciudad cuyo centro de interés sea la calidad de vida de la persona y, de la familia, que debe reflejarse en bienestar social, el derecho al trabajo, el acceso a la cultura, la reducción de desigualdades, en síntesis, en las relaciones de justicia personal y social.

3.2. Caracterización de la UDU los Claveles: Prediagnóstico comunitario

La UDU los Claveles esta ubicada en Maiquetía, estado Vargas, en el centro del litoral Caribeño del país. El estado Vargas sufrió un fuerte

deslave en 1999 que ocasiono la pérdida de un número significativo de vidas (40.000 o 50.000?), al punto de haberse propuesto convertir algunos sectores en “campo santo”. La UDU se caracteriza a partir del Prediagnóstico Comunitario realizado para validar la propuesta de gestión con la comunidad. Con este propósito se realizó una primera reunión en la que participaron los líderes de las diferentes agrupaciones vecinales de la UDU y el equipo técnico. La agenda de la reunión incluía dos objetivos: dar a conocer-viabilizando el proceso de Habilitación Integral de la UDU y el método propuesto para realizar el trabajo y, conocer a la comunidad.

Para lograr el primer objetivo, se explica a los líderes comunitarios el alcance del Programa Habilitación y el método de abordaje propuesto o “gestión deliberativa”. Para ello se describió el esquema metodológico propuesto (Estrategia de Intervención Urbana-Social), dando a conocer las distintas fases del programa y las formas de participación, enmarcadas en los objetivos planteados que permitirían llevar adelante con la comunidad las diferentes actividades y acciones necesarias para habilitar integralmente la UDU. Explicado el alcance del programa y el método, se solicitaron y recibieron comentarios positivos con respecto a la propuesta y los asistentes se mostraron interesados en formar parte del proceso. Con respecto al segundo punto de la agenda, se formularon preguntas a los asistentes relacionadas con la formas de organización existente (capital social) y los yacimientos de empleo existentes o potenciales.

Capital Social - Organización Comunitaria. La comunidad de la UDU esta organizada en seis (6) Asociaciones de Vecinos, legalmente constituidas y registradas ante los diferentes organismos de la administración pública local. Dichas asociaciones cuenta con su

correspondiente Junta Directiva, conformada por nueve (9) miembros que se asocian en estricto orden de representatividad. En relación a la capacidad de gestión los líderes informaron que la rehabilitación hecha en la UDU después del deslave, fue por autogestión. La comunidad ha construido caminos vecinales, escaleras y ejecutado obras de drenaje para solucionar problemas en algunos sectores, con sus propios recursos, lo que significa que la comunidad organizada de esta UDU cuenta con capital y cohesión social importante que les ha permitido identificar soluciones y ejecutar las obras necesarias, son actores responsables de las mejoras realizadas a su hábitat. Reconocen sin embargo, que en la búsqueda de mejorar su calidad de vida en el corto plazo y por ausencia de conocimiento han cometido errores, por ejemplo al querer canalizar los sistemas de drenajes naturales. Esto se debe a la falta de programas de canalización de las quebradas y de mecanismos de orientación y respuesta por parte de los organismos competentes para la realización de estas obras.

Identificación de Yacimientos de Empleo. Según los entrevistados existe un alto índice de desocupación en la UDU. La mayoría de la población económicamente activa se dedica al comercio informal y a los servicios. Las posibilidades que brindan las dos grandes fuentes de trabajo de estado Vargas, el Puerto de la Guaira y el Aeropuerto de Maiquetía son limitadas, ya que las personas empleadas provienen en su mayoría de Caracas. En cuanto a los niveles de educación y capacitación, existe un alto índice de población juvenil y adolescente fuera del sistema escolar, que aunado a la inexistencia de equipamiento educacional cercano dificulta la posibilidad de acceder al mercado de trabajo. El recurso humano disponible se dedica a la recolección de basura, transporte de materiales de construcción y albañilería. Esta última actividad se viene desarrollando con mayor intensidad en la actualidad ya que existe gran

interés en la comunidad de mejorar el estado de sus viviendas. Esta realidad hace necesario emprender tareas dirigidas a generar otras oportunidades de empleo, para lo cual los miembros de las Asociaciones de Vecinos plantearon la creación de Centros de Capacitación Laboral, relacionados con la vocación y recursos del estado Vargas y sugirieron las siguientes áreas de formación: Guías Turísticos, Agentes Aduanales, Interventores, Inspectores de Obras, Tráfico y Controladores Aéreos, Constructores de Barcos y Operadores para enlatados del mar.

3.3. Trenzado Urbano y Social: Un nuevo modelo de intervención y formulación-gestión de la política de habilitación de barrios

3.3.1. Gestión sostenible de la política de Habilitación de Barrios

La propuesta de intervención urbano-social diseñada para la UDU Los Claveles, permitió ganar el Concurso nacional de Ideas promovido por CONAVI en 2002. La propuesta incorpora una dinámica participativa de base territorial donde la lógica comunitaria se encuentra en la raíz del proceso y la agenda se focaliza en cuestiones de ordenación del territorio, de equipamiento y de infraestructura básicas, es decir, en la inversión creadora de capital físico directamente conectado con el capital social y las necesidades de la población residente y, la respuesta eficiente a las necesidades de la UDU, genera capital político y fortalece la gobernabilidad entendida según Font (2001: 98), como gestión y dirección pública de intereses y demandas. El método tiene por objeto desarrollar procesos de aprendizaje desde la experiencia y capacidades en la comunidad tendientes a la cooperación, cogestión, compromiso, que le permitan identificar y priorizar sus necesidades, el manejo de proyectos y posteriormente, la gestión de recursos financieros, para mejorar su hábitat y condiciones de vida. El conocimiento y enfoques

del equipo técnico se ponen al servicio de la formación y capacitación de la comunidad, de manera que realicen distintas funciones, desde seguimiento hasta la evaluación y gestión de la propuesta **Habilitación Sostenible e Integral de Barrios**, de acuerdo a lo establecido en la Constitución del 99.

Este proceso deliberativo y dialogante propuesto se apoya en la realización de actividades de encuentro de actores: asambleas plenarias, reuniones, mesas de trabajo y talleres, donde se estimulará y canalizará el proceso de diálogo y de retroalimentación continua con la comunidad, a partir del cual se construirán consensos y se formularán las políticas. El logro de una cooperación eficaz entre los diferentes actores refuerza el consenso y la confianza, iniciándose así un círculo virtuoso. Este contexto participativo incluye a ciudadanos que expresan sus necesidades y preferencias, a los agentes externos, económicos y socialmente activos que asumen roles importantes en la provisión de servicios públicos. El proceso habilitará a la administración para garantizar la gobernabilidad de la red de actores que pasaran a ser agentes colaboradores.

3.2.2. Capital social y coordinación social una vía hacia la gobernanza urbana

El **capital social** se asume como característica de una sociedad capaz de promover eficiencia social al facilitar acciones coordinadas y la coordinación social, como una forma de gobernabilidad de acuerdo a Lechner (2000). El capital social se apoya en la confianza que facilita la cooperación necesaria para la actuación coordinada, la reciprocidad que facilita la resolución de problemas de acción colectiva y las redes de compromiso cívico, representadas por el asociacionismo voluntario.

La participación de los ciudadanos en procesos de elaboración, implantación y evaluación de políticas y proyectos urbanos contribuye a la creación de capital social. En este sentido, el desarrollo de la comunidad es a la vez una práctica profesional y una estrategia de participación socio-política (Lechner, 2000).

El enfoque de desarrollo comunitario propuesto no intenta imponer soluciones usando el conocimiento profesional, por el contrario pretende estimular a la gente en su medio local, expertos en sus procesos y conocedores de su propio ambiente y forma de vida, para definir la naturaleza de sus problemas y determinar, no solo soluciones sino también prioridades. Por otro lado, estudios de asociaciones exitosas indican que, las comunidades que logran sus objetivos y son capaces de adaptarse a las circunstancias cambiantes, están enraizadas en una larga tradición de organización colectiva o capital social. La articulación de diferentes mecanismos de participación e implicación ciudadana en estos procesos de Habilidad Integral de Barrios, pueden incidir tanto en los componentes estructurales como cognitivos del capital social, coordinación social y en la gobernabilidad democrática. Todo esto debe apoyarse en la educación comunitaria cuya premisa de acuerdo a Rifkin (2000: 325), es preparar al colectivo para que sepan acceder a su cultura y participar activamente en ella y por lo tanto se constituye en complemento y antídoto para el conocimiento simulado que se acumula en el ciberespacio. Siguiendo a este autor, la educación debe nutrir la confianza social y la empatía y promover la intimidad con los demás, de manera que se entienda el papel crucial de la cultura para preservar la vida civilizada.

Por otro lado, la participación en la gestión local es una nueva opción que se relaciona con la tendencia creciente a la creación

de formas de organización no gubernamental, como movimientos sociales, asociaciones civiles y ONG's, que viabilizan la participación ciudadana en la gestión de los servicios públicos tendentes a mejorar la calidad de vida en las ciudades, que cumplen un rol importante de empoderamiento social y en la definición de las políticas y actividades estatales. El foco de la propuesta es crear una nueva institucionalidad y una gestión pública más permeable a las demandas emergentes de la sociedad, retirar del Estado y de los agentes sociales privilegiados, el monopolio de la definición de la agenda social y, asumir un nuevo concepto de interés público que debe ser "plural y descentrado" y "una nueva contractualidad", que implique transformaciones en la gestión local para mejorar la calidad de vida en las ciudades (Brugué y Goma, 1998). La propuesta de estructuración urbana propuesta de la UDU se corresponde con el principio de ampliación del espacio público social, a partir de la conformación de un sistema de espacios de vida colectiva a diferentes escalas, tanto a nivel de las Unidades Básicas de Gestión, UBG, como de la UDU, conformando recintos para el encuentro y la interacción comunitaria. Esta interrelación entre el espacio físico y el social, promueve la cohesión y el capital social.

3.2.3. Autogestión Social

La participación de la población en la gestión de la Habilitación Integral de Barrios, tiene dos objetivos, legalizar las actuaciones (invasión de tierras y toma ilegal de servicios) y compartir la construcción y consolidación de los barrios promoviendo la autogestión social. En este proceso de autogestión social se establecen nuevos canales de participación y comunicación que facilitan el acceso de las comunidades excluidas a los servicios, como vivienda e infraestructura, siendo el objetivo final mejorar su calidad de vida. La participación se

apoya en el principio de subsidiariedad, según el cual cualquier función debe ser gestionada y ejecutada al nivel más cercano al ciudadano para ganar eficacia y, en procesos de descentralización, que permiten fortalecer la gestión y el uso de recursos en los espacios locales. La participación es la condición fundamental para que la descentralización contribuya a aumentar la eficiencia en la provisión de bienes públicos, pero no cualquier participación, sino una participación deliberativa directa (Finot, 1999).

La autogestión social para Cunill (1997), es un modelo de gestión donde el ciudadano participa en la toma de decisión y en la gestión de los servicios y el gobierno local participa como facilitador y regulador de servicios en vez de prestador directo, es una estrategia alternativa al mercado y, está diseñada para expresar preferencias en la administración de servicios. Este modelo permite que representantes de un grupo de usuarios sean elegidos para participar en actividades específicas de gobierno. A pesar de ello, la participación de la sociedad civil en la producción de bienes públicos es un tema importante en el marco de la nueva vinculación Estado-sociedad civil y de los factores que facilitan la autoorganización social. En la acción colectiva destacan dos factores: el tejido social y la horizontalidad de las relaciones sociales, ambos factores representan un potencial para la organización social espontánea y para la creación de capital social, clave para favorecer la autonomía de la sociedad y limitar el poder del Estado. Mejorar la calidad de vida a través de la autogestión social depende del potencial de la sociedad para organizarse o capital social (Giddens, 1996; Fukuyama, 1996). El capital social es crítico para horizontalizar las organizaciones, crear redes sociales de apoyo y generar cohesión social y confianza mutua. En este sentido, confianza y capital social son clave para construir redes sociales, formales e informales y en las

comunidades emergentes, basadas en experiencias comunes, que comparten conocimiento y prácticas, les permite obtener economías de escala y reconstruir valores morales o, capital ético (Castells, 2000).

3.3. Habilitación de la periferia urbana con los ciudadanos

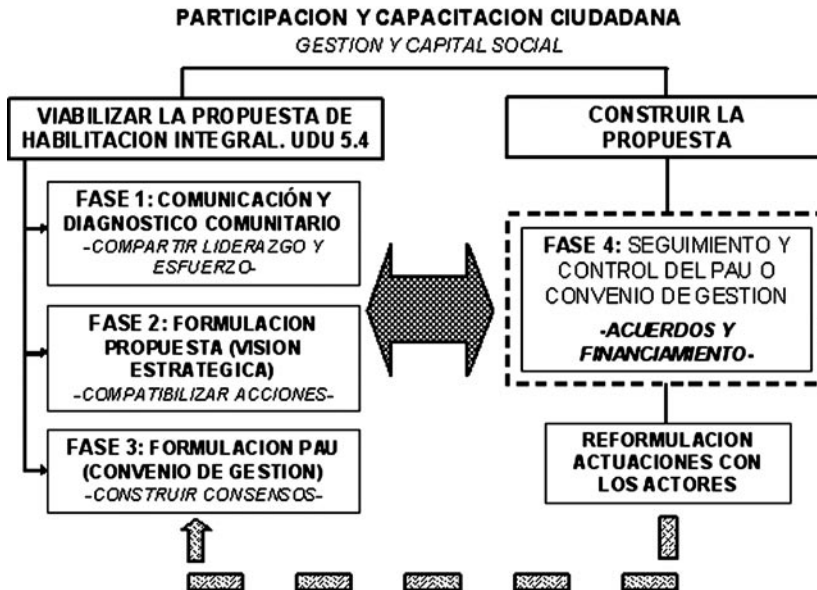
El método propuesto intenta superar los problemas de la planificación urbana en Venezuela y la organización social tradicional a partir de la creación de un nuevo sujeto de participación y gestión local: las Unidades Básicas de Gestión -UBG-, (ahora Consejos Comunales) para que participen en el proceso de habilitación de la UDU y gestionen y se corresponsabilicen conjuntamente con otros actores, los programas y proyectos urbanos y sociales.

Enmarcada en estas consideraciones, la **PROPUESTA DE HABILITACIÓN**, se estructuró en cuatro (4) Fases, las tres primeras se corresponden con la Viabilización de la Propuesta y, la cuarta con la ejecución de la propuesta una vez aprobada por la comunidad. La Fase 1: Comunicación y Diagnóstico Comunitario, tiene por objeto iniciar el proceso participativo y deliberativo con la comunidad, a partir de dos premisas, compartir liderazgos y esfuerzo y, aprender haciendo, en un ambiente de tolerancia activa (respetando al otro). En esta fase se explica y delibera con los líderes comunitarios sobre el contenido del Programa de Habilitación (percibida como “oportunidad” para mejorar su hábitat) y, la necesidad de realizar el Diagnóstico Social, para conocer su percepción de la UDU (necesidades), e identificar a los líderes comunitarios para conformar el Comité de Seguimiento.

En la Fase 2: Formulación de la Propuesta Urbana se construye con la comunidad la visión estratégica compartida de la UDU, después de

presentar y someter a consideración los resultados del Análisis de Sitio y, las directrices que enmarcan el Anteproyecto Urbano; en la Fase 3: Elaboración del Programa de Actuaciones Urbanísticas (PAU) o Convenio de Gestión, se contrasta la visión formulada por la comunidad con las necesidades y oportunidades de la UDU (Construcción de Consensos) para definir las acciones a proponer y, se firma el Convenio de Gestión Estratégica, que contiene los proyectos y acciones acordada y explicita la Corresponsabilidad en la Gestión y, en la Fase 4: Construcción de la Propuesta, incluye tanto el proceso de Control y Seguimiento de la Ejecución del Convenio (logros, acuerdos y financiamiento) como la reformulación de las actuaciones con los diferentes actores involucrados en la medida que aparecen nuevos problemas u oportunidades -proceso de retroalimentación e interacción continuo- (Cuadro 8 y Gráfico 2).

Gráfico 2: Estrategia de Intervención Urbana y Social



Fuente: Ferrer, M. 2002.

En relación con los agentes intervinientes y, para poner en marcha un proceso de participación es necesario comprender y conciliar los intereses de los actores e involucrarlos en el proceso de planificación y desarrollo urbano, a partir de la formulación de una estrategia concertada de futuro para la comunidad. En este contexto y con el objetivo de seleccionar e invitar a participar a los actores en el proceso para formular el Convenio de Gestión Estratégica se consideraron los criterios adoptados y descritos en el caso Malecón.

3.3.2. Estructura Organizativa para gestionar el Convenio de Gestión

Para canalizar la expresión comunitaria que genera el proceso de intervención propuesto se analizará con la comunidad la conformación de una unidad operativa que facilite el seguimiento y evaluación de los resultados de la acción común. Esto hace posible que la comunidad y las instituciones tengan conciencia de los resultados de sus actividades comunes, que resultan del proceso de negociación e intercambio producto del método de intervención propuesto. En este sentido, se plantea a la comunidad la conformación de una Estructura Organizativa temporal para viabilizar la elaboración de la Propuesta de Habilitación Integral de la UDU “Los Claveles”, que se denominaría inicialmente, Comisión de Seguimiento y cuyo objetivo fundamental será gestionar-viabilizando el proceso de elaboración de las Fases 1 y 2: Diagnóstico y Anteproyecto Urbano, para luego transformarse en una estructura de carácter permanente, Comité de Gestión, que canalizará y viabilizará el Programa de Actuaciones Urbanísticas o Convenio de Gestión, documento que reúne todas las acciones del Anteproyecto Urbano, las necesidades planteadas por la comunidad y de los representantes de las Asociaciones de Vecinos o UBG (Gráfico 4).

Gráfico 4:

SINTESIS PROPUESTA DE GESTIÓN
PROCESO DE HABILITACIÓN INTEGRAL



Fuente: Ferrer, M. 2002.

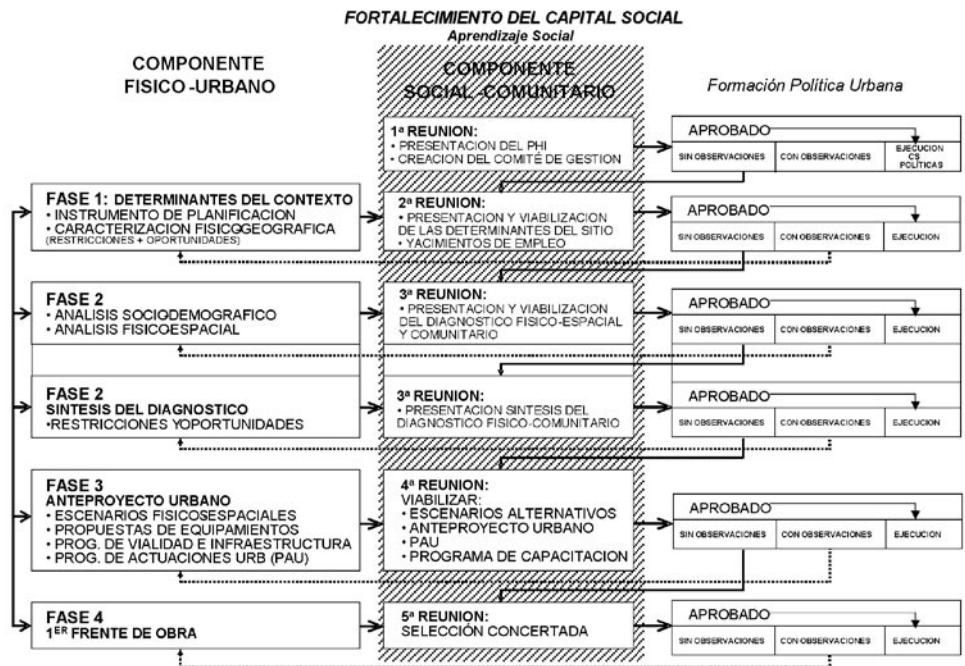
El Convenio de Gestión es el resultado de un proceso deliberativo con la comunidad y discutido con los diferentes actores involucrados para construir consensos y se legitima a través de su firma. De esta forma se transforma en el instrumento de compromiso colectivo y de corresponsabilidad entre los actores y viabiliza la construcción del Proyecto de Habilitación de la UDU. El aprendizaje social que se desarrolla a partir de este proceso dialogante y deliberativo (Giddens, 1996) basado en escucha activa entre actores (Crozier, 1996), permite la aparición de posibilidades inéditas de aprendizaje y cambio social (Friedmann, 1997).

3.3.3. Metamorfosis de la política urbana: Trenzado de componentes urbano+social-comunitario y formulación-gestión de la política

El Gráfico 3 explicita el proceso diseñado que permite trenzar y articular los componentes físico-urbanos y social-comunitarios, para viabilizar cada etapa de desarrollo del proyecto con la comunidad, que aprende desde la experiencia deliberadamente programada y concertada con ellos. Este proceso en el que se comunica-viabilizando cada etapa

horizontalmente, resulta en propuestas de políticas, proyectos y acciones que pueden acometerse a corto plazo, superando el rechazo de los políticos a los planes por el tiempo que requieren para formularse e iniciar su ejecución. De esta forma se responde oportunamente a las necesidades sentidas por la comunidad, lo cual genera capital político, legitimidad por desempeño y por ende, incrementa la gobernabilidad local.

GRAFICO 3: Trenzado Urbano y Social



Fuente: Elaboración propia, 2006 a partir de Ferrer, M. (2003).

3.3.4. *Componente social-comunitario*

Como parte de proceso de gestión de la política de habilitación se realiza un diagnóstico social con apoyo del Comité de Seguimiento propuesto que, a partir del diálogo y deliberación entre actores

construya consensos para mejorar su rendimiento. La interacción y el diálogo permiten la aparición de la empresa creadora de conocimiento. Se proponen dos procesos de capacitación, el primero está vinculado con la viabilización de la propuesta -aprendizaje generado a través de participación -aprender haciendo- , es decir desarrollar la capacidad de formulación y gestión de programas, planes y proyectos y el segundo, tiene por objeto identificar y desarrollar capacidades específicas relacionadas con la formación para el trabajo.

El proceso de emponderamiento social propuesto consiste en reconocer valores y aclarar conceptos con el objetivo de fomentar las actitudes necesarias para comprender y apreciar las interrelaciones entre el hombre - cultura y medio biofísico. El objetivo básico de este proceso es lograr que las acciones educativas se conviertan en verdaderas experiencias de aprendizaje social. El éxito de estas acciones educativas radica en la motivación para el cambio de actitudes y por tanto, de las prácticas que desarrollan las personas en relación con su hábitat urbano (Friedmann). Por otro lado, el diagnóstico que se realizará con la comunidad tiene un objetivo clave, conocer las características sociales y económicas de la comunidad con el fin de diseñar estrategias dirigidas a fortalecer el capital social y contribuir a la formación y capacitación para el empleo. La participación de la comunidad en la elaboración del diagnóstico implica un proceso previo de formación para el diseño de las encuestas y posterior aplicación. Los objetivos propuestos son los siguientes:

Objetivos sociales: -Aprender haciendo y Aprender a aprender-

- Identificar la forma de organización de la comunidad: Asociaciones de Vecinos, Grupos Juveniles, Comunidades Religiosas, Asociaciones Civiles y ONG, entre otros.
- Conocer la capacidad de gestión de la comunidad (precedentes).

- Identificar los Líderes Comunitarios actuales y potenciales y calificar el grado de confianza y nivel de representación.
- Compatibilizar la relación entre formas asociativas y su territorialidad.
- Conocer la capacidad de respuesta de la comunidad a los problemas y necesidades.

Objetivos Económicos: -Identificar yacimientos de empleo-

- Identificar los niveles de formación y capacidad técnica laboral de la comunidad.
- Identificar las necesidades de capacitación en función potencialidades presentes y demandas planteadas en los planes de desarrollo de Vargas.
- Identificar las instituciones para la formación y fuentes de financiamiento.
- Conocer la estructura productiva de la comunidad y su entorno inmediato.

4. Conclusiones y reflexiones finales

Las conclusiones y reflexiones se estructuran en tres partes, la primera se refiere al Malecón y la segunda a Los Claveles y en la tercera se contrastan las dos de metamorfosis de las políticas públicas en Venezuela.

4.1. Malecón de Maracaibo: Conclusiones y Reflexiones Finales

En relación con el Proyecto Malecón de Maracaibo las conclusiones más importantes relacionadas con el proceso implantado, los logros obtenidos hasta la fecha y las reflexiones finales son las siguientes:

a. La propuesta de gestión diseñada e implantada viabilizó la formación de una política bottom up y su incorporación en la agenda de doce actores, concilió la gestión pública con la iniciativa privada y la comunidad, generando un aprendizaje colectivo desde la experiencia donde actores compitiendo para impulsar proyectos individuales, compartieron liderazgo y objetivos, a través del Convenio de Gestión Estratégica para rehabilitar colectivamente El Malecón de Maracaibo.

b. El proceso dialogante implantado implicó y permitió el surgimiento de una nueva cultura institucional y ciudadana, donde se comparten responsabilidades, liderazgos y compromisos.

c. Durante la investigación se desarrollaron y aplicaron nuevos enfoques y metodologías de gestión deliberativa y participativa, que viabilizaron la metamorfosis en la formulación de la política urbana o construcción de un pacto por Maracaibo.

d. En el proceso se evidenció la necesidad de involucrar a los diferentes actores sociales en el proceso de formación de la política urbana, como auténtica clave para desarrollar comunidades y ciudades sostenibles.

e. La participación del grupo de investigación, si bien fue clave al inicio del proceso, como promotores de la idea, posteriormente otros actores asumieron el proyecto como propio. Actualmente la Alcaldía de Maracaibo lo ha incorporado como parte del Proyecto “Cota 0”, cuyo objetivo es rescatar el borde costero de la ciudad.

En relación a la investigación universitaria aplicada (I+D+i) destaca: El potencial estratégico para generar impacto social; La emergencia de una universidad posfuncionalista, plural y posburocrática, que asume

la investigación, docencia y extensión como actividades académicas inescindibles y es responsable socialmente; La necesidad de involucrar a diferentes actores sociales, en el proceso de formación de la política urbana, como autentica clave para desarrollar comunidades y ciudades sostenibles. La experiencia ha hecho patente la necesidad de promover en los ciudadanos la valoración del patrimonio y formar tanto a la comunidad en general como a nuevos colectivos profesionales en el tratamiento y gestión del patrimonio urbano (natural y cultural), gestores urbanos y del patrimonio, lo cual requiere la continuidad y permanente acción formativa universitaria adaptada a las nuevas realidades que caracterizan nuestras ciudades, tarea que puede acometerse desde la investigación, la formación continua y desde los programas de postgrado, entre otros.

Ahora, ¿Por qué no se ha concretado el proyecto? Durante el lapso 2002-2004, el CRU siguió, negociando el monto del contrato gestionado para contratar a la empresa ganadora. Sobre este ultimo aspecto y según Cuenca (2004), funcionario del CRU, no se ha podido llegar a un acuerdo hasta la fecha. Esta situación tiene otras explicaciones que es importante señalar, por un lado, las fuentes de financiación estatal, el Fondo de Inversiones para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE) para estados mineros y petroleros, no financian la elaboración de proyectos solo la ejecución y por lo tanto, el financiamiento debió ser tramitado por la gobernación a través de otras fuentes como los organismos multilaterales y, por otro lado, a partir de 2003 un nuevo proyecto para el área central de Maracaibo se incorporó a la agenda del gobernador, “la renovación del Paseo Ciencias”, ahora Paseo de la Virgen de la Chiquinquirá o Chinita (patrona de la ciudad), que desplazó al proyecto del Malecón. Este proyecto con fuerte apoyo de la Iglesia y la feligresía, que articula espacialmente la Catedral y la

Basílica de la Chinita, fue construido e inaugurado a principios de 2004, sin haber seguido la praxis participativa y por concurso del Malecón.

¿Por qué el aprendizaje obtenido no llegó a consolidar una nueva cultura urbana donde se comparten valores y liderazgo y se participa en la toma de decisión desde la base (políticas bottom up)?. El cambio cultural o aprendizaje social requerido para compartir poder, liderazgo y responsabilidades, fundamental en toda sociedad democrática, libre y plural, requiere estrategias integrales, apoyadas por todas las instancias con poder y sostenidas en el tiempo. Sin embargo, a raíz de las críticas realizadas por distintos actores a la forma en que se gestionó el Paseo de la Chinita -debido a la existencia del referente “Malecón de Maracaibo”-, el CRU acordó llamar a concurso las siguientes etapas del Paseo. En consecuencia podría señalarse que el caso Malecón generó aprendizaje social.

Por otro lado, el grupo de investigación realizó una consulta entre los actores del Convenio para conocer su interés en retomar o no el proyecto y según los resultados obtenidos (por escrito y verbales), están de acuerdo en re-incorporar el Proyecto en su agenda. A partir de esta realidad los investigadores elaboraron una HOJA DE RUTA para lograr los objetivos pendientes del Convenio. En este sentido, la HR representa el compromiso y la responsabilidad social del grupo de investigación que se expresa a través del interés en profundizar y fortalecer cambios en la formulación y gestión de la política urbana y una nueva cultura urbana, donde se comparte liderazgo y valores, enmarcada en una democracia deliberativa y dialogante, que viabiliza la participación plural de todos los actores urbanos, como vía hacia una ciudadanía sostenible.

4.2. UDU Los Claveles: Reflexiones finales

Como reflexión y aporte final de este segundo caso, se sintetizan los resultados más importantes de la primera visita y reunión realizada con los líderes comunitarios de Los Claveles. De la reunión destacan los aspectos siguientes: La capacidad de gestión de la comunidad para alcanzar objetivos. La habilitación de la UDU después del deslave (diciembre de 1999), fue gestionada por autogestión, desmontando el mito del populismo clientelar de la sociedad venezolana. En cuanto a la cohesión social, el territorio y las comunidades, en la reunión se puso en evidencia la fortaleza del sentido de pertenencia de los habitantes, que se relaciona con un espacio público o un equipamiento comunal, dentro del cual se producen las relaciones sociales y donde todos se conocen y son capaces de identificar quien es y no es del sector o barrio.

Este espacio o servicio generalmente esta constituido por una calle, una vereda o un equipamiento deportivo. Esta identificación con el territorio a escala de barrio o sector constituye la célula urbana - social mínima, que se identifico como Unidad Básica de Gestión (UBG). La UBG (consejo comunal) es una figura con capacidad organizativa y gestionaría, que le permite a las asociaciones de vecinos intervenir y participar directamente en la identificación de las demandas de servicios y plantear soluciones a sus problemas. Así mismo permite el aprovechamiento de las oportunidades y potenciales presentes en su territorio socio-económicas y físico-naturales.

Necesidades sentidas y expectativas de cambio: los principales problemas que afectan a la comunidad están relacionados con la dotación de servicios de equipamiento de carácter comunal y obras

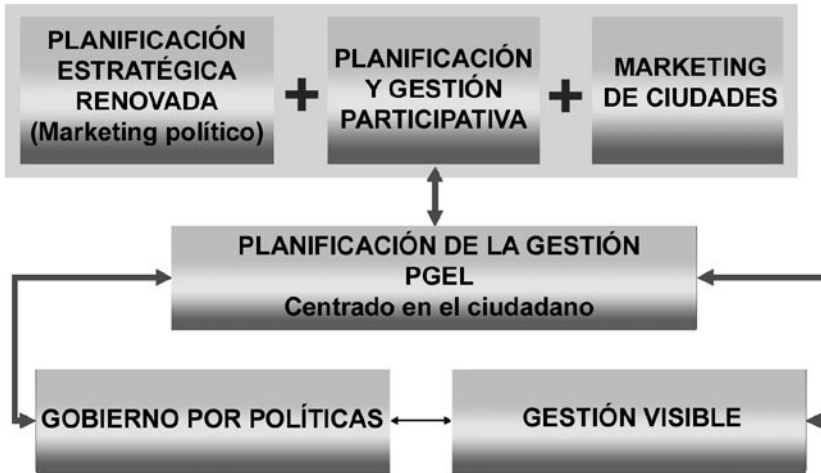
de ingeniería correctivas de los sistemas de abastecimiento de agua potable, así como la construcción de una red de canalización de aguas de lluvia y de escorrenteras. Es importante resaltar que estas obras son todas de carácter público-colectivo.

Futuro urbano, la Imagen deseada de la Comunidad: Como punto final de la agenda se formularon preguntas sobre la visión de futuro de la UDU, qué imagen urbana y de calidad ambiental querían lograr y al respecto plantearon la necesidad de desarrollar programas de recuperación y ordenamiento de espacios públicos y mejorar lo construido. En este sentido, recomendaron llevar a cabo las siguientes acciones: urbanizar los diferentes sectores que conforman la UDU; reforestar las áreas verdes; crear caminerías y veredas con ornato público; recuperar los espacios perdidos y mejorar las fachadas de las viviendas. En cuanto a qué cambiarían para mejorar la calidad ambiental de la UDU propusieron: canalizar las quebradas y construir amortiguadores de escorrentías de aguas; despejar los espacios construidos para convertirlos en espacios públicos y cubrir el ladrillo de las viviendas por fachadas frisadas y pintadas. Ante la pregunta, ¿qué dejarían y que cambiarían para mejorar la calidad de vida y de la comunidad en general?, plantearon lo siguiente: saneamiento de las condiciones de vida y del ambiente urbano; sustituir las viviendas en mal estado por espacios verdes y, recuperar los colectores y canalizar las aguas negras. En estas respuestas predominan las demandas colectivas sobre las individuales y las de carácter ambiental, por lo que se puede concluir que la comunidad ha asumido como meta la sostenibilidad de su hábitat, como expertos en su realidad.

Un miembro de la comunidad al finalizar la reunión señaló que, al recuperar y mejorar el ambiente, la conducta y la actitud de la comunidad cambia. Este planteamiento sintetiza el objetivo central de la metamorfosis de la política urbana propuesta.

Ahora, ¿Cómo impactar positivamente la calidad de vida en las ciudades y, qué hacer, para que los diferentes actores participen y ejecuten los planes urbanos? La solución parece estar en asumir la planificación de la gestión urbana como proceso que combina democracia directa y, propuesta efectiva y realizable, donde confluye lo social, económico y ambiental (Desarrollo Sostenible) en una misma dirección flexibilizadora (Trullen en Brugué y Gomà, 1998). Los objetivos generales de este proceso son, lograr la viabilidad -política, institucional, social-cultural y financiera- del plan en un ambiente democrático que permite gobernar la incertidumbre, apoyándose en procesos deliberativos y dialogantes, para construir un nuevo pacto por la ciudad y, potenciar el capital y la cohesión social, mediante la participación y emponderamiento de los actores urbanos. Este nuevo “instrumento” el Plan de Gestión Estratégica Local (PGEL) propuesto por Ferrer (2003) viabiliza la consulta, el registro y la comunicación de las decisiones políticas del GGV, da cabida al proceso dinámico de toma de decisiones que implica, la construcción y de-construcción de consensos (crear y re-crear consensos y acuerdos), en un contexto en continuo cambio, donde participan una pluralidad de actores con posiciones divergentes y, una visión de largo plazo, donde los resultados pueden ser evaluados ex antes, es un plan por políticas (Uvalle) para la gestión estratégica local (Grafico 4).

Gráfico 4: PGEL, plataforma del Gobierno de la Gestión Visible



Fuente: Ferrer, M. 2006.

Nota: PGEL= Plan de Gestión Estratégica Local. CLPG= Consejos Locales de Planificación y Gestión (propuesto)
GGV= G/P (Gobierno por Políticas, Uvalle, 2002) + BUEN GOBIERNO+LEGITIMIDAD+ GOBERNABILIDAD

3.3. Las dos metamorfosis

Comparando los dos tipos de metamorfosis de las políticas públicas señaladas en la introducción, la derivada de las propuestas de gestión de los casos de estudio y las misiones, se puede concluirse que las primeras intenta crear una nueva cultura urbana y romper con el petropopulismo clientelar (Oppenheimer, 2005) a partir del empoderamiento ciudadano, la formación de capital social, el desarrollo de capacidades donde se comparten valores, liderazgo y la visión, el respecto a las instituciones y a las normas y la responsabilidad sobre la calidad del hábitat desde practicas posburocráticas. En el segundo caso o tipología, si bien las misiones responden a necesidades sentidas por las comunidades, el proceso de gestión de la política refuerza la cultura populista clientelar y los antivalores del venezolano, la informalidad o todo vale, la relación simbólica líder-mesiánico (caudillo) pueblo y la dependencia en las

dadivas del gobierno -subsidio misionero según España (2006)-, desde prácticas preburocráticas (Aponte, 2006) sin control y al margen de la institucionalidad.

Finalizo coincidiendo con Oppenheimer (2005: 340), cuando plantea que bastan pocas y sencillas reformas para que los países latinoamericanos atraigan inversiones masivas y despeguen tan rápido como lo hicieron Irlanda (el mayor exportador de software del mundo), España, La Republica Checa, China, India y los Tigres Asiáticos. Con un marco legal que ofrezca mayor seguridad jurídica -producto de acuerdos supranacionales o internos- una cultura de mayor competitividad comercial, educativa y científica con el resto del mundo, los países de LA podrían vencer la pobreza y aumentar el bienestar rápidamente. Los ejemplos de países que funciona bien según este autor están a la vista y los que no los ven, es porque están mas interesados en vender teorías conspirativas o ideologías huecas para su propio beneficio que en reducir la pobreza.

Bibliografía

AGUIRRE, Jesús María S.J. (2006). “Déficit de ciudadanía”. Editorial en **SIC**. Núm. 683. Abril. Fundación Centro Gumilla. Caracas (Venezuela).

APONTE BLANK, Carlos (2006). “Balance Social 2005”. En: **SIC**. Núm. 683. Abril. Fundación Centro Gumilla. Caracas (Venezuela).

BRUGUÉ, Quím y GOMÀ, Ricard (1998). **Gobiernos locales y Políticas Públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio**. Editorial Ariel S.A. Ciencia Política. Barcelona (España).

CABALLERO, Manuel (1999). **La crisis de la Venezuela contemporánea**. Monte Ávila Editores Latinoamericana, 2ª. Edición. Caracas (Venezuela).

CASTELLS, (1998). **La era de la información. Vol. III. Fin de Milenio**. Alianza Editorial.

CASTELLS, Manuel (2000). **La era de la información. Vol. 1. La sociedad red. 2ª. Edición**. Alianza Editorial. Madrid. (España).

CARRERA DAMAS, Germán (1997). Una nación llamada Venezuela. Monte Ávila editores Latinoamericana. 5ª. Edición. Caracas. (Venezuela).

CHAQUÉS, Laura (2004). Redes de políticas públicas. Centro de Investigaciones Sociológicas. CIS. Monografía Núm. 206. Siglo XXI de España Editores. Madrid (España).

CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA, CONAVI, (1999). Política Nacional de Vivienda y Ley de Política Habitacional. República Bolivariana de Venezuela.

CUNILL, Nuria. (1997). Repensando lo público a través de la sociedad. CLAD. Editorial Nueva Sociedad. Caracas. (Venezuela).

ESPAÑA, Luis Pedro (2006). “Las cifras de la pobreza en Venezuela. De las medias verdades a la utilidad verdadera”. En: SIC. Núm. 682. Marzo. Fundación Centro Gumilla. Caracas (Venezuela).

FERNANDEZ BACA-CASARES, Román (1999). Patrimonio Histórico, cohesión social e innovación. En: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico. Año VII, Núm. 27. Sevilla.

FERNANDEZ GUELL, José Miguel (1997). Planificación Estratégica de Ciudades. Editorial Gustavo Gili, S.A.

FERRER, Mercedes (2003). Políticas Urbanas en el Gobierno Local. Del plan al gobierno por políticas. Tesis para optar al título de Doctora en Ciencia Política. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad del Zulia. Maracaibo (Venezuela).

FERRER, Mercedes; AVILA, Nancy (2000). Construir la Ciudad: un paradigma de Gestión Urbana. En: **Venezolana de Gerencia Año 5 Núm. 10.** Maracaibo (Venezuela).

FERRER, Mercedes (2002). Propuesta de Intervención-Gestión Urbano-Social. Concurso de Ideas CONAVI, UDU Los Claveles, Maiquetía, Estado Vargas (Venezuela).

FERRER, Mercedes y, QUINTERO, Carolina (2002). REALIZANDO LO IMAGINADO. La formación de una política urbana desde la investigación universitaria. En: **Venezolana de Gerencia, Año. 7 Núm. 20.** Maracaibo (Venezuela).

FERRER, Mercedes (2005). “GGV: Hacer Ciudad, Legitimidad y Gobernabilidad”. En: **Espacio Abierto.** Volumen 14 Núm. 4 (octubre-diciembre). Maracaibo (Venezuela).

FINOT, Iván (1999). “Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina”. **CLAD, Reforma y Democracia,** Núm. 15, pp. 35-58. Caracas (Venezuela).

FONT, Joan (2001). Ciudadanos y decisiones públicas. Editorial Ariel. Barcelona.

FUKUYAMA, FRANCIS (1996). CONFIANZA (Trust). Las virtudes sociales y la capacidad para generar prosperidad. Editorial Atlántida. Buenos Aires.

GARCIA, Pedro José (2006). “Lo público bajo (El) Silencio. ¿Un Triangulo de las Bermudas en el centro?”. En: SIC, No. 683. Abril. Fundación Centro Gumilla. Caracas (Venezuela).

GATES, Bill (1999). Los negocios en la era digital. Plaza y Janés S.A. (Estados Unidos de América).

GONZALEZ, Dobrudcha (2000). Francisco Herrera Luque: Postura Contrahistoriográfica. En: Cinco Siglos de Historia Irreverente. Herrera Luque, De los viajeros de Indias a 1998. Fundación Francisco Herrera Luque. Editorial Grijalbo S.A. Venezuela.

LACRUZ, Tito (2006). Misiones y participación popular. En: SIC. Núm. 682. Marzo. Fundación Centro Gumilla. Caracas (Venezuela).

LECHNER, Norbert (2000). “Tres formas de coordinación social, a propósito de la “sociedad de redes” de Dirk Messner”. Dialogo Científico, Revista Semestral de Investigación sobre Sociedad, Derecho y Economía del Centro de Comunicación Científica con Ibero-América (CCC). Tubinga. Vol. 9, Núm. 1/ 2.

OPPENHEIMER, Andrés (2005). CUENTOS CHINOS. El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina. Random House Mondadori, Caracas (Venezuela).

PORTILLO, Alfredo (2006). “Los consejos comunales: entre la exigencia electoral y la necesidad de una gestión efectiva”. En: SIC. Núm. 683. Abril. Fundación Centro Gumilla. Caracas (Venezuela).

PRECEDO, Andrés (1996). Ciudad y Desarrollo Urbano. Editorial Síntesis, S.A. Madrid. (España).

RANGEL, Carlos (2005). DEL Buen Salvaje al Buen Revolucionario. Editorial CRITERIA. Caracas (Venezuela).

RIFKIN, Jeremy (2000). La era del acceso. La revolución de la nueva economía. Editorial PAIDOS. Barcelona. (España).

SOSA, Arturo s.j. (2006). “La legitimidad democrática y el futuro de Venezuela”. En: SIC. Núm. 681. Enero-Febrero. Fundación Centro Gumilla. Caracas (Venezuela).

SUBIRATS, Joan y GOMA, Ricard (2000). “Cambios en las políticas de bienestar e innovación en la Unión Europea”. En: Revista CLAD, Reforma y Democracia, Núm. 17.

URBANEJA ACHELPOHL, Luís Manuel (1997). En: **ESTE PAIS...!** Prólogo de Lubio Cardozo. 5ª. Edición. Monte Ávila Editores Latinoamericana. C.A. Caracas (Venezuela).

VATHRODER, Klaus s.j. (2006). “La economía venezolana: una segunda mirada”. En: **SIC**. Núm. 683. Abril. Fundación Centro Gumilla. Caracas (Venezuela).



Necesidad de la Contraloría Social en las Gobernaciones Venezolanas

Haydée Ochoa Henríquez*
Deyanira Henríquez**
Yorberth Montes de Oca***
Elizabeth Boscán****

* Doctora en Estudios del Desarrollo. Investigadora del Centro de Estudios de la Empresa (CEE) de la Universidad del Zulia en materia de gestión pública. Acreditada en el Programa de Promoción al Investigador (PPI). Asesora en el CEE del Proyecto de Investigación: Control Social a las Gobernaciones.

** Comunicadora Social, consultora en el Proyecto de Investigación: Control Social a las Gobernaciones, financiado por el FONACIT, adscrito al CEE.

*** Magíster en Gerencia Pública, investigadora del CEE, acreditada en el PPI. Coordinadora del Proyecto Control Social a las Gobernaciones.

**** Magíster en Gerencia Pública, investigadora del CEE, acreditada en el PPI. Coordinadora del Proyecto Control Social a las Gobernaciones.

Abstract

Los autores explican cómo las gobernaciones intermedias entre el gobierno nacional y el local han adquirido importancia significativa desde que se inició el proceso de descentralización político – territorial a fines de los ochenta en Venezuela, debido a la gran cantidad de competencias económicas y sociales asumidas y a los cuantiosos recursos que manejan. Este proceso tuvo lugar en nombre de la participación y la eficiencia, sin embargo, hasta ahora lo que existe es una descentralización territorial del poder; éste no ha bajado a los ciudadanos. El control social, concebido en este trabajo como el seguimiento de los ciudadanos a la gestión del aparato estatal en función de intereses colectivos, constituye una estrategia con gran potencial para la democratización y la satisfacción de las necesidades colectivas.

Palabras clave: Contraloría social, gestión pública, gobernaciones, descentralización y Venezuela.

The authors explain how the intermediate governments between the national government and the premises have acquired significant importance since the beginning process of political decentralization - territorial by the end of the eighty in Venezuela, due to the great amount of assumed economic and social competitions and to the numerous resources that handle. This process took place in name of the participation and the efficiency, nevertheless, until now what exists is a territorial decentralization of the power; this one has not lowered to the citizens. The social control, conceived in this work as the pursuit of the citizens to the management of the state apparatus based on collective interests, constitutes a strategy with great potential for the democratization and the satisfaction of the collective necessities.

Key words: Social Contraloría, public management, gobernaciones, decentralization and Venezuela.

Introducción

En Venezuela el proceso de descentralización político-territorial iniciado en 1989, se justificó por la necesidad de eficiencia y de profundización democrática a través de la participación ciudadana, tanto desde el punto de vista económico como político; sin embargo, en los noventa y en la presente década, las gobernaciones, instancias del aparato estatal subnacional receptoras de competencias, han avanzado poco en términos de profundización de la participación. A favor de ésta, lo único relevante es, por una parte, la elección de los gobernadores que antes de la descentralización eran nombrados por el Presidente de la República, de las filas del partido que le da apoyo y por otra parte, la consulta a las comunidades por iniciativa de algunos gobernadores realizada eventualmente, así como algunos ensayos de control social a pequeñas obras vinculadas a servicios sociales en las comunidades.

El nuevo marco institucional que se construye desde 1999 crea un sistema de participación ciudadana que se establece formalmente en la constitución y atraviesa todas las leyes aprobadas en el contexto de la nueva carta magna. El sistema de participación incorpora al ciudadano en todos los procesos de gestión: en la planificación, la ejecución y el control, en este último caso se establecen controles a ser realizados por los ciudadanos para hacer seguimiento, desde el propio aparato estatal donde participan en otras fases de la gestión, lo que pudiéramos considerar como un control social interno y también se establece un control social a ser realizado por las comunidades organizadas lo que podemos considerar un control externo, en tanto sería realizado por comunidades sin responsabilidad en otras fases de la gestión.

El propósito de este trabajo es explorar la gestión de las gobernaciones en el contexto de la descentralización y la necesidad del control social a la luz de los límites que han tenido otras formas de participación ciudadana en estas instituciones. En general en la normativa las gobernaciones no son vistas como instituciones sobre las cuales deben actuar los ciudadanos, orientación que siguen las propias gobernaciones en la práctica. Con el nuevo marco institucional se avanza hacia un modelo participativo que centra la atención en materia de participación ciudadana en el nivel municipal, por su mayor cercanía al ciudadano, siendo la Contraloría Social un derecho de todos los ciudadanos, está llamada a llenar ese vacío que en materia de participación ciudadana existe en relación a las gobernaciones.

Descentralización y participación en los noventa.

Intentar hacer una caracterización crítica a la descentralización que se ha llevado a cabo en Venezuela es correr el riesgo de ser señalado como centralista. La descentralización se ha constituido en una ideología que todos debemos aceptar, como dice Carlos de Mattos (1989), localistas y neoliberales la defienden como una panacea que debe resolver los problema del desarrollo local y de la democracia.

A nuestro juicio, la descentralización político territorial tiene potencial para acelerar el desarrollo local y profundizar la democracia, pero en cuanto al desarrollo local estamos de acuerdo con de Mattos (1989) para quien en un contexto nacional neoliberal, que fue en el cual surgió la descentralización en Venezuela, poco puede hacer el gobierno local en torno a un desarrollo alternativo al promovido a nivel central y en cuanto a la posibilidad de contribuir a profundizar la democracia, que fue el argumento utilizado para ponerlo en práctica en nuestro país; en

los términos en los cuales se planteó la descentralización, es poco lo que puede contribuir a la democracia.

En Venezuela la descentralización comienza a gestarse a mediados de los ochenta en el marco de un proyecto de reforma del Estado que comprendía también el paso de una economía por sustitución de importaciones a una economía de mercado, así como la reducción del tamaño del Estado especialmente a través de la privatización, fue un proyecto con una clara tendencia neoliberal.

El proyecto de descentralización fue acelerado a raíz de los sucesos conocidos como el Caracazo¹, esto evidencia que se concebía como una estrategia de legitimación del gobierno.

Dos instrumentos legales fueron creados para definir la descentralización:

1) La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencia del Poder Ejecutivo (Congreso Nacional, 1989), que ha servido de marco jurídico para traspasar a las gobernaciones, competencias exclusivas (vinculadas a la economía) y concurrentes (relacionadas con la dimensión social) y 2) La Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado y Alcaldes (Congreso Nacional, 1989).

La primera ley está diseñada para traspasar competencias del poder nacional al estatal, lo único que se prevé en materia de participación en esta ley, lo establece el artículo 25, según el cual el gobernador deberá dictar el reglamento del Comité de Planificación y Coordinación,

¹ Protesta social espontánea iniciada el 27 de febrero de 1989, de aproximadamente cinco días, en contra de las tarifas del transporte como consecuencia del incremento del precio de la gasolina, pautado en el paquete neoliberal del gobierno de Carlos Andrés Pérez en ese año.

dicho Comité estaría presidido por el gobernador, integrado por su tren ejecutivo, alcaldes y jefes de oficinas nacionales y regionales con jurisdicción en el Estado. De acuerdo a este reglamento se “podrá establecer la participación en el Comité de los Parlamentarios nacionales y de los sectores económicos, sociales, laborales y culturales de la comunidad” (Congreso de la República, 1989), de esta forma se deja a discrecionalidad de las gobernaciones la incorporación de la participación ciudadana, para avanzar en la democracia participativa. La reglamentación de estos Comité realizada en cada gobernación no previó la participación de los sectores en referencia, quedando así el proceso de descentralización reducido legalmente a una descentralización territorial del poder, proceso ligado a lo que es la segunda ley.

La segunda ley rompe con la práctica de escogencia de éstos por el Presidente de la República, entre miembros del partido político que lo lleva al poder. Con esta ley se intenta ampliar la democracia representativa. Este tipo de democracia, se sustenta en tiempo neoliberales, según Paramio (1996) en la tesis según la cual “las instituciones democráticas permiten el desarrollo de una economía de mercado, evitando las arbitrariedades de los gobiernos y el establecimiento de vínculos privilegiados de algunos sectores empresariales con los gobernantes”, es decir la democracia sería de este modo un instrumento de legitimación de la economía de mercado, contrario a la tesis según la cual “en los países en desarrollo la pugna distributivas, en un marco democrático, pueden hacer imposible la eficiencia económica” (Paramio, 1996). Como ejemplo de esta contradicción de la democracia con la economía de mercado y la correspondencia de ésta con regímenes autoritarios en los países en desarrollo, el mencionado autor presenta el éxito de los nuevos países industrializados de Asia, con gobiernos autoritarios.

La ampliación de la democracia representativa al incorporar la elección de los gobernadores puede ser interpretada como favorable a la legitimación. Después de los sucesos del caracazo, el mismo año se realizaron por primera vez las elecciones de gobernadores, obteniendo el partido de gobierno once de un total de veinte gobernaciones, es decir el 55%, (Ochoa, 2005), aunque con una abstención alta, que puede ser interpretada como signo de protesta.

Estamos así en presencia de un proceso de descentralización que a pesar del discurso, no está diseñado para profundizar la democracia. Más allá de las elecciones de los gobernadores, realizadas con escaso poder de convocatoria expresado en la alta abstención, el modelo de descentralización original no previó la participación de los ciudadanos en el aparato público, se trata en definitiva de una descentralización territorial del poder, modelo en el cual los ciudadanos quedan marginados del poder.

La gestión de las gobernaciones ¿profundiza la participación?

La descentralización significó el traspaso de competencias del nivel central a las gobernaciones de los estados, instancias intermedias entre el nivel local (municipal) y nacional, las cuales hasta entonces tenían un rol muy reducido en la sociedad, al lado del nivel central y el municipal. Con este proceso las gobernaciones asumen numerosas competencias, exclusivas y concurrentes, las primeras están en estrecha relación con la economía y las segundas son las vinculadas al desarrollo social, entre ellas educación y salud. El traspaso de competencias ha significado en la práctica, la privatización de las competencias vinculadas a la economía y el traspaso de competencias de tipo social a ONGs, aunque gran parte de éstas continúan en poder de las gobernaciones.

A. Gestión de los servicios vinculados a la economía

Estos servicios son fundamentalmente puertos, aeropuertos, vialidad, y puentes entre otros; fueron privatizados casi de inmediato, para la mayor parte de estas competencias el gobierno nacional exigió privatización, lo cual quedó establecido en los convenios de transferencia. La privatización permitió dismantelar la vieja administración de esos servicios a la economía, la cual constituía un gran obstáculo a la economía de mercado.

La gestión de las gobernaciones en este caso se reduce a dos procesos, ambos de gran complejidad: el primero, la contratación de las empresas que se encargarían de la prestación del servicio, con todo lo que ello implica desde el punto de vista de distribución del poder y el segundo, en el cual se centran posteriormente las gobernaciones, el seguimiento de la ejecución, para esto las gobernaciones han creado entes autónomos y semi-autónomos.

Para algunos, a través del primer proceso se produce democratización del capital, la descentralización permitiría la participación de diversos capitales, sin embargo en la práctica la administración de estos servicios ha estado en pocas manos en todo el país, incluso en algunos casos se trata de consorcios extranjeros y muy lejos de la concepción de democratización del capital que incorpora a los trabajadores como propietarios. Los capitales involucrados en esta actividad tienen una larga experiencia transnacional en la materia y vinculaciones con el poder, que les facilita acceso a los contratos.

Aparte de esta exclusión de los trabajadores como posibles propietarios, la gestión de las organizaciones creadas para ejercer el control a las empresas contratadas, ha asumido características favorecedoras de

la flexibilización laboral, para tales efectos se han creado los entes descentralizados administrativamente. La creación de éstos es una de las recomendaciones de la Nueva Gestión Pública (NGP), en la propuesta del CLAD (1998:15), esta institución plantea que “En la actividades exclusivas del Estado que permanezcan a cargo del Gobierno Central, la administración debe basarse en la desconcentración organizacional. Los organismos centrales deben delegar la ejecución de la funciones hacia las agencias descentralizadas. El principio que orienta este cambio es el de que debe existir una separación funcional entre las estructuras responsables de la formulación de políticas y las unidades descentralizadas y autónomas ejecutoras de los servicios y de esta manera, orientar la administración pública a través del control de los resultados obtenidos por las agencias autónomas”. Está planteado entonces que sobre este sector sólo interesan los resultados, el modo cómo se lleve a cabo el proceso de gestión no interesa, esto puede sintetizarse en la famosa frase: el fin justifica los medios.

Ese proceso que no interesa a la NGP, aunque a nuestro juicio, sólo en la medida en que los resultados esperados se logren, es un proceso con condiciones laborales particulares de flexibilización laboral para un sector importante de los trabajadores, entre las cuales se encuentran: contratación por tiempo de trabajo, interrupción del trabajo para evitar derechos de estabilidad, bajos sueldos, dificultades para la organización sindical, y entre otras, sustitución de las relaciones laborales por relaciones empresariales. Tal como ha dicho Ermida (1999: 139) refiriéndose a las empresas privadas en tiempos de globalización: “tienden a organizarse sobre la base de dos grupos bien diferenciados de trabajadores: a) un núcleo de trabajadores estables, protegidos con buenas remuneraciones y calificaciones, y b) una “periferia” inestable, precaria, rotativa, mercerizada o informal”.

La junta directiva de los institutos autónomos, es decir, la instancia donde se toman las decisiones, es nombrada por el gobernador y en el caso de los servicios autónomos su condición semi-autónoma se caracteriza fundamentalmente por no tener un cuerpo o instancia colectiva de decisiones, su máxima autoridad la constituye un director, también escogido por el gobernador.

Los ciudadanos quedan al margen del proceso de gestión de las competencias exclusivas que hemos dicho, se reduce después de la contratación al control; a lo máximo que se llega es a la consulta como clientes para conocer la opinión del servicio a través de las típicas estrategias de marketing propias del sector privado, con el propósito de mejorar la eficiencia. Más allá de su condición de cliente, los ciudadanos apenas son consultados eventualmente como estrategia de eficiencia cuando hay conflictos que lesionan el servicio y no como ciudadanos con derechos sobre un bien del Estado (Ochoa et al: 2000). Las competencias entregadas a las gobernaciones en condiciones de exclusividad son de gran complejidad, en ellas están involucrados cuantiosos recursos materiales y humanos, sobre los cuales la población no tiene la más mínima información, es un espacio de las gobernaciones que constituye una caja negra para la mayor parte de la población. Manejamos la hipótesis que el ciudadano común desconoce incluso que se trata de servicios en los cuales el Estado, es decir las gobernaciones, se encuentra profundamente involucrado. Nos preguntamos ¿Es que los bienes del Estado vinculados a la economía son de exclusiva competencia de los gobernantes electos a través de la deteriorada democracia representativa?

La gestión de las competencias exclusivas ha centrado la atención en la eficacia del servicio. Estos han mejorado notablemente su

funcionamiento, aún cuando no ha sido un proceso mecánico por estar ahora privatizado, la gobernación del Estado Zulia pasó por un proceso de fraude del sector privado que asumió en los inicios de la descentralización los servicios de infraestructura a la economía. El mejoramiento del servicio favoreció las condiciones para la economía de mercado al poner en buenas condiciones de funcionamiento a los puertos, puentes y aeropuertos, servicios clave para la economía, lo cual se hizo a través de un modelo de gestión que ha afectado intereses de los trabajadores e intereses de la sociedad en su conjunto.

B. Gestión de servicios de tipo social

Las competencias concurrentes se han administrado básicamente a través de dos formas: Por una parte, han sido el espacio para compartir con organizaciones de la sociedad civil, (y también empresariales) y por esta vía reducir el aparato estatal. Algunos servicios que antes eran prestados por el Estado se traspasan para su administración a ONGs, el caso más típico es el de salud. De este modo, la sociedad organizada participa en la ejecución de los servicios que recibe del Estado, se trata de un sistema que ha estado acompañado de transformaciones en la gestión del servicio a lo interno de las organizaciones responsables de prestar el servicio, proceso en el cual se pierde su gratuidad, incrementando la exclusión. En el caso de la salud estos servicios administrados por ONGs u organizaciones corporativas han estado acompañados de participación de los usuarios, pero en general se trata de un apoyo en la ejecución de algunas actividades, escasamente se les da capacidad de decisión, en algunas oportunidades incluso se evaden, a través de diversas formas, derechos de participación de los usuarios en las decisiones; en el servicio de salud encontramos muchos ejemplos de esta pseudo-participación.

Por otra parte, queda un inmenso aparato estatal en las gobernaciones para administrar los servicios sociales, basta tener presente el sector salud y educación. ¿Cómo se administran estos servicios descentralizados?. La tendencia es hacia la creación de entes descentralizados administrativamente, la forma jurídica es la de fundaciones y al igual que con las competencias exclusivas, con juntas directivas nombradas por los gobernadores.

El deterioro de las condiciones de trabajo en estas fundaciones con tareas de tipo social es más intenso, así por ejemplo, según Argüello (2000) en la gobernación del Estado Zulia, en las fundaciones responsables de los programas sociales compensatorios, el salario de mucho de los trabajadores está por debajo del mínimo legalmente establecido, hecho que está acompañado con el resto de las estrategias de flexibilización laboral. En el campo de la salud en el Estado Carabobo, en los últimos años la gobernación creó varias fundaciones para administrar hospitales, en los cuales el personal, tanto el vinculado directamente a la salud como el personal de apoyo, pasó de una relación laboral a otra mercantil, ya que se les exigió registrar empresas que denominan micro-empresas las cuales sustituyen la relación laboral (Ochoa, et al: 2005). Son procesos que han estado acompañados del pago de los servicios por parte de los usuarios, contribuyendo a incrementar la exclusión, aún en el marco de la nueva constitución que establece la gratuidad de la salud.

En síntesis, ni el modelo normativo para la descentralización, ni la gestión que han desarrollado las gobernaciones en el marco de la descentralización, han contribuido a profundizar la democracia, la descentralización, es hasta fines de los noventa un proceso que ha mejorado la eficiencia de los servicios, al mismo tiempo que ha

contribuido a la flexibilización laboral al estilo neoliberal y ha favorecido la exclusión. Por esto no podemos estar de acuerdo con el Consejo Científico del CLAD (2000:55), al menos en lo que respecta a Venezuela para el cual “El proceso de descentralización ha sido uno de los impulsores de la participación social en América Latina”.

Descentralización, participación y contraloría social² en las nuevas condiciones institucionales

Las elecciones de 1998 tienen lugar en el marco de una profunda polarización social y política. La primera venía agudizándose desde los ochenta y se expresa en la profundización de las desigualdades, el resentimiento mutuo entre clases medias y bajas, el surgimiento de nuevos partidos defensores de las clases bajas que rompe con la tradición de los partidos policlasistas, la aparición de líderes con un discurso favorecedor de los pobres y entre otras cuestiones, las preferencias de candidatos por clases sociales; la polarización social se convirtió en polarización política en las elecciones de 1998, la mayoría de los sectores excluidos a lo largo del período democrático se inclinaron por Chávez y la mayor parte de la clase media por Salas Römer, apoyado por todos los partidos y grupos de derecha (Ellner, 2003). La polarización política ha sido un problema que ha atravesado toda la gestión del gobierno de Chávez, se ha expresado en golpes en el plano político, económico y petrolero, además de obstaculización sistemática de la burocracia al avance del proyecto, con los consecuentes efectos en la economía que han afectado profundamente a los sectores que apoyan a Chávez, a pesar de lo cual continúa su popularidad respaldado por los sectores que habían sido marginados del poder.

² Preferimos utilizar el concepto de Contraloría Social y no el de Control Social, para evitar confusiones con el uso que se da a éste último desde la criminología, es decir, el control que hace el Estado a la sociedad, sin embargo cuando usamos el segundo lo hacemos como sinónimo del primero.

En ese contexto de polarización social y política, triunfa Chávez e impulsa una nueva constitución aprobada en 1999, la cual abre las puertas a un nuevo proyecto de sociedad, según el artículo dos de esta constitución: “Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político”, no se trata simplemente de un discurso de la carta magna que se constituye en letra muerta, en 2001 se aprueban 49 leyes, a través de una Ley Habilitante que dio poderes para esto al Presidente de la República, con dichas leyes se intenta avanzar en la creación de un marco institucional donde los principios señalados en el artículo dos toman expresión. Además avanzando en el nuevo proyecto, la distribución de los recursos del Estado da cuenta de un nuevo proyecto dirigido a reducir las diferencias políticas, económicas y sociales en el país.

Uno de los ejes de la transformación lo constituye el impulso a la participación de la sociedad, a través de diversas estrategias y en los distintos niveles territoriales de gobierno, así tenemos que el artículo 184 de la constitución establece como mecanismos de participación política: La elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto, y la asamblea de ciudadanos, en este caso las decisiones son vinculantes. La posibilidad de aplicar todas estas estrategias en los niveles subnacionales de gobierno, nos permite señalar que se modifica la descentralización, en tanto se avanza en la distribución social del poder y no sólo en la distribución territorial del poder.

Además de esas estrategias, se avanza en la construcción de una democracia participativa. El artículo 62 de la constitución expresa que “la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica”. La constitución no utiliza el concepto de Control Social, pero está claro en este artículo que es un derecho y un deber de los ciudadanos ejercer control social sobre la gestión pública y como parte de ésta sobre las gobernaciones.

La Ley Orgánica de la Administración Pública (AN, 2001), aprobada en el marco de la nueva constitución, establece claramente en su artículo 138 el deber de la administración pública de facilitar el control social, según el mencionado artículo: “La administración pública nacional, de los estados, de los distritos metropolitanos y de los municipios, deberán establecer sistemas que suministren a la población la más amplia, oportuna y veraz información sobre sus actividades, con el fin de ejercer el control social sobre la gestión pública, cualquier particular puede solicitar de los órganos y entes de la Administración Pública la información que desee sobre la actividad de conformidad con la ley”.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, aprobada en 2001 también en el marco de la nueva constitución, estipula en su artículo nueve, la obligación del Contralor General de la República de “fomentar la participación ciudadana en el ejercicio del control sobre la gestión pública”, prescripción que se amplía en otros artículos de la referida ley.

En todas las leyes aprobadas en el marco de la nueva constitución, el tema de la participación ciudadana ocupa un lugar importante y además, se han creado tres leyes que imponen la participación ciudadana al nivel municipal y estatal, una de ellas es la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (2002), la cual establece la participación de las comunidades en estos consejos, integrados por miembros del aparato ejecutivo, nacional y local, del poder legislativo nacional, estatal y local y de organizaciones de la sociedad, aunque en condiciones minoritarias. Los mencionados consejos estadales son el único espacio de participación ciudadana de las gobernaciones, son una instancia de planificación que ha tenido poca trascendencia como estrategia de participación, son prácticamente desconocidos por las comunidades, por lo cual las gobernaciones siguen siendo instituciones públicas administrada a espaldas de la sociedad, para tener una idea, hasta hace poco ha sido casi imposible obtener información en las gobernaciones para el trabajo de investigación, son pocas las gobernaciones que disponen de página web, a pesar del mandato de transparencia plasmado en la constitución.

La otra ley es la de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) (2002); en estos consejos tienen mayoría los ciudadanos que actúan en representación de las comunidades organizadas. Entre las funciones de los CLPP ligadas a la formulación de políticas (tienen también funciones de colaboración en el cumplimiento de las funciones municipales), se encuentran elaborar el mapa de necesidades del municipio, formular sus planes de inversión y evaluar la ejecución de los planes y proyectos para lo cual deben instar a los consejos comunales y parroquiales a ejercer control. La participación ciudadana en los CLPP abarca la planificación y el control. Para Cunill (1997: 168), “la construcción de

los sujetos “desde” el Estado abre oportunidades no sólo para un favorecimiento expreso de categorías de intereses particulares, sino para la despolitización de los temas en la medida en que la dinámica y la direccionalidad de la participación ciudadana son determinadas desde un solo eje de la relación”, por lo cual la autora considera que la constitución de institucionalidad de representación social requiere el reconocimiento estatal de la autonomía política de las organizaciones mediadoras entre el Estado y la Sociedad y la no formalización de la participación en instancias del Estado. A nuestro juicio en sociedades democráticas y Venezuela lo es, por cierto hoy más que nunca, el riesgo de favorecimiento de intereses particulares existe desde cualquier lugar en el cual se ubiquen las organizaciones sociales.

La tercera ley que impulsa la democracia participativa es la reciente Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005). En esta ley se dedica el título VI a la participación Protagónica en la gestión local, se establece que las autoridades municipales deben promover y garantizar la participación del pueblo en la formulación, ejecución y control de la gestión municipal, por lo cual el ciudadano tiene derecho a información general y específica, a presentar proyectos de inversión y a participar en las decisiones. Se plantea además en esta ley el derecho a ejercer control social. Está obligado el Concejo Municipal según esta ley a convocar a los ciudadanos en los procesos de discusión y aprobación de ordenanzas. Espacio especial se dedica en esta ley al tema del control social, definido como “un mecanismo a través del cual todo ciudadano y ciudadana, individual o colectivamente participa en la vigilancia y control de la gestión pública municipal, en la ejecución de programas, planes y proyectos, en la prestación de los servicios públicos municipales, así como en la conducta de los funcionarios públicos, para prevenir, racionalizar y promover correctivos”. Es importante destacar

en esta definición la posibilidad legal que tiene cualquier ciudadano individualmente a ejercer control al gobierno municipal. Se contempla entre otras cuestiones para viabilizar el control social, la obligación de las autoridades municipales a dar publicidad a los actos de gestión.

Se prevé además en el nuevo marco institucional la transferencia a las comunidades y grupos vecinales organizados, de servicios que éstos gestionen en diversas materias, previa demostración de su capacidad para prestarlos (Art. 184 de la constitución), lo cual se ratifica en la referida ley del poder municipal. Estaríamos así en un proceso de formalización de la transferencia que de hecho ha venido sucediendo, del aparato estatal a ONGs, hasta ahora en condiciones de deterioro del trabajo y de la propia sociedad, estrategia que para algunos autores (Cunill, 1997; Petras y Vieux, 1998), da lugar a una despolitización del ciudadano. Sin embargo con la reciente aprobación en abril del presente año, de la Ley de los Consejos Comunales (AN, 2006), es evidente que no se trata de la vieja estrategia despolitizadora de la sociedad. Los Consejos Comunales están definidos legalmente como “instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social” (AN, 2006), sus funciones van mucho más allá que simples ejecutores de recursos, son instancias promotoras de la organización y participación social.

Sin lugar a dudas existe un importante avance en materia de participación ciudadana, especialmente a nivel municipal, y estatal, lo cual modifica el esquema de descentralización político territorial de

la ley de 1989, aún cuando la participación ciudadana a nivel estatal sigue siendo incipiente y es un nivel donde continúan concentrándose grandes cantidades de recursos que no se trasladan al municipio a pesar de que el gobierno estatal está obligado a hacerlo.

Pero si bien se ha avanzado, tal como está planteado el sistema de participación hasta ahora, en él existen varios problemas. El primero tiene que ver con la calidad de la participación. A pesar de que se previeron algunas condiciones para apuntalar esta participación en función de intereses colectivos, tales como la intervención de la Defensoría del Pueblo en el proceso de elección de los representantes, los alcaldes siguen interviniendo para imponer a sujetos que puedan controlar, según Leonett et al (2003), promotores de los CLPP desde la Asamblea Nacional, la mayoría de los Alcaldes tratan de controlar estos consejos. Se convierte así esta participación en un proceso de colaboración sin posibilidades de incidencia en la gestión. Aún cuando es bastante probable sobre todo después de 2004 que el proyecto que impulsen los gobernantes subnacionales (gobernadores y alcaldes) sea beneficioso para los intereses sociales, dado que en su mayoría desde este año respaldan el proyecto constitucional, sin embargo avanzar en el proyecto a través de un sistema participativo cooptado, es avanzar con debilidad.

Se prevé además en la Ley de los CLPP la creación de Consejo Parroquiales y Comunales, cuya función será de presentar propuestas y hacerles seguimiento, es decir se trata de instancias de Contraloría Social, previstas para el Municipio, pero que como organizaciones sociales sin responsabilidad de gestión, pueden cumplir funciones de control social sobre cualquier instancia del aparato estatal.

En segundo problema tiene que ver con el objeto de la gestión sobre el cual recae la participación. Continúan quedando al margen de la participación ciudadana las competencias exclusivas en las gobernaciones de los Estados, todo el esquema para construir una democracia participativa en la gestión cotidiana del aparato estatal subnacional, está montado sobre la intervención de los ciudadanos en las competencias de tipo social. Se trata en el fondo de un esquema donde el ciudadano es considerado un cliente o usuario y como tal, no se toma en cuenta en las instituciones cuya relación directa es con la economía.

Estamos así en presencia de la necesidad de un sistema de participación que incorpora al ciudadano en el proceso de decisiones, en algunos casos con mayor capacidad de poder que en otros, concretamente en el nivel estatal es menor y la participación ciudadana está ausente en lo que tiene que ver con las competencias exclusivas. El avance es significativo y tiene lugar en las tres fases del proceso de gestión: en la planificación, en la ejecución y en el control.

El control social como estrategia de participación ciudadana en las gobernaciones

El término control social es muy viejo, surgió asociado al control de la sociedad por ésta y el Estado, su origen está vinculado a “la necesidad de integrar en un mismo marco social las grandes masas de inmigrantes que como fuerza de trabajo acudieron a la convocatoria migratoria generada por el proceso de industrialización de la naciente potencia norteamericana” (González, 2005: 1). Más recientemente el término es utilizado también por la ciencia política, pero inversamente, como un proceso de control del aparato público por la sociedad.

En términos muy amplios, el control social a la gestión pública es un proceso realizado por los ciudadanos en defensa de los intereses colectivos, tiene al menos, dos componentes: 1) Seguimiento a los resultados y procesos de la gestión pública, nos referimos a los procesos de formulación de políticas y a los implementación y 2) Presión, a partir del seguimiento, al aparato público para que cumpla su función de beneficio colectivo (Ochoa, 2006).

El control social constituye una alternativa a los clásicos y diversos controles realizados por el propio aparato estatal a través de la representación, los cuales al no funcionar, como frecuentemente sucede en las democracias representativas, imponen al ciudadano la espera de próximas elecciones para, como dice Cunill (2000, 272), “castigar mediante la no reelección a los gobernantes”. El control social es un proceso que apunta a viabilizar el ejercicio de la necesaria democracia directa, teniendo en consideración los límites de la democracia representativa y los límites de la democracia directa a través de la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones. Ésta última según Bobbio (1996:50), es una propuesta insensata, considera que es “materialmente imposible que todos decidan todo en sociedades cada vez más complejas como las sociedades industriales modernas”.

El Estado, en el capitalismo, declara fines de satisfacción de necesidades colectivas, ésta es la definición dominante del papel del Estado, sin embargo, en la práctica sus políticas y procesos de gestión dan cuenta de requerimientos privados, es lo que algunos autores denominan el lado invisible del Estado (Wolfe, citado por Bobbio: 1996: 36), de esta orientación del Estado da cuenta toda el pensamiento crítico del Estado.

Esta práctica de las instituciones del Estado tiene lugar a través de:

- 1) Políticas que favorecen intereses privados, formalmente definidas y llevadas a la práctica, esto revela la necesidad del ejercicio del control social a las políticas al margen de su ejecución, es decir se requiere poner en tensión las políticas en relación a las necesidades colectivas y
- 2) Políticas formalmente diseñadas para satisfacer necesidades colectivas (Porque el Estado está comprometido con las grandes mayorías sociales, o porque siendo un Estado típicamente capitalista requiere legitimarse), pero ejecutadas para beneficio privado, lo cual es explicable por:
 - a) Incapacidad técnica del aparato público, ésta constituye la explicación más común,
 - b) Interferencia política de la burocracia y de los sectores que representan intereses privados, de modo consciente o de manera inconsciente producto de valores internalizados ajenos a los intereses colectivos y
 - c) Interferencia por prácticas ilícitas, en otras palabras, por corrupción.

La desviación de la ejecución, es un problema que no se resuelve sólo con leyes, decretos y otros instrumentos formales, en algunas oportunidades son necesarios, pero nunca suficientes, se trata de un proceso complejo en el cual como hemos visto intervienen razones técnicas, políticas y éticas entre otras. La desviación de los procesos de implementación, de las políticas formalmente definidas es un tema que ha ocupado a una joven disciplina: la Política Pública.

El Estado en fase de transición hacia la construcción de una sociedad justa y equitativa, no escapa a estas contradicciones, aunque la condición de Estado en transición debe expresarse en políticas y procesos que favorezcan a la colectividad, no todas las políticas y procesos reúnen esta condición, las razones que hemos expuesto explican aquí las desviaciones, pero de modo intenso se activa la dimensión política, en razón de que las viejas políticas y procesos luchan por mantenerse e interfieren la construcción de un nuevo Estado.

En definitiva la existencia de un Estado que en la práctica se aleja de los intereses colectivos y los límites de la democracia representativa demandan el control de los ciudadanos a la gestión pública, a su política, resultados y procesos.

La contraloría social es un proceso que se ha puesto de moda en los últimos años, forma parte de las propuestas de la Nueva Gerencia Pública (NGP) como una estrategia, para la democratización, sin embargo es una de las propuestas de este modelo, que menos se ha llevado a la práctica, a pesar de que formalmente se ha avanzado en varios países.

Hasta ahora escasamente se han activado los derechos y deberes que en materia de control social que tienen los ciudadanos sin responsabilidad en la gestión, es decir el control social que podríamos llamar externo, en el cual los sujetos que ejercen el control tienen mayor autonomía porque no tienen compromisos con la gestión.

El control social que hemos calificado como interno, que es el que deben ejercer los representantes de los ciudadanos en los CLPP y en los Consejos estatales, tiene mayor posibilidades de ser subordinado a intereses particulares porque al final de cuentas, los sujetos de control forman parte del aparato estatal. La contraloría social realizada desde la sociedad sin compromisos de gestión tiene a nuestro juicio un gran potencial para contribuir a la orientación del Estado en función de intereses colectivos, con esto no estamos negando que también tiene el riesgo de ser cooptado por intereses particulares, lo que queremos significar es su mayor potencial en función de intereses de la sociedad.

Teniendo en consideración que las gobernaciones son espacio del aparato estatal en el cual se manejan cuantiosos recursos, donde además es escasa la participación ciudadana prevista y casi nula la intervención de los ciudadanos en la práctica, queda a los ciudadanos el recurso del control social.

La nueva constitución y las leyes recientes establecen condiciones que favorecen la activación de la contraloría social por las comunidades al aparato público y como parte de éste a las gobernaciones, entre estas condiciones se encuentran, la obligación de rendir cuentas a los ciudadanos, de ser transparente y de suministrar a cualquier ciudadano la información que requiera, son procesos que el control social debe contribuir a activar. En otras palabras, son insumos para el control social, pero a su vez éste debe impulsar su avance en la práctica.

Por otra parte la sociedad ha avanzado considerablemente en su capacidad organizativa, proceso que ha tomado un impulso con la constitución de los Consejos Comunales. En gran medida la organización ha sido promovida por el presidente de la república y si bien su mensaje pone el acento en la necesidad de ejercer el control social en función de los intereses sociales, siempre existe el riesgo de cooptación en función de intereses particulares. Pero al lado de las organizaciones promovidas por el gobierno, también se ha avanzado en la organización social autónoma (Chirinos, 2005).

Otra cuestión que favorece el control social es el crecimiento de medios de comunicación comunitarios, llamados alternativos, también en gran medida promovidos por el gobierno, lo cual arriesga su autonomía, pero también se avanza en la creación de estos medios sin relación con el Estado.

El avance en la formación política de la población es otro factor favorecedor del control social, a modo de ejemplo encontramos que uno de los documentos más vendidos en el país en los actuales momentos es la constitución nacional, a diferencia del pasado, el ciudadano común conoce la constitución.

El gran problema, es el desconocimiento por parte de las comunidades organizadas de lo que es control social, es una exploración que hemos realizado en algunas comunidades en el Estado Zulia, encontramos que las organizaciones sociales, escasamente conocen lo que es el control social y en menos medida ven a las gobernaciones como instancias sobre las cuales se puede ejercer control social, la atención en materia de participación y reclamo de derechos está centrada en el gobierno municipal.

El gran reto es entonces avanzar en la formación técnica y política para el ejercicio del control social, especialmente a las gobernaciones en tanto instancias en las cuales a pesar de haber recaído el proceso de descentralización con el argumento de profundización democrática, escasamente son vistas como aparato estatal sobre el cual es necesario ejercer control social. El escaso liderazgo de los partidos políticos en los actuales momentos, hace pensar que son organizaciones de la propia sociedad las que deben impulsar este trabajo.

Conclusión

Asistimos en Venezuela desde hace poco tiempo a la conformación de un sistema de participación ciudadana promovido por el Estado, el cual escasamente toca a las gobernaciones a pesar de ser éstas, instancias del aparato estatal en las cuales ha descansado el proceso

de descentralización promovido desde fines de los ochenta en nombre de la necesidad de profundizar a democracia y a pesar de los grandes recursos que manejan estas organizaciones.

Como parte del sistema de participación ciudadana, se establecen dos tipos de control social, uno que hemos calificado como interno, debido a que los sujetos que deben ejercerlo están además comprometidos con otros procesos de gestión, concretamente con la planificación, es el que ha sido previsto recientemente para las gobernaciones. A esto que consideramos una limitación, se agrega que esta estrategia de participación es casi clandestina en el sentido de la poca trascendencia que ha tenido en la sociedad.

Paralelamente el nuevo marco institucional establece la posibilidad del ejercicio de control social por parte de los individuos y comunidades sin compromiso con la gestión, el cual hemos calificado como control social externo, es un tipo de control social que a nuestro juicio es necesario activar aprovechando las condiciones actuales institucionales y políticas existentes, el gran problema es que aún no es conocido por las comunidades como una estrategia necesaria para avanzar para avanzar en la conformación de un aparato estatal al servicio de las mayorías sociales. El reto es a nuestro juicio es su activación por la propia sociedad debido a la escasa legitimación que tienen los partidos políticos, las gobernaciones deben constituir un objeto de control social, es una estrategia que puede contribuir a profundizar la descentralización o a avanzar hacia una descentralización social del poder.

Bibliografía

Argüello, Iris (2000). Modernización Administrativa del Sector Social en la Gobernación del Estado Zulia. El Caso de los Entes Descentralizados. Tesis para optar al Título de Sociólogo. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela.

Asamblea Nacional Constituyente (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, Venezuela.

Asamblea Nacional (2001). Ley Orgánica de la Administración Pública. Gaceta Oficial Núm. 37.305. Caracas –Venezuela.

Asamblea Nacional (2001). Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Gaceta Oficial Núm. 37347. Caracas, Venezuela.

Asamblea Nacional (2002). Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Caracas, Venezuela.

Asamblea Nacional (2002). Ley de los Consejos Estadales y Planificación y Coordinación de Política Públicas. Gaceta Oficial Núm. 37509. Caracas, Venezuela.

Asamblea Nacional (2005). Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial Núm. 38.204. Caracas-Venezuela.

Asamblea Nacional (2006) Ley especial de los Consejos Comunales. Caracas, Venezuela.

Bobbio (1996). El Futuro de la Democracia. Fondo de Cultura Económica. México.

Congreso Nacional (1989). Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado y Alcaldes. Caracas, Venezuela.

Chirinos, Emilio (2005). Investigador de organizaciones sociales. Entrevista realizada para este trabajo. Julio.

CLAD (1998). Una Nueva Gestión Pública para América Latina. CLAD. Caracas, Venezuela.

Congreso de la República (1989). Ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del poder público. Caracas, Venezuela.

Consejo Científico del CLAD (2000). “La Responsabilización (Accountability) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana”. En: **La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana**. CLAD, BID y EUDEBA. Caracas, Venezuela.

Cunill Grau, Nuria (1997). **Repensando lo Público a través de la Sociedad**. CLAD y Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.

Cunill Grau, Nuria (2000). “Responsabilización por el control social”. En: **La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana**. CLAD, BID y EUDEBA. Buenos Aires, Argentina.

De Mattos, Carlos (1989). “Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y Neoliberales en contradicción”. En **Nueva Sociedad**. Núm. 104. Caracas, Venezuela.

Ellner, Steve (2003). “Introducción. En la búsqueda de explicaciones”. En: **La Política Venezolana en la Época de Chávez**. Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.

Ermida Uriarte, Oscar (1999). “Globalización y Relaciones Laborales”. **Revista Venezolana de Gerencia**. Año 4, Núm. 9. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.

González Rodríguez, Martha. **Análisis del Control Social desde una perspectiva histórica**. Documento en: www.monografias.com. Consulta realizada en mayo de 2005.

Leonett Canales, Félix, Barráez P, Víctor y Pérez Monagas, Víctor (2003). **Conferencia dictada en el Auditorio de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela.**

Ochoa Henríquez, Haydée, Córdova Jaimes, Edgar y Leal, Gleccy (2000). "Participación y Descentralización en Venezuela". En: **CONVERGENCIA**, Año 7 Núm. 21. Universidad Autónoma del Estado de México.

Ochoa Henríquez, Haydée (2005). "Políticas Públicas y Administración en las Gobernaciones Venezolanas. Tendencias y Contratendencias". **Trabajo presentado en el XXV Congreso de ALAS**. Porto Alegre. 22 al 26 de agosto. Brasil.

Ochoa Henríquez, Haydée, Rincón Becerra, María T. y Henríquez, Deyanira (2005). "Descentralización y gestión de la salud en la Gobernación de Carabobo". **Revista de Ciencias Sociales**, Vol. XI Núm. 3, Septiembre-Diciembre. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.

Ochoa Henríquez, Haydée (2006). “**Contraloría Social a las Gobernaciones Venezolanas: Necesidad y Posibilidad**”. **Conferencia dictada en el IX Simposio Nacional de Contralores de Estado. Barquisimeto (Venezuela) 8 al 10 de marzo.**

Paramio, Ludolfo (1996). “**Democracia y desigualdad en el umbral del siglo XXI**”. **Conferencia presentada en la III Feria del Libro “Claustro de Sor Juana”.** México.

Petras, James y Vieux, Steve (1998). “**Las Trampas de la Privatización**”. **Ponencia presentada en el Seminario Internacional Impactos de la Privatización Eléctrica a nivel mundial México del 20 al 27 de septiembre.**



Principios y valores de la Administración Pública en México

Ricardo Uvalle Berrones*

Abstract

El autor explica cómo la Administración Pública mexicana tiene principios y valores que la comprometen con la vida del Estado, el interés público y el progreso colectivo para contribuir a la estabilidad política del país, así como a la ampliación y el fortalecimiento de la democracia, la cual tiene rango constitucional para que sea entendida como un sistema de vida que tiene los elementos fundamentales para asegurar que los gobernantes y gobernados tengan ámbitos de cooperación que permitan la convivencia ordenada, legal y legítima de la sociedad en las diversas esferas de la vida moderna.

Palabras clave: Administración pública, democracia, Estado, vida política y vida pública.

The author explains how the Mexican Public Administration has principles and values that have a commitment with the life of the State, the public interest and the collective progress to contribute to the political stability of the country, as well as to the extension and the fortification of the democracy, which has constitutional rank so that it is understood like a life system that has the elements fundamental to assure that the governed governors and have scopes of legal and legitimate cooperation that allow the ordered coexistence, of the society in the diverse spheres of the modern life.

** Profesor e Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.*

Key words: Public administration, democracy, State, political life and public life.

Introducción

La Administración Pública mexicana es producto de condiciones históricas, políticas y sociales que han influido en su devenir institucional y en el alcance de las tareas que desarrolla. Su ascendencia hispánica ha sido decisiva para configurar el perfil que tiene, sobre todo por la cultura política que la ha caracterizado tanto en la organización como en el ejercicio del poder. Dicha cultura da como resultado la existencia de patrones centralizados, burocráticos, verticales y unipersonales que se han arraigado en la práctica de las instituciones y los organismos administrativos, en particular, a partir del periodo de gobierno que corresponde a la Casa de Borbón, la cual inicia a partir de 1787, un conjunto de reformas que fortalecen la modernización y centralización de la Administración pública, dando paso al régimen de las intendencias, con base en la lógica del despotismo ilustrado.

De ese patrón deriva la cultura del secreto arraigado, las prácticas inaccesibles, el hermetismo ritualizado y la opacidad de los procesos desde el momento en que la conducta de los funcionarios se fincaba en el monopolio exclusivo de la información y en la adopción irrestricta de que el manejo del poder atiende a la eficacia del silencio burocrático y administrativo, el cual se erige en la clave del aparato del poder y en los sistemas de dominación que se aplicaban para acrecentar la relación Estado-súbditos. La existencia de súbditos es ejemplo de cómo el Estado limitaba la vida de la sociedad y cómo los gobernados no tenían otra opción que implicaba aceptar los valores de un orden político y burocrático que tenía como base un silencio que desalentaba el conocimiento amplio de los asuntos comunes.

En este sentido, una Administración pública con estructuras burocráticas cerradas, unipersonales y silenciosas, es característica medular de los aparatos de poder que fincan en el mando férreo e incontrovertible de la autoridad, la base para desplegar sus acciones, sin tener límites efectivos de balance, redistribución y oposición en términos del ejercicio del poder. El pasado Borbónico de la Administración Pública mexicana ha perdurado de manera secular, aunque empieza a ser motivo de disolución desde el momento en que el poder se redistribuye con base en los planteamientos de la democracia moderna, los cuales son favorables para que la información, las políticas y las estructuras de operación sean de objeto del conocimiento público que da vida a los ciudadanos, al debate y a la discusión que se gesta y desarrolla en los distintos foros de la sociedad civil.

La administración del poder vertical, centralizado y jerárquico es propia de condiciones donde el régimen de las instituciones políticas ha sido diseñado para evitar cualquier forma de convivencia abierta, plural y competitiva que ponga en riesgo los valores e intereses del orden establecido. En consecuencia, la Administración Pública mexicana tiene un pasado centralizado y burocrático que explica cómo durante largo tiempo ha respondido a las condiciones que influyen en la estructura y el ejercicio superestructural del poder, en el cuál los círculos restringidos de la decisión se ocupaban de orientar e implementar aquellas prácticas que tienen como fin último evitar que las estructuras procedimentales fuesen conocidas en el ámbito de lo público -social. Prevalcía en consecuencia, el vigor de lo público -estatal para ratificar que el ejercicio del poder respondía más al mando unicentrado en sí, no al juego competitivo y plural del poder mismo.

La trayectoria de la Administración pública en el México Independiente también es importante para situar su papel indiscutible en la construcción de las instituciones que el país ha necesitado para sobrevivir como nación. En ese tiempo, estuvo inmersa en el conflicto prolongado entre federalistas y conservadores; republicanos y monárquicos; conservadores y liberales. Ha estado inmersa en el centro de los golpes de Estado y en las guerra civiles que dividieron al país durante el siglo XIX, hasta tener como desenlace la pérdida de dos millones de kilómetros cuadrados del territorio nacional frente a los Estados Unidos de Norteamérica el 2 de febrero de 1844 y posteriormente la instauración del Imperio de Maximiliano de Hasburgo.

En este sentido, sus movimientos son parte de la sociedad fluctuante del siglo XIX, y es a partir del Presidente Benito Juárez, que se enlaza con las fuerzas del cambio progresista -expedición de las Leyes de Reforma en julio de 1859- para secularizar la sociedad y dotar al Estado de un carácter amoral, arreligioso autónomo y regio, con el fin de subordinar a los poderes de la sociedad y hacer posible la tarea de gobierno, procurando la existencia del espíritu de lo público, el cual no puede formarse donde hay privilegios de clase o de grupos corporativos. La Administración pública contribuye a reivindicar la razón de Estado -derecho del Estado a sobrevivir como poder supremo invocando los medios defensivos y ofensivos que puede y debe utilizar- y a que éste consiga someter a su imperium -dominación, poder, autoridad, potestades, facultades, atribuciones- a los poderes y poderíos de la sociedad -clero, terratenientes, milicia- que no cesaban, en la etapa del México independiente y errático, con el propósito de evitar la formación de la unidad civil de la nación, lo cual significaba obstruir a un mismo tiempo, el advenimiento del Estado nacional y por ende, la estructuración de la sociedad moderna.

Durante el periodo de la Revolución política de 1910, la Administración pública vive inmersa en el conflicto de poder en el cual el antiguo régimen llega a su fin desde el ángulo político -caída de la dictadura presidencial de Díaz- pero no respecto a las instituciones administrativas, las cuales continúan en la línea que tiene su origen en 1821 (Carrillo,1973) tiempo en que se instaura en el México Independiente, el orden administrativo -Relaciones Interiores, Relaciones Exteriores, Hacienda y Guerra- que, en sus aspectos fundamentales, subsiste hasta el presente.

Se corrobora así, la autonomía estructural y funcional (Tocqueville,1979,p.140) de la Administración pública en medio de las revoluciones políticas, acrecentando con ello, su capacidad de adaptación, sobrevivencia y respuesta efectiva ante la lucha por el poder, lo cual significa que no interrumpe los movimientos vitales que la caracterizan como la vida misma de la sociedad. En efecto, con la renuncia de Porfirio Díaz de la Presidencia de la República debido a la presión política y social que enfrenta por la oposición que se forma y extiende contra su gobierno, la administración pública no suspende sus actividades y operaciones, motivo por el cual, se enlaza con el principio del sufragio efectivo y no reelección que encabeza Francisco y Madero para crear un régimen político sustentado en la democracia política.

Sin embargo, con el asesinato de Francisco I Madero y Pino Suárez, se instaura la dictadura presidencial -golpe de Estado con derramamiento de sangre y llegada al poder de manera ilegal- a manos de Victoriano Huerta y las convulsiones políticas en lugar de disminuir, arrecian como parte de un contexto en el cual se acrecienta la lucha violenta por el poder. Esto significa que únicamente gobierna con eficacia y legitimidad, quien tiene a su cargo el dominio pleno de los medios (Weber, 1973, p.45) administrativos para llevar a cabo el ejercicio del poder, es decir,

las tareas relacionadas con el mantenimiento del orden, la aplicación de la justicia, el cobro de impuestos, la salvaguarda de la soberanía, la protección de la sociedad y la obediencia de los gobernados con el orden político vigente.

En ese panorama, el gobierno de Victoriano Huerta finca en el asesinato y la represión -fórmula exigua- el modo para mantenerse en el poder durante el periodo que comprende del 20 de febrero de 1913 al 15 de julio de 1914, motivo por el cual, la legitimidad a la que aspiraba no fue de origen y los resultados de la acción de gobierno que desarrolla, se caracterizan en lo fundamental por el ejercicio violento -asesinato, represión, persecución- de los sectores y grupos que se oponían a su mandato.

En la lucha intensa por el poder, la rivalidad entre los opuestos aumenta y prueba de ello es que Venustiano Carranza no acepta a Victoriano Huerta como Presidente Interino y al proclamar el Plan de Guadalupe, se asume como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista del 26 de marzo de 1913 al 19 de agosto de 1914 y posteriormente asume en esa condición el Poder Ejecutivo Federal del 20 de agosto de 1914 al 30 de abril de 1917.

A Venustiano Carranza, sin embargo, tampoco lo reconocen otras facciones revolucionarias, dando origen en la Convención de Aguascalientes, a la Administración Pública Convencionista, la cual es presidida por Eulalio Gutiérrez del 5 de noviembre de 1914, al 16 de enero de 1916, por Roque González Garza del 16 de enero al 10 de junio de 1915 y por Francisco Lagos Cházaro del 10 de junio de 1915 al 26 de noviembre de 1916, en la cual se reconoce un lugar para la administración pública.

En el México constituyente, la Administración pública ingresa al terreno de una nueva institucionalidad -constitución, legislación positiva y reglamentos- que son producto del acuerdo entre los factores reales (Lasalle,1973:8) de poder, los cuales dan lugar a la promulgación de la Constitución de 1917 (Valadés,2002:116) a partir de estructurar el equilibrio dinámico y correlacionado entre las principales fuerzas políticas.

La nueva institucionalidad se identifica con el arquetipo del Estado de derecho (Schmitt,1981:60), lo cual implica que las normas que la rigen son precisas y explícitas para que ejerza sus atribuciones. Esta nueva faceta la compromete con el ejercicio racional –articulación inteligente de los medios y los fines- del poder para evitar que se convierta en fuente de abuso o destrucción social y política.

La edad institucional de la Administración pública inicia con los imperativos del nuevo orden constitucional y la expedición de la Ley de Secretarías y Departamento de Estado por parte del Presidente Venustiano Carranza en diciembre de 1917, con lo cual se instituye el orden administrativo de cara a un nuevo tipo de sociedad: la moderna.

En términos institucionales para la vida del Estado, la Administración pública queda adscrita a la esfera del Poder Ejecutivo, cuyo titular es el Presidente de la República de acuerdo con lo previsto en el artículo 89 de la Constitución política, quién además se convierte en la cabeza visible y actuante del régimen político -conjunto de reglas que ordenan, estructuran y regulan la organización, ejercicio y acceso al poder, con base en las relaciones tensa y cooperativas que se generan con la participación de los actores sociales y políticos en los derroteros de la vida política- dando cauce a la supremacía (Valadés,2002:124) del propio Presidente de la República sobre los Poderes Legislativo y Judicial.

Influye en ésta situación, la supresión de la Vicepresidencia de la República y el reconocimiento de que México tiene más tradición unipersonal del poder, y no tanto condiciones para una doble titularidad -fallido intento de parlamentarismo- en el Poder Ejecutivo para asumir los asuntos de Estado. Así mismo, la necesidad de unificar a la sociedad, el objetivo inaplazable para iniciar la reconstrucción económica del país y al mismo tiempo fomentar el espíritu empresarial para satisfacer las necesidades públicas del País, son factores que exigen que el diseño y operación del régimen político sea estable y funcional para que las acciones institucionales se orienten a formar el capital necesario que multiplique las inversiones básicas, sin descuidar la generación y distribución de los beneficios sociales.

Además, al Presidente de la República se le reconoce el derecho de iniciativa para proponer leyes ante el Congreso federal y ejercer el derecho de veto; también es dotado de facultades judiciales para expulsar (artículo 33 constitucional) del territorio nacional a los extranjeros que incumplen las leyes mexicanas; no menos importante en este sentido, es que tiene atribuciones para otorgar el indulto y la amnistía. Este panorama es decisivo para situar el desarrollo de la Administración pública tanto en su complejidad como en sus aciertos y deficiencias.

Para fines de exposición, el presente artículo se organiza del modo siguiente: 1) principios estructurales de la administración; 2) los valores políticos de la administración; 3) los valores públicos de la administración y 4) conclusión.

Principios estructurales de la administración

La Administración Pública mexicana tiene un perfil de institucionalidad moderna que se relaciona con el valor político del Estado que se forma con el gobierno del Presidente Juárez y se fortalece con la Constitución de 1917. El planteamiento básico es que se trata de un Estado constitucional, lo cual implica que en su diseño se consideran los elementos centrales para convertirlo en un conjunto de ventajas públicas y capacidades organizadas para atender las necesidades de la vida colectiva.

Todo Estado es en primera instancia una idea; después un proyecto y finalmente una obra de arte consumada a partir del ingenio, los valores culturales y el alcance utilitario que debe tener para que funcione como la institución más importante de la sociedad. El Estado, como obra superior de la cultura, es a la vez objetividad creciente, dado que tiene elementos tangibles que acreditan su existencia como es el caso de la Administración pública, los dirigentes políticos, la burocracia gubernamental, los tribunales, los jueces, las nóminas del personal público, los presupuestos, las políticas, los programas, los proyectos y las actividades que se desarrollan sin cesar en los diversos vasos comunicantes de la sociedad civil.

El propio Estado es un sistema de comunicación, coordinación, gestión y realización que funciona de modo interdependiente, espacial y temporal para asegurar el desarrollo de la sociedad y la conservación del orden político imperante. El Estado es pues, una realidad macrofísica que organiza su fuerza material a través de instituciones que se encargan de que el territorio y la población sean protegidos con el monopolio legítimo del poder que detenta.

Así, el Estado mexicano sin desconocer los factores claves de su vigencia como todo Estado moderno -fuerza, dominación, atribuciones, coerción- es producto de condiciones sociales y políticas que se relacionan con la construcción de un tipo de sociedad que aspira a vivir mejor en relación a los tiempos donde se ejercía el poder sin pesos y contrapesos y por tanto no fue viable contrarrestar la dictadura presidencial (Rabasa,1981:126). En esa lógica, la Administración pública es inexplicable sin referencia al sentido, orientación y contenido del Estado mexicano, porque como institución central en su vida, también forma parte de su diseño institucional, así como del sistema de atribuciones que la caracterizan como la acción continua del gobierno en la sociedad.

En consecuencia, los principios medulares e irrevocables que definen el funcionamiento de la Administración Pública mexicana son: constitucionalidad, legalidad, orden, soberanía y calidad de vida.

Constitucionalidad. Este principio es irrenunciable en la visión de las sociedades modernas y los gobiernos democráticos. La constitucionalidad se encamina a que tanto la organización como el ejercicio del poder tienen como fundamento la vigencia de la Constitución política, porque es la fuente de la cual emanan sus atribuciones, competencias y responsabilidades. El valor constitucional de la Administración pública significa que el Poder Legislativo -representación política de la sociedad en el Estado- autoriza y reconoce su existencia como un tipo de institución que tiene a su cargo la seguridad, la conservación y el desarrollo de la sociedad con base en la atención y solución de las necesidades colectivas.

La constitucionalidad se integra por un conjunto de normas y reglas que orientan el modo en que el poder de la Administración pública no sea

utilizado de manera distinta a como ha sido creada y reconocida. Así, el poder de la Administración pública deviene en que es la institución que da cuerpo a las decisiones públicas y a la movilización de los recursos que la sociedad necesita para su impulso y productividad. La constitucionalidad reconoce además, que es el Poder Ejecutivo, el ámbito en el cual la administración pública estará adscrita para dar movimiento y continuidad a las acciones del Estado.

Legalidad. Sin duda, la legalidad es un requisito insoslayable del poder democrático, inteligente y creativo que es la clave para garantizar el desarrollo de la vida comunitaria. En este caso, un imperativo en el Estado de derecho es que todas las acciones de la Administración pública deben sustentarse en normas escritas que de manera explícita armonicen las atribuciones y restricciones que tiene como un sistema de acción coordinada y orientado a la implementación de las políticas públicas. Como institución obediente al derecho positivo, la Administración Pública mexicana tiene un valor jurídico que es intransferible, motivo por el cual, su compromiso con la legalidad es irrevocable.

La legalidad es un atributo sustancial para que las tareas amplias y complejas de la administración pública no sólo sean aceptadas por los gobernados, sino reconocidas como indispensables para asegurar la convivencia diáfana de los espacios privado y público que son también, núcleos a considerar en el marco de los derechos y las obligaciones que se reconocen con la formalidad activa y vigente del derecho.

Orden. Si los Estados por naturaleza tienden a la conservación y la preservación de su razón de ser, le corresponde a las Administraciones públicas crear las condiciones óptimas para que el orden jurídico y

político no sea producto de acciones represivas y violentas, mismas que son testimonio de cómo el poder sordo y ciego carece de aptitudes para asegurar la convivencia tolerante y pacífica de los contrarios. En la lógica del poder visionario, el orden se enlaza con el arte de gobernar -dominio de prácticas, recursos, procedimientos y procesos- que consiste, entre otros aspectos, en que los gobernados obedezcan pacíficamente tanto a las autoridades constituidas como a las normas jurídicas que rigen en la sociedad. En lo fundamental, la Administración pública ha garantizado que la obediencia pacífica impere en la vida nacional, porque de ese modo se evitan convulsiones que dañan a las esferas privada y pública. El orden creado y reproducido por la Administración pública se relaciona a la vez con la capacidad que ha tenido para atender y procesar las demandas en competencia.

Soberanía. Relacionada indisolublemente con la razón de Estado del Estado mexicano, la soberanía acredita que el poder del Estado localiza su superioridad razonable –cálculo efectivo del poder en el mundo de la correlación de fuerzas- en las capacidades que la Administración pública produce y amplía a través de acciones que se encaminan a coordinar de modo imperativo a los grupos y fuerzas de la sociedad para que la vida institucional sea más consistente, estable y efectiva.

La soberanía, sin referencia a los medios efectivos de la Administración pública, es un principio abstracto; con referencia a los mismos, denota cómo la propia Administración pública es la verdadera depositaria de la misma, tomando en cuenta la relación espacial y temporal en que se desenvuelve el propio Estado. El dominio irrestricto sobre el territorio del Estado, en este caso, el mexicano, es una responsabilidad creciente de la Administración pública, desde el momento en que tiene a su cargo el cumplimiento de las potestades que son la parte esencial del poder estatal.

El dominio efectivo sobre el territorio del Estado implica el desarrollo de las tareas de ataque, defensa, seguridad, vigilancia y protección civil para evitar que los poderes no estatales tanto nacionales como extranjeros, intenten apoderarse o desestabilizar la vida pública. La capacidad de dominio es correlativa al ejercicio vigoroso de la soberanía, porque ésta requiere de las acciones materiales que permitan asegurar el reconocimiento del Estado por parte de otros Estados. Los artículos constitucionales más relacionados con el ejercicio de la soberanía estatal son el 27 y el 42, ya que en los mismos se consagra que el Estado mexicano es el administrador de la Nación, lo cual significa que ejerce un dominio amplio sobre playas, puertos, mares, islas, tierras, yacimientos, subsuelo y recursos energéticos entre otros recursos y bienes.

En esa tarea, la Administración pública tiene a su cargo el cumplimiento de la constitucionalidad y legalidad respectivas, las cuales se traducen en sistemas de regulación imperativa para proteger la riqueza nacional que es importante para la conservación efectiva del propio Estado.

En consecuencia, las Secretarías de la Defensa Nacional, Marina, Relaciones Exteriores y de Gobernación, son las dependencias más conspicuas de la Administración Pública federal que se relacionan de manera incontrovertible y directa con el ejercicio de la soberanía y la dominación estatales. Tienen a su cargo la parte más intensa de la dominación estatal, la cual debe consolidarse para que el poder del Estado no sea objeto de disputas estériles que atentan en contra de su integridad y la seguridad de la sociedad civil.

Igualdad. Con fundamento en los artículos 3 y 4 de la Constitución política vigente, la Administración pública está comprometida para dar

vigencia al principio de igualdad. Éste implica que no hay privilegios de clase, grupo o corporación que se encuentren por encima del interés público. La eliminación de los fueros y privilegios que caracterizaron durante largo tiempo a la sociedad mexicana, particularmente en la etapa decimonónica, fue un paso decisivo para dar vida a la condición de las personas libres tanto en la esfera civil –derechos del hombre– como en la política –derechos del ciudadano– y constituyen la fórmula que las protege ante la eventualidad de los abusos del poder estatal.

En este sentido, la desigualdad social y política se está combatiendo con diversas políticas públicas que tienen como meta última, hacer efectiva una convivencia más justa entre los grupos y las personas. La acción de gobierno se ha desarrollado en momentos diferenciados para evitar el trato discriminatorio que únicamente conduce a reproducir las tensiones que se originan cuando los intereses de unos cuantos predominan sobre los intereses mayoritarios. Pero la desigualdad no sólo se produce a partir de las condiciones económicas, sino también de las culturales y sociales.

En este caso, la parte más aguda de desigualdad está dada por la discriminación y la exclusión sociales, lo cual implica que hay grupos que la padecen sea por prejuicio o desamparo y frenan con ello, su acceso a los beneficios de la alimentación la educación, la salud, el empleo, la cultura y la vivienda. Así, los retos de la Administración pública en México son mayúsculos para revertir con los medios a su alcance, los efectos destructivos de una relación social que es opuesta a la vida republicana. Mientras el balance entre derechos, obligaciones, oportunidades y beneficios tenga desniveles críticos, no se puede acceder a una sociedad justa ni a la etapa que conlleva a la vigencia irrestricta del Estado de derecho.

Por eso, el compromiso de la Administración pública con la igualdad es irrenunciable y en esa medida su capacidad de operación debe alcanzar resultados crecientes con apego a los derechos humanos y sociales que caracterizan el mundo de las personas libres y desarrolladas. Si el mundo de la vida social no se desenvuelve potenciando oportunidades y mejores condiciones de vida, la misión de la Administración pública no puede ser satisfactoria con plenitud. Sin el desarrollo justo de las personas, la desigualdad social se encuentra presente y con ello se limita no sólo la prosperidad de la sociedad, sino la sana conservación del Estado. Por tanto, la Administración pública ha de rebasar el modo en que “disciplina” los males sociales -pobreza, discriminación, desempleo, exclusión- para abrir camino a las oportunidades de vida que son determinantes para transformar la estructura básica de la sociedad con políticas públicas efectivas.

Calidad de vida. Este principio es fundamental en términos del valor constitucional del Estado mexicano porque compromete a la Administración pública con la búsqueda permanente para que el nivel de vida de la sociedad, los grupos y los ciudadanos sea un proceso ascendente. La calidad de vida es uno de los retos más complejos que forman parte de las tareas de gobierno. Es además, condición básica para que la conservación productiva y justa del Estado no sólo sea eficaz, sino fructífera en términos de desenvolver los ámbitos privado y público con la mayor plenitud posible.

Por ello, la responsabilidad de la Administración Pública mexicana con las tareas del bienestar y el desarrollo compartido son irrenunciables, sobre todo en un país que tuvo que llevar a cabo una revolución política -la de 1910- para diluir las desigualdades sociales entre las personas, los grupos y las comunidades. De nada sirve el bienestar concéntrico; de nada sirve el desarrollo desigual y combinado; el bienestar se

debe asegurar de manera amplia y justa para que los diversos grupos sociales tengan acceso a los beneficios colectivos; el desarrollo debe orientarse hacia las personas para que éstas sean el pivote que favorece la expansión de la sociedad y al mismo tiempo del Estado. Para tal fin, la Administración pública está comprometida con el bienestar y el desarrollo para dar paso a la calidad de vida.

Frente a la calidad de vida, la Administración pública debe acreditar capacidades y recursos que se orienten a reducir la brecha entre la riqueza y las carencias sociales que son males públicos que retrasan el sano desenvolvimiento de la sociedad en su conjunto. La calidad de vida se corrobora cuando la desigualdad social se diluye en favor de mejores condiciones de convivencia y cuando la sociedad en su conjunto consigue que la esfera individual y colectiva tengan los elementos clave para asegurar su desarrollo consistente.

La calidad de vida implica que las necesidades básicas -alimentación, salud, educación, empleo, vivienda- de los gobernados son atendidas y resueltas en escala creciente para estructurar relaciones de convivencia fincadas en el progreso, material, intelectual y moral, favoreciendo con ello, un ambiente idóneo que permita el desarrollo de las personas y los grupos. Incluso, el artículo 3 constitucional, compromete a las instituciones estatales y administrativas con el logro de la calidad de vida, al definir a la democracia no sólo como una forma de gobierno, sino como un sistema que se funda en el mejoramiento constante del pueblo mexicano. En este sentido, la relación entre calidad de vida y Administración pública es inextinguible, pues de ahí depende que los gobernados, al mejorar su modo de existencia tanto en lo moral como en lo intelectual y material, se convierten al mismo tiempo en la fuente productiva del Estado y en la base de su conservación más eficaz.

Este planteamiento se incorpora en el artículo 26 constitucional, en particular, en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, entendido como un medio que permite organizar y convocar a los factores de la producción y demás fuerzas sociales para asociar el crecimiento económico con el bienestar compartido. Dicho sistema se concreta en la elaboración y el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo que se elabora por el Ejecutivo federal cada seis años, para que sea una hoja de ruta que permita ordenar y dar respuesta institucional a las carencias y necesidades de la sociedad, fortaleciendo a la vez, los niveles de vida en aquellos sectores que han conseguido alcanzar la calidad en sus relaciones sociales y económicas.

Valores políticos de la Administración pública

Otro aspecto importante en la vida de la Administración Pública mexicana, son los valores a los cuales ciñe su modo de organización y funcionamiento con sentido político. En efecto, la Administración pública es una institución que se enlaza con los valores que orientan su compromiso y radio de acción para garantizar la certidumbre en la sociedad, desde el momento en que es respetuosa de las esferas privada y pública.

De este modo, los valores que son arquetipo obligado para nutrir su legalidad y legitimidad desde el ángulo político se condensan en: la libertad, la democracia, la equidad y el desarrollo.

Libertad. Es un valor universal que en el mundo moderno tiene una vigencia extensa y extensiva en las sociedades que reconocen la importancia de que las personas tengan la oportunidad de hacer lo que desean, sin dañar a terceros. La libertad significa que la capacidad subjetiva de las personas no tiene más límite que la libertad de los demás. Se alude a lo subjetivo, porque es el mundo de las preferencias, los deseos, las elecciones y el modo de concebir la realidad por parte de

las personas, así como pauta fundamental para comprender la conducta individual y colectiva en la sociedad civil.

Lo subjetivo es determinante para el disfrute objetivo de la libertad tanto en lo civil como en lo político. La libertad es para la Administración pública no un mero dato o aforismo, sino el límite efectivo que tiene para no dañar los derechos de las personas, así como el patrimonio que con legitimidad les corresponde. En el caso de México, la importancia de la libertad tiene un valor jurídico y político irrefutable porque fue negada sistemáticamente en el antiguo régimen encabezado por el Presidente Porfirio Díaz, en tanto que el régimen de la constitucionalidad posrevolucionaria, la reconoce como uno de los pilares claves para dar vida al movimiento de las personas y las organizaciones ciudadanas.

Así, tanto la libertad civil como la libertad política, son el referente ineludible para que la Administración pública defina los programas y acciones que de conjunto son necesarios para la vida asociada. Con base en lo civil, la libertad de producir y comerciar son requisitos necesarios para que la libre empresa -reconocida en la Constitución política- sea aceptada como una forma de aprovechar recursos y capacidades que aportan los agentes del mercado, sin desconocer la indispensable e irrenunciable acción de la Estado en la sociedad. Desde lo político, se acepta y reconoce que los ciudadanos tienen el derecho de participar y tener representación en los asuntos colectivos para aprovechar mejor las ventajas que se derivan con la organización colectiva. En éste panorama, la Administración pública salvaguarda no sólo el orden jurídico y político, sino también las libertades civiles y políticas que son base fundamental en la organización y funcionamiento del poder en términos de la vida moderna.

Democracia. Si la Administración Pública mexicana se caracteriza por

su perfil moderno, su ámbito de acción está dado por los valores y las instituciones de la democracia. La democracia es un modo de vida que se funda sobre el paradigma de que lo político y lo público son los ejes de la vida emprendedora. Lo político concierne a que en la democracia, el poder no se centraliza ni acumula en una sola instancia, sino que conviven diversos centros de decisión, tomando en cuenta las ventajas de la pluralidad social y política.

La democracia como sistema de vida, favorece la descentralización del poder, desde el momento en que las relaciones horizontales del mismo, son oportunidad para ampliar la participación y representación de los grupos sociales en las decisiones de carácter público.

Para la Administración pública, la democracia proporciona el diseño de los pesos y contrapesos para que su funcionamiento no sea cerrado, sino abierto para ventaja de la vida en común. Lo público da paso a la coexistencia de lo administrativo, lo estatal, lo social y lo privado, entendidos como espacios diferenciados pero interconectados que son indispensables para el quehacer colectivo. Lo público es también la base para la comprensión de los beneficios compartidos que se generan y en los cuales la Administración pública es la encargada de producir los bienes y servicios que satisfacen las necesidades colectivas. Lo público implica a la vez, que el gasto público, los presupuestos, las políticas y los programas son medios para conseguir el cumplimiento de metas compartidas que, desde luego, son definidas por la Administración pública con la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

Equidad. Éste valor es uno de los más importantes a cumplir en el quehacer de la Administración pública porque responde al arquetipo de una sociedad que, como la moderna, no se desarrolla cuando

prevalecen y se reproducen relaciones de exclusión económica, cultural y política. Alude a la necesidad de que las condiciones de vida en la sociedad se caractericen por la suma y convivencia de relaciones que permitan a las personas y grupos, tener no sólo ventajas compartidas, sino que sean incluidos en los beneficios institucionales que favorecen la protección y calidad de vida.

La equidad es para la Administración Pública mexicana un reto continuo, mismo que exige la utilización de las capacidades organizadas para dar cumplimiento a los objetivos que la sustentan como un valor básico en la sociedad. La equidad como práctica tangible, es un déficit social que todavía viven múltiples, comunidades, regiones, sectores y grupos en México. Hay numerosos grupos que viven en postración, desigualdad, exclusión y marginación que limitan la calidad de vida como sociedad y nación. Por consiguiente, hay en el país 50 millones de pobres, lo cual indica que el radio de acción de las relaciones de exclusión es considerable.

Frente a estos problemas que afectan la vitalidad de la sociedad y el Estado, la Administración pública está comprometida a emprender acciones que permitan revertir su impacto, lo cual exige además de los recursos y el apoyo político, capacidad de inventiva y realización para diluir sus causas estructurales, así como los efectos nocivos que se generan en el conjunto social.

La equidad es un valor impostergable a cumplir en todos los frentes institucionales de la administración pública. No admite más demora, porque el riesgo de que aumente la desigualdad social no sólo es potencial, sino real. Por eso, la Administración Pública, en la visión de un Estado como el mexicano, no puede ni debe asumir posiciones

“neutrales” frente a males públicos que lesionan condiciones de vida y ofenden a la población que vive en condiciones infrahumanas.

Desarrollo. Como valor, el desarrollo apunta por el conjunto de capacidades que se encaminan a que la sociedad tenga condiciones óptimas de vida que acreditan no sólo la suma de esfuerzos para conseguirlo, sino el proyecto que se tiene para construir en el corto, mediano y largo plazo, los elementos que permiten calificar como exitosa a la vida en común. Implica el desarrollo, instituciones eficientes, estables, emprendedoras y visionarias para que sean la base que genere la certidumbre que necesita la sociedad para conjugar exitosamente libertad, democracia, justicia y bienestar.

Por tanto, el compromiso institucional de la Administración pública es inobjetable para que sea el centro que articula capacidades, recursos, estrategias y acciones encaminadas a que las instituciones de la sociedad y el Estado participen de manera vigorosa en la construcción y consolidación de la vida asociada.

El desarrollo implica como proceso continuo, que las fuerzas productivas de la sociedad y los medios institucionales a cargo de la Administración pública no sólo sean compatibles, sino que tengan aptitud para impulsar acciones conjuntas para superar los problemas estructurales del país, y para definir y cumplir con la agenda de las prioridades nacionales.

Si la Administración pública se caracteriza por sus capacidades de gestión y realización, es importante que su capacidad instalada –medios de operación- sea la óptima frente a los retos, carencias y objetivos socialmente concertados.

Por eso, el desarrollo debe superar el ángulo economicista, financiero

y monetario que lo confina a la formación de la riqueza material, para revalorarlo como un asunto de capacidades institucionales que debe atenderse de modo continuo y a favor de una mejor calidad de vida para el conjunto de la sociedad civil. El desarrollo, sin libertad y beneficios parafraseando a Amartya Sen, es ilusión de progreso o fé utópica -aumento de inversión y recursos monetarios para los programas sociales, sin considerar las políticas públicas que alientan los valores de la cultura como parte constitutiva del desarrollo-, lo cual indica la insuficiencia de los esfuerzos institucionales para concretarlo como un elemento efectivo para la vida de la sociedad.

Sin la eficacia de las instituciones públicas, los asuntos del desarrollo pueden caer en un callejón sin salida, cuando el descuido, la ineficiencia y la irracionalidad le toman la delantera a la previsión, la coordinación y la acción concertada que son propios de la visión gubernamental que se debe tener para dirigir con eficacia política a la sociedad. En consecuencia, la relación entre la Administración pública y el desarrollo es indisoluble como valor y práctica institucional.

Valores públicos de la Administración pública

Los valores públicos han cobrado importancia en la vida nacional desde el momento en que la democratización del poder iniciada en México desde los años setenta, acrecienta su ritmo y procesos. En este caso, la vida pública del país ha ingresado a etapas de mayor auge, dado que los ciudadanos y la sociedad se han convertido en protagonistas indiscutibles en la estructuración de las relaciones de poder. Lo público(Fernández,2000:201) es ahora un referente importante que denota la desestatización improductiva de la sociedad y la amplitud de los espacios que corresponden a los grupos activos y organizados de

la sociedad para que puedan asumir tareas que de modo invariables tienen que ser congruentes con el interés público.

Por consiguiente, lo público -social emerge como un ámbito de pluralidad, concertación, cooperación y corresponsabilidad que ha obligado a que lo público- estatal sea motivo de depuración y acotamiento para romper la postura de monopolio en el sentido de que lo público sólo pertenece a lo estatal y lo gubernamental. Lo público pertenece en primera instancia al espacio de la sociedad y cuando se alude a lo público -estatal, significa que los ciudadanos han decidido instituir un orden común con autoridades reconocidas para que asuman la responsabilidad de gobernar a todos de manera universal, imparcial y justa. Solo así se entiende lo público- estatal como un ámbito de coordinación imperativa, pero sujeto a controles democráticos.

Existen ahora condiciones objetivas que permiten vislumbrar que lo público en el universo de la vida nacional, ha favorecido y favorece que la democratización del poder sea una de las constantes más regulares que apunta hacia la existencia de centros plurales de decisión que desarrollan acciones, presiones y movimientos que se orientan a tener mayor presencia en la vida social y política.

Los valores públicos se corresponden con el arquetipo de la democracia moderna, pero al mismo tiempo amplían las posibilidades de que las instituciones administrativas y gubernamentales sean entendidas como un medio para relacionar a los gobernantes con los gobernados. Así pues, en la visión de lo público, la Administración pública sin renunciar a su contenido estatal que la define como una institución útil y necesaria para toda la sociedad, puede entenderse como el gobierno de la comunidad, es decir, como la institución que es común a todos los

gobernados, sin distinción de credo, género, ideología o condición de vida.

Los valores públicos que enriquecen el contenido institucional de la Administración pública en razón de la democratización del poder son: la meritocracia, la transparencia, la honradez y la responsabilidad.

Meritocracia. Con la aprobación de la **Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal** aprobada por el Congreso de la Unión el 3 de abril del 2003, se da un paso importante en la democratización de las condiciones laborales que prevalecen en las dependencias federales. La meritocracia es un valor que permite oxigenar a la administración pública porque favorece un ambiente de mayor igualdad para acceder a los cargos administrativos.

La meritocracia (Walzer,1997:146-147) es un atributo que las organizaciones administrativas y públicas han optado para reconocer las aptitudes, los conocimientos y la evaluación permanente por cuanto que es la mejor carta de presentación ante los ciudadanos con el objeto de reproducir con mayor vigor, la cultura de la confianza. Una Administración pública sustentada en el mérito, genera confianza a los agentes económicos, a las organizaciones sociales y al público ciudadano en la modalidad de contribuyente, elector, usuario y consumidor de los bienes y servicios públicos que le corresponden en la esfera de lo gubernamental. Ello significa que el mérito, la aptitud y la pericia le ganan la delantera a la improvisación y las designaciones que se apoyan en preferencias ideológicas, personales o políticas (Castelazo,2003:70).

Una Administración pública imparcial, meritocrática y competente, es garantía para que el servicio público materia no sea materia banal para el botín y el reparto políticos que son propios de las sociedades tribales y de los gobiernos con ascendencia patrimonial, lo cual significa que reconocen las relaciones que no se sustentan en la visión moderna de la sociedad y el Estado. Permite además, cerrar el paso a las relaciones clientelares que corresponden a culturas donde predomina la impunidad, el patrimonialismo y la corrupción (Caiden,1997:15) que son producto de sociedades premodernas –caudillismo, personalismos, favoritismos, feudalización- y que niegan el reconocimiento de las capacidades individuales y profesionales que se necesitan para mejorar la administración óptima de la sociedad. La administración meritocrática responde a la confianza de los ciudadanos y a la economía de mercado, porque hay la certidumbre de que los más calificados en el dominio del saber administrativo, ocuparán los cargos en las estructuras de dirección y de apoyo que son fundamentales para dar cauce a las actividades comerciales, financieras, industriales y tecnológicas. También son importantes para que la atención y el despacho de los trámites civiles de los ciudadanos se encuentren en las mejores manos que se encargan de ordenar, estructurar e impulsar la gestión pública.

Transparencia. Con la aprobación de la **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental** publicada en Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, la Administración pública adquiere un perfil de apertura, accesibilidad y publicidad que la definen como una institución que facilita a los ciudadanos, el conocimiento sobre el estado que guardan las políticas públicas en los distintos espacios de la vida nacional. La transparencia es parte de la edad institucional de las instituciones administrativas que conlleva a evitar la práctica de la opacidad en materia de asuntos públicos.

La opacidad corresponde a sociedades premodernas y a instituciones que fincan en el secretismo, la base de su poder, pero no en términos crecientes, sino de desgaste y deterioro. Tal situación se vivió con intensidad en el México autoritario, dando como resultado, el oleaje que acelera la alternancia en el poder que incluye por vez primera, a la Presidencia de la República en el año 2000. La opacidad genera desconfianza en los administradores de la sociedad y en los dirigentes políticos, dado que favorece un clima de duda sobre lo que realiza la propia Administración pública con los impuestos que pagan los sectores productivos de la sociedad civil. Si la propia Administración pública tiene objetivos y cobertura públicos, es un contrasentido que los ciudadanos no tengan acceso a las fuentes de información que se producen en el seno de las instituciones administrativas, porque las acciones que lleva a cabo son financiadas con el pago de impuestos que proviene de los ciudadanos en su calidad de contribuyentes. La falta de transparencia da cuenta de una Administración pública influida por la cultura de lo claroscuro, en la cual lo público se reconoce en términos normativos, pero en los hechos es objeto de negación sistemática.

La transparencia es un valor relacionado con la democratización de un bien público que es la información y con las tendencias que apuntan a construir los cimientos e instituciones de la sociedad abierta, la cual corresponde al mundo auténtico y genuino de la democracia moderna.

La Administración pública debe garantizar a los ciudadanos y la población en general el acceso a la información que es de su interés, y de ese modo, se multiplican las relaciones de comunicación entre las fuerzas activas de la sociedad civil y los espacios de gestión pública que corresponden a la democratización del poder. En este caso, la transparencia como valor, política y práctica, contribuye a

que la Administración pública no se aleje de los ciudadanos, ni que tampoco se sobreponga a la sociedad para que sea entendida como un cuerpo ajeno y extraño que únicamente genera males públicos como la corrupción, la impunidad y los privilegios, lo cual impide valorar las aportaciones comunes que realiza en favor de la comunidad civil y política.

Honradez. Cuando una sociedad se democratiza, también los cuadros de la administración pública son influidos por ese proceso que sacude estructuras y revitaliza sistemas de operación. La honradez forma parte del activo más importante de una sociedad: la confianza. Sin confianza no es factible instaurar un orden institucional que sea aceptado por el conjunto de la sociedad. Por eso, la honradez implica que la moral pública, que es la moral de la propia Administración pública, se arraigue para que se convierta en un auténtico modo de vida que contribuye a generar un clima de aceptación y reconocimiento en favor de las instituciones administrativas.

La honradez en la administración pública es un verdadero imperativo para evitar que sea la caja de resonancia de los escándalos públicos cuando se utilizan indebidamente los cargos y los recursos públicos. Evitar la cleptocracia, el cohecho, el influyentismo, la simulación, la arbitrariedad y la corrupción, es necesario para que la Administración pública se convierta en una institución respetada y respetable. Cuando la Administración pública respeta a los ciudadanos, produce condiciones para que sea respetada y en consecuencia, aceptada por los miembros de la comunidad civil y política.

Así, la honradez es el factor para que la cultura de la confianza sea uno de los atributos de una Administración pública que ha optado por el

prestigio institucional y que se acerca más a los grupos de sociedad en términos de la información y comunicación que acreditan un proceso de gobierno que genera mayor credibilidad en lo que realiza y propone. Si la honradez prevalece como norma de conducta, no hay motivo para considerar que la Administración pública se desenvuelva como una institución que teme el ojo escrutador de los propios ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil porque a ellos se debe desde la perspectiva de su razón institucional.

De esta manera, la honradez forma parte de los controles democráticos que el ciudadano tiene sobre la administración pública; es una veta que permite diluir el burocratismo que inhibe y enerva la vitalidad de una sociedad activa y contestaria como la mexicana y favorece una comunicación más directa entre gobernantes y gobernados; entre ciudadanos e instituciones administrativas, lo cual refleja, para ventaja de la propia Administración pública, que es aceptada como el hogar común de los ciudadanos.

Rendición de cuentas. No menos importante para la vida de la sociedad y los ciudadanos es el compromiso de la administración pública con el valor de la responsabilidad (accountability) entendida también como rendición de cuentas (Manjarrez,2003:43). La versión autoritaria, faraónica y vetusta –ausencia de rendición de cuentas- de la Administración Pública mexicana corresponde al tiempo de la falta de controles y contrapesos democráticos en el régimen político, situación que facilitaba los excesos y abusos que se cometían de manera piramidal, propiciando con ello, la existencia de barriles sin fondo y el uso “flexible” de los recursos públicos, sin que hubiera un estricto seguimiento de la responsabilidad que implica tener a cargo la gestión de los asuntos comunes.

Los excesos del presidencialismo –abuso de la discrecionalidad- que no del régimen presidencial –balance dividido, coordinado, ordenado, efectivo y responsable del poder- impedían que desde el Poder Legislativo hubiese formas efectivas para evitar la irresponsabilidad política y pública de los cuerpos dirigentes y operativos. Tal situación es producto de la falta de elementos competitivos y contrapesos efectivos que impidieran que el poder se ejerciera más con acento monárquico y en consecuencia unipersonal.

La Administración pública del presidencialismo dilatado y avasallador no conoció el ámbito ni las fronteras de la responsabilidad política en términos de la visión democrática del poder. Tuvo autonomía excesiva, la cual no siempre se traducía en acciones eficientes y responsables, porque los cuerpos burocráticos definían el sentido, alcances y orientación del interés público. Por tanto, los controles burocráticos –eficiencia sin democracia- se imponían a los controles del Congreso, hasta generar situaciones asimétricas -anulación de otros poderes formales y reconocidos- que desprestigiaba a la totalidad del sistema político, propiciando el desencanto de los ciudadanos con las instituciones administrativas y políticas por responder más éstas a los esquemas cerrados y circulares del poder.

En cambio, con la autonomía real y efectiva del Poder Legislativo (Manjarrez,2003:198-200) a partir del cambio político dado por la pérdida –vía elecciones- del control irrestricto que el Partido Revolucionario Institucional tenía sobre las Cámaras Federales –diputados y senadores- hasta 1997, ha sido posible que la Administración pública avance más allá de sus propios controles burocráticos para rendir cuentas a la representación política de la sociedad que es el Congreso. Únicamente así, es posible que los ciudadanos tengan un control

efectivo de los políticos y los administradores de la cosa pública, ya que la responsabilidad no puede evadirse, más aún, cuando la democratización del poder tiende a fortalecerse.

En consecuencia, con el concurso de la Auditoría Superior de la Federación, órgano dependiente del Poder Legislativo y sustento clave de la rendición de cuentas, se viene transitando por el camino de los controles democráticos para identificar y conocer a fondo dónde está la responsabilidad (artículo 8, fracción IV, de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos) efectiva de quienes incurrir en fallas, omisiones, ineficiencias, desviaciones y errores que tienen repercusión negativa para la vida pública. Se rompe así, el anonimato de la impunidad y la irresponsabilidad para dar paso, según la falta cometida, a la responsabilidad administrativa, civil, penal o política.

Lo importante es que la responsabilidad institucional sea efectiva cuando existan faltas y que sean sancionadas sin ventajas ni privilegios para multiplicar la confianza en la Administración pública, lo cual incluye desde luego, a los administradores y dirigentes del Estado que son los encargados de asegurar que el orden republicano sea legal y legítimo para multiplicar la confianza en las instituciones.

Más allá de los controles verticales-elecciones y voto de castigo- el control vía responsabilidad horizontal -accountability- es una opción a fortalecer para evitar que la Administración pública se aleje de la responsabilidad democrática que tiene ante los ciudadanos y la sociedad. Cuando la Administración pública toma distancia de los ciudadanos, pierde legitimidad, se condena a la irritación social y política y corre el riesgo de que sea valorada como un poder insensible que atiende más a lo burocrático, dejando a un lado la savia de la vida social y política.

Conclusión

Las instituciones como patrón cultural de referencia, tienen arraigo, prestigio y credibilidad, cuando su misión se cumple con eficacia y responsabilidad. En el caso de la Administración Pública Mexicana, ha transitado por etapas que indican los principios y valores que la definen como una institución que es parte esencial en la construcción y consolidación de la vida asociada. Inmersa en conflictos, luchas y acuerdos, ha tenido a su cargo durante largo tiempo, la estabilidad y el desarrollo de la sociedad.

Sin embargo, en el arquetipo de la cultura de la burocratización, se identificaba más con el orden del Estado -secretos de Estado- no tanto con el orden político competitivo, plural y democrático- partidos políticos, ciudadanos organizados, opinión pública vigilante, agenda electoral, alternancia en el poder de la sociedad, controles democráticos sobre la administración del Estado- mismo que se forma con base en la participación y la representación políticas.

La Administración pública es asociada durante de más de seis décadas con un sistema de dominación que tuvo como epicentro el ejercicio irrestricto del poder estatal, sin considerar los valores y prácticas que demanda la vida democrática. Por tanto, se le identificaba más como la administración en sí del Estado, no como la actividad organizada del Estado en la sociedad, lo cual implica tomar en cuenta a la sociedad y las organizaciones civiles para que tengan un papel activo en la vida pública.

Ante éste hecho, no tenía esencia ni acercamiento democrático con los ciudadanos y éstos la visualizaban con desconfianza porque

invocaba más lo estatal, no tanto la convivencia plural y democrática que corresponde a los espacios abiertos y públicos de la sociedad moderna.

Sin embargo, la Administración Pública mexicana tiene un valor constitucional y político que la define como una institución que se adapta a los valores de la sociedad moderna que se han postulado en México desde los **Sentimientos de la Nación** proclamados por José María Morelos y Pavón el 14 de septiembre de 1814, pasando por la Revolución de Reforma con Benito Juárez a la cabeza, la Revolución política de 1910 y el orden constitucional de 1917, hasta llegar al tiempo actual que se caracteriza por el fluir de las tendencias democráticas.

Por ello, los principios y valores que la definen tienen raíces que le permiten ser funcional con los imperativos del cambio institucional –reformas, innovación, diseño, rediseño- el cual ha permitido la eficaz gobernación de la sociedad. Así, la Administración pública se acredita por los compromisos que asume en los diversos frentes de la vida nacional, sin dejar de ser el centro del gobierno, la gobernabilidad y la gobernanza.

Como elemento vital del gobierno, ordena la dirección política de la sociedad, lo cual implica asegurar el cumplimiento de las metas de interés colectivo, coordinando a los grupos y organizaciones sociales. En las tareas de gobierno, la Administración pública es la responsable de asegurar la lealtad de los ciudadanos con las instituciones de la vida pública para dar vigencia a los valores de la democracia política.

En cuanto a la gobernabilidad, la Administración pública es productora de capacidades institucionales y pragmáticas que tienden a fortalecer

la obediencia pacífica de los ciudadanos con el orden establecido, al mejorar la calidad de vida, conjugar libertades con democracia y aplicar las políticas públicas que favorecen el gobierno en favor de los ciudadanos.

El reto mayor de la Administración pública es con la gobernabilidad democrática porque con políticas de inclusión y beneficios compartidos, tiene que asegurar que tanto la vida individual como la vida colectiva, tengan los elementos indispensables para impulsar el desarrollo creativo, emprendedor y continuo, tomando en cuenta a la vez, la voz y la corresponsabilidad de las organizaciones de la sociedad.

Respecto a la gobernanza, la Administración pública asume modos específicos para racionalizar aún más su eficacia en el ejercicio del poder institucional. En este caso, las políticas de apertura, transparencia y profesionalización del servicio de carrera, son ejemplo de cómo la Administración pública se desenvuelve en el ámbito de la gobernanza, es decir, de cómo modifica su relación con los gobernados a partir de adoptar reglas democráticas que evitan se conviertan en un poder extraño a la sociedad y los ciudadanos.

En este sentido, la democratización de la Administración Pública mexicana es un saldo que se relaciona funcionalmente con la gobernanza entendida en los procesos de cambio político que es fruto de las reformas institucionales. Con ello empieza a dejar atrás los tiempos de la improvisación, el secretismo y la irresponsabilidad, mismos que generaron costos improductivos que desalentaban las actividades productivas y la confianza ciudadana en la propia administración pública.

Con la gobernanza democrática se fortalece el espacio de lo público, lo cual indica que el auge de las relaciones horizontales del poder que se gestan y desarrollan en la sociedad y los ciudadanos tienen oportunidad de influir en el comportamiento institucional de la Administración pública para evitar que se convierta en “mal necesario”, es decir, como un mal fatal, que hay que aceptar de manera irremediable. Ésta visión de la Administración pública corresponde a la cultura autoritaria y al paradigma del estatismo sobredilatado como elementos que retrasan el advenimiento de las sociedades competitivas, plurales y democráticas.

En cambio con la gobernanza, la Administración pública debe combinar sin dilaciones eficiencia con democracia. Éste arquetipo es uno de los más importantes que deben acreditarse y fortalecerse en el universo de la institucionalidad moderna que es punto cardinal en el Estado social y democrático de derecho –definición y cumplimiento de reglas del juego que se han formalizado para extinguir la discrecionalidad exponencial de las autoridades- que es el sustento de un gobierno de leyes y de un poder político que es obediente al derecho positivo.

Su alcance es claro: si la Administración Pública es pieza clave en el gobierno de la sociedad, los ciudadanos también deben tener los medios eficaces para que la Administración pública sea gobernada, es decir, controlada por los propios ciudadanos para que no se aleje de los mismos y se constituya por tanto, en un poder extraño y costoso para la sociedad civil. Aquí se ubica la importancia de la carrera administrativa, la transparencia y la rendición de cuentas para que los ciudadanos no sientan como ajena e indiferente a la Administración pública, sino que tengan la oportunidad de conocerla y exigir que su desempeño sea no sólo efectivo, sino responsable.

De este modo, la edad democrática de la Administración Pública mexicana se encuentra en curso y depende de la vida política para que se consolide como un auténtico sistema de operación institucional encaminado a transformar positivamente las condiciones de vida en la sociedad civil.

Bibliografía

Caiden, Gerald (1997), "La democracia y la corrupción" en **Revista Reforma y Democracia**, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, núm.8.

Carrillo Castro, Alejandro (1973), **La reforma administrativa en México**, México, Editorial Porrúa.

Castelazo, R. José (2003), "Expectativas en torno al servicio profesional" en **Revista IAPEM**, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Núm. 56.

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos (1999), Editorial Porrúa.

Fernández Rodríguez, José Julio (2004), **Lo público y lo privado en Internet**, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Lasalle, Fernando (1983), **¿Qué es una constitución?**, México, Editora Nacional.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, México, Diario Oficial de la Federación, 13 de marzo de 2003.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2002.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, México, Diario Oficial de la Federación, 10 de abril de 2003.

Manjares, Rivera, Jorge (2003), La construcción de la democrática de la Rendición de Cuentas y la Fiscalización en la Administración Pública de México:1997-2000, México, Instituto de Administración Pública del Estado de Veracruz.

Rabasa, Emilio (1981), La constitución y la dictadura, México, Editorial Porrúa.

Tocqueville, Alexis (1979), El antiguo régimen y la revolución, Madrid, Editorial Guadarrama.

Sen, Amartya (2004), “¿Cómo importa la cultura en el desarrollo?”, México, revista Vuelta, año VI, núm. 71.

Schmitt, Carl, (1981), Teoría de la constitución, México, Editora Nacional.

Valdés, Diego (2002), Constitución y democracia,
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Walter, Michael (1997), Las esferas de la justicia,
México, Fondo de Cultura Económica.

Weber, Max (1973), “La política como vocación”, en
El político y el científico, Madrid, Alianza Editorial.



Abstract

Los autores exponen a partir del análisis de un orden de gobierno local como son las Delegaciones en el Gobierno del Distrito Federal, cómo la participación y transparencia son elementos indispensables en los procesos democráticos porque combinan autonomía, capacidades, decisiones, responsabilidad y acciones que se relacionan con el modo de acercar a los ciudadanos con las autoridades para dar cauce a una vida política que sea efectiva y que responda a los valores normativos que la definen y a la necesaria práctica institucional que la sustenta, considerando los nuevos horizontes de cooperación que tienen como característica principal las relaciones horizontales de poder.

Reforma del Distrito

Federal. Participación y transparencia en las Delegaciones: hacia un criterio de gobernanza

Matías Durán Quintanar*

David Arellano Gault**

Palabras clave: Contrapesos, gobierno, participación, responsabilidad y transparencia.

The authors expose from the analysis of an order of local government as they are the Delegations in the Government of the Federal District, how the participation and transparency are indispensable elements in the democratic processes because they combine autonomy, capacities, decisions, responsibility and actions that are related to the way to approach the citizens with the authorities to give channel to a political life that is effective and that responds to the normative values that define it and to the necessary institutional practice that it sustains it, considering the new horizons of cooperation which they have like basic characteristics the horizontal relations of being able.

* Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Consultor Independiente.

** Profesor e investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Key words: Counterbalances, government, participation, responsibility and transparency.

Introducción

Los gobiernos nacionales al igual que los del nivel local, enfrentan hoy en día diferentes retos que los obligan a realizar cambios y reformas en sus dimensiones políticas y administrativas. La aceptación de los procesos democráticos de manera generalizada, provoca que los gobiernos se esfuercen a trabajar bajo ciertos criterios. Un ejemplo de ellos es la búsqueda por la eficiencia, no sólo como prioridad económica, sino también como justificación de legitimidad ante los ciudadanos. En ese sentido, una de las reformas que han incorporado los gobiernos en sus agendas, es la referente a la participación de la ciudadanía en la dilucidación de los asuntos públicos.

La idea de participar en los temas de gobierno, tiene un componente dual: por un lado, se refiere a una invitación por parte del gobernante a los gobernados para colaborar en la tarea de gobernar y en general, en la administración pública. Por otro lado, se relaciona con el deseo de los gobernados para actuar, en los asuntos de la política y en las decisiones, especialmente de aquellas que les afectan (Bazdresch, 2003). Puesta la participación de esa manera, es posible valorarla como un recurso para ser viable y factible, la relación entre ambos: gobernantes y gobernados. Vista así, y aun considerando los diversos significados de participación ciudadana, estos "...convergen hoy día en aceptar una cierta asociación...entre participación y buen gobierno" (Bazdresch, 2003; p. 53).

El gobierno del Distrito Federal no se ha mantenido ajeno a estas ideas y ha realizado esfuerzos para instrumentar la participación ciudadana. De manera paralela, las reformas impulsadas para fortalecer los temas de transparencia y rendición de cuentas, han hecho que las delegaciones impulsen cambios y reestructuraciones en sus esquemas

organizacionales. Los temas planteados, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, suponen una correlación e interdependencia para el funcionamiento de cada uno de ellos. El supuesto es que una mayor claridad organizacional en las agencias para atender las nuevas obligaciones, junto con una mayor transparencia en las acciones de gobierno, facilitarán la aplicación y funcionamiento de los diferentes esquemas de participación ciudadana.

La participación, sin embargo, antes que un instrumento, es una relación social (Arellano y Rivera, 1999). Implícitamente, se está aceptando que un espacio de gobierno local es mucho más que un mecanismo organizativo que provee servicios. En su esencia, claro está, los ciudadanos exigen servicios de calidad, atención a los bienes públicos y eficiencia y calidez en los servicios. Pero lograrlo en un espacio de diversidad social, de variación política, de escasez de recursos, implica que los espacios locales, como las delegaciones, son en su esencia espacios de gobernanza. El diccionario de la Real Academia define a la gobernanza como el “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.” La gobernanza implica una relación entre gobierno y sociedad, así como un espacio de deliberación y debate; requiere tener los mecanismos que posibilitan debatir las decisiones, estar informados, tener derecho a comprender las estrategias de los gobernantes, e incluso formar parte de ellas y participar. Bajo una lógica de gobernanza, la participación social es mucho más que un instrumento, es un espacio para las voces ciudadanas, es también en realidad un andamiaje institucional y organizativo para, desde varios frentes, permitir a los gobernados y gobernantes vigilarse mutuamente, dialogar y debatir, encontrar acuerdos y resolver diferencias, en un marco de heterogeneidad social y competencia política.

Este debate parece importante a la luz de la discusión sobre la reforma política y administrativa del Distrito Federal. La discusión es diversa y compleja pues implica la incorporación de nuevas reglas y normas; cambios en las atribuciones y funciones. Pero pareciera necesario establecer parámetros más específicos para este debate. Desde el punto de vista de la gobernanza, existen preguntas críticas, que probablemente sólo el discurso normativo de la reforma no sea suficiente para tratar: gobernar en una población implica tener facultades, cierta autonomía de decisión y definición precisa de responsabilidades, de contrapesos y de obligaciones de rendición de cuentas. Estos son elementos por lo tanto críticos: ¿qué tanta autonomía y hasta dónde?, ¿qué tipo de capacidades y facultades? Pero también y sustantivas en el caso del DF y sus particularidades: ¿qué tipo de relaciones intergubernamentales, entre gobierno central y delegaciones, entre estos y la federación, con los gobiernos estatales en una lógica metropolitana? ¿qué obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, con el fin de permitir la vigilancia cruzada, la definición clara de responsabilidades y consecuencias de las decisiones?.

Todas estas preguntas requieren de una discusión pragmática e informada. La reforma institucional (entendida como las nuevas reglas normativas) es fundamental. Pero ésta no es suficiente, si no se tiene una visión clara de qué tipo de atribuciones y responsabilidades se darán a las delegaciones y sobre todo, qué mecanismos de coordinación efectiva (asimétrica pero explícita) se generarán a nivel intergubernamental y político, la manera en que esto permitirá la colaboración y definición de los mecanismos de descentralización y de atención centralizada, que una ciudad como el DF necesita.

Para avanzar sobre el entendimiento de al menos algunas de estas preguntas, este documento, se enfoca a revisar el avance de mecanismos

de transparencia y participación en el ámbito de las delegaciones del Distrito Federal. Las delegaciones son a fin de cuentas organizaciones que se hayan relacionadas con grupos ciudadanos, grupos de presión, partidos políticos, autoridades centrales, federales y de otros estados. La reforma institucional debe partir de una comprensión de las dinámicas específicas, de las necesidades prácticas de una delegación. En este caso, buscamos analizar si las delegaciones han realizado los ajustes y cambios en sus estructuras organizacionales, acompañados de claridad en las reglas y nuevas funciones que tienen por atender, para que como consecuencia, se tenga una adecuada y efectiva participación de los habitantes del Distrito Federal.

Para ello, se revisan de manera breve los ordenamientos legales que impulsan a las delegaciones y sus unidades, a enfrentar las nuevas tareas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. A partir de ello, se abstraen algunas estimaciones que serán comprobadas por la siguiente sección: una revisión de diferentes aspectos relacionados a los temas de interés comentados. El análisis utiliza diferentes criterios para evaluar los niveles o grados que las delegaciones demuestran en los temas de participación ciudadana y rendición de cuentas. Otra sección presenta argumentos empíricos que refuerzan las reflexiones obtenidas en la sección anterior. El artículo cierra con unas reflexiones finales y retoma las ideas principales del documento.

Contexto legal

La aprobación de diferentes ordenamientos legales, tanto en el ámbito federal como para el Distrito Federal, ha obligado a que las delegaciones realicen modificaciones en su interior. Respecto a diferentes

ordenamientos, las autoridades delegacionales se han enfrentado a la necesidad y obligación de desempeñar nuevas tareas, con nuevas obligaciones, lo cual ha resultado en cambios organizacionales para prestar los diferentes servicios.

Como consecuencia de la aprobación y vigencia de la Ley Federal de Acceso a la Información, así como de la creación del organismo encargado de coordinar las acciones referentes a la ley, los estados, algunos municipios y el DF, impulsaron ordenamientos relacionados al acceso de información. En ese sentido, las delegaciones crearon espacios e instancias para atender las demandas de información que se les presentaran.

En el caso del DF, la existencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información se relaciona con otro ordenamiento de suma importancia: la Ley de Participación Ciudadana, que busca primero, instituir y promover la participación ciudadana, y segundo, definir los instrumentos de participación.

Como consecuencia de estos ordenamientos relacionados con los temas de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana, las delegaciones se vieron en la necesidad de hacer cambios en sus estructuras organizacionales. En algunos casos, se crearon nuevas instancias para atender estos temas de manera específica; en otros, solamente se incorporaron nuevas funciones y atribuciones a instancias ya creadas. Estos cambios, se vieron reflejados en la Ley Orgánica del Distrito Federal y en su reglamento. En estos dos ordenamientos, es posible observar cómo las delegaciones afrontaron de diferente manera las nuevas tareas que la ley les impuso.

Las repercusiones organizacionales que las delegaciones experimentaron, estuvieron impulsadas, no sólo para cumplir con las obligaciones legales, sino para alcanzar los niveles de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana que se habían trazado. La finalidad que tienen en conjunto, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Distrito Federal, así como la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, es contribuir a lograr un gobierno que acerque al ciudadano en la toma de decisiones; que presente los procesos, actividades y uso del presupuesto de manera clara, transparente, con el objeto de contribuir a que las decisiones gubernamentales sean eficientes, efectivas y legítimas. El supuesto que hay detrás de estos cambios normativos y organizacionales, es que mientras las actividades y decisiones del gobierno sean más transparentes, mientras se ofrezca una mejor rendición de cuentas a los ciudadanos, y más claros sean los procesos y las funciones, expresadas en términos organizacionales, el nivel de participación ciudadana será mayor, y mejores los impactos, como consecuencia de decisiones consensuadas entre las autoridades delegacionales y los ciudadanos. Para comprender de mejor manera las tareas de participación ciudadana que las delegaciones deben enfrentar, a continuación se hace una breve descripción y comentarios de los mecanismos que impulsan la participación de la ciudadanía en el DF. El Cuadro “Mecanismos de Participación Ciudadana” resume los comentarios.

Se plantean once mecanismos de participación de menor a mayor grado con diferentes objetivos. El primer mecanismo es el plebiscito. A través del plebiscito, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal. Al revisar la ley se puede observar

que está claramente dirigido a que sea usado por el jefe de gobierno en cuanto a consulta de actos o decisiones. Aunque abre la posibilidad para que los ciudadanos los soliciten, habrá que ver si está organizado o institucionalizado de tal forma que se facilite a los ciudadanos su uso y si en general, los ciudadanos perciben al plebiscito de utilidad.

El segundo mecanismo es el Referéndum. Es un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia legislativa de esta última. La convocatoria deberá realizarse con anterioridad al dictamen de las comisiones legislativas correspondientes.

En general, al igual que el plebiscito, se puede observar que las facultades que otorga la ley, lo pone como un mecanismo orientado a ser usado por el jefe de gobierno. Aunque existe la posibilidad para solicitarlo por los ciudadanos, no queda muy claro los incentivos que tendrían para usarlo. Otro rasgo importante a considerar, es que la ley limita el uso del referéndum a uno por año. Esto limita de manera importante la posibilidad de obtener beneficios de éste mecanismo, ya que si es usado por el gobierno primero, se cierra la posibilidad para ser utilizado nuevamente. Las consecuencias pueden ser que, al anticiparse la autoridad, el mecanismo sea desaprovechado en aspectos que no ocupen un lugar importante para los ciudadanos, y por lo tanto les sea cerrada el espacio para aprovecharlo nuevamente.

El tercer mecanismo es la Iniciativa popular. La iniciativa popular es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de creación,

modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto de materias de su competencia y que le corresponda a ésta expedir. Este mecanismo, tiene un enfoque más claro para ser usado por los ciudadanos. Ello implica que las delegaciones establezcan las instancias y espacios necesarios para que los ciudadanos estén posibilitados de utilizar este mecanismo.

La Consulta Popular es el cuarto mecanismo. Los vecinos de las demarcaciones territoriales podrán emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residan. Se consulta a los ciudadanos con la finalidad de obtener elementos de juicio sobre temas que les incumben. Aunque la autoridad está obligada a informar sobre la afectación de la consulta en las decisiones, nada obliga a cambiarlas o reorientarlas. El que los ciudadanos puedan influir y reorientar las decisiones que toman las autoridades delegacionales, sería la evidencia más clara en cuanto a la funcionalidad de éste mecanismo. Es decir, no es suficiente preguntar a los ciudadanos acerca de los temas y acciones que se realizan, sino que es esencial incorporar sus criterios a las decisiones que se toman.

La Colaboración Ciudadana es otro mecanismo que plantea la ley. Los vecinos en el Distrito Federal, podrán colaborar con la autoridad del órgano político administrativo en que residan, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio en su ámbito de competencia, aportando para su realización recursos económicos, materiales o de trabajo

Cuadro “Mecanismos de participación Ciudadana”

Mecanismo	Facilidad para ser usado por	Utilidad	Observaciones
Plebiscito	Jefe de Gobierno del DF	Consulta para aprobar o rechazar actos y decisiones.	No parece claro la manera en que los ciudadanos pueden solicitar su uso. No está claramente institucionalizado.
Referéndum	Jefe de Gobierno	Aprobación o rechazo de la ciudadanía respecto a leyes.	Límite de su uso a uno por año. Riesgo de utilizarse en temas de poco interés para los ciudadanos.
Iniciativa Popular	Ciudadanos	Creación, modificación o derogación de leyes.	Es necesario que las delegaciones ofrezcan las instancias y procesos necesarios para ser usado por los ciudadanos.
Consulta Popular	Jefe de Gobierno. Jefe delegacional	Conocer opiniones y propuestas respecto a problemas.	La autoridad está obligada a informar las opiniones. Sin embargo, no se obliga a cambiarlas. Es necesario preguntar a la ciudadanía, pero también incorporar sus criterios en las decisiones.
Colaboración Ciudadana	Ciudadanos	Colaboración de los ciudadanos para obras y servicios.	Se estima que su adecuado funcionamiento, depende de acuerdos previos entre los ciudadanos y autoridad. De lo contrario, no se podría esperar colaboración una vez programadas las obras.

(continúa...)

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Difusión Política	Gobierno del DF	Programa de Difusión legal, de obras y servicios.	No es un mecanismo de participación ciudadana per se. Contribuye al acceso de información. Se requiere al menos información cuantitativa y cualitativa.
Red de Contraloría Ciudadana	Ciudadanos	Se orienta a fortalecer la transparencia, eficiencia, efectividad sobre el gasto público.	Convocatoria a ciudadanos y organizaciones civiles para definir los contralores. Finalmente, la decisión recae únicamente en la autoridad, sin especificar los criterios para su selección.
Audiencia Pública	Ciudadanos	Proponer a las autoridades acuerdos, actos, y recibir información.	Es un medio efectivo para conocer opiniones. Se esperaría una mayor incorporación de los ciudadanos en las decisiones tratadas.
Recorridos	Jefe delegacional	Visita física por parte de las autoridades para conocer problemática.	No se definen los periodos mínimos para los recorridos. Es un mecanismo de atención a quejas. Tienen la posibilidad de acordar audiencias públicas.
Asamblea Ciudadana	Ciudadanos	Órgano para decidir en consenso las acciones de interés para los vecinos.	Permite incidir de manera más efectiva sobre las decisiones de las autoridades respecto los ciudadanos. Puede reasignar recursos. Supone una participación amplia que requiere un muy buen diseño.
Rendición de Cuentas	Autoridad Delegacional	Posibilidad de solicitar información a las autoridades.	Es un mecanismo de acceso a la información. Asamblea Ciudadana como medio de evaluación. Falta incorporar evaluación del desempeño.

(...finaliza)

Aunque es expresamente iniciada por los ciudadanos, llama la atención la forma en que se define el proceso para incorporar la colaboración. Es posible observar, que puede ser usada sólo para las obras o servicios que ya están programadas. De tal modo, que los incentivos son contrarios: si los ciudadanos solicitan colaborar con la autoridad, es porque ya se definió cierta obra o servicio a realizarse. Entonces, si ya está programada la ejecución, no queda clara la razón para que colaboren los ciudadanos. Lo adecuado sería que la colaboración se definiera con un acuerdo previo, sin embargo la ley no especifica nada al respecto.

Se define como un sexto mecanismo, la rendición de cuentas. No se observa con claridad un sistema general de rendición de cuentas. Se menciona solamente del derecho que tienen los ciudadanos de ser informados. Se menciona la “Asamblea Ciudadana” (otro mecanismo de participación) como medio de evaluación, sin embargo la ley sólo se enfoca a que la asamblea detecte irregularidades y no se incorpora una evaluación del desempeño.

La Difusión política ocupa el séptimo mecanismo de participación. La ley establece que el gobierno del Distrito Federal, instrumentará de manera permanente un programa de difusión pública acerca de las leyes y decretos que emita el Congreso de la Unión en las materias relativas al Distrito Federal y de las que emita la Asamblea Legislativa; así como de la introducción de obra pública, la prestación de servicios públicos y las instancias para presentar quejas y denuncias, a efecto de que los habitantes del Distrito Federal se encuentren debidamente informados.

Sin embargo, este mecanismo no se establece como un esquema de participación ciudadana per se, sino que solamente se encarga de difundir las acciones. Debido a que se enfoca a presentar los avances, datos y lo que requiera la ciudadanía, este mecanismo se ajusta mejor a un esquema de acceso a información. Lo interesante es que se obliga a que exista un programa permanente de difusión política, con la reserva de revisar los contenidos que se difunden. Es decir, se espera que la información que se difunda, involucre aspectos no solo cuantitativos, sino que resalte otros de tipo cualitativo.

La Red de Contraloría Ciudadana es el octavo mecanismo de participación. Está enfocado concretamente a temas de transparencia, eficiencia, efectividad sobre el gasto público. Su organización depende de un programa de obligación para las delegaciones. Se convoca a ciudadanos y organizaciones civiles, a proponer los candidatos para ser contralores. Posteriormente y con base en las personas candidatas, la autoridad decide quienes serán los contralores ciudadanos. Es un mecanismo que busca dotar de facultades de revisión a los ciudadanos; sin embargo, no se especifica en la ley los criterios que se utilizan en la selección para definir a quienes ocuparán esos cargos. Es decir, si se convoca a la participación ciudadana, pero la selección continua en la autoridad.

El noveno mecanismo es la Audiencia Pública. La audiencia pública es el mecanismo de participación ciudadana por medio de la cual los vecinos en el Distrito Federal podrán: proponer al órgano político administrativo de la demarcación territorial en que residan, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; y recibir información con relación a determinadas actuaciones, siempre que sean competencia del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

Se orienta sobre acuerdos y actos de la autoridad y se utiliza para proponer, recibir información y evaluar los acuerdos o actos realizados. Aunque es un medio que acerca al gobierno y a la ciudadanía, sólo es para el intercambio de información y opiniones. No se hace mención en la posibilidad de que los ciudadanos participen en el análisis y solución de los problemas.

Otro mecanismo de participación que establece la ley, es el referente a los Recorridos. El ordenamiento establece que los titulares de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, para el mejor desempeño de sus atribuciones, deberán realizar recorridos periódicos dentro de su jurisdicción, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se presten los servicios públicos, así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés.

Este mecanismo se utiliza para revisar por parte de las autoridades y de manera física, los servicios y sitios en problemas o a ser atendidos. La ley menciona que deben ser periódicos, pero no define algún periodo de tiempo como mínimo, lo cual deja espacios para que no se realicen de manera adecuada. Finalmente, deja en la ciudadanía o en otros organismos, la solicitud de petición. No es clara la participación ciudadana, pues es más una atención a quejas de la ciudadanía. Esto se hace más notorio cuando las posibilidades de solución que tienen los habitantes en los recorridos, se encaminan a acordar una audiencia ciudadana.

El último mecanismo y que incorpora elementos más claros de participación ciudadana, es la Asamblea Ciudadana. Este mecanismo funciona con comités y consejos ciudadanos por cada unidad territorial.

Convoca de manera general a la población y de las reuniones eligen a los ciudadanos que integraran los consejos y comités (Asamblea Electiva). La ley menciona que tiene la facultad inclusive de destinar o cambiar recursos de los programas, pero solo de aquellos que así lo especifiquen. Al ser un mecanismo de convocatoria amplia y por las funciones que pueden desempeñar, deben quedar claros los incentivos que tienen los ciudadanos de participar.

Transparencia, Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana

Es evidente que la puesta en marcha de los ordenamientos legales ya mencionados, han traído cambios importantes para las estructuras organizacionales de las delegaciones. Sin embargo, al hacer la revisión, es posible encontrar que a pesar de que ha habido una reestructuración organizacional, no hay claridad suficiente en cuanto a funciones y atribuciones de las nuevas estructuras; es decir, lo han hecho aparentemente de manera limitada. Con el fin de acercarse a conocer el grado de internalización que la participación ha tenido en las delegaciones, se realizó un primer esfuerzo empírico a través de sus páginas electrónicas, buscando en ellas, como un proxy, el grado en que los ciudadanos, vía las páginas, pueden ejercer su derecho a la participación. Es claro que esta es una vía de investigación preliminar, que requiere de un esfuerzo más amplio para comprender con mayor precisión el grado y calidad de cumplimiento de las delegaciones respecto de cuestiones que vinculan participación y transparencia. Recomendamos entonces tomar estos datos e inferencias con cuidado, pues apenas nos otorgan pistas iniciales para comprender la situación presente en las delegaciones del DF.

A manera de síntesis, del análisis se desprende que respecto al tema de participación ciudadana, casi la totalidad de las delegaciones creó una dirección especial para atender las obligaciones que emanan de la Ley de Participación Ciudadana. En otros casos la reestructuración ha sido limitada, pues sólo se han incorporado subdirecciones o incluso niveles de jerarquía inferior. Otro rasgo importante, es que las funciones que se han definido para las nuevas instancias, sólo en algunos casos son plenamente congruentes con las obligaciones de la ley. La mayoría de las direcciones e instancias de participación ciudadana, incorporan parcialmente las obligaciones que la legislación les impone. Por otro lado, respecto a la rendición de cuentas, se puede observar que todas las delegaciones cuentan con una oficina que se encarga de atender las demandas de información que les son solicitadas. Sin embargo, es posible observar que la información presentada en sus páginas electrónicas, solamente cumple con lo mínimo que les requiere la ley de Transparencia. Ninguna de ellas, presenta información sólida respecto al desempeño de la delegación y sus funcionarios.

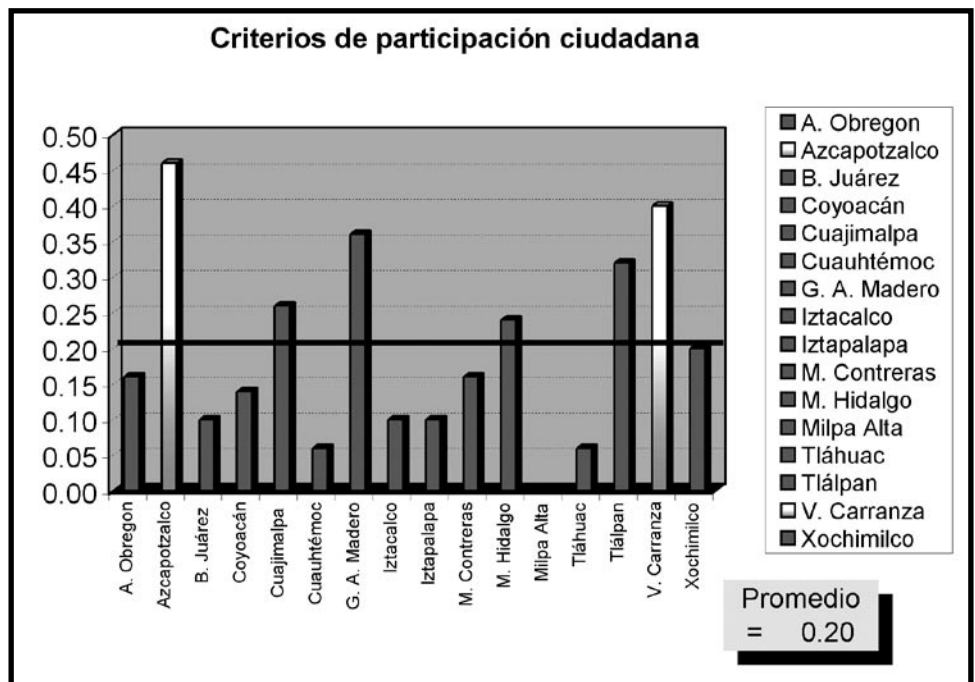
Revisión Delegacional

Para estimar el nivel de veracidad de los argumentos presentados en la sección anterior, se realizó una revisión preliminar referente a los temas de rendición de cuentas y participación ciudadana. Se definieron varios criterios para evaluar y estimar el grado con el que las delegaciones están enfrentando los temas de transparencia, y la manera en qué están impulsando la participación ciudadana.¹

La revisión se hizo con base en la información que los portales de las delegaciones presentan. La consideración de los sitios electrónicos, se debe a que las tecnologías de la información y comunicaciones, han

¹ En el anexo 1, se describe el proceso metodológico y la definición de los criterios.

impulsado el desarrollo de portales o “sitios web”, y en ese sentido, los gobiernos han incorporado estos espacios con la finalidad de establecer una nueva relación con el ciudadano. Para el caso del DF, las delegaciones a través de sus portales electrónicos, ofrecen diferentes servicios. Se considera entonces que, la existencia de portales, abre la posibilidad para que los ciudadanos participen en los asuntos de gobierno, además de ser un medio adecuado para proveer la información necesaria, transparentar la gestión pública, crear canales de comunicación y de retroalimentación; en suma, es un medio adicional para facilitar la participación ciudadana.



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados obtenidos. La asignación de las delegaciones para cada una de las letras, puede consultarse en la tabla de resultados que se encuentra en el anexo.

De acuerdo a los resultados obtenidos², en el tema de participación ciudadana, la delegación con mayor índice fue Azcapotzalco con 0.46. Por el contrario, las delegaciones con menores índices fueron Cuauhtémoc y Tlahuac, con 0.06 cada una. Los resultados se pueden observar en la gráfica “Participación Ciudadana”. Es importante resaltar que, ninguna de las delegaciones obtuvo un índice de por lo menos un 0.50.

Al revisar las posibilidades y los espacios que tienen las delegaciones para promover los mecanismos de participación ciudadana que la ley establece, es claro el poco esfuerzo que han hecho en ese sentido. Los mecanismos que están orientados para que los ciudadanos los promuevan, como es el caso de la iniciativa popular, la solicitud de recorridos o los referentes a las actividades de las asambleas populares, no aparecen más que en una o dos delegaciones y lo hacen de manera poco clara y confusa en cuanto a procesos y funcionamiento (ver los resultados en la tabla del anexo). Los resultados muestran evidencia respecto a que las delegaciones, si bien han creado las instancias para atender los temas de participación ciudadana, no resulta claro una infraestructura que facilite su uso por parte de la ciudadanía.

Dos de los criterios para este apartado, otorgan una idea de la manera en que las delegaciones están impulsando la participación ciudadana desde el interior. Estos criterios se refieren a la posibilidad de constatar que existe una unidad encargada de atender las funciones y obligaciones respecto de la participación de la ciudadanía, dentro de la estructura delegacional. Al respecto, llama la atención que aun con la obligatoriedad que la ley de participación ciudadana impone a las delegaciones, son pocas las que la incorporan claramente en su

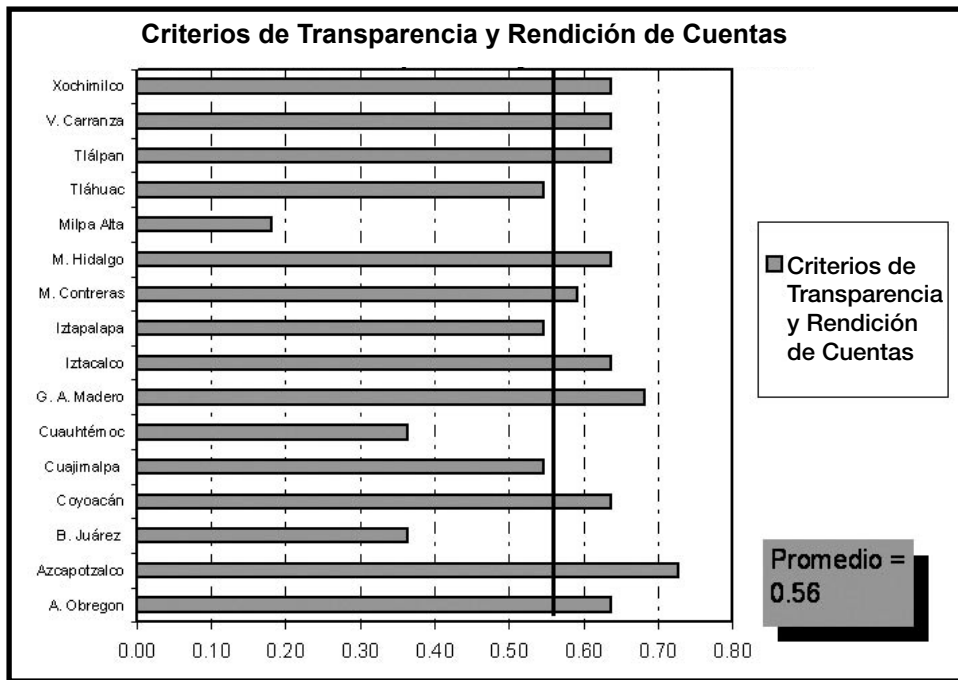
² La delegación Milpa Alta, presenta un índice de “0” en este apartado. La razón es que su sitio web, no desplegó la información. Se revisó en un periodo de dos semanas y siempre ocurrió lo mismo.

estructura organizacional. Esta evidencia permite observar que el tema de la participación ciudadana, no es lo suficientemente relevante en las agendas delegacionales.

Como consecuencia del limitado sustento que otorgan las delegaciones al tema, surgen problemas como la poca claridad de funciones y atribuciones de estas unidades organizacionales. Un ejemplo de ello, es el pequeño número de delegaciones que tienen sus funciones, obligaciones y atribuciones, claramente definidas. El panorama en este sentido, es uno donde por un lado, los funcionarios públicos no conocen con claridad las atribuciones, obligaciones y funciones que tienen que desempeñar; y por otro, para los ciudadanos es confuso saber a que unidad deben dirigirse para participar en los asuntos públicos que les interesan.

Por parte de los criterios para evaluar el grado o nivel de transparencia o rendición de cuentas, observamos que las delegaciones cumplen con ciertas obligaciones pero lo hacen de manera limitada. Por ejemplo, la delegación que mejor resultado obtuvo, es nuevamente Azcapotzalco, con un índice de 0.73. La delegación Cuauhtémoc por el contrario, fue la que reportó un índice más bajo al obtener un nivel de 0.36 (Ver Gráfica “Criterios de Transparencia y Rendición de Cuentas”).

Los resultados muestran que la mayoría de las delegaciones, se encuentran por encima de un valor del índice de 0.50. Sin embargo, al observar los criterios en forma desagregada, se puede observar que esto se debe a que las delegaciones cumplen con lo mínimo que les obliga la ley de transparencia y acceso a la información.



Tal es el caso de que las delegaciones muestren la información relacionada con el organigrama, los directorios telefónicos, las remuneraciones de los funcionarios públicos, información sobre el avance presupuestario, las facultades de las áreas administrativas y de los funcionarios en específico. En todos los criterios mencionados, fue posible encontrar la información para cada una de las delegaciones. Sin embargo, cuando se revisó los criterios que tienen que ver con el desempeño, el panorama es diferente.

Llama la atención que ninguna de las delegaciones muestra y tiene información relacionada con las metas y objetivos de los programas o de las áreas administrativas. Respecto a la posibilidad de mostrar los resultados de las auditorías realizadas al presupuesto, solamente una delegación lo tiene de manera clara. Fue posible detectar que, respecto

a información sobre el estado y grado de avance de las acciones de la delegación, solamente dos la presentan.

Se puede entonces argumentar que respecto a los temas de transparencia y rendición de cuentas, las delegaciones están cumpliendo con lo mínimo que les obliga la ley, pero que no van a más allá al abstenerse de incorporar información sobre el desempeño. Es decir, la información presentada es necesaria pero no suficiente.

Reflexiones Finales

La preocupación que han tenido los gobiernos para legitimar sus acciones y decisiones, así como la presión por parte de la ciudadanía para participar en los asuntos públicos, han hecho que los temas de transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana aparezcan y sean promovidos en los gobiernos de la actualidad. La creación de ordenamientos legales y la creación de agencias dedicadas específicamente para atender esos asuntos, son la evidencia más clara que se tiene al respecto.

El gobierno del Distrito Federal no ha sido ajeno a estos cambios y ha realizado acciones en ese sentido. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información, así como la Ley de Participación Ciudadana, han obligado a que las delegaciones y las dependencias, realicen cambios y ajustes en sus estructuras organizacionales para responder a dichos ordenamientos. Como consecuencia de ello, las delegaciones han ampliado sus direcciones y han creado oficinas específicas como las encargadas de otorgar la información por los ciudadanos solicitada, así como la creación de Direcciones de participación ciudadana.

El argumento que soporta estas ideas, supone que entre mayor sea la transparencia y más clara sea la estructura organizacional junto con sus funciones y atribuciones, mejores prácticas de participación ciudadana se obtendrán. La revisión preliminar que se ha realizado en este documento, muestra evidencia del estado en el que se encuentra los temas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en las delegaciones del Distrito Federal.

Con base en la revisión y en los resultados obtenidos, es posible afirmar que las delegaciones han realizado cambios en sus estructuras organizacionales, pero no han sido definidas de manera clara sus funciones y atribuciones. Además de ello, se puede observar que sí han impulsado los espacios de transparencia pero de manera limitada. Como consecuencia de ello, se tiene que los mecanismos de participación ciudadana no están funcionando adecuadamente en la práctica, pues requieren forzosamente de un avance importante en cuanto a transparencia y claridad de los procesos para realizarse.

La importancia de estos temas radica en que la construcción de gobiernos locales en México, debe avanzar hacia una discusión que vincule la importancia de tener gobiernos eficientes y atentos a las necesidades de la población (como los servicios públicos) y la necesidad de que para lograrlo, se requiere que estos gobiernos se abran al escrutinio público y otorguen los medios para que los ciudadanos, independientemente de su nivel de organización, tengan acceso y participación en las decisiones, así como en las deliberaciones públicas. Algunas reflexiones finales que parecen importantes en este sentido:

Las delegaciones son espacios de gobernanza. Por ello, se requiere comprender con mayor precisión los espacios de autonomía y facultades que se les otorgan para enfrentar las necesidades de deliberación con los ciudadanos y sus grupos.

Estos espacios de autonomía son relativos: una cuestión como la participación y la transparencia no sólo deben ser compromisos generales de gobierno, sino requieren ser implementados con capacidad y con claridad de objetivos y de recursos.

Esto implica ligar la norma a una discusión de los recursos y capacidades necesarias, con una perspectiva clara de resultados a lograr y alcanzar, con el fin de facilitar el monitoreo y ajuste en caso de desviaciones.

La falta de claridad de objetivos (¿qué se quiere lograr, en específico, de manera práctica y observable con la transparencia y con la participación?) hace que los ciudadanos comunes difícilmente tengan manera de vigilar y participar en las acciones de gobierno. Factores críticos como la transparencia y la participación seguirán una ruta incierta en la medida en que el laberinto normativa y administrativa permita una rendición de cuentas compleja, floja y difícil de seguir por los ciudadanos.

La visión metropolitana es sustantiva. El principio de subsidiariedad, base de toda propuesta de descentralización, implica que fenómenos como la transparencia o la participación son antes que nada específicos y locales para ser efectivos. Sin embargo, el principio de subsidiariedad no niega el papel de la coordinación y de la asimetría de recursos, responsabilidades y políticas. Descentralizar no significa

atomización, sino coordinación. Se requieren además, diferentes responsabilidades y atribuciones, asimetrías a final de cuentas, pero asimetrías legítimas, explícitas, debatibles y revisables, consensuadas. Descentralizar implica entonces policentros de poder y la elación mutuamente establecida y constantemente revisable, de la distribución de los poderes entre las partes (Caminal, 2002, 165-169). No existe una regla universal de una “buena descentralización” ni tampoco de una “buena” distribución final y única de asimétricas responsabilidades. Por ello, los espacios de participación y transparencia son críticos, pues permitirán obtener más y mejor información, así como mecanismos más legítimos para la resolución de los disensos.

Bibliografía

Arellano, D. y L. Rivera. (1999). “Gobiernos Locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social” en Gestión y Política Pública. 1er semestre. CIDE. México.

Bazdresch, M. (2003), “Cambio Municipal y Participación Social”, en Políticas Municipales: una agenda en construcción, E. Cabrero (coord.), Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México.

Caminal, Miguel. (2002). El federalismo pluralista, Editorial Paidós, Barcelona.

Ordenamientos Legales

Estatuto de Gobierno de Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial el 26 de julio de 1994.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de mayo de 2004.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 8 de mayo de 2003.

Sitios en Internet

www.df.gob.mx

Anexos

Anexo 1. Definición de Criterios de evaluación y metodología

Para conocer el grado en que las delegaciones están incorporando los mecanismos de participación ciudadana, se realizó una revisión a nivel de páginas electrónicas buscando el grado en que los ciudadanos pueden ejercer su derecho a la participación. Con base en el supuesto que presenta este documento, se puso énfasis en dos aspectos importantes: claridad organizacional y transparencia. Fue entonces necesario definir criterios en ese sentido y que ayudaran a calificar, aunque de manera preliminar, los aspectos de Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana para cada una de las delegaciones.

Los criterios se dividieron en dos grandes apartados: uno, referente a los temas de participación ciudadana, y otro relacionado al tema de rendición de cuentas. En el primero de ellos, se definieron 25 criterios de evaluación. Concretamente, se buscó que las páginas electrónicas ofrecieran los espacios específicos para iniciar, promover, participar y conocer resultados, de acuerdo a los mecanismos de participación ciudadana expresados en la ley. Los siguientes, son el detalle de los criterios utilizados para este rubro.

1. Buzón de Quejas y Sugerencias. Es el espacio básico y que como mínimo debiera contar la delegación para conocer las demandas y quejas de la ciudadanía.

2. Foros a los cuales manda el ciudadano su opinión. Se refiere a la posibilidad de que la delegación presente los espacios para que los ciudadanos opinen sobre temas concretos.

3. Encuestas. Es el medio en el que las autoridades delegacionales, podrían conocer la opinión generalizada de la ciudadanía respecto a un tema en específico.

4. Publicación de los resultados de las encuestas. Es un primer espacio básico de retroalimentación para los ciudadanos respecto a la problemática que les interese.

5. Foros para conocer la opinión de otros ciudadanos. Este criterio contribuye a la retroalimentación, al permitir difundir la opinión de los demás interesados en ciertos temas.

6. Lugar de Preguntas y Respuestas. Ayuda a la aclaración de las dudas más comunes de los ciudadanos respecto a trámites y servicios delegacionales.

7. Eventos Tipo “Chat”. Permite un trato personalizado entre el ciudadano y la delegación. Habla de una delegación preocupada por atender de manera efectiva y eficiente a los ciudadanos.

8. Otros Medios de Retroalimentación. Existen otros espacios diferentes a los que se han incorporado en estos criterios, y que contribuyen al intercambio de información entre las autoridades y los ciudadanos.

Criterios 9 al 23. Se enfocan concretamente a los mecanismos de participación ciudadana expresados en la ley. En específico evalúan dos posibilidades: una, que exista el espacio para promover el mecanismo de participación; y dos, que se ofrezca la posibilidad de participar respecto al mecanismo.

24. Dirección General de Participación Ciudadana. Da cuenta de la existencia o no de un área, a nivel de dirección, para atender los asuntos de participación social que la ley establece.

25. Claridad de las funciones de la unidad de Participación Ciudadana. Revisa el grado de claridad respecto a las atribuciones que tiene la delegación en general, respecto a los asuntos de participación social.

Respecto a los criterios para la rendición de cuentas y transparencia, se definieron 13. Estos se enfocaron a evaluar la existencia de los mínimos indispensables de información, que la ley de transparencia obliga. Así mismo, se definieron otros criterios que ayudan a evaluar aspectos relacionados con el desempeño de las delegaciones y sus funcionarios.

26. Organigrama. Se revisa la existencia o no de la estructura organizacional de la delegación y hasta qué nivel se desagrega.

27. Directorio Telefónico y Dirección Electrónica. La existencia de estos datos, permite al menos la posibilidad de que los ciudadanos puedan dirigirse a los funcionarios para tratar los asuntos en específico.

28. Remuneraciones. Además de ser una obligación legal, es un criterio preliminar para que el ciudadano evalúe el desempeño de los funcionarios.

29. y 30. Facultades de las unidades administrativas y sus funcionarios. Otorga elementos a los ciudadanos para conocer de manera concreta, las unidades que atienden cada asunto público. Para los funcionarios, contribuye a entender con claridad las funciones que deben de desempeñar.

31. y 32. Metas y Objetivos de las unidades administrativas y de cada funcionario. Son criterios que no sólo contribuyen a la transparencia, sino que se enfocan a la evaluación del desempeño tanto de la delegación en conjunto, como de los funcionarios.

33. Información sobre el presupuesto. Es un elemento que impulsa las acciones de rendición de cuentas. Acerca la posibilidad de que los ciudadanos puedan conocer las aplicaciones de sus impuestos y de acuerdo a la agenda de la delegación.

34. Resultados de auditorías al presupuesto. Presentar estos resultados, permite ofrecer elementos para que la ciudadanía se entere del manejo de los recursos.

35. Concesiones, autorizaciones o permisos otorgados. Este criterio contribuye a facilitar las tareas de vigilancia por parte de la ciudadanía, especialmente de aquellos que están relacionados con esos temas en específico.

36. Hace explícito el programa de Difusión política. Este criterio revisa la posibilidad que se les da a los ciudadanos de conocer las acciones y resultados que la ley obliga, a través del este programa.

37. Estado y grado de avance de las acciones. Revisa el que los ciudadanos puedan comparar los planes con las acciones. Además, otorga elementos para que participen con opiniones y en las decisiones.

38. Solicitud de información sobre mecanismos de participación ciudadana. Se enfoca a revisar la posibilidad que tienen los ciudadanos

de conocer a detalle las formas, estado y tiempos en que se llevan a cabo diversas modalidades de participación ciudadana, de tal forma que se facilite su incorporación.

Una vez definidos los grupos de criterios, se “visitaron” los portales electrónicos para cada delegación. Se definieron tres tipos de calificaciones posibles: “0” se dio en aquellos casos en que no fue posible ubicar el criterio en la página electrónica; “0.5” fue otorgado para los casos en que se encontró el espacio, pero que se mostró confuso en su uso y resultó ambigua su utilidad y alcance; finalmente, se dio la calificación de “1” en aquellos criterios que fue posible observar la existencia del criterio y su utilidad de manera clara y específica. El anexo 2 presenta el cuadro con los criterios y las calificaciones para cada delegación.

Con las calificaciones definidas, se hizo un promedio por grupos, de modo que se tuviera un índice para cada uno de ellos: uno para el conjunto de “criterios de Participación Ciudadana” y otro para los criterios de “Transparencia y Rendición de Cuentas”. El índice puede estar entre 0 y 1. Entre más cercano sea el resultado a 0, más limitada sería la internalización del tema para esa delegación. Por el contrario, si el índice se acerca a 1, los esfuerzos de la delegación estarían siendo más efectivos para incorporar el tema evaluado. De esta manera, los resultados permiten formarse una idea preliminar sobre la manera en que las delegaciones están facilitando la participación ciudadana, fortaleciéndola con acciones transparentes, rindiendo cuentas, y con claridad organizacional.

Anexo 2. Criterios, calificaciones e índices para cada delegación

		Criterios
Criterios de participación ciudadana*	1	Buzón de Quejas y Sugerencia.
	2	Foros a los cuales manda el ciudadano su opinión.
	3	Encuestas.
	4	Publicación de los resultados de las encuestas.
	5	Foros para conocer la opinión de otros ciudadanos participantes.
	6	Lugar de preguntas y respuestas.
	7	Eventos Tipo "Chat".
	8	Otros medios de Retroalimentación.
	9	Posibilidad de someter a consideración la aplicación de plebiscito.
	10	Posibilidad de participar en plebiscito.
	11	Posibilidad de opinar sobre las iniciativas de ley (Referendum).
	12	Posibilidad de promover la Iniciativa Popular.
	13	Posibilidad de participar con el mecanismo Consulta Popular.
	14	Publicación de las opiniones referidas en la Consulta popular Obligatoria.
	15	Informe sobre Obras o Servicios en los que existe una Colaboración Ciudadana?.
	16	Descripción sobre el tipo de colaboración.
	17	Miembros de la Red de Contraloría Ciudadana.
	18	Resultados de las acciones de la Red de Contraloría Ciudadana.
	19	Espacio específico para solicitar Audiencia Pública.
	20	Espacio específico para solicitar los recorridos.
	21	Retroalimentación sobre la problemática revisada en los recorridos.
	22	Convocatoria sobre la realización de las Asambleas Ciudadanas.
	23	Acciones tomadas por las Asambleas Ciudadanas.
	24	Dirección General de Participación Ciudadana.
	25	Claridad de las funciones de la unidad de participación ciudadana.

Delegaciones															
A. Obregon	Azacapotzalco	B. Juárez	Coyoacán	Cuajimalpa	Quauhtémoc	G. A. Madero	Iztacalco	Iztapalapa	M. Contreras	M. Hidalgo	Milpa Alta	Tláhuac	Tlámpan	V. Carranza	Xochimilco
1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1
0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1		0	0	1	1
1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0		0	0	1	0
0	0.5	0	0	0	0	1	0	0	0	1		0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0		0	1	1	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0
1	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0		0	1	0.5	0
0	0.5	0	0	0.5	0	0.5	0	0	0	0.5		0	0	0	0
0	0.5	0	0	0.5	0	0	0	0	0	0.5		0	0	0	0
0	0.5	0	0	0.5	0	0.5	0	0	0	0		0	0	0	0
0	0.5	0	0	0.5	0	0.5	0	0	0	0.5		0	1	0	0
0	0	0	0	0.5	0	0	0	0	0	0		0	0	1	0
0	0	0	0	0.5	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0
0	0.5	0	0	0.5	0	0.5	0	0	0	0		0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0
0	0.5	0	0	0	0	0	0	0.5	0	0		0	0	0	0
0	0.5	0	0	0	0	0	0	0.5	0	0		0	0	0	0
0	1	0	0	0.5	0	1	0	0	0	1		0	1	1	1
0	0.5	0	0	0.5	0	1	0	0	0	0		0	0	1	1
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0.5	0
0	0.5	0	0	0	0	0.5	0	0	0	0		0	1	0.5	0
0	0.5	0	0	0	0	0.5	0	0	0	0		0	1	0.5	0
0.5	1	0.5	0.5	0.5	0.5	1	1	0.5	1	0.5		0.5	0.5	0.5	0.5
0.5	1	0	0	0.5	0	0	0.5	0	0	0		0	0.5	0.5	0.5

(continúa...)

		Indice indicativo de participación ciudadana.
Criterios de Transparencia y Rendición de Cuentas	26	Organigrama.
	27	Directorio telefónico y dirección electrónica.
	28	Remuneraciones.
	29	Facultades de cada unidad administrativa.
	30	Facultades de los funcionarios públicos en la estructura.
	31	Metas y Objetivos de las unidades administrativas.
	32	Metas y Objetivos de cada funcionario.
	33	Información sobre el presupuesto.
	34	Resultados de auditorias al presupuesto.
	35	Concesiones, Permisos o autorizaciones otorgadas.
	36	Se hace explícito el programa de Difusión Política?.
	37	Estado y grado de avance de las acciones?.
	38	Solicitud de información sobre mecanismos de participación ciudadana.
		Indice indicativo de Rendición de cuentas.

0.16	0.46	0.10	0.14	0.26	0.06	0.36	0.10	0.10	0.16	0.24	0	0.06	0.32	0.40	0.20
1	1	0.5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1	1	0.5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1	1	0.5	1	1	0	1	0	1	1	1		1	1	1	1
1	1	0.5	1	1	1	1	1	0.5	1	1		0.5	1	1	1
1	1	0	1	0	0	0	1	0	0.5	1		0	1	1	1
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1
0	1	0	0	0	0	0	0	0.5	0	0		0.5	0	0	0
1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1		1	1	1	1
0	0	0	0	0	0	0.5	0	0	0	0		0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0		0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0.64	0.73	0.36	0.64	0.55	0.36	0.68	0.64	0.55	0.59	0.64	0.18	0.55	0.64	0.64	0.64

(...finaliza)



Abstract

El artículo explica el perfil de la administración pública que está contenido en la plataforma electoral de los partidos políticos de frente a la contienda política del 2006, destacando su compromiso con los retos que debe cumplir para contribuir a los procesos de crecimiento, desarrollo, bienestar, igualdad y equidad, los cuales exigen la utilización de medios de acción que permitan articular los proyectos de vida con la obtención de resultados que favorezcan la transformación positiva de las condiciones de vida en la sociedad mexicana.

Palabras clave: administración pública, calidad de vida, estrategia, partidos políticos y plataforma electoral.

La Administración Pública en las Plataformas Electorales de 2006

José Juan Sánchez G.*

El article explains the profile of the public administration that is contained in the electoral platform of the political parties front to the political fight of the 2006, emphasizing its commitment with the challenges which it must fulfill to contribute to the processes of growth, development, well-being, equality and fairness, which demand the action means use which they allow to articulate the projects of life with the obtaining of results that favor the positive transformation of the conditions of life in the Mexican society.

** Profesor del Posgrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.*

Key words: public administration, political quality of life, strategy, parties and electoral platform.

Presentación

México se encuentra en un proceso electoral que dará como resultado la designación del nuevo Presidente de la República en las elecciones a celebrarse el 2 de julio de 2006. Los cinco candidatos de los partidos políticos y sus coaliciones, han expuesto en los diferentes medios de comunicación su oferta electoral. Ya sea en entrevistas, en programas de análisis, mítines y publicaciones especializadas, han tenido la oportunidad de presentar a la ciudadanía sus propuestas. Dentro del amplio espectro de sus propuestas, económicas, políticas, sociales, científicas, culturales, internacionales y administrativas, en este artículo nos interesa destacar las relativas a la administración pública. ¿Qué papel le asignan al rol de la administración pública en su oferta electoral? ¿Qué hacer y cómo hacer para lograr una administración pública eficaz, eficiente, moderna, flexible, democrática y cercana a la ciudadanía? ¿Modernización, reforma administrativa, nueva gestión pública, innovación o gestión de calidad serán las vías para el mejoramiento de la administración pública mexicana?.

Para abordar estas preguntas, nos proponemos revisar las plataformas electorales aprobadas por el Instituto Federal Electoral (IFE) y que constituyen su plataforma de gobierno, así como los libros de dos candidatos a la Presidencia de la República en los que han expuesto su proyecto de nación. Las plataformas electorales son los documentos en los que los partidos políticos y sus candidatos exponen de manera clara sus propuestas, además que constituyen un requisito en nuestra legislación electoral para ser considerados como candidatos de pleno derecho.

La premisa principal que orienta este artículo, es que en todo momento, todas las plataformas electorales y sus propuestas tienen una incidencia

con el Poder Ejecutivo y sus dependencias y entidades públicas, ya sea mediante el ejercicio y operación del presupuesto público, los funcionarios públicos, así como los distintos órganos de gobierno que son los actores que harán posibles los cambios y transformaciones en la administración pública. No obstante, que otras propuestas se encuentran en los ámbitos del Poder Legislativo y del Poder Judicial, dichas acciones tendrá una relación directa o indirecta con el Poder Ejecutivo. Por su puesto, que este breve análisis hará énfasis en lo relativo a las propuestas relacionadas con el Poder Ejecutivo, que en realidad es la administración pública en acción.

Debido a la amplitud de propuestas de las plataformas electorales, en un primer momento, se abordarán de manera general dichas plataformas en sus líneas estratégicas, puntualizando de inicio la importancia que le asignan a la administración pública. En un segundo momento, se hará énfasis en las propuestas concretas en relación a la administración pública a nivel federal, aunque en algunos casos se mencionarán otras en los ámbitos estatales y municipales. En un tercer momento, se realizará un análisis comparativo de las propuestas en administración pública de los cinco candidatos presidenciales, para extraer comentarios y reflexiones en la materia. Por último, de todo el análisis anterior, se pretende obtener algunas conclusiones que sirvan de debate en el rumbo que puede seguir la administración pública mexicana en el próximo sexenio (2006-2012).

1. Plataformas electorales de los partidos y coaliciones rumbo al 2006

Las plataformas de los partidos políticos son presentadas de manera esquemática en la forma en que fueron registradas en el Instituto Federal

Electoral (IFE). Tanto la numeración como el orden de presentación de cada plataforma, reflejan de inicio la importancia que cada candidato enfatiza en asuntos relacionados con la administración pública. Mientras que la mayoría de las plataformas dejan en los últimos lugares lo relacionado con la administración pública, sólo un candidato inicia su plataforma con el tema en cuestión.

a) Partido Acción Nacional (PAN)

El Partido Acción Nacional (PAN) destaca en su plataforma electoral los avances logrados por el gobierno del Presidente Vicente Fox, señalando: “Para Acción Nacional es tiempo de mantener la consistencia en las políticas públicas y no reinventar el país cada seis años, como sucedía en el pasado. Para Acción Nacional no es tiempo de punto y aparte, es tiempo de punto y seguido para lograr un México que pueda enfrentar exitosamente sus principales retos”.¹ Resume el PAN los retos que enfrenta el país:

Así, asegurar la igualdad de oportunidades para todas las personas, impulsar una economía competitiva y generadora de empleos, consolidar un Estado de derecho que garantice seguridad para todos los mexicanos, alcanzar un desarrollo humano con pleno respeto al medio ambiente, serán los desafíos que el gobierno de Acción Nacional encarará para que nuestro país enfrente con éxito su futuro y provenir.²

¹ Plataforma Electoral del PAN. México, PAN, sitio del IFE, www.ife.org.mx, p. 2. En materia de administración pública, resalta la importancia de contar con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; los avances logrados en su estrategia de Gobierno Electrónico que permiten contar con 1,022 trámites y servicios realizados vía internet; y la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y su Reglamento.

² Ibid, p. 7.

La plataforma electoral del PAN se encuentra estructurada en cuatro grandes apartados: 1) para ti; 2) para tu familia; 3) para tu comunidad; y 4) para México. En esta última estrategia, se encuentra el apartado de una “Administración con resultados”, en la que se encuentra contenida la propuesta del PAN en relación a la administración pública, como se aprecia en el cuadro número 1.

Cuadro 1:
Plataforma Electoral del PAN

LÍNEAS ESTRATÉGICAS	DESCRIPCIÓN
LOS RETOS DE MÉXICO.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Igualdad de oportunidades. 2. Economía competitiva y generadora de empleos. 3. Estado de Derecho y seguridad pública. 4. Desarrollo sustentable. 5. Democracia efectiva y política exterior responsable.
LÍNEAS ESTRATÉGICAS.	DESCRIPCIÓN
PARA TI.	<p>Jóvenes con un mejor presente. Estudiantes con opciones de empleo. Mejores niveles de vida para los trabajadores. Igualdad de oportunidades para las mujeres. Buenos servicios y precios justos para los consumidores. Apoyo total para las personas con discapacidad. Condiciones de éxito para los deportistas.</p>
PARA TU FAMILIA.	<p>Toda la prioridad para tu familia. Garantía de acceso a servicios de salud. Educación de calidad y escuelas dignas. Armonía entre la vida familiar y laboral. Protección social y consolidación de un patrimonio familiar. Solidaridad con los adultos mayores. Igualdad de oportunidades y protección para todos los niños.</p>

(continúa...)

<p>PARA TU COMUNIDAD.</p>	<p>Superación de la pobreza como una política de Estado. Estados y municipios que detonan el desarrollo regional. Más infraestructura para impulsar la competitividad. Empresas que generan empleo y riqueza. Desarrollo para la gente del campo y los productores agropecuarios. Impulso al turismo como una prioridad. Medio ambiente limpio. Defensa de los derechos de nuestros emigrantes. Pleno desarrollo y participación para los pueblos indígenas. Fomento al trabajo de las organizaciones civiles. Promoción a la actividad artística y cultural. Acciones preventivas ante una emergencia.</p>
<p>PARA MÉXICO.</p>	<p>Una hacienda pública acorde con las necesidades del país. Energía para un país competitivo. Impulso total a la ciencia y tecnología. Una política de prevención del delito y de cara a la sociedad. Una política activa de seguridad y de combate a la delincuencia. Instituciones que dan certeza al país. Una administración con resultados. Transparencia y rendición de cuentas. Elecciones austeras y transparentes. Una cultura de protección y defensa de los Derechos Humanos. México, un país protagonista en el mundo. Promoción al comercio exterior y oportunidades para los exportadores. Una seguridad nacional efectiva.</p>

(...finaliza)

Fuente: elaboración propia con base a la plataforma electoral del Partido Acción Nacional.

En una primera aproximación general, en el compromiso 63 el PAN afirma: “Reformaremos la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para que en su ámbito de gobierno, cada Secretaría realice tareas para el fortalecimiento de la familia”.³ Por su parte, en el apartado de “Estados y municipios que detonen el desarrollo regional”,

³ Ibid, p. 21.

se insiste en un mayor control de los recursos públicos por parte de la Administración Pública Federal, mediante la reforma de las leyes de Coordinación Fiscal y de Transparencia y de Acceso a la Información Pública Gubernamental para exigir el uso transparente de todos los recursos federales (compromiso 144); ampliar y fortalecer las facultades de la Auditoría Superior de la Federación, para una mayor coordinación con los órganos de fiscalización estatales (compromiso 145); y explicitar en la Constitución las facultades de las entidades federativas y transferir aquellas materias concurrentes que deben desarrollar por los gobiernos estatales (compromiso 147).⁴

b) Coalición “Alianza por México” (PRI-PVEM)

La plataforma de la Coalición “Alianza por México” (PRI-PVEM) se encuentra dividida en tres apartados: 1) el país que queremos; 2) la sociedad que deseamos; y 3) el país que requerimos, (ver cuadro número 2). Su propuesta se basa en la idea de la Reforma del Estado como un “proceso continuo de reordenamiento institucional del régimen político, que permite no sólo la reforma del poder mismo sino la consolidación de la entidad estatal en su conjunto para asegurar el funcionamiento eficaz de la democracia y la vigencia plena del Estado de Derecho” (fundamento 863).⁵

Se promoverá la Reforma del Estado y del sistema político en función del equilibrio y la nueva correlación de fuerzas políticas. Se buscará la formación de consensos y la funcionalidad y agilización de los Poderes. El Estado que consolidaremos tendrá por objetivo que el federalismo garantice el equilibrio entre las regiones y el sistema de estados pertenecientes al Pacto Federal (fundamento 865).⁶

⁴ Ibid, p. 30.

⁵ Plataforma Electoral de la Coalición “Alianza por México” (PRI-PVEM), sitio del IFE, www.ife.org.mx, p. 116.

⁶ Ibidem.

El candidato de la Coalición “Alianza por México” (PRI-PVEM) afirma que: “El gobierno de la alternancia nunca consiguió precisamente el cambio. Perdido, confundido como ninguno, el presidente Fox desperdició el gran capital político con que indiscutiblemente llegó al poder. La gran esperanza motivada por la alternancia, con el paso de los meses se diluyó. No se entendió el mandato de la sociedad”.⁷

Cuadro: 2

Plataforma Electoral de la Coalición “Alianza por México” (PRI-PVEM)

LÍNEAS ESTRATÉGICAS	SUBLÍNEAS	DESCRIPCIÓN
1 EL PAÍS QUE QUEREMOS.	1.1 País productivo, competitivo y justo.	1.1.1 Política económica para el crecimiento y el empleo. 1.1.2 Empleo: eje articulador de la realización social. 1.1.3 Política de la Hacienda Pública Federalista. 1.1.4 Políticas para el Desarrollo y Crecimiento Industrial. 1.1.5 Pequeñas y medianas empresas. 1.1.6 Políticas en servicio y comercio. 1.1.7 Políticas de apoyo para el sector agropecuario y pesquero. 1.1.8 Desarrollo rural. 1.1.9 Desarrollo en turismo. 1.1.10 Capacitación para el trabajo y desarrollo de capital del conocimiento para elevar la competitividad y la calidad de vida. 1.1.11 Políticas en ciencia y tecnología vinculadas al desarrollo. 1.1.12 Desarrollo energético. 1.1.13 Desarrollo e inversión en infraestructura productiva. 1.1.14 Transporte.
	1.2 Responsabilidad ambiental.	1.2.1 Ecosistemas. 1.2.2 Normatividad ambiental. 1.2.3 Uso sustentable de los recursos naturales. 1.2.4 Política ambiental. 1.2.5 Agua: asunto de seguridad nacional.

(continúa...)

⁷ Roberto Madrazo. Roberto Madrazo. Bases para un Gobierno Firme y con Rumbo. México, Para Mover a México, 2005, p. 15.

2 LA SOCIEDAD QUE DESEAMOS.	2.1 Política social.	2.1.1 Niveles básicos de bienestar y calidad de vida. 2.1.2 Equidad de género. 2.1.3 Atención a grupos vulnerables. 2.1.4 Familia y valores cívicos. 2.1.5 Atención a los jóvenes. 2.1.6 Deporte y recreación.
	2.2 Vivienda.	2.2.1 Política para vivienda y servicios urbanos. 2.2.2 Equilibrio de suelo urbano y rural. 2.2.3 Política para vivienda y servicios urbanos.
	2.3 Salud.	2.3.1 Salud y seguridad social.
	2.4 Política indígena.	
	2.5 Educación.	
	2.6 Cultura.	
3 EL PAÍS QUE REQUERIMOS.	3.1 País soberano y política internacional.	3.1.1 Política internacional y soberanía 3.1.2 Política migratoria. 3.1.3 Bilateralismo, multilateralismo y organismos internacionales.
	3.2 Seguridad nacional.	3.2.1 Seguridad fronteriza y terrorismo. 3.2.2 Fuerzas armadas nacionales. 3.2.3 Protección civil. 3.2.4 Delincuencia organizada y narcotráfico.
	3.3 Justicia y seguridad pública integral.	3.3.1 Seguridad pública. 3.3.2 Procuración e impartición de justicia. 3.3.3 Derechos humanos.
	3.4 Modelo de gobierno.	3.4.1 Reforma del Estado y sistema político. 3.4.2 Federalismo.
	3.5 Gobernabilidad democrática.	3.5.1 Democracia participativa y ciudadana. 3.5.2 Transparencia, rendición de cuentas y cultura de legalidad. 3.5.3 Eficacia de la administración pública.

(...finaliza)

Fuente: elaboración propia en base a la plataforma electoral de la Coalición “Alianza por México”.

Una primera aproximación a los temas relativos a la administración pública, es la que se señala en los siguientes términos: “En lo que corresponde al Poder Ejecutivo, un nuevo esquema de organización debe asociarse a mejorar sus funciones, tanto en sus relaciones con los otros poderes y con las entidades federativas, como en la necesidad de evaluar su situación en materia de jurisprudencia y jurisdicciones, y de ajustar su estructura orgánica con base en las nuevas realidades del ejercicio de gobierno derivadas de la descentralización y del fortalecimiento del federalismo. (...) También debe revisarse la estructura actual de la administración pública. Hay consenso en el sentido de que las entidades federativas pueden asumir con plenitud funciones que, hasta ahora, habían sido propias de la Federación y que por tal motivo no se lograron desarrollar en las administraciones de los estados y municipios”.⁸

c) Coalición por el Bien de Todos (PRD-PT-PC)

La plataforma electoral del candidato de la Coalición por el bien de todos (PRD-PT-PC) se encuentra estructurada en seis apartados: 1) Reforma del Estado, gobernabilidad democrática y nueva constitucionalidad; 2) equidad y derechos humanos; 3) una nueva política social; 4) educación, ciencia y tecnología y cultura; 5) política económica para un desarrollo sustentable y equitativo; y 6) globalidad, bloques regionales y proyecto de nación. Ver cuadro número 3.

⁸ Ibid, p. 22.

Cuadro: 3

Plataforma Electoral de la Coalición por el Bien de Todos (PRD-PT-PC)

LÍNEAS ESTRATÉGICAS	DESCRIPCIÓN
<p>I REFORMA DEL ESTADO, GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y NUEVA CONSTITUCIONALIDAD.</p>	<p>Austeridad y combate a la corrupción. Régimen político. Justicia y seguridad pública. Reforma electoral. Reforma al Poder Legislativo. Reforma a los medios de comunicación. Participación ciudadana. Nuevo federalismo y municipio libre. Nueva constitucionalidad.</p>
<p>II EQUIDAD Y DERECHOS HUMANOS.</p>	<p>Derechos humanos. Derechos y cultura indígena. Derechos de la niñez. Derechos de las personas con discapacidad. Derechos de los jóvenes. Diversidad sexual. Equidad de género.</p>
<p>III UNA NUEVA POLÍTICA SOCIAL.</p>	<p>Una política de salud para todos y todas. Derecho a la alimentación. Seguridad social universal. Política de vivienda. Lucha frontal contra la pobreza. Pensión alimentaria universal para adultos mayores. Programa de apoyo económico a personas con discapacidad. Política de protección civil con todos y para todas. Evaluación independiente del desarrollo social.</p>
<p>IV EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA Y CULTURA.</p>	<p>Educación. Ciencia y tecnología. Cultura.</p>
<p>V POLÍTICA ECONÓMICA PARA UN DESARROLLO SUSTENTABLE Y EQUITATIVO.</p>	<p>Desarrollo agropecuario, pesca y alimentación. Medio ambiente. Política energética. Política hacendaria. Financiamiento del desarrollo. Empleo y política laboral. Corrupción y desarrollo.</p>

(continúa...)

LÍNEAS ESTRATÉGICAS	DESCRIPCIÓN
VI GLOBALIDAD, BLOQUES REGIONALES Y PROYECTO DE NACIÓN.	Una globalidad alternativa. Mesoamérica y la Comunidad Latinoamericana de Naciones. Relaciones equilibradas con Norteamérica. Diversificación de las relaciones internacionales. Política exterior de Estado. Responsabilidad con los mexicanos en el exterior.

(...finaliza)

Fuente: elaboración propia en base a la plataforma electoral de la Coalición por el Bien de Todos.

Señala que: “México es aún un país de hondas desigualdades sociales. En este terreno, en vez de avanzar, hemos retrocedido. La política económica ha agudizado de manera dramática las diferencias entre los pocos que tienen mucho y los muchos que tienen poco.”⁹

Los saldos de la política neoliberal están a la vista: desde 1983, la economía ha crecido menos que la población; de entonces a la fecha la deuda pública pasó de 80 mil millones a 273 mil millones de dólares; es decir, se triplicó.¹⁰

Un tema central dentro del ejercicio público es la corrupción. “La corrupción sigue siendo un pesado lastre para el país en prácticamente todos los niveles de gobierno. Hay más de veinte áreas de las instituciones públicas federales, estatales y municipales en las que son constantes las denuncias de soborno. Entre ellas se destacan las licitaciones de obras públicas, las adquisiciones, el desempeño de los agentes de los agentes del Ministerio Público, las policías, las aduanas, los “gastos” electorales (compra de votos), la impartición de justicia en sus distintas variantes y mucho más”.¹¹

⁹ López Obrador, Andrés Manuel. Un Proyecto Alternativo de Nación. México, Grijalvo, 2004, p. 17.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Plataforma Electoral de la Coalición por el Bien de Todos (PRD-PT-PC), sitio del IFE, www.ife.org.mx, p. 3.

En particular, para abundar el tema en cuestión afirma: “La falta de transparencia y la ausencia de un modelo de administración pública que castigue el conflicto de intereses y el tráfico de influencias, que erradique el clientelismo y la corporativización, que efectivamente implante la medición del desempeño y exija la rendición de cuentas, contribuye a perpetuar el problema de la corrupción. Esto genera una sangría permanente de recursos y contribuye a las dificultades que enfrenta el crecimiento económico, cuestiona al Estado de Derecho y es un factor determinante en el incremento de la criminalidad e inseguridad pública”.¹²

d) Partido Nueva Alianza

La plataforma electoral del Partido Nueva Alianza se encuentra presentada en tres apartados: 1) Nueva Alianza y el Estado; 2) Nueva Alianza y la economía; y 3) Nueva Alianza y la sociedad, (ver cuadro número 4). Su propuesta parte de su concepción del Estado:

Nueva Alianza promueve un Estado cada vez menos administrador y cada vez más rector y más concertador, en medio de un sistema de múltiples iniciativas, tanto de la empresa privada como del resto de la sociedad. No será necesariamente un Estado más pequeño que el actual, pero sí un Estado más fuerte, con una mayor capacidad integradora de los distintos y, con frecuencia, encontrados intereses que se presentan en el normal desenvolvimiento del quehacer de instituciones, grupos y personas.¹³

¹² Ibidem.

¹³ Plataforma Electoral del Partido Nueva Alianza, sitio del IFE, www.ife.org.mx, p. 6. “El fortalecimiento del esquema institucional se relaciona directamente con una mayor capacidad del Estado para atender las necesidades sociales. En el actual escenario sociopolítico se requieren reformas estructuras que posibiliten al Estado cumplir cabalmente con sus funciones”.

Destaca en la plataforma del Partido Nueva Alianza su enfoque institucional a los problemas del país. “En nuestro país existen dos problemas sustanciales relacionados con las instituciones públicas: la corrupción y la ineficiencia. La corrupción afecta directamente la actuación de los organismos, pues distorsiona el engranaje estructural de la institución, vulnera el principio de legalidad y desvía recursos públicos hacia intereses privados, despojando a la sociedad de los beneficios de la acción pública.

Por su parte la ineficiencia acarrea el desperdicio de recursos. Los aspectos característicos de la ineficiencia institucional se reflejan en los altos costos de transacción, caracterizados, principalmente por una burocracia pesada y por procesos complejos en los trámites ante las instituciones públicas. Esta situación afecta los incentivos para trabajar, para transferir recursos y para mantener y mejorar dichos recursos”.¹⁴

Cuadro: 4
Plataforma Electoral del Partido Nueva Alianza

LÍNEAS ESTRATÉGICAS	DESCRIPCIÓN
A. NUEVA ALIANZA Y EL ESTADO.	I Estado de Derecho. II El papel de las instituciones. III Soberanía estatal y libre determinación. IV Gobernanza y gobierno eficiente. V Federalismo. VI La diversificación de las relaciones internacionales.
B. NUEVA ALIANZA Y LA ECONOMÍA.	I Economía de mercado II Economía competitiva y globalidad. III Economía eficiente en el ingreso y el gasto público. IV Economía socialmente desarrollada. V Cultura del medio ambiente.

¹⁴ Ibidem.

(continúa...)

C. NUEVA ALIANZA Y LA SOCIEDAD.	I Reforma educativa. II Sociedad del conocimiento. III Participación y empoderamiento ciudadanos. IV Equidad. V Migración.
---------------------------------	--

Fuente: elaboración propia en base a la plataforma electoral.

(...finaliza)

Sin duda la propuesta de Nueva Alianza es bajo el enfoque neoinstitucional, cuando afirma que: “es importante considerar que las instituciones pueden generar modelos de incentivos y acciones que fomenten el desarrollo político, económico y social del país. El adecuado diseño institucional favorece que todos los sectores participen activamente en el diseño de políticas públicas y garanticen condiciones atractivas para la inversión y la participación ciudadana”.¹⁵

e) Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina

La plataforma electoral del Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina, se encuentra dividida en siete apartados: 1) gobernar la pluralidad; 2) consolidar la democracia y vigencia plena del Estado de Derecho; 3) la educación: motor para el desarrollo de México; 4) desarrollo sostenible y sustentable; 5) cultura alternativa y buena; 6) vida buena; y 7) una política exterior responsable e integradora para México (ver cuadro número 5).

“Nuestro reto es pensar en reformas constitucionales que hagan compatible la nueva pluralidad política con la gobernabilidad democrática que requiere el país para las próximas décadas. En ese sentido la Reforma del Estado debe dimensionar y dar respuestas a una variedad de problemáticas”.¹⁶

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Plataforma Electoral del Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina, sitio del IFE, www.ife.com.mx, p. 15.

Cuadro: 5

Plataforma Electoral del Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina

LÍNEAS ESTRATÉGICAS	DESCRIPCIÓN
I GOBERNAR LA PLURALIDAD.	
II CONSOLIDAR LA DEMOCRACIA Y VIGENCIA PLENA DEL ESTADO DE DERECHO.	Reforma del Estado. Acceso a justicia y seguridad pública. Adiciones y dependencia: una alternativa. Reforma laboral. Medios de comunicación. Cultura ciudadana.
III. LA EDUCACIÓN: MOTOR PARA EL DESARROLLO DE MÉXICO.	Más recursos para educación científica y tecnológica. Reorientación de las prioridades científicas y tecnológicas. Mejor asignación de recursos para más calidad y cobertura de la educación. Revisar y adecuar la descentralización educativa. Rediseño institucional: carrera magisterial y capacitación continua, evaluación del desempeño de escuelas y docentes. Más y mejor: la clave para la educación básica. Evitar discriminación y nuevas desigualdades en las oportunidades de acceso a la información y a la educación.
IV DESARROLLO SOSTENIBLE Y SUSTENTABLE.	Desarrollo sostenible. Sectores productivos. Política económica. Problemas estructurales. Infraestructura para la competitividad. Educación para la competitividad. Investigación científica y desarrollo tecnológico para la competitividad. La reforma del campo en el desarrollo rural. Agua: el reto del siglo XXI.
V CULTURA ALTERNATIVA Y VIDA BUENA.	Discriminación y derechos humanos. Equidad de género. Familias. Nuevos sujetos con nuevos derechos. Oportunidades para las y los jóvenes. Discriminación por motivos religiosos. Derecho a la cultura. Cultura deportiva.

(continúa...)

LÍNEAS ESTRATÉGICAS	DESCRIPCIÓN
VI VIDA BUENA.	Seguridad social. Seguro obligatorio. Incorporación y permanencia. Portabilidad de derechos. Primas de financiamiento. Salud.
VII UNA POLÍTICA EXTERIOR RESPONSABLE E INTEGRADORA PARA MÉXICO.	El rumbo de la política exterior de México frente a la globalización. Líneas fundamentales de acción: a) revisión de los principios rectores de la política exterior de México. b) Diversificación. c) cooperación internacional. c)

Fuente: elaboración propia en base a la plataforma electoral.

(...finaliza)

Un primer pronunciamiento en relación al tema del papel del aparato gubernamental señala: “Una administración pública ineficiente y onerosa, sin incentivos para estimular carreras basadas en el mérito profesional y proclive al oportunismo y corrupción. Es indispensable emprender una reforma administrativa para crear un servicio profesional de carrera que modernice los procesos y favorezca la eficiencia, la capacidad y el profesional”.¹⁷

II. El papel de la administración pública en las plataformas electorales del 2006

Una vez que han sido revisadas las plataformas electorales en su planteamientos estratégicos y sus líneas más importantes de acción, el propósito ahora es destacar las principales propuestas que presentan los partidos y coaliciones en torno a la estrategia para el mejoramiento de

¹⁷ Ibid, p. 16 (sobresaltado mío).

la administración pública. Bajo diferentes vías y con énfasis en aspectos tales como el combate a la corrupción, así como la transparencia y el acceso a la información, cada propuesta determina el conocimiento que tiene del fenómeno administrativo público. Revisemos las estrategias propuestas, tratando de destacar sus posibilidades y limitaciones en nuestra realidad gubernamental.

a) Partido Acción Nacional

Dentro de la vertiente una “administración con resultados” el PAN propone su estrategia para mejorar la administración pública federal, derivando tres líneas de acción, como lo muestra el cuadro número 6.

Cuadro: 6
Propuesta de administración pública del PAN

APARTADO	COMPROMISO	DESCRIPCIÓN
Gobierno organizado para servir a los ciudadanos.	355	Analizaremos la estructura gubernamental para procurar un gobierno eficaz que cumpla cabalmente con las necesidades de los ciudadanos.
	356	Propondremos la emisión de una cédula ciudadana que facilite a las personas su identificación para todo tipo de trámites y que, a su vez, elimine la dispersión de documentos otorgados por los diversos órganos del Estado.
	357	Facilitaremos procedimientos para reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado en caso de daño o menoscabo provocado por el gobierno al patrimonio del ciudadano

(continúa...)

APARTADO	COMPROMISO	DESCRIPCIÓN
Gobierno organizado para servir a los ciudadanos.	358	Vamos a redoblar los esfuerzos de buen gobierno y gestión de calidad en todas las dependencias gubernamentales, promoviendo modelos de excelencia, la incorporación de nuevas tecnologías de información, de mecanismos de gobierno electrónico y los conceptos de innovación y excelencia en el servicio público que le permitan al contribuyente realizar trámites rápidos y sin intermediarios.
	359	Incorporaremos una visión transversal del enfoque de género en todas las dependencias y entidades de la administración pública para impulsar políticas y presupuestos que garanticen la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
	360	Modernizaremos la infraestructura física de las aduanas a través de la ampliación de los carriles exclusivos y del programa de empresas certificadas, y vamos a adoptar en todos los puntos aduaneros el sistema de revisión única y el funcionamiento de los Recintos Estratégicos Fiscalizados.
Un marco normativo moderno.	361	Revisaremos el marco normativo de las reglas gubernamentales y racionalizaremos la expedición de nuevas normas, sometiéndolas a un estricto análisis de costo beneficio que frene la tendencia a incrementar el número de trámites y regulaciones.

(continúa...)

APARTADO	COMPROMISO	DESCRIPCIÓN
	362	Propondremos la expedición de una ley que ordene las fuentes del Derecho Administrativo Federal y que, además de limitar el número de autoridades administrativas facultadas para expedir las normas de carácter general, permita identificar con claridad su jerarquía y alcance.
Un marco normativo moderno.	363	Vamos a impulsar una normatividad administrativa de trámites electrónicos que promueva la competitividad de las empresas y que exija a todas las dependencias una atención eficiente y rápida, con validez y garantías jurídicas para todos los ciudadanos.
	364	Promoveremos un programa de simplificación y eficiencia total en la administración, reduciendo los espacios para la corrupción.
Una visión de largo plazo.	365	Elaboraremos el Plan Nacional de Desarrollo teniendo como referente la visión de largo plazo. Para ello, impulsaremos mecanismos para evaluar su cumplimiento y para vincular a los distintos órdenes de gobierno del país con el objetivo de que las políticas públicas de mediano y largo plazo cuenten con una visión global y compartida.

Fuente: elaboración propia en base a la plataforma electoral.

(...finaliza)

Mediante la línea de acción un “gobierno organizado para servir a los ciudadanos”, el compromiso 358 es el que mejor establece su propuesta para la administración pública. El PAN propone un “buen gobierno” mediante la gestión de la calidad en todo el aparato gubernamental, promover modelos de excelencia, nuevas tecnologías de información, gobierno electrónico y fortalecer la “innovación”, así como la excelencia en el servicio público.¹⁸

Cabe destacar que en el gobierno de Vicente Fox la estrategia fue muy parecida mediante el Modelo de Innovación Gubernamental,

¹⁸ Plataforma Electoral del PAN. Op. cit. p. 54.

una agenda presidencial de “buen gobierno”, impulso al gobierno electrónico, reconocimiento a dependencias y entidades con premios de calidad, INTRAGOP e innovación. Resultaría una administración pública de punto y seguido, como una continuación de las estrategias impulsadas para mejorar la administración pública bajo los paradigmas de la innovación, calidad y excelencia (un concepto muy popular en la literatura administrativa en la década de 1980).¹⁹

En la línea “un marco normativo moderno”, el PAN se compromete a promover un “programa de simplificación y eficacia total en la administración” (compromiso 364), que implica revisar el marco normativo gubernamental para racionalizar la expedición de nuevas normas.²⁰ Un programa general de simplificación administrativa fue llevado a cabo en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994) con la idea de disminuir los requisitos para la realización de trámites administrativos en las oficinas públicas. En realidad, con esta propuesta no hay nada nuevo bajo el sol. También existe un apartado sobre transparencia y rendición de cuentas –compromisos 366 al 371- en el que destaca el compromiso del PAN de continuar con los mecanismos para una mejor acceso a la información.²¹

b) Coalición “Alianza por México” (PRI-PVEM)

En el último punto de su plataforma electoral, la coalición “Alianza por México” (PRI-PVEM) describe su propuesta como “eficacia de la administración pública”, (ver cuadro número 7). En su fundamento 934, define su estrategia:

¹⁹ Ramón Muñoz Gutiérrez. Innovación Gubernamental. El Paradigma de Buen Gobierno en la Administración del Presidente Vicente Fox. México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibid, p. 55.

La eficacia de la Administración Pública consiste en la consecución de las metas y objetivos establecidos en las normas y programas con la mayor racionalidad, el menor costo y los mejores logros. Hacer cada vez más con cada vez menos es parte del propósito permanente de una buena administración. También lo es la eficacia con el menor costo social y la mayor satisfacción de las necesidades colectivas.²²

Existe el compromiso de que la “reforma y la modernización de la administración pública debe ser una tarea continua en la que se advierta el incremento cualitativo del trabajo institucional y la disminución del gasto para la administración” (fundamento 935).²³

Cuadro No. 7
Propuesta de administración pública de Coalición
“Alianza por México” (PRI-PVEM)

APARTADO	PROPUESTA	DESCRIPCIÓN
3.5.3 Eficiencia de la Administración Pública.	936	Promover que el gobierno mida su eficacia en el logro de metas y objetivos racionalmente propuestos, mediante un proceso permanente de planeación democrática en el que participen organizadamente los miembros de la sociedad.
	937	Revisar y modernizar la Administración Pública Federal en sus ámbitos centralizado, descentralizado y desconcentrado, a fin de cumplir de la mejor forma con los grandes objetivos del Estado mexicano, así como reflejar este proceso en los ordenes estatal, municipal y del Distrito Federal.

(continúa...)

²² Plataforma Electoral de la Coalición “Alianza por México” (PRI-PVEM). Op. cit. p. 127.

²³ Ibidem.

APARTADO	PROPUESTA	DESCRIPCIÓN
3.5.3 Eficiencia de la Administración Pública.	938	Fortalecer a los organismos autónomos del Estado a través de políticas legislativas y presupuestales de vigorización y de respeto a su naturaleza administrativa, técnica y política, incluyendo al Banco de México, IFE, CND, INEGI y otros.
	939	Promover la actualización constante de la legislación sobre adquisiciones y obras públicas.
	940	Apoyar la profesionalización de todos los servidores públicos en los tres órdenes de gobierno. Para ello, en el marco de la Ley del Servicio Civil de Carrera se garantizará la obligación del gobierno de otorgar capacitación permanente a los funcionarios en todas las dependencias y entidades públicas para elevar la capacidad operativa y de respuesta de gobierno.
	941	Garantizar que los funcionarios públicos cumplan con el artículo 113 Constitucional en materia de ética laboral, como son los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones públicas, empleos, cargos y comisiones.
	942	Propiciar una administración de servicios públicos orientada al usuario y buscar la participación de los ciudadanos, implementando políticas que le permitan ejercer evaluaciones de los mismos.
	943	Continuar con la implementación de nuevas tecnologías que fortalezcan la eficacia de la Administración Pública, incluyendo las modalidades de gobierno digital.
	944	Incorporar a los procesos de modernización administrativa las aportaciones y participación de los trabajadores al servicio del Estado.

(...finaliza)

Fuente: elaboración propia en base a la plataforma electoral.

A partir de la idea de un gobierno eficaz, la plataforma electoral sugiere que el gobierno mida su eficacia en logro de metas y objetivos, mediante un proceso permanente de planeación democrática en la que participen los miembros de la sociedad (propuesta 936).²⁴

²⁴ Ibidem.

En concreto, la propuesta básica abarca los siguientes planteamientos: apoya la profesionalización de los servidores públicos en el marco de la Ley del Servicio Civil de Carrera para elevar la capacidad operativa y de respuesta del gobierno (propuesta 940); un gobierno ético para garantizar el cumplimiento de los funcionarios públicos del artículo 113 constitucional (propuesta 941); incluir las modalidades del gobierno digital (propuesta 943); incorporación de la participación de los trabajadores al servicio del Estado en los procesos de modernización (propuesta 944).²⁵ Al mismo tiempo, existe un apartado de transparencia, rendición de cuentas y cultura de la legalidad para combatir la corrupción, cumplir las normas de custodia, administración y correcta aplicación de los recursos públicos (propuestas 925 a la 932).²⁶

En suma, la propuesta administrativa de la Coalición “Alianza por México”, parece pobre, debido a que aunque utiliza de manera superficial las categorías “reforma” y “modernización”, su énfasis corresponde a la idea de la “eficacia”, que puede representar menor costo y mejores resultados, así como el menor costo social y la mayor satisfacción de las necesidades colectivas. El problema es el “cómo”, es decir, la elección de la estrategia y que medidas específicas se necesitan para alcanzar la idea de un gobierno eficaz, ya que las propuestas que se presentan en el documento de referencia resultan enunciativas y limitadas.

c) Coalición por el bien de todos (PRD-PT-PC)

En la plataforma electoral de la Coalición por el bien de todos (PRD-PT-PC), la primera línea de acción corresponde a la “austeridad y el combate a la corrupción”, tal como se presentan en sus seis propuestas (ver cuadro número 8).

²⁵ Ibid, pp. 127-128.

²⁶ Ibid, pp. 125-126.

Cuadro: 8
Propuesta de administración pública de la
“Coalición por el bien de todos” (PRD-PT-PC)

APARTADO	DESCRIPCIÓN
Austeridad y Combate a la Corrupción.	1. Reducir el costo del gobierno mediante la disminución de los sueldos de los altos funcionarios, la eliminación del gasto improductivo y establecer el principio de austeridad como criterio rector del servicio público.
	2. Dar plena transparencia al manejo y aplicación de los recursos públicos. Erradicar el carácter “electorero” y clientelar de las políticas sociales y de combate a la pobreza.
	3. Revisar la legislación penal para que efectivamente se castigue el tráfico de influencias y el conflicto de intereses en todas las esferas del poder público, a fin de erradicar la convivencia entre política y negocios.
	4. Establecer la participación de la sociedad en la vigilancia de los actos de gobierno mediante el establecimiento de contralorías ciudadanas.
	5. Revisar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para redefinir los criterios relativos a la información reservada y confidencial; así como establecer las bases generales indispensables que deban cumplir las legislaciones estatales de la materia.
	6. Garantizar la licitación abierta de la obra y adquisiciones públicas.

Fuente: elaboración propia en base a la plataforma electoral.

En el fundamento de su propuesta señala que debe terminarse con el régimen presidencialista, acotando la facultades que hoy tiene el Presidente de la República; darle nuevas atribuciones al Congreso en la conformación y supervisión del gobierno; contar con un Poder Judicial cercano a la sociedad, austero, confiable, donde exista sentido de justicia y no haya corrupción; propiciar una mayor participación ciudadana; crear mecanismos para los ciudadanos ejerzan la soberanía popular en temas del interés general; garantizar la transparencia y generar un vigoroso federalismo.²⁷

El principio rector en materia de administración pública de la propuesta de la Coalición por el Bien de Todos (PRD-PT-PC), es la austeridad republicana. “La austeridad no sólo es un asunto administrativo sino de principios. La austeridad significa rigor y eficiencia pero también justicia. No es concebible un gobierno rico con un pueblo pobre. De manera específica, proponemos la aplicación de una política de austeridad del Estado para reducir, en beneficio de la sociedad, el costo del gobierno”.²⁸

La propuesta en lo general es enunciada de la siguiente manera:

1. En una primera etapa, de acuerdo con un análisis del presupuesto federal de 2004, podrían ahorrarse 35 mil millones de pesos al año sin afectar, en lo más mínimo, las funciones sustantivas del gobierno federal;
2. Esta cantidad se obtendría con la reducción de salarios de altos funcionarios públicos, la desaparición de los bonos y la supresión de los cargos de secretario particular de las Direcciones Generales hacia abajo; además, deben eliminarse los puestos de secretario privado, ayudante y guardaespaldas (salvo aquellos que por su nivel sean requeridos);

²⁷ Plataforma Electoral de la Coalición por el Bien de Todos (PRD-PT-PC). Op. cit. p. 4.

²⁸ Andrés Manuel López Obrador. Op. cit. pp. 147-148.

3. Se debe contemplar la estricta limitación de asesores por Secretaría, la reducción de la mitad en gastos de publicidad, la no adquisición de vehículos nuevos para funcionarios y la no autorización para remodelar oficinas.

4. Deben limitarse los viajes al extranjero y disminuir el consumo de los servicios de telefonía, fotocopiado, energía eléctrica, gasolina, rentas, viáticos y otras erogaciones.

El comentario en torno a las implicaciones del principio de la austeridad republicana, es que probablemente el costo de gobierno se reduzca: ¿pero será mejor el gobierno? ¿más eficiente y eficaz? La austeridad no es una modernización de la administración pública. La austeridad de la función pública podría tener más éxito y resultados, si es acompañada con un propuesta de modernización que realice un diagnóstico real de la situación actual del aparato gubernamental, evalúe las propuestas para su mejoramiento y establezca un programa de mejoramiento administrativo.

d) Partido Nueva Alianza

La propuesta para la administración pública del Partido Nueva Alianza es la Nueva Gestión Pública, un movimiento administrativo anglosajón denominado New Public Management. En su apartado de “Instituciones receptivas” señala que este paradigma sería la base para dar una respuesta satisfactoria a las demandas sociales (ver cuadro número 9).

Cuadro: 9

Propuesta de administración pública del Partido Nueva Alianza

APARTADO	DESCRIPCIÓN
Rendición de cuentas.	<p>Ello implica instituciones responsables ante los ciudadanos que, de manera directa, actúen en pro de los intereses de la sociedad. Se trata de crear instituciones políticamente responsables, capaces de formular e instrumentar políticas públicas sustantivamente valiosas. En este sentido es imprescindible el diseño de una estructura que consolide el servicio civil de carrera y, en la misma medida que sancione a los funcionarios que no están respondiendo con los objetivos fijados por la Administración. Para ello deben instrumentarse mecanismos prospectivos y retrospectivos de rendición de cuentas más allá del voto, que permitan que en todo momento los funcionarios respondan por las acciones positivas o negativas en el servicio público.</p>
Instituciones receptoras.	<p>Esto se traduce en una eficaz respuesta a las demandas ciudadanas. Nueva Alianza considera indispensable adaptar los principios de la "Nueva Gestión Pública" al fortalecimiento institucional, sobre la base de la respuesta satisfactoria a las demandas sociales. Esto implica la trasmisión de cuatro principios determinantes: a) énfasis en la gente, b) liderazgo participativo, c) estilos de trabajo innovadores y, d) fuerte orientación hacia el ciudadano, considerando que lo sustancial es adaptar la satisfacción ciudadana al eje de la actuación burocrática.</p>
Eficiencia.	<p>Las instituciones deben ser capaces de canalizar de manera adecuada los recursos públicos, obteniendo el mayor rendimiento y buscando evitar el desperdicio de recursos que puedan orientarse al cumplimiento de otras funciones necesarias para el desarrollo de la economía del país.</p>
Legalidad.	<p>Bajo los principios de liberalización y regulación es indispensable considerar que las leyes que rigen la acción institucional deben representar el marco de actuación de la función pública.</p>
Fortalecimiento del Régimen Jurídico.	<p>Las Reformas de Segunda Generación implican una reingeniería institucional que abarca al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. De todos ellos es quizás este último el de mayor importancia, pues el sistema de impartición de justicia es determinante para asegurar el correcto funcionamiento de otros sectores importantes para la sociedad.</p>

<p>Combate a la corrupción.</p>	<p>Nueva Alianza considera que una de las amenazas a las cuales se enfrenta México, además del crimen organizado y la violencia, es la corrupción. Este problema debe ser eliminado desde sus cimientos para otorgarle al sistema político la credibilidad y legitimidad que requiere de manera urgente.</p>
---------------------------------	--

(...finaliza)

Fuente: elaboración propia en base a la plataforma electoral

El Partido Nueva Alianza señala que para un adecuado funcionamiento, la vida en sociedad requiere de un gobierno que vele y gestione los asuntos del interés público de la colectividad. Éste debe conducirse con una estructura burocrática mínima y competente, que cumpla cabalmente con las funciones de orden público establecidas por las leyes y que realice sus actividades con eficiencia, transparencia y honestidad, sujeta a una rigurosa rendición de cuentas.²⁹

Uno de los objetivos del Estado es la prestación de servicios a través de la gestión pública. Sin embargo, prevalece un sentimiento de insatisfacción generalizado en nuestro país debido a que los servidores públicos suelen ser vistos como insuficientes, de mala calidad, como una pérdida de tiempo, con pésima atención al ciudadano; y caracterizados por su corrupción, ineficiencia, burocracia, entre otros. Por todo ello, deben generarse mecanismos que impulsen la profesionalización en todos los niveles de gobierno.³⁰

Para alcanzar estos objetivos, el Partido Nueva Alianza propone en la construcción de un gobierno eficiente y cercano al ciudadano, es necesario tomar en cuenta, con las correcciones pertinentes, las recomendaciones del Banco Mundial, la OCDE, la UNESCO y otras instituciones que apuntan hacia el reforzamiento de un buen

²⁹ Plataforma Electoral del Partido Nueva Alianza. Op. cit. pp. 4-5.

³⁰ Ibid, p. 12.

gobierno, entendido como una administración pública que es capaz de proveer eficientemente respuestas concretas a las necesidades de la población.

La propuesta de aplicar la Nueva Gestión Pública a la administración pública mexicana, no resulta nueva en nuestro contexto ya que el gobierno de Vicente Fox, intento llevar a cabo algunas de las políticas implementadas bajo este paradigma. Aunque se puede caracterizar a este periodo como una mezcla de estrategias de calidad, innovación y agenda de buen gobierno.

La Nueva Gestión Pública en los países anglosajones –Nueva Zelanda, Australia, Inglaterra, Canadá y Estados Unidos- donde se puso en marcha, ha concluido su ciclo vital de implementación-evaluación-terminación. Aunque siguen prevaleciendo sus políticas de manera aislada en algunos países, la Nueva Gestión Pública no corresponden con el nivel de desarrollo y capacidades administrativas de nuestro país.³¹

e) Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina

La propuesta del Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina en materia de administración pública, es mediante la vía de una reforma administrativa que produzca resultados que se traduzcan en respuestas a las necesidades, reclamos e intereses de la ciudadanía (ver cuadro número 10).

³¹ José Juan Sánchez González. Gestión Pública y Governance. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002.

Cuadro No. 10
Propuesta de administración pública del Partido Alternativa
Socialdemócrata y Campesina

APARTADO	DESCRIPCIÓN
Reforma del Estado.	Revisar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información en su capítulo de sanciones.
	Impulsar una reforma de la administración pública que opere bajo los principios de servicio al ciudadano, lealtad institucional, ética pública y, sobre todo, que produzca resultados que se traduzcan en respuestas a las necesidades, reclamos e intereses de la ciudadanía.
	Crear institutos de formación profesional de los funcionarios públicos por área de especialización; a los cuáles se accederá por concurso de aptitudes, que tendrán nivel de posgrado y que constituirán la puerta de entrada a la carrera administrativa.
	Incorporar a las tareas administrativas el uso de nuevas tecnologías de información y/o comunicación que contribuyan a la mejor atención y servicio al público ciudadano.
	Revisar la integración de los sueldos de los funcionarios públicos, buscando la adecuación con estándares internacionales donde la diferencia entre el salario más alto y más bajo no sea mayor a veinte veces.
	Establecer disposiciones que eliminen el secreto indebido en el ejercicio de la función pública y que garanticen el derecho de los ciudadanos para conocer todos los actos que integran los procesos de toma de decisiones por parte de las autoridades.
	Diseñar los instrumentos y sanciones para castigar la corrupción y la impunidad.
	Impulsar la planeación participativa para el desarrollo, promoviendo, facilitando y autorizando la participación ordenada de la sociedad en lo que toca a la organización comunitaria para la definición y resolución de los asuntos públicos.

(continúa...)

Reforma del Estado.	Promover una Ley de Participación Ciudadana a nivel federal que dé certidumbre y establezca las bases para una participación social amplia. Creemos que la democracia representativa debe fortalecerse con formas de democracia directa, tales como: iniciativas legislativas populares, revocación de mandato, candidaturas ciudadanas independientes, plebiscito, referéndum.
	Crear figuras jurídicas como la audiencia pública y la organización de cabildos abierto a nivel municipal, para asegurar contar con canales de comunicación permanentes y abiertos entre el gobierno y la sociedad.

(...finaliza)

Fuente: elaboración propia en base a la plataforma electoral.

La propuesta se nutre de varias acciones: revisar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información; crear institutos de formación profesional de los funcionarios públicos por área de especialización; incorporar nuevas tecnologías de información (gobierno electrónico); descentralizar los procesos administrativos; revisar los sueldos de los funcionarios públicos bajo estándares internacionales; eliminar el secreto en el ejercicio de la función pública; instrumentos para castigar la corrupción y la impunidad; promover la Ley de Participación Ciudadana a nivel federal; crear figuras como la audiencia pública y la organización de cabildos abierto a nivel municipal.³²

Resulta interesante que la propuesta de este partido sea mediante una reforma administrativa, ya que las dos grandes reformas administrativas del siglo XX se llevaron a cabo en los gobiernos de Luis Echeverría (1971-1976) y José López Portillo (1977-1982). Fue la última ocasión en que los procesos de mejoramiento de la administración pública fueron bautizados bajo la idea de la “reforma administrativa”.

³² Plataforma Electoral del Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina. Op. cit. pp. 18-19.

En los siguientes gobiernos –Miguel de la Madrid (1983-1988), Carlos Salinas de Gortari (1989-1994), Ernesto Zedillo (1995-2000) y Vicente Fox (2001-2006)- la concepción fue la “modernización” de la administración pública, mediante programas modernizadores que ubicaban prioridades específicas: la descentralización, la simplificación administrativa, la propia modernización (enfoques de calidad, planeación estratégica y reingeniería de procesos), y el combate a la corrupción y el fomento a la transparencia, respectivamente.³³

Aunque, en el gobierno de Fox dentro del programa de combate a la corrupción y fomento a la transparencia se intento avanzar en la innovación administrativa -una suerte de distintas vías como una caja de herramientas administrativas para utilizarlas de acuerdo a cada caso- el término “reforma” lo consideramos como el más adecuado.

III. Análisis comparativo de las plataformas electorales 2006 en relación a la administración pública

Una vez que se han enumerado las plataformas electorales de los partidos y coaliciones que participan en la búsqueda de la Presidencia de la República en las elecciones del 2 de julio de 2006, tanto en sus líneas estratégicas como en lo relativo a la administración pública federal, pasemos a un análisis comparativo de las propuestas específicas (ver cuadro número 11).

³³ José Juan Sánchez González. Reforma, Modernización e Innovación en la Historia de la Administración Pública en México. México, Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, Miguel Ángel Porrúa, 2004.

Cuadro: 11

Análisis comparativo de las propuesta en administración pública

Propuestas de los Partidos políticos		Combate a la corrupción	Transparencia y acceso a la información	Servicio Profesional de Carrera	Gobierno electrónico	Reducción de salarios
PAN	Administración por resultados	Sí	Sí	No	Sí	No
PRI-PVEM	Eficacia de la Administración	Sí	Sí	Sí	Sí	No
PRD-PT-PC	Austeridad republicana	Sí	Sí	No	No	Sí
PANAL	Nueva Gestión Pública	Sí	Sí	Sí	No	No
PASC	Reforma administrativa	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia.

Este análisis comparativo de las propuestas en materia de administración pública expuestas por los partidos políticos y coaliciones, permite inferir algunas ideas básicas en torno al tema que nos ocupa. En primer lugar, la denominación de sus estrategias administrativas muestran la importancia de las políticas que deben llevarse en el aparato gubernamental. El PAN con su “Administración por resultados” sería una continuación de la mayoría de las estrategias llevadas a cabo por el gobierno de Fox (innovación, agenda de buen gobierno, combate a la corrupción, gobierno electrónico, servicio profesional de carrera, cultura de la calidad, entre otras).³⁴ Sería el punto y aparte en la administración pública mexicana, situación que ni siquiera sucedió en los gobiernos del

³⁴ Secretaría de la Función Pública. Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública. México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

PRI, salvo el periodo de reformas administrativas con Luis Echeverría y con José López Portillo, que en parte fue posible por los funcionarios que participaron en ellas en ambos procesos y que tuvieron como punto de partida la creación en 1968 de la Comisión de Administración Pública (CAP).

Por lo que respecta a la “Coalición por bien de México”, podría ser la primera vez en la historia de la administración pública que más que dirigirla el aparato gubernamental hacia la “eficiencia” se busque la “eficacia”. Las transformaciones mundiales en las dos últimas décadas del siglo XX, fueron concebidas bajo la idea de las tres “E”: eficiencia, eficacia y economía. Puede suponerse que no habría redimensionamiento (reducción) de la burocracia, ni disminución de sueldos y estructuras, por lo que el combate a la corrupción parecería más un lema de campaña que una realidad.

En contraste con las otras cuatro propuestas, la “Coalición por el bien de todos” implicaría un cambio radical en la naturaleza de la función pública mexicana. Estrategias como la reducción de salarios, eliminación de puestos innecesarios, desaparición de bonos, control de viáticos y viajes nacionales e internacionales, en resumen, austeridad en el ejercicio del presupuesto público, tendría un significativo impacto en los gastos de la burocracia. Sin embargo, la austeridad republicana en el gobierno, no implica una modernización integral de la administración pública. Haría falta conocer otras políticas que puedan mejorar el aparato gubernamental, de lo contrario, la austeridad podría ser un retroceso o un paso atrás en el proceso histórico de reforma y modernización de la administración pública mexicana.

Una sorpresa dentro de las propuestas de la administración pública la representa el Partido Nueva Alianza que propone una “Nueva Gestión Pública” para nuestro país. Sin entrar en una discusión profunda sobre los resultados obtenidos por los países anglosajones que la pusieron en marcha hace ya dos décadas, la propuesta resulta interesante, ya que ni siquiera el gobierno de Vicente Fox la llamo de esta manera. Incluso, el único estudio de Nueva Gestión Pública en México fue estudiada por especialistas fue la llamada Nueva Estructura Programática (NEP), que posteriormente la presentaron como una aplicación problemática de la Nueva Gestión Pública.

Por último, el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina rescata de la historia de la administración pública la estrategia de “reforma administrativa” como enunciado de su propuesta. Situación que al analizar el contenido y alcances de la propuesta, implica una mezcla de estrategias: profesionalización, rendición de cuentas, austeridad en el gasto (disminución de salarios), gobierno electrónico y combate a la corrupción. De cualquier manera, nos parece adecuado que se utilice la voz “reforma” para recuperarla como una de las más vías para el mejoramiento de la administración pública, en lugar de la voz “innovación”.

En segundo lugar, todos los partidos y coaliciones coinciden en la prioridad que significa el combate a la corrupción dentro del aparato gubernamental. En todas las propuestas –en mayor o menor medida- se destaca el daño, efectos nocivos y perjuicios que provoca la corrupción dentro de la burocracia.

En tercer lugar, lo mismo ocurre con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, en la que todos coinciden en su relevancia como

parte de la cultura de la rendición de cuentas de la función pública. Mientras que la “Coalición por el bien de todos” propone su revisión, las otras propuestas incluso tienen apartados específicos para mejorarla. Sin lugar a dudas, esta norma es una de las mayores aportaciones del gobierno de Fox a la transparencia y rendición de cuentas de la administración pública frente a la sociedad civil.

En cuarto lugar, en lo relativo al servicio profesional de carrera no existe un consenso sobre los resultados que ha tenido en el aparato gubernamental. Mientras que dentro de su propuesta lo señalan como parte de su estrategia -”Coalición por el bien de México”, Partido Nueva Alianza y Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina- otros no lo mencionan como el PAN y la “Coalición por el bien de todos” han expresado sus reservas. Probablemente, este sea el asunto más problemático en el cambio de gobierno, debido a que existen dos opiniones en conflicto; por una parte, los defensores -Secretaría de la función Pública, especialistas y académicos que lo defienden como vía para lograr conformar una meritocracia en la administración pública; y por otro lado, los detractores -PRD- que concibe al servicio profesional de carrera como un nuevo modelo de sistema de botín hecho a la medida del gobierno panista de Fox, para que sus cuadros administrativos conserven su lugar en la burocracia.

En quinto lugar, la reducción de salarios expuestas bajo la concepción de la “austeridad republicana” con todo lo que implica y que representa una propuesta central dentro de la plataforma electoral de la “Coalición por el bien de todos”, ya que incluso es el primer compromiso en la su oferta electoral. También el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesino lo enuncia como una de sus propuestas al señalar que “los sueldos de los funcionarios públicos, buscando la adecuación con

estándares internacionales donde la diferencia entre el salario más alto y más bajo no sea mayor a veinte veces”.³⁵

Al respecto, debe comentarse que las políticas de austeridad y disciplina presupuestal ya fueron aplicadas en momentos críticos de devaluaciones y crisis financieras, las cuales fueron impulsadas en el gobierno de Miguel de la Madrid. Aunque habría que aclarar que estas fueron medidas necesarias frente a situaciones de contingencias financieras extremas y que ahora se presentan para disminuir el costo del gobierno y generar ahorros en el gasto corriente que pudieran aplicarse a programas de gasto de inversión o prestaciones sociales.

IV. Conclusiones

Las plataformas electorales de los partidos y coaliciones que participan en las elecciones del proceso electoral 2006, sean cumplidas o no, representan el proyecto de nación de sus participantes. Constituyen la oferta electoral que las organizaciones políticas ofrecen a los ciudadanos. Probablemente representan un requisito ante el Instituto Federal Electoral (IFE), pero deben ser materia de análisis para conocer la viabilidad de sus propuestas.

En materia de administración pública, las plataformas electorales constituyen un insumo para conocer los alcances de sus propuestas en torno a la actividad organizada del Estado. Después de realizar un rápido repaso de las mismas y compararlas entre ellas, podemos inducir algunas ideas básicas que pueden presentarse como conclusiones.

³⁵ Plataforma Electoral del Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina. Op. cit. pp. 18-19.

Primero, todas las propuestas relativas a la administración pública representan un esbozo general del papel que le asignan los partidos políticos y las coaliciones que participan en el proceso electoral de 2006. No constituyen programas de modernización o reforma administrativa, mucho menos, se consideran que tengan congruencia entre ellas como estrategias estructuradas y sistematizadas.

Segundo, salvo el caso del PAN que propone un diagnóstico de la situación real de la administración pública, no se mencionan propuestas para constituir comisiones de especialistas o expertos en la materia que pudieran aportar opiniones debidamente fundadas. No se menciona la necesidad de un análisis comparativo con otras administraciones públicas del mundo (en países desarrollados) para obtener las mejores prácticas de buen gobierno.

Tercero, bautizadas con diferentes nombres para el PAN sería una “Administración por resultados”; para la Alianza por México (PRI-PVEM) “Eficacia de la Administración”; para la Coalición por el Bien de Todos (PRD-PT-PC) “Austeridad republicana”; para el Partido Nueva Alianza “Nueva Gestión Pública”; y para el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina “Reforma administrativa”. Las denominaciones implícitamente denotan lo que se espera de la administración pública, aunque cabría preguntarse ¿estas propuestas están basadas en estudios especializados de la administración pública federal?

Cuarto, el análisis comparativo de cinco variables expuestas en la plataforma electoral –combate a la corrupción, transparencia y acceso a la información, servicio profesional de carrera, gobierno electrónico y reducción de salarios- muestran que hay propuestas que las incorporan a todas las variables de manera diferenciada como parte de su

propuesta administrativa, salvo el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina las incluye todas, los demás partidos y coaliciones tienen diferentes propuestas.

Por partido o coalición el análisis arroja los siguientes datos: el PAN no incorpora el servicio profesional de carrera; para la Alianza por México (PRI-PVEM) no se incluye la reducción de salarios como propuesta; la Coalición por el Bien de Todos (PRD-PT-PC) no tiene un pronunciamiento específico sobre el servicio profesional de carrera ni del gobierno electrónico; el Partido Nueva Alianza no se pronuncia por un gobierno electrónico; y el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina incluye las cinco variables analizadas. De haberse ampliado el número de variables analizadas –gobierno de calidad, gobierno estratégico, reingeniería de procesos, entre otras- el resultado hubiera sido similar.

Quinto, ninguna de las propuestas administrativas incorpora algo que es un hecho: desde que fue publicada por primera vez la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el gobierno de José López Portillo, cada seis años se modifica la estructura, funciones y nombre de las Secretarías de Estado. Inclusive se crean nuevas Secretarías de Estado y se reinventa la Administración Pública Federal. Por supuesto, que el próximo gobierno -no importa quien gane- seguramente volverá a modificarse la estructura gubernamental actual.

Por último, deseamos que el próximo gobierno que gane las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2006, no realice un programa de modernización o de reforma administrativa “de gabinete”, es decir, que sea elaborada la estrategia administrativa por una cúpula de políticos que desconozcan la realidad de la función pública. Por el contrario, esperaríamos un ejercicio democrático, abierto, participativo y que

incorpore a verdaderos especialistas –universidades, instituciones, asociaciones y personalidades- que conocen las realidades, patologías y problemas de la administración pública.

Sería una oportunidad histórica que la administración pública necesita, para dejar de ser un “sistema de botín” que nutra los apetitos voraces de los políticos y sus compromisos. La administración pública es una institución que debe incorporar las más altas aspiraciones de la República, el compromiso con el interés público, el ejercicio honesto y transparente de los recursos públicos, así como el cumplimiento de las demandas y necesidades de los ciudadanos mediante servicios públicos de calidad. Una gestión pública eficiente, oportuna, que cueste menos y brinde resultados, es un insumo de legitimidad que cualquier gobierno necesita para gobernar de acuerdo al espíritu de la Constitución.

Bibliografía

López Obrador, Andrés Manuel. Un Proyecto Alternativo de Nación. México, Grijalbo, 2004.

Madrazo, Roberto. Bases para un Gobierno Firme y con Rumbo. México, Para Mover a México, 2005.

Muñoz Gutiérrez, Ramón. Innovación Gubernamental. El Paradigma de Buen Gobierno en la Administración del Presidente Vicente Fox. México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Plataforma Electoral de la Coalición “Alianza por México” (PRI-PVEM), sitio del IFE, www.ife.org.mx.

Plataforma Electoral de la Coalición por el Bien de Todos (PRD-PT-PC), sitio del IFE, www.ife.org.mx.

Plataforma Electoral del PAN. México, PAN, sitio del IFE, www.ife.org.mx.

Plataforma Electoral del Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina, sitio del IFE, www.ife.org.mx.

Plataforma Electoral del Partido Nueva Alianza, sitio del IFE, www.ife.org.mx.

Sánchez González, José Juan. Gestión Pública y Governance. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002.

Sánchez González, José Juan. Reforma, Modernización e Innovación en la Historia de la Administración Pública en México. México, Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, Miguel Ángel Porrúa, 2004.

Secretaría de la Función Pública. Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública. México, Fondo de Cultura Económica, 2005.



Abstract

El autor explica una experiencia institucional que corresponde al subsector portuario mexicano en la cual se aplican postulados de la Nueva Gestión Pública, los cuales provocaron un cambio positivo en su operación al desterrar prácticas administrativas desgastadas, asignar mejor los recursos, definir indicadores de desempeño, impulsar la modernización administrativa y aumentar la eficiencia con el cumplimiento de los objetivos y metas que se definieron; sin embargo, advierte que la NGP no debe entenderse como un conjunto de soluciones para todo tipo de problemas y retos que enfrentan las administraciones públicas.

Aplicación de la nueva

gerencia pública en la modernización de las agencias estatales mexicanas: el caso del subsector portuario mexicano

Jaime Torres Fragoso*

Palabras clave. Eficiencia, institución, modernización, objetivo y desempeño.

El author explains an institutional experience that corresponds to the Mexican harbor subsystem in which postulates of the New Public Management are applied, which caused a positive change in its operation when exiling worn away administrative practices, to assign better the resources, to define performance indicators, to impel the administrative modernization and to increase to the efficiency with the fulfillment of the objectives and goals that were defined; nevertheless, he notices that the NGP does not have to be understood like a set of solutions for all type of problems and challenges that face the public administrations.

** Doctor en Administración Pública por la UNAM y fue funcionario de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, donde impulsó varios programas de reingeniería. Actualmente se desempeña como profesor investigador de la Universidad del Istmo, Oaxaca, México.*

Key words. Efficiency, institution, modernization, objective and performance.

Introducción

Ante la crisis de legitimidad que sufren los Estados y las administraciones públicas de Latinoamérica, la modernización de ambos elementos es un requisito impostergable si queremos incrementar los niveles de vida de la región. Sin duda, el deterioro en la legitimidad del Estado incorpora a la vez el desgaste de legitimidad de la administración pública, considerando que esta problemática se genera por la distorsión de las relaciones entre los Estados y las sociedades de América Latina contemporáneas, donde el rol de la administración pública es el de servir de vínculo entre tales relaciones. Además, el hecho de que los aparatos de la administración pública en las diversas naciones no fuera capaz de satisfacer ni mediadamente las demandas de sociedades cada vez más informadas y exigentes, originó el que el rol del Estado fuera severamente cuestionado en los últimos años.

En este escenario, y de acuerdo a Enrique Cabrero, la llamada modernización de la administración pública ha surgido como una manera de enfrentar esta crisis de legitimidad de una manera decorosa. Con el fin de clarificar el debate, este autor propone que si la pretensión es lograr una acción de fondo y de largo aliento, toda iniciativa modernizadora debe incorporar necesariamente los tres niveles siguientes: 1) un primer nivel de análisis referido al prerrequisito de la eficiencia (donde la modernización aparece como un proceso transformador de una administración pública que desperdicia recursos y energía organizacional), 2) un segundo nivel de análisis referido al prerrequisito de la eficacia (donde se considera a la modernización como un proceso encaminado al logro de los objetivos y metas estatales), y 3) un tercer nivel de análisis referido al prerrequisito de la legitimidad (donde se percibe a la modernización como un proceso que

restablezca el diálogo Estado-sociedad como una solución a la crisis de legitimidad).(Cabrero, 1997, pp. 30-36).

Coincidiendo en lo fundamental con Cabrero, Giandomenico Majone indica que tres rasgos relativamente nuevos se deben buscar en la manera de hacer e implantar políticas públicas modernas: el redescubrimiento de la eficiencia como un objetivo primario de las políticas (donde el propósito es mejorar la posición de todos o casi todos los individuos o grupos en la sociedad), el reconocimiento de la importancia estratégica de la credibilidad política, y el incremento en la delegación de poderes para la hechura de políticas a unidades tecnocráticas de considerable independencia. (Majone, 1996, p. 611).

Ante esta necesidad de transformación y readecuación, las administraciones públicas de occidente han coincidido en una serie de medidas generales para tratar de mejorar de manera radical su accionar. Al tener resonancia de carácter internacional, estas disposiciones (entre las que destacan la actuación con base en la rendición de cuentas y el logro de objetivos, la desconcentración y desincorporación en la toma de decisiones y de unidades gubernamentales, así como la mejora de los procesos de servicio), amalgamadas en múltiples experiencias exitosas en varios países del hemisferio, especialmente surgidas de Europa, Nueva Zelanda, Australia y los Estados Unidos, se han identificado con el nombre de nueva gerencia pública. La que constituye una de las herramientas que los gerentes públicos están empleando para darle mayor racionalidad a las organizaciones que dirigen.

Aunque los problemas de las naciones más desarrolladas, como las descritas arriba, no son exactamente iguales a los que presentan las naciones latinoamericanas, me parece que la implantación de

algunos de los postulados fundamentales de la NGP, con las debidas adecuaciones organizacionales y culturales para nuestro contexto específico, constituye una acción positiva y pertinente en la búsqueda de esa eficiencia, eficacia y legitimidad en el accionar de nuestras administraciones públicas.

Se debe aclarar que, si tal como se ha demostrado, en esos países desarrollados la NGP no constituye la panacea para los problemas que presentan sus Estados y sus administraciones públicas, menos aún lo es para nuestra realidad. Es indudable que los problemas en torno a la gerencia y administración pública en América Latina son más complejos e involucran aspectos sociales, políticos, y administrativos que guardan íntima correlación con un menor desarrollo económico y democrático. En este entorno, la NGP constituye sólo una más de las herramientas disponibles para la mejora de nuestro accionar. Así como no existe algún medicamento eficaz contra todo padecimiento, en la administración no hay instrumentos que permitan solucionar todo.

Sin embargo, tal como antes se mencionó, esta investigación demuestra que la NGP es un herramental factible útil y factible para nuestra realidad. Para ello, se analizará lo acontecido en el subsector portuario mexicano a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y en donde se experimentó una reforma que siguió los lineamientos dictados por la NGP. En este sentido, en primer término se observarán algunas de las características que rodearon a la administración pública latinoamericana tradicional y las causas de las reformas administrativas, para después revisar algunos de los postulados de la NGP, así como la penetración de éstos en la administración pública mexicana y lo acontecido en el subsector portuario, en donde se experimentó una modernización que cumple con los parámetros establecidos por Cabrero y Majone.

Desarrollo

A. Caracterización de nuestra administración pública tradicional

Habiendo explicado que una de las razones fundamentales de la crisis de legitimidad del Estado moderno es la crisis gestada en el seno de la propia administración pública debido a una actuación insatisfactoria, pasaremos a señalar las características que ésta última ha desarrollado durante lustros (si bien la tendencia parece que se viene revirtiendo en dirección opuesta gracias a iniciativas que detallaremos adelante). Características particularmente referidas al contexto latinoamericano, donde hemos presenciado por tradición niveles muy pobres de democratización política, monopolización de las decisiones por parte del aparato de gobierno, actuaciones de funcionarios basadas en el cumplimiento de leyes y reglamentos y que pretenden satisfacer las necesidades de mandos superiores o camarillas y no las demandas de la sociedad, manejo inadecuado y despreocupado de los recursos públicos, entre otros.

Para algunos estudiosos de la teoría de la organización el hecho de que características indeseadas se hayan venido reproduciendo en las administraciones públicas, con la consiguiente pérdida de legitimidad que ello ha ocasionado, obedece al agotamiento de un modelo organizacional (el burocrático weberiano) mismo que hoy en día no es de utilidad para enfrentar la creciente complejidad observada en todos los aspectos que atañen no sólo a las organizaciones sino a la sociedad en su conjunto.

Arellano y Cabrero, al referirse a las organizaciones que conforman la administración pública latinoamericana, apuntan que “éstas fueron y

han sido históricamente ajenas a una relación de identificación racional de objetivos, de la definición estructurada de funciones y a la toma de decisiones bajo patrones de cálculo universal y de relación horizontal. Entender esto, creemos, es el punto de partida para pensar la cultura organizacional en nuestro subcontinente”. (Arellano y Cabrero, 2000, pp. 407-408) Estos mismos autores consideran que las características que describen a las organizaciones públicas mexicanas y latinoamericanas pueden ser las siguientes:

- a) La organización es un espacio de dominación de un grupo privilegiado.
- b) La organización se constituye en un foro de luchas de poder.
- c) El sistema de interrelación es un sistema de intercambios.
- d) La autoridad se visualiza como un privilegio.
- e) Los procesos decisorios, ajenos a una racionalidad técnica, se inclinan a la imposición o a la negociación entre grupos.
- f) La estructura formal rígida y poco utilizada.
- g) La relación entre individuos tiende a ser una relación clientelista.

B. La reforma administrativa: sus causas

Las iniciativas de reforma administrativa se vienen sucediendo por todo el mundo desde decenas de años atrás. Representan esfuerzos muy grandes de un número considerable de gentes y tardan varios años en concretarse. No obstante las reformas son necesarias y pese a sonados fracasos, se intentan en todos los ámbitos una y otra vez. De acuerdo a Carlos Paramés, “su necesidad ha debido quedar de manifiesto en el largo repertorio de deficiencias de cualquier administración pública...”. (Paramés, 1978, p. 493). Agrega que hay necesidad de emprender una reforma administrativa cuando existen grandes desviaciones entre lo

que se hace y lo que se debería de hacer. En la misma obra, Gerald Caiden sostiene que hay que emprender un esfuerzo reformador cuando:

- a) La administración no responde a lo que se espera de ella: retrasos, inacciones, calidad insuficiente, errores excesivos.
- b) La administración funciona normalmente en general, pero es incapaz de improvisar, de abordar una crisis; cuando trabaja ocasionalmente a pleno rendimiento, pero atraviesa muchas etapas de tensión, conflicto y fatiga.
- c) La administración se preocupa, incluso con eficacia, del presente, pero es incapaz de estudiar lo que el futuro le depara.
- d) Se preocupa por el futuro, pero de un modo teórico y superficial, sin tomar medidas o preparar métodos válidos para resolver esos problemas de mañana.

En función de lo que juntas significan las afirmaciones antecedentes, es evidente que en México y en toda América Latina se hace necesario emprender un esfuerzo de reforma en la administración pública.

Sin embargo, el concepto de reforma administrativa implica y requiere otra dimensión de análisis: el organizacional.¹ Las más de las veces, cuando nos referimos a ese entramado de instituciones que conforma a la administración pública, hacemos una generalización (pensando que las organizaciones gubernamentales son ideadas como simples instrumentos donde el personal interviniente intenta aplicar sus planes esperando resultados en automático) sin reparar en las características específicas que cada organización posee, ya que si bien comparten un sentido y razón general que les da existencia pues manejan recursos y objetivos públicos, actúan con recursos humanos y financieros y misión propios.

¹ Sobre el particular, Arellano y Cabrero proponen el término de reforma organizacional. Para más detalle consultar la obra citada, p. 422.

C. Caracterización de la administración pública deseada

En primer término es pertinente señalar que, dado que prácticamente todas (o al menos las surgidas en un primer momento) las propuestas con relación a las características necesarias que debe poseer una administración pública de vanguardia, para enfrentar una cada vez más difícil y compleja realidad vienen del extranjero (en particular de los contextos norteamericano y europeo), no se debe aceptar la idea de la copia literal o de la implantación mecánica de esas teorías para el caso de nuestro particular contexto.

Es decir, si bien consideramos que esos postulados pueden ser muy útiles para eficientar nuestra administración pública, en cualquier ejercicio de mejora que implique la importación de un modelo, debemos de considerar, aparte de las características interorganizacionales de nuestras instituciones, las particularidades sociales, políticas y culturales que nos definen. Con ello, el ejercicio será más provechoso ya que, por un lado, se descartará aquello que no sea factible para su transportación y, por el otro, aquello que se pretenda implantar tendrá posibilidades mucho mayores de éxito.

Otro aspecto que se debe recalcar es que los esfuerzos de mejora gerencial de la administración pública no son nuevos, no obstante que hay referencias más antiguas, tenemos como referencias sólidas el trabajo del norteamericano Millet de 1954, donde propone el uso más eficiente posible de los recursos que conforman a las organizaciones de gobierno mediante técnicas de vanguardia. Carlos Paramés propone en el mismo texto las bases para una nueva administración capaz de resolver las deficiencias prevaletentes, los problemas humanos y materiales de hoy, así como de prever los que nos traiga el futuro. Enumerándolas de esta forma:

1. La administración pública debería ser una administración honradamente preocupada por la información, como objetivo básico de la acción de gobierno.
2. La administración pública deberá ser, cada día en grado mayor, una administración de participación.
3. Cada administración pública debe ser la respuesta de los poderes públicos a las peculiaridades de su cultura, de su economía y de la sociedad”.
4. Administración racional, administración flexible.
5. Administración de la interdependencia.
6. Administración y productividad.
7. El hombre como protagonista de la acción administrativa.
8. Planificación y dirección política.

D. El paradigma posburocrático

Barzelay coincide con los autores que antes hemos estudiado en que el paradigma burocrático-weberiano sufrió un agotamiento y no es suficiente para enfrentarse a la nueva dinámica social y organizacional. Por lo tanto, propone un modelo más eficiente, orientado al cliente, a la calidad, al valor, al servicio, a los incentivos, a la flexibilidad e innovación. Indica que las características que definen a una organización posburocrática vienen dadas de esta forma:

- a) Del interés público al del valor de resultados de los clientes.
- b) De una visión eficientista a una que imponga la calidad y el valor de resultado como criterio.
- c) De la administración de cosas a la producción de servicios.
- d) Del control de los recursos y los gastos a la de impulsar, ganar y obtener la confianza del público sobre el manejo de los recursos a través del compromiso.
- e) De la especificación de funciones, autoridad y estructura a la identificación de misión, servicios, clientes y resultados.
- f) De justificar costos a entregar valor.
- g) De obligar por responsabilidad a construir responsabilidad.
- h) De seguir reglas y procedimientos a comprender y aplicar normas, identificar y resolver problemas y mejorar procedimientos.
- i) De operar sistemas administrativos a realizar una separación de los servicios de control, construir apoyo a las normas, expandir las elecciones de los clientes, impulsar la acción colectiva, proveer incentivos, medir y analizar resultados. (Barzelay, 1992, p. 28).

E. Características de la NGP

En la literatura disponible sobre gestión pública se insiste en varios aspectos indiscutiblemente ciertos con relación a las reformas optimizadoras que viene sufriendo la administración pública:

Primeramente, que estos eventos no son nuevos sino que ya tienen varias décadas de gestación y aplicación. Sin embargo, pareciera que en los últimos años se han realizado de una forma global en todo el hemisferio occidental y con técnicas y fines más o menos semejantes, amalgamándose todo este movimiento en lo que se conoce como NGP.

En segundo término, se acepta el hecho de que si bien varios de los postulados que giran en torno a la NGP provienen de la gestión de empresas privadas (como por ejemplo la administración total de la calidad), en su mayoría se trata de iniciativas de mejora que tienen que ver con la aplicación de una poderosa herramienta: el sentido común, y que han venido aplicándose desde hace muchos años en el sector público.

Otro aspecto que me parece fundamental es que se insiste en el hecho de que la NGP no parece ser una moda pasajera; al contrario, independientemente del nombre o la edad que se le quiera adjudicar, todo parece indicar que durante un lapso considerable se seguirán discutiendo las ventajas o desventajas de su aplicación en las esferas públicas y constituirse como un modelo referencial para la mejora de nuestras instituciones de gobierno.

Para consolidar esta argumentación nos auxiliaremos de los planteamientos de David Shand, administrador principal del servicio de gerencia pública de la OCDE en París, quien identifica dos tipos de cambio originados en este movimiento: los cambios “macro” y los cambios “micro”, así los componentes del mencionado paradigma de la nueva gestión del sector público.

1. A los cambios macro los relaciona con los cambios estructurales y los referentes a los que determinan el límite del Estado. Entre éstos menciona a la privatización (sobre cuya utilidad manifiesta su escepticismo) y el establecimiento de agencias de servicio autónomas, separadas de los departamentos de los ministerios.
2. Los cambio micro, los cuales a su entender tienen un nivel más general de aceptación y un patrón común en los países

de la OCDE., lo que evidencia una preocupación por mejorar el desempeño del sector público, se dan por medio de:

- a) Programas más efectivos, por ejemplo, mejorar las metas.
- b) Operaciones más eficientes; economizando en recursos de staff y capital.
- c) Mejorar la calidad y prestación de los servicios.

3. Entre los componentes de una aproximación integral del nuevo paradigma propone:

- a) Enfocarse más de cerca a los resultados en términos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio.
- b) El reemplazar las estructuras organizacionales altamente centralizadas con un medio ambiente que descentralice la gestión de las decisiones. Que la colocación de recursos y la prestación del servicio sean llevadas de forma más cercana al punto de la prestación, el cual provea un espacio para la retroalimentación por parte de los clientes y otros grupos de interés.
- c) Flexibilidad para explorar alternativas en la provisión directa al público, el cual debe proveer más costo efectivo en el resultado de las políticas.
- d) Nuevas políticas de manejo de personal que den mayor flexibilidad al desarrollo del staff (por ejemplo, a través de multihabilidades).
- e) El uso de mecanismos para mejorar cuestiones tales como el desempeño en la concesión y la creación de medios competitivos y de mercado dentro de las organizaciones del sector público.
- f) Incentivos para mejorar el desempeño (o por lo menos remover dicentivos) que permitan a las organizaciones el conservar un porcentaje de ahorros de su desempeño mejorado.

- g) El fortalecimiento de capacidades estratégicas al centro para “conducir” al gobierno a dar respuesta a cambios externos y a intereses diversos rápida y flexiblemente y al menor costo.
- h) Mayor responsabilidad y transparencia en los requisitos para reportar los resultados.

De ellos, separa con fines de una discusión particular²:

- Un enfoque al cliente o al consumidor.
- Descentralización: De responsabilidades a otros niveles de gobierno. Del centro a los departamentos operativos, incluyendo el establecimiento de agencias autónomas. Dentro de las organizaciones.
- Desempeño del concesionamiento. Agrega que deben especificarse niveles de autonomía, resultados, sanciones y recompensas. (Shand, 1996, pp. 82-88).

F. Impactos y avances de la NGP en la administración pública mexicana

Los avances e impactos que han tenido las propuestas inherentes a la NGP en casi todo el hemisferio son evidentes. México no es la excepción, si bien los cambios parecen ser muy lentos y no tan espectaculares; sin embargo, los esfuerzos realizados en esta materia no se pueden soslayar.

En la administración de Zedillo, el documento que retoma esta serie de iniciativas y se constituye como su pivote impulsor lo constituye el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP)

² Para Shand, la descentralización, la liberación de reglas y el haber dotado a los administradores mayor flexibilidad y autonomía, ha sido el factor clave para mejorar el desempeño del sector público.

1995-2000, eje a su vez del Plan Nacional de Desarrollo de igual periodo, lanzado en 1995. Este programa de modernización se implantó debido a que la administración pública mexicana aún no respondía a cabalidad a las expectativas de la sociedad y, para su conformación, recoge los más importantes principios de la NGP. Los programas y líneas de acción del PROMAP son:

Programa de participación y atención ciudadana:

Participación ciudadana en las acciones preventivas y de retroalimentación para la gestión pública.

Mecanismos para mejorar la atención al público.

Transparencia.

Revisión y simplificación del marco normativo actual.

Estándares de calidad.

Promoción de una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo.

Vinculación de la tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativos.

Fortalecimiento del federalismo.

Programa de descentralización y/o desconcentración administrativa:

Simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario.

Fortalecimiento de la autonomía de gestión de los organismos desconcentrados y de las entidades coordinadas.

Delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades.

Programa de medición y evaluación de la gestión pública:

- Creación de indicadores de desempeño.
- Sistema integral de información.
- Fortalecimiento de los órganos internos de control.

Programa de dignificación, profesionalización y ética del servidor público:

- Actualización de conocimientos y habilidades.
- Sistema integral de desarrollo de recursos humanos.
- Establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo.
- Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servidor público.
- Efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades.

A la luz del paso de algunos años desde la implantación de este ambicioso programa, es evidente que no todos los objetivos se han alcanzado, sin embargo si se puede afirmar que existe un avance estimable en casi todas las áreas que lo conforman.

“La tendencia a concentrarse en la administración por resultados en los países desarrollados, que ha venido acompañada por todo un abanico de corrientes administrativas resumidas bajo el término de nueva gerencia pública, ha tenido una repercusión importante en América Latina. Cuando menos hay dos países que han concentrado en este aspecto sus esfuerzos reformadores en los años recientes.

Por ejemplo, en los tres primeros años y medio del gobierno de Zedillo ésta es la única área de modernización administrativa que ha registrado avances. Por ejemplo, para fines de 1997 alrededor de 65% de las unidades gubernamentales en México habían mejorado sus estándares de servicio y muchas habían desarrollado un registro de sus indicadores.

...Hoy, en algunas áreas de la administración pública mexicana los ciudadanos saben qué deben esperar del gobierno, lo que, aún si no lo obtienen, es ya una ventaja. Además, la Unidad de Modernización Administrativa de la Secodam ha venido promoviendo una mentalidad amigable con el cliente, la reingeniería de procesos, la calidad total y una mayor subcontratación dentro del sector público. ...La Secodam ha buscado apoyar todo esto con un renovado esfuerzo de capacitación y difusión (había creado ocho centros de entrenamiento a fines de 1997, para capacitar a los servidores públicos en las técnicas de la nueva gerencia pública)". (Méndez, 1999, p. 38).

G. Incorporación de los postulados de la NGP en la gestión de los puertos mexicanos

Artículo b. a) Características históricas del sistema portuario en México.

Históricamente fue hasta mediados de la década de los años cincuenta, cuando se formuló el primer intento de planificación integral de los puertos del país ("Programa de Progreso Marítimo"), mientras que a fines de los setenta se instrumentó el "Programa de Puertos Industriales" cuyos principales resultados fueron la ampliación del puerto de Lázaro

Cárdenas y la construcción de Altamira. Este programa constituyó un primer intento por instituir a los puertos nacionales como propulsores de la descentralización de la actividad económica e industrial del país, así como impulsores del aprovechamiento de regiones costeras estratégicas. Es en la década de los ochenta, cuando los puertos empezaron a cobrar relevancia en los planes de desarrollo y, si bien durante los últimos años se aceleró el fortalecimiento y modernización de la infraestructura y equipamiento portuarios, la integración del transporte marítimo con los modos terrestres sigue presentando deficiencias, lo que impide el desarrollo de los puertos del país.

Por otro lado, los diversos organismos y autoridades que participan en la administración de los servicios portuarios han registrado una evolución. En 1970 se creó la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos con objeto de coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades y servicios marítimos y portuarios; los medios de transporte que operen en ellos, así como los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación. Dicha Comisión propició la formación de sociedades mercantiles de servicios portuarios, como medio para la realización de sus objetivos. El Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios (FONDEPORT) creado en 1975, tiene entre sus facultades la promoción de la realización de nuevos desarrollos portuarios. En cuanto a la organización del sistema portuario, en la pasada administración se creó el órgano desconcentrado Puertos Mexicanos, que se encargó de la dirección directa de 22 puertos y de la construcción de la infraestructura; del cobro de los derechos y aprovechamientos en la materia y del registro estadístico.³

³ Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Ley de Puertos, 1993, p. 13.

A lo largo de la historia, los puertos mexicanos, mismos que se clasifican en comerciales, petroleros, pesqueros y turísticos, habían sido operados, esencialmente, como organismos del sector público, esa característica se tradujo en varios factores que afectaban la operación adecuada y desarrollo de los puertos. En un análisis del estado en que se encontraban las áreas a cargo de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, se resumía la problemática presentada en 1992 de la siguiente forma:

Bajo dinamismo de la actividad portuaria para una economía cuyo comercio exterior había crecido a una tasa anual del 16% en los últimos años. En términos del PIB, México ocupaba en 1992 el décimo tercer lugar mundial, pero su tráfico de contenedores, modalidad preponderante en el transporte marítimo, le colocaba apenas en el lugar 37.⁴

Elevado número de puertos de altura en el país, lo que provocaba dispersión en las inversiones e insuficiencia en la disponibilidad de recursos para desarrollar y conservar apropiadamente los puertos principales. Sólo en seis se utilizaba más del 40% de la capacidad instalada.

Carencia de una estructura moderna y eficiente de enlace terrestre entre los puertos y los centros de producción y consumo.

Administración gubernamental excesivamente centralizada.

⁴ Para resaltar lo anterior, consideremos que Rotterdam, con 40 mil metros de muelles, maneja anualmente 300 millones de toneladas, mientras que los 73 puertos mexicanos, con una longitud de muelles de 110 mil metros, manejan en promedio 50 millones de toneladas sin incluir petróleo y derivados.

Desarticulación entre la actividad portuaria y los programas regionales y locales.

Prestación monopólica de los servicios portuarios por parte de empresas del gobierno federal y rigideces laborales que imponían barreras a la libre entrada de operadores y prestadores de servicios.

Escasa participación del sector privado en la operación de terminales y prestación de servicios.

Las nueve empresas paraestatales de servicios portuarios que operaban en diversos puertos del país mantenían una situación financiera precaria, debido a que, desde su creación, estuvieron sujetas a criterios de fomento, y no a la generación de rendimientos de mercado.

Un esquema financiero globalizado que impedía evaluar resultados por puerto propiciaba la existencia de subsidios cruzados y distorsionaba la asignación de inversiones acordes con la demanda y rentabilidad de los mercados.

Un esquema tarifario uniforme para todos los puertos, que no reconocía diferencias en inversiones y costos de operación.

Limitada coordinación entre las diferentes autoridades en los puertos y con los usuarios.

Ausencia de una cultura común de eficiencia y competitividad entre todos los participantes en los puertos (navieros, operadores y autoridades).

Falta de sistemas informáticos modernos.

Problemas de tenencia de la tierra, especialmente en los desarrollos de FONDEPORT.

Carencia de diagnósticos y normas en materia de contaminación.⁵

(a) b) El nuevo marco institucional de los puertos mexicanos

Desde la pasada administración presidencial, el sistema portuario nacional experimenta una radical transformación, impulsada por los factores descritos anteriormente. Estos cambios van encaminados a crear administraciones portuarias descentralizadas, con autonomía en su operación y en sus finanzas. Igualmente, se contempla una mayor participación del capital privado (cosa que está ocurriendo en casi todos los puertos) para la administración de terminales y para la prestación de servicios.

En relación con la política para las comunicaciones y transportes, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 estableció, entre otros objetivos, el mejoramiento de la planeación, control y ejecución de los desarrollos portuarios, y dada la magnitud de las inversiones que exige su modernización, se prevé alentar, como se dijo, una mayor participación de la inversión privada.

De esta manera, el propósito fundamental de la modernización portuaria es que los puertos apoyen la economía del país sirviendo eficazmente a las actividades comerciales.

⁵ Análisis elaborado y distribuido en forma interna en el organismo paraestatal Puertos Mexicanos en el año de 1994.

De la misma forma que en el resto de la economía, se propone redefinir el papel del gobierno en materia portuaria, a fin de que, como rector del desarrollo nacional, asuma sólo funciones de carácter normativo, y planee, conduzca, coordine y oriente la actividad.

Como complemento de lo anterior, se propuso fortalecer la colaboración de la sociedad, mediante una mayor participación de los particulares en la construcción y operación de la infraestructura, dentro de un marco regulador claro y moderno que de certidumbre al inversionista y, sobre todo, que garantice el servicio oportuno y adecuado al usuario, en un ambiente de competitividad y libre concurrencia de los interesados.

Asimismo, se dispuso descentralizar las competencias para que resuelvan en el sitio de origen, así como desregular y simplificar la normatividad para establecer una relación sencilla entre autoridades y particulares.

Todos estos cambios se reflejaron en la nueva Ley de Puertos, la cual prevé, entre otras cosas, la creación de una figura innovadora, la Administración Portuaria Integral (API), constituida legalmente como una sociedad mercantil que, mediante concesión otorgada por la autoridad, asume todas las funciones administrativas dentro de un puerto, incluyendo la planeación, la promoción y la construcción de infraestructura (actividades antes encomendadas a Puertos Mexicanos). Es decir, cada puerto tendrá su administración propia, autónoma y autosuficiente. Los puertos deficitarios cerrarán o recibirán subsidios transparentes y justificados.

La participación del Gobierno Federal en la API se daría, en su caso, a través de la propiedad de acciones de las sociedades mercantiles

constituidas con tal propósito. El administrador portuario no siempre se encargará de operar las terminales y prestar los servicios, sino que en el título de concesión se le obliga a que lo realice a través de terceros. Lo anterior obedece a que en algunos casos se estima más conveniente que el administrador se especialice en funciones puramente administrativas, sin involucrarse en la operación, con la finalidad de promover una mayor competencia y eficiencia en el puerto.

A diferencia del concepto tradicional que considera a los puertos sólo como lugares de abrigo y protección, en la iniciativa (nueva Ley de Puertos) se les distingue por las áreas o zonas que lo integran, como es el caso del recinto portuario y la zona de desarrollo.

La infraestructura portuaria existente, así como todos los bienes y terrenos marítimos y terrestres de los recintos portuarios serían objeto de concesión por parte de la Secretaría mencionada, conservando su carácter de bienes del dominio público, esto es, no se desincorporarían.

Por lo que hace a los servicios que se prestan en las terminales, marinas e instalaciones de uso público, siempre deberán prestarse bajo las mismas reglas que las de un servicio público y en condiciones de trato equitativo a los usuarios. Asimismo, cuando así lo determine el título de concesión respectivo, se permitirá la concurrencia de todos aquellos prestadores de servicios que reúnan los requisitos para tal efecto.

En esos momentos, se abrió la posibilidad de que los administradores portuarios, los operadores de terminales, marinas e instalaciones, así como las empresas prestadoras de servicios realicen sus operaciones eligiendo entre diversas opciones: con equipo y personal propios,

mediante la celebración de contratos mercantiles con empresas que cuentan con trabajadores dotados de los útiles indispensables para el desempeño de sus labores, o con otros prestadores de servicios portuarios.⁶

Asimismo, se propuso que en donde exista administración portuaria integral, los prestadores de servicios de maniobras siempre sean sociedades mercantiles.

Para el otorgamiento de las cesiones parciales de derechos se acordó en la adjudicación por concurso, cuyo procedimiento podría iniciarse, incluso, a petición de parte. Los criterios de selección considerarán las contraprestaciones a favor del Gobierno Federal, las ofertas de calidad del servicio, las inversiones comprometidas, los volúmenes operados, los precios y las tarifas para el usuario, entre otros criterios.

Con el propósito de fomentar la inversión, se propone un plazo máximo de la concesión hasta por 50 años tomando en cuenta las características de los proyectos y los montos de inversión. Además del referido régimen de concesiones y permisos se prevé uno especial de contratos para la ocupación de áreas, construcción y operación de terminales o prestación de servicios dentro de las áreas concesionadas a la Administración Portuaria Integral.

Se trata de dos tipos de contratos. Para los bienes, el administrador portuario cederá parcialmente los derechos y obligaciones derivadas de

⁶ Este propósito se acompañó en 1995 con una reforma laboral, mediante la cual se liquidaron relaciones laborales con antiguos sindicatos (previa indemnización) y se fueron creados sindicatos de empresa con nuevos contratos colectivos de trabajo, donde se estipularon pagos por jornada y no por destajo, menores prestaciones indirectas, etc. Para ello, las maniobras empezaron a ser prestadas por empresas privadas a excepción de puertos pequeños o medianos, donde no se justifica la participación de privados por reducidos volúmenes de operación (esquema de API operadoras).

su título de concesión. Con esto se haría posible exigir a los cesionarios el cumplimiento de las mismas obligaciones que se impongan al administrador portuario. Para los otros servicios, sólo se celebrarán los contratos de prestación de servicios correspondientes.

No obstante la celebración de esos contratos, el administrador portuario siempre responderá ante la Secretaría de Comunicaciones por las obligaciones establecidas en su título de concesión.

El uso de los bienes y la prestación de los servicios sólo quedarán sujetos a regulación tarifaria cuando no existan otras opciones portuarias o modos de transporte para el tránsito de mercancías y personas que establezcan un ambiente de competencia razonable. La regulación que en su caso se llegara a establecer se mantendrá únicamente mientras subsistan las condiciones que la motivaron.

Finalmente, el ejecutivo de la nación destaca que la regulación propuesta, además de los propósitos expresados, busca, por un lado, ser una ley de fomento para lograr una mayor participación de la sociedad y, por otro, establecer el marco para que los puertos se aprovechen más racionalmente. En resumen, este nuevo marco constitucional y legal para la conducción de los puertos mexicanos, aprobada por el ejecutivo federal en diciembre de 1992 se propuso alcanzar los siguientes objetivos, lo cual fue después formalizado en papel por medio de la Ley de Puertos:

- **Redefinición del papel del estado en la actividad portuaria:** a fin de que el gobierno dejara de participar en su administración, así como en la operación de terminales y en la prestación de los servicios.

- **Descentralización:** cada puerto o conjunto de pequeños puertos dentro de una misma entidad federativa tendrá su administración propia, autónoma y autosuficiente (creación de las APIS).
- **Privatización:** apertura a la inversión privada, nacional y extranjera, en la operación de terminales e instalaciones, en la prestación de servicios e, incluso, en la propia administración de los puertos (o sea en las APIS).
- **Competencia entre los puertos y dentro de cada uno de ellos:** liberación de precios, supresión de subsidios cruzados, eliminación de monopolios y barreras de entrada, sobre todo en los servicios de maniobras de carga y descarga.
- **Libre contratación laboral y salarios de mercado:** eliminación de exclusivismos y de prácticas laborales restrictivas, a fin de promover la inversión privada y la competitividad de los puertos.
- **Vinculación de los puertos con el desarrollo regional:** participación estatal y municipal a través de una comisión consultiva en el puerto, integrada por autoridades, gremios y asociaciones.
- **Coordinación de autoridades:** establecimiento de bases para contar con una apropiada coordinación que permita alcanzar un sano equilibrio entre los objetivos de la regulación gubernamental y la necesidad de hacer más eficiente el tránsito de mercancías en los puertos.
- **Mayor integración entre los puertos y los sistemas nacionales de transporte.** Inclusión en los programas nacionales de comunicaciones y transportes, de los circuitos de origen-destino de los productos, a

fin de contar con enlaces adecuados entre los distintos modos de transporte.⁷

c) Puesta en marcha de las Administraciones Portuarias Integrales

Para el año de 1993 se realizaron los siguientes trámites y trabajos relativos a la constitución de las APIS:

- Autorizaciones de las dependencias competentes para la constitución de las sociedades mercantiles paraestatales.
- Determinación y delimitación de los recintos portuarios.
- Elaboración de títulos de concesión y avalúos.
- Proyecciones financieras de gasto e inversión.

Según datos de la Dirección General de Puertos y Marina Mercante, en el año de 1994 se otorgaron 62 concesiones portuarias y entraron en operación 17 Administraciones Portuarias Integrales en los principales puertos. Siendo ellas de carácter federal y una de carácter estatal (en Quintana Roo). Hoy en día, a través de estas administraciones, se maneja casi el 100% de las mercancías que transitan por los puertos mexicanos. En concreto, las APIS de Lázaro Cárdenas, Manzanillo, Guaymas y La Paz en el Pacífico; y las de Veracruz, Tampico, Altamira, Coatzacoalcos y Progreso en el Golfo y Caribe absorben casi todo el tránsito mercantil (no se incluye petróleo manejado por PEMEX ni minerales como la sal operados en terminales privadas).

Asimismo, se debe resaltar el hecho de que las actas que dan fe al nacimiento de las APIS plantean la utilización de las técnicas

⁷ Esta propuesta se obtuvo de un análisis del estado en que se encontraban las áreas a cargo de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, realizado en 1994 y circulado internamente en Puertos Mexicanos.

administrativas que efficienten los recursos humanos, materiales y financieros. Al respecto, es pertinente acotar lo siguiente:

“...Que el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, establece que la empresa pública es una organización que debe estar sujeta a las políticas de rectoría económica del Estado, sin perder de vista su carácter empresarial y que debe impulsar y fortalecer el sector paraestatal de tal forma que las empresas públicas se conviertan en modelos de eficiencia y productividad”. (Acta Constitutiva de la Administración Portuaria Integral de Guaymas, Son., 1993, p.3).

d) Resultados generales de la reforma portuaria mexicana

Líneas atrás se indicaba que a raíz de los cambios administrativos, jurídicos y estructurales emprendidos en el sistema portuario mexicano, ahora se cuenta con puertos rentables y autónomos, mejores servicios, más eficientes, competitivos y seguros. Además, con el fin de estar en condiciones de enfrentar aceptablemente la creciente demanda interna y la competencia internacional, la infraestructura es mayor y se ha modernizado. Los siguientes son los indicadores que sirven para ilustrar que los resultados, en términos generales han sido adecuados a partir de la reforma emprendida y que originó la aparición de las Administraciones Portuarias Integrales (APIS) desde mediados de la década de los noventa.

Resultados financieros

Los principales puertos del país han alcanzado la autosuficiencia financiera y no requieren de subsidios para ni para su operación ni para el desarrollo de las obras que permiten su expansión. Gracias a

la conjunción de esfuerzos de carácter técnico, para garantizar una adecuada prestación en tiempo y forma de los servicios suministrados; así como aquellos inherentes a la mercadotecnia y comercialización, los puertos mexicanos han incrementado en forma sensible la demanda por sus servicios, lo que se ha traducido en un incremento en sus ingresos y el que operen con utilidades, no obstante el que ejecuten inversiones cada vez mayores en infraestructura, además de pagar contraprestaciones (por la explotación de bienes propiedad del gobierno federal) e impuestos de ley.

En el periodo 1995–2000, los ingresos totales de las APIS pasaron de 1,004 millones de pesos (del 2000) a casi 2,393 millones⁸, lo que significa un incremento del 138% en este rubro.

Inversiones y capacidad instalada

Las inversiones totales en infraestructura portuaria y equipo en el mismo lapso alcanzaron los 17,285.4 millones de pesos distribuidas de la manera siguiente: la realizada por las APIS totalizó 4,612 millones (pasando de 384 a 1,306 millones). Por su parte, el aporte del capital privado sumó 9,576 millones (85% nacional y el 15% restante del exterior). Además, el gobierno federal invirtió 3,097.4 millones para la ampliación de Puerto Progreso y para el señalamiento marítimo y dragado de puertos sin API.

Como indicador relevante de ese incremento en la inversión privada, se tiene que el número de prestadores de servicios pasó de alrededor de 150 en el '94 a más de 1,150 en la actualidad (incluyendo nuevos prestadores y aquellos que se regularizaron).

⁸ Datos contenidos en el informe de la SCT titulado El Sector Comunicaciones y Transportes, 1994 – 2000, de donde se obtuvo también la información contenida en esta sección.

Tanto las inversiones comentadas como las mejoras en productividad hicieron posible que el número de terminales y la capacidad instalada para manejo de carga comercial se duplicara, pasando de 59 a 120 millones de toneladas, además, con los incrementos contemplados, se piensa enfrentar los incrementos de demanda previstos.

Por otro lado, el tendido de muelles llegó a 24.9 kilómetros para carga comercial⁹, lo que significa un avance del 34.6% respecto a lo que existía en 1994. En este concepto, sobresale el incremento del 71.4% en el número de posiciones de atraque en terminales especializadas de contenedores, ya que de 7 existentes en 1994 se llegó 12 en el año 2000.

Paralelamente, el número de grúas de muelle aumentó de 10 a 28 en el mismo periodo, lo que equivale a un incremento del 180%. En el mismo sentido, las grúas de patio pasaron 19 a 39 en el 2000.

Por su parte, la capacidad instalada de remolcadores prácticamente se duplicó, al pasar de 16 unidades a 31 en la actualidad, con una potencia acumulada de 95,336 caballos frente a los 46,594 del '94.

En lo referente a la infraestructura para manejo de turistas y cruceros, se tuvo un incremento aún mayor, pasando de 6 posiciones de atraque a 15.

Productividad y tarifas por servicios de maniobras

El conjunto de obras realizadas, el mayor equipamiento y las nuevas condiciones de competencia originaron, a su vez, aumentos en la calidad

⁹ No se incluye lo relativo al petróleo, sal y yeso que se manejan en instalaciones especializadas privadas.

de los servicios prestados y en la productividad para su ejecución. En el caso de la carga contenerizada (la cual se ha indicado representa el tipo de carga más relevante en el contexto mundial), los puertos de Altamira, Manzanillo y Veracruz alcanzaron productividades del orden de entre los 28 y 30 contenedores por hora, parámetros similares al de puertos líderes del extranjero.

Estos incrementos en la productividad han originado que la estadía de las embarcaciones en los puertos de México haya disminuido, lo que provoca estimables ahorros económicos.

Como referencia, en la actualidad en el puerto de Veracruz, un barco estándar de contenedores permanece en los muelles 17 horas, contra los dos días que tomaba en 1994.¹⁰

Por su parte, las tarifas de los servicios de maniobras de carga y descarga de graneles agrícolas, minerales, contenedores y carga general, observaron una reducción del 36.1, 25.2, 5.7 y 21.9%, respectivamente, entre 1995 y el año 2000.

Volúmenes de carga y números de pasajeros¹¹

En este rubro destaca indudablemente el manejo de contenedores, cuyas cifras se duplicaron entre 1994 y el 2000, pasando de 550 mil unidades a 1 millón 285 mil. Por su parte, el total de carga transportada, incluyendo petróleo y sus derivados, llegó en el 2000 a los 241 millones

¹⁰ Sin embargo, se debe mencionar que algunos de los logros que se presumen en esta materia (como la reducción en las estadías de los barcos graneleros agrícolas de 15 a sólo 2 días), obedecen más bien a la erradicación de ineficiencias y corruptelas que en estos días serían intolerables, pero que el pasado no sólo se observaron, sino que eran práctica común.

¹¹ Se incluyen primero las cifras correspondientes a la carga en cuanto a que son más relevantes en el contexto portuario.

de toneladas, lo que significa un incremento del 30% respecto a las 185.4 de 1994.¹²

Asimismo, el número de pasajeros que utilizan los puertos mexicanos tanto en cruceros como en transbordadores se ha venido incrementando sensiblemente en los últimos años. Para el 2000 se tuvieron registros de 8.9 millones de gentes, lo que contrastado con los 5.3 millones de 1994 significa un 68% de aumento.

Conclusiones

En función de lo visto en las páginas anteriores, es evidente que el subsector portuario mexicano ha venido sufriendo una serie de readecuaciones y ajustes en su accionar. Estos cambios pretenden lograr y después consolidar una gestión soportada en la eficacia (logro de objetivos), la eficiencia (mayor productividad y un mejor uso de los recursos públicos) y en la racionalidad económica (induciendo esquemas de mercado en las transacciones mercantiles).

Es igualmente cierto que en esta transformación se han hecho presentes varios de los más importantes lineamientos que la NGP plantea, entre los que habría de destacar los siguientes:

1. La redefinición del papel del Estado en la actividad portuaria. Con la finalidad de que el gobierno dejara de participar en su operación y en la prestación de servicios; permitiendo que estas actividades las ejerza el sector privado y el Estado regule (timonear y no remar).

¹² No obstante, se debe señalar que independientemente de las mejoras realizadas, los volúmenes de carga que se manejan en los puertos de México y el mundo, están primeramente en función de las condiciones macroeconómicas que priven en el país.

2. Descentralización. Cada puerto tiene su administración propia, autónoma y autosuficiente.

3. Privatización de terminales y servicios, incluso de las propias APIS. De hecho, las terminales más importantes, casi todos los servicios y una API (Acapulco) del sistema portuario nacional son operados con capital privado.

4. Competencia entre los puertos y al interior de los mismos. Gracias a la liberación de precios y tarifas, supresión de subsidios, eliminación de monopolios y barreras de entrada a los mercados (en especial en los servicios de maniobra de carga).

Estos factores han influenciado positivamente y de manera significativa la gestión en los puertos mexicanos más relevantes, contribuyendo sin duda en su mejora y al mismo tiempo en la consecución de los buenos resultados en el sistema portuario nacional en su conjunto.

Entre estos resultados se pueden contabilizar una mejor infraestructura y mejor equipamiento, mayor competitividad, reducción de las tarifas portuarias, el incremento de la productividad (en algunos puertos se han alcanzado niveles internacionales) y, en general, en una gestión portuaria rentable y con parámetros de prestación de servicios adecuados y de calidad, que se han traducido en la satisfacción de los clientes de estos servicios.

Por consiguiente, la evidencia indica la existencia de una correlación positiva entre la aplicación de varios de los aspectos que rodean a la NGP en los puertos de México y estos desenlaces. Además, es indudable que el resultado de las políticas implantadas en este subsector

es altamente positivo. La eliminación de prácticas administrativas obsoletas, el acercamiento hacia esquemas más racionales en la generación y asignación de recursos, así como los indicadores recién vistos que se traducen en mejores servicios para la clientela de los puertos mexicanos, dan cuenta de ello.

En este sentido, se puede asegurar que la modernización experimentada en el subsector portuario de México cumple con los prerrequisitos y niveles que señala Enrique Cabrero: el logro de la eficiencia (se logró un mejor manejo de los recursos públicos), la eficacia (se alcanzaron los objetivos estatales que la reforma estableció) y, con ello, la legitimidad. Igualmente, las políticas públicas implantadas en este subsector se aproximan a lo que Majone determina como características indispensables para su hechura: el redescubrimiento de la eficiencia (ya que prácticamente todos los agentes: Estado, privados y usuarios, mejoraron sus posiciones), el reconocimiento de la importancia estratégica de la credibilidad política, y el incremento en la delegación de poderes para la hechura de políticas a unidades tecnocráticas de considerable independencia, que en el caso que se reseñó lo constituyen las Administraciones Portuarias Integrales.

Sin embargo, a pesar de que la experiencia reseñada arroja indicadores que la califican como exitosa, ésta no ha estado exenta de problemáticas particulares o viejos vicios que aún persisten, tales como las fuerzas y tendencias opositoras a una gestión más descentralizada, la carencia de una cultura organizacional generalizada que identifique plenamente a la ciudadanía como el centro de la acción del Estado o la aparición esporádica de actos de corrupción. Esto lleva a corroborar que no obstante su aportación en esta y otras experiencias, la NGP no debe ser vista como la panacea para los múltiples problemas y desafíos

que enfrentan las administraciones públicas de Latinoamérica. Sí, en cambio, lo acontecido en el sector portuario mexicano demuestra que la aplicación de los postulados de la NGP, con el respectivo tratamiento de los múltiples factores internos y externos que definen nuestra realidad organizacional, constituye una herramienta factible para la reforma de los organismos gubernamentales mexicanos y por extrapolación, debido a que compartimos variables fundamentales de carácter cultural, social, económico y político y reconociendo además que existen problemáticas particulares en cada nación, para la modernización de los aparatos públicos del resto de los países que conforman América Latina.

Bibliografía

Arellano, David y Cabrero, Enrique (2000), Reformando el gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental, CIDE – Miguel A. Porrúa, México.

Arellano, David (1995), “Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte”, en Gestión y Política Pública, Vol. IV, núm. 1, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (coordinadores) (1996), La nueva administración pública, Alianza Editorial, España.

Cabrero, Enrique (1997), Del administrador al gerente público, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

____ “Estudio introductorio” (1998), en La gestión pública, su situación actual, B. Bozeman, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración, México.

Ferlie, E., Pettigrew, A., Ashburner, L., Fitzgerald, L. (1996), *The new public management in action*, Oxford University Press, Oxford.

Hood, C. y Jackson, M. W. (1997), *La argumentación administrativa*, Fondo de Cultura Económica, México.

Kliksberg, Bernardo (1989), *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

Lynn, Naomi B. y Wildavsky, Aaron (1999), *Administración pública. El estado actual de la disciplina*, Fondo de Cultura Económica, México.

Plasencia, Adriana (1994), *Gerencia pública: bases teórico conceptuales*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.

Majone, Giandomenico (1996), "Política pública y administración: ideas, intereses e instituciones", en *A new handbook of Political Science*, Oxford University Press.

Méndez, José Luis (1999), "Estudio introductorio", en *La política de la burocracia*, B. Guy Peters, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México.

Millet, John D. (1954), *Management in the public service*, Mc Graw-Hill, E.U.

Moctezuma, Esteban y Roemer, Andrés (1999), Por un gobierno con resultados, Fondo de Cultura Económica, México.

Osborne, David y Plastrik, Peter (1998), La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno, Editorial Paidós, Madrid.

Paramés, Carlos (1978), Introducción al management, España, Escuela Nacional de Administración Pública.

Sánchez, José J. (1997), Administración pública y reforma del Estado en México, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (1993), Ley de Puertos, Diario Oficial de la Federación, 19 de julio, México.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1993), La administración pública contemporánea en México, Fondo de Cultura Económica, México.

Shand, David (1996), “La nueva gestión pública: Retos y temas de discusión en una perspectiva internacional”, en Ensayos sobre la nueva administración pública, Revista de Administración Pública, Núm. 91, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

Zedillo, Ernesto (1996), “Discurso para la presentación del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000”, Los Pinos, 6 de mayo, México, D. F. Tomado de la página electrónica de la Presidencia de la República: presidencia.gob.mx/discursos.



Corrupción y Política

Misael Flores*

Jaime Espejel Mena**

Abstract

Los autores explican los efectos negativos de la corrupción en los ámbitos económico, gubernamental, político, público y social, destacando que es un fenómeno que destruye relaciones de vida, instituciones y organizaciones, porque fomenta creencias y prácticas que son contrarias a la honradez, la eficiencia, la responsabilidad y la solidaridad, hasta provocar que la desconfianza se extienda a lo largo y ancho de la sociedad para impedir que la vida productiva progrese para asegurar los elementos materiales que pueden permitir una convivencia más justa y armónica.

Palabras clave: Corrupción, política, desgaste, desigualdad y opacidad.

The authors explain the negative effects of the corruption in the economic, governmental, political, public and social, scopes emphasizing that it is a phenomenon that destroys relations of life, institutions and organizations, because it foments beliefs and practices that are opposite to the honesty, the efficiency, the responsibility and solidarity, until causing that the distrust extends all over the society to prevent that the productive life progresses to assure the material elements that they can allow one more a righter and harmonic coexistence.

* Profesor de Filosofía Política en el Centro Universitario Zumpango de la Universidad Autónoma del Estado de México.

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

Key words: Corruption, policy, inequality and opacity.

Nota preliminar

En México no hay ciudadano que no estipule alguna expresión despectiva con respecto a la corrupción y la política. Estas dos esferas que caminan a la par en la política mexicana, son objeto de una acérrima crítica, sobre todo, por enarbolar lo injusto, lo inmoral, lo ilegítimo, lo ilegal y lo anti-ético, en menoscabo de los principios positivos de la especie humana. La esfera política es el nido en el que el individuo realiza con maestría actos de corrupción en ese engreído afán de conquistar, sin importar los medios, aquello que considera subjetivamente útil, en detrimento de los intereses de los demás.

El juego de la política es mera estrategia de los actores políticos para hacer suyo los intereses planeados antes de llegar al poder. Esa bella práctica de la política de la que se vanagloriaban los griegos y los romanos antaño, ahora se diluye en estrategia, en intereses subjetivos, pleno egoísmo, una incesante sed de poder, un expolio sin precedente, y en conductas inmorales. Por ello no extraña que la población mexicana tenga una imagen deplorable de la política, que no crea en ella, que menoscabe su validez en las relaciones intersubjetivas y la considere como una fuente progresiva de corrupción.

La corrupción es uno de los males más graves que agobian a las sociedades modernas, pero sobre todo a las latinoamericanas, donde las prácticas corruptas van a la alza y no en declive, y México resulta ser uno de los países más corruptos de este orbe. No es gratuito que los mexicanos muestren su letargo y hartazgo para con la política, al catalogarla una cara intrínseca de la corrupción. En efecto, la corrupción y la política caminan de la mano pues no se pueden desligar dado que viven de los mismos intereses. Los políticos corruptos mexicanos se

han olvidado de los principios morales y éticos que acompañan a la política, pues los han subsumido para materializar sus intereses, y dicho sea de paso, se burlan de las perplejas leyes que procesaron los legisladores mexicanos, quienes no ven por un futuro intersubjetivo y universal para todos los mexicanos.

Tal parece que la política ha sido secuestrada y que resulta difícil liberarla, pues los “dueños” de este negocio son tan herméticos como las sociedades secretas. La política se ha convertido en estrategia y pragmatismo (cuánto ingreso, cuánto gano), lo que demuestra su grado de desmoralización; ahora es el campo de cultivo de los políticos corruptos, quienes son los responsables directos de la tergiversación de la política.

La corrupción en la vida política es una de las razones convincentes para denostar el espíritu de la política, ya que el libre juego de intereses personales fluye como el libre juego de mercancías. Sin embargo, no sólo en la política tiene lugar la corrupción, también manifiesta sus efectos perversos en las transacciones económicas entre particulares en el momento en que no se respetan acuerdos o se busca sacar provecho de algún acontecimiento mediante el soborno; en la educación, que es un lugar por excelencia donde los fondos reunidos son desviados por los directivos de las escuelas o por los comités formados (seguramente ejemplos de este tipo sobran en México); en la administración pública en la que el servidor público extorsiona a los ciudadanos bajo la pretensión de agilizar trámites u ofrecer algún servicio con rapidez; en una conversación entre dos individuos, en la que alguno de ellos sólo espera el momento preciso de corromper al otro para hacerse llegar de lo que le interesa. La vida pública mexicana está inmersa en intereses corruptos, o bien, toda acción está ligada indirectamente a algún acto de corrupción.

Es irrefutable que la política está estrechamente vinculada con la corrupción en sus diferentes acepciones, que son a saber: tráfico de influencias, cohecho, soborno, engaño con dolo, usurpación de funciones, falsificación de documentos, piratería. Puede sostenerse que toda práctica que socave el Estado de derecho y esté alejada de la aprobación social, es corrupta por los fines que persigue. La conducta es corrupta cuando los individuos utilizan a sus semejantes como “medios” para llegar a materializar sus “fines”. Si un individuo –sea un servidor público, un político, un vendedor, un empresario, un profesor– busca un interés particular (que por lo demás resulta legítimo) y utiliza a los demás como meros objetos o medios instrumentales para poder disfrutar de un beneficio particular, esa es una conducta negativa o corrupta.

Más sea como fuere, la corrupción ofrece secuelas de las que es complicado alejarse, pues siempre hay afectados; en el caso del sector público, siempre es el pueblo. Verbigracia, con el rescate bancario en México de la década de los 90`s se creó el fondo del IPAB para soslayar la quiebra del sistema bancario; y ahora los encargados de pagar esas sumas de dinero son los contribuyentes y la población en general. Otro tipo de consecuencias es el resquebrajamiento de las instituciones y una moral social en declive. Una derivación de la corrupción es la puesta en tela de juicio del orden institucional por el escepticismo mostrado por la población, ya que el ciudadano percibe de manera frecuente el apoyo de algunos segmentos del gobierno (las organizaciones policíacas, altos funcionarios públicos, las élites militares, etc.) para apoyar conductas ilícitas como el narcotráfico, el secuestro, el tráfico de armas, y otras; y esto tiene lugar debido a la corrupción y el soborno existente en las estructuras de la sociedad.

Una sociedad corrompida como la mexicana, ¿cuál será su futuro? La respuesta más certera quizás sea el retorno al «estado de guerra» del constante conflicto de subjetividades o de todos contra todos, planteado por Thomas Hobbes, en la que la sociedad esté propensa a la anarquía.¹ En prospectiva, la corrupción le apuesta por extender su radio de influencia, pues es similar a un virus, que cuando se extiende es difícil su erradicación.

El desgaste de la política

La política como actividad noble y distintiva de la que se vanagloriaban los escritores políticos clásicos (Platón, Aristóteles, Cicerón et al) ha sido víctima de desdén en los tiempos de la post-modernidad. Si hay una actividad pública que ofrezca evidencias de un continuo desgaste esa es la política; las razones son distintas para explicar este proceso de entropía constante y sistemática. Una de ellas es que la política no está en sincronía con la moral²; la política subsume a los sujetos políticos con principios; la política mal conducida entorpece el interés público; la política mal dirigida por la clase política deja costos elevados para el pueblo, en específico para los contribuyentes del fisco; la política sólo genera actos corruptos que menosprecian el interés común.

En centurias pasadas se celebraba el triunfo de la política como actividad secular, en contraposición con la teología medieval, ya que inauguraba una nueva época para la especie humana, pues la política sería ya dirigida por los hombres sin algún ordenamiento teológico. La modernidad inaugura precisamente la secularización de la política, ya que gracias a Nicolás Maquiavelo y a Giovanni Botero, la política toma distancia de la teología y lo prescriptivo. En el proceso histórico de la

¹ Hobbes, Thomas. Tratado sobre el ciudadano, Madrid, Trotta, 1999.

² Cfr. Kant, Immanuel. Hacia la paz perpetua, Madrid, Biblioteca Nueva, 1999 (primer apéndice).

modernidad, la política se preocupa de cuestiones mundanas como la mejor forma de gobierno (como por ejemplo Hobbes y su Monarquía), las mejores leyes (como discute Montesquieu), el artificio de los derechos de los hombres (como aducía Hegel), los deberes que debe llevar a efecto el hombre para permanecer en libertad (como lo plantea Kant).

El hecho de que la política en tiempos pasados haya tenido avances significativos, no implica que hoy día no tenga logros de suma trascendencia para el beneficio humano. Ahora gracias a la labor de los «políticos morales» que cumplen su función política en sincronía con la moral, hay derecho de minorías y se ha logrado mantener una estabilidad social debido a los valores imperantes en la vida social. A pesar de la mala imagen de la política, se avanza lentamente al progreso del desarrollo humano. La política le corresponde nadar contra la corriente para revertir el proceso de deterioro que la agobia. Por ninguna razón se puede contribuir a que la política se resquebraje, ello representaría el caos intersubjetivo.

La «mala fama» de la política se la ha ganado a pulso, pues ha sido determinante la mala o alterada labor pública de los gobernantes, lo que a la postre suscita incertidumbre y desencanto social para con la actividad política. Diversos segmentos de la sociedad mantienen una postura negativa de la política por considerarla una actividad que no respeta los valores sociales, no respeta la ética personal o pública, no se guía por principios rectores, al contrario hace suya el expolio, la extorsión, la corrupción, el tráfico de influencias, el contrabando, el narcotráfico. En efecto, la opinión ciudadana no dista de lo mencionado, pues los «dueños de la política» han propiciado esta opinión generalizable, cuando menos en México, ya que la política se ha convertido en un «negocio» donde el pragmatismo tiene un éxito sin precedente. Los partidos políticos

(en específico los de masas como el PRI y el PRD en México, y en menor proporción el PAN) monopolizan la política mediante las prácticas negativas del corporativismo, el clientelismo, la corrupción, el expolio, para negociar con los sindicatos, los empresarios y la sociedad civil. La política ha caído en una etapa de entropía que la sociedad ahora la denigra.

En México diferentes segmentos de la sociedad, entre ellos los jóvenes, muestran su letargo a la política por su relación intrínseca con la corrupción, aunque esta opinión es generalizable en la población mexicana. Baste citar algunas opiniones de los jóvenes:³

Diego Covarrubias asevera: “Pienso que la política en México es lo más sobornable que hay...”.

David Peñalver dice: “La política en México es pura basura porque estamos llenos de gente gandalla que abusa de nosotros. Los que nos están gobernando son una mafia que no hacen otra cosa mas que vernos la cara...”.

Aldo Zuñiga sentencia: “Los políticos en México buscan estar en el poder para obtener beneficios personales y no para contribuir a la mejora del país y de las comunidades que lo integran. Las estructuras no son buenas, pero todo viene desde la cultura tan pobre que políticamente hablando tenemos...”.

María Viral argumenta: “Creo que la política en nuestro país es una basura porque todo gira en torno a la corrupción. Se ha visto así siempre, pero no sólo en México, sino en todo el mundo. Aquí los políticos son muy egoístas, porque se guían mucho por satisfacer sus propias necesidades en lugar de beneficiar a los demás...”.

³ Estas opiniones son tomadas de: Cruz de la Torreas, Breizy. «Si yo fuera presidente», en Generación M, No. 5, Suplemento del Diario Milenio del 23 de febrero del 2006, pp. 12-13.

Como se puede observar, el desprecio de la política se debe en buena medida de su vínculo con la corrupción, misma que impacta lo que toca, como la norma, la moral, los principios o la ética. Los efectos perversos de la corrupción permiten en buena medida dislocar los objetivos encomendados a la política, bajo la pretensión de darles una dirección y un uso diferente a como estaba planteado primeramente. Sin embargo, la corrupción también tiene otros campos de acción, tal como en las prácticas del gobierno, en la sociedad civil, en el proceso discursivo de los hombres, los negocios de los empresarios, entre otros.

Por lo demás, es claro que la corrupción menoscaba a la política, o bien, la coopta para supeditarse a intereses particulares o de grupo, pero ¿cuál es la razón? Lo que sucede es que la política en su génesis representaba lo moral, los principios, el bien común; en suma, lo mejor que existía en la polis, que era el lugar por excelencia donde se deliberaban los asuntos de interés público. La «política» en un principio suponía la moral como esa norma reguladora que debía ser obedecida, cosa que ahora ha sido desdibujada por los políticos corruptos. En cambio desde su origen mismo, la «corrupción» emerge como inmoral, como oportunismo, como mera estrategia, como fechoría. Por tanto, la moral al tomar distancia de la política, de inmediato surge la corrupción para darle cobijo, pero no una protección encaminada al bien, sino en hacer el mal precisamente a la mayoría de los hombres en sociedad. Sin embargo, se reconocerá empecinadamente que en la teoría la política converge con la moral, y en lo fáctico se constata lo contrario: la política está desligada de la moral por la paulatina conformación de una cultura de la corrupción.

La naturaleza de la corrupción

La corrupción es una categoría complicada para delimitar debido a su marco de acción; está en todas partes, fluye como el viento por las pequeñas aberturas o bien penetra como el agua en tierra árida. Primero adopta una forma y luego otra, es decir, presenta mil caras distintas, dado los vaivenes que se le pretende seguir, resulta complicado porque sus huellas son borradas o las pistas son precarias para su persecución. Esto no es nuevo, pues la corrupción estuvo presente desde la antigüedad pasando por la Edad Media, en la modernidad, y ahora en la post-modernidad. La corrupción siempre ha estado ahí, encontrándose con sus víctimas para llevar a efecto las fechorías de los hombres sin una concepción mínima de moral.

La corrupción se identifica con el hermetismo y la opacidad exacerbada, en el sentido de que sólo los políticos y funcionarios pueden asegurarse de que no serán descubiertos por la opinión pública y serán llamados a los tribunales. El privilegio del poder político y administrativo son las razones para permanecer en el mismo. En este espacio hay condiciones de posibilidad para perpetuar actos de corrupción o realizar cualquier negocio que beneficien las arcas personales, usando como medio a la institución en la cual se labora, sea una entidad de la administración pública o un partido político. La corrupción se identifica con el interés individual y es antitética al interés público.

¿Qué hay en el fondo de la corrupción? La respuesta es el pisoteo y la burla hacia el Estado de derecho. El cuerpo de normas que el pueblo decidió otorgarse mediante un legislador es desconocido por un particular. Debido a que las leyes son evadidas para desviar recursos o abusar del poder, el cuerpo jurídico es alterado para poner en tela

de juicio la funcionalidad de las instituciones. Si quienes representan las instituciones no las respetan, cómo puede exigírsele al pueblo que lo haga, o decirles a los ciudadanos que paguen sus impuestos si el dinero recaudado es desviado para beneficios personales. Como los políticos o funcionarios corruptos conocen cómo se compone el cuerpo normativo que rige al gobierno, se aprovechan para buscar una ley que los pueda sacar del paso en caso de meterse en problemas. Desafortunadamente, el problema del positivismo jurídico es que no hay delito más que el señalado en la norma. Por esta razón, Herbert L. A. Hart criticó el Derecho codificado porque da la pauta para su alteración como se desee.⁴ Este es el grave problema de México.

Pero el por qué de la corrupción. Este fenómeno es un buen ejemplo de “descomposición social”. Si se llega al extremo de corromper a algún particular, de engañar a otro individuo, de corromper a un funcionario, de sobornar a un político para buscar beneficios que de otra forma no se conseguiría, es una muestra de que existen problemas estructurales al interior del gobierno y la sociedad. Y el problema quizá sean los valores (entendidos como acciones orientadas a fines) que divergen en las relaciones sociales. Si la ley no se respeta, si no se pagan impuestos, si se abusa del poder, se está entrando a un periodo de disfunción y quebranto estructural de la sociedad. Es una buena alarma para alertar que algo anda mal.

Es menester aclarar conceptualmente la idea de “corromper”. Se podría entender como “quebrantar la moral de la administración pública o de los funcionarios públicos. En especial, hacer con dadas que un juez o un empleado obren en cierto sentido que no es debido”.⁵ Por otra parte, se puede visualizar también “como aquellos actos que constituyen la

⁴ Hart, Hebert L. A. El concepto del derecho, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1998.

⁵ Piekarewicz Sigal, Mina. (Coord.) “Corrupción” en México. Diccionario de opinión pública, México, UNAM-Este País-Grijalbo-Raya en el Agua, 2000, p. 48.

violación, activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de alguna función específica realizados en un marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extraposicional, cualquiera [que] sea su naturaleza.”⁶ Así pues, la corrupción es aquella práctica emprendida por funcionarios públicos o políticos en la que atentan contra el interés institucional para darle prioridad a un interés personal o de grupo. Esta práctica está en contraposición al deber y al interés público, motivo por el cual es ilícito e ilegítimo todo acto que es producto de la tergiversación del poder o del deber posicional. El resultado de la corrupción es un beneficio que de otra forma no se pudiese conseguir, es decir, se logra alterando un orden institucional para tener acceso a ello. Por tanto, el político corrupto altera la moral, la ética y los valores compartidos de la comunidad política.

Los campos de la corrupción

La corrupción, como práctica que deviene de la voluntad subjetiva, discurre por la estructura social, en la cual se encuentran los grupos y los individuos. La pretensión de alterar una práctica para encontrar algún beneficio, corre paralelo con el egoísmo individual y de grupos de interés, dejando como secuela un contagio a la estructura social y a los individuos con una entereza personal e institucional. Esta práctica es ensayada en diversos espacios de la vida social: en la calle con un policía, con un profesor en la universidad, en el ministerio público cuando se levanta una denuncia, con los funcionarios públicos cuando se efectúan trámites administrativos, o en la pretensión de maldad que persigue un individuo para con otro individuo para lo cual rompe los esquemas del Derecho, la moral y la costumbre en el afán de obtener algún beneficio.

⁶ Malem Seña, Jorge. La Corrupción. Aspectos Éticos, Económico, Políticos y Jurídicos, Barcelona, Gedisa, 2002, p. 35.

Sin embargo, es de conocimiento público que las prácticas corruptas son efectuadas con mayor frecuencia en la esfera gubernamental, ya que en el poder administrativo se encuentran funcionarios vulnerables al cohecho, a la usurpación de funciones, al desvío de recursos, al soborno, etc. Si a esto se le añade una “selva jurídica” en la que está inmerso el funcionario, con facilidad hallará una norma en la que encuentre cobijo para justificar su mala conducta. Además, el personal sindicalizado, que carece de oportunidad de ejercer una carrera administrativa en la función pública es más propenso a usar la corrupción como una fuente de ganancias pecuniarias dado que no arriesgan su futuro como los que pretenden realizar una carrera en el servicio público.

Desde la década de los noventa un publiadministrativista, Guillermo Haro Belchez, denunciaba públicamente el rol tergiversado de los sindicatos en el servicio público, porque eran la organización encargada de objetar alguna innovación administrativa para controlar eficientemente a los funcionarios públicos, lo cual originó sistemáticamente la corrupción.⁷ Se han convertido en un “mal público” como últimamente lo han recalado algunos concedores del gobierno.⁸ En efecto, el gobierno y su administración se han convertido en una fuente inmediata de corrupción y negocios turbios dada la falta de transparencia gubernamental y una objetiva rendición de cuentas.

La opinión pública considera al gobierno como un rehén de la corrupción practicada por quienes lo representan y trabajan en él. Sin embargo, el gobierno como aquella parte encargada de darle dirección y sentido a la voluntad estatal, así como la parte electa por la voluntad discursiva e intersubjetiva del pueblo, ya llega contaminada por la corrupción y sus

⁷ Véase, Haro Belchez, Guillermo. La función pública en el proceso de modernización nacional, Toluca, IAPEM, 1991.

⁸ Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea, Toluca, UAEM-IAPEM, 1998.

distintas formas a ejercer el poder administrativo. ¿Cuáles son éstas razones? Son variadas las respuestas. A) Desde mediados del siglo XX Robert Michels denunciaba la agobiante corrupción en las oligarquías de los partidos políticos, quienes se habían adueñado por completo del sentir de las bases.⁹ Estos grupos dirigentes actuaban en correlación con sus intereses personales, evadiendo los intereses de los militantes. Esa es una primera fuente de corrupción. B) Los candidatos de los partidos son designados por las élites de los partidos, y los designados para participar en las competencias electorales tienen el interés primordial de seguir reproduciendo los intereses de la clase política, y para hacerlo se legitiman por la voluntad popular. Como se puede observar, la corrupción es continuada el proceso lineal que siguen los políticos cuando son designados por los partidos.¹⁰ C) Los candidatos triunfadores después de un proceso formal, que es la jornada electoral con todo y árbitro, ocupan un lugar en el gobierno. Y como la mayoría de los que resultaron electos por voluntad popular, fueron designados por grupos políticos al interior del partido, éstos gobernantes o legisladores trabajarán para intereses particulares y muy pocos velarán por el bienestar común y por el futuro. Son pocos los que se ocupan objetivamente por los problemas de la agenda nacional pensando en el devenir, ya que estos no son legisladores o gobernantes, sino estadistas por no pensar en el siguiente proceso electoral sino en las futuras generaciones. Ahora esos políticos estando en el *pouvoir politique* o en la administración pública, reproducirán la corrupción en todos sus aspectos.

⁹ Michels, Robert. Los partidos políticos, 2 tomos, Buenos Aires, Amorrortu, 1996.

¹⁰ Como es sabido, los partidos políticos cuentan con una dirigencia, o un Consejo Nacional, quienes son la máxima autoridad para modificar los estatutos de los partidos. Y es motivo de asombro que los “partidos de masas”, y también los de “cuadros” contemplen a las bases (o militantes) para elegir a los candidatos que competirán por un puesto de elección popular. Sin embargo, los estatutos no son respetados porque las oligarquías de los partidos deciden unilateralmente los candidatos, y sólo usan a las “bases” en los estatutos como una forma de legitimación y para no darle la espalda a la democracia al interior de todo instituto político. Para contrastar mejor esta situación, conviene voltear la mirada a México, en el cual el PRI y el PRD no consultaron la “fuerza de las bases” para elegir a un candidato de “unidad”. Roberto Madrazo se autoproclamó precandidato y luego candidato. Y Andrés Manuel López Obrador no dejó espacio para una competencia interna del PRD para elegir a precandidatos. El PAN sí contempló pre-candidatos, pero ello no implica que el triunfador de dicho proceso haya sido elegido democráticamente dada la injusta “regla de la mayoría”.

La corrupción en la administración pública y en la política son producidas desde antes de llegar al poder por los partidos políticos; ya estando en el poder político, la corrupción sigue su expansión por todo el andamiaje administrativo, contaminando aquellas personas e instituciones de pulcra impunidad y lealtad institucional. La corrupción se reproduce en el plano gubernamental y político; es un proceso cíclico similar al de la economía. En este sentido, los dos planos por donde fluye la corrupción sin valladar alguno son el gobierno y la política. Pero ahora cabe la siguiente pregunta: ¿Es el gobierno corrupto o es un claro reflejo de lo que es la sociedad? No es una respuesta sencilla, dada la variabilidad por los tipos de sociedades, cultura, naciones e incluso de la economía.

¿Un gobierno corrupto o una sociedad corrupta?

A menudo cualquier ciudadano de un régimen democrático, se indigna cuando un político hace mal uso de las arcas públicas o un gobernante es acusado por la opinión pública de corrupto por usar el poder para beneficiarse personalmente y actuar en menoscabo del interés público. Hay indignación de cualquier miembro del pueblo cuando se percata de la corrupción de los gobernantes. Un ejemplo, es que la mayoría de los italianos conocen perfectamente que Silvio Berlusconi comete actos de corrupción en el ejercicio de su cargo público. Ahora bien, ¿la corrupción es el resultado de los partidos políticos, de los políticos sin principios morales, de la estructura política-administrativa que está corrompida, de toda la clase política, o es un reflejo de la sociedad? No es una respuesta sencilla.

Una primera aclaración. La política, como una de las profesiones más longevas al lado del derecho y la medicina, no es la corrupta, es una actividad noble por sus pretensiones: la solución y bienestar común. Los políticos sin ética y sin principios morales, son los responsables directos del secuestro de la política. Por lo tanto, los políticos y su ambición personal cumplen el rol de patrocinar la corrupción en el gobierno, en los partidos, e incluso en la sociedad civil. Todos los hombres tienen ambiciones, pero la racionalidad y sus valores les dictan los mecanismos para materializarlas. Unos eligen determinados mecanismos a la par del Estado de derecho, la moral, la costumbre, el costo-beneficio. Decidir qué mecanismo es el correcto es lo complejo, pero sólo hay dos vías: una legítima y otra ilegítima. Y los políticos y servidores públicos frecuentemente eligen los medios ilegítimos en virtud de su racionalidad instrumental. Son pocos los políticos y funcionarios que deciden y formulan las políticas públicas en sincronía con el interés público. Y si a esto se le agrega el origen partidista de los políticos, con certeza se podría afirmar que la corrupción en el gobierno es “obra de arte” de los políticos.

La modernización de las sociedades puede ser un criterio factible para determinar el camino que toma la corrupción. Una sociedad en proceso de modernización (como los países latinoamericanos y africanos) percibe al fenómeno de la corrupción con un carácter sui generis: es decir, tolera la corrupción de sus gobernantes e incluso la concibe como algo intrínseco del sistema político y administrativo.¹¹ En un país moderno, como los nórdicos (Nueva Zelanda, Suecia, Noruega) o los europeos occidentales (Francia, Alemania, Bélgica, Suiza) no contemplan las prácticas corruptas como algo intrínseco a su forma de

¹¹ Para el caso de la corrupción en las sociedades en proceso de modernización, véase Huntington, Samuel. El orden político de las sociedades en cambio, Barcelona, Paidós, 1996. Y para un acercamiento a las tipologías de la corrupción, ver Padioleau, Jean. El Estado en concreto, México, FCE, 1989.

vida; por ello, si surge algún evento relacionado con la corrupción de los gobernantes, el asombro y la indignación se hace patente, pero sobre todo la participación ciudadana se hace manifiesta para encontrar soluciones a este complicado problema.

La historia de México tiene un carácter peculiar porque la corrupción siempre ha estado presente, desde la emancipación española, pasando por las etapas de conflicto social donde se disputaba el poder político, hasta la formación del Estado mexicano, y concluyendo con la época contemporánea. Los fenómenos suscitados en la esfera política y gubernamental mexicana han estado acompañados de la corrupción, y con el pasar del tiempo se reproduce en toda la estructura política y social. Incluso ya se considera como un fenómeno normal de la práctica política.¹²

En una primera hipótesis, la práctica de la política es objeto de tergiversaciones por parte de quien se abandera de ella para legitimar sus acciones, y los funcionarios y los políticos corruptos son los principales generadores de este mal uso de la política, los partidos y el gobierno. Los intereses de grupos (y personales) están perfectamente cimentados desde los partidos políticos, y cuando los políticos llegan al poder no hacen más que corromper a las estructuras administrativas burlando la ley, sobornando a los ciudadanos y particulares. La corrupción deviene de la esfera política en la cual se encuentra “el poder invisible” (logias, empresarios, medios de comunicación, etc.) y que su proceder determina el rumbo de la política.¹³ Así, lo único que han propiciado los políticos es la generalización de la corrupción a otras esferas sobrepasando las fronteras del gobierno. Cualquier ciudadano se percata del “juego sucio” de la corrupción, y la alternativa única es

¹² Cfr. Escalante, Fernando. Ciudadanos imaginarios, México, El Colegio de México, 2001.

¹³ Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia, Bogotá, FCE, 2000.

sumarse a la misma si no quiere resultar afectado a gran escala. Los políticos inmorales son en buena medida los “responsables indirectos” del radio de acción de la corrupción. Podría preguntarse: ¿Es que el ciudadano no tiene criterio propio para elegir si le da la espalda a la corrupción o se suma a ella? La respuesta es que el buen criterio dictará apartarse, pero una sociedad poco funcional para los sanos juicios no resulta favorable.¹⁴

Por tanto, la corrupción es el resultado de la voluntad del hombre, y no de la voluntad de un ser divino. Dada la generalización de la corrupción en todas las esferas de la vida cotidiana, se va formando paulatinamente una “cultura de la corrupción”, en la que se acepta este tipo de prácticas en lugar de denunciarlas o de rechazarlas con otro tipo de acciones. “La persistencia de la impunidad ha sido el factor clave para que se vaya constituyendo una cultura de la corrupción. La cultura de la corrupción se entiende como un conjunto de pensamientos, creencias y hábitos que determina las conductas corruptas y la percepción ciudadana de que estas no son del todo reprobables y tiene paliativos y excusas”.¹⁵ La sociedad poco a poco ha sido cooptada por los políticos corruptos, y la génesis de este fenómeno es la disfuncionalidad y quebranto estructural de los partidos políticos. La corrupción va en asenso, y si a esto le sumamos la propensión natural del hombre del egoísmo, del hurto, del engaño, la corrupción cada día se fortalece, pues bien aseveraba la doctrina hobbesiana: el hombre es malo por naturaleza.

Albert O. Hirshman planteaba en décadas pasadas que el capitalismo era el resultado de los intereses y las pasiones de los hombres y de su entrecruzamiento. Con semejante afirmación, se puede externar que

¹⁴ Para esclarecer el dilema si un sujeto decide formar parte de la corrupción o de rechazarla en una sociedad resquebrajada, como lo fue la francesa antes de la revolución, véase literariamente Diderot, Denis. *Le neveu de Rameau*, Paris, Pocket, 1996.

¹⁵ Becerra, Antonio. “La cultura de la corrupción”, en *Este País*, México, No. 132, Marzo de 2002, p. 40.

la corrupción ha seguido la misma tónica.¹⁶ Las pretensiones de los hombres tienen una influencia tajante con el discurrir del tiempo, sean estas positivas o negativas. Bajo esta lógica la corrupción se gestó y su reproducción es más que evidente en las sociedades post-industriales. La influencia de la corrupción ha permeado a gran parte de la vida cotidiana, pues ya es raro que la entereza, la honestidad, la rectitud y la moral se hagan presente en las relaciones intersubjetivas de la vida pública o en el contacto del ciudadano con el político o el servidor público. En otras palabras, la corrupción está ahí, y en una sociedad como la mexicana ya que darla como presupuesta porque no es algo contingente, sino es un fenómeno que se encuentra diseminado en la estructura social. Esta afirmación puede causar estruendo, pero no es así, porque la sociedad mexicana se mueve día con día en la lógica de la corrupción para cualquier cosa.

La corrupción ha corroído a los partidos políticos, al gobierno y a la sociedad misma. No es fortuito el hecho de que México sea catalogado como un país con los mayores índices de corrupción. Y las secuelas de esta práctica tienen un efecto perverso en todos los aspectos, sean estos fiscales, políticos, culturales o de simple imagen mundial. Como resultado de la corrupción en la administración pública, los contribuyentes responsables se muestran escépticos ante el fisco porque sus impuestos no son utilizados conforme a los criterios que dicta la planeación o los presupuestos públicos. “El 24% de los impuestos que deben pagar los contribuyentes al fisco corre el riesgo de ser robado, negociado o desviado de forma ilícita”.¹⁷ Algunas consecuencias del aumento de la corrupción son: la ingobernabilidad, la debilidad recaudatoria de impuestos, el escepticismo y la apatía política

¹⁶ Hirshman, Albert. *Las pasiones y los intereses*, México, FCE, 1978.

¹⁷ Gazcón, Felipe. “Definen mapa del riesgo de corrupción del SAT”, en *El Financiero*, 9 de Mayo del 2006, p. 8.

de la sociedad, la constante incertidumbre de la economía que puede generar crisis económicas, la falta de competitividad, la ausencia de una calidad de vida, la puesta en tela de juicio del estado de derecho, entre otras.¹⁸

La siguiente afirmación, puede caer en algún sesgo de error, pero es una realidad. Se puede visualizar que la dicotomía: gobierno corrupto-sociedad corrompida caminan a la par. La fuente de corrupción son los cuerpos administrativos del gobierno (servidores públicos que atienden en ventanilla, el ministerio público, el policía de tránsito) y de los grupos de interés de los partidos políticos (sindicatos, asociación de transportistas, y de grupos afines a los partidos políticos). Mediante el cohecho, el hurto, el engaño, el soborno, el nepotismo, y otros, de los políticos y funcionarios corruptos han contaminado a la sociedad civil. No es que los ciudadanos sean buenos por naturaleza, pero si los orillan a ello, su reacción es la de sumarse al juego de la corrupción. Si son víctimas de la corrupción política y administrativa los ciudadanos, ello implica que éstos sean corrompidos. Este fenómeno muestra el grado de resquebrajamiento institucional y social, sobre todo en países con los mayores índices de pobreza. Sin embargo, en México quienes más promueven la corrupción son la clase media y alta, y los afectados de la corrupción son las clases más vulnerables. Por ello es acertada la expresión de Federico Reyes Heróles cuando señala que “la corrupción es el impuesto más caro en México”, pues las clases pudientes tienen la posibilidad de pagar para agilizar un trámite administrativo, sin que ello queden excluidos las clases menos pudientes.¹⁹

¹⁸ Para profundizar sobre este aspecto, véase mi artículo: Flores, Misael. “La corrupción y los problemas contemporáneos de la democracia”, México, Mimeografiado, 2005.

¹⁹ Entrevista de Sergio Samiento a Federico Reyes Heróles, en el noticiario La Red, el 10 de Mayo del 2006.

Una segunda dicotomía es la de interés público-interés privado. Cada esfera tiene intereses específicos. El interés público es el perseguido por los funcionarios y políticos con pretensión de rectitud o morales y son quienes ven a los hombres como un “reino de fines”. El respaldo del interés público se encuentra en la ley, en la costumbre, en la moral, en la tradición y es promovido por aquellos políticos y servidores públicos que mantienen una lealtad institucional y social, es decir, entienden que su función pública es servir al público. En contraparte, el interés privado es auspiciado por los políticos inmorales que traicionan a la institución pública que representan para obtener el mejor provecho. Esta política emprendida por los políticos corruptos termina por imponerse en sus espacios de influencia hasta quedar arraigada en las estructuras del gobierno y de la sociedad. Bajo esta lógica, el interés público termina supeditándose al interés privado.

En suma, la corrupción ha sido desatada por aquellos que detentan el poder político y administrativo, y a partir de ahí, se ha desencadenado (como cascada) hacia la sociedad. La esfera de los gobernantes y la de los gobernados ya están inmersas en la corrupción. El poder político mal utilizado devino en corrupción.

Cómo hacerle frente a la corrupción

La preocupación fundamental de la comunidad internacional, de algunas organizaciones internacionales (la ONU, la OCDE, el Banco Mundial y el FMI) de los gobiernos y de la sociedad civil es erradicar la corrupción del gobierno y la política, ya que sus efectos genera incertidumbre económica y se atenta contra el estado de derecho. El abatimiento de la corrupción es un problema candente que ocupa un lugar central en la agenda de los países, y se le dio la mayor importancia con la llegada

de regimenes democráticos a gran parte del territorio occidental. La sociedad civil esperaba con ahínco la llegada de la democracia, y ahora que es una realidad, tiene una serie de retos que no son nada sencillos: el problema del multiculturalismo, la recaudación fiscal, la modernización de los gobiernos, la lucha contra la corrupción, la estabilidad política y social y garantizar la educación, salud y abatir la pobreza.

La voluntad de la comunidad internacional por erradicar la corrupción es notoria dada los acuerdos tomados en esta materia en las convenciones sobre este tema. La voluntad existe, pero materializarla se complica, sobre todo en cada país, dado los problemas estructurales que padece cada gobierno (por ejemplo los latinoamericanos y africanos). En las altas esferas del gobierno pueden diseñarse políticas en contra de la corrupción, pero si la sociedad civil no se inmiscuye este problema aumenta de dimensión. La formación de bloques de la sociedad civil para el monitoreo del funcionamiento de los gobiernos, es una práctica adecuada para escrutar al gobierno. Es elogiosa la labor de Transparencia Internacional, ya que le apuesta a la reducción de la corrupción por medio de la transparencia. Sin embargo, no es suficiente, porque es menester de conformación de nuevos grupos vigilantes de la sociedad civil para controlar al gobierno y los políticos corrompidos. Una vía factible puede es la conformación de “contralores ciudadanos” o consejo de ciudadanos encargados de vigilar e escrutar la labor de los gobiernos locales.

Luchar contra la corrupción es una tarea de gobernantes y gobernados, porque sus dimensiones rebasan al mismo gobierno, ya que los políticos corruptos se mueven similar a las mafias del narcotráfico o de la trata de blancas. Lo complicado de la corrupción es que se lucha con un enemigo “invisible”, pues los actores intelectuales no son

conocidos; permanecen en el anonimato por moverse en lo oscuro y lo ilícito. Por tanto, es mejor prevenir la corrupción que la persecución dada la escasez de recursos públicos. Resulta funcional prevenirla con grupos organizados de la sociedad civil que trabajen al paralelo con los gobiernos, en específico con aquellas entidades dedicadas a la función pública, a la erogación del gasto público y a las contralorías. La formación de un “bloque social” fuerte y sólido servirá, si no para erradicar la corrupción, si para disminuirla o controlarla.

Para que estos bloques de escrutadores de la sociedad civil puedan efectuar un desempeño eficiente requieren de “información”, es decir, estamos ante un reto de la democracia: transparentar lo que es de interés público (recursos, partidas presupuestales, resultados obtenidos, resultados frustrados, sueldos de políticos y de funcionarios). Toda dependencia u organización que erogue gasto público (partidos políticos, entidades del gobierno central, legislativo y judicial, y de entidades descentralizadas e incluso universidades) tiene la responsabilidad de ofrecer información y justificar sus decisiones con información fehaciente y convincente. O como el filósofo de Königsberg, Immanuel Kant, expresa el sentido de la Ilustración: pedir razones y ofrecer razones de los actos conforme a un uso público de la razón.²⁰ Es un deber ofrecer información pública a quien lo solicite, pues el servidor público o el funcionario de un partido político está para servir al pueblo, porque él es político o funcionario porque el ciudadano lo “reconoce”, si no fuese así, carecería de sentido ser político o funcionario.²¹

Otra vertiente para abatir la corrupción es la rendición de cuentas. Las acciones de corrupción destruyen a paso veloz las buenas intenciones

²⁰ Kant, Immanuel. *Filosofía de la Historia*, México, FCE, 1996.

²¹ Cfr. Flores, Misael. “Corrupción y transparencia: una aproximación desde la filosofía política de Immanuel Kant”, México, (Inédito), 2006.

de las instituciones y de algunos servidores públicos y políticos comprometidos con su labor pública. La corrupción debilita lo que toca y es contagiosa, es decir, un acto corrupto da la pauta para cometer otro similar. Por esta razón, resulta benéfico impulsar la rendición de cuentas para garantizar al pueblo el buen funcionamiento del gobierno. Promocionar la rendición de cuentas será un ingrediente para revitalizar la democracia, pues una práctica republicana de informar a la sociedad sobre las decisiones tomadas en concomitante con sus logros, son un buen destello de voluntad política por luchar contra la corrupción.

La rendición de cuentas es una práctica positiva para todo gobierno que busque reconciliarse con una sociedad apática y desencantada a causa de la corrupción. La práctica republicana y democrática de rendir cuentas no sólo permite abatir la corrupción, sino presenta como secuela otros beneficios como la credibilidad de los inversionistas en un país con un gobierno íntegro y responsable. “La rendición de cuentas es una práctica que fortalece las instituciones democráticas y el Estado de derecho. Las naciones que obligan a sus funcionarios públicos y gobernantes a rendir cuentas de manera periódica e institucionalizada suelen ser también las naciones que ostentan mejores condiciones de vida, economías más fuertes y ejercer una mejor defensa de las libertades individuales”.²² Para aplicar los mecanismos de rendición de cuentas en el gobierno y puedan funcionar lo mejor posible, depende en buena medida de la capacidad administrativa de los altos funcionarios y de la voluntad de los políticos.

Hoy por hoy, los estudiosos del gobierno apuntalan que para abatir la corrupción se requiere innovación administrativa,²³ control

²² Castillo del, Arturo. Medición de la Corrupción: Un Indicador de la Rendición de Cuentas, México, Auditoría Superior de la Federación, 2003, p. 7.

²³ Della Porta, D. y Vannucci, A. Corruption Exchanges. Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption, New York, Aldiner of Gruyter, 1999.

gubernamental²⁴ y modificar patrones de conducta.²⁵ Por otra parte, algunos publiadministrativistas proponen reformar al gobierno para revitalizar la administración pública y convertirla en rentable, eficiente y alejada de la política.²⁶ En el contexto de una administración pública con un carácter gerencial se señala modificar los procesos gubernamentales para innovar. Con la oleada de cambios en la maquinaria administrativa se propone construir una rendición de cuentas gerencial. Esta práctica consiste básicamente en modificar la estructura organizacional jerárquica para adoptar una horizontal en la que todo servidor público tome decisiones y rinda cuentas a su directivo, y éste a su vez a la sociedad. Para adoptar las herramientas de la gerencia al gobierno se requieren servidores públicos altamente competitivos para estar a la altura de los cambios. En resumen, se requiere profesionalismo para gobernar.²⁷

Nota final

Si hay un reto de los gobiernos democráticos para con el pueblo, es la implementación de la transparencia y la rendición de cuentas que permitirán erradicar la corrupción paulatinamente. No obstante, hay otras tantas tareas que no se pueden soslayar, pero éstas serán contempladas en la medida que el gobierno transparente su actividad y rinda cuentas. Con estas prácticas, se dan los medios al pueblo para que puedan evaluar con un mínimo de sesgo de error los resultados alcanzados de la gestión pública.

²⁴ Dhal, Robert. Un prefacio a la teoría democrática, México, Gernika, 1998.

²⁵ Lasswell, Harold. y Rogow, A. "The Definition of Corruption", en A. J. Heidenheimer (Ed.) Political Corruption: Readings in Comparative Analysis, New York, Rinehart & Winston, 1970.

²⁶ Christensen Tom. "La Nueva Administración Pública: El Equilibrio Entre la Gobernanza Política y la Autonomía Administrativa", en Gestión y Política Pública, México, CIDE, Vol. X, No. 1, Primer Semestre, 2001.

²⁷ Dror, Yehezkel. "El Profesionalismo en el Arte de Gobernar", en Revista de Administración Pública, México, INAP, 1996.

La corrupción que se gesta en el seno del gobierno es una causa de primer orden para desalentar los principios de la democracia. De este modo, un acto corrupto menoscaba el interés público y sienta las bases para actos subsecuentes. Lo más idóneo es tomar las medidas necesarias para controlar todo acto corrupto, de no ser así, el fantasma de la corrupción contaminará espacios pulcros.

La corrupción es una patología que puede ser frenada antes de resquebrajar plenamente a las instituciones. Los ciudadanos en muchas ocasiones orillan a los servidores públicos a tergiversar sus funciones, por ello es menester realizar campañas en contra de la corrupción. Si bien la corrupción es parte de la cultura en países principalmente en proceso de modernización, modificar dicho patrón consiste en dar realce a la educación para modificar los valores que guían a esta práctica. En países desarrollados los actos corruptos no son frecuentes y esto es así porque la educación es integral y de calidad. Toda medida que se tome para menguar la corrupción en el gobierno será en vano si no hay voluntad de gobernantes, políticos y sociedad.

Así como la política requiere de políticos que vivan para ella y no de ella,²⁸ la administración requiere de administradores públicos que vivan para servir a la sociedad y no que se sirvan de ella. Se necesitan servidores públicos con vocación de servicio; ética pública; profesionales; con pleno conocimiento sobre la gobernación de la sociedad; con entereza; y compromiso para la sociedad e instituciones. Sólo así se podrá edificar un buen gobierno y alejar el cáncer de la corrupción del gobierno. Se podrá anhelar una vida política ordenada y apegada a los preceptos jurídicos si el patrón cultural de los políticos toma la dirección de los valores, la ética y el derecho.

²⁸ Weber, Max. *El Político y el Científico*, Madrid, Alianza, 2000.

Bibliografía

Becerra, Antonio. “La cultura de la corrupción”, en **Este País**, México, Núm. 132, marzo de 2002.

Bobbio, Norberto. **El futuro de la democracia**, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 2000.

Carbonell, Miguel y Vásquez, Rodolfo (Coords.) **Poder, derecho y corrupción**, México, Siglo XXI-Instituto Federal Electoral-Instituto Tecnológico Autónomo Metropolitano, 2003.

Castillo del, Arturo. **Medición de la corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas**, México, Auditoría Superior de la Federación, 2003.

Christensen Tom. “La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa”, en **Gestión y Política Pública**, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. X, Núm. 1, Primer Semestre, 2001.

Cruz de la Torreas, Breizy. “Si yo fuera presidente”, en **Generación M**, Núm. 5, Suplemento del Diario Milenio del 23 de febrero del 2006.

Dhal, Robert. **Un prefacio a la teoría democrática**, México, Editorial Gernika, 1998.

Diderot, Denis. **Le neveu de Rameau**, Paris, Pocket, 1996.

Dror, Yehezkel. “El Profesionalismo en el Arte de Gobernar”, en revista de **Administración Pública**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

Escalante, Fernando. **Ciudadanos imaginarios**, México, El Colegio de México, 2001.

Flores, Misael. **La corrupción y los problemas contemporáneos de la democracia**, México, (inédito), 2005.

_____. **Transparencia y rendición de cuentas: binomio para abatir la corrupción en la gestión pública**, México, (Inédito), 2006.

_____. **Corrupción y transparencia: una aproximación desde la filosofía política de Immanuel Kant**, México (Inédito), 2006.

Gazcón, Felipe. Definen mapa del riesgo de corrupción del SAT, en **El Financiero**, 9 de Mayo del 2006.

Haro Belchez, Guillermo. **La función pública en el proceso de modernización nacional**, Toluca, Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1991.

Lasswell, Harold. y Rogow, A. "The Definition of Corruption", en A. J. Heidenheimer (Ed.) **Political Corruption: Readings in Comparative Analysis**, New York, Rinehart and Winston, 1970.

Hart, Herbert L. A. **El concepto del derecho**, Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, 1998.

Hirshman, Albert. **Las pasiones y los intereses**, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

Hobbes, Thomas. **Tratado sobre el ciudadano**, Madrid, Editorial Trotta, 1999.

Huntington, Samuel. **El orden político de las sociedades en cambio**, Barcelona, Editorial Paidós, 1996.

Kant, Immanuel. **Hacia la paz perpetúa**, Madrid, Nueva Biblioteca, 1999.

Laporta, Francisco y Álvarez, Silvina (Eds.) **La Corrupción Política**, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

Michels, Robert. Los partidos políticos, 2 tomos, Buenos Aires, Amorrortu, 1996.

Padioleau, Jean. El Estado en concreto, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

Piekarewicz Sigal, Mina. (Coord.) México. Diccionario de opinión pública, México, UNAM-Este País-Grijalbo-Raya en el Agua, 2000.

Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones de la administración pública y el Estado en la sociedad contemporánea, Toluca, UAEM-IAPEM, 1998.

Weber, Max. El político y el científico, Madrid, Alianza Editorial, 2000.



Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación

1.- Marco normativo

El marco normativo del PNPED se divide en cuatro apartados: “Fundamento jurídico para la elaboración del PNPED”, “Reconocimiento de los derechos humanos y la no discriminación en el orden jurídico nacional”, Reconocimiento de los derechos humanos y la no discriminación en el orden jurídico internacional” y “Conformación de la normatividad internacional en materia de derechos humanos”.

1.1.Fundamento jurídico para la elaboración del PNPED

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto del 2001 incluyó, entre otros aspectos, la adición de un párrafo (el tercero) al artículo 1 constitucional, que establece el derecho fundamental a la no discriminación. Este derecho fue reglamentado a través de la LFPED. La Cámara de Diputados aprobó por unanimidad la minuta de la iniciativa el 10 de abril de 2003, la cual fue remitida a la Cámara de Senadores. Esta iniciativa de ley fue refrendada, también por unanimidad, la Cámara de Diputados el 30 de abril. Finalmente, el 11 de junio de 2003 el titular del Ejecutivo publicó la LFPED en el Diario Oficial de la Federación.

De este modo, el CONAPRED fue creado en conformidad con lo dispuesto por la LFPED como la institución que vigila la aplicación de esta ley y que promueve y coordina las medidas del Estado mexicano necesarias para prevenir y eliminar la discriminación.

En la elaboración del PNPED se tomaron en consideración las disposiciones jurídicas contenidas en la constitución mexicana, en la LFPED, en la Ley de Planeación y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos con los que se ha comprometido México, así como otros ordenamientos de diversa índole.

La constitución mexicana, en su artículo 1, párrafo tercero, hace expresa la prohibición de toda forma de discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas. Este apartado constitucional se encuentra reglamentado por la LFPED, cuyas disposiciones son de orden público y de interés social. Su propósito consiste en prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en el territorio nacional por parte del Estado, y aun entre particulares, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

El artículo 26 constitucional, reglamentado por la Ley de Planeación, constituye un mandato para organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. La Ley de Planeación, por su parte, señala también que, mediante la planeación, se fijarán objetivos, metas y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; y se coordinarán acciones y evaluarán resultados.

El PNPED, en términos del artículo 22 de la Ley de Planeación, refiere las prioridades de desarrollo integral del país que establece el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, mismos que a continuación se señalan:

- Transformar el ejercicio del poder público para la construcción de una nueva gobernabilidad democrática.
- Difundir la cultura democrática entre la ciudadanía para mejorar la convivencia política.
- Diseñar un marco jurídico e institucional que promueva las garantías constitucionales de la ciudadanía, promoviendo la coordinación entre las distintas dependencias del Poder Ejecutivo federal y entre los tres ordenes de gobierno.

En concordancia con el citado artículo 22 de la Ley de Planeación, el artículo 26 establece que los programa especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijadas en el Plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector. Asimismo, considera los objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Nacional de Derechos Humanos. El PNPED se concibe como el esfuerzo de la administración pública federal para construir la política de Estado en materia de no discriminación.

En apego a lo establecido en la Ley de Planeación, el Poder Ejecutivo federal emitió el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que explicita la visión, metas y objetivos en materia de derechos humanos a cumplir para el año 2025. En este contexto, el CONAPRED reconoce y comparte esta visión de proteger los derechos fundamentales, impulsando y promoviendo la no discriminación y la igualdad de trato. La visión del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 señala que la convivencia en

el país se sustentará en un sólido Estado de derecho. El respeto a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales serán guía permanente para la acción del gobierno, además de que para lograrlo es necesario, entre otros elementos, que los programas y acciones tengan como hilo conductor el respeto a los mismos.

1.2. Reconocimiento de los derechos humanos y la no discriminación en el orden jurídico nacional

En lo referente al respeto, protección, promoción y garantía de los derechos humanos y la no discriminación, el sistema jurídico mexicano, está integrado por los derechos consagrados en la Constitución, las leyes que de ella emanan y las normas protectoras de la persona contenidas en los instrumentos internacionales. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene varios artículos relacionados con el reconocimiento de la no discriminación como un derecho fundamental, los cuales consagran la declaración expresa de algún derecho humano o alguna obligación correlativa a los mismos. Los más importantes son:

- Artículo 1. Derecho a la igualdad, prohibición de la esclavitud y principio de no discriminación.
- Artículo 2. Derecho de los pueblos indígenas y diversidad cultural.
- Artículo 3. Derecho a la educación.
- Artículo 4. Derecho a la igualdad entre mujeres y hombres, derecho a decidir el número y espaciamiento de los hijos; derecho a la

protección de la salud; derecho a un medio ambiente adecuado; derecho a una vivienda digna y decorosa; derechos de la niñez.

- Artículo 5. Derecho a la libertad de profesión.
- Artículo 6. Derecho a la libertad de expresión y derecho a la información.
- Artículo 7. Derecho a la libertad de imprenta.
- Artículo 8. Derecho de petición.
- Artículo 9. Derecho de asociación y reunión.
- Artículo 13. Derecho de igualdad ante la ley.
- Artículo 14. Garantía de legalidad.
- Artículo 16. Derecho a la seguridad jurídica y libertad personal.
- Artículo 17. Derecho al acceso eficaz y administración de la justicia.
- Artículo 21. Derecho de seguridad jurídica.
- Artículo 24. Derecho de libertad religiosa.
- Artículo 25. Derecho del pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos en el desarrollo nacional del país.

- Artículo 27. Derecho de propiedad.
- Artículo 28. Derecho de abasto de artículos de consumo necesario.
- Artículo 35. Derechos políticos.
- Artículo 102. Establecimiento de las instancias institucionales para la protección de los derechos humanos.
- Artículo 103. Defensa de las garantías individuales.
- Artículo 123. Derecho al trabajo.
- Artículo 130. Derecho de asociación religiosa.

Es importante destacar que la protección de los derechos humanos y la no discriminación no sólo esta plasmada en la Constitución, ya que la propia LFPED, en sus artículos 2 y 3, señala que corresponde al Estado promover las condiciones reales y efectivas de libertad e igualdad. Así, esta Ley establece que cada una de las autoridades y de los órganos públicos federales adoptará las medidas correspondientes para que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales de los que México es parte.

De este modo, el capítulo tercero de la LFPED señala, en los artículos 10, 11, 12, 13 y 14, que los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras, medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para las mujeres, las niñas y los niños, las personas mayores de 60

años, las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas. En este mismo sentido, el artículo 15 señala que los órganos públicos y las autoridades federales adoptarán las medidas que tiendan a favorecer la igualdad real de oportunidades y a prevenir y eliminar las formas de discriminación. De este modo se fundamenta jurídicamente la implementación de medidas positivas y compensatorias a favor de dichos grupos específicos. Es importante mencionar que la protección de los derechos humanos y la no discriminación también se encuentra reconocida, entre otros, en los instrumentos jurídicos de la tabla I.

1.3. Reconocimiento de los derechos humanos y la no discriminación en el orden jurídico internacional

El artículo 133 de la Carta Magna reconoce a los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, el carácter de la ley suprema de toda la Unión, por lo que se consideran como parte del orden jurídico nacional. Para el caso de este Programa, se resaltarán aquellos que contienen normatividad en materia de derechos humanos y protección de la persona.

El artículo 6 de la LFPED establece la pauta interpretativa con respecto al contenido de la Ley: su interpretación, así como la actuación de las autoridades federales, será congruente con los instrumentos internacionales aplicables en materia de discriminación de los que México sea parte, así como con las recomendaciones y resoluciones adoptadas por los organismos multilaterales y regionales y demás legislación aplicable.

El artículo 7 de la LFPED adopta el principio de preferencia interpretativa, el cual establece el criterio de tomar partido por aquella interpretación

que favorezca un derecho fundamental. En este sentido, se reconocen como normas protectoras de las personas aquellos derechos consagrados en los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

En lo que se refiere a los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, México es Estado miembro de la Organización de Estados Americanos (OEA) y participa en las actividades hemisféricas encaminadas a promover la observancia de los derechos humanos. Asimismo, forma parte de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) desde 1981 y en 1988 aceptó la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

De este modo, el Estado mexicano se compromete en la protección y defensa de los derechos humanos señalados por las observaciones de los comités de vigilancia de los tratados, de los informes de los grupos de trabajo y de los informes de las y los relatores especiales temáticos.

Tabla I: Instrumentos jurídicos para combatir la discriminación

Ley	Grupos a los que protege
Ley de Asistencia Social.	<ul style="list-style-type: none"> • Mujeres. • Adultos mayores.
Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.	<ul style="list-style-type: none"> • Asociaciones religiosas.
Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	<ul style="list-style-type: none"> • Mujeres. • Etnias y razas. • Personas con discapacidad. • Migrantes. • Adultos mayores. • Niñas, niños y adolescentes. • Personas con preferencias sexuales no convencionales. • Asociaciones religiosas.

(continúa...)

Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.	<ul style="list-style-type: none"> Etnias y razas.
Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.	<ul style="list-style-type: none"> Adultos mayores.
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud.	<ul style="list-style-type: none"> Niñas, niños y jóvenes.
Ley del Instituto Nacional de la Mujer.	<ul style="list-style-type: none"> Mujeres.
Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos.	<ul style="list-style-type: none"> Etnias y razas.
Ley General de Educación.	<ul style="list-style-type: none"> Mujeres. Etnias y razas. Personas con discapacidad. Migrantes. Adultos mayores. Niñas, niños y adolescentes. Personas con preferencias sexuales no convencionales. Asociaciones religiosas.
Ley General de Población.	<ul style="list-style-type: none"> Migrantes.
Ley General de Salud.	<ul style="list-style-type: none"> Mujeres. Etnias y razas. Personas con discapacidad. Migrantes. Adultos mayores. Niñas, niños y adolescentes. Personas con preferencias sexuales no convencionales. Asociaciones religiosas.
Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.	<ul style="list-style-type: none"> Niñas, niños y adolescentes.
Ley de Nacionalidad.	<ul style="list-style-type: none"> Migrantes.
Ley Federal del Trabajo.	<ul style="list-style-type: none"> Mujeres. Etnias y razas. Personas con discapacidad. Adultos mayores. Niñas, niños y adolescentes. Asociaciones religiosas.

(...finaliza)

1.4. Conformación de la normatividad internacional en materia de no discriminación

La igualdad y la no discriminación constituyen uno de los pilares fundamentales del sistema internacional de derechos humanos. Entre sus propósitos se encuentran promover el desarrollo y estimular el respeto hacia los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los individuos, así como establecer una orientación programática. El artículo 55 de la Carta de la ONU establece lo siguiente:

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: (...) a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; (...) b) la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y c) el respeto universal d los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión y la efectividad de tales derechos y libertades.

Por otra parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 1 reconoce que “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. En el Artículo 2 se anuncia que “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición

económica, nacimiento o cualquier otra condición”. En el artículo 7 de esta Declaración aparece la prohibición explícita de la discriminación: “Todos son iguales ante la ley tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración contra toda provocación a tal discriminación”.

Por su parte, el Convenio número 111 sobre la Discriminación, Empleo y Ocupación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece en su artículo 1 que el término discriminación comprende: a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación; y b) cualquier distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación que podrá ser especificada por el miembro interesado, previa consulta don las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

En la Convención Internacional sobre la Eliminación de la Discriminación racial en Todas sus Formas (CERD) se señala: “La expresión ‘discriminación racial’ denotará toda distinción, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida privada”. El Tribunal Internacional de Justicia, principal órgano judicial de las

Naciones Unidas, considera que esta definición de discriminación racial es una interpretación autorizada del sentido y alcance de la cláusula de la Carta de la ONU que contempla la discriminación.

Con la adopción del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se artificio el derecho a la igualdad y no discriminación establecido en el artículo 2: “Cada uno de los estados parte en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

En tanto el Artículo 26 del mismo declara: “Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece en su artículo 2 que “Los Estados parte en el presente pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

También la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en su artículo 1 señala: “A los efectos de la presente Convención, la expresión ‘discriminación contra las mujeres’ denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por las mujeres, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad de los hombres y las mujeres, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

Y en su artículo 3 refiere que: “Los Estados parte tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres, con el objeto de garantizarles el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los hombres.

Por otra parte, y de acuerdo con la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena: “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales u regionales, así como los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

El principio de universalidad se encuentra definido en la Carta de la ONU y, de acuerdo con ella, los Estados están obligados a promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanas, y tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales o inalienables.

El principio de indivisibilidad de los derechos humanos prohíbe toda jerarquización entre, por una parte, derechos civiles y políticos y, por otra, derechos económicos, sociales y culturales.

El principio de intangibilidad afirma que los derechos fundamentales son todos aquellos inherentes a la persona humana y usualmente no son derogables.

El principio de interdependencia trata la relación entre la realización total o parcial de un derecho humano y cualquier otro derecho humano, así como su vínculo con la democracia y el desarrollo. Esta perspectiva es el producto de una nueva definición del desarrollo centrada en el ser humano como poseedor de derechos fundamentales y beneficiario del mismo.¹

¹ Los principios hermenéuticos de universalidad, indivisibilidad, interdependencia e intangibilidad se encuentran definidos de manera fundamental en el preámbulo de la carta de la ONU. Para efectos de este Programa, y de la interpretación a que se sujetan los instrumentos normativos nacionales e internacionales que apoyan el principio constitucional de no discriminación, se adopta la definición convencional de hermenéutica jurídica. Esta definición se halla expresada, de manera canónica, en la idea de que “la lectura de cualquier mensaje implica una interpretación de su sentido por mínima que sea (...) Empero, la hermenéutica jurídica no es sólo histórica. No se trata de restablecer el sentido ni el uso original de la ley, sino evaluar como, habiendo llegado hasta el presente, la ley puede entenderse y aplicarse en instancias específicas (...) El jurista busca descubrir la ‘idea legal’ de la ley ligándola con el presente. Él adapta la ley transmitida a las necesidades actuales para fines prácticos, como el usuario utiliza el texto intentando la fusión de horizontes, pero en ningún caso la interpretación es simplemente un uso arbitrario”. Véase Enciclopedia jurídica mexicana, tomo IV, México, Editorial Porrúa-Instituto de Investigación Jurídica, UNAM, 2004, pp.306-308.

En el ámbito interamericano, a través de la OEA, tanto la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre como en la CADH, se establece el derecho de igualdad ante la ley sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna. En la región, la Carta Democrática Interamericana, en su artículo 9, establece: “La eliminación de toda forma de discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes, y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana”.

En 2001 se realizó en Durban, Sudáfrica, la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, de la cual se desprende una Declaración y un Programa de Acción. A partir de la Declaración y el Programa, los países se comprometieron a implantar planes nacionales de acción según la cuestión general 66, que “insta a los Estados a establecer y ejecutar sin demora políticas y planes de acción nacionales para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, en particular las manifestaciones basadas en el género”. El PNPED cumple, así, con el compromiso expresado en estos documentos.

El PNPED encuentra en la legislación internacional en materia de no discriminación, con la que se ha comprometido el Estado mexicano, un referente normativo de primer orden para establecer sus metas, actividades y criterios de evaluación. Dentro del derecho positivo internacional no se deben ignorar las interpretaciones emitidas por los órganos y comités creados en virtud de los tratados internacionales, que supervisan su implementación y emiten observaciones. Entre los más destacados se encuentran los siguientes (siglas en inglés):

- Comité de Derechos Humanos (CESCR);
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR);
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD);
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW);
- Comité contra la Tortura (CAT);
- Comité de los Derechos del Niño (CRC);
- Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW).

En la elaboración del PNPED también se han tomado en cuenta las recomendaciones hechas por los relatores de los mecanismos de vigilancia, así como de los comités derivados de los tratados internacionales firmados y ratificados por México. Estas recomendaciones están orientadas, fundamentalmente, a los temas de discriminación contra las mujeres, los desplazados y los pueblos y comunidades indígenas.

2. ¿Cómo se planeó?

2.1 Antecedentes

Con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001 se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho constitucional que consagra el trato igualitario y la no discriminación. Este principio jurídico fue reglamentado a través de la LFPED y tiene como antecedente el trabajo realizado por la Comisión Ciudadana de estudios contra la Discriminación (CCECD).

La Comisión se instaló el 27 de marzo de 2001, integrada por cuatro coordinaciones y seis subcomisiones. A su convocatoria respondieron 161 personas de diferentes ámbitos, como representantes políticos, delegados del Poder Ejecutivo federal, legisladores, y miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Comisiones de derechos Humanos, académicos y representantes de la sociedad civil.

El resultado de los trabajos realizados por la CCECD fue un diagnóstico general de estado de la discriminación en México y un anteproyecto de ley que contemplaba la creación de un organismo destinado a garantizar su aplicación. El anteproyecto de ley fue presentado a consideración ante el Ejecutivo federal el 26 de noviembre de 2001. Luego de su análisis y revisión, el 10 de diciembre de 2002 el presidente de la República, remitió al Congreso de la Unión la iniciativa de LFPED.²

² A este respecto debe recordarse que el CONAPRED retomó el diagnóstico de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en materia de no discriminación.

Por unanimidad, el 10 de abril de 2003 la Cámara de Diputados aprobó la minuta de la LFPED, misma que fue remitida a la Cámara de senadores. El 30 de abril, también por unanimidad, fue refrendada. El 11 de junio de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación.

El CONAPRED, organismo descentralizado, fue creado en conformidad a los dispuesto por le LFPED como la institución rectora que promueve las políticas y medidas necesarias para prevenir y eliminar la discriminación, además de propiciar la inclusión social y garantizar el derecho de igualdad.

Por su parte, en la elaboración del PNPED se consideró una metodología de planeación en cinco etapas sucesivas. En primer lugar se establecieron, en un esquema general de trabajo, los criterios y aspectos generales del Programa. Una segunda instancia consistió en la integración de los elementos para esbozar un diagnóstico preliminar sobre el estado de la discriminación en México, por medio de una consulta pública. Esta consulta tendría el propósito de compilar documentos y reunir a las personas interesadas en la protección de los derechos fundamentales; adicionalmente, se propuso que la consulta concentrara los debates y propuesta de política pública que se generaran durante la elaboración del Programa. Este diagnóstico retomó la experiencia de La Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, así como otros esfuerzos encaminados hacia la misma dirección y con una visión interinstitucional. A partir de este diagnóstico se definieron las líneas temáticas, participantes, recursos y tiempos sobre los que se realizaría la consulta pública en torno al PNPED.

El diseño de la consulta ofreció la posibilidad de participar a un amplio número de personas, fundamentalmente a través de las mesas de

discusión que constituyeron el Foro contra la Discriminación. Con el fin de desarrollar esta primera parte de la consulta se convocó la participación de legisladores, funcionarios, representantes de organizaciones civiles y académicos, entre otros. El proceso de consulta que dio lugar al PNPED se caracterizó por la apertura, pluralidad y diálogo entre las instituciones y la sociedad, lo cual permitió definir las prioridades, tanto del trabajo institucional del CONAPRED como de la administración pública federal en su lucha contra la discriminación. En total, se presentaron 60 ponencias, de las cuales 17 provinieron de instituciones públicas y 43 de personas y organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, se registraron 147 participaciones por vía electrónica y se recibieron ocho documentos de instituciones públicas en materia de combate y prevención de la discriminación. Con estos elementos, se redactaron las versiones preliminar y definitiva del PNPED.

En un tercer momento, posterior a la consulta pública, se definió la visión y misión del programa. En cuarto lugar, se desarrollaron los objetivos generales, los objetivos específicos y las líneas de acción del PNPED. Finalmente, se estableció el esquema con el fin de desarrollar los instrumentos de medición adecuados para las acciones y políticas públicas comprometidas por el Programa.

2.2. Sobre el CONAPRED como sujeto coordinador de la política de Estado en materia de no discriminación

El CONAPRED fue creado con la intención de constituirse como un órgano de gobierno con la capacidad de coordinar la política de Estado en materia de no discriminación. En ese sentido, corresponde al CONAPRED asumir una visión estructural de política pública sobre el problema de la discriminación. La discriminación no sólo es un

fenómeno cuyas consecuencias adversas se limitan a los grupos que la padecen; tampoco es cierto que sólo los grupos humanos minoritarios sean objeto de tratos diferenciados excluyentes. El problema de la discriminación es un lastre para cualquier sociedad que se precie de ser democrática, dado que vulnera su principal valor: la igualdad. La discriminación es una forma particular de desigualdad social, en tanto limita el acceso de las personas a bienes, derechos, recursos o el desarrollo de capacidades básicas y, por tanto, reduce la calidad de vida y se convierte en un problema de justicia de primer orden. Por ello, a partir de las demandas de inclusión realizadas desde la sociedad civil se hizo evidente la necesidad no sólo de modificar la legislación vigente -adición del párrafo tercero del artículo 1 constitucional-, sino también de articular un ordenamiento específico para tipificar los casos de discriminación y los recursos legales para combatirla -la LFPED- y, además, de crear un organismo -el CONAPRED- encargado del diseño, coordinación y evaluación de las políticas públicas antidiscriminatorias.

La discriminación es un proceso reformable, como cualquier proceso social, y en consecuencia, no responde a una dinámica de integración y diferenciación sin la cual la cohesión social sea imposible. Hoy sabemos, por ejemplo, a partir de la extrapolación de las aportaciones de la perspectiva de género, que ningún espacio público o privado está libre de relaciones de poder asimétricas. Tanto las relaciones familiares como la propia identidad son susceptibles de reconfigurarse en los términos de una cultura de equidad. Que la discriminación sea un fenómeno estructurante de las relaciones sociales en el momento presente no significa que esta forma de construcción inequitativa del tejido social sea histórica o corresponda a la esencia de la vida política.

En este sentido, si el CONAPRED asume como ejes de su discurso igualitario a ciertos grupos (las mujeres por ejemplo) en relación con esferas específicas de la vida (el acceso al empleo en todos los casos), no es porque se suponga que dichos colectivos sean homogéneos en su composición y, por tanto, que las soluciones políticas que serían válidas para unos podrían hacerse extensivas a los demás sin ningún matiz. Lo que permite al CONAPRED adoptar esta perspectiva a partir de grupos discriminados es que los individuos que los componen comparten su posición subordinada en una relación asimétrica de dominio que limita a quienes son considerados inferiores a causa de un estigma o perjuicio socialmente extendido.

Es probable que algunas personas puedan escapar a las limitaciones que plantea la discriminación, pero lo cierto es que la pauta social dominante es la reproducción de las posiciones estructurales de las personas según su grupo de adscripción. Por eso el Estado no puede dejar en manos de los particulares, o a la buena voluntad de los filántropos, el combate de la discriminación y la consecuente promoción de la igualdad real de trato y oportunidades. Si el Estado mexicano está obligado a dar cumplimiento a las obligaciones democráticas derivadas del carácter estructural de la discriminación debe promover un genuino principio de no discriminación. La afirmación del carácter estructural de la discriminación no justifica la inacción gubernamental ni la limitación de la acción del gobierno dentro de los límites de la vida pública. Al contrario, al asumir criterios antidiscriminatorios estructurales el CONAPRED está en posibilidad de diseñar políticas públicas y reformas legales orientadas a combatir este fenómeno y de involucrar a todos los niveles y sectores de gobierno en esta tarea, además de a la iniciativa privada, los sindicatos, las OSC y los organismos autónomos. De esta forma, el Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación

va más allá de una política gubernamental y se erige y consolida como una política de Estado.

El CONAPRED se compromete con el enfoque estructural del combate a la discriminación, es decir, con la convicción de que el Estado mexicano debe fijar las directrices en materia antidiscriminatoria. Esta política antidiscriminatoria estructural, por tanto, debe articular a todos los niveles o sectores de gobierno, la iniciativa privada y la sociedad civil en general para poder cumplir con este objetivo, el CONAPRED se informa de las facetas del fenómeno discriminatorio en México, fundamentalmente a través de las quejas y reclamaciones que recibe por parte de los ciudadanos presuntamente afectados, de los estudios que realiza sobre las prácticas discriminatorias y los grupos discriminados y, además, a partir de la experiencia en materia legislativa. Esta exploración del fenómeno discriminatorio y sus consecuencias como afecciones para la calidad de vida de las personas colocan al CONAPRED en una situación estratégica para coordinar y orientar la política antidiscriminatoria del Estado mexicano.

El proceso de democratización que ha vivido nuestro país, aunado al incremento paulatino de las demandas sociales, han impuesto al estado nuevas y profundas exigencias, relacionadas con la cooperación entre los múltiples actores de la vida pública. El problema de la discriminación, a partir de su enfoque estructural, requiere un nuevo esquema de gobernabilidad basado en un modelo horizontal de gestión que contemple la realidad heterogénea y diversa del entorno. Surge así la idea de transversalidad. Esta idea plantea la necesidad de que temas y situaciones que han adquirido importancia social reciente, pero que no han sido suficientemente reflejados en el interés institucional -como pueden ser los que define la pluralidad social-, sean incluidos

sistemáticamente, considerados desde una perspectiva global y observados desde todos los ámbitos de la sociedad. La discriminación aparece como un problema estructural, y por ello, debe ser atendido desde un enfoque transversal.

Toda política antidiscriminatoria integral deberá redimensionar la política social, ya que su implementación involucrará a todos los actores institucionales que provean un bien, servicio, recurso o valor público a los ciudadanos. Debe considerarse que el carácter transversal de la política pública antidiscriminatoria implica dejar de lado las interpretaciones lineales, y en su lugar, incorporar el análisis de las causalidades múltiples. En este sentido, es necesario establecer los objetivos de política pública y proyectarlos a través de líneas estratégicas que involucren a todos los actores en la implementación de las soluciones.

La discriminación, tal como está definida en el artículo 4 de la LFPED, consiste en una limitación de derechos, y por ello mismo, es contraria al ideal democrático que hace de la igualdad el valor fundamental para articular una convivencia justa y pacífica. La discriminación es una violación mayor del derecho a la igualdad, es decir, del fundamento del Estado social y democrático de derecho. Una sociedad que discrimina, y un Estado que favorece dichas prácticas por omisión de su labor de garante de la igualdad ciudadana, no pueden ser calificados de justos. Si la ciudadanía no reconoce las instancias que le permitan reclamar sus derechos cuando el acceso a ellos le es limitado por un trato excluyente, difícilmente se habituará a pensar que las conductas discriminatorias deben ser prohibidas. De la misma manera, si los ciudadanos no perciben que la limitación de derechos como resultado de la discriminación es ilegal y motivo de una compensación para los

afectados, entonces este tipo de conductas seguirán legitimadas en el contexto de la tradición y el prejuicio aceptado.

La referencia de una política de estado a nivel nacional en materia de no discriminación sugiere la construcción de una nueva cultura política en varios sentidos. Por una parte aunque la lucha contra la discriminación exige un cambio cultural que modifique las conductas y favorezca una cultura política de la equidad, este mismo cambio sólo puede conseguirse a partir de la puesta en práctica de una estrategia igualitaria estructuralmente orientada y del cumplimiento de la Constitución y sus principios de igualdad e inclusión. Por otra parte, debe hacerse patente que la protección de los grupos vulnerados por el fenómeno de la discriminación requiere no sólo de la aplicación imparcial de la ley y las medidas para castigar los actos discriminatorios, sino, además, de la articulación de medidas compensatorias orientadas a resarcir a los grupos humanos tradicionalmente excluidos. Por último, el CONAPRED, a partir de su posición como coordinador de la política de Estado en materia de no discriminación, tiene la oportunidad de colocar a México en la vanguardia de la luchas a favor de la inclusión y el reconocimiento.

En efecto, la formulación tradicional de los derechos humanos los convertía en espacios de protección y seguridad para los ciudadanos frente a los posibles abusos del poder estatal. La evolución del principio de igualdad a partir de los convenios y tratados internacionales de protección de los derechos humanos nos ha hecho conscientes de que la calidad de vida de los grupos vulnerados sólo se verá fortalecida si, además de la aplicación imparcial de la ley para su protección, también se impulsa su acceso al desarrollo a través de un catálogo de compensaciones por las desventajas sufridas de manera

inmerecida. Este catálogo de compensaciones, por supuesto, tiene que desprenderse de un proyecto de política pública antidiscriminatoria para la inserción y promoción social de los grupos vulnerados. En relación con este proyecto de política pública con criterios de no discriminación, el CONAPRED no asume sólo el papel de ejecutor, sino también el de coordinador de las acciones emprendidas por los distintos actores públicos y privados.

La lucha legal e institucional contra la discriminación, a diferencia de la protección convencional de los derechos humanos como libertades negativas, también ejerce su acción en el terreno privado, pues se parte de la evidencia de que los actos discriminatorios no son exclusivos de la esfera pública. Esta es una diferencia crucial con las atribuciones de las comisiones de derechos humanos, cuya acción fundamental se da en relación con organismos públicos. El CONAPRED, tal y como lo establece la LFPED, puede conducir procedimientos de queja y denuncia por actos de discriminación y, si es el caso, establecer las medidas administrativas pertinentes. Esto convierte al CONAPRED en una autoridad administrativa federal, estatuto distinto al de cualquier comisión de derechos humanos. El elemento distintivo más notorio de la legislación y la autoridad en materia de discriminación es su carácter coordinador de las políticas públicas para ingresar y promover socialmente a los grupos que padecen discriminación. Por ello, la función del CONAPRED CONSISTE EN COORDINAR las acciones del gobierno en esta materia. En última instancia, al criticar las formas tradicionales de lograrse la cohesión social, asentadas en el estigma y el prejuicio compartidos, la lucha contra la discriminación aspira a articular un orden social justo donde el referente inmediato sea la ley y el disfrute de la calidad de vida disponibles para todos los ciudadanos sin distinción. Debido a que la discriminación posee características

multifacéticas, si el PNPED pretende erigirse como instrumento de Estado debe tener un carácter transversal, orientación preventiva y resultados que permitan eliminar completamente la discriminación. En otras palabras, el PNPED establece una estrategia para responsabilizar a cada uno de los actores sociales sobre las medidas para prevenir la discriminación y as medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades que deben realizar, los plazos y la forma de medir y evaluar su labor. Asimismo, la lucha contra la discriminación debe asumirse como una labor sistemática, en distintas fases y con distintos resultados para cada una de ellas.

3. ¿Dónde estamos? La situación de la discriminación en México

3.1. Grupos vulnerados

3.1.1. Mujeres

La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas la Formas de Discriminación contra la Mujer establece que discriminación por sexo es:

(...) toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce del ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

En lo que se refiere a las percepciones y opiniones de los miembros de un grupo específico (mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, entre otros) y de la percepción general de la sociedad sobre los mismos, la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2005 revela que:

- Casi 90% de las mujeres encuestadas opina que sí existe discriminación por su condición.
- Una de cada cinco mujeres considera que son las propias mujeres las responsables del fenómeno, y casi una tercera parte lo atribuye al machismo.
- Una de cada tres personas está de acuerdo con que las mujeres ganen menos dinero que los hombres.
- Uno de cada cinco encuestados opina que las mujeres tienen menos capacidades que los hombres para ejercer cargos importantes.
- Uno de cada cuatro mexicanos opina que las mujeres son violadas porque provocan a los hombres.
- El trabajo y la familia son dos espacios donde más se percibe la discriminación hacia la mujeres.

Estos datos indican que la marginación, el rezago, la inequidad, la violencia y la falta de oportunidades son expresiones inequívocas de la discriminación contra las mujeres mexicanas. De este modo la discriminación estructural que sufren las mujeres es un obstáculo fundamental para la consolidación efectiva de formas de convivencia social y política cabalmente democráticas, así como un obstáculo para el desarrollo nacional.

En el ámbito internacional, el informe El estado de la población mundial 2005 concluye que la inversión en los derechos económicos de las mujeres acelerará el desarrollo a largo plazo; de no hacerlo, se corre el riesgo de acentuar la marginación social de las generaciones venideras. Finalmente, uno de los ocho Objetivos del milenio, auspiciados por la ONU y firmados por México, establece el compromiso de promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.

La Observación General Número 28 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) expone que el Estado parte “no sólo debe adoptar medidas de protección sino también medidas positivas en todos los ámbitos a fin de dar poder a la mujer en forma efectiva e igualitaria”. Además el Estado es responsable de asegurar el disfrute de los derechos en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna. Sin embargo, se reconoce que la desigualdad que padecen las mujeres en el mundo, en relación con el disfrute, respeto y garantía de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales está profundamente arraigada en la tradición, la historia y la cultura, incluso en las actitudes religiosas.

Estas representaciones se basan en prejuicios culturales que tienen como efecto la discriminación y la exclusión de las mujeres, y es en este contexto que la censura y condena al pleno goce de la sexualidad femenina es un atentado contra sus derechos fundamentales.

3.1.2. Personas con discapacidad

La Organización Mundial de la Salud (OMS) señala que en el mundo aproximadamente el 10% de la población tiene algún tipo de discapacidad. En América Latina esta población se estima en 75

millones, de los cuales 80% vive en condiciones de pobreza extrema. Para el caso de México, y aplicando la proporción de personas con discapacidad considerada por la OMS, existirían 10 millones de personas que se encuentran expuestas a discriminación por motivo de discapacidad. Por su parte, la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2005 revela que:

- El mexicano promedio sí discrimina a las personas con discapacidad.
- El 41% de los encuestados opina que las personas con discapacidad no trabajan tan bien como las demás.
- Una de cada tres personas encuestadas está de acuerdo con que en las escuelas donde asisten niños con discapacidad disminuye la calidad de la enseñanza.
- El 42% de los encuestados está de acuerdo en que, dadas las actuales dificultades de empleo, sería preferible dar trabajo a una persona sin discapacidad que a una con discapacidad.

La Encuesta revela, además, algunos datos sobre la autopercepción de las personas con discapacidad en materia de discriminación:

- Nueve de cada 10 personas con discapacidad opinan que sí existe discriminación en su contra.
- Más de la mitad de las personas con discapacidad afirma que no han sido respetados sus derechos.
- Tres de cada cuatro personas con discapacidad creen tener menos oportunidades para ir a la escuela.
- El 64% de las familias que cuentan con algún miembro con discapacidad subsiste con tres salarios mínimos o menos.

Actualmente, el modelo médico asistencialista tiende a ser reemplazado por una perspectiva de derechos de la persona con discapacidad, basada en el respeto a los derechos humanos, la igualdad de oportunidades y la no discriminación. En este contexto, para que en México se puedan establecer genuinas acciones a favor de la inclusión social de las personas con discapacidad, es necesario reproducir los estándares de inclusión recogidos en los instrumentos internacionales que contemplan ya este enfoque. Entre estos instrumentos destacan por su importancia las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Asamblea General de la ONU mediante la resolución 48/96 del 20 de diciembre de 1993. Los ejes de este documento son: requisitos para la igualdad de participación; esferas previstas para la igualdad de participación; medidas de ejecución; y mecanismos de supervisión. La Resolución 2005/65, con el título los derechos humanos de las personas con discapacidad, puntualiza que los Estados deben: asegurar que las personas con discapacidad disfruten plenamente y en igualdad de condiciones todos los derechos humanos y libertades fundamentales; prevenir y prohibir todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad; y garantizar la igualdad de oportunidades para la plena participación de las personas con discapacidad en todas las esferas de la vida.

Asimismo, México promovió en 2001, ante la Asamblea General de la ONU, la elaboración de un instrumento vinculante en materia de derechos humanos para las personas con discapacidad. Los ejes del proyecto de la Convención Internacional Amplia e Integral para Promover y Proteger los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad son: dignidad y autonomía personal; no discriminación; plena inclusión como ciudadanos en pie de igualdad; respeto a las diferencias; igualdad de oportunidades y accesibilidad.

Para lograr una cultura de la no discriminación hacia las personas con discapacidad se requiere que las instituciones públicas, privadas y sociales asuman su responsabilidad y que continúen profundizando los enfoques arriba señalados, para lograr lo siguiente: 1) un cambio en el enfoque social, de tal manera que las personas con discapacidad y sus organizaciones participen activamente en la elaboración de planes y programas; 2) la construcción, a través de procesos educativos diversos, de una cultura de la discapacidad enfocada hacia el respeto a los derechos y la no discriminación; y 3) el diseño e implementación de políticas públicas armonizadas con los instrumentos internacionales, que contemplen la tutela de los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales de las personas con discapacidad.

Para promover la construcción de una cultura política democrática e incluyente dirigida de manera especial hacia las personas con discapacidad, la Secretaría del Trabajo ha implementado, a partir del año 2002, el programa Empresa incluyente. Por una nueva cultura laboral. Este Programa tiene como objetivo “fomentar la participación de las empresas en la generación de oportunidades de empleo para las personas con discapacidad, otorgándoles un reconocimiento por la labor realizada en este sentido, logando así que la sociedad identifique sus productos y/o servicios en apoyo a este grupo social”.³

El programa Empresa incluyente toma como punto de partida la idea de que la persona con discapacidad requiere, para integrarse a su empleo, de independencia funcional y, además, que se realice una valoración imparcial sobre las aptitudes y talentos necesarios para ocupar un determinado puesto laboral. En este sentido, se afirma que una actitud

³ Empresa incluyente. Por una nueva cultura laboral. Manual de orientación para empresarios, Dirección de Equidad y Género de la Secretaría del trabajo y Previsión Social, México.2002, p. 1.

incluyente y de respeto a todos los trabajadores , sin considerar sus características o las diferencias sociales y culturales para darles un tratamiento diferenciado y excluyente son las condiciones necesarias para crear un ambiente laboral productivo y respetuoso de las diferencias.⁴

3.1.3. Personas que viven con VIH-sida

El sida es una enfermedad socialmente estigmatizada ya que, según diversos reportes estadísticos-médicos, la principal vía de contagio, a pesar de las campañas de prevención que se han hecho mundialmente durante los últimos años, sigue siendo la actividad sexual no protegida. Este estigma ocasiona que grupos tradicionalmente discriminados por diversas razones (homosexuales, sexoservidores y sexoservidoras, mujeres, transexuales, bisexuales, pueblos y comunidades indígenas, entre otros) sean doblemente excluidos, impidiéndoles a las personas que los integran el ejercicio de sus derechos frente a la enfermedad. La mayoría de las veces, los grupos socialmente vulnerados por la infección no tienen acceso a los mecanismos de control y prevención, o son obligados a tomar distancia de éstos a causa de un tratamiento diferenciado y excluyente.

La discriminación relacionada con el sida se ha constituido como un mecanismo que menoscaba no sólo los derechos de las personas que viven con el virus y de los sectores más vulnerados por la infección, sino también el derecho a la información y a la salud de todos los individuos. Por ello, es importante resaltar que el VIH-sida favorece la discriminación múltiple.

⁴ Ibid., p.15.

Una persona que es portadora de VIH, o que ha desarrollado la enfermedad del sida, es objeto de discriminación y exclusión en relación con los derechos fundamentales que le aseguran el acceso a los servicios de salud dignos y de calidad, la seguridad social, la información, la educación y el trabajo.

Las cifras estimadas de casos de VIH-sida en el mundo, de acuerdo con lo señalado por el Programa Conjunto de las Naciones Unidas para el Sida (Onusida) en noviembre del 2005, señalaban la existencia de 40.3 millones de personas viviendo con VIH, de las cuales 38.0 millones son adultos de 15 años o más y 2.3 millones menores de 15 años. Se estiman 4.9 millones de nuevas infecciones (4.2 millones de adultos y 700,000 menores de 15 años). En este mismo año fallecieron por sida 3.1 millones de personas.

En las regiones donde la epidemia está generalizada, las mujeres están cada vez más expuestas al riesgo de contraer esta infección. En todo el mundo se acumulan ya 17.5 millones de mujeres viviendo con VIH, es decir, 43% del total de personas infectadas.

La magnitud y el impacto de la pandemia⁵ del sida no son homogéneos en todas las regiones del mundo, pues se observan grandes variaciones en los niveles de infección alcanzados por cada uno de los países. Así África subsahariana es la región más afectada, pues concentra casi dos terceras partes de todas las personas viviendo con VIH-sida en el mundo, de las cuales más del 52% son mujeres. En esta región, se estima una prevalencia de VIH adultos de 7.2%; y ocurren el 77% del total de defunciones mundiales por esta causa, es decir, 2.4 millones de

⁵ Según la OMS y Onusida, se usa el término “pandemia” cuando se hace referencia a los alcances mundiales de la enfermedad, mientras que “epidemia” se circunscribe a territorios específicos.

defunciones. El Caribe es la segunda región más afectada, pues aunque registra menos del 1% del total de las personas viviendo con VIH-sida, cuenta con una prevalencia de 1.6% entre la población adulta, con alrededor de 24,000 defunciones al año.

Desde 1983, año en que inició esta epidemia en nuestro país, hasta el 15 de noviembre del 2005 en el Registro Nacional de Casos de sida se han contabilizado en forma acumulada 98,933 casos de sida, de los cuales 83% son hombres y 17% son mujeres. Por otra parte, utilizando las metodologías internacionales de Onusida, se estima que existen en México alrededor de 180,000 personas viviendo con VIH. Estas cifras demuestran que, a diferencia de lo que se observa en el contexto internacional, en México el sida tiene mayor incidencia entre la población masculina. Por cada cinco casos acumulados de VIH-sida en hombres se ha observado un caso en mujeres; y en los casos debidos a la transmisión sexual, esta relación aumenta en una proporción de seis a uno.

El sida en México		
Casos de sida y portadores de VIH (al 15 de noviembre del 2005)		
Casos de sida notificados		98,933
Personas viviendo con VIH		180,000
Casos de sida registrados en 2005		4,965
Casos de sida registrados oportunamente en 2005		3,008
Casos de sida por sexo (al 15 de noviembre del 2005)		
Hombres	82,382	83.3%
Mujeres	16,551	16.7%
Total	98,933	100.0%

(continúa...)

Casos de sida por edad (al 15 de noviembre del 2005)		
< 15 años	2,383	2.4%
15 – 44 años	77,220	78.9%
45 años o más	18,325	18.7%
Edad ignorada	1,005	1.0%
Total	98,933	100.0%

(...finaliza)

Fuente: Registro Nacional de Casos de Sida.

En México, la prevalencia de VIH-sida es de 0.3% entre la población adulta, lo cual ubica a nuestro país en el lugar número 77 de entre todos los dl mundo. En la región de América Latina y el Caribe, México ocupa el lugar 23 de 48, es decir, que México se encuentra entre los países con más baja prevalencia en la región, muy por de bajo de la que muestran otras naciones como Brasil, Honduras y Belice. De acuerdo con la tipología propuesta por ONUSIDA, México puede clasificarse como un país con una epidemia de sida concentrada, la cual se caracteriza con una prevalencia de infección por VIH-sida que se ha difundido rápidamente en un subgrupo de la población, pero que aún no se establece en la población en general.

En el caso mexicano, según datos del Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH-sida (Censida), 92.2 % de los casos acumulados de sida se han originado por transmisión sexual, 5.3% por vía sanguínea, 2.2 por vía perinatal, y menos de 1% en la categoría combinada HSH/UDI (hombres que tienen sexo con otros hombres/ usuarios de drogas inyectables). Sin embargo, como resultado de las estrategias impulsadas y de las disposiciones legales implementadas desde 1986, durante los últimos seis años no se han presentado casos con diagnóstico debido a transfusión sanguínea, y la transmisión

madre – hijo se está combatiendo a través del Programa de Prevención Perinatal. De acuerdo con estos datos, en México la principal vía de transmisión del VIH-sida es la sexual, y se concentra fundamentalmente en hombres que tienen sexo con hombres.

Según cifras preliminares del Censida, durante el año 2005 se registraron más de 4,500 defunciones por VIH-sida en nuestro país. Se estima que los enfermos de sida que reciben tratamiento antirretroviral han recuperado de cinco a ocho años de sobre vida, ganancia que se ha reflejado en cantidad y calidad de vida. Además, desde 1997 se observa una disminución importante en la mortalidad de hombres de 25 a 34 años de edad, que constituye el grupo mas afectado por esta enfermedad. Actualmente se estima que en el sector salud están recibiendo tratamiento antirretroviral poco mas de 30,000 personas viviendo con VIH-sida.

El sida en México Categorías de transmisión (al 15 de noviembre del 2005)	
Sexual	92.2%
Sexo entre hombres	47.7%
Heterosexual	44.5%
Sanguínea	5.3%
Transfusión sanguínea	3.6%
Hemofílicos	0.4%
Donador	0.6%
Drogas intravenosas	0.7%
Exposición ocupacional	<0.1%
Perinatal	2.2%
Otras (homosexualidad – drogas)	0.3%
Se desconoce	(60.9%)

Las políticas públicas en materia de salud tienen como objetivo, de manera generalizada, continuar garantizando el acceso universal a la terapia antirretroviral y avanzar en el mejoramiento de la calidad de la atención, a través de acciones como impulsar el monitoreo adecuado de pacientes en tratamiento. En prevención, se está buscando aumentar los recursos destinados a acciones de prevención, desde el nivel federal, así como en colaboración con los gobiernos estatales. En el área de mitigación del daño se han continuado promoviendo las campañas de comunicación sobre estigma y discriminación. En este sentido, cabe destacar la reciente campaña contra la homofobia, realizada conjuntamente entre Censida y CONAPRED, la cual contó con el apoyo de funcionarios, activistas, organizaciones civiles y agencias internacionales.

3.1.4. Personas adultas mayores

Con el propósito de consolidar el tema de la protección de los derechos humanos de las personas adultas mayores, la ONU realizó la II Asamblea Mundial de Envejecimiento 2002 en Madrid, España, y formuló la Declaración Política y el Plan Internacional de Acción ante el Envejecimiento, a favor de la construcción de un mundo para todas las edades.

En México, según las proyecciones demográficas del Consejo nacional de Población (Conapo), 799 personas cumplen 60 años cada día en el territorio nacional, por lo que se puede prever que la población de adultos mayores se duplicará en los próximos años.

El aislamiento social, las discapacidades, las enfermedades y las dificultades económicas son los principales factores que contribuyen a

la fragilidad social de este grupo. De acuerdo con el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), sólo 25% de los adultos mayores cuentan con recursos suficientes para enfrentar su vejez, y 75% son económicamente endebles. Sólo millón y medio de adultos mayores reciben algún tipo de pensión, mientras el 80% restante tiene que buscar sus propios ingresos.

Alrededor de 90% de las y los adultos mayores vive con sus familiares, mientras 10% carece de cualquier tipo de apoyo, Asimismo, se sabe que casi 3.5 millones de adultos mayores viven en municipios de bajo o muy bajo desarrollo social. La Primera Encuesta Nacional Sobre Discriminación en México 2005 expone la autopercepción de las y los adultos mayores:

- Casi 90% de las y los adultos mayores opina que sí existe discriminación en su contra.
- Tres de cada cuatro consideran que una persona de edad mayor tiene pocas o nulas posibilidades de mejorar sus condiciones de vida.
- El 40% de las y los adultos mayores se siente rechazado por la sociedad.
- Mas de la mitad de las y los adultos mayores dice tener menor libertad que el resto de los miembros de su familia.
- A 40% de las y los adultos mayores no se han respetado sus derechos.
- Más de 90% de los adultos mayores cree tener menor oportunidad para conseguir un trabajo que el resto de las personas.

3.1.5. Las y los jóvenes

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, las y los adolescentes y jóvenes son un grupo social que suma más de 20 millones de personas. En el año 2002, el Conapo señaló que 24% de ellos se encuentra en situaciones de pobreza.

De acuerdo con las últimas cifras disponibles, poco más de la mitad de la población de 14 a 24 años realiza una actividad económica, generalmente en condiciones laborales inadecuadas, bajos niveles salariales, magras prestaciones sociales y precarias oportunidades de desarrollo humano integral.

El Programa Nacional de la Juventud 2001-2006 detectó cinco sectores que merecen especial atención: las y los jóvenes migrantes; las y los jóvenes en situación de calle; las y los jóvenes con discapacidad; y las y los jóvenes en conflicto con la ley.

En el ámbito internacional, el informe, El estado de la población mundial 2005 concluye que la inversión en los derechos económicos de las y los jóvenes, que constituyen la mayoría de la población mundial, acelerará el desarrollo a largo plazo. De no hacerlo se corre el riesgo de consolidar la influencia de la pobreza en las generaciones venideras.

Según el Informe 2005 de México al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), el empleo de las y los adolescentes y jóvenes de entre 12 y 24 años se ha reducido en los últimos 10 años. Este fenómeno tiene su origen, entre otros factores, en que éstos tienden a permanecer por más años en la escuela, al aumentar la escolaridad obligatoria hasta la secundaria. Las y los jóvenes son el

grupo específico que presenta la tasa de desempleo más alta (4.5%), más del doble respecto a los adultos (1.9%).

3.1.6. Niños y niñas

En septiembre de 1990, la ONU realizó la Cumbre Mundial a favor de la Infancia, en su momento la reunión más concurrida de su historia. Semanas antes había entrado en vigor la Convención sobre los Derechos de los Niños, que es el instrumento de derechos humanos más ampliamente ratificado a nivel mundial, cuyo compromiso político y jurídico es proporcionar a todos los niños y niñas del mundo un mejor futuro. Por su parte, la Cumbre se propuso el cumplimiento de una serie de metas establecidas en beneficio de la niñez para el año 2000. México fue un promotor de las iniciativas, firmó y ratificó ambos documentos, por lo que desde entonces se han fortalecido en nuestro país las acciones a favor de la defensa de los derechos de este grupo.

Actualmente, menos niños y niñas mueren de enfermedades, muchos más asisten pertenecen en la escuela y se han tomado las medidas jurídicas necesarias para su protección. Durante el año 2000 se reformó el artículo 4 de la Constitución mexicana a fin de incluir derechos específicos a favor de la infancia , lo que elevó a rango constitucional el derecho a las satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento. Esta modificación contempla asimismo la extensión de la preservación de estos derechos a los ascendientes, tutores y custodios, siendo el Estado el que tiene la obligación de propiciar el respeto hacia la dignidad de la niñez. El mismo año se aprobó la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes como el instrumento reglamentario del artículo 4 constitucional antes mencionado.

Se estima que en el año 2003 casi 25 millones de niños y adolescentes de hasta 17 años vivían en pobreza (24,700,000), según el Diagnóstico sobre la Situación de los derechos Humanos en México 2003, publicado para la Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. Entre sus observaciones, este Diagnóstico recomienda a México homologar la normatividad existente con los estándares internacionales en la materia, particularmente con la Convención sobre los Derechos de los Niños.

El 29 de marzo de 2004, el presidente de la República presentó un paquete de reformas y adiciones en materia de seguridad pública y justicia penal a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los 14 ordenamientos jurídicos.

A fin de supervisar internacionalmente el cumplimiento derivado de la Convención, se creó el Comité de los Derechos de los Niños, que recibe periódicamente los informes de los Estados parte respecto de la situación de los derechos de la infancia en su territorio, así como las medidas especiales difundidas a fin de promover y garantizar su protección.

Según la propia Convención, se entiende por niño a todo ser humano menor de 18 años de edad salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad. En México, según la Ley para la Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes se entiende por niña o niño las personas de hasta 12 años incompletos, y por adolescentes los que tienen entre 12 y 18 años incumplidos.

La composición de la infancia mexicana difiere en cantidad respecto de los otros grupos específicos, al representar un alto porcentaje de

la población nacional. De acuerdo con cifras del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 las y los niños menores de 15 años representan una tercera parte de la población nacional total.

Las violaciones a los derechos de las y los niños son sistemáticas, de acuerdo con los datos del Censo de Población y Vivienda 2000:

- Alrededor del 30% de las y los niños menores de cinco años presentan problemas de desnutrición.
- El 45% de las y los niños entre seis y 17 años son víctimas del maltrato en su entorno familiar.
- 16,000 niños y niñas son víctimas de explotación sexual en México.
- Hay mas de 3.5 millones de niños y niñas trabajadores en México.

Por otra parte, según datos de 2002, los principales tipos de maltrato que sufre la población infantil son los siguientes: omisión de cuidados y negligencia (36.8%), maltrato físico (31.2%), daño emocional (20.4%), abandono (6.5%) y abuso sexual (4.7%).

El Segundo Estudio sobre Niñas, Niños y Adolescentes Trabajadores en 100 Ciudades, llevado a cabo entre el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), evidencia que el trabajo infantil se presentan violaciones a los derechos más elementales de un gran número de niñas, niños y adolescentes en México. Además, el trabajo infantil perjudica su desarrollo físico, intelectual y emocional, perpetuando así el estado de exclusión y marginación en el que se encuentran. Es importante destacar que los menores en situación de calle constituyen un grupo

particularmente vulnerado. Este contexto hace patente la necesidad de romper con la reproducción de la pobreza y la exclusión social, y garantizar el cumplimiento de sus derechos y el goce de una infancia plena que permita a este sector de la población crecer con dignidad en un ambiente de protección, respeto e inclusión.

3.1.7. Personas migrantes, refugiados y desplazados

Millones de personas en todo el mundo se ven obligadas a abandonar sus países de origen o de residencia, huyendo de la persecución, los conflictos armados y la violación de derechos humanos, en busca de protección internacional. Más de 17 millones de personas en el mundo, al 1 de enero de 2005, estaban bajo el amparo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para la Ayuda a los Refugiados Palestinos (UNRWA, por sus siglas en inglés).⁶

En México, de acuerdo con las estimaciones de la Comisión Mexicana de Ayuda a refugiados (Comar), actualizadas al 31 de octubre de 2005, existe una población de 4,471 refugiados provenientes de diferentes partes del mundo.

Las personas que son perseguidas y huyen por las mismas razones que los refugiados, pero que no cruzan la frontera internacional, son denominadas “desplazadas internas”. Se calcula que actualmente existen 25 millones de desplazados internos, en al menos 50 países, de los cuales el ACNUR brinda asistencia a más de 5.5 millones.⁷

⁶ Ayudando a los refugiados. El ACNUR en breve, ACNUR, Ginebra, 2005, p.6.; y sitio web del UNRWA: http://www.un.org/unrwa/publications/pdf/rr_countryandarea.pdf

⁷ Ibid., p. 7.

La información con que se cuenta sobre el problema de respeto hacia los derechos fundamentales de los refugiados y desplazados internos es insuficiente. La legislación actual sobre refugiados no corresponde a los estándares internacionales y la legislación sobre desplazados es insuficiente o inexistente. Respecto de éstos últimos, el Informe del Representante del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Desplazados Internos Mexicanos, señor Francis M. Deng, recomienda obtener datos mas amplios, detallados y fidedignos, desglosados por sexo y edad, con el mismo número, la ubicación y sus características.⁸

La protección de los derechos de los migrantes se encuentra contemplada en diferentes instrumentos internacionales, globales y regionales, además de en la Carta Universal de Derechos Humanos y la Declaración de la ONU.

La ONU se propuso extender la protección de los derechos universales a este grupo vulnerado, con un texto normativo explícito que se materializó en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Sus objetivos generales tienden a coincidir con los instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) elaborados en el mismo sentido.

La ciudadanía y la nacionalidad son los conceptos que tradicionalmente han limitado los derechos de los migrantes. Sin embargo, la revisión de dichos preceptos, para conducirlos hacia una visión menos rígida,

⁸ Informe del Representante del Secretario General sobre los Desplazados Internos, señor Francis M. Deng, presentado de conformidad con la resolución 2002/56 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición: Pautas sobre los desplazamientos, México, 10 de enero de 2003.

permite pensar en una convergencia, cada vez mas acentuada y ampliada, entro los derechos de los extranjeros con los de los nacionales. De aquí que el tradicional sistema de protección diplomática de los no nacionales tienda a ser reemplazado por una protección directa de las personas extranjeras por parte de instrumentos nacionales e internacionales.

El Sistema Internacional de Derechos Humanos reconoce al individuo como titular de derechos exigibles ante su propio estado y ante otro tipo de entidades, en el caso de los migrantes. Debe señalarse que la Comisión sobre Seguridad Humana propuso en 2003 el establecimiento de un marco para la migración internacional que se ocupe de:

- Adoptar medidas para la circulación segura y ordenada de las personas, incluido el aumento de las oportunidades de migración y la distribución de la carga correspondiente entre los países.
- Establecer normas internacionales y regionales en lo relativo a la circulación de personas entre los países y a los derechos y obligaciones de los migrantes.
- Formular estrategias para luchar contra la trata y el tráfico, y aplicar los convenios internacionales y regionales pertinentes, protegiendo al mismo tiempo a los derechos de las víctimas.
- Establecer medidas de protección contra el racismo, la intolerancia y otra violaciones de los derechos humanos.

Respecto a la situación de los migrantes en México, en la frontera sur ocurren, de acuerdo en el Conapo, entre 50,000 y 75,000 ingresos anuales documentados y un número indefinido de ingresos no documentados, pero que pueden llegar a constituir un total entre 100,000 y 250,000 trabajadores centroamericanos. México cuenta con más de 10 millones

de mexicanos y mexicanas migrantes internacionales y varios millones de migrantes internos que padecen discriminación por su condición.

De acuerdo con el Informe presentado por la relatora especial sobre Derechos Humanos de los migrantes (2002), en el sur de México las mujeres menores y hombres (en su mayoría guatemaltecos) que vienen a México por temporadas para trabajar en el sector agrícola mantienen condiciones de trabajo precarias. Independientemente de su estatus legal, los jornaleros migrantes son vulnerables debido a un multitud de abusos, como los que constituyen los despidos injustificados, retenciones de salario y de documentos, jornadas laborales excesivamente largas, malos tratos y discriminación. Los jornaleros migrantes son vistos, antes que como sujetos de derecho, como mano de obra abundante y barata, que vive bajo condiciones de alimentación, hospedaje y salud, deficientes. Los abusos mas comunes reportados fueron el despido por enfermedad, el acoso sexual y la violación de mujeres jornaleras.

Otro grupo migratorio particularmente vulnerado es el de las trabajadoras del servicio doméstico, en su mayoría mujeres jóvenes e indocumentadas. Se ha observado que casi todas ellas trabajan de manera excesiva a cambio de salarios bajos y sin seguro médico. Muchas de ellas son maltratadas física, psíquica y verbalmente, mal alimentadas, sujetas a acosos y abusos sexuales o despedidas injustificadamente, además de ser amenazadas con ser entregadas a las autoridades migratorias por ser indocumentadas.

Un tercer grupo de migrantes particularmente vulnerado está constituido por mujeres que trabajan voluntaria o forzosamente en el comercio sexual. De origen guatemalteco, salvadoreño u hondureño en su mayoría, estas mujeres son sometidas a graves niveles de abuso y

explotación en locales nocturnos. Se trata de mujeres jóvenes, muchas de ellas analfabetas, que permanecen de manera provisional en el sur de México para ahorrar suficientes recursos económicos y así proseguir su viaje hacia los Estados Unidos. Los abusos mas frecuentes a los que se enfrentan estas mujeres son: malos tratos y extorsiones por parte de algunos funcionarios, abusos sexuales por parte de los agentes de las fuerzas públicas a cambio de no ser deportadas, condiciones de servidumbre, violencia por parte de los empleadores y los clientes, embarazos no deseados y discriminación. Finalmente, cabe mencionar que muchos menores cruzan la frontera para trabajar en distintas actividades informales o por reunificación familiar. Desafortunadamente, muchos de ellos caen en manos de redes de venta y consumo de estupefacientes o de explotación sexual.

3.1.8. Personas con preferencia sexual no convencional

El derecho a determinar libremente la propia preferencia sexual y a expresarla sin temor es un derecho contemplado en la LFPED. La Ley reglamenta el párrafo tercero del artículo 1 constitucional, y en esta medida nos ofrece la interpretación relevante del concepto de preferencias del texto constitucional, entendiéndolas como preferencias sexuales y excluyendo interpretaciones irrelevantes de este concepto en la perspectiva de la protección contra la discriminación.

En la agenda internacional de derechos humanos, la discriminación fundada en la preferencia sexual se vislumbra como uno de los temas más controvertidos. Si bien es necesario avanzar en el reconocimiento de normas internacionales universalmente incluyentes para proteger los derechos de las personas discriminadas por su preferencia sexual, esta voluntad ha enfrentado el rechazo de diferentes Estados.

Los datos de la Encuesta Nacional de Valores Ciudadanos y Cultura de la Democracia en México, realizada por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) para el Instituto Federal Electoral (IFE), revelan que:

- La gran mayoría de las personas no estaría dispuesta a vivir con un homosexual en la misma casa.
- El temor de perder amigos, familia, trabajo o vivienda, así como el miedo a la exclusión, pobreza, prisión o tratamiento psiquiátrico forzado, mantiene a la gran mayoría de las personas con preferencia sexual no convencional en silencio, obligándolas a vivir en la simulación.
- La estigmatización supone el silencio, la marginación o la indefensión de la comunidad lésbico –gay– bisexual.
- La ridiculización cotidiana de los miembros de esta comunidad que se lleva a cabo en los medios de comunicación, en la vida cotidiana y demás espacios públicos, así como el señalamiento de que suelen ser objeto, constituyen una evidencia de la exclusión y rechazo social que padecen.

Por su parte, la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2005 revela que:

- Para 94.7% de los homosexuales en México, sí existe discriminación en su contra.
- El 71% considera que el mayor sufrimiento de una persona homosexual es la discriminación.
- Dos de cada tres homosexuales sienten que no se les han respetado sus derechos.
- El 43% dice haber sido víctima de un acto de discriminación en el último año.

- Mas de la mitad e los homosexuales dice sentirse rechazado por la sociedad.
- El 40% dice haber sido discriminado en su trabajo a causa de su orientación homosexual.
- Para 60% de los homosexuales, su principal enemigo es la sociedad misma.
- Para 70% de los homosexuales, la discriminación en su contra ha aumentado en los últimos cinco años.

El Informe Preliminar de la Comisión Ciudadana contra Crímenes de Odio por Homofobia revela que entre 1995 y 2003:

- Se han contabilizado un total de 290 ejecuciones contra personas homosexuales, de las cuales 275 han sido hombres y 15 mujeres.
- Las entidades federativas que han presentado mayor incidencia de ejecuciones son el Distrito Federal (126 casos), el Estado de México (62), Veracruz (37) y Michoacán (15).
- El rango de edad de las personas que con mayor frecuencia son asesinadas va de los 21 a los 30 años, con 61 casos registrados.
- La mayoría de las víctimas de los crímenes han sido localizadas en su propio domicilio (118).
- La falta de investigación de estos 213 crímenes obedece a que la legislación penal no tipifica los crímenes cuyo móvil es la homofobia. Sin embargo, a pesar de no ser reconocidos en la legislación penal estos casos no dejan de ser actos criminales que merecen investigación.

3.1.9 Grupos específicos

3.1.9.1. Grupos lingüísticos

En el caso de México, los grupos que sufren discriminación lingüística se corresponden socialmente con los pueblos y comunidades indígenas que padecen discriminación étnica o racial. En este sentido, a la discriminación lingüística debe suponerse una discriminación étnico-racial que la agrava y escala. Las personas privadas del derecho a usar su lengua, como consecuencia, pueden estar impedidas de ejercer otros derechos fundamentales, entre los que se incluyen una representación política justa, procesos judiciales imparciales, acceso pleno a la educación, acceso a la salud, acceso a la información y a la libertad de expresión y el mantenimiento de su legado cultural.

La discriminación lingüística como las otras formas de discriminación, se constituye a través de una historia de estereotipos y representaciones negativas de las personas que hablan una lengua distinta al español. Con el predominio de una cultura escrita sobre la oral, a partir de la colonización española, se afianzó la percepción de que las personas cuya lengua no es el español tienen capacidades intelectuales inferiores a las de quienes sí manejan la lengua oficial. Sin embargo, esta percepción es parcial y para demostrarlo está el hecho de que, según datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), en el mundo se hablan entre 5,000 y 6,000 lenguas diferentes, de las cuales sólo 10 son practicadas por la mitad del total de la población; en contraste, 90% de las lenguas son habladas por poblaciones con menos de un millón de personas, es decir, por minorías que en general están constituidas por los pueblos y comunidades indígenas.

Según la misma CDI, en México se hablan 62 lenguas indígenas, además de diversas variantes que son producto del cruce y mezcla de culturas, Con esto se demuestra que toda lengua es susceptible a la evolución y que, de otra forma, cada cultura construye las expresiones lingüísticas más adecuadas para integrar su mundo de relaciones sociales. Los hablantes de estas lenguas en México constituyen 13% de la población nacional. Los estados de la República cuya proporción de hablantes de lenguas indígenas es mayor a la nacional son: Yucatán (59%), Oaxaca (48%), Quintana Roo (39%), Chiapas (28%), Campeche (27%), Hidalgo (24%), Puebla (19%), Guerrero (17%), San Luis Potosí (15%) y Veracruz (15).

Ignorar los derechos de las comunidades originarias a usar sus propias lenguas ha conducido a la discriminación y a la exclusión social de los pueblos y comunidades indígenas. El legislador ordinario mexicano, al reglamentar el artículo 1 constitucional, incluyó a la lengua como una de las posibles causas de discriminación y la incorporó al catálogo establecido en el artículo 4 de la LFPED.

3.1.9.2 Grupos religiosos

La libertad de pensamiento, conciencia y religión es parte de los derechos fundamentales consagrados por la ONU. Tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecen que toda persona tiene libertad de pensamiento, conciencia y religión. Este derecho implica la libertad de tener o adoptar una religión o convicción, según la propia elección, así como manifestarla individual o colectivamente, en público o en privado. Igualmente, el artículo 12 de la Convención Americana de Derechos Humanos indica que toda persona tiene libertad de conciencia y religión.

Por su parte, la Constitución mexicana restablece, en el artículo 24, que toda persona es libre para profesar la creencia religiosa que decida y para practica las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

De acuerdo con el PNUD, los Estados que tutelan el derecho a la no discriminación deben proteger tres dimensiones de la libertad religiosa y de la opción individual. Primero, “todo individuo o secta al interior de un grupo religioso debiera tener el derecho de criticar, corregir o cuestionar la supremacía de una interpretación particular de creencias. Todas las religiones tienen numerosas interpretaciones y costumbres -son polifónicas- y ninguna de éstas debiera ser propiciada por el Estado. El clero y otras jerarquías debieran tener el mismo estatus que otros ciudadanos y no reclamar mayor privilegio político ni social”. Segundo, “los Estados deben dar cabida a todas las religiones para que haya cierto intercambio entre los diferentes credos y, dentro de ciertos límites, para la críticas. A quienes profesan una religión debería permitírseles criticar de manera responsable las prácticas y creencias de otras religiones”. Tercero, “los individuos deben ser libres no sólo para criticar la religión en la que nacieron sino, si así lo deciden, también para rechazarla a cambio de otra o para no profesar ninguna”.⁹

De acuerdo con los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2000, en México:

- El 88% de la población nacional profesa la religión católica.
- El 5.2% practica la religión protestante y evangélica.
- El 2.1% pertenece a la religión bíblica no evangélica.

⁹ Informe sobre desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso hoy. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Pp.55-56.

- Los Estados donde más se concentra la población católica son: Guanajuato (94.4%), Aguascalientes (95.6%) y Jalisco (95.4%).
- La mayor población protestante y evangélica se concentra en Chiapas, Tabasco y Campeche.

La Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2005, revela que:

- El 36% de las y los mexicanos no permitiría que en su casa vivieran personas de otra religión.
- El 37% de las y los encuestados opina que es más difícil enseñarle valores a la y los hijos cuando se permite la existencia de muchas religiones en el país.
- Más de la mitad de las y los mexicanos opinan que entre más religiones existan habrá mayores conflictos sociales.
- Más de 80% opina que sí hay discriminación contra las minorías religiosas.
- El 21.4% ha sido víctima, en los últimos 12 meses, de un acto de discriminación por pertenecer a una minoría religiosa.
- El 24% de los miembros de minorías religiosas se sienten rechazados por la sociedad.
- El 31.4% de las personas pertenecientes a minorías religiosas consideran tener menores oportunidades para conseguir un empleo que el resto de las personas.
- Casi el 30% de los padres dice que sus hijas e hijos han sido víctimas de actos discriminatorios por pertenecer a una minoría religiosa.
- Más de la mitad de las y los encuestados manifiesta que la discriminación contra las minorías religiosas no ha disminuido en los últimos cinco años.

3.1.9.3 Grupos étnicos

3.1.9.3.1 Afrodescendientes

Uno de los grupos minoritarios de reciente visibilidad pública lo constituye la población afrodescendiente que habita en México. Esta población se encuentra ubicada principalmente en la Costa Chica de Guerrero, aunque investigaciones recientes revelan que sus integrantes viven también en Oaxaca, Guerrero y Veracruz y, en menor proporción, en Chiapas, Yucatán, Tabasco, Puebla, Colima, Michoacán, Sinaloa, Guanajuato, Querétaro y Distrito Federal.¹⁰ Sin embargo, entre los registros estadísticos nacionales no se encuentra ninguna cifra relativa al número de habitantes afrodescendientes en el país. De manera provisional, se puede estimar el número de afrodescendientes en México a partir de la cifra que ofrecen los investigadores Ben Vinson III y Bobby Vaughn, quienes aseguran que en 1990 vivían en México aproximadamente 450,000 personas pertenecientes a este grupo.¹¹

La población afrodescendiente arribó a México durante la época de la Colonia, entre 1519 y 1640, como consecuencia de un declive demográfico de la población indígena y la necesidad, por parte de los residentes españoles, de sustituir la mano de obra. Para el siglo XVII esta población ya se había hecho presente de manera significativa en la mezcla racial de la Nueva España. No obstante, a partir de este momento comenzó a construirse el estereotipo de la inferioridad negra, promovido por la literatura, la filosofía y la religión e incorporado

¹⁰ Cfr. Luz María Martínez y Juan Carlos Reyes (eds.), Memoria del II Encuentro Nacional de Afromexicanistas, México, Gobierno del Estado de Colima, Nuestra tercera raíz, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1992; y Luz María Martínez Montiel, Presencia africana en México, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994.

¹¹ Ben Vinson III y Bobby Vaughn, AfroMéxico. El pulso de la población negra en México: Una historia recordada, olvidada y vuelta a recordar, México, FCE y CIDE, 2004.

plenamente en las diversas formas que adoptan las relaciones sociales que los afrodescendientes establecen con su entorno.

En relación con su historiografía, de acuerdo con Vinson III se puede percibir un desarrollo insuficiente de los estudios dirigidos a conocer las condiciones de vida y necesidades de los afrodescendientes, principalmente debido a los efectos del indigenismo y el mestizaje. Los afrodescendientes continúan siendo una población que sistemáticamente es objeto de prácticas discriminatorias y cuya invisibilidad la ha mantenido, hasta el momento, fuera de los planes y programas nacionales de lucha contra la desigualdad.

Al margen de los esfuerzos académicos todavía insuficientes para conocer la situación de la población afrodescendiente, este grupo permanece en una situación de rezago y pobreza. Hacia 1989 se creó el Programa Nacional Nuestra Tierra Raíz, dependiente del Consejo nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), como un intento de reconocer la raíz africana como elemento genérico relevante en la integración de la cultura nacional. En el marco de este Programa se han realizado estudios sobre la esclavitud en América, las tradiciones orales y musicales, la religiosidad, la medicina tradicional y los códigos estéticos de los afrodescendientes. Además, el Programa impulsó la promoción cultural en comunidades donde persisten expresiones culturales propias de los afrodescendientes, con la finalidad de reconocer, dignificar y estimular su presencia como elemento constitutivo de la identidad nacional.

Para intentar una primera aproximación a la percepción que los propios afrodescendientes tienen de su situación en el país es útil retomar los tres puntos que la asociación civil México Negro ha presentado

como fundamentales para la creación de cualquier política pública encaminada a solucionar la situación de este grupo en México:

- Que por medio de la Secretaría de Gobernación (Segob) se instruya al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) para iniciar un proceso en el cual se incluya a los pueblos afrodescendientes de México en el próximo Censo Nacional de Población de 2010.
- Que los órganos legislativos de la federación y de los estados donde existe una población afrodescendiente significativa agilicen los procesos políticos y administrativos con el fin de otorgarle reconocimiento de grupo étnico distinto.
- Que el CONAPRED y la CDI, como órganos de gobierno, sean capaces de crear los mecanismos necesarios para diagnosticar la situación real de los afrodescendientes en México.¹²

3.1.9.3.2. Pueblos y comunidades indígenas

De acuerdo con el artículo 2 de la Constitución mexicana, los pueblos y comunidades indígenas son los que descienden de las poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización, y que conservan su propia lengua e instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de las mismas.

Estos son algunos de los datos que representan su situación:

- Las cinco entidades con mayor proporción de población indígena (Puebla, Michoacán, Guerrero, Chiapas y Oaxaca) se encuentran en los últimos cinco lugares de la clasificación del Índice de Desarrollo Humano de todo el país.

¹² Esta asociación presentó una carta que contenía los tres puntos referidos el 2 de julio de 2005 dirigida al presidente de la República, y con copia para el CONAPRED y la CDI.

- De los 386 municipios considerados de alta marginación en el país, 209 son de población mayoritariamente indígena.
- El municipio de Coicoyán de las Flores, eminentemente indígena, tiene el lugar más bajo en el Índice de Desarrollo Humano.
- Las actuales condiciones de vida de Coicoyán de las Flores son equivalentes a las que existían de manera generalizada en el país hacia 1937.
- Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 75% de la población indígena no ha terminado la educación primaria.
- Más de 50% de las viviendas de los indígenas no cuenta con servicio de electricidad, 68% carece de agua, 90% no tiene drenaje y 76% tiene piso de tierra.
- Las y los alumnos indígenas de cuarto año de educación primaria que cumplen con habilidades de lecto – escritura constituyen apenas el 8%, cuando el promedio nacional ascienda a 25%.
- México es el territorio nacional que alberga la mayor concentración de población indígena del continente americano.
- Entre la población indígena la mortalidad infantil es de 48 de cada 1,000, casi el doble de la media nacional (28 de cada 1,000).
- La reproducción del ciclo discriminación-pobreza-mayor discriminación, mantiene a los pueblos y comunidades indígenas en una permanente situación de desventaja e indefensión sociales.

De acuerdo con los datos de la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2005:

- Nueve de cada 10 indígenas afirman que sí hay discriminación en su contra.

- Nueve de cada 10 indígenas afirman que no obtiene trabajo a causa de su origen étnico.
- Tres de cada cuatro indígenas consideran que tienen menos posibilidades para asistir a la escuela que los demás mexicanos.
- Dos de cada tres indígenas afirman que tienen pocas o nulas posibilidades para mejorar su calidad de vida.
- Nueve de cada 10 indígenas piensan que en México hay discriminación por el solo hecho de pertenecer a una etnia.

La Encuesta también expone el modo como es tratada la población indígena:

- El 43% de la población opina que las y los indígenas tendrán siempre una limitación a causa de sus “características raciales”.
- El 40% de las y los mexicanos está dispuesto a organizarse con otras personas para solicitar que no se permita a un grupo de indígenas establecerse cerca de su comunidad.
- Uno de cada tres considera que lo único que tiene que hacer los indígenas para salir de la pobreza es no “comportarse como tales”.

En el ámbito de procuración y administración de justicia, según el Informe de Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, señor Dato’ Param Coomaraswamy, presentado de conformidad con la resolución 2001/39 de la Comisión de Derechos Humanos sobre los derechos civiles y políticos:

(...) es precisamente en el campo de la procuración y administración de justicia que se expresa claramente la vulnerabilidad de los pueblos indígenas quienes denuncian ser víctimas de discriminación, vejaciones y abusos (...). Los informes recibidos señalan que muchos indígenas indiciados se encuentran desamparados ante los agentes del Ministerio Público y el juez por no hablar o entender el castellano y no contar con un intérprete en su lengua.

3.2 Factores concomitantes y agravantes de la discriminación

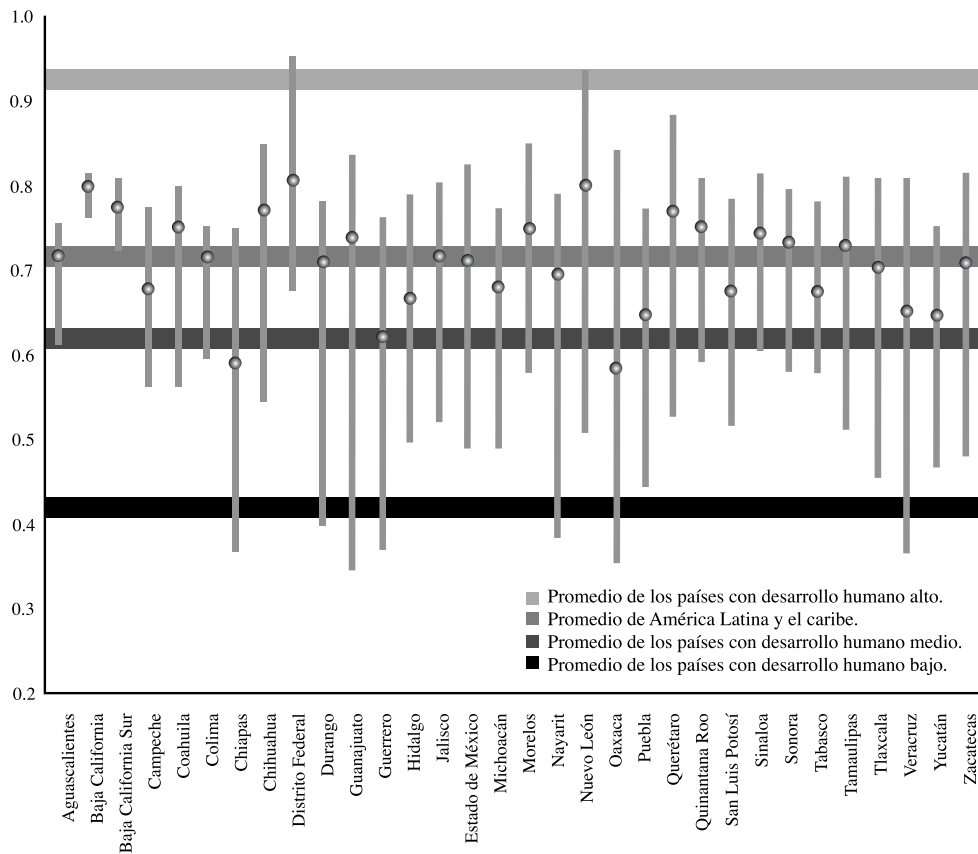
3.2.1. La discriminación socioeconómica

En poco más de una década, el Índice de Desarrollo Humano (IDI) registrado en México ha disminuido: del lugar 40 que ocupaba la nación en 1990, según la tabla de Posición relativa Mundial del PNUD, en 2002 ocupó el lugar 54. El contraste entre los indicadores macroeconómicos del país, que lo ubican en la novena posición de la economía global, y la realidad social de exclusión que millones de mexicanos sufren obliga a los órganos e instituciones responsables de la integración social a diseñar políticas públicas dirigidas a la implementación de medidas compensatorias en beneficio de los sectores sociales más vulnerados. Empezar medidas compensatorias en beneficios de estos sectores requiere el conocimiento del grado de desarrollo regional, territorial y municipal según los índices de salud, empleo, educación y acceso a la justicia.

Índice de Desarrollo Humano para México (informes 1990-2002)			
Informe	IDH	Posición Relativa Mundial	Países tomados en cuenta
1990	0.876	40	130
1991	0.838	45	160
1992	0.804	46	160
1993	0.805	53	173
1994	0.804	52	173
1995	0.842	53	174
1996	0.845	48	174
1997	0.853	50	175
1998	0.855	49	174
1999	0.786	50	174
2000	0.784	55	174
2001	0.790	51	162
2002	0.796	54	173

Fuente: PNUD 1990-2002.

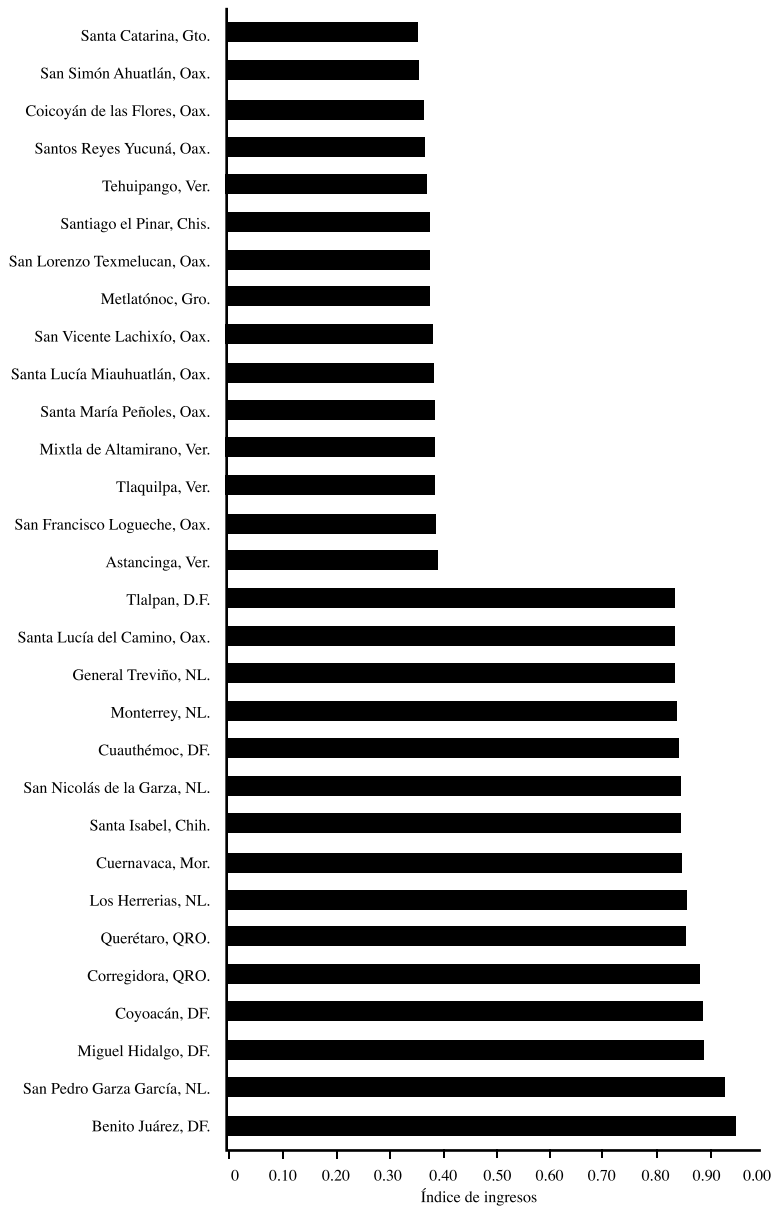
Índice de ingreso municipal máximo, mínimo y promedio en cada estado de la República



Fuente: Elaboración propia con base en el Programa de las Naciones Unidas por el Desarrollo.

Los efectos negativos de la desigualdad son el resultado de las profundas diferencias entre la población con ingresos mas elevados y aquellos que perciben menos de un dólar al día para cubrir sus necesidades básicas. Esta situación es evidente cuando en México se analizan las tendencias de la distribución del ingreso de acuerdo con el producto interno bruto (PIB): entre 5% y 8% de la población concentra 70% del ingreso y lo constituyen familias que perciben un total de 400 salarios mínimos; mientras que 90% de la población subsiste con tan solo un promedio de dos a cuatro salarios mínimos.

Municipios en los extremos de la clasificación según índice de ingreso

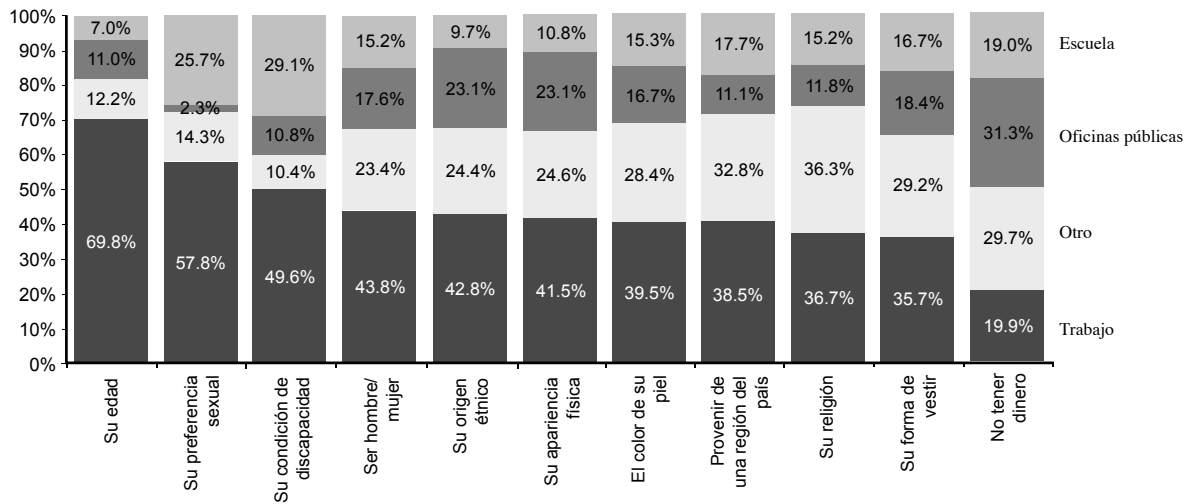


Fuente: Elaboración propia con base en el PNUD.

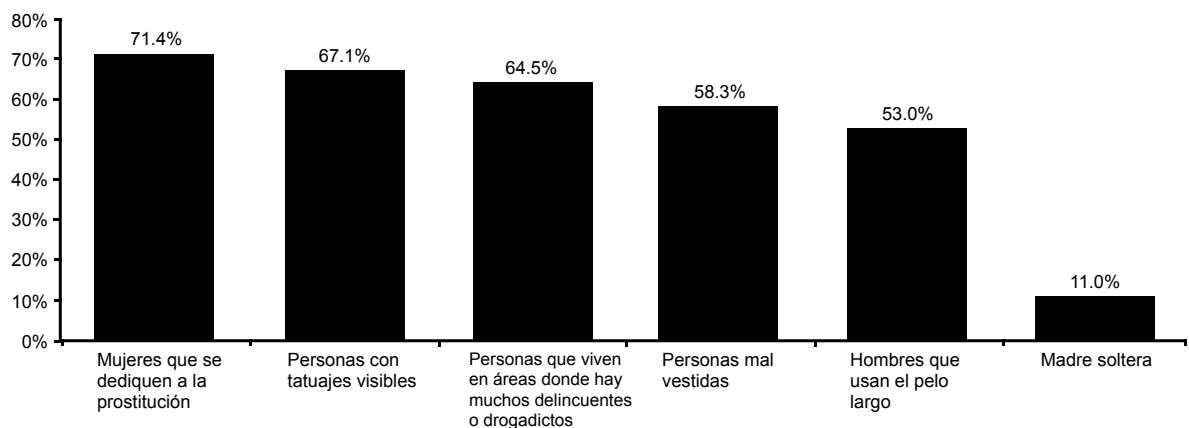
Debe señalarse que la desigualdad de trato y acceso a los derechos y bienes, es decir, la discriminación, no sustituye ni disminuye la gravedad de otras formas de desigualdad, sino que las potencia y redimensiona. Esta situación se hace evidente a partir de los datos que arroja la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2005:

- 19.4% de los entrevistados asegura que no ha podido ejercer sus derechos “por no tener dinero”.
- Entre 14.5% y 14% de los encuestados dice haber visto violados sus derechos, respectivamente, por su “apariencia física” y por su condición de hombre o mujer.
- Uno de cada tres mexicanos encuestados opina que los pobres “son pobres porque no se esfuerzan lo suficiente” y que “da miedo acercárseles” por su aspecto.
- Dos de cada tres mexicanos encuestados sienten desconfianza cuando una persona de aspecto pobre se acerca a ellos; para más de la mitad de las y los encuestados la reacción más común es el rechazo.

¿En dónde fue que no le respetaron sus derechos?



¿Bajo cuáles de los siguientes criterios no contrataría a una persona?



A partir de estos datos se hace evidente que la mayor parte de los grupos sujetos a exclusión o discriminación, como las mujeres o los pueblos y comunidades indígenas, padecen también una posición desaventajada en el reparto de la riqueza, lo que genera un fenómeno de discriminación agravada, en el que la concomitancia entre pobreza y discriminación lleva a una reducción neta de la calidad de vida y a una reducción objetiva de las expectativas de mejoría en el futuro.

Por su parte, la discriminación agravada o múltiple es la suma de diversos tipos de discriminación que una persona o un grupo pueden sufrir en relación con su género, edad, discapacidad, condición genérica, idioma, religión, preferencia sexual, situación económica u origen social. Esta característica denota la acumulación de diversos tipos de discriminación y afecta de manera más severa a ciertas personas por encima de otras.

Por ello, la estrategia de lucha contra la discriminación tiene que articularse con la política en materia de derechos fundamentales del Estado mexicano, dentro de los cuales se encuentran los derechos sociales constitucionalmente reconocidos.

4. ¿Qué nos proponemos hacer?

4.1. Visión

El PNPED se formula en el marco de la visión estratégica contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, donde se establece que México deberá convertirse en una nación plenamente democrática con alta calidad de vida, que habrá de lograr la reducción de los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a la ciudadanía oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos.

Esta visión está basada en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en lo que concierne a los derechos humanos, y que establece una meta nacional para el año 2025. La visión del México al que aspiramos en el año 2025 puede sintetizarse así: México será una nación plenamente democrática, con alta calidad de vida, que habrá logrado reducir los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos. Será una nación dinámica , con liderazgo en el entorno mundial, con un crecimiento estable y competitivo y con un desarrollo incluyente en equilibrio con el medio ambiente. Será una nación orgullosamente sustentada en sus raíces pluriétnicas y multiculturales, con un profundo sentido de unidad nacional.

4.1. Misión

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece que la misión del Poder Ejecutivo federal es conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana, y hacia una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del Estado de derecho.

Corresponde a las entidades gubernamentales y el CONAPRED, en los términos de la Ley de Organización de la Administración Pública Federal, implementar acciones y políticas públicas que hagan posible dicha transición en un marco de respeto a la diversidad y de efectiva igualdad de oportunidades. Así, el PNPED establece como su misión programática la de fomentar y promover la aplicación de criterios y

medidas para prevenir y eliminar la discriminación en las acciones, políticas, programas, servicios y normatividad del gobierno federal, los Poderes de la Unión y los órdenes de gobierno, con la finalidad de garantizar, sin distinción alguna, la efectiva igualdad de oportunidades, derechos y libertades.

5. ¿Cómo lo vamos a hacer?

5.1. Las acciones obligatorias derivadas de la LFPED

Las normas establecidas por la legislación antidiscriminatoria no están sujetas a aplicación u omisión voluntarias, sino que constituyen obligaciones indeclinables para las instituciones del Estado mexicano. A este respecto, el PNPED formula una estrategia para garantizar la aplicación creciente e integral de tales obligaciones legales. Es deber del CONAPRED, en su papel de sujeto coordinador de la política antidiscriminatoria, vigilar que esta estrategia conduzca a la vigencia efectiva de la legislación. Para tal efecto, se formulan los siguientes objetivos y líneas de acción:

Objetivo general:

Impulsar una política de estado que favorezca la adopción de medidas y acciones de política pública para que toda persona goce, sin discriminación alguna, de los derechos fundamentales, libertades e igualdad real de oportunidades.

Objetivo específico:

Construir una estrategia nacional de coordinación y cooperación interinstitucional y social para prevenir y eliminar la discriminación.

Línea Estratégica 1: Construir una estrategia nacional e internacional de coordinación y cooperación interinstitucional y social para prevenir y eliminar la discriminación. Establecer una red de coordinación y colaboración con la administración pública federal, los distintos órdenes de gobierno, los Poderes de la Unión, órganos autónomos, organismos internacionales e instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, incluso las de carácter académico, cuyo objetivo sea prevenir y eliminar la discriminación, así como asegurar el seguimiento de las acciones derivadas de esta vinculación.

Líneas de acción:

- I Establecer relaciones de coordinación de acciones y políticas con la administración pública federal.
- II Establecer la coordinación y cooperación con los órdenes de gobierno estatal y municipal, para la implementación y promoción de acciones contra la discriminación.
- III Establecer y evaluar la aplicación de las medidas para prevenir la discriminación y las medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades, contempladas en la LFPED, así como de todas aquellas emanadas de la instrumentación del PNPED.
- IV Consolidar una red de colaboración con organismos internacionales públicos y privados.

Línea Estratégica 2: Impulsar la actualización del orden jurídico nacional para garantizar que en la protección del derecho a no ser discriminado exista congruencia con lo establecido en el artículo 1 constitucional, la LFPED y la legislación internacional.

Líneas de acción:

- I Estudiar la legislación vigente a fin de determinar las leyes o reglamentos administrativos que requieran ser reformados por contener disposiciones discriminatorias.
- II Impulsar la observancia y aplicación de los tratados e instrumentos jurídicos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano en materia de no discriminación.
- III Revisar la legislación del ámbito local, con el objeto de garantizar el respeto a la Constitución, la LFPED y demás ordenamientos jurídicos relacionados con la igualdad de trato, la no discriminación y el acceso a los servicios públicos.

Línea Estratégica 3: Realizar acciones para la prevención de la discriminación, con la finalidad de extender socialmente una cultura de igualdad y respeto a la diversidad y la pluralidad.

Líneas de acción:

- I Diseñar una estrategia de comunicación sobre no discriminación e igualdad de oportunidades, e impulsar el desarrollo de instrumentos similares por parte de los gobiernos estatales , empresas y organizaciones de la sociedad civil.
- II Diseñar y aplicar estrategias educativas para desarrollar competencias sociales relacionadas con la empatía, el respeto y la valoración de la diversidad, el diálogo y la convivencia en la pluralidad.

Línea Estratégica 4: Fomentar la generación de estudios y acervos de información en torno a la discriminación, que provean elementos para

comprender y difundir la problemática, a efecto de orientar la acción del Estado mexicano.

Líneas de acción:

- I Generar información e indicadores estadísticos especializados para identificar y dimensionar el fenómeno discriminatorio.
- II Generar y fomentar estudios de investigación sobre los fenómenos discriminatorios.

Línea Estratégica 5: Fomentar el recurso de la ciudadanía a la LFPED como instrumento legal ante presuntos actos discriminatorios.

Líneas de acción:

- I Desarrollar una campaña de difusión de los contenidos mas relevantes de la LFPED.
- II Promover entre la ciudadanía, y en especial en los grupos vulnerados por la discriminación, la presentación de quejas y reclamaciones ante el CONAPRED.

Línea Estratégica 6: Asegurar que la gestión y planeación de los servicios y acciones del sector público se desenvuelvan en un marco de respeto a la igualdad y la no discriminación.

Líneas de acción:

- I Diseñar e impulsar estrategias para que los servicios públicos y los sistemas de gestión interna gubernamental se adecuen a una perspectiva de igualdad de derechos y oportunidades.

- II Introducir, en el sistema integral de planeación de la administración pública federal, las variables y tópicos de la antidiscriminación.

Línea Estratégica 7: Promover la participación de la sociedad y el sector privado en la planeación, adopción, implementación, evaluación y toma de decisiones sobre acciones para prevenir y eliminar la discriminación.

Líneas de acción:

- I Concertar con las organizaciones de la sociedad civil mecanismos para evaluar los resultados y dar seguimiento al PNPED.
- II Promover que el sector privado desarrolle programas que contengan medidas para prevenir la discriminación y medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades.
- III Promover una cultura de la no discriminación como valor cívico.
- IV Promover, en acatamiento a la Ley de Planeación, la participación de la sociedad civil en la definición, ejecución y seguimiento de las estrategias, políticas y programas de equidad de género, en los distintos niveles de gobierno.

5.2. Políticas públicas contra la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades

5.2.1. Definición de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades

El foco de atención prioritaria del PNPED es la definición de las políticas públicas adecuadas para prevenir y eliminar la discriminación en México. La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación señala, en su

artículo 20, numeral I, como la primera de las atribuciones del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, la de “diseñar estrategias e instrumentos, así como promover programas, proyectos y acciones para prevenir y eliminar la discriminación”. Esta atribución legal permite al CONAPRED la formulación de una estrategia de acción pública para, en coordinación con el resto de las instituciones del Estado mexicano y las organizaciones sociales y civiles, dar pasos concretos en la lucha contra el fenómeno discriminatorio en nuestro país. Esta atribución da al Consejo la posibilidad de proponer acciones y medidas que, sin estar de manera textual en la ley de referencia, toman cobertura legal de ésta u expresan las posibilidades de acción institucional del propio Consejo.

Debe señalarse que las obligaciones legales que el CONAPRED tiene derivadas del mandato de la LFPED no pueden considerarse como parte del conjunto de políticas públicas sino, precisamente, como obligaciones legales de aplicación imperativa que no pueden estar sujetas a omisión. Por esta razón, la lista de políticas públicas que se presenta en este programa no duplica las obligaciones legales formuladas en la LFPED, sino que se plantea como una derivación de éstas, principalmente del citado artículo 20 de la Ley.

Las políticas públicas son decisiones de los órganos e instituciones de gobierno orientadas a concretar sus obligaciones legales. Se trata de acciones que un gobierno puede hacer o dejar de hacer, por lo que tienen un carácter decisorio que las distingue de las obligaciones legales. Por ello, deben ser consideradas como la vertiente ejecutora de la acción gubernamental en un terreno social específico y significan el punto de contacto entre la estructura legal e institucional de la sociedad y su realidad concreta. Se trata, en este sentido, de acciones

particulares que dependen de una estrategia con prioridades y criterios establecidos con claridad en el marco de las atribuciones legales de la institución correspondiente.

La efectividad de la acción gubernamental en materia de lucha contra la discriminación depende, además de la estricta aplicación de la ley, del buen diseño y aplicación de las políticas públicas que ponga en juego. Esto exige que sean claros tanto la identificación de los problemas a resolver por las políticas públicas como los objetivos, medios, metas y criterios de implementación de éstas. Por ello, el PNPED ha contemplado como primer paso la elaboración de un diagnóstico significativo acerca de la situación de los grupos que más discriminación sufren en México, para luego identificar los ámbitos sociales en que se debe actuar de manera prioritaria para atender la situación de estos grupos. Así, se ha logrado contextualizar las medidas de política pública aquí presentadas en el cruce de tales ámbitos con la situación específica de los grupos. De esta manera, han sido identificados cuatro ámbitos específicos de acción, que corresponden a los terrenos sociales en los que las personas tienden a sufrir de manera más frecuente y perniciosa las prácticas discriminatorias.

5.2.2. Un enfoque desde los ejes temáticos y los grupos vulnerados

El carácter estructural de la exclusión hace imperativa la intervención del Estado en la sociedad, a través de la aplicación de la legislación y del diseño e implementación de políticas públicas, para garantizar la tutela genuina del derecho de toda persona a no ser discriminada.

Aunque las prácticas discriminatorias se diseminan en todas las relaciones sociales, la dimensión estructural de la discriminación nos permite identificar una serie limitada de espacios sociales donde ésta se concreta con mayor fuerza, es decir, una serie de subsistemas sociales no sujetos a abandono voluntario por parte de las personas que los habitan, que son decisivos en la socialización de esas personas y en su calidad de vida, y en los que circulan de manera regular las prácticas de exclusión discriminatoria.

Los espacios centrales de la discriminación estructural son los subsistemas sanitario, educativo, laboral y de justicia. Con el propósito de dar viabilidad y dirección a la estrategia del Estado mexicano en su lucha contra la discriminación, el PNPED establece un cruce de la situación de los grupos que sufren de manera más clara las prácticas discriminatorias con su posición en el seno de estos cuatro subsistemas sociales en lo que expresa la dimensión estructural de la discriminación.

La acción institucional del estado debe orientarse a combatir los actos de exclusión en los espacios socialmente más importantes en que se presenten. Sin embargo, el carácter siempre limitado y escaso de los recursos fiscales e institucionales que se dedican a esta tarea, además de la obligación de establecer metas concretas sujetas a evaluación, obliga a la selección de los ámbitos o subsistemas sociales en los que ha de aplicarse, de manera privilegiada, la acción estatal contra la discriminación.

La elección de estos ámbitos de acción institucional depende de la evidencia de que en ellos se moldean y configuran las expectativas de calidad de vida para todas las personas y de que, por ello, la

persistencia en tales ámbitos de prácticas discriminatorias contra grupos vulnerados limita el desarrollo de las capacidades básicas y disfrute de derechos fundamentales de los integrantes de esos grupos, como son los económicos, sociales y culturales.

La selección de estos ámbitos para priorizar la aplicación de políticas públicas significa una racionalización en el uso de los recursos disponibles, para poner éstos al servicio de metas que promuevan el cambio estructural en materia de no discriminación. Esto no significa que se desatiendan otros ámbitos de la discriminación, pues las obligaciones tanto del CONAPRED como del resto de las instituciones del Estado mexicano en esta materia no son optativas. Lo mismo vale para la selección de los grupos que son definidos como de atención prioritaria en este Programa. La norma constitucional de no discriminación es de aplicación general, y no existen razones para negar la atención a quien sufra discriminación. El Programa prioriza a los grupos que, según los registros y las investigaciones empíricas, son más vulnerados respecto de la discriminación. Las normas contenidas en la Constitución y la LFPED permiten incluso delimitar la lista de los grupos de atención prioritaria. Ello tampoco implica que a otros grupos no considerados explícitamente en el Programa les sea negada la atención institucional a la que por ley tienen derecho.

Los grupos vulnerados que sufren discriminación y que son tomados como referencia en este Programa son los siguientes: personas con discapacidad, mujeres, grupos étnicos, personas con preferencia sexual no convencional, minorías religiosas, personas que viven con VIH-sida, niños y niñas, jóvenes, adultos mayores, migrantes, refugiados y desplazados internos. La selección de estos grupos no es arbitraria. Está basada tanto en las referencias normativas de orden constitucional

y legal relativas a la discriminación, como en los estudios sociales relevantes acerca de las prácticas de discriminación y exclusión en México.

5.2.3. Políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades en materia de salud

Sujetos institucionales en la lucha contra la discriminación en materia de salud

Eje temático	Entidad Ejecutora
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Gobernación. • Secretaría de Salud. • Secretaría de Hacienda y Crédito Público. • Secretaría de Desarrollo Social. • Secretaría de Relaciones Exteriores. • Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. • Secretaría de la Función Pública. • Secretaría de Educación Pública. • Secretaría del Trabajo y Previsión Social. • Instituto Mexicano del Seguro Social. • Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado. • Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. • Instituto Mexicano de la Juventud. • Instituto Nacional de las Mujeres. • Instituto Nacional de Migración. • Academia Mexicana de Derechos Humanos. • Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. • Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. • Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad. • Consejo nacional para la Prevención y el Control del VIH-sida. • Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH-sida.

(continúa...)

Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Centros de Integración Juvenil. • Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. • Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. • Comisión de Radiodifusión. • Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos. • Comisión Nacional de Arbitraje Médico.
-------	--

(...finaliza)

Objetivo general del programa en materia de salud:

Fortalecer la perspectiva del trato digno, la igualdad de trato y de la cultura de la no discriminación en los servicios de salud, para todos los grupos que son objeto de discriminación, asegurando que en las instalaciones y los servicios de salud se brinde un trato de calidad y no se discrimine por motivos de origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otro, atendiendo al principio de inclusión social, dando seguimiento a los programas elaborados por el sector sanitario de la administración pública federal en el sentido de prevenir la discriminación y promover la equiparación de oportunidades a las personas y grupos vulnerados.

Objetivo específico del programa en materia de salud:

Asegurar el principio de no discriminación en los servicios de salud.

Línea Estratégica 1: Coadyuvar a que ningún órgano público, autoridad, persona física o moral realicen actos que discriminen a las mujeres en los servicios de salud, en todo el territorio nacional y bajo una coordinación que integre la prevención y atención a la salud, durante todo su ciclo de vida.

Líneas de acción:

- I Capacitar a los funcionarios públicos relacionados con los servicios de salud dirigidos a las mujeres sobre el principio de equidad de género en la impartición de servicios de salud.
- II Vigilar el acceso a la recuperación física, psicológica y la integración social de las mujeres víctimas de abandono, explotación o malos tratos.
- III Difundir información sobre los derechos reproductivos y el libre ejercicio de la determinación del número y espaciamiento de los hijos e hijas.
- IV Facilitar información completa y actualizada, así como asesoramiento personalizado sobre salud reproductiva y métodos anticonceptivos, especialmente en las zonas rurales y pueblos y comunidades indígenas.
- V Llevar a cabo campañas de información, educación y comunicación por medios masivos e impresos sobre temas de género y salud, así como de salud reproductiva y de información sexual.
- VI Propiciar que las mujeres puedan ejercer su derecho a decidir sobre el número y espaciamiento de sus hijas e hijos, estableciendo en las instituciones de salud y seguridad social las condiciones para la atención obligatoria de las mujeres que lo soliciten.
- VII Acordar con las instituciones de salud privadas la participación en el apoyo a la salud sexual y reproductiva, con reducción de costos para las mujeres que asistan a estos centros.

- VIII Coadyuvar al fortalecimiento del acceso de las mujeres a los servicios de salud durante todo el ciclo de vida, poniendo especial énfasis en las mujeres indígenas, las mujeres con discapacidad y las mujeres en reclusión.
- IX Colaborar con las organizaciones de la sociedad civil fin de sumar esfuerzos en la promoción de la no discriminación a la mujeres en el ámbito de la salud.
- X Difundir información de calidad sobre los mecanismos legales que las mujeres puedan utilizar cuando consideren que han sido discriminadas en la atención de los servicios de salud.
- XI Impulsar convenios de colaboración con los distintos institutos estatales de la mujer, a fin de realizar actividades encaminadas a propiciar el acceso de ellas a los servicios de salud, libres e toda discriminación.
- XII Impulsar convenios de colaboración a nivel internacional, con distintas organizaciones públicas y privadas, a fin de realizar acciones encaminadas a fomentar los servicios de salud entre las mujeres.
- XIII Impulsar programas de prevención de enfermedades para la población femenina en todo el país.
- XIV Fomentar estudios de programas y política públicas en materia de acceso a la salud desde la perspectiva de género.
- XV Impulsar en el Poder legislativo una mayor asignación del presupuesto federal para la atención de los problemas de salud en las mujeres.

Línea Estratégica 2: Garantizar el acceso físico y la accesibilidad universal y gratuita a las instalaciones y a los servicios de salud públicos de las personas adultas mayores, libres de todo acto o práctica discriminatoria.

Líneas de acción:

- I Promover el enfoque de género para la promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación de las mujeres adultas mayores.
- II Vigilar el acceso a la recuperación física, psicológica y la integración social de las personas adultas mayores víctimas de abandono, explotación o malos tratos.
- III Impulsar el trato de calidad en los servicios de salud.
- IV Acordar con las instituciones de salud privadas tarifas especiales de atención para las personas adultas mayores.
- V Estimular a las universidades del país a la formación de un mayor número de geriatras y gerontólogos, así como de especialistas en el tratamiento de enfermedades crónico-degenerativas, para enfrentar el reto del crecimiento demográfico de los adultos mayores.
- VI Contribuir a la difusión de una cultura de prevención de enfermedades en las personas adultas mayores.
- VII Establecer condiciones para el acceso universal a los programas de salud, prevención y rehabilitación de las personas adultas mayores.
- VIII Colaborar con las organizaciones de la sociedad civil a fin de sumar esfuerzos en la promoción de la no discriminación a los adultos mayores en los servicios de salud.
- IX Fomentar estudios de programas y políticas públicas en materia de acceso a la salud, desde la perspectiva de los adultos mayores.
- X Difundir información de calidad sobre los mecanismos legales que las personas adultas mayores puedan utilizar cuando consideren que han sido discriminadas en la atención de los servicios de salud.

- XI Impulsar convenios de colaboración con los distintos institutos estatales de las personas adultas mayores, a fin de realizar actividades encaminadas a propiciar su acceso a los servicios de salud, libres e toda discriminación.
- XII Impulsar convenios de colaboración a nivel internacional, con distintas organizaciones públicas y privadas, a fin de realizar acciones encaminadas a fomentar los servicios de salud entre los adultos mayores.
- XIII Impulsar en el Poder legislativo una mayor asignación del presupuesto federal para la atención de los problemas de salud en los adultos mayores

Línea Estratégica 3: Garantizar la accesibilidad universal a las instalaciones y a los servicios de salud públicos a los niños y las niñas, libres de todo acto o práctica discriminatoria.

Líneas de acción:

- I Promover el enfoque de género para la promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación de todas las personas, especialmente en relación con la salud de las niñas.
- II Vigilar el acceso a la recuperación física, psicológica y la integración social de todo menor víctima de abandono, explotación o malos tratos.
- III Instrumentar programas de atención médica y sanitaria para combatir la mortalidad y la desnutrición infantiles.
- IV Difundir entre el personal de las instituciones de salud la cultura de la no discriminación en la atención de la problemática de los niños y las niñas.

- V Fomentar estudios sobre programas y políticas públicas en materia de acceso a la salud desde la perspectiva de la niñez.
- VI Acordar con instituciones de salud privadas tarifas reducidas para la atención de la niñez.
- VII Colaborar con las organizaciones de la sociedad civil a fin de sumar esfuerzos en la promoción de la no discriminación de la niñez en los servicios de salud.
- VIII Impulsar convenios de colaboración con los distintos centros de desarrollo infantil a fin de realizar actividades encaminadas a propiciar el acceso de la niñez a los servicios de salud, libre de toda discriminación.
- IX Impulsar convenios de colaboración a nivel internacional con distintas organizaciones pública y privadas a fin de realizar acciones encaminadas a fomentar los servicios de salud entre la niñez, poniendo especial énfasis en los niños y las niñas en situación de calle.
- X Difundir información de calidad sobre los mecanismos legales que los niños y las niñas puedan utilizar cuando consideren que han sido discriminados en la atención de los servicios de salud.
- XI Impulsar en el Poder legislativo una mayor asignación del presupuesto federal para la atención de los problemas de salud en los niños y las niñas.

Línea Estratégica 4: Garantizar la accesibilidad universal y gratuita a las instalaciones y a los servicios de salud públicos a las personas con discapacidad, a fin de que disfruten de servicios de salud de calidad y de programas integrales de rehabilitación.

Líneas de acción:

- I Contribuir a reducir la incidencia de la discapacidad a través de la detección y diagnóstico tempranos, atención adecuada y oportuna de las condiciones discapacitantes y realizar acciones de prevención primaria de la discapacidad de tipo vulnerable.
- II Mejorar la calidad y equidad de los servicios de salud, así como la formación, capacitación y motivación de los recursos humanos para la atención de las personas con discapacidad, tanto en salud general como en servicios de rehabilitación.
- III Vigilar que la atención a la salud de las mujeres con discapacidad se realice de manera cuidadosa, ética y preferentemente por personal del mismo sexo y sensibilizado hacia las necesidades de las mujeres con algún tipo de discapacidad.
- IV difundir entre los funcionarios públicos y el personal de salud los principios básicos de la cultura de la no discriminación en la atención de las personas con discapacidad.
- V Asegurar que los sistemas de salud pública cuenten con intérpretes de lengua de señas para la atención de personas sordas.
- VI Fomentar la realización de estudios sobre programas y políticas públicas en materia de acceso a la salud desde la perspectiva de las personas con discapacidad.
- VII Impulsar entre los directivos de salud la cultura de la accesibilidad física a las instalaciones que ofrecen servicios de salud , en beneficio de las personas con discapacidad en las zonas rurales y urbanas.
- VIII Propiciar que la información escrita sobre salud se proporcione también en sistema braille y que la información auditiva se proporcione también a través de intérpretes de lengua de señas o en pantallas electrónicas.

- IX Colaborar con las organizaciones de la sociedad civil fin de sumar esfuerzos en la promoción de la no discriminación, de la prevención y de la rehabilitación de las personas con discapacidad en los servicios de salud.
- X Difundir información de calidad sobre los mecanismos legales que las personas con discapacidad puedan utilizar cuando consideren que han sido discriminadas en la atención de los servicios de salud.
- XI Acordar con las instituciones de salud privadas cuotas preferenciales para la atención de las personas con discapacidad.
- XII Impulsar convenios de colaboración con instituciones y organismos locales a fin de realizar actividades encaminadas a propiciar el acceso de las personas con discapacidad a los servicios de salud, libre de toda discriminación.
- XIII Impulsar convenios de colaboración a nivel internacional, con distintas organizaciones públicas y privadas, a fin de realizar acciones encaminadas a fomentar los servicios de salud entre las personas con discapacidad.
- XIV Impulsar en el Poder legislativo una mayor asignación del presupuesto federal para la atención de los problemas de salud en las personas con discapacidad.

Línea Estratégica 5: Contribuir a garantizar la accesibilidad universal y gratuita y el trato digno en los servicios de salud hacia las personas que viven con VIH-sida, así como a tener acceso a servicios de salud de calidad para el tratamiento de la epidemia.

Líneas de acción:

- I Vigilar el acceso a los servicios de salud para todas las personas que viven con VIH-sida, sin prejuicios basados en el estigma o los estereotipos.
- II Vigilar que la atención a la salud de las mujeres que viven con VIH-sida se realice de manera cuidadosa, ética y preferentemente por personal del mismo sexo y sensibilizado respecto a sus necesidades.
- III Realizar reuniones, seminarios y talleres de sensibilización hacia las personas que ven con VIH-sida, dirigidos a todos los funcionarios públicos relacionados con los servicios de salud.
- IV Desarrollar conjuntamente con otras instituciones gubernamentales campañas de información, educación y comunicación en los medios masivos e impresos sobre el derecho a la no discriminación a las personas que viven con VIH-sida.
- V Acordar con las instituciones de salud privadas cuotas especiales para la atención de las personas que viven con VIH-sida.
- VI Colaborar con las organizaciones de la sociedad civil a fin de sumar esfuerzos en la promoción de la cultura de la no discriminación en los servicios de salud, en el tratamiento de la enfermedad y en el acceso a los medicamentos de las personas que viven con VIH-sida.
- VII Fomentar estudios de programas y políticas públicas en materia de acceso a los servicios de salud desde la perspectiva de las personas que viven con VIH-sida.
- VIII Impulsar en el Poder Legislativo una mayor asignación del presupuesto federal para la atención a los problemas de salud de las personas que viven con VIH-sida.
- IX Fortalecer el grupo de coordinación entre Conasida y CONAPRED, a fin de realizar acciones diversas a favor de la no discriminación hacia las personas que viven con VIH-sida.

- X Impartir cursos de capacitación a los profesionales de los servicios de salud, de manera permanente, sobre principios éticos y el derecho a la no discriminación de las personas que viven con VIH-sida.
- XI establecer convenios de colaboración con la industria farmacéutica a fin de hacer más accesibles los medicamentos necesarios para el tratamiento de VIH-sida.
- XII Desarrollar campañas contra la discriminación de las personas que viven con VIH-sida y de aquellas que pertenecen a los grupos sociales con mayor riesgo de adquirir la infección.
- XIII Impulsar convenios de colaboración con instituciones y organismos de salud a fin de realizar actividades encaminadas a propiciar el acceso de las personas que viven con VIH-sida a los servicios de salud, libres de toda discriminación.
- XIV Impulsar convenios de colaboración a nivel internacional con distintas organizaciones públicas y privadas a fin de realizar acciones encaminadas a fomentar los servicios de salud entre las personas que viven con VIH-sida.

Línea Estratégica 6: Garantizar un trato digno en los servicios de salud hacia las personas con preferencia sexual no convencional.

Líneas de acción:

- I Vigilar el acceso a los servicios de salud para todas las personas con preferencia sexual no convencional, sin prejuicios basados en el estigma o los estereotipos.
- II Vigilar que la atención a la salud de las mujeres con preferencia sexual no convencional, en especial las lesbianas y, en el renglón de su derecho a la salud reproductiva, que ésta se brinde de

manera cuidadosa, ética y preferentemente por personal del mismo sexo y sensibilizado hacia sus necesidades.

- III Realizar reuniones, seminarios y talleres de sensibilización hacia las personas con preferencia sexual no convencional, incluyendo la comprensión y sensibilización sobre la reasignación de sexo, dirigidos a todos los funcionarios públicos relacionados con los servicios de salud.
- IV Desarrollar conjuntamente con otras instituciones gubernamentales campañas de información, educación y comunicación en medios masivos e impresos , relacionadas con el derecho a la no discriminación a las personas con una preferencia sexual no convencional.
- V Colaborar con las organizaciones de la sociedad civil a fin de sumar esfuerzos en la promoción de la cultura de la no discriminación en los servicios de salud hacia las personas con preferencia sexual no convencional.
- VI Fomentar estudios sobre programas y políticas públicas en materia de acceso a los servicios de salud desde la perspectiva de las personas con preferencia sexual no convencional.
- VII Impulsar convenios de colaboración con instituciones y organismos locales a fin de realizar actividades encaminadas a propiciar el acceso de las personas con preferencia sexual no convencional a los servicios de salud, libres de toda discriminación.
- VIII Impulsar convenios de colaboración a nivel internacional con distintas organizaciones públicas y privadas a fin de realizar actividades encaminadas a fomentar los servicios de salud entre las personas con preferencia sexual no convencional.
- IX Impulsar en el Poder Legislativo una mayor asignación del presupuesto federal para la atención de los problemas de salud en las personas con preferencia sexual no convencional.

- X Promover reforma a la Ley del seguro Social para que las parejas del mismo sexo puedan gozar de las mismas prestaciones y servicios que aquellas formadas por personas de sexo diferente.

Línea Estratégica 7: Garantizar el acceso gratuito y universal de los pueblos y comunidades indígenas a las instalaciones de salud y a recibir servicios de calidad.

Líneas de acción:

- I Vigilar el acceso a los servicios de salud para los pueblos y comunidades indígenas del país, sin prejuicios basados en el estigma o los estereotipos.
- II Realizar reuniones, seminarios y talleres dirigidos a todos los funcionarios públicos relacionados con los servicios de salud hacia los pueblos y comunidades indígenas, en la perspectiva de sensibilizarlos y de hacer valer el derecho a la no discriminación.
- III Vigilar que la atención a la salud de las mujeres indígenas se realice de manera cuidadosa, ética, con especial atención al renglón de la salud reproductiva, y preferentemente por personal del mismo sexo y sensibilizado hacia sus necesidades.
- IV Desarrollar conjuntamente con otras instituciones gubernamentales campañas de información, educación y comunicación en medios masivos e impresos, acerca del derecho a la no discriminación hacia los pueblos y comunidades indígenas en relación con el acceso a los servicios de salud.
- V Colaborar con las organizaciones de la sociedad civil a fin de sumar esfuerzos en la promoción de la cultura de la no discriminación en los servicios de salud hacia los pueblos y comunidades indígenas.

- VI Fomentar estudios sobre programas y políticas públicas en materia de acceso a los servicios de salud desde la perspectiva de los pueblos y comunidades indígenas.
- VII Impulsar en el Poder Legislativo una mayor asignación del presupuesto federal para la atención de los problemas de salud en los pueblos y comunidades indígenas del país.
- VIII Difundir información de calidad en materia de educación sexual y salud reproductiva para los pueblos y comunidades indígenas a fin de evitar prácticas discriminatorias como la esterilización forzada, especialmente hacia las mujeres.
- IX Impulsar convenios de colaboración con instituciones y organismos locales a fin de realizar actividades encaminadas a propiciar el acceso de los pueblos y comunidades indígenas a los servicios de salud, libres de toda discriminación.
- X Impulsar convenios de colaboración a nivel internacional con distintas organizaciones públicas y privadas a fin de realizar actividades encaminadas a fomentar los servicios de salud entre los pueblos y comunidades indígenas.
- XI Difundir publicaciones relacionadas con la salud intercultural y de género entre el personal de salud que atiende a los pueblos y comunidades indígenas.
- XII Vigilar que la información que se ofrece de forma escrita sea en las lenguas indígenas locales.

Línea Estratégica 8: Garantizar el acceso gratuito y universal a las instalaciones de salud y a recibir servicios de calidad a la población migrante en territorio nacional.

Líneas de acción:

- I Vigilar el acceso a los servicios de salud de los migrantes, tanto de aquellos que provienen del extranjero como de los nacionales.
- II Vigilar que la atención a la salud de las mujeres migrantes, en especial las madres de familia y sus hijas sea realizada de manera cuidadosa, ética y preferentemente por personal del mismo sexo y sensibilizado hacia sus necesidades.
- III Realizar cursos de sensibilización, dirigidos a los funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno, cuyas tareas estén relacionadas con los servicios de salud sobre el trato que deben brindar a la población migrante, más allá de cuál sea su calidad migratoria.
- IV Desarrollar conjuntamente con otras instituciones gubernamentales campañas de información, educación y comunicación en medios masivos e impresos , relacionadas con el derecho a la no discriminación hacia los grupos migrantes, y vinculadas con el acceso a los servicios de salud.
- V Colaborar con las organizaciones de la sociedad civil a fin de sumar esfuerzos en la promoción de la cultura de la no discriminación en los servicios de salud hacia las personas migrantes.
- VI Fomentar estudios sobre programas y políticas públicas en materia de acceso a los servicios de salud desde la perspectiva de los grupos migrantes.
- VII Impulsar convenios de colaboración con instituciones y organismos locales a fin de realizar actividades encaminadas a propiciar el acceso de los migrantes a los servicios de salud, libres de toda discriminación.
- VIII Impulsar convenios de colaboración a nivel internacional con distintas organizaciones públicas y privadas a fin de realizar

actividades encaminadas a fomentar los servicios de salud entre los grupos migrantes.

- IX Impulsar en el Poder Legislativo una mayor asignación del presupuesto federal para la atención de los problemas de salud en los grupos migrantes del país.

Línea Estratégica 9: Garantizar el acceso gratuito y universal a las instalaciones de salud y a recibir servicios de calidad de los refugiados y desplazados internos en territorio nacional.

Líneas de acción:

- I Vigilar el acceso a los servicios de salud de los refugiados y desplazados internos en todo el territorio nacional o en la localidad en que se encuentren.
- II Vigilar que la atención a la salud de las mujeres refugiadas y desplazadas internas, en especial las madres de familia y sus hijas sea realizada de manera cuidadosa, ética y preferentemente por personal del mismo sexo y sensibilizado hacia sus necesidades.
- III Realizar cursos de sensibilización, dirigidos a los funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno, cuyas tareas estén relacionadas con los servicios de salud sobre el trato que deben brindar a la población de refugiados y desplazados internos.
- IV Desarrollar conjuntamente con otras instituciones gubernamentales campañas de información, educación y comunicación en medios masivos e impresos , relacionadas con el derecho a la no discriminación hacia los refugiados y desplazados internos.
- V Colaborar con las organizaciones de la sociedad civil a fin de sumar esfuerzos en la promoción de la cultura de la no discriminación en los servicios de salud hacia los refugiados y desplazados internos.

- VI Fomentar estudios sobre programas y políticas públicas en materia de acceso a los servicios de salud desde la perspectiva de los refugiados y desplazados internos.
- VII Impulsar convenios de colaboración con instituciones y organismos locales a fin de realizar actividades encaminadas a propiciar el acceso de los refugiados y desplazados internos a los servicios de salud, libres de toda discriminación.
- VIII Impulsar convenios de colaboración a nivel internacional con distintas organizaciones públicas y privadas a fin de realizar actividades encaminadas a fomentar los servicios de salud entre los refugiados y desplazados internos.
- IX Impulsar en el Poder Legislativo una mayor asignación del presupuesto federal para la atención de los problemas de salud de los refugiados y desplazados internos.

Línea Estratégica 10: Garantizar el acceso gratuito y universal a las instalaciones de salud y a recibir servicios de calidad de los jóvenes en el país.

Líneas de acción:

- I Vigilar el acceso a la población joven a los servicios de salud sin discriminación.
- II Vigilar que la atención a la salud de las mujeres jóvenes, con especial atención al renglón de la salud reproductiva, sea realizada de manera cuidadosa, ética y preferentemente por personal del mismo sexo y sensibilizado hacia sus necesidades.
- III Fomentar el acceso de los jóvenes a los servicios de salud para el tratamiento de todo tipo de enfermedad, especialmente las relacionadas con las adicciones, el embarazo no deseado y los padecimientos por transmisión sexual.

- IV Realizar cursos de sensibilización, dirigidos a los funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno, cuyas tareas estén relacionadas con los servicios de salud sobre el trato que deben brindar a la población joven del país.
- V Impulsar convenios de colaboración con los distintos institutos estatales de la juventud a fin de realizar actividades encaminadas a propiciar el acceso de los jóvenes a servicios de salud, libres de toda discriminación
- VI Impulsar convenios de colaboración a nivel internacional con distintas organizaciones públicas y privadas a fin de realizar actividades encaminadas a fomentar los servicios de salud entre los jóvenes.
- VII Desarrollar conjuntamente con otras instituciones gubernamentales campañas de información, educación y comunicación relacionadas con la salud sexual y reproductiva, y con el derecho a la no discriminación dirigidas a los jóvenes
- VIII Colaborar con las organizaciones de la sociedad civil a fin de sumar esfuerzos en la promoción de la cultura de la no discriminación en los servicios de salud hacia los jóvenes.
- IX Fomentar estudios sobre programas y políticas públicas en materia de acceso a los servicios de salud desde la perspectiva de los jóvenes.
- X Impulsar en el Poder Legislativo una mayor asignación del presupuesto federal para la atención de los problemas de salud en los jóvenes.
- XI Realizar programas de prevención de adicciones, VIH, y de salud en general, incluyendo los riesgos psicosociales entre la población juvenil.

Línea Estratégica 11: Garantizar el acceso gratuito y universal a las instalaciones y a los servicios de salud a todas las personas, sin excepción, con independencia de estigmas o prejuicios, tales como los derivados del credo religioso.

Líneas de acción:

- I Vigilar que cualquier servicio de asistencia médica sea prestado sin prejuicios basados en el credo religioso.
- II Realizar reuniones, seminarios y talleres dirigidos a todos los funcionarios públicos relacionados con los servicios de salud, con el fin de sensibilizarlos y difundir el principio de equidad en la impartición de servicios de salud sin importar el credo.

5.2.4. Políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades en materia de educación

Sujetos institucionales en la lucha contra la discriminación en materia de educación

Eje temático	Entidad Ejecutora
Educación	<ul style="list-style-type: none">•Secretaría de Educación Pública.•Secretaría de Gobernación.•Secretaría de Hacienda y Crédito Público.•Secretaría de Desarrollo Social.•Secretaría de Relaciones Exteriores.•Secretaría de la Función Pública.

(continúa...)

<p>Educación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Salud. • Secretaría del Trabajo y Previsión Social. • Secretarías de Educación de los gobiernos de los estados. • Administración de Servicios Educativos para el Distrito Federal. • Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. • Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad. • Consejo nacional para la Prevención y el Control del VIH-sida. • Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. • Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH-sida. • Academia Mexicana de Derechos Humanos. • Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. • Instituto Mexicano de la Juventud. • Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. • Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. • Instituto Nacional de las Mujeres. • Instituto Nacional de Migración. • Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. • Comisión Nacional de Fomento Educativo. • Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. • Comisión calificadora de Libros y Revistas. • Comisión de Radiodifusión. • Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte. • Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos. • Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos.
-------------------------	--

(...finaliza)

Objetivo general del programa en materia de educación:

Garantizar a todas las personas el derecho a la educación expresada como la igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro educativo, dando seguimiento a los programas elaborados por el sector educativo de la administración pública federal en el sentido de prevenir la discriminación y promover la equiparación de oportunidades a las personas o grupos vulnerados.

Objetivo específico del programa en materia de educación:

Asegurar el principio de no discriminación en los servicios educativos.

Línea Estratégica 1: Garantizar que ningún órgano público, autoridad, persona física o moral realice actos discriminatorios hacia niñas y niños en los servicios de educación, tanto en lo que se refiere al acceso a los mismos como a su permanencia y al trato que se les dispense en ellos, en función de cualquier estigma.

Líneas de acción:

- I Asegurar que el acceso, permanencia, trato y egreso del sistema educativo se presten al margen de prejuicios, estereotipos o estigmas que den lugar a discriminaciones de cualquier tipo.
- II Difundir información sobre el derecho a la educación, la obligación de las autoridades de prestarlo o asegurar que se brinde sin discriminación de ninguna naturaleza, así como sobre los

recursos y las instituciones a que puede acudir en caso de ser vulnerable.

Línea Estratégica 2: Canalizar recursos proporcionalmente superiores, con base en la inversión por alumno, a niñas y niños en condiciones de desventaja y en riesgo de fracaso escolar, para compensar las desigualdades sociales y regionales, atender la diversidad cultural y lingüística y avanzar hacia la justicia educativa.

Líneas de acción:

- I Procurar el progresivo incremento del financiamiento destinado a la educación básica y canalizar la inversión educativa en forma diferenciada, de tal modo que se favorezca a los individuos y grupos de población en situación de discriminación y desventaja social.
- II Apoyar la articulación y fortalecimiento de los diversos programas de becas existentes, particularmente aquellos que beneficien a los alumnos de educación primaria y secundaria, así como preferir, en igualdad de circunstancias, a las personas que tengan a su cargo menores de edad.
- III Promover, en coordinación con autoridades educativas de los estados, esquemas de asignación y ejercicio de recursos públicos orientados a la búsqueda de la justicia y la equidad en la educación básica.

Línea Estratégica 3: Ampliar, diversificar y flexibilizar la oferta de los servicios de educación básica obligatoria, para alcanzar la cobertura universal.

Líneas de acción:

- I Impulsar la extensión de la cobertura de los servicios educativos dirigidos a los grupos en situación de discriminación y desventaja social, incorporando la perspectiva de género.
- II Alentar el desarrollo de programas y estrategias en las entidades federativas, orientados a ubicar a los niños y las niñas en edad escolar que no reciben educación preescolar, primaria o secundaria; identificar lo problemática por la cual no están en el sistema educativo; y diseñar programas focalizados para incorporarlos a estos servicios.
- III Alentar el desarrollo de opciones educativas integrales que se adapten a las condiciones geográficas, socioeconómicas o culturales de la población en situación de discriminación y desventaja social.
- IV Promover el uso de recursos tecnológicos a fin de favorecer el acceso a la educación en lugares remotos, ampliando así las oportunidades de desarrollo de la población en desventaja social.
- V Desarrollar un programa interinstitucional para brindar atención educativa de calidad a los hijos de jornaleros agrícolas y a los niños y jóvenes, particularmente aquellos en situación de calle.
- VI Alentar la producción y difusión de libros para niños y niñas.

Línea Estratégica 4: Atender a los pueblos y comunidades indígenas con calidad y respeto a su pertenencia cultural, de manera que alcancen los objetivos de la educación básica, logren un bilingüismo oral y escrito efectivo, y conozcan y valoren tanto su propia cultura como la nacional.

Líneas de acción:

- I Continuar y mejora la oferta educativa orientada hacia los pueblos y comunidades indígenas a partir de un modelo de educación intercultural y bilingüe, así como vigilar que las y los docentes hablen la lengua de la comunidad en la que laboran.
- II Ampliar la oferta de la educación inicial, preescolar y primaria, para incorporar a la educación intercultural bilingüe a una mayor proporción de niños y jóvenes indígenas.
- III Asegurar las condiciones de funcionamiento mínimo de las escuelas que atienden a los pueblos y comunidades indígenas.
- IV Desarrollar formas de atención pertinente, de naturaleza intercultural, para los niños y jóvenes indígenas que asisten a escuelas regulares, tanto rurales, como urbanas, de educación básica.
- V Estimular la investigación y la innovación en el campo de la educación intercultural y bilingüe.

Línea Estratégica 5: Desarrollar en las y los niños mexicanos el conocimiento de nuestra realidad pluricultural, impulsar el reconocimiento de la misma y fomentar la valoración de la diversidad, en el contexto del respeto hacia los derechos fundamentales.

Líneas de acción:

- I Incorporar a la currícula de la educación básica los aportes culturales de los diversos grupos étnicos que conforman nuestra nación.
- II reforzar, en el contexto de los programas de formación cívica y ética, el respeto hacia la dignidad de la persona y el reconocimiento

del derecho a la diferencia, así como favorecer el desarrollo de competencias sociales tales como el diálogo, la empatía y la tolerancia.

- III Formar, entre las y los docentes, recursos humanos especializados en los temas de educación en derechos humanos, educación para la no discriminación, educación para la paz y educación ciudadana, alentando al mismo tiempo la constitución de redes para el fortalecimiento de su quehacer y el desarrollo de innovaciones pedagógicas en la materia.
- IV Introducir en los programas de formación inicial de las y los maestros, así como en los programas de actualización del magisterio, orientaciones y contenidos vinculados con la inclusión, que les permitan una adecuada atención a la diversidad propia de la comunidad educativa u un activo desempeño en la detección y el combate a toda forma de discriminación en la escuela.
- V Producir material didáctico para apoyar los programas y los contenidos curriculares vinculados con la educación para la no discriminación, incorporando los aportes de expertos, centros de estudio y organismos civiles relacionados con la temática.
- VI Capacitar a las y los docentes de escuelas de educación básica para que alienten el conocimiento y el aprecio por los aportes culturales de los pueblos y comunidades indígenas.

Línea Estratégica 6: Incrementar la oferta educativa de los niveles medio y superior para los pueblos y comunidades indígenas, bajo modelos de educación intercultural y bilingüe y adoptar medidas compensatorias con el fin de garantizar su efectivo acceso a esos servicios.

Líneas de acción:

- I Difundir entre jóvenes indígenas la oferta educativa existente en estos niveles, para favorecer el acceso a dichos servicios.
- II Fortalecer los programas de becas para jóvenes indígenas que cursen la educación media y superior.
- III Ampliar la oferta educativa de nivel medio y superior disponible para los pueblos y comunidades indígenas.
- IV Extender progresivamente la educación intercultural y bilingüe en los centros de educación media y superior.

Línea Estratégica 7: Incrementar las oportunidades educativas de las y los jóvenes en situación de discriminación y desventaja social. Propiciar la equidad en el acceso, la permanencia y la conclusión de los estudios, por parte de las y los jóvenes, con énfasis en aquellos en situación de pobreza extrema o de discriminación.

Líneas de acción:

- I Fortalecer y ampliar los programas de becas para que jóvenes de escasos recursos puedan continuar sus estudios en el nivel medio superior.
- II Establecer esquemas de atención especial para el alumnado que presente bajos niveles de aprovechamiento o se encuentre en riesgo de abandono escolar.
- III Instrumentar programas orientados a abatir las desigualdades de género que se pudieran presentar en el acceso y permanencia de hombres y mujeres en la educación media, particularmente en los ámbitos rural e indígena.

- IV Atender el rezago educativo entre las y los jóvenes a través de una oferta de servicios de calidad con atención especial a aquellas entidades, regiones y grupos con los mayores índices en este renglón.

Línea Estratégica 8: Favorecer la participación equitativa de mujeres y hombres en los procesos educativos y de producción y transmisión del conocimiento. Incorporar el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en los lineamientos de todos los niveles educativos, eliminar los rasgos sexistas de la currícula, los materiales didácticos y la práctica educativa.

Líneas de acción:

- I Incorporar la equidad de género como un objetivo explícito de los programas del sistema de educación pública.
- II Incentivar la educación mixta, fomentando la permanencia en el sistema educativo de las niñas y las mujeres en todos los niveles escolares.
- III Incluir mínimos a desarrollar, en términos de contenidos, metas y competencias, en la enseñanza básica y media, relacionados con la promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres.
- IV Incorporar en la currícula de la educación básica y media los aportes de las mujeres al desarrollo de la ciencia, las artes y, en general, a toda la actividad humana.
- V Erradicar toda división por sexo y los sesgos de carácter sexista en las distintas asignaturas, como por ejemplo la educación física y en las aulas tecnológicas.
- VI Analizar y evaluar los libros de texto de las diversas asignaturas, así como los materiales didácticos, con el fin de eliminar sus rasgos sexistas.

- VII Incorporar en las bibliotecas de aula de los distintos grados del nivel básico material bibliográfico pertinente para que las y los estudiantes puedan abordar la temática de género y la de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.
- VIII Vigilar que la educación sexual sea desarrollada desde una perspectiva no sexista, y esté basada en el principio de igualdad de derechos, dignidad y oportunidades.
- IX Sensibilizar y formar a las y los profesores para eliminar las prácticas sexistas y mejorar su desempeño docente en pro de una efectiva igualdad entre hombres y mujeres en el proceso educativo, incorporando en su formación profesional y en los programas de actualización magisterial los contenidos pertinentes.
- X Capacitar a las y los orientadores vocaciones para que informen y motiven adecuadamente a las niñas y las jóvenes, a fin de propiciar elecciones profesionales más diversificadas y no sexista.
- XI Revisar la normatividad existente en el sistema educativo, a fin de realizar los ajustes necesarios que permitan retener a las adolescentes embarazadas y madres jóvenes.
- XII Facilitar el acceso a servicios de guardería a los hijos de estudiantes madres, a fin de que ellas puedan completar sus estudios.
- XIII Proponer medidas de estímulo que contribuyan a la reinserción en el sistema escolar de alumnas que han desertado y son madres adolescentes.

Línea Estratégica 9: Desarrollar programas focalizados de alfabetización, formación u capacitación para el trabajo de mujeres adultas, que tomen en cuenta sus necesidades e intereses y faciliten su incorporación a la vida social y cultural de sus comunidades, así como su inserción o reinserción laboral.

Líneas de acción:

- I Evaluar programas de educación de adultos, en los ámbitos federal y estatales en lo que toca a su accesibilidad para las mujeres.
- II Incrementar y focalizar la oferta de programas de alfabetización, formación y capacitación para el trabajo, con base en la continua actualización de los censos correspondientes.
- III Diseñar medidas para mejorar el acceso de las mujeres a dichos programas, a través de una difusión más intensa, la adaptación de horarios a las responsabilidades familiares y laborales, la puesta en operación de programas de cuidado infantil durante las horas de clase y la entrega de becas para las mujeres de menores recursos.
- IV Elaborar materiales didácticos específicos para la alfabetización y formación de las mujeres adultas.

Línea Estratégica 10: promover una imagen no discriminatoria de las mujeres en los ámbitos de la cultura y la comunicación social. Promover la eliminación del uso de imágenes discriminatorias y relacionistas de las mujeres en los medios de comunicación masiva.

Líneas de acción:

- I Proyectar una imagen realista, digna y plural de la mujer en los mensajes y campañas que se emitan desde el gobierno y sus organismos hacia la sociedad.
- II promover ante el Consejo de la Comunicación, la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión y la Asociación Mexicana de Agencias de Publicidad la incorporación de lineamientos y autorregulaciones que impulsen la eliminación de imágenes

discriminatorias y reduccionistas de la mujer en la publicidad y, en general, en los diversos contenidos de los medios de comunicación masiva.

Línea Estratégica 11: garantizar que puedan integrarse las niñas y niños con necesidades educativas especiales, con o sin discapacidad, en particular quienes presentan alguna discapacidad, a las escuelas regulares para hacer plenamente efectivo su derecho a la educación, asegurar su formación integral y favorecer el desarrollo de sus capacidades.

Líneas de acción:

- I Impulsar una mayor asignación presupuestal para la atención de niñas y niños con necesidades educativas especiales, en el marco de los programas de integración educativa.
- II Dotar de los recursos materiales y los apoyos técnicos necesarios a todos los centros escolares que atiendan a niñas y niños con discapacidad y reciban apoyo de educación especial.
- III Atender en el sistema educativo a un mayor número de alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales asociadas con alguna discapacidad.
- IV Ampliar la cobertura de los servicios de educación especial a un mayor número de escuelas de educación inicial y básica, garantizando su mejor distribución entre regiones e incluyendo zonas urbano-marginales y rurales, así como entre los pueblos y comunidades indígenas.
- V Brindar asesoría técnica a madres y padres de familia a fin de que puedan apoyar el proceso de aprendizaje de niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales.

- VI Fomentar y apoyar con recursos la investigación y la innovación en el campo de la integración educativa.
- VII Asegurar el acceso a los centros de desarrollo infantil, incluyendo a los menores con algún tipo de discapacidad.

Línea Estratégica 12: Garantizar que el personal de educación especial, inicial y básica, cuente con las competencias necesarias y el compromiso ético para atender eficazmente a los y las alumnas con necesidades educativas especiales, prioritariamente a los que presentan discapacidad.

Líneas de acción:

- I Generar un diagnóstico sobre la formación y necesidades de actualización del personal docente que atiende a niñas y niños con necesidades educativas especiales.
- II Proporcionar a las y los maestros de educación especial, inicial y básica, los recursos de capacitación y actualización, así como los apoyos necesarios para mejorar la atención de las y los alumnos con necesidades educativas especiales.
- III Incorporar sistemáticamente en los programas de actualización del magisterio, en sus diferentes modalidades y tanto a nivel federal como estatal, cursos sobre integración educativa dirigidos a docentes directivos y asesores técnicos.
- IV Alentar acuerdos interinstitucionales que permitan sensibilizar y actualizar a las y los docentes en los temas de la no discriminación y la igualdad de oportunidades, que son clave para favorecer una adecuada integración de las y los niños con necesidades educativas especiales.

Línea Estratégica 13: Fortalecer la colaboración entre las instituciones pública, privadas y sociales para apoyar la atención integral de las y los alumnos con necesidades educativas especiales, otorgando prioridad a los que presentan alguna discapacidad.

Líneas de acción:

- I Favorecer una coordinación interinstitucional que apoye la satisfacción de las necesidades específicas de las y los alumnos con discapacidad que asisten a escuelas de educación regular.
- II Establecer convenios con instituciones educativas para garantizar la formación y certificación laboral y la incorporación al campo laboral de los jóvenes con discapacidad, en condiciones dignas.
- III Establecer convenios interinstitucionales para elaborar materiales de difusión dirigidos a las familias, los docentes y directivos de las diversas escuelas y a la población en general para informar y sensibilizar sobre las necesidades específicas que pueden presentar las y los niños con discapacidad.

Línea Estratégica 14: Desarrollar modalidades educativas e innovadoras que permitan el acceso de las comunidades migrantes, de refugiados y desplazados internos a la educación básica y generar entornos ajenos a la discriminación. Desarrollar programas institucionales y estrategias pedagógicas que amplíen las oportunidades educativas de la población migrante, en cuanto a acceso, permanencia y calidad.

Líneas de acción:

- I Desarrollar una estructura educativa adecuada a las características étnicas y étnicas de la población migrante, de refugiados y desplazados internos.

- II Adecuar la normatividad y operatividad para que niñas y niños migrantes y desplazados internos puedan reincorporarse a las escuelas de sus lugares de origen, al regresar con sus familias de los lugares que actualmente habitan.
- III Continuar alentando la investigación y la innovación pedagógicas en este campo, para garantizar una educación de calidad a niñas y niños migrantes, refugiados y desplazados internos, así como a sus familias.

Línea Estratégica 15: Instrumentar programas de difusión y educación dirigidos, por un lado, a las autoridades, servidores públicos, empresarios y en general, a la población de zonas de alto tránsito a asentamiento migratorio y, por el otro, a los migrantes refugiados y desplazados internos, a fin de garantizarles un trato digno y respetuoso.

Líneas de acción:

- I Desarrollar programas formativos y de capacitación dirigidos a diversas autoridades locales, particularmente a los funcionarios migratorios, a fin de construir una cultura institucional de respeto a los derechos fundamentales, como una medida de prevención de la discriminación.
- II Diseñar y realizar campañas de comunicación, dirigidas a las comunidades cercanas a los asentamientos migratorios que permitan a la población estar mejor informada y sensibilizarse sobre el fenómeno migratorio.
- III Desarrollar acciones informativas y de capacitación dirigidas a los migrantes, refugiados y desplazados internos, tales como cursos y talleres, a fin de que conozcan sus derechos y los mecanismos e instancias que existen para hacerlos valer.

Línea Estratégica 16: Impulsar acciones educativas que favorezcan la reintegración social de las personas adultas mayores y la mejora en sus condiciones de vida.

Líneas de acción:

- I Desarrollar acciones pedagógicas especializadas para abatir el analfabetismo en las personas adultas mayores.
- II Diseñar programas de capacitación, dirigidos a adultos mayores, para el empleo y el autoempleo.
- III Eliminar todas aquellas barreras que pudieran impedir el acceso de las y los adultos mayores a la educación, y generar opciones específicas atendiendo a sus necesidades e intereses.
- IV Propiciar la capacitación de familiares, grupos voluntarios y de todas las personas que tratan o conviven con adultos mayores, para que estén en condiciones de formar redes sociales de apoyo para el cuidado y la integración de las y los adultos mayores.

Línea Estratégica 17: Diseñar programas y acciones que, en el marco de la educación laica, promuevan el respeto a la libertad de creencias de las y los estudiantes y eviten la discriminación por motivos religiosos.

Líneas de acción:

- I Sensibilizar, informar y capacitar a docentes, directivos y, en general, al personal del sistema educativo en el tema de la no discriminación por motivos religiosos.
- II Dar a conocer en el sistema educativo las disposiciones de los tratados internacionales y de la normatividad nacional que protegen el derecho a la no discriminación por motivos religiosos.

- III Circular entre el personal docente y directivo de las escuelas las recomendaciones correspondientes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos así como las normativas emitidas por la propia Secretaría de Educación Pública respecto a la no discriminación por motivos religiosos.
- IV Informar a la comunidad educativa acerca de los derechos que asisten a los miembros de minorías religiosas en materia educativa y los mecanismos a su disposición para denunciar casos de discriminación.

Línea Estratégica 18: Diseñar programas y acciones que promuevan en las escuelas el respeto a la dignidad y a los derechos de las niñas y niños que viven con VIH-sida o que son hijos de personas afectadas.

Líneas de acción:

- I Garantizar el acceso pleno a todos los servicios educativos, sin distinción alguna a niñas y niños con VIH-sida o afectados por la enfermedad.
- II Asegurar en todo momento la confidencialidad de los datos de niñas y niños que viven con VIH-sida.
- III Establecer lineamientos que aseguren que no se propicie un trato diferenciado, restrictivo o degradante a las niñas y niños con VIH-sida.
- IV garantizar la permanencia y continuidad de los estudios, hasta su conclusión parte de las niñas y niños con VIH-sida.
- V Sensibilizar y capacitar al personal docente, directivo y administrativo, así como a las asociaciones de padres de familia, acerca de las formas de transmisión, el desarrollo de la enfermedad y el estigma asociado a la misma.

- VI Introducir mayor información sobre la enfermedad y el estigma asociado a ella en la propia currícula.
- VII Favorecer la coordinación entre autoridades educativas federales y estatales con el CONAPRED y el Centro Nacional para la Prevención y Control del Sida (Censida), a fin de desplegar campañas educativas y de orientación en los centros escolares.
- VIII Promover la cultura de la denuncia sobre casos de dicriminación por VIH-sida en los centros escolares.

Línea Estratégica 19: Promover en las escuelas, a todos los niveles, una educación en la sexualidad basada en la evidencia científica y en el marco de los derechos.

Líneas de acción:

- I Promover la capacitación y actualización del personal docente y directivo en la educación en la sexualidad, basada en evidencias científicas y en el marco de los derechos y con perspectiva de género y de diversidad, a fin de eliminar los prejuicios y estigmas que rodean esta temática.
- II Promover cambios en la currícula para incorporar la educación en la sexualidad.
- III Difundir profusamente los aspectos básicos de la educación en la sexualidad, en las escuelas y fuera de ellas, favoreciendo la coordinación institucional. condiciones de formar redes sociales de apoyo para el cuidado y la integración de las y los adultos mayores.

5.2.5. Políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades en materia de trabajo

Sujetos institucionales en la lucha contra la discriminación en materia de trabajo

Eje temático	Entidad Ejecutora
Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría del Trabajo y Previsión Social. • Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo. • Secretaría de Gobernación. • Secretaría de Salud. • Secretaría de Hacienda y Crédito Público. • Secretaría de Desarrollo Social. • Secretaría de Educación Pública. • Secretaría de Relaciones Exteriores. • Secretaría de Economía. • Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. • Secretaría de la Función Pública. • Instituto Mexicano del Seguro Social. • Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado. • Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. • Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. • Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad. • Consejo Nacional para la Comunidades Mexicanas en el Exterior. • Consejo nacional para la Prevención y el Control del VIH-sida. • Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH-sida. • Academia Mexicana de Derechos Humanos. • Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. • Instituto Mexicano de la Juventud. • Instituto Nacional de las Mujeres. • Instituto Nacional de Migración. • Comisión Intersecretarial para el Servicio Civil de Carrera. • Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos. • Comisión para Asuntos de la Frontera Norte. • Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. • Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

Objetivo general del programa en materia de trabajo:

Garantizar el derecho fundamental al trabajo sobre la base del derecho constitucional a la no discriminación de tal forma que se permita una igualdad real de oportunidades en el acceso a las relaciones laborales, al desempeño laboral respetuoso de la integridad de las personas y a la certidumbre laboral para los trabajadores, dando seguimiento a los programas elaborados por el sector laboral de la administración pública federal para prevenir la discriminación y promover la equiparación de oportunidades de las personas o grupos vulnerados.

Objetivo específico del programa en materia de trabajo:

Asegurar el principio de no discriminación en materia laboral.

Línea Estratégica 1: Establecer políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades, que incorporen las obligaciones a cargo de las diferentes dependencias de los gobiernos federal y locales, respecto a la atención de grupos vulnerados en el ámbito laboral.

Líneas de acción:

- I Vigilar la aplicación de las medidas administrativas y legales existentes contra empleadores que basen la selección de personal en criterios discriminatorios relacionados con edad, sexo, embarazo, origen étnico, estado de salud, preferencia sexual, discapacidad, religión, entre otros.

- II Establecer una vinculación estratégica entre los programas educativos y la capacitación y formación para el trabajo, que contenga la no discriminación como parte de sus líneas de educación, para lo cual se deberá capacitar al personal docente y administrativo.
- III Establecer, y en su caso fortalecer, políticas de promoción y empleo dirigidas a los grupos tradicionalmente discriminados, con el propósito de hacerles accesibles las oportunidades laborales regulares.

Línea Estratégica 2: Realizar estudios sobre los ordenamientos jurídicos y administrativos en el área laboral y proponer, en su caso, y de conformidad con las legislaciones aplicables, las modificaciones pertinentes.

Líneas de acción:

- I Fomentar el cambio de la legislación laboral en materia de duración de los contratos de trabajo, períodos de prueba, terminación de las relaciones laborales, tiempos de trabajo, contratos de formación o aprendizaje, prestaciones por desempleo y relaciones colectivas de trabajo, de manera que se disminuya la precarización del empleo, en especial la que afecta a las personas susceptibles a ser discriminadas.
- II Promover reformas legales a efecto de prohibir la publicación de información sobre vacantes de trabajo que contenga, entre sus requisitos, elementos discriminatorios por edad, sexo, embarazo, origen étnico, estado de salud, preferencia sexual, discapacidad, religión, entre otros.

- III Promover modificaciones a la legislación nacional para incorporar los derechos que les consagran los tratados internacionales ratificados por México a las mujeres, e incorporar contenidos esenciales en materia de no discriminación por motivos de género.
- IV Fomentar y garantizar en la legislación tributaria el establecimiento de estímulos fiscales para los empleadores de personas con discapacidad, que estén legalmente sustentados y no queden sujetos a las variaciones en las administraciones públicas.
- V Establecer el marco jurídico para la construcción y el acondicionamiento de los espacios laborales a los que tengan acceso las personas con discapacidad.
- VI Establecer normas obligatorias para la rehabilitación laboral de las personas con discapacidad, orientándolas a la inserción o reinserción de éstas en el mercado laboral, en seguimiento al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por México.
- VII Promover la inclusión, en el sistema de seguridad social, de las protecciones especiales que hagan posible la conservación del empleo para los trabajadores que viven con VIH-sida.
- VIII Promover reformas a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado para que las parejas del mismo sexo puedan gozar de las mismas prestaciones y servicios que aquellas formadas por personas de sexo diferente.

Línea Estratégica 3: Establecer políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades y derechos entre varones y mujeres, que tengan como objetivo la equidad de género en las relaciones laborales de los sectores público, privado y social.

Líneas de acción:

- I Establecer una estrategia amplia de educación y estímulos sociales que permita la inclusión de los varones en las tareas domésticas y de cuidado de los hijos, estableciendo de manera correlativa las políticas, derechos y obligaciones de paternidad.
- II Promover la creación de centros de desarrollo infantil y guarderías que permitan a los padres integrarse laboralmente, así como garantizar el acceso a los mismo a todos los hijos e hijas de los trabajadores.
- III Establecer medidas específicas para la inclusión de la mujer en la educación y capacitación para el trabajo, considerando sus condiciones respecto a la maternidad, la doble jornada y sus necesidades de apoyos especiales , así como promover que las empresas incluyan en sus reglamentos de trabajo estas medidas.
- IV Vigilar el cumplimiento de la prohibición legal de solicitar la prueba de embarazo como requisito para la obtención de un empleo o para la permanencia y ascenso del mismo.
- V Verificar la aplicación del principio de igualdad salarial por trabajo igual.
- VI Propiciar la reforma del sistema de seguridad social para que se facilite a los empleadores mantener en el empleo a las mujeres durante el embarazo, parto y atención de hijos recién nacidos.
- VII Fortalecer la incorporación de la perspectiva de género en las políticas, los programas, los presupuestos y la gestión de instituciones públicas, en todos los niveles de gobierno y en los tres poderes del Estado mexicano.
- VIII Ampliar y adecuar los horarios de los servicios públicos y privados, tales como escuelas, guarderías, servicios de salud, entre otros, para la atención de las madres y padres trabajadores y de sus hijos.

- IX promover la contratación de mujeres en los niveles mas altos de la administración y gerencia en los sectores público y privado.

Línea Estratégica 4: Establecer políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades y derechos para pueblos y comunidades indígenas, con el propósito de garantizar su acceso pleno a los derechos fundamentales y oportunidades sociales en el marco de un respeto a sus formas tradicionales de vida y de organización.

Líneas de acción:

- I Promover una política de creación de empleos de calidad, en el contexto de los pueblos y comunidades indígenas, vinculándolos a sus propias prioridades de desarrollo.
- II Aplicar estrategias de estímulo al crecimiento y desarrollo de sus propias actividades económicas locales (agricultura, autoconsumo, comercio, entre otras), facilitando financiamiento, capacitación, apoyo técnico y gestión social para las comunidades.
- III Promover la valoración del trabajo de las mujeres indígenas dentro y fuera del hogar.

Línea Estratégica 5: Establecer políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades y derechos para las personas adultas mayores, con el propósito de garantizar el acceso pleno al derecho fundamental al trabajo y a la permanencia en el empleo, que haga posible el disfrute de un nivel aceptable de calidad de vida, protección de su persona y de su seguridad, en el marco de una revaloración social de la senectud.

Líneas de acción:

- I Propiciar el empleo para las personas adultas mayores a través de políticas que estimulen a los empleadores a considerar sus capacidades y experiencia como un aporte para el incremento de la productividad en el mercado de trabajo.
- II Promover el establecimiento de medidas administrativas contra los empleadores que discriminen por razones de edad, y limiten los derechos de las personas adultas mayores.
- III Llevar a cabo las mediciones y estudios necesarios para el establecimiento obligatorio de pensiones que realmente cubran sus necesidades de vida, así como garantizar la sustentabilidad económica de las pensiones.
- IV Establecer programas de capacitación para el trabajo orientados a procurar un nivel mínimo y decoroso de ingresos a los adultos mayores.

Línea Estratégica 6: Establecer políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades y derechos para personas con discapacidad, con el propósito de hacer posible su acceso pleno a los derechos laborales, así como garantizarles un entorno social y aceptación y valoración positiva de sus diferencias.

Líneas de acción:

- I Promover la vigencia social de un esquema completo de accesibilidad social, entendiéndola no sólo como la necesaria accesibilidad en los trazos urbanos y en los diseños arquitectónicos, sino también en los más intangibles terrenos de la accesibilidad a la educación, salud, el trabajo y la justicia, entre otros.

- II Estimar la investigación y aplicación tecnológica de innovaciones que permitan la inclusión de las personas con discapacidad en el mercado laboral, tales como software, equipamientos ergonómicos, manuales en braille, entre otros.
- III Comprometer a los representantes de los trabajadores en el fomento de las oportunidades de empleo de las personas con discapacidad, así como promover la permanencia de las mismas en su trabajo.
- IV Fomentar entre los empleadores la conservación del empleo de las personas cuya discapacidad se produjo con posterioridad a la contratación, porque de esta forma se conserva a trabajadores experimentados.
- V Promover una cultura de respeto a las capacidades efectivas de las personas con discapacidad, para elevar su apreciación social y facilitar su inclusión laboral.

Línea Estratégica 7: Establecer políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades de las personas que viven con VIH-sida, con el propósito de eliminar los prejuicios sociales generados alrededor de esta enfermedad y que hacen muy difícil la inclusión y funcionalidad laboral y social de quienes la padecen.

Líneas de acción:

- I Realizar una amplia campaña de información social acerca de la naturaleza del VIH-sida, así como del desarrollo de la enfermedad y sus formas de transmisión, para acabar con los prejuicios en el mercado de trabajo y evitar la exclusión.

- II diseñar una estrategia de comunicación e información con evidencia científica dirigida a los empleadores que les permita abandonar los prejuicios culturales acerca de las personas que viven con VIH-sida y que permita impulsar y mejorar las políticas empresariales orientadas a la inclusión laboral de las personas que viven con VIH-sida.
- III Verificar el cumplimiento de la prohibición legal de solicitar exámenes médicos relativos al VIH-sida como requisito para la obtención de un empleo o para la permanencia y ascenso en el mismo.

Línea Estratégica 8: Establecer políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades y derechos laborales de las y los jóvenes, niños y niñas, sobre todo de los que pertenecen a algún grupo sujeto a discriminación.

Líneas de acción:

- I Vigilar el cumplimiento de la prohibición del trabajo infantil y de aquellas condiciones previstas por la ley en el caso de los menores a los que se permiten actividades laborales.
- II Diseñar estrategias para mejorar las condiciones del trabajo infantil, siempre que éste sea legalmente permitido.
- III Establecer medidas administrativas contra las modalidades de trabajo informal que sean violatorias de los derechos fundamentales de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Línea Estratégica 9: Establecer políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades laborales de las personas con preferencia sexual no convencional, con el propósito

de eliminar los prejuicios sociales generadores de rechazo, odio, exclusión y violencia hacia estas personas.

Líneas de acción:

- I Promover La ampliación de medidas administrativas y legales contra la discriminación, en el ámbito laboral, en contra de las personas con preferencia sexual no convencional.
- II Realizar una campaña integral contra la homofobia en el ámbito laboral, señalando la violación de derechos y oportunidades que está contenida en esta práctica social.
- III Difundir información sobre el principio de no discriminación por preferencia sexual entre los empleadores, a fin de eliminar la discriminación en las relaciones laborales.

Línea Estratégica 10: Establecer políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para el acceso al empleo de las personas pertenecientes a minorías religiosas, garantizando un ambiente social de tolerancia y respeto recíprocos.

Líneas de acción:

- I Fortalecer y ampliar las medidas administrativas y legales contra la discriminación en el ámbito laboral hacia las personas por motivo de la religión que profesan.
- II Realizar campañas de difusión en donde se dé a conocer el carácter laico del Estado mexicano y la prohibición de la discriminación religiosa en el ámbito laboral.

5.2.6. Políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades en materia de acceso a la justicia.

Sujetos institucionales en la lucha contra la discriminación en materia de salud

Eje temático	Entidad Ejecutora
Acceso a la justicia	<ul style="list-style-type: none"> • Procuraduría General de la República. • Procuraduría General de Justicia. • Congreso de la Unión. • Consejo de la Judicatura Federal. • Secretaría de Seguridad Pública Federal. • Secretaría de Gobernación. • Secretaría de Hacienda y Crédito Público. • Secretaría de Desarrollo Social. • Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. • Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad. • Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. • Consejo nacional para la Prevención y el Control del VIH-sida. • Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH-sida. • Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. • Academia Mexicana de Derechos Humanos. • Instituto Mexicano de la Juventud. • Instituto Nacional de las Mujeres. • Instituto Nacional de Migración. • Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. • Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

Objetivo general del programa en materia de acceso a la justicia:

Que el estado mexicano adopte las medidas legislativas y administrativas para garantizar una correcta procuración y administracion de justicia en todas las ramas del derecho, a fin de dar cumplimiento irrestricto al principio constitucional de no discriminación.

Objetivo específico del programa en materia de acceso a la justicia:

Asegurar el principio de no discriminación en materia de acceso a la justicia.

Línea Estratégica 1: asegurar el principio de no discriminación en el acceso de toda persona a los derechos constitucionales de seguridad y justicia, y en especial de las personas que pertenecen a grupos de discriminación.

Líneas de acción:

- I Vigilar que se cumpla la prohibición de incomunicación, tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes, sobre todo cuando se ejercen sobre personas pertenecientes a grupos vulnerados por la discriminación. Para ello, se promoverá la inclusión, en los códigos penales, de una sanción efectiva a la autoridad o servidor público que incurra en estas conductas, a través de la adición de una fracción que tipifique la conducta que nos ocupa en el artículo correspondiente al delito de abuso de autoridad, y creando la figura delictiva de obstrucción a la defensa o asistencia del detenido, o a su coadyuvancia, ambos considerados como delitos graves.
- II Actualizar las técnicas de investigación de los delitos y promover un protocolo obligatorio para la investigación de muertes violentas, en especial en los crímenes por homofobia, xenofobia y feminicidios, entre otros.

- III Fortalecer la Defensoría Pública en lo que toca a la protección de las personas pertenecientes a grupos vulnerados por la discriminación.
- IV Vigilar los sistemas de selección del personal del Ministerio Público y de la policía judicial o investigadora para propiciar que se realice de acuerdo con una formación técnica y en derechos humanos y criterios de no discriminación. Además deberá proporcionarse a los mismos funcionarios cursos de actualización, capacitación y sensibilización.
- V Promover la regulación jurídica de la reparación del daño para los casos de discriminación.
- VI Promover que en todos los códigos penales se establezca responsabilidad para los servidores públicos que, con motivo o en el ejercicio de sus funciones, tengan conocimiento y omitan denunciar hechos constitutivos de detención arbitraria, basada en la apariencia física, en la condición económica o social, en las preferencias sexuales o en cualquier otra causa que denote discriminación.
- VII Crear defensorías especializadas en asuntos de grupos vulnerados, como los pueblos y comunidades indígenas, mujeres, personas con discapacidad, personas que viven con VIH-sida y personas con una preferencia sexual no convencional, entre otras.
- VIII Vigilar que se realicen las adecuaciones necesarias para que en cada municipio del país haya la accesibilidad necesaria para las personas con discapacidad en por lo menos una de las agencias del Ministerio Público, en los tribunales en materia penal, civil, laboral, así como en los juzgados conciliadores o cívicos.
- IX Promover el establecimiento de juzgados cívicos o conciliadores especiales para los casos en que los menores de edad entre 12 y 17 años se vean involucrados en faltas administrativas, que cuenten con las condiciones procesales e instalaciones adecuadas.

- X Creación de espacios seguros para las mujeres, miembros de pueblos y comunidades indígenas, personas con discapacidad, personas con preferencias sexuales no convencionales, adultos mayores, entre otras, con el fin de protegerlos de actos discriminatorios o violentos por parte de las otras personas detenidas, ya sea en las agencias del Ministerio Público, en los juzgados cívicos o conciliadores o en los reclusorios.
- XI incluir un apartado especial dentro de los programas institucionales o informes periódicos, tanto de las procuradurías, tribunales de justicia, defensoría pública y justicia cívica o conciliadora, sobre las acciones en materia de prevención y eliminación de todas las formas de discriminación.
- XII Promover la cultura de la denuncia en los casos de hostigamiento sexual, abuso y violencia de género.

Línea Estratégica 2: En el Distrito Federal, las entidades de la federación y la federación misma se deberán implementar las siguientes medidas para el acceso a la justicia en relación con las personas con discapacidad.

Líneas de acción:

- I Certificar que los espacios de las áreas de impartición de justicia sean accesibles y cuenten con rampas, cajones de estacionamiento de uso reservado y exclusivo, elevadores especiales baños con adecuaciones, letreros o indicadores en sistema braille, pantallas electrónicas y que, en caso de incumplimiento se impongan las sanciones correspondientes.
- II Capacitar a los servidores públicos de las áreas de justicia en materia de derechos humanos y no discriminación, así como sobre los derechos que asisten a las personas con discapacidad.

- III Vigilar que se cuente, para las personas ciegas, con un texto en braille que contenga las garantías y derechos que les asisten, tanto a las víctimas como a las personas que sean consideradas como presuntamente responsables de la comisión de un delito.
- IV Vigilar que las personas sordas cuenten con un perito en lengua de señas, ya sea en su calidad de víctima o de presunto responsable.

Línea Estratégica 3: En el Distrito Federal, las entidades de la federación y la federación misma se deberán implementar las siguientes medidas para el acceso a la justicia en relación con las personas que viven con VIH-sida.

Líneas de acción:

- I Vigilar que los servidores públicos sean capacitados en el ámbito de derechos humanos particularmente sobre el derecho a no ser discriminado, así como en cuestión de sensibilización sobre el trato que se debe dar a las personas que viven con VIH-sida.
- II Asegurar que los defensores de oficio se conduzcan de manera ética y profesional y eviten actitudes que, basadas en cuestiones de prejuicios o de discriminación, redunden en una mala actuación hacia las personas que ven con VIH-sida, en detrimento de las garantías y derechos que les asisten.
- III Asegurar que en todos los centros de detención y reclusión se garantice el derecho a la confidencialidad, do conformidad con lo que establece la Norma Oficial Mexicana para la Prevención y Control de la Infección por Virus de la Inmunodeficiencia Humana (NOM 010-SSA2-1993), a fin de evitar que se estigmatice y discrimine a las personas que viven con VIH-sida.

- IV Alentar la colaboración entre instituciones de defensa de los derechos humanos y organismos de la sociedad civil para dar seguimiento a las denuncias de casos de discriminación por VIH-sida.

Línea Estratégica 4: En el Distrito Federal, las entidades de la federación y la federación misma se deberán implementar las siguientes medidas para el acceso a la justicia en relación con las personas migrantes y refugiadas.

Líneas de acción:

- I Vigilar que las personas migrantes que sean víctimas de un ilícito o presuntos responsables de un delito sean tratadas con respeto a sus derechos humanos, sin adoptar actitudes prejuiciosas o discriminatorias que impidan que se les procure y administre debidamente la justicia.
- II Vigilar que las autoridades garanticen a las personas que ingresan al país en calidad de refugiados la información acerca de los derechos que las asisten.
- III Vigilar que los defensores de oficio presten servicio a los y las migrantes.

Línea Estratégica 5: En el Distrito Federal, las entidades de la federación y la federación misma se deberán implementar las siguientes medidas para el acceso a la justicia en relación con los niños, niñas y jóvenes.

Líneas de acción:

- I Promover el establecimiento de un sistema de justicia que garantice los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, de acuerdo con los estándares internacionales.

- II Promover la eliminación de los estudios de personalidad y la consideración de peligrosidad para niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley.
- III Promover el establecimiento en la Constitución mexicana de las garantías procesales del menor y regular la edad penal.
- IV Promover que el sistema de justicia de menores cuente con personal profesional y capacitado en el ámbito de derechos humanos, particularmente en relación con el derecho a no ser discriminado, así como en cuestión de sensibilización sobre el trato que se debe dar a los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en conflicto con la ley.

Línea Estratégica 6: En el Distrito Federal, las entidades de la federación y la federación misma se deberán implementar las siguientes medidas para el acceso a la justicia en relación con las personas adultas mayores.

Líneas de acción:

- I Establecer la capacitación a los servidores públicos de las áreas de justicia en materia de derechos humanos y no discriminación, así como sobre los derechos que asisten a las personas adultas mayores.
- II Vigilar que el Ministerio Público tutele los derechos de las personas adultas mayores que sean víctimas de un delito, sobre todo en materia de violencia familiar y abandono de personas, sin adoptar actitudes prejuiciosas o discriminatorias.
- III Asegurar que los defensores de oficio eviten actitudes que, basadas en cuestiones de prejuicio o de discriminación, redunden en una mala actuación en detrimento de las garantías y derechos que asisten a las personas adultas mayores.

- IV Vigilar que en los centros de reclusión se cuente con espacios adecuados para las personas adultas mayores que se encuentren en éstos.

Línea Estratégica 7: En el Distrito Federal, las entidades de la federación y la federación misma se deberán implementar las siguientes medidas para el acceso a la justicia en relación con las personas con preferencia sexual no convencional.

Líneas de acción:

- I Establecer la capacitación a los servidores públicos de las áreas de justicia en materia de derechos humanos y no discriminación, así como sobre los derechos que asisten a las personas con preferencia sexual no convencional.
- II Vigilar que el Ministerio Público tutele por igual los derechos de las personas con preferencias sexuales no convencionales (lesbianas, gays, bisexuales) sin adoptar actitudes prejuiciosas o discriminatorias basadas en la apariencia física o que tenga que ver con la manera de gesticular.
- III Vigilar que los defensores de oficio, en caso de que atiendan a personas con preferencias sexuales no convencionales (lesbianas, gays, bisexuales) se conduzcan de manera ética y profesional y eviten actitudes basadas en cuestiones de prejuicio o de discriminación.
- IV Promover la eliminación en todos los cuerpos normativos del lenguaje ambiguo que posibilita la discriminación, por lo que deberán erradicarse expresiones como “moral pública”, “faltas a la moral”, “atentados al pudor” o “ataques contra la moral”.

- V Desarrollar modelos de investigación de los delitos e implementar o adoptar un protocolo obligatorio para la investigación de muertes violentas (crímenes por homofobia, xenofobia y feminicidios, entre otros).
- VI Elaborar protocolos para la protección y el reconocimiento de los derechos de las personas con preferencia sexual no convencional.
- VII Promover legislación a favor de las personas con preferencias sexuales no convencionales (lesbianas, gays, bisexuales) en materia de testamentos, a fin de que puedan verse beneficiadas en cuanto a las herencias que sus parejas desean otorgarles.
- VIII Promover la inclusión del odio como un agravante del delito en los códigos penales federal y estatales, en especial tratándose de los delitos de homicidio y lesiones de carácter homofóbico.

Línea Estratégica 8: En el Distrito Federal, las entidades de la federación y la federación misma se deberán implementar las siguientes medidas para el acceso a la justicia en relación con las mujeres.

Líneas de acción:

- I Establecer la capacitación a los servidores públicos de las áreas de justicia en materia de derechos humanos y no discriminación, así como sobre los derechos que asisten a las mujeres.
- II Vigilar que el Ministerio Público tutele por igual los derechos de las mujeres que son víctimas de un delito, sobre todo en los que tengan que ver con violencia familiar, hostigamiento sexual, violación, abuso sexual y estupro, sin adoptar actitudes prejuiciosas o discriminatorias que puedan impedir el ejercicio de sus derechos.

- III Asegurar que los defensores de oficio que sean nombrados para que asistan a las mujeres se conduzcan de manera ética y profesional, y eviten actitudes que, basadas en cuestiones de prejuicio o de discriminación, redunden en una mala actuación en detrimento de las garantías y derechos que las asisten.
- IV Establecer medidas adecuadas y suficientes a fin de garantizar que las penas impuestas a las mujeres en un proceso penal no se basen en situaciones de prejuicio o conductas discriminatorias.
- V En materia familiar se deberán instrumentar las medidas adecuadas y suficientes para garantizar el pago de las pensiones alimenticias determinadas por los jueces.
- VI Establecer servicios gratuitos, idóneos y eficientes de asesoría legal para mujeres.
- VII Eliminar de todos los cuerpos normativos el lenguaje ambiguo que posibilita la discriminación, por lo que deberán erradicarse expresiones como “moral pública”, “faltas a la moral”, “atentados al pudor” o “ataques contra la moral”.

Línea Estratégica 9: En el Distrito Federal, las entidades de la federación y la federación misma se deberán implementar las siguientes medidas para el acceso a la justicia en relación con los grupos étnicos y minorías religiosas.

Líneas de acción:

- I Establecer la capacitación a los servidores públicos de las áreas de justicia en materia de derechos humanos y no discriminación, así como acerca de los derechos que asisten a los grupos étnicos y minorías religiosas.

- II Garantizar que el Ministerio Público tutele por igual los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas que profesan una religión distinta a la católica que son víctimas de un delito.
- III Vigilar que los defensores de oficio, en caso de que atiendan a integrantes de grupos étnicos discriminados o minorías religiosas, se conduzcan de manera ética y profesional, y eviten actitudes basadas en el prejuicio.
- IV Vigilar que se cuente con peritos que entiendan y hablen correctamente la lengua nacional indígena de la persona que es víctima de un delito o está involucrada en la comisión de uno.
- V Establecer medidas adecuadas y suficientes a fin de garantizar que las penas impuestas a las personas de pueblos y comunidades indígenas no se basen en actitudes prejuiciosas y discriminatorias.
- VI Crear, en donde demográficamente sea aconsejable, una defensoría de oficio especializada en la cuestión indígena, a fin de que atienda los asuntos en los que se vean involucrados miembros de los pueblos y comunidades indígenas.
- VII Procurar que, en el marco de las leyes aplicables y cuando se fijan sanciones penales a indígenas, se apliquen las penas alternativas y sustitutivos penales establecidos en las normas y que se tomen en consideración los usos y costumbres del pueblo o comunidad indígena a la que pertenece el inculpad; además, que se otorguen los beneficios de preliberación a que tenga derecho.

6. El Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación

El PNPED se formula con el punto de partida de una política de Estado en México a fin de hacer posible el disfrute de todos los derechos y oportunidades para todas las personas sin excepción en el territorio nacional. Resulta obvio que esta función sustantiva del programa sólo puede cumplirse si se genera un esquema sólido de colaboración y coordinación entre las instituciones públicas y los grupos sociales y civiles relacionados con la lucha contra la discriminación.

El logro de este esquema podría ser conseguido por una ruta de diálogo y acuerdos discretos e incluso informales por parte del CONAPRED con los sujetos institucionales y sociales concernidos con el derecho a la no discriminación. Sin embargo, esta ruta de generación de acuerdos y proyectos compartidos comporta, entre otros, los riesgos de la dispersión y de la falta de conocimiento recíproco entre los sujetos intervinientes en el proceso, lo que necesariamente restaría eficacia a este proyecto y debilitaría seriamente sus resultados sociales. Por esta razón, se establece la necesidad de generar un espacio de encuentro entre estos sujetos públicos, sociales y civiles a efecto de alcanzar tanto una clara socialización y enriquecimiento de las metas del propio PNPED como un adecuado cumplimiento de la LFPED.

Por ello, la generación de este esquema de coordinación y acuerdos para posibilitar una lucha efectiva contra la discriminación en México lleva a la convocatoria del Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que sería el resultado de una serie de actividades que se detalla enseguida.

Para alcanzar el Acuerdo se prevé la convocatoria a cuatro foros de discusión, organizados por el CONAPRED, a los que concurren representantes de las instancias públicas, sociales y civiles concernidas con el derecho a la no discriminación en México. Los cuatro foros temáticos serán el medio de presentación y fortalecimiento del PNPED. En ellos se discutirán las políticas antidiscriminatorias en materia de salud, educación, trabajo y justicia. Desde estos cuatro ámbitos se abordarán las peculiaridades de los grupos vulnerados: personas con discapacidad, mujeres, pueblos y comunidades indígenas, personas con preferencia sexual no convencional, minorías religiosas, personas que viven con VIH-sida, niñas y niños, jóvenes, adultos mayores, migrantes, refugiados y desplazados internos. Los foros temáticos responden a la estrategia para abordar todos los cuadrantes que se generan en el cruce de grupos vulnerados y ejes o ámbitos de acción institucional prioritaria.

En cada uno de estos foros se realizarán mesas de trabajo donde se discutirán, a partir del cruce entre los ejes de interés y los grupos vulnerados, los siguientes aspectos básicos del problema: 1) diagnóstico del estado de la discriminación en relación con cada uno de los grupos vulnerados y los ejes de interés; 2) análisis de los programas y políticas públicas, relativas a dichos grupos; 3) análisis de la materia presupuestal en relación con el problema de la discriminación y 4) análisis de la relación entre estigma y discriminación para cada uno de los grupos vulnerados. Sobre la base de estos trabajos se genera un documento, el Acuerdo Nacional para prevenir y Eliminar la Discriminación, que se espera sea públicamente asumido por las instituciones públicas federales, locales y municipales, así como por organizaciones sociales e instituciones académicas.

Al finalizar los cuatro foros temáticos se pretende obtener: acuerdos para que las instituciones públicas conozcan y apliquen a plenitud las obligaciones derivadas del artículo 1 de la Constitución y de la LFPED, acuerdos para que los gobiernos de cada entidad federativa realicen su Programa Estatal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; aportes y apoyos para diseñar políticas públicas y reformas legislativas en materia de no discriminación, el compromiso de todos los sujetos participantes para firmar el Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, y el comportamiento sobre un mecanismo de seguimiento y evaluación de las acciones derivadas del Acuerdo.

Foros temáticos sobre discriminación

Resultados esperados

Entidad	Resultados esperados
Instituciones federales	<ul style="list-style-type: none"> • Pleno conocimiento de la ley y disposición plena para su • Compromiso para firmar el Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
Gobiernos estatales	<ul style="list-style-type: none"> • Compromiso para firmar el Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación. • Diseño de acciones estatales para prevenir y eliminar la discriminación.
Gobiernos municipales	<ul style="list-style-type: none"> • Compromiso para firmar el Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación. • Diseño de acciones municipales para prevenir y eliminar la discriminación.
Organismos de la sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> • Compromiso para firmar el Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación. • Sistema de observación de las acciones contra la discriminación y favor de la igualdad.

(continúa...)

<p>Institutos y centros de investigación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Compromiso para firmar el Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación. • Red nacional para el desarrollo de investigaciones sobre discriminación. • Diseños de indicadores científico-sociales sobre discriminación. • Diseño de líneas de investigación sobre discriminación.
<p>CONAPRED</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Insumos para el diseño de políticas públicas y reformas legislativas.

(...finaliza)

7. ¿Cómo se va a evaluar?

7.1. Sistema de indicadores y seguimiento

La evaluación de la acción gubernamental y la rendición de cuentas son normas primordiales de la acción gubernamental establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Al respecto, el Plan determina la aplicación de un sistema claro y eficiente de medición de cuentas públicas, el cual “requiere la designación de responsables en las distintas actividades y programas de la administración pública federal, de tal manera que los culpables de ineficiencia o corrupción puedan ser inmediatamente detectados e identificados, para proceder en consecuencia. De este modo se facilita la adopción de acciones correctivas en los casos en los que sean necesarias, la adecuación de los proceso y proyectos, así como el fortalecimiento y consolidación de los objetivos planteados.

El PNPED pone en marcha un estrategia de seguimiento y evaluación de sus acciones institucionales, de aquellas realizadas por la administración pública federal y las establecidas en la LFPED como las medidas para prevenir la discriminación y las medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades.

La estrategia de evaluación estará conformada por una batería de indicadores de seguimiento, con el objeto de evaluar de forma periódica y sistemática el cumplimiento de las metas de las acciones directivas del PNPED, a través de distintos mecanismos de rendición de cuentas.

Cada acción específica contenida en el PNPED se traduce, para efectos de medición en una unidad de medida que puede dar cuenta de su consecución (un convenio, un estudio, una reforma legislativa, entre otros). En este sentido, cada acción debe arrojar una evidencia documental que dé cuenta de su realización. Sin embargo, es prácticamente imposible que el logro de los propósitos fundamentales de la legislación antidiscriminatoria en México, a saber, los de prevenir y eliminar la discriminación, se puede establecer sólo sobre la base de la agregación de estos resultados discretos medidos por su actividad específica. Ello hace necesaria la introducción de otros esquemas de seguimiento y evaluación de la acción legal e institucional contra la discriminación en México que comportan un sentido mas general.

Por ello, el Programa incluye la propuesta de construcción de un conjunto de esquemas y evaluación que tiene que ver con los siguientes rubros: 1) un esquema de seguimiento y evaluación del nivel de la aplicación de la legislación antidiscriminatoria en México, es decir, del grado de cumplimiento de la obligación legal de no discriminar en el país; y 2) un esquema de seguimiento y evaluación de la efectividad e impacto social de las políticas públicas diseñadas para avanzar en el terreno de la igualdad de trato en México.

Por su parte, el Acuerdo para Prevenir y Eliminar la Discriminación, previsto en este Programa, incluye un mecanismo de seguimiento de su aplicación, con el propósito de documentar los avances efectivos

logrados a partir de su firma, así como de las acciones y metas que eventualmente quedarán pendientes de realización.

Debe descartarse que en México el tratamiento de la discriminación no sólo es una novedad jurídica e institucional, sino que también lo es en ámbito de las ciencias sociales y sus proyectos de investigación actuales. Por ello, una de las prioridades de la PNPED es el apoyo y estímulo a investigaciones científico-sociales que produzcan un sistema de medición tanto del fenómeno discriminatorio en México como del efecto que sobre éste puede tener la aplicación de la legislación en la materia y las políticas públicas correspondientes. En este caso se busca disponer ,en un tiempo relativamente corto, de un instrumental analítico y metodológico similar al que se ha construido en el análisis y estudio de la pobreza y la desigualdad económica , instrumental que genera un alto nivel de certeza en la evaluaciones de la acción gubernamental que atiende esos problemas sociales. Esto implica que el CONAPRED tiene como prioridad fortalecer su relación con las instituciones de investigación social de mayor nivel del país a efectos de vincularse a la creación de estos recursos científicos para la medición y aplicación de los logros en el terreno de la no discriminación.

Estos indicadores de seguimiento para la acciones se harán del conocimiento público a efecto de que tanto los ciudadanos como las autoridades dispongan de elementos suficientes para juzgar si los objetivos del PNPED se han cumplido conforme a lo propuesto.

7.2 Rendición de cuentas

El CONAPRED elaborará un informe de rendición de cuentas anualmente, en el que participarán todas las dependencias y entidades

de la administración pública federal que tienen compromisos para la prevención y eliminación de la discriminación. Este informe de rendición de cuentas, responsabilidad del CONAPRED, será parte del informe anual de labores de este organismo público sectorizado. Adicionalmente, el CONAPRED emitirá constantemente informes especiales sobre la aplicación y/o problemáticas específicas sobre la discriminación.

Con el propósito de cumplir con los compromisos incluidos en el PNPED, el CONAPRED cuenta con el apoyo de los organismos coadyuvantes, quienes tienen la responsabilidad directa en la implementación y evaluación de cada acción. En todos los casos, el CONAPRED fungirá como la entidad coordinadora de la aplicación de dichas medidas.

La clasificación de los plazos de proyección para las metas derivadas del Programa en cortos, medianos y largos, se establece conforme a los tiempos administrativos con los que trabaja el propio CONAPRED, lo que permite una evaluación precisa del logro de las acciones institucionales aquí proyectadas. El corto plazo equivale a un año calendario, que se corresponde con los tiempos de ejecución del Programa Operativo Anual (POA) del CONAPRED, que es el esquema temporal para el reporte de acciones de esta institución. Esta medida facilita el seguimiento y certificación de los logros institucionales, al vincularlos de manera directa con las actividades anuales regulares del CONAPRED. El mediano plazo equivale a un trienio, que corresponde con el tiempo de gestión que la LFPED establece para la persona que ocupe la Presidencia del CONAPRED, lo que implica la posibilidad de medir la acción institucional a lo largo de una sola gestión de conducción de la institución y, en consecuencia, la coherencia y efectividad de las políticas públicas de un periodo completo de administración del CONAPRED. Finalmente, el largo plazo equivale a un sexenio pues,

aunque el concepto de largo plazo admite cierta indeterminación en su duración, para efectos del logro de objetivos de gestión institucional se requiere una medida coherente con la estructura administrativa del Estado mexicano y con sus ritmos y tiempos de funcionamiento. Un sexenio de medición supone dos gestiones en la presidencia del CONAPRED o bien una gestión de un trienio con una ratificación en el puesto por el mismo periodo. En todo caso, el largo plazo así entendido permite evaluar los efectos de mas largo aliento de la acción institucional y valorar, a la luz de las metas alcanzadas, la idoneidad de la estrategia de conducción de la política gubernamental en materia de no discriminación o, si es el caso, la necesidad de su revisión y reformulación.

Finalmente, las acciones que se propone este Programa se encontrarán contenidas en la cuenta de la hacienda pública federal, el informe de ejecución del Plan nacional de Desarrollo 2001-2006, el informe de labores de la Secretaría de Gobernación y el Informe de Gobierno del presidente de la República.

7.3 *Equema de seguimiento y evaluación de la aplicación de las medidas para prevenir la discriminación contenidas en la LFPED*

Medida	Cumplimiento o incumplimiento
I.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no impedir el acceso a la educación pública o privada, así como a becas e incentivos para la permanencia en los centros educativos, en los términos de las disposiciones aplicables.	Mediano plazo (3 años)

(continúa...)

Medida	Cumplimiento o incumplimiento
II.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no establecer contenidos, métodos e instrumentos pedagógicos en que se asignen papeles contrarios a la igualdad o que difundan una condición de subordinación.	Mediano plazo (3 años)
III.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no prohibir la libre elección de empleo, o restringir las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso en el mismo.	Mediano plazo (3 años)
IV.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no establecer diferencias en la remuneración, las prestaciones y las condiciones laborales para trabajos iguales.	Mediano plazo (3 años)
V.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no limitar el acceso a los programas de capacitación y de formación profesional	Mediano plazo (3 años)
VI.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no negar o limitar información sobre derechos reproductivos o impedir el libre ejercicio de la determinación del número y espaciamiento de los hijos e hijas	Mediano plazo (3 años)
VII.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no negar o condicionar los servicios de atención médica , o impedir a la persona la participación en las decisiones sobre su tratamiento médico o terapéutico dentro de sus posibilidades y medios	Mediano plazo (3 años)
VIII.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no impedir la participación en condiciones equitativas en asociaciones civiles, políticas o de cualquier otra índole.	Mediano plazo (3 años)
IX.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no negar o condicionar el derecho de participación política y, específicamente, el derecho al sufragio activo o pasivo, la elegibilidad y el acceso a todos los cargos públicos, así como la participación en el desarrollo y ejecución de políticas y programas de gobierno, en los casos y bajo los términos que establezcan las disposiciones aplicables.	Mediano plazo (3 años)

Medida	Cumplimiento o incumplimiento
X.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no impedir el ejercicio de los derechos de propiedad, administración y disposición de bienes de cualquier otro tipo.	Mediano plazo (3 años)
XI.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no impedir el acceso a la procuración e impartición de justicia.	Mediano plazo (3 años)
XII.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no impedir que se escuche a las personas en todo procedimiento judicial o administrativo en que se vean involucradas, incluyendo a las niñas y los niños en los caso que la ley así lo disponga, así como negar la asistencia de intérpretes en procedimientos administrativos o judiciales, de conformidad con las normas aplicables.	Mediano plazo (3 años)
XIII.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no aplicar cualquier tipo de uso o costumbre que atente contra la dignidad e integridad humana.	Mediano plazo (3 años)
XIV.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no impedir la libre elección del cónyuge o pareja.	Mediano plazo (3 años)
XV.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no ofender, ridiculizar o promover la violencia en los supuestos que se refiere el artículo 4 de la LFPED a través de mensajes e imágenes en los medios de comunicación.	Mediano plazo (3 años)
XVI.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no limitar la libre expresión de las ideas, impedir la libertad de pensamiento, conciencia o religión, o de prácticas o costumbres religiosas, siempre que éstas no atenten contra el orden público.	Mediano plazo (3 años)
XVII.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no negar la asistencia religiosa a personas privadas de la libertad, que presten servicio en las fuerzas armadas o que estén internadas en instituciones de salud o asistencia.	Mediano plazo (3 años)

(continúa...)

Medida	Cumplimiento o incumplimiento
XVIII.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no restringir el acceso a la información, salvo en aquellos supuestos que sean establecidos por las leyes nacionales e instrumentos jurídicos internacionales aplicables.	Mediano plazo (3 años)
XIX.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no obstaculizar las condiciones mínimas necesarias para el crecimiento y desarrollo saludable, especialmente de las niñas y los niños.	Mediano plazo (3 años)
XX.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no impedir el acceso a la seguridad social y sus beneficios o establecer limitaciones para la contratación de seguros médicos, salvo en los casos que la ley así lo disponga.	Mediano plazo (3 años)
XXI.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no limitar el derecho a la alimentación, la vivienda, el recreo y los servicios de atención médica adecuados, en los casos que la ley así lo prevea.	Mediano plazo (3 años)
XXII.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no impedir el acceso a cualquier servicio público o institución privada que preste servicios al público, así como limitar el acceso y libre desplazamiento en los espacios públicos.	Mediano plazo (3 años)
XXIII.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no explotar o dar un trato abusivo o degradante.	Mediano plazo (3 años)
XXIV.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no restringir la participación en actividades deportivas, recreativas o culturales.	Mediano plazo (3 años)
XXV.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no restringir o limitar a las comunidades indígenas el uso de su lengua, usos, costumbres y cultura, en actividades públicas o privadas, en términos de las disposiciones aplicables.	Mediano plazo (3 años)
XXVI.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no limitar o negar el otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones para el aprovechamiento, administración o usufructo de recursos naturales, una vez satisfechos los requisitos establecidos en la legislación aplicable.	Mediano plazo (3 años)

Medida	Cumplimiento o incumplimiento
XXVII.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no incitar al odio, violencia, rechazo, burla, difamación, injuria, persecución o exclusión.	Mediano plazo (3 años)
XXVIII.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no realizar o promover el maltrato físico o psicológico por la apariencia física, forma de vestir, hablar, gesticular o por asumir públicamente su preferencia sexual.	Mediano plazo (3 años)
XXIX.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de impedir cualquier otra conducta discriminatoria en los términos del artículo 4 de la LFPED.	Mediano plazo (3 años)

(...finaliza)

7.4 Esquema de seguimiento y evaluación de la aplicación de las medidas positivas y compensatorias contenidas en la LFPED a favor de la igualdad de oportunidades

Medida	Cumplimiento o incumplimiento
I.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de incentivar la educación mixta, fomentando la permanencia en el sistema educativo de las niñas y las mujeres en todos los niveles escolares.	Largo plazo (6 años)
II.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de ofrecer a las mujeres información completa y actualizada así como asesoramiento personalizado sobre salud reproductiva y métodos anticonceptivos.	Largo plazo (6 años)
III.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de garantizar , para las mujeres, el derecho de decidir sobre l número y el espaciamiento de sus hijos, estableciendo en las instituciones de salud y seguridad social las condiciones para la atención obligatoria de las mujeres que lo soliciten.	Largo plazo (6 años)
IV.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de procurar la creación de centros de desarrollo infantil y guarderías asegurando el acceso a os mismos para las hijas e hijos de las mujeres que lo soliciten	Largo plazo (6 años)

Medida	Cumplimiento o incumplimiento
V.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de instrumentar programas de atención médica y sanitaria para combatir la mortalidad y la desnutrición infantiles.	Largo plazo (6 años)
VI.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de impartir a las niñas y los niños educación para la reservación de la salud, el conocimiento integral de la sexualidad, la planificación familiar, la paternidad responsable y el respeto a los derechos humanos.	Largo plazo (6 años)
VII.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de promover el acceso a centros de desarrollo infantil, incluyendo a menores con discapacidad.	Largo plazo (6 años)
VIII.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de promover las condiciones necesarias para que los menores puedan convivir con sus padres o tutores, incluyendo políticas públicas de reunificación familiar para migrantes y personas privadas de la libertad.	Largo plazo (6 años)
IX.- Preferir, en igualdad de circunstancias, a las personas que tengan a su cargo menores de edad en el otorgamiento de becas, créditos u otros beneficios.	Largo plazo (6 años)
X.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de alentar la producción y difusión de libros para niños y niñas.	Largo plazo (6 años)
XI.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de promover la creación de instituciones que tutelen a los menores privados de su medio familiar, incluyendo hogares de guarda y albergues para estancias temporales.	Largo plazo (6 años)
XII.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de promover la recuperación física, psicológica y la integración social de todo menor víctima de abandono, explotación, malos tratos o conflictos armados.	Largo plazo (6 años)
XIII.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de proporcionar, en los términos de la legislación en la materia, asistencia legal y psicológica gratuita e intérprete a los niños y las niñas en los procedimientos judiciales y administrativos en que sea procedente.	Largo plazo (6 años)

Medida	Cumplimiento o incumplimiento
XIV.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de garantizar el acceso a los servicios de atención médica y seguridad social para las personas adultas mayores según lo dispuesto en la normatividad en la materia.	Largo plazo (6 años)
XV.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de procurar un nivel mínimo y decoroso de ingresos para las personas adultas mayores, a través de programas, conforme a las reglas de operación que al efecto se establezcan: a) de apoyo financiero directo y ayudas en especie; y b) de capacitación para el trabajo y de fomento a la creación de empleos.	Largo plazo (6 años)
XVI.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de garantizar, conforme a la legislación aplicable, asesoría jurídica gratuita para las personas adultas mayores, así como la asistencia de un representante legal cuando el afectado lo requiera.	Largo plazo (6 años)
XVII.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de promover un entorno que permita el libre acceso y desplazamiento a las personas con discapacidad.	Largo plazo (6 años)
XVIII.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de procurar la incorporación, permanencia y participación de las personas con discapacidad en las actividades educativas regulares en todos los niveles.	Largo plazo (6 años)
XIX.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de promover el otorgamiento, en los niveles de educación obligatoria, de las ayudas técnicas necesarias para cada discapacidad.	Largo plazo (6 años)
XX.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de crear programas permanentes de capacitación para el empleo y fomento a la integración laboral de las personas con discapacidad.	Largo plazo (6 años)
XXI.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de crear espacios de recreación adecuados para las personas con discapacidad.	Largo plazo (6 años)

(continúa...)

Medida	Cumplimiento o incumplimiento
XXIII.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de procurar la accesibilidad universal en los medios de transporte público de uso general.	Largo plazo (6 años)
XXIV.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de promover que todos los espacios e inmuebles públicos, o que presten servicios al público, tengan las adecuaciones físicas y de señalización para su acceso, libre desplazamiento y uso.	Largo plazo (6 años)
XXV.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de procurar que las vías generales de comunicación cuenten con señalamientos adecuados para permitir el libre tránsito de las personas con discapacidad	Largo plazo (6 años)
XXVI.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de informar y asesorar a los profesionales de la construcción acerca de los requisitos para facilitar el acceso y el uso de inmuebles a las personas con discapacidad.	Largo plazo (6 años)
XXVII.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de establecer programas educativos bilingües y que promuevan el intercambio cultural entre las comunidades indígenas.	Largo plazo (6 años)
XXVIII.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de crear un sistema de becas que fomente la alfabetización, la conclusión de la educación en todos los niveles y la capacitación para el empleo, en relación con los indígenas.	Largo plazo (6 años)
XXIX.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de crear programas permanentes de capacitación y actualización para los funcionarios públicos sobre la diversidad cultural de las comunidades indígenas.	Largo plazo (6 años)
XXX.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de emprender campañas permanentes de información en los medios de comunicación que promuevan el respeto a las culturas indígenas en el marco de los derechos humanos y las garantías individuales.	Largo plazo (6 años)

Medida	Cumplimiento o incumplimiento
XXXI.- En el marco de las leyes aplicables, cuando se fijan sanciones penales a indígenas, avance en el cumplimiento de la obligación legal de procurar que tratándose de penas alternativas, se imponga aquella distinta a la privativa de la libertad, así como promover la aplicación de sustitutivos penales y beneficios de preliberación, de conformidad con las normas aplicables.	Largo plazo (6 años)
XXXII.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de garantizar que, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte las personas indígenas, individual o colectivamente, se tomen en cuenta sus costumbres, y especificidades culturales, respetando los preceptos de la Constitución.	Largo plazo (6 años)
XXXIII.- Avance en el cumplimiento de la obligación legal de garantizar, a lo largo de cualquier proceso legal en que los indígenas tomen parte, el derecho a ser asistidos, si así lo solicitan, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua	Largo plazo (6 años)

(...finaliza)

7.5 Esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades

Metas	Proyección
I.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad en el ámbito de la salud.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
II.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad en el ámbito de la educación.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)

Metas	Proyección
III.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad en el ámbito del trabajo.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
IV.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad en el ámbito de acceso a la justicia.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
V.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas que viven con VIH-sida en el ámbito de la salud.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
VI.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas que viven con VIH-sida en el ámbito de la educación.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
VII.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas que viven con VIH-sida en el ámbito del trabajo.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
VIII.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas que viven con VIH-sida en el ámbito de acceso a la justicia.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
IX.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas adultas mayores en el ámbito de la salud..	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)

(continúa...)

Metas	Proyección
X.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas adultas mayores en el ámbito de la educación.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XI.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas adultas mayores en el ámbito del trabajo.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XII.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas adultas mayores en el ámbito de acceso a la justicia.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XIII.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para Los jóvenes en el ámbito de la salud..	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XIV.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para los jóvenes en el ámbito de la educación.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XV.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para Los jóvenes en el ámbito del trabajo.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XVI.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para los jóvenes en el ámbito de acceso a la justicia.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XVII.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para los niños y las niñas en el ámbito de la salud.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)

Metas	Proyección
XVIII.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para los niños y las niñas en el ámbito de la educación.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XIX.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para los niños y las niñas en el ámbito del trabajo.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XX.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para los niños y las niñas en el ámbito del acceso a la justicia.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXI.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las mujeres en el ámbito de la salud.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXII.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las mujeres en el ámbito de la educación.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXIII.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las mujeres en el ámbito del trabajo.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXIV.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las mujeres en el ámbito del acceso a la justicia.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXV.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para los migrantes en el ámbito de la salud.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)

(continúa...)

Metas	Proyección
XXVI.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para los migrantes en el ámbito de la educación.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXVII.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para los migrantes en el ámbito del trabajo.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXVIII.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para los migrantes en el ámbito del acceso de la justicia..	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXIX.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas con preferencia sexual no convencional en el ámbito de la salud.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXX.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas con preferencia sexual no convencional en el ámbito de la educación.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXXI.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas con preferencia sexual no convencional en el ámbito del trabajo.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXXII.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas con preferencia sexual no convencional en el ámbito del acceso a la justicia.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXXIII.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para los indígenas en el ámbito de la salud.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)

Metas	Proyección
XXXIV.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para los indígenas en el ámbito de la educación.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXXV.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para los indígenas en el ámbito del trabajo.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXXVI.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para los indígenas en el ámbito del acceso a la justicia.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXXVII.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para minorías religiosas en el ámbito de la salud.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXXVIII.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para minorías religiosas en el ámbito de la educación.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXXIX.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para minorías religiosas en el ámbito del trabajo.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XL.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para minorías religiosas en el ámbito del acceso a la justicia.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XLI.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para refugiados y desplazados en el ámbito de la salud.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)

(continúa...)

Metas	Proyección
XLII.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para refugiados y desplazados en el ámbito de la educación.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XLIII.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para refugiados y desplazados en el ámbito del trabajo.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XLIV.- Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para refugiados y desplazados en el ámbito del acceso a la justicia.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)

(...finaliza)

7.6. Esquema de seguimiento y evaluación de las acciones derivadas del Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Entidad	Resultados esperados	Unidad de medida	Variable
Instituciones federales	Pleno conocimiento de la LFPED y disposición plena para su aplicación.	Acuerdo	Corto plazo (1 año)
Gobiernos estatales	Compromiso para firmar el Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación.	Acuerdo	Corto plazo (1 año)
	Diseño de acciones estatales para prevenir y eliminar la discriminación.	Acuerdo	Corto plazo (1 año)
Gobiernos municipales	Compromiso para firmar el Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación.	Acuerdo	Corto plazo (1 año)
	Diseño de acciones municipales para prevenir y eliminar la discriminación.	Acuerdo	Corto plazo (1 año)

(continúa...)

Entidad	Resultados esperados	Unidad de medida	Variable
Organismos de la Sociedad Civil (OSC)	Compromiso para firmar el Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación.	Acuerdo	Corto plazo (1 año)
	Sistema de observación de las acciones contra la discriminación y a favor de la igualdad.	Acuerdo	Corto plazo (1 año)
Institutos de investigación	Compromiso para firmar el Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación.	Acuerdo	Corto plazo (1 año)
	Red nacional para el desarrollo sobre discriminación	Acuerdo	Corto plazo (1 año)
	Diseño de indicadores científico-sociales sobre discriminación	Acuerdo	Corto plazo (1 año)
	Diseño de líneas de investigación sobre discriminación	Acuerdo	Corto plazo (1 año)
CONAPRED	Insumos para el diseño de políticas públicas y reformas legislativas	Acuerdo	Corto plazo (1 año)
Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas, CONAPRED	Desarrollo de indicadores para medir la discriminación y el impacto de la legislación y las políticas públicas en el área de la salud.	Estudio	Mediano plazo (3 años)
	Desarrollo de indicadores para medir la discriminación y el impacto de la legislación y las políticas públicas en el área de la educación.	Estudio	Mediano plazo (3 años)
	Desarrollo de indicadores para medir la discriminación y el impacto de la legislación y las políticas públicas en el área del trabajo.	Estudio	Mediano plazo (3 años)
	Desarrollo de indicadores para medir la discriminación y el impacto de la legislación y las políticas públicas en el área de la justicia.	Estudio	Mediano plazo (3 años)
	Desarrollo de indicadores para medir la discriminación en México y el impacto de la legislación y las políticas públicas del Estado mexicano en materia de no discriminación.	Estudio	Mediano plazo (3 años)

(...finaliza)

Aguascalientes

(Porcentaje de la PEA)



Tasa de desocupación *total trimestral según entidad* *federativa*

Periodo	
2001	2.49
2002	2.90
2003	3.61
2004	4.66
2005	4.96
2004	
I	4.82
II	3.70
III	5.44
IV	4.71
2005	
I	4.67
II	5.31
III	5.50
IV	4.37
2006	
I	4.89

Fuente: www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=enot17&c=6614

Baja California

(Porcentaje de la PEA)

Periodo	
2001	1.69
2002	2.92
2003	3.01
2004	1.89
2005	1.43
2004	
I	1.59
II	1.53
III	2.38
IV	2.07
2005	
I	1.70
II	1.24
III	1.25
IV	1.54
2006	
I	1.60

Baja California Sur

(Porcentaje de la PEA)

Periodo	
2001	2.65
2002	2.48
2003	2.20
2004	2.34
2005	2.29
2004	
I	1.87
II	2.72
III	2.64
IV	2.15
2005	
I	2.53
II	2.30
III	2.51
IV	1.81
2006	
I	2.27

Campeche

(Porcentaje de la PEA)

Periodo	
2001	1.94
2002	1.78
2003	1.83
2004	2.21
2005	2.35
2004	
I	2.08
II	2.74
III	2.02
IV	2.02
2005	
I	2.40
II	2.63
III	2.60
IV	1.77
2006	
I	2.07

Coahuila de Zaragoza

(Porcentaje de la PEA)

Periodo	
2001	3.59
2002	4.82
2003	5.51
2004	4.83
2005	4.53
2004	
I	4.99
II	4.44
III	4.90
IV	5.00
2005	
I	5.02
II	4.70
III	4.34
IV	4.08
2006	
I	5.89

Colima

(Porcentaje de la PEA)

Periodo	
2001	2.97
2002	2.33
2003	2.25
2004	2.47
2005	3.00
2004	
I	2.67
II	2.53
III	2.30
IV	2.39
2005	
I	3.09
II	2.51
III	3.26
IV	3.13
2006	
I	3.67

Chiapas

(Porcentaje de la PEA)

Periodo	
2001	1.90
2002	1.91
2003	1.98
2004	1.86
2005	2.11
2004	
I	2.10
II	1.93
III	1.83
IV	1.61
2005	
I	2.15
II	2.09
III	2.44
IV	1.75
2006	
I	1.87

Chihuahua

(Porcentaje de la PEA)

Periodo	
2001	2.70
2002	3.74
2003	3.49
2004	2.62
2005	2.51
2004	
I	3.30
II	1.83
III	2.79
IV	2.57
2005	
I	3.34
II	2.11
III	2.40
IV	2.18
2006	
I	2.96

Distrito Federal

(Porcentaje de la PEA)

Periodo	
2001	3.84
2002	3.88
2003	4.59
2004	5.93
2005	5.57
2004	
I	6.22
II	6.15
III	6.53
IV	4.83
2005	
I	5.68
II	5.37
III	6.36
IV	4.87
2006	
I	5.52

Durango

(Porcentaje de la PEA)

Periodo	
2001	3.32
2002	3.71
2003	4.76
2004	5.56
2005	3.40
2004	
I	6.54
II	4.15
III	6.85
IV	4.74
2005	
I	4.04
II	3.32
III	3.31
IV	2.95
2006	
I	4.04

Guanajuato

(Porcentaje de la PEA)

Periodo	
2001	2.95
2002	3.13
2003	4.40
2004	4.99
2005	3.86
2004	
I	5.82
II	4.53
III	4.81
IV	4.82
2005	
I	4.67
II	4.11
III	3.92
IV	2.72
2006	
I	3.37

Guerrero

Hidalgo

(Porcentaje de la PEA)

(Porcentaje de la PEA)

Periodo	
2001	0.44
2002	0.43
2003	0.62
2004	0.87
2005	1.10
2004	
I	0.61
II	0.66
III	0.90
IV	1.31
2005	
I	1.44
II	1.15
III	1.05
IV	0.76
2006	
I	1.17

Periodo	
2001	2.48
2002	2.29
2003	1.79
2004	2.90
2005	3.08
2004	
I	3.05
II	2.04
III	3.33
IV	3.20
2005	
I	3.23
II	3.36
III	2.32
IV	3.41
2006	
I	3.53

Jalisco

(Porcentaje de la PEA)

Periodo	
2001	2.52
2002	3.43
2003	3.43
2004	3.94
2005	3.60
2004	
I	4.04
II	3.79
III	4.12
IV	3.83
2005	
I	3.82
II	2.95
III	4.27
IV	3.34
2006	
I	3.91

México

(Porcentaje de la PEA)

Periodo	
2001	3.60
2002	3.79
2003	4.34
2004	5.59
2005	5.06
2004	
I	5.44
II	5.17
III	6.50
IV	5.29
2005	
I	5.56
II	5.47
III	5.03
IV	4.18
2006	
I	4.16

Michoacán de Ocampo

Morelos

(Porcentaje de la PEA)

(Porcentaje de la PEA)

Periodo	
2001	2.11
2002	1.62
2003	2.19
2004	2.16
2005	2.70
2004	
I	2.28
II	1.81
III	2.14
IV	2.44
2005	
I	2.19
II	2.59
III	3.28
IV	2.73
2006	
I	2.93

Periodo	
2001	1.39
2002	1.48
2003	2.85
2004	3.13
2005	2.60
2004	
I	3.18
II	3.20
III	3.53
IV	2.64
2005	
I	2.73
II	2.75
III	2.52
IV	2.40
2006	
I	2.47

Nayarit

(Porcentaje de la PEA)

Periodo	
2001	2.40
2002	2.92
2003	2.58
2004	2.70
2005	2.31
2004	
I	2.64
II	2.26
III	3.09
IV	2.82
2005	
I	2.30
II	2.30
III	2.67
IV	1.96
2006	
I	2.74

Nuevo León

(Porcentaje de la PEA)

Periodo	
2001	3.46
2002	4.40
2003	5.21
2004	5.55
2005	5.15
2004	
I	6.07
II	5.66
III	5.80
IV	4.70
2005	
I	5.43
II	4.73
III	5.95
IV	4.48
2006	
I	4.71

Oaxaca

(Porcentaje de la PEA)

Periodo	
2001	1.06
2002	0.62
2003	0.95
2004	0.98
2005	1.67
2004	
I	0.98
II	0.81
III	1.22
IV	0.93
2005	
I	1.82
II	1.47
III	2.02
IV	1.38
2006	
I	1.71

Puebla

(Porcentaje de la PEA)

Periodo	
2001	1.80
2002	1.95
2003	2.29
2004	2.30
2005	3.09
2004	
I	2.38
II	2.17
III	2.04
IV	2.62
2005	
I	3.23
II	2.80
III	3.27
IV	3.05
2006	
I	3.64

Querétaro Arteaga

(Porcentaje de la PEA)

Periodo	
2001	2.18
2002	3.18
2003	4.00
2004	4.38
2005	3.97
2004	
I	5.66
II	4.47
III	3.78
IV	3.61
2005	
I	4.13
II	3.92
III	4.29
IV	3.51
2006	
I	4.90

Quintana Roo

(Porcentaje de la PEA)

Periodo	
2001	1.40
2002	1.36
2003	2.20
2004	2.51
2005	2.46
2004	
I	2.43
II	1.92
III	3.14
IV	2.59
2005	
I	2.46
II	2.25
III	2.49
IV	2.65
2006	
I	2.47

San Luis Potosí

(Porcentaje de la PEA)

Periodo	
2001	1.83
2002	1.42
2003	2.32
2004	2.64
2005	2.63
2004	
I	2.05
II	2.53
III	2.86
IV	3.14
2005	
I	3.11
II	2.51
III	2.72
IV	2.16
2006	
I	2.39

Sinaloa

(Porcentaje de la PEA)

Periodo	
2001	4.10
2002	3.61
2003	3.51
2004	4.53
2005	3.19
2004	
I	3.34
II	4.95
III	5.47
IV	4.37
2005	
I	2.99
II	3.27
III	3.66
IV	2.84
2006	
I	3.00

Sonora

(Porcentaje de la PEA)

Periodo	
2001	5.23
2002	6.22
2003	5.62
2004	5.26
2005	3.42
2004	
I	4.99
II	5.59
III	6.73
IV	3.75
2005	
I	3.65
II	3.19
III	4.11
IV	2.73
2006	
I	2.83

Tabasco

(Porcentaje de la PEA)

Periodo	
2001	3.41
2002	2.21
2003	1.73
2004	2.67
2005	3.29
2004	
I	3.14
II	3.06
III	2.14
IV	2.38
2005	
I	3.61
II	2.89
III	3.69
IV	2.98
2006	
I	3.58

Tamaulipas

(Porcentaje de la PEA)

Periodo	
2001	3.49
2002	4.04
2003	5.00
2004	5.42
2005	4.21
2004	
I	5.49
II	4.68
III	5.50
IV	6.02
2005	
I	5.05
II	4.11
III	4.78
IV	2.91
2006	
I	3.86

Tlaxcala

(Porcentaje de la PEA)

Periodo	
2001	3.10
2002	3.60
2003	2.96
2004	3.76
2005	4.36
2004	
I	3.81
II	3.84
III	4.32
IV	3.07
2005	
I	3.89
II	4.45
III	4.98
IV	4.12
2006	
I	5.71

Veracruz de Ignacio de la Llave

Yucatán

(Porcentaje de la PEA)

(Porcentaje de la PEA)

Periodo	
2001	2.10
2002	2.16
2003	2.70
2004	3.64
2005	2.39
2004	
I	3.87
II	2.51
III	4.08
IV	4.10
2005	
I	3.28
II	2.31
III	1.74
IV	2.24
2006	
I	2.43

Periodo	
2001	1.73
2002	1.55
2003	1.96
2004	2.56
2005	2.52
2004	
I	2.73
II	2.68
III	2.04
IV	2.80
2005	
I	2.57
II	2.36
III	2.71
IV	2.45
2006	
I	2.25

Zacatecas

(Porcentaje de la PEA)

Periodo	
2001	2.53
2002	2.15
2003	3.57
2004	2.70
2005	2.75
2004	
I	3.22
II	2.41
III	2.56
IV	2.61
2005	
I	3.10
II	2.40
III	3.32
IV	2.20
2006	
I	3.58

NOTA: La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) entró en vigor para el 100% de la muestra a partir del 1er. trimestre de 2005. Los resultados de los trimestres anteriores se obtienen de aplicar criterios ENOE en la construcción del indicador a las bases de datos de su encuesta antecesora (ENE) completando la brecha remanente con un factor de ajuste según la cobertura y tipo de población (total, hombres y mujeres).

FUENTE: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Población de 14 años y más.



Acción Pública
y desarrollo local
Ricardo Uvalle Berrones*

La publicación de un libro siempre es motivo de satisfacción porque contribuye al debate y difusión de las ideas, lo cual favorece la ampliación de los horizontes del conocimiento. El único modo de que el conocimiento avance es cuando los textos publicados son motivo de reflexión, réplica y análisis para dar paso a posturas coincidentes y convergentes que en el mundo de las ciencias y las humanidades son elementos ordinarios. En este sentido, un libro es también oportunidad para dialogar con el autor en términos de duda, afirmación o coincidencia. Que mejor ocasión que un libro publicado tenga un lugar tanto en la vida académica como profesional para que contribuya a esclarecer, puntualizar y aportar sistemas conceptuales y metodológicos que son bienvenidos para comprender y explicar la complejidad del mundo contemporáneo.

En esta ocasión el libro *Acción Pública y desarrollo local* publicado por el Fondo de Cultura Económica en el 2005, cuyo autor es Enrique Cabrero Mendoza, es ejemplo de cómo el horizonte del conocimiento relacionado con los asuntos administrativos y de gobierno abre una ventana amplia para identificar

**Profesor e Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.*

elementos novedosos, atractivos y sugerentes para llevar a cabo el estudio del ámbito local de la gestión pública sobre todo en tiempos de una intensa democratización del poder. Se trata de un libro no sólo serio, sino con fortaleza metodológica que abona en una interesante disertación sobre la complejidad de los asuntos locales desde una perspectiva que tiene como característica el vínculo exitoso entre conceptos y realidad, entre método y problemas de estudio; entre propuestas y sugerencias que rebasan los planteamientos ortodoxos sobre la esfera de lo local.

A partir de diversas estrategias metodológicas que articulan la importancia de la acción pública, el estudio y aplicación de las políticas públicas, el cambio institucional y el cambio organizacional, la acción pública para el espacio regional y la acción pública local relacionada con el desarrollo, el autor construye un sistema de conocimiento que se nutre con la reflexión conceptual y heurística, lo cual permite ahondar en el universo de la interpretación y el terreno de lo empírico de lo que son los espacios públicos de la acción local. Hay un tratamiento cuidadoso y riguroso que da como resultado el análisis puntual de las realidades administrativas, gubernamentales, públicas, políticas, institucionales y organizacionales que se configuran a partir de seleccionar diversos objetos de conocimiento con fines de argumentación y experimentación.

Un mérito del libro es el trabajo empírico que contiene porque da oportunidad de asociar la calidad de los argumentos con los datos y evidencias en un ejercicio que da como resultado la producción del conocimiento relevante. Para ello, el autor selecciona cuatro ciudades -sedes municipales- que son el laboratorio del trabajo de investigación que se realiza. Toluca, León, Aguascalientes y San Luis Potosí son el

referente institucional, empírico y operativo que permite desarrollar un enfoque que abre caminos para entender realidades de manera específica y sobre todo, a partir de elementos precisos que contribuyen a identificar el dinamismo de los espacios locales, las capacidades de gestión pública, la aceptación o el rechazo de los ciudadanos respecto de la tarea de gobernar; el modo de aprovechar recursos públicos, el cumplimiento de objetivos y metas, el cumplimiento de la agenda institucional, las perspectivas del desarrollo, la importancia de los factores endógenos y exógenos que influyen en el desarrollo de las instituciones.

Éstos elementos que tienen como eje de ubicación la diversidad, pluralidad e interrelación de la acción pública, es testimonio de cómo las sociedades contemporáneas se integran por personas, grupos y organizaciones que tienen capacidad para influir y participar en la esfera de la corresponsabilidad. Por ello, el libro es un veta para conocer cómo frente a nuevas realidades locales es importante no caer en la postura determinista de que la acción pública es únicamente una acción de gobierno. Hoy día la acción pública da cauce a lo público de la sociedad y a lo público del gobierno para estructurar capacidades de respuesta, definir agendas y adoptar acciones conjuntas que destacan la interacción de los ciudadanos y las instituciones públicas.

Otra faceta importante del libro es que el autor analiza los ámbitos de los gobiernos en lo local a partir de categorías que son centrales en la Teoría de la Organización a saber: cambio, continuidad, inercia, innovación, ruptura y estabilidad. Estas categorías son útiles para situar los rumbos que siguen las comunidades locales, así como las instituciones de gobierno. Reflejan tiempos, condiciones, actores, procesos y acciones que es importante destacar para corroborar que

no hay rutas predeterminadas en el desarrollo de las sociedades, las comunidades y los gobiernos. Las categorías de referencia tienen la ventaja de explicar los espacios públicos locales en su especificidad y complejidad y en ese sentido, puntualizan el sentido, condiciones y desenvolvimiento de las instituciones en la suma de movimientos locales que dan como resultado una acción pública no convencional, sino novedosa y diversa.

El gobierno local no es más lo que el centro desea, sino un conjunto de respuestas que revelan cómo a partir de los motores del desarrollo autónomo es posible la gestión pública en áreas cada vez más democratizadas que en los últimos 20 años, se han constituido en palancas de un desarrollo que se explica a partir de fuerzas, recursos y organizaciones que no se supeditan a tutela alguna.

Los principales cambios políticos que el país vive, han tenido su origen en el espacio de lo local y por tal motivo; la lógica clásica –verticalidad del poder- de la centralización y la descentralización ha ingresado a esferas de redefinición, redistribución y transferencia de atribuciones que dan cuenta de una mayor autonomía política y administrativa que permite configurar centros de decisión y acción que tienen además, más fortaleza institucional a diferencia de otros tiempos.

Con las ideas del autor es factible entender con mejores elementos por qué en México se ha transitado de la visión de los niveles de gobierno a la cosmovisión de lo que son los órdenes de gobierno, en particular, el que concierne a los espacios de lo local. En este sentido, la acción pública contribuye a ubicar con mayor claridad la naturaleza de los órdenes de gobierno entendidos como estructuras fundamentales en la construcción y el desarrollo de las redes de políticas públicas. El

nexo entre acción pública y políticas públicas es uno de los aportes más destacados del libro y proporciona datos relevantes para conceptualizar el significado del poder público entendido como el poder de los ciudadanos.

En este sentido, el orden local de gobierno denota que hay autonomía y capacidad de gestión que no pueden soslayarse para entender los tiempos de la dimensión pública en el desarrollo social. El orden de gobierno no se circunscribe a lo administrativo ni lo jurídico, sino que se reconoce en él que hay energías colectivas, movimientos políticos, relaciones de poder y estrategias de acción que son parte medular en la organización y el ejercicio del poder. En el libro, el alcance de la acción pública da paso para entender de manera más puntual el lugar que ocupan los gobiernos como instituciones que tienen a su cargo la conducción y coordinación de los esfuerzos sociales, políticos y económicos. Esto implica que hay una vida ciudadana más activa y contestaria que reclama derechos y oportunidades para intervenir en la atención y solución de los asuntos públicos.

Para el autor, la acción pública es palanca central para alcanzar el desarrollo endógeno, es decir, depende de las capacidades e iniciativas que se generan en los espacios locales el ritmo de crecimiento, expansión y consolidación de las condiciones de vida que se requieren para asegurar la convivencia de la pluralidad, las expectativas y el cumplimiento de las metas colectivas. Los tiempos del mecenazgo centralista son inviables en momentos en que la capacidad interior de los sistemas sociales juega un papel fundamental en el modo de construir e institucionalizar las acciones públicas. Es impensable el retorno a los patrones del centralismo que llegaron a limitar la inventiva y el trabajo emprendedor de las comunidades locales. El pensamiento del autor es

claro en relación a la importancia del desarrollo endógeno que en la actualidad es uno de los imperativos más importantes en la agenda de los gobiernos y las comunidades que tienen visión de futuro.

El libro de Enrique Cabrero Mendoza es fuente obligada de consulta para situar los alcances y eficacia de la acción pública local. No puede estar ausente de los programas de estudio ni en la práctica del ejercicio profesional de los interesados en el gobierno y en la administración pública.

Criterios para colaborar en la Revista IAPEM



La Revista IAPEM tiene como propósito fundamental desde su fundación en 1989, difundir ensayos científicos especializados en Administración Pública Local, con énfasis en el Estado de México.

En sus páginas, se publican además, ordenamientos jurídicos, reseñas, convocatorias e información relevante sobre administración pública y disciplinas afines.

El Consejo Directivo del IAPEM 2004-2007, a través de este medio, invita a los asociados y docentes del Instituto, servidores públicos, estudiantes y estudiosos de nuestra disciplina, a participar en la Revista IAPEM, entregando o remitiendo ensayos y colaboraciones para tal fin, mismas que deberán cumplir con los siguientes criterios básicos:

1. Los ensayos deberán abordar preferentemente alguna de las siguientes temáticas:

- *Planeación Municipal y Proyectos de Inversión Local*
- *Políticas Públicas Estatales y Municipales*

- *Administración Pública Municipal*
- *Innovaciones en Sistemas de Organización e Información para la Gestión Pública Local*
- *Administración Pública Local y Reforma Fiscal*
- *Programas Sociales Gubernamentales*
- *Gobierno Electrónico*
- *Gestión Pública y Medios*
- *Administración Local y Procuración de Justicia*
- *Participación Social y Gestión Pública Local*
- *Finanzas Públicas Locales*
- *Actualización del Marco Jurídico y Normativo de la Administración Pública Local*
- *Ética en el Servicio Público*
- *Rendición de Cuentas*
- *Nuevas Tecnologías en la Administración Pública Local*
- *Nuevas Modalidades de Prestación de Servicios Públicos Locales*
- *Calidad y Productividad en el Servicio Público*
- *Colaboración y Cooperación Intergubernamental*
- *Federalismo y Municipalismo*

2. Los ensayos serán inéditos, no habiéndose publicado en cualquier medio impreso. El incumplimiento de este criterio, será únicamente responsabilidad del autor o autores que entreguen o remitan los trabajos.

3. Los ensayos deberán cumplir las siguientes características: claridad en el lenguaje; calidad y actualidad de la información, rigor metodológico, originalidad y relevancia de las aportaciones teóricas y prácticas a la gestión pública local.

4. Los ensayos deberán tener una extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25, incluidas en ellas anexos y bibliografía, escritos en español en hojas tamaño carta, a doble espacio, en letra Arial de 11 puntos con interlineado de 18 puntos, con el margen superior, inferior e izquierdo de 3 cm. y el margen derecho de 2.5 cm. Las reseñas seguirán los mismos criterios, pero tendrán como extensión máxima 5 cuartillas.

5. Los ensayos y colaboraciones se entregarán, además de su versión impresa, en disquete de 3.5 para computadora, en Word para Windows versión reciente. No se devolverán originales.

6. La carátula debe incluir, en la parte superior, el título correcto del ensayo, el que no excederá de dos renglones, así como el nombre completo del autor o autores, y en la parte inferior, en nota al pie de página, datos de identificación relevantes como: si son asociados del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.; cargo actual; actividad profesional; último(s) grado(s) académico(s); obras publicadas, y las actividades académicas y profesionales más relevantes.

7. Las referencias que se utilicen en el texto, serán estrictamente las necesarias e irán como notas, al pie de la página, como se ejemplifica a continuación:

() Guerrero Orozco, Omar. (Preparación y Estudio introductorio). Ciencia del Estado. Juan Enrique Von Justi. Toluca, México. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1996. p. LVI.

8. Las referencias generales o bibliografía no excederán de 20 y se incluirán al final del trabajo, conteniendo los elementos básicos de

identificación de una publicación, como enseguida se muestra:

Chanes Nieto, José. La Obra de Luis de la Rosa. Toluca, México. Ed. IAPEM. 2000. 461 pp. (Colección La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos).

Braibant, Guy. "Reflexiones actuales sobre Administración Pública", en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. Número 16. Octubre-diciembre. 1992. Toluca, México. IAPEM. pp. 87-101.

9. Los términos técnicos o conceptos que aparezcan en el texto deberán definirse con claridad en la primera mención, al igual que las abreviaturas. La inclusión de cuadros, gráficas o tablas se realizará sólo en caso de que faciliten la comprensión del texto y se citarán las fuentes originales que sirvieron de base para su elaboración.

10. Los trabajos se acompañarán de un resumen curricular de los autores.

11. El Comité Editorial del IAPEM verificará que se cumplan los puntos establecidos en estos criterios; dictaminará qué trabajos serán publicados, y podrá exigir a los autores de los mismos, si así lo requiere el caso, que atiendan sus recomendaciones y observaciones. Asimismo, el IAPEM podrá hacer corrección de estilo y adecuaciones editoriales.

12. El Instituto entregará al autor o autores de cada uno de los ensayos, un total de 3 ejemplares del número de la Revista IAPEM, en que sus trabajos fueron publicados.

13. Cualquier asunto relacionado con los ensayos y colaboraciones no incluido en el presente, será resuelto por el Comité Editorial del IAPEM.

(Nota. Las colaboraciones se entregarán directamente para su consideración editorial al Instituto, o, en su caso, por conducto del respectivo Coordinador del número de la Revista IAPEM).

Mayores informes:

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.
www.iapem.org.mx

Coordinación de Investigación
Paseo Matlazincas 2008,
Barrio La Teresona,
Toluca, México.

Tels.: (01 722) 167 10 03, 167 10 05 y
167 10 06.

e-mail: instituto@iapem.org.mx

investigacion@iapem.org.mx

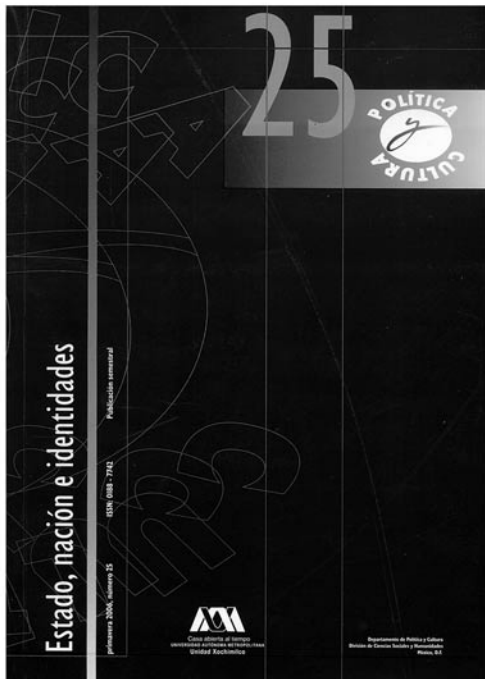
abazan@iapem.org.mx



LAICIDAD	
— Carlos Pereda	<i>El laicismo también como actitud</i>
— Luis Salazar Carrón	<i>Religiones, laicidad y política en el siglo XXI</i>
— Pedro Salazar Ugarte	<i>Laicidad y democracia constitucional</i>
— Francesco Rimoli	<i>Estado laico e integración en la perspectiva constitucional</i>
ARTÍCULOS	
— Riccardo Gaarimoni	<i>Deregación y después</i>
— Guillermo Lariguet	<i>Conflictos típicos geminos, ponderación y límites de la racionalidad jurídica</i>
— Emanuele Vitale	<i>Rawls y el "derecho de gentes"</i>
— Carlos Pérez	<i>Derecho y literatura</i>
NOTAS	
— Francesca Poggi	<i>Sobre Razón jurídica e interpretación de Giuseppe Sacca</i>
— Ramón Ortega	<i>Sobre la interpretación del derecho de Manuel Segura</i>
— Miguel Carbonell	<i>Ultrapasando a la Constitución. La Suprema Corte canta la libertad de expresión</i>
— Francisca Pou	<i>El precio de disentir. El debate interno en la Corte</i>
APÉNDICE	
— José Ramón Cossío y Juan Silva Meza	<i>Voto de minoría sobre el caso "Iandera"</i>

ISSN 1405-0218





Índice

Presentación	3
Articulaciones estatales y orden mundial	
Estado, globalización y exclusión social	9
<i>Miguel Ángel Vite Pérez</i>	
Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir	27
<i>Ernesto Soto Reyes Garmendia</i>	
Crítica a la <i>orientación por valores</i> sobre regímenes internacionales	47
<i>Federico Manchón</i>	
Nacionalismos e identidades	
Los nacionalismos antes de las naciones	79
<i>Ramón Máiz</i>	
<i>Volem viure</i> : nacionalismo occitano en el sur francés	113
<i>Valente A. Contreras Romero</i>	



Año 11 No. 33
enero - marzo 2006

Contenido	
Editorial: Nuevos Retos Graciela Peraza de Jiménez	
EN LA MIRA: Investigación e Innovación Tecnológica	
• Vera Gamica, José (Universidad de Los Lagos-Chile) Los clusters industriales y sus implicancias estratégicas: Una visión de América Latina Industrial Clusters and Their Strategic Implications: A Vision of Latin America	11
• Peña Cejolla, Jesús y Flores Urbáez, Mardo (UESB-Venezuela) Evaluación de las agendas de investigación e innovación en Venezuela Research and Innovation Agendas: An Evaluation of Venezuelan Policies for Innovation	29
TRIMESTRE	
• Andrade Castro, Jesús Alberto y Campo-Rodrigo, María Susana (LUZ-Venezuela) Tecnologías de Información: Indicadores de la Inclusión digital Information Technologies: Indicators of Social Digital Inclusion	49
• Arigas, Wilcey; Useche, María Cristina y Queipo, Beatriz (LUZ-Venezuela) El entorno venezolano en las telecomunicaciones: ¿Influente o influido? The Venezuelan Environment in Telecommunications: Influential or Influenced?	74
• Salcedo, Irma y Romero, Juan José (INEC-Venezuela) Cultura Organizacional y Gestión de la Calidad en una Empresa del Estado venezolano Cultural Organization and Quality Management in a Venezuelan State Company	83
• Mendoza de Ferner, Humilinda y Rodríguez P., María (Universidad de Carabobo-Venezuela) El trabajo como fenómeno de autoorganización Work as a Phenomenon of Self-Organization	105
• Cuñano, Edm., Morales, Edwidge y Leal González, Nila (LUZ-Venezuela) Nueva Gerencia Pública en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Desafíos y perspectivas New Public Management in the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela	122
EVENTOS	
• III Congreso Internacional de Gerencia en América Latina	135
• III Reunión Internacional de Gestión de Investigación y Desarrollo. Lugar: San Juan de Puerto Rico, del 15 al 19 de Mayo de 2006	136
REVISTAS	139
NORMAS, FORMATO DE ARBITRAJE E INSTRUCCIONES PARA LOS ÁRBITROS	143

UNIVERSIDAD DEL ZULIA (LUZ)
Centro de Estudios de la Empresa
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales

Revista
Venezolana de
Gerencia **R/G**



colofón