

REVISTA

iapem

INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO, A.C.

Lo Público Estatal y lo Público Social

Los postulados modernos del Estado
y la administración pública

Las decisiones políticas y la ética

Hacia el Federalismo de Redes en México:

La transformación de la expresión territorial del régimen político

Aproximaciones Psicoanalíticas a la Política y a la Gestión Pública

Seguridad Social y Estado Moderno

El servicio público y la profesionalización en el Estado Moderno

Análisis de la política pública hacia los adultos mayores,
en el Distrito Federal

Instituto de Administración Pública del Estado de México

Miembros Fundadores

Carlos Hank González†
Andrés Caso Lombardo
Jorge Larís 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 Coflado
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 Avila Villegas
José I. Rubí Salazar
Martha H. González Calderón
Cesáreo A. Domínguez Díaz
CONSEJEROS

Jesús M. Rojas Sánchez
TESORERO

Valentín J. Iturbe Pozadas
SECRETARIO EJECUTIVO

Directorio

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

Valentín J. Iturbe Pozadas
SECRETARIO EJECUTIVO

COORDINADORES

Carlos A. Chapa Silva
CAPACITACIÓN Y DESARROLLO
PROFESIONAL

Beatriz Alarcón Osornio
EXTENSIÓN E IMAGEN

Adriana E. Bazán Trousselle
INVESTIGACIÓN

Juan A. Montes de Oca Alvarez
INFORMÁTICA Y SISTEMAS

César Montoya Garduño
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

José F. Salazar Rodríguez
VALLE DE CHALCO

Salvador Torres Silva
IXTLAHUACA

Antonino Bernal Blancas
IXTAPAN DE LA SAL

Juan Castillo Navarrete
TOLUCA

Eulalio Díaz Sánchez
AMANALCO DE BECERRA

Sedes

TOLUCA

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

Comité Editorial

Ricardo Uvalle Berrones
PRESIDENTE

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

VOCALES

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIO TECNICO

Edición

© Revista IAPEM
Instituto de Administración Pública del
Estado de México, A.C.

Director de la Revista
Ricardo Uvalle Berrones

Coordinación de Investigación
Coordinación de Extensión e Imagen

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Col. La Merced, Toluca, México,
C.P. 50080. Tels. (01 722) 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,
(diciembre 2005)

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:
L.D.G. Manolo Trujillo Arriola
Diseño y fotografía de portada:
Guadalupe Bernal Martínez

Editorial

El contexto actual de las instituciones públicas se caracteriza por combinar tiempos de crisis, incertidumbre, cambio y turbulencias que generan en las relaciones entre la sociedad y el Estado, un panorama complejo que exige que los sistemas administrativos se encuentren en alerta para tener mayor capacidad de respuesta. Los retos presentes y por venir, obligan a que los cuadros profesionales de la Administración pública tengan la capacidad de atender con mayor eficacia los asuntos y problemas que se originan con la vida asociada.

Como nunca, el mundo contemporáneo es un cúmulo de acontecimientos que se suceden con rapidez y se interrelacionan unos con otros hasta configurar un ámbito de restricciones y oportunidades que deben valorarse para adoptar decisiones políticas y llevar a cabo la implementación de las políticas públicas. Una característica de los problemas públicos es que no tienen existencia singular, esto es, no tienen identidad única, sino que se nutren de la concurrencia de factores que tienen distintos puntos de gestación, hasta articularse en variables que necesitan tratarse con óptica multidimensional, capacidad institucional y respuestas oportunas.

Los problemas públicos no existen por sí mismos, sino que son definidos por las autoridades para atender situaciones irregulares o indeseables que se manifiestan en la vida en común y que

exigen tratamiento de carácter institucional. Ante éste hecho, la lectura de la realidad objetiva tiene que efectuarse con sapiencia y responsabilidad para valorar desde el ángulo de gobierno, lo que debe ser objeto de análisis institucional para dar paso a la estructuración de decisiones y acciones públicas. En esta tarea, influyen numerosos elementos que deben situarse debidamente para recomendar formas de atención y desde luego, los tipos de respuestas que es importante definir a manera de soluciones públicas.

Así, la tarea de los administradores del Estado es de amplia envergadura, pues de ellos depende cómo se institucionalizan los problemas colectivos, para asegurar la estabilidad y gobernabilidad democráticas. A diferencia de los tiempos ordinarios y regulares que respondieron en lo particular a la sociedad industrial y que permitieron el ejercicio de la planeación, la programación y el control en términos ortodoxos, es decir, previsibles, el tiempo de la sociedad de la información o del conocimiento como la actual, es de inestabilidad y falta de certeza para pronosticar el comportamiento del futuro.

El futuro no es más lo que viene, sino que es parte del tiempo presente, con lo cual la tarea de los gobiernos y los administradores públicos tiene que adaptarse con innovación e iniciativas audaces a momentos y situaciones que no tienen punto de reposo. La relación necesaria, pero a veces intrincada entre el cambio y la

estabilidad, es el referente más conspicuo para que las instituciones públicas respondan con oportunidad y eficacia a la transformación de la realidad objetiva.

En este sentido, la administración de la sociedad no es únicamente la prestación o generación de los bienes y servicios que la comunidad civil y política necesita, sino que debe involucrarse a la vez, en la construcción de la institucionalidad que se requiere en las sociedades democráticas para que se desarrollen con más certidumbre. La institucionalidad democrática no es producto exclusivo de los gobiernos y los dirigentes políticos, sino que se logra con la participación y representación de la sociedad, las negociaciones entre los actores protagónicos del poder y el logro de acuerdos que permiten la adopción de normas, reglas, estructuras y procesos encaminados a dar viabilidad a la acción de gobierno.

Por otra parte, la Administración pública no puede ni debe dedicarse únicamente a dar cumplimiento al orden jurídico, sino que también debe ser un actor de primer orden en la creación de las condiciones que permiten a la sociedad desenvolverse con productividad, eficacia y equidad. Desde el momento en que la Administración pública fortalece los procesos de la institucionalidad democrática, contribuye a que la vida privada y la vida en común tengan los apoyos que se necesitan para que sean

las palancas de la productividad colectiva. Conseguir acuerdos entre los espacios privado y lo público para definir metas comunes, es tarea que la Administración pública debe cumplir de modo insoslayable.

Por ello, la capacidad instalada directivos, administradores, tecnologías, metodologías, técnicas, destrezas, habilidades, recursos de la Administración pública han de conjugarse para definir los paradigmas que hagan posible que la vida de la sociedad sea más fructífera, justa y emprendedora. La administración de la vida pública implica tareas de dirección política y la adopción de políticas públicas que contribuyan a transformar positivamente modos y condiciones de vida.

Nada justifica la eficacia de la Administración pública si la sociedad no alcanza niveles óptimos de calidad de vida y desarrollo integral. En este sentido, las políticas de ajuste económico y las políticas de restricción social, deben entenderse como medios correctivos, nunca como un fin en sí mismo. Son medios correctivos para diluir situaciones anómalas que desde el aparato gubernamental frenan las capacidades de la sociedad para vivir con progreso; pero no se justifican para que su adopción sea demasiado prolongada y en detrimento del bienestar social e individual. Le corresponde a los administradores del Estado tener visión de corto, mediano y largo plazo para convertir las instituciones

gubernamentales en palancas de desarrollo, no de estancamiento.

Enlazar lo antes posible el desarrollo justo y equilibrado con las tareas de la Administración pública, es imperativo para remontar y revertir el atraso, la marginación y la exclusión social, los cuales demuestran que la lucha contra la desigualdad social es un compromiso irrenunciable del poder democrático. La Administración sin referencia al desarrollo deseado y esperado desde la sociedad civil, carece de legitimidad política, y corre el riesgo de convertirse en una “caja negra” que se ocupa más de sí misma, no de la sociedad y los ciudadanos.

Cuando la Administración pública se compromete con las políticas del desarrollo justo y creativo, los mercados se expanden, la productividad aumenta, es más sano financiar la seguridad y el bienestar sociales; aumenta la calidad de vida de manera más amplia y la sociedad tiene un mejor panorama para tener expectativas y por ende, confianza en las propias instituciones administrativas. Mientras el desarrollado sea postergado o desestimulado para favorecer las políticas asistencialista -distribución de valor monetario a grupos necesitados pero sin remontar los efectos nocivos de sus condiciones adversas de vida-, no habrá oportunidad para que las fuerzas productivas y los procesos de distribución social alcancen un alto grado de

efectividad. Sin desarrollo equitativo y continuo, la sociedad no avanza, el Estado limita su horizonte de eficacia y la Administración pública es confinada a cumplir objetivos y metas que son intrascendentes, lo cual significa que la inercia y las rutinas per se le toman la delantera al progreso y la calidad de vida.

La recuperación de lo estatal en el sentido positivo es importante para puntualizar los compromisos sociales y económicos de la Administración pública porque implica superar la bifurcación innecesaria entre la sociedad y el Estado. Lo estatal es indispensable para que la Administración pública impulse el desarrollo sin restricciones maniqueas que únicamente desalientan los esfuerzos que se orientan a producir riqueza y distribuirla con equidad. Lo estatal no es antagónico con la sociedad ni el mercado; tampoco con las organizaciones ciudadanas que se preocupan y ocupan por los asuntos públicos e incluso pueden intervenir de manera corresponsable en su atención y solución. Lo estatal es eje indiscutible que convoca y coordina los esfuerzos sociales para que la vida pública no sea un coto cerrado o reservado únicamente a la burocracia gubernamental.

En la lógica de lo estatal, la Administración pública es la institución que tiene a su cargo la dirección de la sociedad y por ello está comprometida con las políticas públicas que tienen como objetivo superar condiciones adversas de vida

hasta conseguir que las relaciones asimétricas entre los grupos, regiones y comunidades sean cada vez menos pronunciadas. La recuperación pública de la Administración pública es consecuencia de que su relación con la sociedad no sea accidentada ni errática, sino funcional para convertirse en una institución que consigue el respeto y reconocimiento por parte de los ciudadanos.

En consecuencia, la Administración pública debe reconocerse como la administración del espacio público, sin renunciar a los compromisos que tiene con la esfera de lo estatal, misma que reconoce su utilidad normativa, pragmática y legítima. De este modo, lo público del Estado y lo público de la sociedad, son ámbitos de complementariedad hasta conseguir la articulación de esfuerzos y recursos que deben aprovecharse considerando que éstos son escasos, y por tanto, deben aprovecharse de manera estratégica e inteligente.

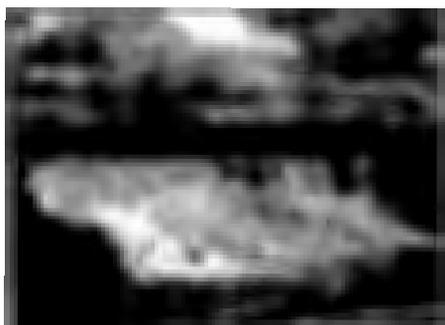
En el presente número, plumas calificadas del quehacer académico y profesional, analizan diversos temas que se relacionan con la Administración pública contemporánea y que son importantes para entenderla en los procesos públicos del poder. Lo relacionado con los postulados del Estado moderno y la administración pública, el significado de las decisiones políticas desde el mirador de la ética, la formación del federalismo de redes en México;

el vínculo entre el psicoanálisis, la política y la gestión pública para efectos de la vida pública, el sentido de la seguridad social y el Estado moderno, la correlación entre el servicio público y la profesionalización de los servidores al servicio del Estado, así como la orientación política y económica de los programas asistenciales del Gobierno del Distrito Federal, son ángulos de reflexión que permiten comprender mejor el comportamiento institucional de la propia Administración pública. Sin duda, las ideas de los autores son esclarecedoras en razón de los tópicos que analizan.

Contenido

Artículos	13
Los postulados modernos del Estado y la administración pública <i>Noé Pérez Bello</i>	13
Las decisiones políticas y la ética <i>Julián Salazar Medina</i>	55
Hacia el Federalismo de Redes en México: La transformación de la expresión territorial del régimen político <i>Cuauhtémoc Paz Cuevas</i>	73
Aproximaciones Psicoanalíticas a la Política y a la gestión Pública <i>Rodolfo A. Jiménez Guzmán</i>	109
Seguridad Social y Estado Moderno <i>Maribel Hernández Güereca</i>	131
El servicio público y la profesionalización en el Estado Moderno <i>Arturo Nieto</i>	185
Análisis de la política pública hacia los adultos mayores, en el Distrito Federal <i>Alfredo Carmona Casas</i> <i>Denhi Rosas Zárate</i>	211

Agenda Glocal	267
Numeralia	301
El Derecho a la Información	301
Reseña de Libro	311
La transformación procedimental y democrática de la administración pública <i>Reseña elaborada por: Adriana E. Bazán Trousselle</i>	311
Criterios para colaborar en la Revista IAPEM	315
Revistas de interés	321



Los postulados modernos del Estado y la administración pública

Noé Pérez Bello*

Abstract

El artículo explica los postulados centrales que definen la organización y el funcionamiento del Estado y la Administración pública en la sociedad moderna, considerando su importancia en las relaciones políticas y sociales que corresponden a etapas de vida que transcurren de manera compleja hasta construir las bases institucionales que justifican el ejercicio material del poder, que es aspecto vital en la forma en que se impone para garantizar la seguridad y eficacia en la vida asociada.

Palabras clave: Administración pública, Estado, eficacia, organización, poder y racionalidad.

The article explains the central postulates that define the organization and the operation of the State and the public Administration in the modern society, considering their importance in the political relations and social that correspond to life stages which they pass of complex way until constructing the institutional bases that justify the material exercise of the power, that is vital aspect in the form in which it prevails to guarantee the security and effectiveness in the associate life.

Key words: Public administration, State, effectiveness, organization, power and rationality.

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

Introducción

En los tiempos de grandes cambios y transformaciones en todos los aspectos de la vida social, económica, política y cultural, las categorías y conceptos de las ciencias sociales tienen que revisarse y replantearse en términos de conocimiento y comprensión que permitan dar sentido a la explicación y el entendimiento de la realidad.

Todas las instituciones y organizaciones poseen cualidades innatas y peculiares que determinan sus capacidades reales y potenciales, así como sus límites funcionales dentro de una unicidad que las caracteriza como singulares y exclusivas; en este caso, el Estado moderno y la Administración pública se pueden contextualizar a través de sus postulados genealógicos que les dan un carácter específico y dinámico para entender el tiempo y el espacio que les corresponde vivir.

Los postulados modernos del Estado y la Administración pública permiten entender la fortaleza y vigencia que poseen como instituciones sólidamente creadas por el intelecto humano para conservar y desarrollar a la sociedad con procesos que se relacionan y articulan con el interés público y las diversas formas de la vida colectiva.

El Estado moderno y la Administración pública son entes reales que tienen su propio origen, perfil y alcance en la época moderna; por su utilidad y papel que desempeñan en la sociedad, son imprescindibles para la consecución de fines que logren dar orden, seguridad y bienestar a la sociedad. En este enfoque, son valorados por su acción instrumental; por los fines y resultados que concreten eficientemente en su relación con la sociedad y por la legitimidad obtengan por parte de los ciudadanos.

Los postulados que definen el perfil institucional del Estado y la Administración pública no son rígidos ni tampoco eliminan la posibilidad del cambio y la transformación; por el contrario, se convierten en elementos dinámicos y flexibles que se insertan en la estructura, tiempos y espacios en que transita la sociedad moderna.

El objetivo del presente artículo es analizar la importancia de los postulados modernos distintivos del Estado y la Administración pública como características específicas que sólo se explican en razón de su acción y desempeño en la vida asociada.

Contexto

Europa occidental fue el escenario de una gran transformación durante los siglos del XIV al XVI, del cambio de una sociedad medieval fragmentada y atomizada con una economía agrícola de autoconsumo y una cultura intelectual dominada por la Iglesia a una sociedad con instituciones políticas y administrativas centralizadas, con economía urbana y mercantil y una cultura dominada por el individuo.

Así mismo, fue testigo de la formación y el desarrollo de un movimiento social, humano, artístico y cultural denominado Renacimiento¹, en el cual aparecen fenómenos inéditos que van a trastocar la convivencia colectiva occidental desde sus cimientos materiales e ideológicos hasta proponer una nueva visión y concepto moderno² de la vida.

¹ "...el Renacimiento apareció como el triunfo de la personalidad, el descubrimiento del hombre, el sentido consciente de una libertad creadora infinita", Ettore A. Albertoni, Historia de las doctrinas políticas en Italia, p. 79.

² "Moderno es lo que está según el modo; se entiende el modo nuevo, modificación o moda que en tal presente ha surgido frente a los modos viejos, tradicionales, que se usaron en el pasado. La palabra <moderno> expresa, pues, la conciencia de una nueva vida, superior a la antigua, y a la vez el imperativo de estar a la altura de los tiempos. Para el <moderno>, no serlo equivale a caer bajo el nivel histórico", José Ortega y Gasset, La rebelión de las masas, p. 92.

Los inicios de este movimiento renacentista estuvieron ligados al espíritu de libertad y creatividad que surge en las ciudades del norte de Italia (Florencia, Ferrara, Milán, Génova y Venecia) en las que se había propiciado una cultura urbana, la posesión de dominios territoriales (incluso fuera de la península italiana) y la supremacía de una jerarquía laica (excepto Roma) y de ahí se difundieron de manera universal e irreversible rasgos típicos y característicos: el descubrimiento del mundo y el descubrimiento del hombre; mismos que se oponían básicamente a la idea teológica y señorial del mundo medieval, la cual había anulado prácticamente durante siglos, la individualidad y creatividad del ser humano.

En este sentido, el Renacimiento significó en diversos aspectos (artístico, filosófico, social, económico, político, científico, cultural y espiritual) una profunda revolución y transformación paradigmática³ en donde la sociedad transita de una situación de incertidumbre, de confusión entre lo nuevo por un lado y lo viejo y conocido por el otro, manifestándose en todos los países de occidente, y sobre todo, el retorno a los postulados de la cultura grecoromana, en contraposición a la cultura metafísica medieval; asimismo, rompe con una tradición de mil años de esta cultura señorial al construir el pensamiento científico y tecnológico⁴. Sus características peculiares se integran a través de las

³ "...'paradigmas'. Considero a éstos como realizaciones científicas universalmente reconocidas que durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica", Thomas S. Kuhn, La estructura de las revoluciones científicas, p.13. Kuhn demostró que un paradigma es válido en un momento histórico dado, es decir, que los paradigmas no son eternos ni inmutables y se modifican en función del crecimiento de las llamadas anomalías que el paradigma predominante no logra explicar.

⁴ "Por medio de la investigación científica, el hombre ha alcanzado una reconstrucción conceptual del mundo que es cada vez más amplia, profunda y exacta... La ciencia como actividad – como investigación – pertenece a la vida social; en cuanto se la aplica al mejoramiento de nuestro medio natural y artificial, a la invención y manufactura de bienes materiales y culturales la ciencia se convierte en tecnología", Mario Bunge, La ciencia, su método y su filosofía, p. 9.

nuevas formas y contenidos en el arte y la ciencia, en el sentimiento y la personalidad y sobretodo en el nuevo tipo de hombre y de organización política y administrativa.

A partir de estos nuevos horizontes del saber, del conocimiento y la comprensión⁵, el hombre se convierte en el centro del universo y con ello vigorizará su concepto de individualidad adquiriendo un sentido menos religioso y menos dogmático para transformarse en un ser más materialista, realista y egoísta a través del fenómeno del humanismo. Éste hará renacer a los ínclitos pensadores de la antigüedad, cuyas teorías estarán en boga nuevamente para producir un conocimiento inusitado que se difunde a toda la actividad social de la época, y lo más importante, influirán de manera invaluable en la concepción teórica⁶ de la formación del Estado moderno, ya que los humanistas, a diferencia de los hombres de la Edad Media, conceptúan a la antigüedad como un periodo terminado pero que puede ser objetivo; por ello debe existir voluntad para entender a los clásicos y contextualizarlos en el momento y las circunstancias en que vivieron⁷.

Diversos y sobresalientes fenómenos incidieron en esta gran transformación de la vida occidental, mismos que alcanzarían un desarrollo mundial de dimensiones insospechadas: la quiebra de la

⁵ "Conocer y comprender no son lo mismo, pero están interrelacionados; la comprensión está basada en el conocimiento y éste no puede proceder sin una preliminar e implícita comprensión". Hannah Arendt, *De la historia a la acción*, p. 32.

⁶ "Las teorías científicas son enunciados universales; son, como todas las representaciones, sistemas de signos o símbolos. Las teorías son redes que lanzamos para apresar aquello que llamamos <el mundo>: para racionalizarlo, explicarlo y dominarlo. Y tratamos de que la malla sea cada vez mas fina", Karl, R. Popper, *La lógica de la investigación científica*, p. 57.

⁷ " A diferencia de los hombres de la Edad Media, los humanistas miran la antigüedad como una época concluida, pero precisamente en cuanto tal, finalmente susceptible de objetivarse; la tentativa de conferir sentidos siempre nuevos a una tradición que el intérprete considera ininterrumpida es sustituida por la voluntad de entender a los clásicos y situarlos en la época y en la cultura que les son propias", Maurizio Ferraris, *La hermenéutica*, p.10.

unidad cristiana en Europa occidental como resultado de herejías y contestaciones críticas a la Iglesia de Roma en la baja Edad Media y que culmina con la Reforma protestante enarbolada por Martín Lutero y un largo período de guerras de religión que iniciaron desde principios del siglo XVI; la aparición de grupos capitalistas (banqueros, comerciantes e industriales) vinculada al desarrollo urbano y al creciente peso de la actividad mercantil; los cambios en la estructura social del antiguo régimen, el protagonismo de nuevos grupos sociales muy dinámicos en su comportamiento, movimientos de población del campo a las ciudades; cambios en la atmósfera cultural que se manifiestan con el avance tecnológico, el desarrollo del saber basado en la razón, en la idea de progreso y en la responsabilidad humana de dominar el mundo, los descubrimientos científicos y geográficos que modificaron los hábitos materiales de la sociedad europea y su visión con el entorno a escala mundial; desde la perspectiva política, el fenómeno más conspicuo fue la configuración del Estado moderno, el cual concretará la expresión de nuevas formas de organización del poder, el desarrollo de modelos de gobierno, la generación de formas de administración, el crecimiento de instrumentos de coacción y aparición y consolidación de la diplomacia.

El Estado⁸ moderno es realidad y producto del Renacimiento humanista⁹, su origen es consecuencia de los conflictos políticos entre los poderes universales (Imperio e Iglesia) y los poderes locales (reinos, feudos, estamentos, municipios, corporaciones, partidos); por ello,

⁸ "...el Estado es una organización que tiene por objeto concentrar, ejercer y retener el poder para gobernar y administrar los conflictos de la sociedad. En este caso, de la sociedad moderna, misma que se gesta desde la etapa del Renacimiento Italiano", Ricardo Uvalle, Los nuevos derroteros de la vida estatal, p. 52.

⁹ "<<Renacimiento, es decir, renacer de la Antigüedad clásica en el arte, la ciencia y la vida>>; <<humanismo..., formación de la humanidad..., desarrollo perfecto de las facultades y aptitudes interiores y exteriores del hombre>>". Werner Naef, La idea del estado en la edad moderna, p. 33.

se convierte en organización macrofísica para dirimirlos y evitar que la sociedad se consuma en pugnas, al imponerse y erigirse sobre las fuerzas supraestatales e infraestatales que oponían gran resistencia a las mutaciones en los ámbitos económicos, sociales, políticos y culturales.

En las mencionadas condiciones temporales y espaciales, se forma el Estado como una supremacía política, de un gran contenido poderoso e incesante que monopoliza con la fuerza de la administración, los cometidos de carácter general y se convierte en organización regia de la sociedad y el hombre, a pesar del Imperio y la Iglesia.

Desde su origen, podemos caracterizar al Estado moderno y su administración bajo algunos postulados que los diferencian concretamente de organizaciones políticas precedentes (polis, civitas, regnum, imperium, respublica)¹⁰ y que los han sostenido y consolidado históricamente como realidades tangibles y objetivas, como entidades relativas, como fuerzas supremas e instituciones regias para ordenar, organizar, conservar y desarrollar a la sociedad.

Para la realización de estas importantes tareas, el Estado inicia la expropiación y concentración del poder administrativo que se hallaba fragmentado y repartido entre diversos grupos privilegiados como la Iglesia, la nobleza, las ciudades, los reinos, los estamentos y las corporaciones, con ello, las funciones administrativas, judiciales, bélicas, fiscales, económicas, sociales, culturales y políticas, y las centraliza

¹⁰ "Los griegos nombraron al estado polis, término idéntico a ciudad, una de las razones fundamentales por la cual su ciencia del estado tuvo que construirse sobre la base del estado-ciudad, y nunca pudo atreverse a concebir al estado- territorial...La terminología política de los romanos muestra el mismo tipo: el estado es la civitas, la comunidad de todos los ciudadanos, o la res publica, la cosa común al pueblo como comunidad". Mario de la Cueva, La idea del estado, p. 27.

para convertirlas en una tupida red administrativa y burocrática que van a representar el poder del Estado en la sociedad y ejercer un mandato para el bien general.

Por tanto, el Estado moderno es un Estado administrativo. La administración se convierte en la actividad estatal por excelencia y en medio sustantivo y esencial para la realización de la gran empresa política de autoridad, orden y unidad a través de las innovaciones institucionales administrativas que tipifican la nueva organización política de la sociedad: ejército militar permanente, impuestos regulares de ámbito nacional, funcionarios que dependen directamente del poder central, control y desarrollo del comercio y ampliación y perfección de la diplomacia.

En este contexto, se generan las categorías fundamentales de lo estatal y lo administrativo, las cuales determinan las características innatas que sólo el Estado moderno y la Administración pública poseen y que son: artificialidad, laicismo, secularización, racionalidad, constitucionalidad y valoración; mismos que se convierten en los pilares que sostendrán, mantendrán y consolidarán ambas instituciones, dándoles un perfil de carácter moderno, independientemente de las formas, cambios y activaciones que adquieran en su proceso histórico y vivencial; de este modo, lo estatal y lo administrativo es aquello que pertenece y corresponde exclusiva y singularmente al Estado y su acción como una organización y como un modo de hacer las cosas para vigorizar, mantener y optimizar la vida que la sociedad necesita.

Bajo estas consideraciones, es importante destacar que artificialidad, laicismo, secularización, constitucionalidad y valoración, significan también elementos claves y sustantivos en la naturaleza y alcance de

la administración pública moderna como actividad organizadora del Estado en la sociedad. En este sentido a continuación se explican las categorías mencionadas.

Artificialidad

Durante el Renacimiento humanista tiene su origen el Estado moderno como un artefacto, es decir, no como un ente natural o espontáneo que se genera sin la influencia o intervención del hombre, sino como un ente que es producto del intelecto y del cálculo¹¹ humanos, es una cosa¹² fabricada por la voluntad colectiva y convencional del hombre, ya que los humanos inventan, transforman y experimentan; es una realidad física, concreta y por tanto perfectible, algo objetivamente exterior al individuo, pero producto de su voluntad e ingenio, es también experimentable, real y tangible. “En suma el Estado no es una sustancia natural; es exactamente, un artefacto real, algo volitiva y laboriosamente añadido al mundo”¹³; no es cosa natural, es un invento artificial que contradice a la naturaleza y a lo divino, es una obra de arte y un efecto de la voluntad de los individuos.

El ser humano, en su afán de enfrentar y transformar la naturaleza, crea artificios que le permitan satisfacer sus necesidades, intereses y deseos. Crea a la sociedad como una máxima necesidad y una gran

¹¹ “cálculo...procedimiento que se debe seguir para averiguar si las proposiciones planteadas son verdaderas o falsas...el cálculo no se limita a los números, sino que puede referirse a cualquier objeto material o abstracto”. Gilles Dowek, *La lógica*, p. 32.

¹² “Es cosa todo objeto de conocimiento que no es naturalmente penetrable para la inteligencia, todo aquello de lo que no podemos darnos una idea adecuada por un simple procedimiento de análisis mental, todo lo que el espíritu no puede llegar a comprender más que a condición de salir de sí mismo por vía de la observación y la experimentación, pasando progresivamente de los caracteres más exteriores y mas accesibles inmediatamente a los menos visibles y más profundos”. Émile Durkheim, *Las reglas del método sociológico*, p. 18 - 19.

¹³ Gonzalo Fernández de la Mora, *Del Estado ideal al Estado de razón*, p. 62.

convención de intereses, porque es lo más natural para vivir como humanos, vivir socialmente; inventa también mitos, ritos, religiones, magias, leyendas, ceremonias, para imponer lo sobrenatural y utilizarlo en su provecho; en este sentido, concibe a la institución artificial por excelencia que es la organización estatal moderna.

Por ello, el Estado y la administración se convierten en instrumentos que el hombre fabrica para obtener una utilidad y también en medios para lograr metas y objetivos posteriores; son artefactos ancilares a un fin determinado: el orden, la justicia, el bien común y el desarrollo. De esta manera, dichos artefactos no pueden ser entes autárquicos, puesto que deben rendir cuentas y demostrar y probar sus capacidades prácticas; tampoco se justifican por sí mismos, sino por su utilidad y rentabilidad¹⁴.

La artificialidad del Estado y la administración se reconocen como obras de arte¹⁵, de creación calculada, de arquitectura. Son obras de arte porque en las mismas se plasma el ingenio, el espíritu, el conocimiento, la destreza y la tecnicidad de la humanidad contra la naturaleza; son creados, formados y concebidos de manera consciente y calculada como una necesidad de la sociedad para conservarse y desarrollarse; su arquitectura¹⁶ está compuesta de una estructura de finos arreglos

¹⁴ "La bondad de un Estado se mide por su capacidad para realizar el orden, la justicia y el desarrollo. Esto es lo que exige la propia naturaleza instrumental del artefacto político por excelencia. Pero es que, además, sólo este método permite operar de modo estrictamente empírico. El orden social es un dato tan estadísticamente mensurable como sus contrarios los desórdenes". Ibid. p. 90.

¹⁵ "...aparece el moderno espíritu europeo del Estado, entregándose por vez primera libremente a sus propios impulsos, revelando con excesiva frecuencia ese desenfrenado egoísmo que hace escarnio de todo derecho y ahoga en germen toda sana formación. Ahora bien, donde esta tendencia queda superada o equilibrada de algún modo, surge algo nuevo y vivo en la historia: el Estado como creación calculada y consciente, como obra de arte". Jacob Burckhardt, La cultura del renacimiento en Italia. p. 2.

¹⁶ "La arquitectura del estado da cuenta de que es una creación artificial, producto del ingenio humano. Es una arquitectura que testimonia el fino arreglo de sus partes físicas, institucionales, organizativas y técnicas. Es una arquitectura donde el saber científico y cultural es puesto al servicio de objetivos específicos como son los que se persiguen con la política y el poder". Ricardo Uvalle Berrones, Op. cit. p. 50.

en sus partes materiales, institucionales, organizativas y técnicas que están diseñadas y proyectadas para atender a la lógica del poder y al proceso administrativo para cumplir fines determinados y específicos.

Por tanto, en la época moderna, el Estado y su administración se convierten en los mayores y más precisos artefactos que el hombre crea para mejorar su entorno y condición dentro del ámbito de la naturaleza.

Laicidad

El Estado moderno para pervivir, debió imponerse a poderosas fuerzas supraestatales¹⁷ que competían por el poder político de la sociedad: el Imperio y la Iglesia. Significaron éstas las instituciones más poderosas a las que el Estado hizo frente para rescatar, defender, independizar y salvar al hombre y a la sociedad de toda influencia perniciosa tanto pagana como eclesiástica y religiosa, por lo tanto, fue necesario demarcar un límite preciso con ambas.

Sin embargo, fue la Iglesia cristiana la institución que representó el verdadero adversario a vencer por parte del Estado moderno, ya que el Imperio con pretensiones universales (Imperio de Carlos V, Imperio otomano de Selim I y Solimán el Magnífico y el Imperio moscovita de Iván IV, el Terrible), durante el inicio del siglo XVI, se encuentra muy

¹⁷ "...es de carácter supraestatal, porque aquí el poder -constituido por la Iglesia romana o por el Sacro Imperio- no coincide con un territorio determinado y su población... aparece extraordinariamente reducido lo específicamente estatal, es decir, aquel poder público que se extiende sobre todo un territorio de soberanía -y no más allá-, sobre todo el reino de Francia, de Inglaterra, etc." Werner Naef, Op. cit., p. 10.

debilitado como potencia pero todavía vivo como idea¹⁸. Estos ideales imperiales fundamentaban sus pretensiones dominantes en la sucesión al Imperio romano, con Roma como capital del mismo, esta fue la idea de Imperium que trascendió hasta épocas posteriores.

Históricamente, la relación entre los poderes espiritual y temporal ha constituido uno de los factores más importantes para la conformación del Estado moderno; en los inicios de esta relación, el emperador romano representante del poder temporal, fue objeto de culto universal en todo el imperio, fue el integrador y unificador de la civitas y la religión cristiana, hasta que el cristianismo, representante del poder espiritual, separa lo que es de Dios de lo que es del César.

Posteriormente, durante la decadencia y descomposición del Imperio romano, el cristianismo se fortalece al convertirse en la religión oficial y elimina la añeja costumbre de rendir culto al emperador, lo que provoca que el género humano encuentre en la religión cristiana, el elemento integrador, unificador que lo salvará materialmente en este mundo del sojuzgamiento del Imperio romano y espiritualmente de una vida mundana.

Durante la Edad Media, el papado como representante de la Iglesia cristiana se fue imponiendo al emperador¹⁹, ya que éste sufre un

¹⁸ "La idea imperial, herencia de la Antigüedad clásica, fue uno de los temas esenciales del pensamiento político de la Edad Media y, en particular, del pensamiento político alemán. En una época en que los hombres solían interpretar los acontecimientos como una repetición de un estado de cosas anterior, esa idea significó la aspiración profunda a un universalismo, cuyos orígenes eran a la vez romanos y cristianos". Jacques Droz, *Historia de las doctrinas políticas en Alemania*, p. 9.

¹⁹ "El papa y el emperador se dividían la autoridad que estuvo unida antes bajo los emperadores romanos; el primero actuaba como el supremo señor espiritual, y el segundo en la misma calidad, pero en lo temporal. De esto resultaba que la posición del emperador era más incierta que la del papa. No sólo tenía que luchar contra los avances del papado, sino también contra la independencia territorial de los distintos reyes y príncipes". R. H. S. Crossman, *Biografía del Estado moderno*, p. 25.

debilitamiento por la relevante importancia que adquieren las ciudades y por el desmembramiento territorial de occidente; en consecuencia, mientras el Imperio se derrumba y desintegra, la estructura y organización de la Iglesia se mantienen firmes y consolidadas.

De esta forma, la religión cristiana, entendida como la fe en un orden del mundo creado por voluntad divina, como el acuerdo con el cual se construye el camino de salvación de una comunidad y por lo tanto de cada uno de los individuos que desempeñan un papel en esa comunidad, dominó al mundo occidental en la época medieval, después de que el cristianismo triunfó sobre la idolatría romana a partir del siglo IV D.C. periodo durante el cual la Iglesia se impuso y predominó en todos los aspectos de la vida: social, cultural, política y económica.

Por tanto, el clero tenía gran influencia en el sometimiento de la sociedad a la religión cristiana y con ello ejercía un poder espiritual y material sólo contrastante con la nobleza feudal, ya que ésta nunca se sometió a los designios eclesiásticos ni a los mandatos religiosos que no satisficieran sus intereses de grupo, y durante muchos siglos, dicha aristocracia laica trató de sostener la independencia de la sociedad respecto de toda influencia religiosa por medio de la teoría del derecho divino de los reyes, surgida de las controversias entre el papa y el emperador por la supremacía soberana²⁰.

Ante la confusión de poderes y acciones en la época medieval en donde se identificaban lo religioso con lo político, lo político con lo social, lo social con

²⁰ " De las controversias entre el papa y el emperador surgió una teoría que con el tiempo va a desempeñar un importante papel en los futuros conflictos antipapales y en la realización, hasta tiempos de la Reforma, de aquello que no pudo hacerse cuando el Papa Juan XXII aniquiló a Luis de Baviera. Esta teoría no es otra que la del derecho divino que asiste al gobierno temporal para independizarse de la potestad del papa. En el siglo XIV hace su aparición la teoría del Derecho Divino de los Emperadores, que, con algunas modificaciones menos importantes de lo que generalmente se supone, tomó nueva forma durante los siglos XVI y XVII para constituir la teoría del Derecho divino de los Reyes". John Neville Figgis, El derecho divino de los reyes, p.45.

lo ético, lo ético con lo moral²¹, es sobretodo la Iglesia quien imponía y sacaba mayor provecho de la religión²² como forma de vida o creencia basada en una relación con el universo a través de Dios.

Existieron obstáculos insuperables para la Iglesia en torno a sus pretensiones de dominio espiritual y temporal para formar una organización teocrática, la naturaleza misma del cristianismo al no tener fuerza física y conquistar almas únicamente por la palabra y sostener la idea de que la obediencia es una prescripción divina, su origen moral se manifiesta en toda la sociedad; por ello, la Iglesia tenía gran influencia pero no tenía el poder, ya que para tomar verdadera posesión de la sociedad, es preciso juzgar, administrar, mandar, percibir impuestos, disponer de las rentas.

En este sentido, la Iglesia cristiana siempre se mantuvo al lado del gobierno de la sociedad, ya que nunca logró eliminarlo ni remplazarlo, por lo cual tuvo que renunciar a su tentativa de dominar a la sociedad. Asimismo, se identifica con la condición de los vencidos, que son mayoría, por tanto tenía que sobreponerse a los vencedores, pero cuando aspiró a esta facultad de dominio, se enfrentó a la soberbia y resistencia de la nobleza feudal y esta aristocracia laica la combatió y la hizo fracasar en su intento por instaurar una organización teocrática de la sociedad.

²¹ "En una sociedad en que tal separación no existe, todas las esferas de la vida social se identifican: lo religioso equivale a lo político, lo político a lo social, lo social a lo ético, etcétera. Estado y sociedad son entonces la misma cosa...La sociedad antigua jamás conoció esta separación de elementos: la prueba la da el hecho de que los antiguos no pudieron nunca (ni se lo propusieron, por lo demás) hacer distinciones entre lo político, lo jurídico, lo ético, lo religioso y lo económico, de manera tal que todas estas determinaciones pudieran englobarse en un solo concepto, el de *ethos* o el de *fas*". Arnaldo Córdova, *Sociedad y estado en el mundo moderno*, pp. 18 y 20.

²² "Religión...se puede definir como un sistema de convicciones y prácticas por medio de las cuales un grupo de personas se enfrenta con los problemas últimos de la existencia humana. La religión expresa una negativa a capitular ante la muerte, a rendirse frente a la decepción, a permitir que la hostilidad destruya la comunidad humana". Klaus Kienzler, *El fundamentalismo religioso*, p. 20.

Además, el reto más relevante y complicado para el predominio de la Iglesia en la sociedad fue de carácter interno, es decir, “la vida interior de la Iglesia, las divisiones que en ella estallaron, las revoluciones que la agitaron, fueron acaso el mayor obstáculo para el triunfo de la organización teocrática que intentaba imponer a la sociedad”²³.

Las ideas religiosas que habían imperado sobre los individuos durante varios siglos de la Edad Media, se derrumban porque la Iglesia ya no tiene el poder para regularlas, promulgarlas y prescribirlas; el disentimiento y la lucha contra las ideas impuestas por la Iglesia se manifiestan continuamente, las Iglesias nacionales se enfrentan a la Corte de Roma²⁴, diversas naciones no aceptan la autoridad del Papado²⁵, los concilios luchan contra los Papas, las herejías son innumerables y siempre renacientes, el cisma se encuentra latente.

Ante estas condiciones conflictivas imperantes, se presenta una nueva tentativa de deseo público, de cambio y reforma que trastoca a la Iglesia misma, la cual pronostica un gran resquebrajamiento de la organización religiosa: el gran cisma de occidente, que crea dos Papas: uno en Aviñón y otro en Roma, posteriormente depuestos y nombrado un tercero por el Concilio de Pisa.

En 1414, para evitar el abuso y desorden en la Iglesia, se reúne el Concilio de Constanza que tiene por objeto nombrar un nuevo Papa

²³ Francois Guizot, Historia de la civilización en Europa, p. 232.

²⁴ “La citación que envió el rey de Francia a Bonifacio VIII para que respondiera ante un concilio general sobre la acusación de herejía pone en tela de juicio la estructura misma del gobierno de la Iglesia y revela simultáneamente, puesto que los legistas de Felipe el Hermoso son los que le aconsejaron este procedimiento, el desarrollo del pensamiento laico y su intrusión en las cuestiones eclesiásticas”. Yves Renouard, Los papas de Aviñón, p. 9.

²⁵ “...una nación tras otra se afirman en su independencia y unidad; el poder público nada quiere saber de otra autoridad superior; tampoco en el pueblo encuentran aliados los Papas. Príncipes y estamentos rechazan resueltamente sus intervenciones”. Leopold Von Ranke, Historia de los Papas, p. 27.

y emprender la reforma a la Iglesia, por lo cual en 1431 se conforma un nuevo concilio en Basilea con la misma misión, pero al igual que su antecesor, también fracasa y se disuelve en 1449 sin haber realizado ningún cometido.

Los procesos reformadores de la Iglesia a través de los Concilios no brindaron los resultados esperados, pero si propiciaron que se conformaran los primeros ensayos de una reforma religiosa popular que brotará en el siglo XVI, convirtiéndose en la manifestación superior del laicismo sobre la Iglesia y que a través del tiempo dará un perfil y un elemento sustancial y constitutivo a la formación del Estado moderno. El Renacimiento supuso una crisis tanto de valores y modelos religiosos²⁶ como todos los establecidos hasta el momento por una cultura teocéntrica, en la cual se evidenciaron los abusos de poder y la derrochadora ostentación de la Iglesia, ésta se convierte en la institución más poderosa a la que enfrenta el Estado moderno para imponerse como defensor y salvador²⁷ de la sociedad y rescatarla de toda influencia tanto eclesiástica como religiosa y a su vez demarcar con ella los límites precisos de sus campos de acción.

La Reforma protestante como proceso histórico, significó un movimiento religioso en el contexto de la Iglesia cristiana, como consecuencia partió

²⁶ "Los papas y los cardenales tienen queridas y bastardos, despachan a sus enemigos con el venero, practican sin freno el nepotismo, lo venden todo: el perdón, las simonías, los capelos cardenalicios, todo". Antonio Ramos-Oliveira, Historia social y política de Alemania, p. 143.

²⁷ "...Pero, ahora, la misma Iglesia se escinde en una pluralidad de iglesias en relaciones de conflicto y de la lucha abierta que se ven obligadas a acudir al poder del Estado para defender su pervivencia y, eventualmente, para aniquilar la confesión antagonista. La salvación eterna dependerá de las Iglesias, pero la salvación histórica de las Iglesias depende del Estado, salvación histórica que se lleva a cabo no solo a través de guerras internacionales, sino también civiles con la consiguiente anarquía e inseguridad de las gentes. Por eso solo en el fortalecimiento del poder del Estado, de esa entidad que se sitúa ahora en el centro de la historia, puede el hombre encontrar salvación". Manuel García-Pelayo, De las razones históricas de la razón de Estado, p.32.

en dos a la fe cristiana y posteriormente en numerosas confesiones que influirán de manera excepcional en la vida productiva moderna de Alemania²⁸, además trastocó por completo la forma de vida de Europa occidental al liberar y emancipar el espíritu y el pensamiento humano del poder absoluto y los abusos existentes de la Iglesia²⁹.

Este movimiento tiene sus orígenes en el siglo XIV, cuando se agudizó el conflicto entre el Papado y el Imperio por la supremacía en los asuntos temporales y terrenales, y cuando el teólogo John Wycliffe, desde Inglaterra, cuestionó y atacó al Papado por la venta de indulgencias, por la inmoralidad, ignorancia y codicia de los sacerdotes, así como la desmedida veneración a los santos, asimismo, predicó la religión cristiana en inglés y no en latín para hacer entendible la Biblia, la cual tradujo a su idioma vernáculo.

La Reforma protestante como desafío a la teoría y práctica de las indulgencias papales fue iniciada en Alemania en 1517 por el fraile agustino Martín Lutero, quien publica sus “95 Tesis o proposiciones contra la venta de indulgencias” en la puerta de la capilla del castillo de Wittenberg, enfrentando así al poder de la Iglesia cristiana depositado en el Papado y a quien, argumenta, no se debe obedecer, ya que son las Sagradas Escrituras la fuente del verdadero poder eclesial y que los individuos creyentes no tienen necesidad de recurrir a los sacerdotes

²⁸ “...Pero en los católicos de Alemania no observamos nada semejante o, por lo menos, nada que salte a la vista, ni tampoco registraron en el pasado un desarrollo económico particularmente destacado en las épocas en que fueron perseguidos, o meramente tolerados, en Holanda o en Inglaterra. Por eso, la razón de este distinto comportamiento ha de buscarse, en lo fundamental, en las características internas de las confesiones religiosas, y no en la situación histórico-política exterior de éstas”. Max Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, p. 49.

²⁹ “La Reforma ha sido un movimiento brioso de libertad del espíritu humano, un deseo nuevo de pensar, de juzgar libremente, por propia cuenta, con sus únicas fuerzas, los hechos y las ideas que Europarecibía o estaba obligada a recibir de manos de la autoridad. Fue una gran tentativa de emancipación del pensamiento humano y...una insurrección del espíritu humano contra el poder absoluto en el orden espiritual”. François Guizot, *Op. cit.* p. 275.

para ponerse en relación con Dios, pudiéndolo realizar directamente por medio de la lectura y comprensión de la Biblia³⁰.

La importancia de la Reforma protestante radica en que menguó el poder espiritual, temporal y terrenal de la Iglesia, en aras de la formación y contextualización de una laicidad como postulado de la nueva organización política de la sociedad. Al otorgarle el poder al Estado laico, la Reforma no pretendió eliminar a la Iglesia cristiana como institución, su objetivo fue sustituir un poder por otro³¹.

En este sentido, el Estado y la Administración pública deben conservar su independencia de toda forma de incumbencia religiosa, deben enfrentar el mundo de los hechos como son en realidad y despojarlos del ropaje teológico, aristotélico y retórico, para manifestarse como organizaciones laicas que impondrán a la sociedad sus preceptos, leyes, instituciones y recursos sin alguna orientación de credo o fe a su acción política y administrativa dentro de la esfera pública.

El Estado laico y la Administración pública como entes artificiales, no tienen ninguna identificación con creencia y ética cristianas, pero ostentan el poder suficiente para crear un orden social nuevo que limite la influencia de las confesiones cristianas, y que además las tolere, siempre y cuando no provoquen enfrentamientos desestabilizadores y alteren el orden político y social, también se esfuerzan por producir

³⁰ "La libertad que reivindicaba para el creyente consistía únicamente en la facultad de ponerse directamente en relación con Dios, sin pasar por el sacerdote, por medio de la lectura o la meditación de la Biblia...La misión de arbitrar la fe y organizar el culto se la otorgó al poder temporal de los soberanos alemanes; y le ordenó a los cristianos una obediencia absoluta a esa autoridad secular". Jacques Droz, Op. cit., p. 25.

³¹ "...la Reforma no significó tanto la eliminación de la autoridad de la Iglesia sobre la vida en general como, más bien, una sustitución de la forma de autoridad existente entonces por otra: la sustitución de un poder...". Max Weber, Op. cit, p. 45.

y construir una sociedad pluralista, hasta esa época inédita³². De esta forma, el Estado y la administración se manifiestan como instituciones neutrales entre las confesiones religiosas y tolerantes³³ con todas ellas, y en ese sentido, las actividades administrativas se desarrollan encaminadas a lograr dicho propósito.

Por consiguiente, la laicidad de la vida estatal y administrativa designa la exclusión de toda influencia eclesiástica y religiosa, para convertirse en un postulado peculiar e insoslayable del Estado moderno y la Administración pública, es decir, como organización política de la sociedad y como actividad del Estado en la sociedad, no deben estar sometidas a alguna influencia religiosa o eclesiástica que obstaculice el orden social y el sentido político de las cosas que los diversos grupos reclaman para garantizar una vida más armónica, y por lo tanto, el principio de laicidad del Estado debe sostenerse sobre la distinción de competencias entre el poder temporal y el poder espiritual.

Secularización

El Renacimiento se consolidó como el triunfo del redescubrimiento del hombre y de su personalidad, así como la conciencia de una gran libertad creadora y una nueva concepción de la vida y de su acción en sociedad, contrapuesto a la idea teológica y señorial de la vida medieval que había anulado su individualidad y ésta se encuentra ahora inmersa y sometida a los cambios sociales, culturales y políticos.

³² "Otro cauce para teorizar sobre el Estado es la invención, no en el sentido de encontrar o descubrir lo previamente dado, sino en el de producir o construir algo inédito. Es una tarea laica, puesto que se desarrolla independientemente de cualquier acto de fe dogmática; es, además, imaginativa, puesto que consiste en componer un esquema nuevo combinando elementos..." Gonzalo Fernández de la Mora, Op. cit., p. 49.

³³ "...Juan Gerhard, que estimaba que, al ser imposible la unidad de religión, había que preservar, si no la libertad del culto, por lo menos la tolerancia, 'para evitar un mayor mal' ". Jacques Droz, Op. cit., p. 31.

Bajo estas inéditas circunstancias, el hombre moderno tiene que replantearse nuevos y viejos problemas y buscar respuestas convincentes y palmarias sin la ayuda de creencias, tradiciones, ideas, mitos o conceptos anacrónicos que han sido rebasados por la convulsionada realidad que se presenta con una inimaginable capacidad transformadora.

El individuo moderno como producto del Renacimiento humanista, para poder explicarse, comprender y contextualizar su nuevo entorno y responder a interrogantes imperecederas y conspicuas como: ¿quién debe regir los destinos del hombre? ¿cómo justificar la autoridad que imponen unos hombres sobre otros? ¿por qué existen gobernantes y gobernados? ¿por qué unos hombres dominan a otros?, tendrá que ignorar y desconocer argumentos tradicionales, antiguos y anacrónicos, así como paradigmas mítico-religiosos heredados de tiempos preestatales, es decir, debe responder dichas interrogantes sin considerar elementos religiosos ni esquemas míticos por medio de los cuales se encumbraban la tradición y la divinidad, ahora tiene que especular sobre una organización política fáctica y verificable.

Esta organización política para imponerse a los poderes espiritual (papa) y temporal (emperador), tuvo que enfrentar a la tradición y divinidad por medio del proceso de secularización de la vida moderna. La secularización entendida como fenómeno cultural caracterizado por la desaparición de los paradigmas mítico-religiosos, se convierte en un postulado inmanente e invaluable para la formación del Estado moderno y la administración pública.

La secularización es un fenómeno característico de la modernidad y coincide con el proceso de emancipación del individuo en relación al

modo de entender el saber estricto y riguroso y también con la forma de vivir la religión en su contexto individual y colectivo. Es un proceso que corresponde igualmente a la administración del Estado para asegurar la emancipación de la vida civil y asociada.

Desde la época antigua a la medieval en la cultura occidental, el mito como una narración que describe y retrata en lenguaje simbólico el origen de los elementos y supuestos básicos de una cultura, es un fenómeno cultural complejo, ya que se refiere a un lugar y tiempo sobresalientes y a dioses y procesos sobrenaturales, por tal motivo es considerado como un aspecto de la religión.

El estudio e interpretación del mito y cuerpos de los mitos a través de la mitología, proporcionaron, durante el periodo renacentista y romántico, una fuente de inspiración filosófica, artística y literaria, sobretodo los mitos griegos que fueron adoptados y asimilados por los romanos.

Existen diversos tipos de mitos, quizá el más importante y que se utiliza como modelo para todos los demás es el mito cosmogónico, que narra como fue el origen del mundo; el mito escatológico que describe el fin del mundo; el mito del héroe cultural que mencionan las acciones y el carácter de los seres que descubren un utensilio cultural o un proceso tecnológico particular (Prometeo); el mito de nacimiento y renacimiento (milenario y mesiánico) que enseña como puede renovarse la vida, modificar el tiempo y transformar a los humanos en nuevos seres; el mito de fundación que narra el origen de ciudades como Babilonia y Roma.

La mitología, las creencias, las tradiciones, los ritos y la religión desempeñaron durante siglos un papel preponderante y una función indispensable en las diversas culturas, ya que surgen como respuesta humana a la convivencia y existencia social y además forman un profundo sustrato en las culturas científicas y tecnológicas de occidente³⁴.

Sin embargo, el hombre moderno dentro de este proceso de secularización busca, investiga, indaga, duda de todo lo pretérito y centra su interés por el momento actual, por los hechos concretos, asimismo se preocupa menos por lo eterno y la forma contemplativa de la vida religiosa y las formas convencionales de lo sagrado. La vida moderna individual y social se torna más profana incidiendo en la separación y ruptura con varias creencias del pasado religioso o cultural, desde la religión bíblica y la cultura griega, quienes tenían mayor ascendencia y significación.

El concepto secularización en lo estatal y administrativo se refiere a la expresión de la realidad percibida en distintos niveles de conocimiento, su significado etimológico proviene del latín eclesiástico saeculum que significa "mundo" como contrapuesto a Iglesia, y la mundanización se refiere a lo que de repente pasa al poder del mundo y que antes se encontraba bajo el control estricto de la Iglesia, es decir, aquello que se consideraba divino, sagrado o mitológico pasa a segundo plano y se sobrepone lo real y terrenal.

Bajo estas circunstancias, el significado del término secularización ha

³⁴ "El mito es una de las más antiguas y grandes fuerzas de la civilización humana. Está conectado íntimamente con todas las demás actividades humanas: es inseparable del lenguaje, de la poesía, del arte y del más remoto pensamiento histórico. La ciencia misma tuvo que pasar por una etapa mítica antes de alcanzar la etapa lógica: la alquimia precedió a la química, la astrología a la astronomía". Ernst Cassirer, El mito del Estado, pp. 30-31.

sufrido una gran metamorfosis semántica, desde un concepto técnico utilizado originalmente en el derecho canónico hasta convertirse en una expresión cultural conspicua de la modernidad y alcanzar el significativo rango de categoría genealógica³⁵, al extenderse gradualmente por los cambios de significado al ámbito político-jurídico, al de la filosofía de la historia, al de la ética y al de la sociología.

La categoría secularización resulta un tanto controvertida debido a su ambivalencia de significado y esquema antitético como el dualismo regular-secular que aparece al final del siglo XVI, y que se refiere a la transferencia de un religioso regular al estado secular³⁶; también designa un acto político-jurídico a través del cual el Estado reduce o expropia los dominios y propiedades temporales de la Iglesia y expulsa a las autoridades eclesiásticas del contexto del dominio temporal, es decir, la secularización estatal y administrativa es el mecanismo que permite la reafirmación de un orden secular sobre varios aspectos de la vida colectiva que habían sido administrados por la Iglesia desde el Edicto de Milán del Emperador Constantino.

Sin embargo, fueron imprescindibles hechos y acontecimientos³⁷ sociales, económicos, culturales y políticos premodernos para lograr comprender el contenido esencial de la secularización estatal a partir

³⁵ "Por medio de estos cambios y ampliaciones de significado, la palabra gradualmente ha alcanzado el rango de categoría genealógica, pudiendo compendiar o significar unitariamente el desarrollo histórico de la sociedad occidental moderna, a partir de sus raíces (judeo-)cristianas". Giacomo Marramao, Cielo y tierra, p.17.

³⁶ "La referencia a la saecularisatio aparece ya a partir de los últimos decenios del siglo XVI en los debates entre canonistas franceses...pero con otro significado: el de transitus de regularis a canonicus, es decir, el paso de un religioso <<regular>> al estado <<secular>>...". Ibid, p. 19.

³⁷ "Un hecho es una instantánea temporal de una corriente de acontecimientos o una serie de tales instantáneas. En las ciencias sociales los acontecimientos elementales son las acciones humanas individuales, incluidos los actos mentales como la formación de creencia". Jon Elster, Tuercas y tornillos, p. 13.

del antiguo y milenarismo conflicto entre el poder temporal y el poder espiritual, el cual confluyó en la decadencia del Imperio romano y la supremacía de la Iglesia, y desde el principio de diarquía jerárquica establecida por el papa Gelasio en su doctrina de las dos espadas, así como el enfrentamiento entre el Imperio y el Papado por las investiduras que significó la secularidad de la política³⁸.

La secularización estatal está precedida por dos fenómenos culturales que le dan un significado importante: uno se refiere al eclipse de lo sagrado y el otro a la autonomía de lo profano; durante el primero, las culturas tradicionales hacían de la vida humana un misterio religioso y lo relacionaban con fenómenos sobrenaturales, en la modernidad se dan realidades sagradas que no se relacionan con lo sobrenatural³⁹, por ello, el sistema estatal no interviene en lo sagrado, el Estado no es algo sagrado⁴⁰; respecto al segundo, la secularización se entiende como la emancipación de lo profano de cualquier influencia religiosa, es decir, en las sociedades tradicionales los individuos constituían un todo único en torno a la religión, en la época moderna la complejidad social hace que la propia sociedad se divida en subsistemas (económico, social, político, cultural) para enfrentar los problemas y buscarles solución, por medio de mecanismos racionales y relativamente autónomos en los que no tienen cabida aspectos religiosos.

³⁸ "...la dura lucha por las investiduras entre imperio y papado (1057-1122) habría contribuido decisivamente para hacer al poder temporal consciente de su propia autonomía, es decir, de la irreducible <<secularidad>> de la política y de los fundamentos intramundanos de la soberanía estatal...". Giacomo Marramao, Op. cit., pp. 24-25.

³⁹ "En el mundo moderno existen múltiples realidades sagradas que no guardan ninguna relación con lo <<sobrenatural>>. Lo sagrado se opone a lo profano, pero no necesita fundarse en lo <<sobrenatural>>. Luis González-Carvajal, Cristianismo y secularización, p. 23.

⁴⁰ "...todo sistema político es relativo y mudable. El hombre debe adaptar y ordenar sus instituciones políticas como adapta y ordena el mundo material. Y al contestar a la autoridad o buscar un cambio político, no se entromete en lo sagrado". Ibid. p. 32.

En este sentido, podemos mencionar tres ejemplos, entre otros, que clarifican el proceso por el cual la religión pierde presencia en las sociedades modernas: la secularización de la vida social, la secularización de las instituciones y la secularización del Estado.

Respecto al primero, como se ha señalado, ninguna sociedad tradicional podía subsistir sin una religión que la mantuviera unida y que le proporcionara los valores y normas morales y éticas para propiciar un control social, un orden político y una estabilidad común entre los individuos, en las sociedades modernas podemos observar que no es necesario coincidir con una misma religión para vivir en comunidad; es suficiente que exista un acuerdo y una voluntad general para concretar un conjunto de objetivos que se encuentren apoyados en la razón y que sean admitidos y aprobados por todos los individuos, cualquiera que sea su creencia.

El segundo, se refiere a que en la época medieval, casi todas las instituciones dependían de la Iglesia, ésta tenía atribuciones y competencias muy amplias en ámbitos como: la educación, la justicia, la sanidad, la legislación, el registro civil, la fiscalización, los servicios sociales. Todas estas funciones que realizaba la Iglesia con protagonismo, en la Edad moderna han pasado a formar parte del “mundo”, el cual ya no gira en torno a Dios ni al diablo, ni a la teología y la ética sino al poder del Estado y la Administración pública; por tanto, la Iglesia ya no tiene injerencia conspicua en todas las esferas de la vida, y por el proceso de secularización, las diversas instituciones van rechazando la dependencia que en el pasado tuvieron con la religión a través de la Iglesia, es decir, las instituciones por medio del proceso de secularización pasan del poder eclesiástico al poder mundano y reclaman una racionalidad propia y relativamente autónoma.

Por último, en el aspecto político, la religión fue necesaria para legitimar el poder en sociedades tradicionales, los príncipes, reyes y emperadores gobernaban en nombre de Dios y era el Papa quien los ungía y les delegaba el poder temporal para que lo ejercieran en su representación. Como defensa contra la supremacía del poder espiritual del papado, los monarcas inventaron y promovieron la doctrina del derecho divino de los reyes⁴¹, tratando de demostrar con argumentos teológicos que el poder les venía directamente de Dios, sin pasar por la investidura papal. En las sociedades modernas, el Estado y la administración no necesitan una legitimación sagrada o religiosa, sus dirigentes no gobiernan en nombre de Dios, sino en nombre de los ciudadanos y por el tiempo y las condiciones que éstos decidan. Se manifiesta así una estricta separación de la Iglesia y el Estado en el sistema político, convirtiéndose la gestión de los asuntos públicos en una función inherente y exclusiva del Estado y la Administración pública, manifestándose plenamente de esta manera el gran postulado de la secularización estatal.

Racionalidad

Durante el periodo renacentista, la comprensión⁴² de la vida y la interpretación del universo a través de la razón, adquieren un especial y sobresaliente significado, con ello, empiezan a disolverse y a desaparecer las ideas basadas en los dogmas, los mitos y lo divino, lo

⁴¹ "El derecho divino de los reyes...Fue, al principio, la manera que se invento para contrarrestar el empuje de un enemigo invencible por la fuerza de las armas; poco a poco creció en importancia y eficacia hasta convertirse en uno de los principales medios para justificar el rechazo de la supremacía pontificia, que sólo prometía detener el libre desarrollo de los estados nacionales". John Neville Figgis, Op. cit., pp. 133-134.

⁴² "La comprensión...Es una actividad sin fin, siempre diversa y mutable, por la que aceptamos la realidad, nos reconciliamos con ella, es decir, tratamos de sentirnos en armonía con el mundo". Hannah Arendt, Op. cit., p. 29.

cual propicia un contexto en el que la razón adquiere una preponderancia relevante porque se convierte en un medio de la inteligencia humana para conocer y transformar la vida social a través de un método científico y técnico⁴³, ya que en cada esfera de la actividad humana, se han descubierto técnicas específicas para el logro de ciertos objetivos. El dominio del proceso tecnológico permite a los individuos vivir mejor y en aras de su interés común les conviene proceder de acuerdo con los dictados de la razón.

En el plano de la política y la Administración pública, la razón permite conocer, explicar y argumentar el contexto en que se desenvuelven ambas instituciones como realidades existentes y perfectibles, así como en buscar las causas y procesos que impulsan su poder y su acción para satisfacer las demandas y solucionar los problemas y conflictos sociales por medio de la acción racional.

La racionalidad entendida como una facultad distintivamente humana, una forma de ser, pensar y actuar, como la exaltación del ejercicio de la razón por encima de otras facultades y aptitudes para elegir algo de la mejor manera posible, tiene implicaciones que se manifiestan en los más diversos ámbitos de reflexión y acción, desde las ciencias hasta la política, la economía y la vida cotidiana en un contexto moderno; más aún en el ámbito del Estado y la Administración pública.

El Estado como organización artificial, laica y secular tiene por objeto concentrar, ejercer y retener el poder para gobernar y administrar los

⁴³ "El saber del renacimiento corresponde a una nueva cultura, producto de un nuevo proyecto de vida. Es distinto a las explicaciones sobrenaturales y da paso al conocimiento científico y técnico, no obstante la resistencia de los estamentos clericales". Ricardo Uvalle Berrones, *La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*, p. 311.

antagonismos de la sociedad moderna; es además, una institución creada y diseñada por el intelecto humano para ordenar y consolidar la convivencia social con base en los medios y fines que le son intrínsecos a su propia naturaleza atendiendo a la lógica del poder que sustenta para realizar sus objetivos específicos con sentido racional.

Asimismo, el Estado y la Administración pública como referentes de la acción social⁴⁴, como entes en constante y dinámico movimiento, se caracterizan por contener un elevado rango de racionalidad en su accionar y en la designación de la forma de la acción humana que permite el logro óptimo de metas, objetivos y fines adecuados a través de una inteligente persecución, en la cual los medios de la administración pública son determinantes para este fin.

Sin embargo, dentro de la acción del Estado y la administración pública, no sólo privan condiciones objetivas como la razón, el cálculo y la inteligencia, sino también influyen en este accionar cualidades subjetivas exclusivamente humanas como los sentimientos, las pasiones, la emotividad, la imaginación y la creatividad, lo cual hace de la racionalidad una aspiración social y una capacidad de distinguir los medios de los fines, es decir, la acción racional le permite al ser político y al ser administrativo sopesar inteligentemente los medios de los que disponen para alcanzar de manera óptima los fines que se han propuesto⁴⁵.

⁴⁴ "Por 'acción' debe entenderse una conducta humana...siempre que el sujeto o los sujetos de la acción enlacen a ella un sentido subjetivo. La 'acción social', por tanto, es una acción en donde el sentido mentado por su sujeto o sujetos está referido a la conducta de otros, orientándose por ésta en su desarrollo". Max Weber, *Economía y sociedad*, p. 5.

⁴⁵ "Todo artefacto, una máquina, por ejemplo, se comprende e interpreta, en fin de cuentas, por el sentido que a su producción y empleo le presta...la acción humana...; sin el recurso a ese sentido permanece completamente incomprensible. Lo comprensible es, pues, su referencia a la acción humana, ya como 'medio', ya como el 'fin' imaginado por el actor o actores y que orienta su acción". *Ibid.*, p. 8.

La acción racional no se explica por causalidad mecánica, sino por la aplicación de razones, es decir, las razones de las acciones humanas son sus motivos (fines perseguidos) y las creencias acerca de los medios disponibles, por consiguiente, la acción racional se vincula de modo específico al quehacer de la administración pública.

De este modo, la racionalidad es una característica exclusiva y distintiva de los seres humanos, es un concepto y herramienta básica de explicación en ciencias sociales y vértice principal dentro de una teoría de la acción social; es un producto espacio-temporal históricamente concretado en la sociedad occidental moderna, es la facultad lograda específicamente en el sistema de producción capitalista y en la dominación estatal moderna.

La racionalidad como producto de la historia social de occidente⁴⁶ es la racionalidad del cálculo y por éste la acción social se condiciona de acuerdo a los fines proyectados, factibles, deseados e idóneos, así como a los medios que permiten el éxito de la calculabilidad en una sociedad racional⁴⁷.

En este sentido, el Estado es una organización administrativa e instrumental⁴⁸ concebida para fines de poder, de orden y de bien

⁴⁶ "...el concepto histórico de racionalidad quiere denotar el actuar específico de una específica sociedad cuyos principios de organización han hecho posible calcular la realización de los fines, al haber logrado transformar todo lo natural y socialmente existente en medios para el actuar, por ende, en realidades utilizables y controlables en sus desempeños". Luis F. Aguilar Villanueva, "El concepto de racionalidad en Weber" en: León Olivé (compilador), Racionalidad, p. 82.

⁴⁷ "...se puede hablar de 'sociedad racional' para aquellas sociedades que se han dado medios que permiten el cálculo exitoso de sus fines y que tienen aptitudes y actitudes favorables al cálculo. Esta sociedad, producto de toda la larga historia de Occidente, es la sociedad capitalista organizada jurídico-estatalmente: la sociedad civil del capitalismo ordenada por y dentro un Estado-Nación constitucional: la sociedad burguesa occidental". Luis F. Aguilar Villanueva, política y racionalidad administrativa, p. 43.

⁴⁸ "El Estado es un artefacto instrumental, que el hombre proyecta, realiza, pone a punto y emplea para lograr algo que está más allá del Estado, el bien común. El Estado no se justifica por sí mismo, como la obra de arte, sino por su rentabilidad; no es un lujo superfluo". Gonzalo Fernández de la Mora, Op. cit. p. 63.

común, y como tal, no se justifica por sí mismo, sino por su rentabilidad, por la consecución de objetivos en su función ancilar y en un ámbito de racionalidad instrumental dirigida al logro de fines, debiendo constantemente demostrar y probar sus capacidades y facultades para atenuar los egoísmos sociales y homogeneizar los intereses diversos y plurales de los individuos.

Con la modernización de la sociedad civil, surgen dos fenómenos racionales típicos que se complementan y estabilizan mutuamente: la empresa capitalista y el Estado moderno, caracterizados específicamente⁴⁹ ambos con una significación universal como núcleos fundamentales de la interrelación entre la economía capitalista y el Estado; el medio que organiza funcionalmente dicha interrelación es el derecho formal, monopolizado por el aparato racional del Estado, que se manifiesta por medio de una Constitución.

Para establecer un escenario idóneo en donde se articule la moderna relación entre el Estado, la sociedad y la Administración pública, es prioritario y necesario instaurar un orden que articule los intereses individuales y colectivos y que sea la base elemental para dar sentido a la manifestación social, política, económica y cultural de los grupos humanos, a través de una constitución como un importante mecanismo de pacto social para que el nuevo paradigma de dominio entre gobernantes y gobernados logre conservarse y desarrollarse con la

⁴⁹ "...la empresa capitalista, la cual está separada de la hacienda doméstica, y con ayuda del cálculo de capital (contabilidad racional) orienta sus decisiones de inversión por las oportunidades que ofrece el mercado de bienes, de capital y de trabajo, organiza la fuerza de trabajo, formalmente libre, desde el punto de vista de su eficiencia y hace un uso técnico de los conocimientos científicos...aparato racional del Estado, el cual sobre la base de un sistema de control, centralizado y estable dispone de un poder militar permanente y centralizado, monopoliza la creación del derecho y el empleo legítimo de la fuerza y organiza la administración burocráticamente, esto es en forma de una dominación de funcionarios especializados". Jürgen Habermas, Teoría de la acción comunicativa I, pp. 214 y 215.

aplicación y prácticas acertadas del ejercicio del poder y por ende, la política y el gobierno tengan mayor reconocimiento y legitimidad en los diversos planos de la actividad humana.

También, es necesario que los individuos asocien las manifestaciones externas del poder a la concepción de un proyecto colectivo que la comunidad formula para incidir y afectar su destino y que además conciban al Estado como una institución destinada a funcionar según ciertas normas y con una finalidad que ellos aceptan, es decir, confirmar al Estado en su papel de expresión de la conciencia política de la sociedad, como el instrumento racional, por medio del cual, ésta se afirma a sí misma y por tanto, aquél, como fenómeno social e histórico, queda sujeto a derechos y deberes dentro de una realidad jurídica.

Constitucionalidad

El Estado moderno y la Administración pública como realidades instrumentales y racionales para conservarse tienen que transformarse de acuerdo con la lógica del poder y los cambios históricos de la sociedad, mismos que reclaman el cumplimiento de los fines útiles y necesarios para proporcionar a ésta, el bienestar común de sus integrantes, a través de un orden social, justo y viable que garantice el ejercicio de los derechos de libertad, igualdad y propiedad de todos los hombres⁵⁰.

⁵⁰ "La constitución republicana es aquella establecida de conformidad con los principios, 1.º de la libertad de los miembros de una sociedad (en cuanto hombres), 2.º de la dependencia de todos respecto a una única legislación común (en cuanto súbditos) y 3.º de conformidad con la ley de la igualdad de todos los súbditos (en cuanto ciudadanos): es la única que deriva de la idea del contrato originario y sobre la que deben fundarse todas las normas jurídicas de un pueblo". Immanuel Kant, Sobre la paz perpetua, p. 52.

Este orden social es la forma de articular los intereses individuales y colectivos, es el modo de establecer reglas de juego generales, es el reconocimiento del cambio de los factores reales de poder⁵¹; en este sentido y bajo dichas condiciones, se convierte en la Constitución política, mecanismo por medio del cual se busca la armonía social y se acepta la voluntad general de observar las garantías, los ordenamientos y las sanciones que de ella emanen.

Por tanto, el Estado moderno y la Administración pública, al formular y aplicar leyes⁵² a través de las cuales se expresan los intereses públicos, deben promulgar una Constitución que establezca normas generales y abstractas que garanticen los derechos fundamentales del individuo en términos legales y positivos, ya no en términos de voluntad y gracia divinas, como aconteció de acuerdo al pensamiento cristiano escolástico que influyó en la época de la Edad Media.

A través de la Constitución, el Estado establece jurídicamente la organización de la unidad nacional, la estructura gubernamental, los fundamentos del sistema político y la distinción de poderes públicos; con ello propicia realmente, las condiciones favorables para que los individuos asuman una responsabilidad política, es decir, el Estado logra una supremacía sobre otros poderes de la sociedad, para proteger, garantizar y reivindicarle sus derechos religiosos, políticos y económicos y brindarles a sus integrantes la posibilidad de acceder al poder.

⁵¹ "...[los] principios de derecho público, pergaminos, franquicias, estatutos, privilegios, formaban en su conjunto la Constitución del país, y todos juntos no formaban otra cosa que la simple y natural expresión de los factores reales de poder ...". Ferdinand Lassalle, *Qué es una constitución*, p.57.

⁵² "...el Estado viene a disponer de poder para fijar el castigo que habrá de aplicarse a las distintas transgresiones, según crea que lo merecen, cometidas por los miembros de esa sociedad. Este es el poder de hacer las leyes. Dispone también del poder de castigar cualquier daño hecho a uno de sus miembros por alguien que no lo es. Eso constituye el poder de la paz y de la guerra". John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, p. 65.

En la modernidad, la constitucionalidad estatal, por cuestiones históricas, se inclina más a ser escrita, real y efectiva, donde queden plasmadas en papel⁵³ todas las instituciones y la separación de poderes que conforman la organización y estructura política y administrativa de la sociedad.

La constitucionalidad es un postulado inmanente del Estado moderno y la Administración pública, para entenderlo como el poder supremo de elaborar y promulgar leyes fijas compatibles con sus fines ancilares respecto a la sociedad y sobretodo el cómo las aplicará bajo circunstancias imprevisibles en donde se desconocen sus efectos en forma general y particular⁵⁴.

De esta forma, la Constitución es expresión legal y administrativa que manifiesta una serie de valores aceptados por la sociedad, es una estructura y organización política y administrativa real que se modifica mediante actos de voluntad social⁵⁵; es un mecanismo generador de unidad y ordenación estatal cuando se reconoce el constante movimiento de las relaciones reales de poder.

⁵³ "Lo que es realmente particular en los tiempos modernos -es importante seguirlo señalando claramente- no son las constituciones reales y efectivas sino la constitución escrita, la hoja de papel...que comprenda y plasme en un documento...todas las instituciones y todos los principios de gobierno del país". Ferdinand Lassalle, Op. cit. p. 58.

⁵⁴ "Las normas generales, o leyes genuinas, a diferencia de las órdenes específicas, tienen que proyectarse, pues, para operar en circunstancias que no pueden preverse con detalle, y, por consiguiente, no pueden conocerse de antemano sus efectos sobre cada fin o cada individuo en particular". Friedrich A. Hayek, Camino de servidumbre, p. 108.

⁵⁵ "La constitución de un Estado coincide con su organización en cuanto ésta significa la constitución producida mediante actividad humana consciente y sólo ella. Ambas se refieren a la forma o estructura de una situación política real que se renueva constantemente mediante actos de voluntad humana". Hermann Heller, Teoría del Estado, pp. 267-268.

Valorización

El Estado moderno y la Administración pública son instrumentos utilitarios, ancilares y racionales, cuya objetividad y eficiencia están en función de su rentabilidad, de la consecución de fines tangibles, del establecimiento de un orden social justo y viable, de las formas de organización social y política, en términos generales, de la conservación, desarrollo y bienestar de la sociedad.

La valorización del Estado y la administración no puede ser ideal sino concreta, no a priori sino posterior a su acción, no formal sino material, no por prejuicio sino por resultados, no por su origen sino por sus desempeños⁵⁶. Sólo por capacidades manifiestas y observables de los hechos que ejecutan, respecto a la realización de sus fines, se puede determinar la efectividad estatal y administrativa, considerando de manera apremiante la dimensión binaria de tiempo y espacio, es decir, un Estado y su administración específicos se corresponden a una sociedad determinada en un periodo de tiempo también exclusivo, en consecuencia, tendrán fines diferentes y precisos por los cuales serán sujetos de valorización por parte de los grupos que integran la sociedad.

Los resultados de su rendimiento son mensurables, es decir, objetos de medición, lo que demuestra que el Estado y la Administración pública son artefactos concebidos por la inteligencia humana para servir como instrumentos en la obtención real de fines concretos y efectivos, que la sociedad reclama y los mismos que rendirán ante la ciudadanía.

⁵⁶ "Al Estado no se le valora formalmente, sino materialmente; no por un prejuicio, sino por unos resultados; no por su origen, sino preferentemente por su ejercicio" Gonzalo Fernández de la Mora, Op. cit. p. 89.

Por tanto, la eficiencia de la vida estatal que tiene su epicentro en las instituciones administrativas que se relacionan con las diversas formas de la vida social, se evalúa en función de condiciones y situaciones positivas más que normativas, no por esquemas imaginarios sino por realizaciones fácticas y mensurables que satisfagan los imperativos sociales y que son expuestas a la comprobación de los hechos, en lo empírico y en lo físico.

De este modo, la valorización se convierte en un postulado moderno de la organización estatal y la acción administrativa, como instituciones en movimiento y relaciones de poder en cambio permanente, es decir, de la función instrumental del Estado y la Administración pública, cuyas características peculiares y exclusivas les determinan su perfil moderno.

Conclusión

En la visión de la modernidad, el Estado y la Administración pública son instituciones torales de la sociedad moderna; tienen como tarea principal la conservación y el desarrollo de la vida colectiva en términos de paz, seguridad, orden y bienestar. Son consecuencia de diversos antagonismos políticos, económicos, sociales y culturales que se manifiestan álgidamente durante el movimiento renacentista que florece en Europa occidental.

Como entes artificiales, el Estado moderno y la Administración pública tienen una genealogía instrumental, son fabricados por la sociedad para la consecución de objetivos generales, que los individuos o grupos sociales no pueden lograr por ellos mismos; por tanto, son

imprescindibles para vigorizar, mantener y optimizar la vida productiva de la sociedad.

La acción del Estado y la administración debe conservar distancia de las incumbencias de carácter religioso o eclesiástico; su actividad debe ser imparcial en la formulación y aplicación de las leyes y tolerante de cualquier creencia, doctrina o confesión religiosa, siempre y cuando éstas no atenten contra el orden y la armonía social.

Por tanto, la gestión de los asuntos comunes es función exclusiva del Estado y la Administración pública; por ello se estableció una demarcación de la misma respecto a la Iglesia, quien se encargaba durante el tiempo no moderno de realizar funciones como la educación, la legislación y los servicios sociales. La secularización estatal y administrativa permite al Estado moderno y la Administración pública gobernar en nombre de los ciudadanos, sin necesidad de una legitimidad sagrada o religiosa.

En la época moderna, los fenómenos sociales, políticos, económicos y culturales son interpretados por medio de la razón, medio fundamental de la inteligencia humana para conocer y transformar la actividad social por medio de la ciencia y la técnica. El Estado y la Administración pública definen su poder y actividad por medio de la acción racional, objetiva y calculada para el logro de fines pertinentes, sin soslayar la importancia de las cualidades subjetivas sociales.

Para que exista una articulación ordenada en la relación del Estado, la Administración pública y la sociedad civil, es necesaria una Constitución política que establezca por medio de un documento normas generales y abstractas que garanticen la estructura y organización a que deben

sujetarse gobernantes y gobernados en un contexto de derechos y deberes.

El Estado moderno y la Administración pública no son entes ideales, sino instrumentos reales, tangibles y mensurables, cuya acción debe valorarse en función de su eficacia en la concreción de resultados y el logro de fines sociales. La valorización es posterior a sus acciones realizadas y éstas tienen que ser observables, comprobables y mensurables por la sociedad demandante.

Bibliografía

Albertoni, Ettore A., (1986), Historia de las doctrinas políticas en Italia, México, Fondo de Cultura Económica.

Arendt, Hannah, (1995), De la historia a la acción, España, Editorial Paidós.

Aguilar Villanueva, Luis F., (1982), Política y racionalidad administrativa, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

-----, "El concepto de racionalidad en Weber", en: León Olivé compilador), (1988), **Racionalidad, México, Editorial Siglo XXI.**

Bunge, Mario, (2002), La ciencia, su método y su filosofía, México, Editorial Nueva Imagen.

Burckhardt, Jacob, (1984), La cultura del renacimiento en Italia, Editorial Porrúa.

Cassirer, Ernst, (1985), El mito del Estado, México, Fondo de Cultura Económica.

Córdova, Arnaldo, (1973), Sociedad y estado en el mundo moderno, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Crossman, R. H. S., (1986), Biografía del Estado moderno, México, Fondo de Cultura Económica.

De la Cueva, Mario, (1986), La idea del estado, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Dowek, Pilles, (2001), La lógica, México, Editorial Siglo XXI.

Droz, Jacques, (1971), Historia de las doctrinas políticas en Alemania, España, Editorial Aguilar.

Durkheim, Émile, (1982), Las reglas del método sociológico, España, Editorial Orbis.

Elster, Jon, (1996), Tuercas y tornillos, España, Editorial Gedisa.

Ferraris, Maurizio, (2003), La hermenéutica, México, Editorial Taurus.

García-Pelayo, Manuel, (sin fecha), "De las razones históricas de la razón de Estado" Estudio introductorio, en: Giovanni Botero, La razón de Estado y otros escritos, Venezuela, Instituto de Estudios Políticos.

González-Carvajal, Luis, (2003), Cristianismo y secularización, España, Editorial Sal Terrae.

Guizot, Francois, (1972), Historia de la civilización en Europa, España, Editorial Alianza.

Habermas, Jürgen, (1987), Teoría de la acción comunicativa I, México, Editorial Taurus.

Hayek, Friedrich A., (1995), Camino de servidumbre, España, Editorial Alianza.

Heller, Hermann, (1968), Teoría del Estado, México, Fondo de Cultura Económica.

Kant, Immanuel, (2002), Sobre la paz perpetua, España, Editorial Alianza.

Kienzler, Klaus, (2000), El fundamentalismo religioso, España, Editorial Alianza.

Kuhn, Thomas S., (1996), La estructura de las revoluciones científicas, México, Fondo de Cultura Económica.

Lassalle, Ferdinand, (1989), *Qué es una constitución*, México, Editorial Hispánicas.

Locke, John, (1980), *Ensayo sobre el gobierno civil*, España, Editorial Aguilar.

Marramao, Giacomo, (1998), *Cielo y tierra*, España, Editorial Paidós.

Naef, Werner, (1973), *La idea del estado en la edad moderna*, España, Editorial Aguilar.

Neville Figgis, John, (1982), *El derecho divino de los reyes*, México, Fondo de Cultura Económica.

Ortega y Gasset, José, (1995), *La rebelión de las masas*, España, Editorial Planeta-De Agostini.

Popper, Karl, R., (2001), *La lógica de la investigación científica*, España, Editorial Tecnos.

Ramos-Oliveira, Antonio, (1973), *Historia social y política de Alemania I*, México, Fondo de Cultura Económica.

Ranke, Leopold Von, (1988), *Historia de los Papas*, México, Fondo de Cultura Económica.

Renouard, Yves, (1961), Los papas de Aviñón, Argentina, Editorial los libros del mirasol.

Uvalle Berrones, Ricardo, (1994), Los nuevos derrotados de la vida estatal, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

-----, (1992), La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública, México, Editorial Plaza y Valdés.

Weber, Max, (1979), Economía y sociedad, México, Fondo de Cultura Económica.

-----, (2001), La ética protestante y el espíritu del capitalismo, España, Editorial Alianza.

Abstract

El artículo explica la relación entre las decisiones políticas y los valores de la ética, combinando los elementos del poder con planteamientos normativos que sitúan las acciones orientadas a preservar el orden democrático en el cual el servidor público tiene una responsabilidad importante desde el momento en que tiene a su cargo la atención, cuidado y solución de los problemas comunes que caracterizan a la convivencia de la vida política y republicana.

Las decisiones políticas

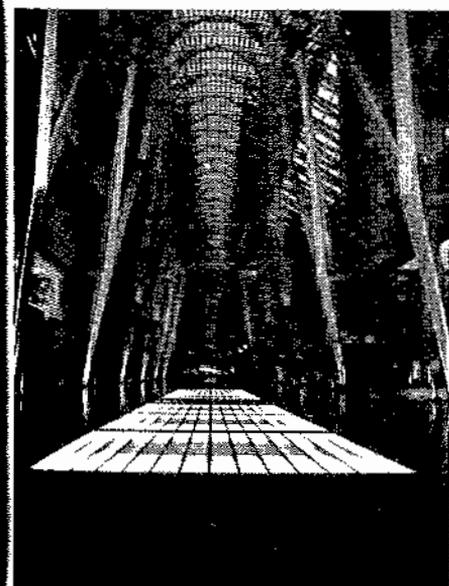
y la ética **Palabras clave:** *Decisiones, democracia, ética, poder y servidor público.*

Julián Salazar Medina*

The article explains the relation between the political decisions and the values of the ethic, combining the elements of the power with normative expositions that locate the actions oriented to preserve the democratic order in which the public servant has an important responsibility from the moment in that he has to his position the attention, taken care of and solution of the common problems that they characterize to the coexistence of the political and republican life.

Key words: *Decisions, democracy, ethics, power and public servant.*

**Profesor de Tiempo Completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración de la UAEM, cronista de la misma y condecorado con la Orden Nacional al Mérito en Grado de Oficial por la República Francesa.*



Introducción

En el presente artículo intentaremos analizar algunos temas que aparecen con mayor frecuencia en el debate sobre la modernización administrativa, dentro del vasto campo de la teoría y la práctica de las organizaciones.

El control, la autoridad formal e informal; las estructuras con jerarquía vertical contra las estructuras horizontales, la teoría de las decisiones, la teoría de la coordinación, pero fundamentalmente las decisiones políticas, las cuales representan el más humano de los actos, la combinación de las facultades analíticas de observación, conocimiento e intuición de los seres humanos, esta vinculado al concepto fundamental de la ética, que de acuerdo a Sócrates, es la virtud, que a su vez identifica a la sabiduría. Por tanto el derecho natural debe distinguir entre las leyes escritas de un pueblo a las de otro pueblo, y las leyes no escritas que valen para cualquier pueblo y en cualquier tiempo.

En el entendimiento humano se encuentra la verdad que estamos obligados a descubrir; las ideas morales se revelan por medio de la conciencia humana. Esta voz de la conciencia es lo que Sócrates llamaba el demonio; esto es, el genio o la inspiración, concepto o símbolo bajo el cual Sócrates entendía cierta comunicación o relación del alma con la divinidad. Por tanto las normas morales incluyen la conducta de las personas tanto en su vida privada como en su comportamiento general con el resto de la sociedad; la moral sólo aparece en la sociedad cuando el ser humano comienza a sentirse miembro de una colectividad, es decir, a tener conciencia de su relación con los demás.

Bobbio considera que Maquiavelo definió claramente la moral de la política para poder distinguir el ámbito religioso del ámbito civil, indiscutiblemente para separar lo privado de lo público.

En muchos pueblos y derivado de sus tradiciones culturales, la independencia del hombre respecto a los dioses está ligado a una decisión que él adopta usando sus facultades de raciocinio y valorar la coyuntura, para elegir el camino a seguir.

A continuación citaremos un ejemplo de la tradición cristiana; se pensaba que la vida de los hombres estaba escrita en el cielo, no había distinción entre pasado, presente y futuro. El mundo debería ser igual y seguirá siendo hasta que Dios no señalara otra cosa. El control político lo ejercían los monarcas por mandato divino y ellos eran los únicos responsables ante Dios; esto nos muestra que Felipe II, el monarca católico de España, resolvió enviar a la “armada invencible” a invadir Inglaterra, sugirió a quienes dudaban del éxito de la audaz empresa que el verdadero jefe del almirantazgo no era él sino Dios. Al final la “armada invencible” fue derrotada, pero con la transferencia de responsabilidades Felipe II se descargaba de asumir una decisión que había tomado el mismo”¹.

Es conocido por todos que en el siglo XX Dios ya no es el pretexto ni la coartada de una decisión; sin embargo, en la política moderna, las figuras deterministas no han desaparecido por completo. Algunos elementos como la globalización o el nuevo orden mundial juegan la doble función en la política de nuestro tiempo.

¹ Neville, John, El derecho divino de los reyes, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

Más adelante en el desarrollo del trabajo tomaremos en consideración por separado cada uno de los elementos que Leonardo Curzio consideraba en la toma de decisiones: a).- legitimar la decisión y b).- descargar la responsabilidad de actos decisivos a los gobiernos².

Finalmente la ética que es una rama de la filosofía y estudia los valores no se podrá separar en la conformación y aplicación de una decisión política o de otro tipo, entendiendo que la ética además es el estudio de los valores que guían la conducta humana. Y sin duda la ética en el servicio público como lo señala Pichardo Pagaza: “es el análisis de los valores que deben guiar la conducta de los servidores públicos en lo individual y de las instituciones que integran la administración pública en lo general”. El concepto de ética pública es equivalente al de moral pública³. La racionalidad humana es la que deberá orientar la decisión.

Las decisiones políticás

Es preciso señalar que la toma de decisiones no es la única responsabilidad de un administrador público; pero si una de las principales. Existen actualmente mecanismos que indudablemente mejoran el proceso para la toma de decisiones.

Con el fin de identificar el punto central de la toma de decisiones y sus intereses comunes con otros factores dentro de éste campo, algunos investigadores independientemente de su formación profesional, se han especializado en diferentes secciones del campo general de

² Miklos, Tomás (Coordinador). Las decisiones políticas. De la planeación a la acción, México, IFE-Siglo XXI, 2000.

³ Pichardo, Pagaza Ignacio, Modernización Administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable, El Colegio Mexiquense-UNAM, México, 2004.

la toma de decisiones; por ejemplo, los que desarrollan modelos o teorías para predecir como cambiaría de opinión una persona que toma decisiones a medida que dispusiera de nueva información. En cambio hay otros investigadores que trabajan en el campo “prescriptivo” se concentran en el mejoramiento de las decisiones; intentan definir un comportamiento de toma de decisiones, utilizando la teoría estadística con el fin de determinar como debería revisar su opinión una persona que toma decisiones a la luz de información nueva. Derivado de lo anterior, tenemos como resultado dos cuerpos separados de conocimiento. Uno trata con la forma en que se toman las decisiones y el otro con la forma en que pueden mejorarse éstas. El material de ambos cuerpos es muy importante para mejorar la toma de decisiones.

Por tanto, es necesario utilizar las ideas y los conocimientos de la investigación que vayan orientados en forma descriptiva para producir los procesos y resultados de las decisiones que permitirán al responsable, tanto planificar de manera más efectiva partiendo de las decisiones de otros, como intervenir en forma más eficiente cuando estas sean equivocadas. Utilizando los métodos y técnicas de la investigación orientada en forma prescriptiva como elemento base para guiar los procesos de decisión, tanto propios como ajenos, el responsable estará en condiciones de lograr que haya una proporción mayor de decisiones de alta calidad. El proceso de toma de decisiones comienza cuando se analiza un problema y termina cuando se ha escogido una alternativa, con base en lo anterior podremos definir la toma de decisiones como el proceso a través del cual se escoge un curso de acción.

Toma de decisiones individual

La capacidad de la mente humana para formular y resolver problemas complejos es muy pequeña en comparación con la magnitud de los problemas cuya solución es requerida por el comportamiento racional objetivo en el mundo real, o incluso para una aproximación a tal racionalidad objetiva⁴.

La toma de decisiones individual produce decisiones que son de calidad inferior o lo que se desea; esto es a consecuencia de nuestra capacidad limitada para identificar y utilizar la información conveniente. Como se puede superar este obstáculo: primero que los responsables amplíen sus capacidades intelectuales y otros recursos, mediante el uso de grupos de ayuda para la toma de decisiones; el segundo enfoque se refiere a que los responsables agudicen su pensamiento y perfeccionen el uso que hacen de la información al emplear una de las técnicas auxiliares de la toma de decisiones que se ha desarrollado para identificar y usar información relacionada con la decisión.

Toma de decisiones en grupo

Las comisiones o comités, los paneles de revisión, los equipos de trabajo y estudio son algunas de las formas más comunes de la toma de decisiones dentro de la organización de tipo grupal, ya que el responsable sabe cuando y cómo utilizar tales grupos que alcanzarán un éxito mayor que el que no está en esas condiciones. En este caso y para efectos del presente trabajo utilizaremos la palabra "grupo" para

⁴ Simon, H.A., Modelos del hombre, John Wiley and Sons, Inc, Nueva York, 1957.

referirnos a un conjunto de personas que interactúan una frente a la otra.

Es frecuente que los responsables utilicen grupos como ayuda en sus tareas de toma de decisiones, existiendo dos razones fundamentales: la primera se refiere a los recursos personales limitados que cualquier responsable individual puede hacer incidir sobre cualquier decisión particular. A partir de éste análisis, nos enseña que la capacidad de tomar decisiones de un responsable, de manera individual, está sumamente restringida por sus limitaciones cognoscitivas por la disponibilidad de tiempo y por el acceso a la información. Sin duda, el uso adecuado de grupos para la toma de decisiones le da al responsable las condiciones de agregar recursos al aumentar tanto la cantidad de información como su procesamiento. De esta manera, el grupo se convierte en una extensión del responsable.

La segunda razón radica en la efectividad de la instrumentación de la decisión que puede resultar afectada por el hecho de si la decisión es aceptada por las personas encargadas de instrumentarla. Existen razones que hacen que los responsables utilicen grupos como auxiliares en su toma de decisiones. En seguida presentaremos una pequeña lista de tareas que realizan los grupos y que ayudan a la toma de decisiones: Análisis del problema; los grupos se encargan de identificar y definir un problema y diagnosticar cuales son sus causas. Identificación de los componentes; esto se asocia con los tres tipos de información utilizada en la toma de decisiones (identificación de alternativas, criterios y condiciones futuras); así como también con el síntoma del problema y metas no cumplidas durante el paso de investigación del problema. La estimación de los componentes de la decisión; una de las tareas que los responsables delegan con frecuencia es el desarrollo de estimaciones,

derivándose que a los grupos se les encargue estimar las probabilidades de que ocurran varios resultados. El diseño de alternativas; ésta tarea implica un alto nivel de interacción entre los integrantes del grupo. Elección de una alternativa; bajo algunas circunstancias, los responsables pueden instruir a los grupos para que hagan la elección final. Es conveniente señalar que el uso de grupos que son auxiliares y subordinados de los responsables individuales a sí como responsables ante ellos, no debemos perder de vista el hecho de que muchos grupos en nuestras organizaciones y en nuestras comunidades tienen autonomía. Citaremos algunos ejemplos; las juntas de gobierno tanto en el sector público como en el privado, las legislaturas y comisiones legislativas, el personal docente de los departamentos universitarios, los comités permanentes en diversas organizaciones, etcétera.

Los grupos autónomos también pueden estar subordinados a los responsables individuales, es decir, un responsable -o la persona designada como líder del grupo- se compromete a planificar, organizar, dotar de personal, dirigir y controlar, para el grupo y con respecto al grupo.

Las ventajas de utilizar grupos de decisión pueden ser tres:

- a) El grupo puede tomar mejores decisiones que una sola persona.
- b) El grupo es más efectivo, en la instrumentación de decisiones, si los miembros participaron en las mismas.
- c) La participación en el proceso de decisión puede ser una técnica útil para capacitar a los subordinados.

Las desventajas de utilizar grupos de decisión son:

- a) Los grupos utilizan más tiempo en tomar decisiones, que una persona.

b) Los grupos pueden tomar decisiones que no estén de acuerdo con los objetivos de la organización.

c) Los desacuerdos entre los integrantes del grupo pueden ocasionar incapacidad en la toma de decisiones, demorando el avance en la solución del problema y producir malos entendidos entre los miembros del grupo,

Antes de continuar es conveniente hacer una clara distinción entre decisiones privadas y decisiones públicas. La decisión privada es la que se toma en una empresa o compañía o de manera individual y no tiene repercusiones trascendentales fuera de la organización. Además no tiene normas de funcionamiento interno que puedan afectar el cuerpo social. "En una empresa, por ejemplo, todas las decisiones fundamentales, es decir, aquellas que se relacionan con los objetivos de la organización tienden a generar el máximo de beneficios. El resto de los objetivos están supeditados a la viabilidad económica de la empresa"⁵.

La decisión pública es la que toma el poder público de acuerdo a su plan de gobierno, con sus propios procedimientos y reglamentos y bajo su estricta responsabilidad. Su destinatario es la sociedad y no existe un criterio único como en la decisión privada que condicione la orientación última de las decisiones; sin embargo, el poder público se enfrenta a una disyuntiva: como conciliar los intereses de los diferentes grupos que participan en una sociedad plural⁶.

Las decisiones públicas son las que se toman para alcanzar los objetivos que la sociedad propone. Como depositaria de la soberanía,

⁵ Miklos, Tomás (Coordinador). Las decisiones políticas. p. 3.

⁶ Idem, p.3.

delega el poder público al gobierno para que cumpla el llamado “acto administrativo”.

Las decisiones se traducen en órdenes y una buena orden debe cumplir varios requisitos:

- 1.- Elegir adecuadamente a la persona que recibirá la orden procurando siempre que sea posible, que quien la recibe sea la persona o grupos que tienen la responsabilidad de cumplirla.
- 2.- Señalar con toda claridad el objetivo de la orden y los resultados que se esperan con su cumplimiento, en caso de instrucciones muy complejas, es conveniente añadir una explicación de sus fundamentos o motivaciones.
- 3.- Verificar de inmediato que la orden ha sido comprendida en su objetivo y alcances.
- 4.- Vigilar el cumplimiento de la orden. Etapa fundamental, pues no puede darse por hecho que la sola emisión garantiza su ejecución.
- 5.- Verificar que las consecuencias de la orden impartida coinciden con los resultados esperados.
- 6.- Corregir los resultados de la orden cuando no coincidan con lo esperado⁷.

Resumiendo lo anterior, podemos afirmar que una orden que no es verificada, supervisada, controlada, pierde todos sus efectos. Es importante reflexionar antes de tomar una decisión hay que escoger el momento más adecuado para tomarla y así resolver el problema que puede ser inmediato o esperar mayores elementos de información para decidir.

⁷ Ibidem, p. 3.

Finalmente, las decisiones colectivas parten de la distinción de decisiones individuales y las colectivas o no individuales. Estas últimas como ya se dijo en renglones anteriores, pueden ser tomadas por un solo individuo y afectar a mucha gente o a toda la colectividad. A las decisiones colectivas las debemos entender en su carácter constitucional que definen los objetivos permanentes. Tienen un mayor nivel de estabilidad y deberán ser producto del consenso de la comunidad.

Fernández Santillán señala que: “el poder autocrático obstaculiza el conocimiento de la sociedad, en contraste el poder democrático -en cuanto es ejercido por el conjunto de los individuos a los que una de las principales reglas de ése régimen atribuye el derecho de participar directamente o indirectamente en la formación de las decisiones colectivas- lo exige. El ciudadano debe saber, o por lo menos debe estar en condiciones de saber”⁸.

Ética

Si la ética es la virtud que se identifica con la sabiduría. Esto lo entenderemos que el hombre virtuoso es el mejor ciudadano e indiscutiblemente deberá someterse de forma incondicional a las prescripciones del estado. En tales circunstancias los hábitos y las costumbres son el género de conducta tradicional característico de la masa de individuos de una sociedad y de una clase dadas⁹.

Existe una profunda convicción de que la ausencia de principios y valores éticos en la administración pública es uno de los males que

⁸ Fernández Santillán, José, “Educación y democracia”, Mimeo, 2005.

⁹ Aguilar Hernández, Felipe., Moral pública en los procesos de buen gobierno, tesis de Maestría, UNAM, México, marzo de 1997.

mayor daño producen a nuestras sociedades, minando la confianza de la sociedad civil en sus dirigentes; esto se traduce en cuestionamientos, apatía y falta de atención del ciudadano hacia su gobierno. Es paradójico señalar que al tiempo que la democracia y la libertad se consolidan en todas partes del mundo, el lastre de la corrupción se presenta como una amenaza para las sociedades democráticas y un obstáculo para el desarrollo económico y social. Hoy más que nunca la lucha contra éste flagelo se erige como uno de los soportes fundamentales de las instituciones democráticas.

Los valores éticos comprenden el compromiso por una democracia sustentada en la probidad y la eficiencia, donde el funcionario público tenga la disposición de servicio a la colectividad y no aprovecharse de las condiciones inherentes al ejercicio de su cargo para beneficio personal.

La modernización y la adaptación a las nuevas realidades de la administración pública, constituyen un tema sobresaliente de la reforma del estado. La tarea es ardua; la burocracia y los estudios comparados no dejan de comprobarlo, genera anticuerpos que la hacen resistente a los cambios. La rutina, la tendencia al secreto y no a la transparencia, la alergia al control, el enredado de los intereses corporativos y el clientelismo, forman un sólido muro, poco accesible al cambio.

Son importantes las iniciativas para poner en práctica códigos de ética de los servidores públicos, en función de cimentar valores en su conducta, que puedan manifestarse en actitudes y normas de comportamiento en el campo donde despliegan su labor, y que no sólo incluye sus relaciones con el público, sino también con los otros empleados y funcionarios, y con los bienes bajo su custodia o administración. La

gama de valores que deben orientar la función pública como lo son entre otros, la vocación de servicio, la honestidad, la imparcialidad, la eficacia, la responsabilidad, la disposición a la respuesta oportuna, la veracidad, la pulcritud y el decoro, y la información oportuna, la transparencia, y la limitación y reducción al mínimo indispensable, de la reserva y el secreto, protervos hermanos más de las veces del delito, e hijos predilectos de los comportamientos autoritarios¹⁰.

Por definición, la gestión de la ética y el comportamiento no consiste simplemente en el control y reconducción de los comportamientos. Es necesario promover la integridad y la buena conducta; de buscar un consenso sobre lo que constituye un buen comportamiento y dar a los funcionarios alguna pauta sobre la forma en que deben actuar, tomar decisiones y formular juicios en su trabajo diario. La ética del servicio público es una ética aplicada, que puede afectar los valores considerados propios de las distintas culturas. Esto puede explicar en algunos casos los estudios trasnacionales de ética y de conducta. Por ejemplo, lo que en algunos países se considera nepotismo e infracción del principio del mérito, en otros se considera “ayuda a los tuyos”. A pesar de las diferencias entre países (culturales como relativas a los sistemas políticos y administrativos parece producirse una convergencia creciente en lo que se considera un comportamiento “bueno y correcto”). Los servidores públicos ejercen de diversas formas un poder discrecional en su trabajo diario, en la administración de los recursos públicos, en la interrelación con los ciudadanos y en la ámbito de su función de elaboración de las políticas. La ética debe constituirse en un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso

¹⁰ Cambellas, Ricardo, Los valores éticos de la democracia y la comunidad Iberoamericana. Ética y Administración Pública., Documentos del Foro Iberoamericano, Isla de Margarita, Venezuela, octubre de 1997.

del poder público, un factor vital para la creación y mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones. La infraestructura ética puede considerarse integrada por tres funciones: control, orientación y gestión.

El control, a su vez puede lograrse mediante tres componentes: el marco legal que permite la investigación y acusación independientes; los mecanismos adecuados de responsabilidad y participación y el escrutinio públicos.

La orientación puede conseguirse con los tres componentes siguientes: un compromiso bien articulado de los líderes políticos; códigos de conducta que determinen los valores y normas, y actividades de socialización profesional tales como la educación y la formación.

La gestión la podemos lograr mediante dos elementos: condiciones sólidas de servicio público basadas en políticas eficaces de recursos humanos y la coordinación de la infraestructura mediante un departamento u organismo central de gestión como competencias en materia de ética.

La combinación y graduación ideales de éstas funciones dependerá del entorno cultural y político-administrativo de cada país.

Toda iniciativa ética en el sector público está llamada a fracasar a menos que sea respaldada por un compromiso político verdadero. Este compromiso deberá expresarse mediante declaraciones (discursos, anuncios públicos, declaraciones escritas de los líderes), demostrarse mediante el ejemplo y fundamentarse con la asignación de recursos. Lo anterior aportará la autoridad necesaria para el establecimiento de

controles legales y administrativos, sino también la orientación de las actividades relacionadas con la ética, cuyo resultado esencial para ofrecer una reacción creíble a las demandas ciudadanas.

Finalmente, los cargos democráticamente electos desempeñan dos papeles esenciales en la promoción de la ética en el servicio público. El primero, como políticos, tienen la obligación de responder ante los votantes por las actividades realizadas en su nombre, lo que los coloca en una posición única para exigir que las decisiones adoptadas sean transparentes y los servicios se presten en forma equitativa. El segundo, en su calidad de legisladores tienen a su disposición los poderes necesarios para hacer jurídicamente efectivas sus exigencias. Los cargos electos pueden promover el comportamiento ético, individualmente o conjunto, actuando siempre como buenos ejemplos.

Conclusiones

Comprender el fenómeno de la corrupción en la toma de decisiones y el cabal cumplimiento de los principios morales y éticos obliga a develar una trama conceptual donde se juntan temáticas de corte ético y político, distintas culturas organizacionales del aparato gubernamental, los tiempos cambiantes en la aplicación de la justicia, los medios de comunicación, los impactos no deseados de la globalización, los intereses de grupos con objetivos inconfesables del delito organizado, son algunos de los temas que obligan a todos los ciudadanos a una reflexión profunda y a no dejar crecer en muchos de los casos la impunidad de acciones que se convierten en delitos.

Todo lo anterior, dificulta la conceptualización, limita el desarrollo de estrategias adecuadas para enfrentarlos y desgasta los esfuerzos que actualmente se desarrollan con tal fin.

Modificar estas acciones requiere de cambios estructurales que partan de la raíz del problema, del conocimiento del mismo y que puedan establecer una visión estratégica de los efectos y causas que lo integran y que puedan concluir con un firme compromiso de la sociedad con los distintos cursos de acción a los que se deben enfrentar. Las soluciones no son mágicas; sin embargo, no debe permitirse la ingenuidad ni la improvisación. Los que están acostumbrados a la prácticas del fraude y la corrupción no las abandonararán fácilmente porque así conviene a sus intereses y muchos las toman como modos de vida.

Los cambios estructurales en las formas jurídicas y políticas, haciéndolas firmes en su aplicación, la participación de la sociedad recriminando en cada momento la impunidad, la exigencia del estado por una cultura de la moral y la ética en todos los campos de la acción humana; y finalmente un reconocimiento por parte de esta sociedad a su propio gobierno cuando este se comporte con transparencia en sus decisiones y en el manejo de los recursos, son algunos de los aspectos que llevan a reflexionar sobre estos temas.

No quisiera concluir sin puntualizar que dictando leyes claras que sean confiables y de vertical cumplimiento, estableciendo unidades de anticorrupción fuertes e independientes con verdadero poder para actuar; asegurar la transparencia en las operaciones gubernamentales, pero sobre todo el cumplimiento de un código de ética que los servidores públicos en cuyas manos están las decisiones del gobierno, se cumplan al pie de la letra.

Bibliografía

Aguilar Hernández, Felipe, Moral pública en los procesos de buen gobierno, tesis de Maestría, UNAM, México, marzo de 1997.

Cambellas, Ricardo, Los valores éticos de la democracia y la comunidad Iberoamericana. Ética y administración Pública, Documentos del Foro Iberoamericano, Isla de Margaritas, Venezuela, Octubre de 1997.

Ética y Administración Pública, Documentos del Foro Iberoamericano, Isla de Margarita, Venezuela, octubre de 1997.

Fernández Santillán, José, Educación y democracia, Mimeo, 2005.

Fernández Santillán, José, La perspectiva política de Bobbio (Homenaje póstumo), Mimeo, 2005.

Huber, George P., Toma de decisiones en la gerencia, Editorial Trillas, reimpresión, México 1992.

La ética en el servicio público. Cuestiones y practicas actuales, OCDE, Ministerio de Administración Pública, Insituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, Madrid, España 1997.

Miklos, Tomás (Coordinador). Las decisiones políticas. De la planeación a la acción, México, IFE-Siglo XXI, 2000.

Neville, John, El derecho divino de los reyes, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

Pichardo, Pagaza Ignacio, Modernización Administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable, El Colegio Mexiquense-UNAM, México, 2004.

Simon, H.A., Modelos del hombre, John Wiley and Sons, Inc, Nueva York, 1957.



Abstract

El artículo estudia y analiza cómo el federalismo mexicano se ha transformado de una visión más doctrinaria y unicentrada hacia la formación de redes institucionales en las cuales los órdenes de gobierno juegan un papel central en el nuevo perfil del poder político en México, porque son producto de movimientos democratizadores que se canalizan hacia la apertura de espacios caracterizados por los procesos de autonomía y decisión que definen el tiempo político de un país como México, el cual empieza a rebasar los esquemas centralizados del poder por otros de mayor equidad y beneficios compartidos.

Hacia el federalismo de Redes en México: La transformación de la expresión territorial del régimen político

Cuauhtémoc Paz Cuevas*

Palabras clave: Federalismo, globalidad, órdenes de gobierno, reforma del Estado y redes.

The article studies and analyzes how Mexican federalism has transformed of vision more philosophical and centralized towards the formation of institutional networks in which orders of government play paper central in new profile of power political in Mexico, because they are product of democratizadores movements that are canalized towards the opening of spaces characterized by the autonomy processes and decision which they define the political time of a country like Mexico, which begins to exceed the centralized schemes of the power by others of greater fairness and shared benefits.

Key words: Federalism, globality, orders of government, reform of the State and networks.

*Secretario Ejecutivo de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C.

Introducción

La reforma del Estado en México ha sido, predominantemente, una reforma parcial y unilateral en el sentido de haber nacido desde el mismo poder central. Sin embargo, una multiplicidad creciente de actores demandan y exigen participar en estos procesos de reforma, atendiendo a que la reforma del Estado es multi-relacional, es decir, debe atender su relación con las esferas de coordinación económica y social (mercado y redes sociales); y es también multidimensional, en relación a la reforma de sus dimensiones internas.

Dentro de las dimensiones internas de la reforma del Estado, se encuentra el régimen político que, de considerar dicha multidimensionalidad, debe también ser reformado, pues éste expresa la institucionalización de las relaciones entre Estado y sociedad. El régimen político también tiene varias dimensiones, una de ellas es la territorial, que depende de la concepción que en cada Estado-nacional se tenga de soberanía. Así, en aquellas naciones donde se reconoce que la soberanía reside en el pueblo, predomina la forma federal del régimen político.

Más allá de las múltiples caras que la reforma estatal requiere atender, estos procesos también se desarrollan en entornos que los condicionan en influyen: la globalidad y el resurgimiento de lo local.

En México no es la excepción. En los últimos años, inmersos en los macro-procesos que forman parte de la globalidad, se ha dado un despertar en las regiones en el que han surgido diversos actores que exigen participar en la reforma del Estado mexicano desde las regiones.

Así, el federalismo mexicano, como expresión territorial del régimen político, está en proceso de reforma. Una de las características de esa reforma implica pasar del federalismo dual (entre entidades federativas y el orden federal) a un federalismo cooperativo, de redes, que incluya también al orden municipal de gobierno y que teja relaciones intergubernamentales en lo vertical y lo horizontal. Las recién descubiertas formas de asociación municipal tanto para fines de representación política, como de gestión conjunta (intermunicipalidades) han reconfigurado la forma de hacer la política y las políticas intergubernamentales. Este proceso es el que pretende describirse en estas páginas.

Contexto contemporáneo de la acción estatal: lo global y lo local

Desde hace ya algunas décadas la concepción, la estructura y el funcionamiento de la mayoría de los estados nacionales en el mundo se encuentran en proceso de transformación. Dichos procesos son explicables si consideramos que el Estado es un ente multidimensional que, además, se interrelaciona con otras formas de coordinación existentes en la sociedad contemporánea.

Norbert Lechner¹ señala que existen tres esferas de coordinación en la sociedad: el Estado, el mercado y las redes sociales, encargadas respectivamente de la coordinación política, la coordinación económica y la coordinación de los actores de la sociedad civil. Dichas esferas se combinan de acuerdo a las circunstancias históricas y los cambios

¹ Norbert Lechner; "El Estado en el contexto de la modernidad", en Norberth Lechner (Coordinador); Reforma del Estado y coordinación social, p. 41.

sociales. Cada uno de estos ámbitos tiene un funcionamiento, dimensiones, estructuras y regulaciones propias.

Sin embargo, al ser formas de articulación social, se relacionan e influyen mutuamente, por lo que no puede haber autonomía o fronteras estrictamente delimitadas entre estos tres ámbitos. Estado, mercado y sociedad se entrelazan mutuamente y, por tanto, viven simultáneamente.

Así, por ser el Estado un ente de constantes interrelaciones con las otras esferas de articulación social, es que su accionar afecta y a la vez se determina por una multiplicidad de procesos externos a él. Dichos procesos son dinámicos en sí mismos y, al desarrollarse conforme a las pautas que la economía, la política, la sociedad e incluso la tecnología les marcan, han propiciado la transformación del Estado, de sus estructuras y su funcionamiento.

En este contexto, los Estados paternalistas, benefactores y de pretensiones absolutas, entraron en crisis al absorber, controlar y sobre-regular las otras esferas de coordinación social. Sus esfuerzos fueron, sin embargo, insuficientes y provocaron para sí mismos déficit financiero, inestabilidad para los mercados, y crisis de gobernabilidad en lo social².

Las ambiciones universales del gran Estado no sólo dilapidaron recursos económicos, sino que también terminaron con el capital político que les daba sustento, propiciando con ello una crisis de legitimidad que rasgó el velo de una sociedad civil diferenciada, activa,

² Ricardo Uvalle Berrones; Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, p. 41.

abierta y diversificada. La crisis demandó, no sólo la salida del Estado de la esfera de coordinación de los mercados, sino también exigió dejar de intervenir como control social excesivo, corporativo y jerárquico, haciendo imperativa una nueva coordinación social más autónoma, horizontal, de redes y autorregulada por los distintos actores que la conforman.

En consecuencia, las transformaciones de la esfera del mercado y de la sociedad han empujado también hacia la reforma del Estado como ente de coordinación política. De tal modo, el Estado ha de reformar sus tres dimensiones internas³, a saber, deberá reformarse a sí mismo como representación política de la sociedad, deberá reformar el régimen político y reformar el gobierno en acción.

Si bien lo que orilla al Estado a reformarse tiene que ver con su condición multidimensional y multi-relacional, la reforma de éste ente no puede hacerse unilateralmente, ni en una sola de sus dimensiones. La reforma del Estado debe hacerse con la intervención de varios actores, en relación y con participación de las otras esferas de coordinación social, así como en su representatividad, estructuras y procesos internos. En suma, debe tratarse de una reforma integral.

Para la poca fortuna de los países emergentes como en el caso de América Latina, la reforma del Estado, si bien ha sido una necesidad surgida de las condiciones imperantes en la vida pública, ha respondido más a las recetas impuestas desde los grandes organismos multilaterales como

³ "Una primera dimensión lo contempla (al Estado) como la organización política de la sociedad, el resultado del contrato social. Una segunda es la dimensión que le da forma, es decir, la de la institucionalidad y estructuración de las relaciones y ejercicio del poder. La tercera es su función ejecutora, es decir, se trata del aparato tangible que le permite al Estado cumplir sus funciones de atención y coordinación de la vida social, se trata del gobierno en acción concretizado en la administración pública". Cuauhtémoc Paz Cuevas; Las asociaciones municipales: Nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México, p. 4.

el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. En las políticas dictadas por estos organismos, ha prevalecido una visión parcial del Estado que reduce los procesos de reforma a la relación entre las esferas estatal y del mercado, y a la disminución de los organismos, personal y gasto del Estado, con el propósito de disminuir el déficit público.

Se ha presentado lo que Carlos M. Vilas llama una “visión reduccionista de la reforma del Estado”⁴, es decir, ha prevalecido una reducción de la esencia política del mismo a su dimensión estrictamente administrativa o de gestión, es decir, a sus aparatos, agencias u organismos. Dicha visión asume las relaciones de poder como un fenómeno estático, sin historia y, por tanto, intrascendente en la reforma que se requiere.

Por tanto, esta visión deja fuera la reforma a las instituciones que expresan las relaciones de poder, deja de lado la reforma motivada por el surgimiento de una sociedad política y civilmente organizada, es decir, quedó fuera la reforma del régimen político.

Sin embargo, no hay más cabida a decisiones y actuaciones unilaterales en un marco de múltiples actores políticos, sociales y económicos más conscientes, activos, demandantes y participativos. Es aquí, donde la pretenciosa soberbia de los Estados protagónicos pierde sustento. Si entendemos la reforma del Estado como un proceso integral, entonces reforma económica, política y social deben ser procesos articulados, simultáneos, diseñados con el consenso de los distintos actores, orientados a la eficiencia, la eficacia y la efectividad de la institución estatal.

⁴ Carlos M. Vilas; “El síndrome de Pantaleón: Política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno”, en Foro internacional, Vol. XLI, N° 3, El Colegio de México, 2001, pp. 421-450.

Asimismo, los procesos de reforma de los Estados se encuentran inmersos en dos contextos que también los condicionan. El primero es el resultado de un entorno global de constantes flujos e intercambios entre actores de distintas naturalezas. A su vez, éstos actores están territorialmente localizados en un espacio en el que influyen y del que son influenciados. Por tanto, el segundo contexto es el contexto local donde ha sido evidente el surgimiento de nuevos actores políticos, económicos y sociales.

El entorno global de los estados se encuentra condicionado por cinco disyuntivas⁵ que no son del todo nuevas, pero que sí han convergido en el momento histórico contemporáneo en el que la globalidad es una realidad innegable:

1) El derecho internacional. Esta línea del derecho ha trascendido desde el siglo XIX los alcances de los Estados nacionales y, si bien no están del todo respaldados por instancias con poderes coercitivos para la ejecución de sus resoluciones o sentencias, sí tienen consecuencias de largo alcance. El derecho internacional es, entonces, un enorme conjunto de reglas y postulados para la coexistencia y la cooperación entre Estados. Si bien en sus principios era consistente con la idea de una sociedad de Estados soberanos, hoy el sujeto y la fuente del derecho internacional son cuestionados por las tendencias a favor de un principio alternativo de organización del orden mundial.

2) Internacionalización del proceso de elaboración de decisiones políticas. Esta disyuntiva radica en el tejido de regímenes y organizaciones internacionales establecidas para administrar áreas acotadas de la actividad transnacional y problemas públicos compartidos entre países.

⁵ David Held; *La democracia y el orden global*, pp. 131-175.

Sin embargo, su proliferación ha provocado cambios en la estructura de elaboración de las decisiones de la política mundial, a través de nuevas formas de política multilateral y multinacional.

3) Poderes hegemónicos y estructuras de seguridad nacional. Se refiere a la existencia de una jerarquía de poder global que impone restricciones en materia de política exterior y defensa que los gobiernos de cada Estado pueden llevar a cabo. Dicha jerarquía deviene de fines de la Segunda Guerra Mundial, cuando se conformaron alianzas militares como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y del Pacto de Varsovia, que condicionaron la capacidad de los Estados para implementar políticas exteriores a un lugar dentro del sistema internacional de relaciones de poder.

4) Globalización de la cultura. El desarrollo de los nuevos sistemas de comunicación y el impacto globalizante de los medios, ha creado un mundo en el que las particularidades de lugar y la misma individualidad se encuentran mediadas por las redes de comunicación regionales y globales. De tal suerte, los nuevos sistemas de comunicación son el vehículo de los procesos de cambio de las otras disyuntivas. A su vez, a través de dichos sistemas, los individuos y los grupos acceden a ambientes sociales y físicos que de otra manera jamás conocerían, haciendo posible el acceso a un cúmulo de experiencias sociales y culturales que no son precisamente las de su entorno. Con esto se transforman las relaciones entre los ámbitos físicos, las circunstancias sociales, y se altera la "geografía situacional" de la vida social y política.

5) Economía mundial. Existe una creciente disyuntiva entre la autoridad formal de los Estados y el alcance espacial de los sistemas contemporáneos de producción, distribución, intercambio y consumo.

En esta disyuntiva hay dos aspectos centrales: la internacionalización de la producción y la internacionalización de las transacciones financieras. Paralelamente, las nuevas tecnologías de la información incrementan radicalmente la movilidad de las unidades económicas que se manejan en las organizaciones financieras y comerciales. Las nuevas tecnologías tienen un doble impacto: Por un lado, aumentan el ámbito de las interconexiones económicas y, por otro, estimulan la rapidez en la intensificación de las pautas de interconexión.

En suma, las disyuntivas planteadas por Held destacan cambios en las pautas de recursos y restricciones que redefinen la arquitectura del poder político en cada uno de los Estados-nacionales. Desde luego, las evidencias de las interconexiones globales, como se puede apreciar, no son nuevas, es en el pasado reciente que se han intensificado estos procesos.

La globalidad es, pues, un fenómeno al que nadie puede sustraerse. Involucrarse en esta vorágine de procesos no es opcional. Por el contrario, plantea un contexto externo ante el cual los Estados han de replantear su funcionamiento, su propia concepción de "soberanía", ya sea esta entendida como supremacía en el ejercicio del poder dentro de su propio territorio, o como instancia depositaria del mandato ciudadano delegado a través del "pacto social".

Sin embargo, paralelamente a los procesos de la globalidad, resurge en el ámbito de lo local, del espacio inmediatamente reconocido por el individuo, la preocupación porque los procesos gubernativos salgan del control ciudadano y dejen de ser democráticos. Ante el nuevo contexto de lo global, la ciudadanía busca recuperar su espacio local, convirtiéndose éste en el ámbito privilegiado para el despliegue de

la democracia que se manifieste en resultados tangibles en la vida pública del entorno inmediato. Robert A. Dahl atinadamente señala en este contexto que “la mayor escala de las decisiones no tiene por qué conducir necesariamente a un sentimiento de mayor impotencia, siempre y cuando los ciudadanos estén en condiciones de ejercer un control significativo sobre las decisiones en todos los asuntos que corresponden a una escala menor, pero trascendentes para su vida diaria”⁶.

Castells y Borja coinciden en que “la articulación entre sociedad y economía, tecnología y cultura en el nuevo sistema puede realizarse más eficaz y equitativamente a partir del reforzamiento de la sociedad local y de sus instituciones políticas”⁷.

Se ha generado, una sinergia entre los procesos que han convergido en la llamada globalización, y la recuperación del espacio local como estrategia de desarrollo social, pero también político y económico⁸. Lo global y lo local, más que una separación dicotómica, son una dualidad complementaria.

Así, los gobiernos locales adquieren un nuevo papel protagónico, pues son éstos los que pueden contribuir con mayor eficacia al desarrollo democrático de los ciudadanos, pero también en su desarrollo social, generando mejores condiciones para la producción y la competencia

⁶ Robert Alan Dahl; *La democracia y sus críticos*, p. 385.

⁷ Jordi Borja y Manuel Castells; *Local y global: La gestión de las ciudades en la era de la información*, p. 14.

⁸ “El desarrollo de los países no se da en lo abstracto, sino que se manifiesta visiblemente en sus distintas regiones. Es así que se tienen complejas dinámicas de urbanización y de interdependencia con las áreas rurales, en un ámbito que va de lo verdaderamente global a asuntos de carácter meramente local”. Ismael Aguilar Barajas; *La agenda de la política urbana regional: Algunas reflexiones para el caso de México y latinoamericano*, p. 2.

de los actores económicos de quienes, en última instancia, depende el bienestar de la sociedad local⁹.

Por tanto, un punto más de referencia de la reforma del Estado lo representa la transformación que, desde lo local, se demanda de este macro-proceso. La reforma del Estado desde las regiones es una tendencia vigente ante la cual habrá de prestarse atención al escuchar la voz, demandas, iniciativas y energías de los muy diversos actores locales.

Borja y Castells podrían resumir este doble contexto en el que se desarrollan las reformas de los Estados con las siguientes palabras:

“Simplificando, podría decirse que los estados nacionales son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema, y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad, perdiendo por tanto legitimidad a la vez como instituciones representativas y como organizaciones eficientes”¹⁰.

El federalismo y sus transformaciones

Señalábamos anteriormente que la reforma del Estado es un proceso complejo, multi-relacional (relación con el mercado y la sociedad) y

⁹ “En un mundo donde competitividad y complejidad aumentan sin cesar, las ciudades tienen que ser una atracción para los negocios y al mismo tiempo una forma de generar ingresos y oportunidades de empleo, con el fin de procurar buenas condiciones de vida a sus habitantes, generar suficientes recursos para financiar las infraestructuras y las necesidades sociales, y ocuparse de sus habitantes pobres”. Milla Freire, “Introducción”, en Milla Freire y Richard Stren; Los retos del gobierno urbano, p. 20.

¹⁰ Borja y Castells; op.cit., p. 18.

multidimensional (Estado, régimen político, gobierno), inmerso además en nuevos contextos generados en lo externo (global) y lo interno (local) que condicionan y determinan su accionar, sus estructuras, sus funciones y sus procesos.

Cuando se hace referencia a las transformaciones en la configuración de la síntesis que expresa las relaciones de poder en la reforma del Estado, se alude a la reforma del régimen político. Precisamente esta reforma es la que, de acuerdo a Carlos M. Vilas¹¹, ha sido dejada de lado en varios procesos de reforma estatal que han dado prioridad a su relación con la esfera económica.

Conforme a la teoría del Estado, la forma territorial del régimen político depende de dónde se sitúe la fuente de la soberanía. Así, los regímenes unitarios sustentan su configuración en que la soberanía es indivisible y la fuente de toda autoridad y poder político se ubica en el Estado mismo (Supremacía Estatal).

Contrariamente a esta concepción, en los regímenes federales, se confiere que la soberanía reside en el pueblo, cual, a su vez, delega autoridad y poder a diversos gobiernos por medio de las constituciones, expresiones concretas del pacto social y de la correlación de fuerzas sociales al interior de un territorio (Soberanía Popular)¹².

Los sistemas federales dan cuenta de la existencia de varios entes estatales diferenciados al interior de un solo Estado-nacional. Para Duverger, un Estado Federal es un "Estado conformado por estados"¹³.

¹¹ Carlos M. Vilas; Op.cit.

¹² Daniel J. Elazar, "Federalismo y presidencialismo", en Paz Consuelo Márquez-Padilla y Julián Castro Rea; El nuevo federalismo en América del Norte, pp. 45-46.

¹³ Maurice Duverger; Instituciones políticas y derecho constitucional, p. 55.

Éstos son depositarios de la soberanía popular, producto, a su vez, de un pacto social de menor escala. Por su parte, el Estado nacional es producto de un “pacto federal” (foedus = pacto) acordado entre estados, haciendo uso de la soberanía que les fue delegada por parte de sus ciudadanos. Por eso es que, de acuerdo con Elazar, el federalismo es la forma del régimen¹⁴.

Si decimos que la reforma del régimen político es parte del gran macro-proceso denominado reforma del Estado, entonces el régimen federal, como forma del régimen, ha de transformarse.

El federalismo inicialmente surge de un esquema dual: los estados pactan la formación de un Estado de mayor cobertura que los unifica y del cual no se pueden escindir. No que la noción sea la jerarquía y que el Estado federal esté por encima de los estados federados. De ahí la importancia del concepto de “órdenes de gobierno”, que implican la existencia de ámbitos de influencia y competenciales, donde el diálogo y la negociación expresan que dichos “órdenes” son depositarios de la soberanía que sigue siendo originaria del pueblo.

En el contexto de la globalidad, el auge de organizaciones multinacionales ha ido transformando su carácter confederal (donde las partes integrantes sí se pueden separar) hacia instituciones de carácter federal (donde no puede haber escisión) más allá de los límites de los propios Estados-nacionales.

Ante las implicaciones que la globalidad y sus disyuntivas plantean, en la reorganización de la política internacional el federalismo representa

¹⁴ D.J. Elazar, Op.cit., p. 45.

la ventana de oportunidad ante las propuestas organizativas del orden mundial que se requiere. Autores como Elazar¹⁵ aseguran que la Unión Europea ofrece el modelo federal para el siglo XXI como los Estados Unidos representaron el paradigma federal de los siglos XIX y XX, debido a que los principales organismos de gobierno de la Unión Europea presentan muchas similitudes con los sistemas federales convencionales: un Parlamento y un Consejo (poder legislativo bicameral), y una Comisión equivalente al poder ejecutivo. Además, su integración también es decidida por cada Estado-nacional en ejercicio de la soberanía que les ha sido conferida por cada uno de sus pueblos. Se conforma así un gran Estado Supranacional de características netamente federales.

Hueglin¹⁶ considera que todavía hace falta un elemento fundamental para que la UE sea el ejemplo del federalismo global que se espera: la falta de una identidad común entre los pueblos que la integran. Aún con ello, Hueglin no niega la posibilidad de la consolidación de un “federalismo europeo”.

El constante, y a veces manipulado discurso del “nuevo orden internacional”, lleva a la reflexión sobre la forma de organización política internacional que sea más justa, efectiva y duradera. En este sentido, el federalismo representa la fórmula que permitiría a los países ejercer el principio político de igualdad en las negociaciones mediante el respeto al acuerdo mutuo¹⁷.

¹⁵ Daniel J. Elazar, citado por Thomas O. Hueglin; “Democracia, federalismo y gobernabilidad: lecciones de la Unión Europea y algunas observaciones del caso brasileño”, en *Foro Internacional*. Vol. XLI, N° 3, p. 501.

¹⁶ Thomas O. Hueglin; *Op.cit.*, p. 506.

¹⁷ Cuauhtémoc Paz; *Op.cit.*, p. 14.

La internacionalización de las relaciones políticas también se expresa a través del ámbito de lo local. Regiones, ciudades y municipalidades conforman ahora una serie de entramados y redes al interior y al exterior de sus propios Estados nacionales. La creciente democratización del espacio inmediato, lo local, junto al reconocimiento de los gobiernos locales como verdaderas instancias de representación política, llevan, en el marco de lo global, a aceptar la legitimidad, el acuerdo y la conveniencia de esas entidades de participar más activamente, no sólo en la vida pública de su ámbito constitucional de influencia, sino también en el ámbito internacional¹⁸.

En este sentido, el federalismo también se encuentra inmerso en la dicotomía global-local. Ya en lo externo, los Estados nacionales replantean su papel como depositarios últimos de la soberanía popular. En lo interno, las relaciones entre órdenes de gobierno se ha hecho más compleja. Las regiones son cada vez más importantes en lo económico, lo político y lo social. Así, los gobiernos locales se asumen como nuevos actores del escenario público local.

De tal manera, la dualidad nacional-subnacional, propia de los regímenes federales clásicos, está siendo rebasada. Las constituciones dejan de ser el referente único de relaciones intergubernamentales marcadas por el "separatismo" competencial.

Ahora, los intercambios, los flujos, las negociaciones, las concurrencias, la cooperación, la política y las políticas públicas en sus procesos, dejan ver que las relaciones entre órdenes de gobierno van más allá de lo que las constituciones describen.

¹⁸ Borja y Castells; Op.cit., pp. 373-374.

Al mismo tiempo, emergen nuevos actores gubernamentales (los municipios) quienes dan fuerza al reclamo de un federalismo democrático y participativo. Se avanza así de un federalismo dual a un federalismo de redes:

“El federalismo significa la organización de un compromiso equitativo entre los intereses de las grandes y pequeñas comunidades. Es democrático sólo cuando los intereses de todas las comunidades están representados de manera justa, en el proceso que conduce a acuerdos negociados y en el resultado material de los mismos”¹⁹.

Si bien la conformación de redes intergubernamentales no es privativa de los regímenes federales, es en estos sistemas donde tiene mayores posibilidades de desarrollarse, como lo han estudiado Fernando Luiz Abrucio y Marcia Soares²⁰.

Hoy, la complejidad de los problemas públicos no respetan las fronteras artificiales de los ámbitos competenciales, ni las fronteras geográficas entre circunscripciones gubernamentales. Así, la prestación de un servicio público o el manejo de una empresa pública de manera coordinada entre gobiernos de distinto o del mismo orden, representa economías de escala que no pudieran ser aprovechadas en el trabajo separado. También el trabajo coordinado en redes permite aprovechar las economías de escala en sus dos sentidos: para hacer posible

¹⁹ Thomas O. Hueglin; *Op.cit.*, pp. 504-505.

²⁰ Abrucio y Soares comparan el modelo del federalismo competitivo (interestatal), de origen norte-americano con el federalismo cooperativo (intra-estatal), alemán o australiano; por razones obvias optan por el modelo cooperativo. Sin embargo, terminan por definir la constitución de redes federativas como la creación de instituciones, políticas y prácticas intergubernamentales que refuercen los lazos entre los entes, sin perder el pluralismo y la autonomía característicos de las estructuras federativas. Fernando Luiz Abrucio y Marcia M. Soares, *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*, p.48.

la puesta en marcha del servicio público, o ampliando el umbral de mercado, sumando a otros gobiernos locales aledaños, sumando esfuerzos y reduciendo costos.

Las redes gubernamentales no han de limitarse al ámbito exclusivo de la gestión. Son también la vía para la expresión del interés compartido entre los actores locales de gobierno, manifestado en la agrupación de gobiernos locales para su interlocución ante otros órdenes de gobierno.

Por tanto, el concepto de redes es amplio de acuerdo a la cantidad y variedad de actores, pero también de interacciones y fines²¹. El reto es, sin duda, diseñar las redes que demanda la amplia gama de actores existentes en el escenario intergubernamental. Por encima de las normativas formalistas de distribución de competencias exclusivas, coincidentes y concurrentes, se trata de fortalecer las relaciones y crear nuevos vínculos que, si bien no están establecidos en la legislación, son necesarios para la gestión conjunta por su flexibilidad y oportunidad²².

En este sentido, el federalismo resulta ser el marco de régimen político más adecuado para administrar las tendencias de integración y redes hacia el exterior y el interior de los países. Paralelamente, la globalidad apunta también a una conformación mundial de redes de expresión de lo local, como lo son las asociaciones de gobiernos locales.

²¹ De acuerdo con Robert Agranoff, "las redes intergubernamentales se caracterizan por el hecho de ser simultáneamente, políticas, administrativas e interorganizativas". Robert Agranoff; Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales, p. 32.

²² José Mejía Lira; "La importancia de las redes inter e intragubernamentales", en Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal, pp. 47-63.

El concepto de redes intergubernamentales hace referencia a la actuación coordinada de gobiernos. Existen una multiplicidad de redes horizontales de trabajo coordinado en varios países. Precisamente la característica de la horizontalidad la da el hecho de que su integración es voluntaria. En otras palabras, surge de la iniciativa de los propios gobiernos locales y no por imposición de alguna agencia de gobiernos de orden mayor.

También existen las redes de trabajo coordinado por instancias de los gobiernos centrales o subnacionales, pero su característica es la inducción y no la iniciativa autónoma de los gobiernos locales en su conformación.

El origen de las redes horizontales puede ser la cooperación en redes temáticas, la atención coordinada de regiones delimitadas desde los gobiernos mayores, la atención de zonas metropolitanas que rebasan las circunscripciones, o la gestión en regiones funcionales u homogéneas en términos de la economía urbana y regional²³. También pueden ser originadas por la respuesta a un asunto regional contingente que requiera la concurrencia solidaria entre órdenes de gobierno.

En el contexto del auge del federalismo, el asociacionismo entre gobiernos del mismo orden (subnacionales o locales) es la ventana de oportunidad para establecer relaciones intergubernamentales que generen las redes horizontales necesarias para la atención de problemas públicos compartidos, así como las redes verticales de colaboración, diálogo y representación.

²³ John P. Blair, *Urban and regional economics*, pp. 5-10.

México: Del resurgimiento federal al federalismo de redes

Sin duda, la reforma del Estado en México ha adolecido de aquella visión reduccionista a la que hicimos referencia líneas arriba. La reforma del Estado mexicano ha privilegiado la relación Estado-mercado, y desatendido la dimensión política respecto a la estructura de las relaciones de poder entre Estado y sociedad.

Aún con ello, desde las regiones han surgido y se han posicionado nuevos actores que han sido clave en la democratización nacional y demandan, desde su espacio y sus circunstancias específicas, la incorporación de su perspectiva en los procesos de reforma estatal. En particular, el Municipio mexicano fue el escenario original de la larga transición democrática que ahora se vive en México. No podríamos entender los avances democráticos de los tiempos recientes, sin considerar que son resultado de procesos históricos de larga data, cuyos orígenes se encuentran en las luchas democráticas desde el espacio local-municipal²⁴ en la década de los setenta y, más agudamente, a raíz de la crisis económica de los años ochenta²⁵.

El Municipio, entonces, se ha convertido en ese nuevo actor que ha adquirido legitimidad ante sus ciudadanos y, en consecuencia, demanda participar en la reforma del entramado institucional del régimen político

²⁴ María Luisa Herrasti, "Interacción entre el gobierno municipal y la participación ciudadana", en Manuel Sánchez Rosado (Coordinador); Ponencias de la 2ª Convención Nacional de Trabajo Social, p. 543.

²⁵ "...la realidad política municipal en los años ochenta se transformó dando los primeros pasos para la democratización de la vida nacional. El elemento catalizador de esta nueva etapa fue la crisis económica de finales de los setenta y principios de los ochenta, la cual, acompañada de fuertes cuestionamientos al sistema político mexicano, generó deslegitimidad y desconfianza del gobierno para con sus gobernados". Cuauhtémoc Paz Cuevas; "La participación ciudadana municipal en México: Factor para el desarrollo y la eficiencia gubernamental", en Estudios políticos, 4ª época, N° 20, pp. 130-131.

y ser, verdaderamente, una instancia promotora e impulsora del desarrollo integral del país, desde las regiones.

El camino no ha sido fácil, sino que ha enfrentado a la institución municipal con las viejas estructuras, intereses e inercias de un régimen político autoritario, cerrado, hegemónico y corporativo. Aún con la legitimidad de origen que tienen los ayuntamientos al ser resultado de la elección ciudadana y, por tanto, instancias de autogobierno comunitario, se han tenido que enfrentar a un estatus constitucional que, en lo formal, lo reducía (hasta 1999) a instancia sujeta a la voluntad de los estados y, en lo informal, a las prácticas políticas que caracterizaron al régimen priísta durante buena parte del siglo XX.

Otros actores también surgieron en el escenario local, condicionando el accionar gubernamental, pero impulsando al Municipio como instancia de gobierno comunitario. Dichos actores, por su cantidad y heterogeneidad, rebasaron las instancias corporativas que en el seno del sistema daban “representación” y cabida a las expresiones de la sociedad. Hubo, así, un resurgimiento del pluralismo político que llevó a la lucha democrática por el espacio municipal, pero también un nuevo pluralismo cívico, que ha dado cuenta de la existencia de una amplia gama de actores, organizaciones y grupos que participan y condicionan el actuar gubernamental local y regional²⁶.

De la alternancia municipal, la sociedad avanzó hacia la alternancia en los gobiernos estatales y la reconfiguración de los congresos locales. Al abarcar este ámbito, la vieja forma de gobernar unilateralmente, “desde el centro” encontró contrapesos a su accionar, lo que llevó, desde

²⁶ Ricardo Uvalle Berrones; “Sociedad civil, participación democrática y gestión gubernamental”, en Manuel Sánchez Rosado; Op.cit., pp. 593-605.

las regiones, a replantear la expresión territorial del régimen político mexicano: el federalismo.

Cada partido, de alguna manera, retomó la bandera de un gobierno más cercano a la gente, con mayores capacidades, pero también con mayores recursos para atender las demandas sociales de entorno local. Desde el poder central se le llamó "Nuevo Federalismo". Desde la oposición se le llamó "Auténtico Federalismo" o "Federalismo Democrático", según el enfoque de cada fuerza política. Sin embargo, aún con las coincidencias que en estos enfoques pudieran encontrarse, la reforma del federalismo como forma del régimen, ha sido lenta, a veces obstaculizada deliberadamente, pero muchas otras, como en la época actual, la reforma del federalismo ha sido dejada sólo en el plano del discurso político-electoral, sin que se transforme en resultados concretos. Fernando Baca resume esta situación de la siguiente manera:

"En los hechos, el PAN abandonó su programa de fortalecimiento del gobierno local y su oposición al modelo de federalismo prefectorial que tanto le sirvió para llegar a la Presidencia de la República.

El PRI, caracterizado por el centralismo y el control, está del otro lado de la mesa en el proceso político, como lo muestra claramente la propuesta del gobernador Alemán, pero considera su actitud federalista como un instrumento para ganar nuevamente el poder presidencial y ¿repetir la historia? Por su parte, el PRD, la izquierda nacionalista, ha centrado sus esfuerzos en los temas de las políticas sociales, la lucha contra la pobreza y el desarrollo rural más que en una postura de federalismo clara y contundente.

Ahí está la mesa de Riker, sin que los actores sepan qué intereses representan. Hasta cierto punto, México atraviesa por una mezcla de épocas, Es un lugar común, leer de los analistas políticos, que el viejo orden no se ha ido y que el nuevo no está todavía construido²⁷.

El federalismo sigue siendo una tarea pendiente. Sin embargo, el nuevo actor persiste en la escena y ha logrado avances. La reforma al artículo 115 constitucional de 1999 terminó por reconocer, por fin, aunque de manera acotada²⁸, al Ayuntamiento como el órgano que gobierna al Municipio²⁹. En esta reforma se reconoció también la exclusividad de las facultades del orden local de gobierno, delimitando así un ámbito de competencias.

Aún con ello, la dimensión de lo informal, de las reglas no escritas, la indefinición y las ambigüedades de la normativa, así como la forma de hacer la política y las políticas en este país, mantienen reducido al Municipio a una instancia que ejecuta, mediante mandatos delegados, los programas y las políticas públicas de otros niveles (particularmente del orden federal). Menos aún ha sido reconocida su legitimidad como interlocutor ante los poderes de los otros órdenes gubernamentales.

²⁷ Fernando Renoir Baca; "El federalismo mexicano al inicio del siglo XXI", en Provincia, N° 13, p. 44.

²⁸ "Es decir, los ayuntamientos son un gobierno reconocido, pero para determinadas áreas de interés público (...). Es decir, en esta dimensión no pierde su categoría de instancia subordinada; no hay, en sentido estricto, condiciones que permitan realmente una capacidad de negociación, sino simplemente de relación intergubernamental". Tonatiuh Guillén López; Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional, p. 253.

²⁹ No hay que olvidar, sin embargo, que la reforma de 1994 al artículo 105 constitucional y su ley reglamentaria (1995) reconocieron implícitamente al Municipio como tercer orden de gobierno antes de la reforma de 1999 al 115 constitucional, al dar la posibilidad a los municipios de fortalecer su papel como instancias de organización política de la sociedad y, por tanto, su carácter de representación política y ámbito jurisdiccional definido y protegido por la Suprema Corte, que funge, a partir de entonces, como tribunal constitucional mediante el instrumento de la controversia.

Es por ello que los municipios del país han tomado la iniciativa para mejorar la gestión de su entorno local y las condiciones de vida de su ciudadanía, pero también para ser escuchados como los nuevos actores que son. Surge entonces el asociacionismo municipal en México como estrategia de los gobiernos para la defensa de sus intereses, su representación política y la negociación gubernamental, más allá de su asociación con fines de gestión pública para el cual ya tenían, aunque limitadas, capacidades formalmente reconocidas en la constitución desde 1983 y allanadas en 1999.

En la mayoría de los gobiernos locales de origen democrático se ha dado una exigencia hacia el poder central por descentralización y autonomía política. Se trabaja así por una reforma del Estado de “abajo hacia arriba”. Simultáneamente, el espacio local de gobierno ha sido el laboratorio de una “mística innovadora”³⁰ que puede apreciarse en dos sentidos: el interno, que ha hecho de los gobiernos municipales algo más que laboratorios de la democracia, sino laboratorios de nuevas prácticas de gestión. En el sentido externo, esta mística se manifiesta en el reclamo por replantear las reglas del juego y rediseñar las instituciones; en hacer de los pocos espacios de acción y decisión local, verdaderos espacios de gobierno local en su sentido más amplio. “Y si como gobierno, también entonces como representación política, exigiendo a nombre de sus representados mayores facultades, funciones, responsabilidades y recursos; exigiendo y tomando para sí espacios de interlocución en las relaciones intergubernamentales; impulsando la descentralización desde lo local; pugnando por un federalismo desde las regiones, no desde el centro”³¹.

³⁰ Enrique Cabrero Mendoza; Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México, p. 13.

³¹ Cuauhtémoc Paz Cuevas; Las asociaciones municipales..., p. 37.

En el desarrollo histórico reciente de la institución municipal mexicana pueden reconocerse cinco etapas cuyo criterio de diferenciación es la forma de relación que mantiene con los poderes federales, que puede ir de la sumisión hasta el conflicto intergubernamental.

***Fases de la Relación entre Federación y
Municipio en México
1976-2000****

<i>Etapas</i>	<i>Periodo</i>	<i>Característica de la Relación Intergubernamental</i>
1. Abandono y sumisión.	Hasta mediados de la década de 1970	-Prácticamente no existe relación formal entre federación y municipios.
2. Primeros intentos de descentralización.	1977-1982	-Creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Se fortalece la relación federación-estados.
3. Discurso a favor del Municipio.	1983-1988	-Reforma de 1983 al 115 Constitucional y creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Desconcentración.
4. Municipio ejecutor de programas federales.	1989-1994	-Puesta en marcha del Pronasol como política de desarrollo regional con un papel estrictamente ejecutor de los ayuntamientos.
5. Municipio como actor político.	1994-2000	-Creación de las tres asociaciones nacionales de municipios, reforma al 115 de 1999 (no a iniciativa del Ejecutivo federal) y auge de la alternancia en elecciones municipales.

FUENTE: Cuauhtémoc Paz Cuevas, *Las asociaciones municipales...*, p. 62.

* Se requiere actualizar esta tabla al periodo 2001-2005 con un análisis más profundo, aunque puede advertirse un retroceso a la etapa 4, pues el Municipio ha sido reducido a ejecutor de una infinidad de programas provenientes del gobierno federal (Oportunidades, Hábitat, por ejemplo). Por su parte, el Municipio, por sí mismo, continúa avanzando en su consolidación como actor político.

La primera etapa llega hasta fines de los años setenta, donde prácticamente no existe relación entre ambos órdenes de gobierno. Más aún, el gran gobierno central era el ejecutor de la obra pública en el centro y en las regiones, aunque sus pretensiones no lograban abarcar todo el territorio, dejando en el abandono a ciudades y localidades lejanas o de difícil acceso.

La segunda etapa se caracteriza por los primeros intentos de descentralización (más bien desconcentración) y la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. No existe una verdadera intención de generar una relación intergubernamental federación-municipios.

Debido al creciente activismo cívico y político en el espacio local, el periodo 82-88 puede considerarse una tercera etapa marcada por un discurso de la federación pro-municipalista, aunque en el fondo se establecieron mecanismos constitucionales de control al avance democrático en el terreno municipal, como el establecimiento del mecanismo de la suspensión de ayuntamientos. Aún con ello, la ciudadanía del plano local continuó su lucha por espacios locales democráticos y gobiernos municipales efectivos en su accionar.

El caldo de cultivo en lo local estaba dado para que, con la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad entre 1989 y 1994 (que

impulsado por el gobierno federal dio a los ayuntamientos el papel de simples ejecutores de las acciones predeterminadas desde el centro), se generaran los primeros conflictos entre la federación y gobiernos locales de origen democrático que comenzaron a exigir mayores recursos y facultades para la gestión de las demandas locales. Ante este escenario, sin embargo, no se presentó ninguna transferencia de responsabilidades formales a los municipios. Ni siquiera los recursos fueron operados por los ayuntamientos, pues estos sólo sirvieron de caja de los recursos federales asignados a los comités operadores del programa, sin formar parte de la hacienda municipal. En muchos casos, Solidaridad fue el detonante del conflicto intergubernamental entre los ayuntamientos de origen democrático con las instancias federales.

Si bien es un periodo recordado de una manera no muy grata por los partidarios del avance democrático, es de reconocerse que, con sus deficiencias, Solidaridad despertó en los alcaldes y los ayuntamientos el deseo de trabajar corresponsablemente con sus comunidades, además de quitar el velo que cubría la visión de las autoridades locales en cuanto a exigir mayores recursos para la construcción de obra pública o la prestación de servicios públicos. En suma, Solidaridad fue el detonante del conflicto intergubernamental que generaría los cambios característicos del quinto periodo enunciado a continuación.

De 1994 a 2000, el centro continuó sus inercias de relación para con el gobierno local. Fue así que surgen programas financiados con el ramo 26 del presupuesto federal, destinados al desarrollo regional, hasta la aparición en 1998 del ramo 33. El periodo es distintivo en cuanto a acciones que en el marco del “Nuevo Federalismo” implementaron diversas dependencias del Ejecutivo Federal. Por su parte, los gobiernos locales comenzaron a organizarse creando asociaciones de municipios,

formando frentes de representación e interlocución política ante los poderes federales. Dichas instancias de representación hicieron uso del lobbying político y el cabildeo de propuestas, dando participación a los municipios en las grandes decisiones legislativas de ese periodo, a saber, creación de fondos del ramo 33 específicamente destinados al desarrollo municipal y la reforma al artículo 115 constitucional. En este periodo también se dio la reforma al 105 constitucional que reconoció de alguna manera el carácter de gobierno del Ayuntamiento, protegiéndolo de la invasión de otros poderes e, incluso, de otros municipios, a sus ámbitos jurisdiccional y de competencia.

Es en este último periodo cuando inicia la construcción de redes intergubernamentales cooperativas y de representación política en México, al lograrse, en los ayuntamientos del país una toma de conciencia respecto al papel que como instancias depositarias de voluntad popular tienen en sí mismos.

Durante este periodo es cuando se integran las tres principales asociaciones de municipios, en diferentes contextos cada una de acuerdo a su origen partidista, pero con un solo fin: ser la voz de los municipios ante los poderes de la federación y los estados. En marzo de 1994 surgió la Asociación de Ayuntamientos por el Municipio Libre, A.C., hoy Asociación de Municipios de México, A.C. (AMMAC), como consecuencia del conflicto intergubernamental derivado de los recursos del Programa Nacional de Solidaridad, agrupando inicialmente a 20 alcaldes de origen panista.

En 1996 surgieron las tres asociaciones regionales de municipios priístas que dieron origen en 1997 a la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), surgidas ante un nuevo escenario en el cual

comenzaban a ganar terreno los municipios opositores organizados en la AMMAC. Finalmente, en 1997, es creada por el Partido de la Revolución Democrática, la Asociación de Autoridades Locales de México, A.C. (AALMAC), para hacer acto de presencia en un ámbito recién creado, pero altamente competido.

El propósito final de estas asociaciones es la representación en la arena política intergubernamental. Sin embargo, dichas asociaciones no deben confundirse con las asociaciones de municipios con fines de gestión, conocidas como intermunicipalidades, las cuales son territorialmente localizables y se dan entre municipios aledaños.

Las primeras, influyen en el sistema federal, transformando la dualidad original del régimen a un sistema de redes multiniveles. Las segundas, tejen redes de trabajo horizontales, aunque a veces permitan la participación y concurrencia de otros órdenes de gobierno.

Las primeras dan muestra de una conciencia política de los ayuntamientos como verdaderas instancias de gobierno y, por tanto, de representación de su ciudadanía. Las segundas son muestra de nuevas tendencias en la gestión pública en el espacio de lo local.

En muchos casos, ambas funciones, las políticas y de gestión, se combinan en la misma asociación, especialmente si ésta es localizable espacialmente. En el caso mexicano, en lo particular, en el que las capacidades de los gobiernos locales han sido históricamente mermadas y, para cumplir incluso con las facultades que la constitución reconoce como propias de los municipios, tienen que establecerse vínculos de representación e interlocución frente a los gobiernos de mayor cobertura para la cesión de recursos, apoyo técnico y actuación

coordinada, es que se presentan casos de intermunicipalidades que, finalmente, tienen qué constituirse también como instancias de presión política.

En México es evidente que el surgimiento de ambos tipos de asociaciones (las grandes de naturaleza política) y las intermunicipalidades (de naturaleza de gestión), han surgido como parte de la lucha intergubernamental. Ambas expresiones son medio y fin de las conquistas logradas por el nuevo actor político que representan los municipios.

En ese sentido, en México es evidente la conformación de un federalismo más allá de lo que la propia teoría federal considera, es decir, que rebasa la concepción dualista del federalismo. Hoy, en lo formal y en la práctica, el Municipio es un nuevo orden de gobierno reconocido constitucionalmente y, porque, naturalmente su órgano de gobierno –Ayuntamiento– es depositario de la soberanía popular a través del sufragio emitido por los ciudadanos.

Todavía más, este nuevo actor se ha posicionado en la escena de la política y de las políticas a través de la conformación de redes que no se limitan a la región, al plano nacional, sino que ahora trascienden las fronteras a través de convenios de colaboración establecidos con otras asociaciones en diferentes partes del mundo.

Lo global se ha encontrado con lo local en México, trazando nuevas directrices en la reforma del Estado y en la expresión territorial del régimen político, el federalismo, avanzando hacia un federalismo cooperativo y de redes.

Conclusiones

En México se avanza, aún cuando no es la prioridad de los poderes federales ni de los grandes partidos políticos nacionales, hacia un federalismo cooperativo de redes. El actor protagónico de este proceso es, sin duda, el Municipio, erigido desde las luchas políticas de los años setenta y ochenta, en un nuevo actor político que ahora es reconocido como orden de gobierno gracias a la reforma constitucional al artículo 115 en el año de 1999.

Este nuevo actor condiciona los procesos de reforma del Estado mexicano y exige que éstos se realicen de “abajo hacia arriba”, es decir, se pugna por una reforma del Estado desde las regiones.

El nuevo papel que juega el Municipio mexicano es condición que transforma la manera de hacer la política y las políticas públicas entre órdenes de gobierno. Por tanto, la expresión mexicana de lo local se une al contexto global en el que se inserta la reforma del Estado mexicano, de su régimen político y de su administración pública.

Bibliografía

Abrucio, Fernando Luiz y Márcia M. Soares; Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2001.

Aguilar Barajas, Ismael; La agenda de política urbana regional: Algunas reflexiones para el caso México y latinoamericano, Monterrey, ITESM, 2002.

Agranoff, Robert; Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales. Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset-Federación Valenciana de Municipios Provincias, 1991.

Baca Rivera; Fernando Renoir; “El federalismo mexicano al inicio del siglo XXI: Problemas, avances y perspectivas”, en Provincia, N° 13. Enero-Junio 2005.

Blair, John P.; Urban and regional economics.
Boston, Richard D. Irwin, Inc. 1991.

Borja, Jordi y Manuel Castells; Local y global: La gestión de las ciudades en la era de la información.
Madrid, 2ª edición, Taurus, 1998.

Cabrero Mendoza, Enrique; Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México.
México, Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1996.

Dahl, Robert Alan; La democracia y sus críticos.
Barcelona, Paidós, 1992.

Duverger, Maurice; Instituciones políticas y derecho constitucional. Barcelona, 5ª edición, Ariel, 1970.

Elazar, Daniel J.; "Federalismo y presidencialismo",
en Paz Consuelo Márquez Padilla; **El nuevo federalismo en América del Norte.** México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte-UNAM, 2000.

Freire, Mila y Richard Stren (Editores); Los retos del gobierno urbano. Washington, Instituto del Banco Mundial-Alfaomega, 2001.

Guillén López, Tonatiuh y Juan Pablo Guerrero Amparán (Coordinadores); Reflexiones en torno a la reforma a la reforma municipal del artículo 115 constitucional. México, Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000.

Held, David; La democracia y el orden global: Del Estado moderno al gobierno cosmopolita. Barcelona, Piados.

Herrasti, María Luisa; "Integración entre el gobierno municipal y la participación ciudadana: formulación, ejecución y vigilancia de las políticas públicas municipales", en Manuel Sánchez Rosado, Ponencias de la 2ª Convención Nacional de Trabajo Social. México, UNAM-Escuela Nacional de Trabajo Social, 1994.

Hueglin, Thomas O.; "Democracia, federalismo y gobernabilidad: Lecciones de la Unión Europea y algunas observaciones del caso brasileño", en Foro Internacional, Vol. XLI, N° 3, El Colegio de México, 2001.

Lechner, Norbert (Coordinador); Reforma del Estado y coordinación social. México, Plaza y Valdés Editores-IISUNAM, 1999.

Mejía Lira, José; “La importancia de las redes inter e intragubernamentales”, en Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal. México.

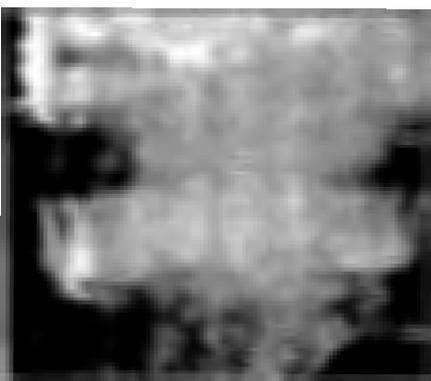
Paz Cuevas, Cuauhtémoc; “La participación ciudadana municipal en México: Factor para el desarrollo y la eficiencia gubernamental”, en Estudios políticos. México, 4ª Época, N° 20, 1999.

_____; Las asociaciones municipales: Nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México. México, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C., 2005.

Uvalle, Ricardo; Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea. Toluca, IAPEM, 1997.

_____; “Sociedad civil, participación democrática y gestión gubernamental”, en Manuel Sánchez Rosado, Ponencias de la 2ª Convención Nacional de Trabajo Social. México, UNAM-Escuela Nacional de Trabajo Social, 1994.

Vilas, Carlos M.; "El síndrome de Pantaleón: Política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno", en *Foro internacional*, Vol. XLI, N° 3, El Colegio de México, 2001.



Abstract

El autor explica de manera interesante la conexión entre el psicoanálisis, la política y la gestión pública, tomando como punto central el mundo de las instituciones, las cuales se encargan de atender, procesar y estructurar demandas que son el origen de las decisiones, los recursos distribuidos y los beneficios que se consiguen, destacando la relevancia de la actitud, la cultura y la percepción que de la vida pública tienen los responsables de dirigir y administrar la vida en común en los sitios que corresponden a la democracia política entendida como un sistema de vida.

Aproximaciones

Psicoanalíticas a la Política y a la Gestión Pública

Rodolfo A. Jiménez Guzmán*

Palabras clave: Democracia, gestión pública, instituciones, política y psicoanálisis.

The author explains on an interesting way the connection between the psychoanalysis, the policy and the public management, taking like central point the world from the institutions, which are in charge to take care of, to process and to structure demands that are the origin of the decisions, the distributed resources and the benefits that are obtained, emphasizing the relevance of the attitude, the culture and the perception that of the public life have the people in charge to direct and to administer the life in common on the places that correspond to the political democracy understood like a life system.

* Profesor de Tiempo Completo en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales de Acatlán de la UNAM y miembro del Comité Editorial del IAPEM.

Key words: Democracy, public management, institutions, policy and psychoanalysis.

A continuación se expondrán algunas reflexiones que explican la vinculación entre dos campos de conocimiento complejos: el psicoanálisis con la política y la gestión pública. Esta relación se puede pensar también como la que une al sujeto con la sociedad y el poder que se despliega en ella.

Se ha planteado por ejemplo, que los sociólogos en ocasiones están sordos al psicoanálisis, y los psicoanalistas son sordos ante la sociedad; sin embargo, en el vínculo de estos campos hay intentos muy sugerentes a revisar y explorar para explotar su riqueza metodológica y aplicada. No es frecuente, al menos en nuestro medio, unir las relaciones de la política y la gestión pública con el estudio y la valoración del sujeto en una perspectiva psicoanalítica.

Intentaré, así, una aproximación psicoanalítica por la vía de las instituciones sociales y de gobierno, y otra más, por la vía del significado de la democracia.

Aproximación por vía de las instituciones

Institución, de acuerdo al diccionario, significa fundación y es lo establecido. Ronald Jepperson plantea que las instituciones “son sistemas de programas o de gobierno construidas y reproducidas rutinariamente (*ceteris paribus*).” (Jepperson, Ronald, 1999, p. 201).

Las instituciones a veces corresponden a una organización formal, como la “presidencia”, y a veces se refieren a prácticas reproducidas sin implicar una organización formalizada, tales como la disciplina académica, o el mismo saludo entre las personas.

Peter Merkl por su parte, sostiene que las instituciones pueden ser consideradas como “normas y marcos que regulan los procesos de intercambio social” (1968, p. 340).

Es común valorar a las instituciones como medios que permiten la coexistencia pacífica entre los seres humanos. Las formaciones institucionales regulan diversas relaciones de la sociedad, tanto en sus aspectos religiosos, como familiares o políticos, y muchos más. Se considera también que tanto las organizaciones formales, como los regímenes, los sistemas de autoridad y la cultura misma, son “portadores primarios de la institucionalización”.

Por lo que corresponde al institucionalismo, se puede afirmar que representa una “estrategia teórica” que, por ejemplo, ubica al individualismo como algo que surge en marcos globales con los aspectos colectivos, más que de reacciones individuales en los ámbitos que corresponden a micro-niveles en la vida social.

En los años recientes se ha presentado el resurgimiento de la perspectiva institucional, y nos hemos familiarizado con lo que se ha dado en llamar “neoinstitucionalismo”. Este, como se sabe, revaloriza el papel de las instituciones en su importante papel de reducir los niveles de incertidumbre y formar normas, lineamientos y reglas del juego a las que la sociedad debe atenerse. (Pineda Juan de Dios, 2002)

Autores como March Olsen piensan que la ciencia política ha descuidado la importancia de esta línea de pensamiento porque, si bien la conducta del individuo es relevante, no debe olvidarse que esta se conduce de acuerdo al marco institucional en el cual vive.

No hay duda que algunos estudios políticos han puesto el énfasis, durante mucho tiempo, en los sistemas de conductas, más que en los sistemas de normas. Ha interesado, no sin razones importantes, la realidad del ejercicio del poder, más que las reglas a las que debe atenerse desde el punto de vista formal. Aquí destaca la perspectiva que viene desde Maquiavelo, hasta los pioneros europeos de la teoría contemporánea de la clase política, como Wilfredo Pareto y Gaetano Mosca y Robert Michels.

El mismo David Easton, en el marco de la ciencia política norteamericana, definía al sistema político como un sistema de "conductas", orientado a la función de "distribuir valores" (de todo tipo) en la sociedad, y hacerlo de acuerdo a la lógica del poder, logrando aplicar sus medidas de manera general y de manera obligatoria para todo el conjunto social.

Uno de los dilemas actuales del sistema político mexicano en la actualidad, es por dónde comenzar un verdadero cambio que lleve a niveles más elevados de la tan nombrada "transición" hacia la democracia.

¿En qué se debe poner mayor énfasis? ¿En el comportamiento de los actores y las clases políticas? ¿En la cultura y la participación popular? ¿O bien en la transformación de nuestro marco jurídico institucional, actualizándole y adaptándole a los nuevos tiempos que vive la sociedad mexicana?

Pero regresemos por ahora a nuestros planteamientos sobre las instituciones.

Desde el punto de vista político y administrativo público, es la

institucionalización de la dirección ejecutiva de las sociedades, la que sin duda tiene mayores significaciones.

Dirigentes tan diferentes como pueden ser los caciques de tribus, los monarcas de diversas épocas, los dictadores, o los poderes ejecutivos modernizados democráticos, ya deriven de la votación popular o de los parlamentos, tienen en común la "idea arquetípica de la autoridad paternal". Se complementa esta idea con afirmaciones como la siguiente: "las sociedades en crisis o incluso aquellas que pasan sólo por la crisis de transición, sienten una necesidad de dependencia que deriva de las primeras capas de la socialización infantil. Un pueblo moderno que se ve amenazado por una guerra o por una depresión económica suele desear el amparo de su dirigente" (Merkl, Peter, 1968, pp. 341, 343).

La administración pública, por su parte, se conforma por un aparato indispensable para el área ejecutiva de la dirección política.

Miguel Escobar Valenzuela, profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México, resume su concepto de administración pública, al considerarla como una "actividad que tiende a la satisfacción de necesidades colectivas, políticamente definidas".

En esta idea se delimita justamente que la agenda del poder, la cual se nutre con definiciones que provienen de las relaciones políticas en la sociedad.

Se atiende al "todo", pero no indiscriminadamente, sino a aquello que se delimita de acuerdo al sistema de relaciones de fuerza y de

influencias, que aparecen en una coyuntura determinada de un país. En este concepto, la administración pública no es privativa de uno de los poderes en los que los estados dividen sus funciones, pero generalmente se le ubica en la rama ejecutiva del gobierno.

Si en el Ejecutivo se perfila, por excelencia, la “idea arquetípica de la autoridad paternal”, es la administración pública, especialmente en sus expresiones modernas, un elemento esencial, que puede acrecentar la legitimidad de una determinada forma de dominación pública, pero, cuando es ineficiente, se convierte en un factor relevante de falta de credibilidad y ejemplaridad de la clase política en su conjunto.

¿De dónde vienen las instituciones?

Pero preguntemos ahora: ¿de dónde vienen las instituciones?

Esta pregunta ha llamado la atención de mentes especialmente lúcidas.

Es sugerente comentar, por ejemplo, la perspectiva de Cornelius Castoriadis (2002). Este pensador, que fue economista, sociólogo, filósofo y psicoanalista, llevó a cabo una particular reivindicación, a propósito de la importancia que tiene la imaginación humana, definida, nada menos, que como el poder de creación, el poder para “hacer ser” una determinada forma que no estaba ahí antes. El tema de la imaginación y del imaginario considera Castoriadis, había sido descuidado por la misma historia de la filosofía.

¿Qué se encuentra en la “imaginación radical”, que es la esencia de

la psique del ser humano? Aparecen ahí los deseos, los afectos, las imágenes, los recuerdos, todo aquello que ocurre “adentro”, y que no es precisamente “racional”, o “funcional”. Hay nostalgias, heroicidades, deseos hostiles, emociones.

El origen de la sociedad, de sus instituciones, del arte mismo, de la ciencia y la filosofía, debe buscarse en la imaginación creadora, que es capaz de convertirse en acción.

El “imaginario social” se puede dividir en “instituyente” e “instituido”. El imaginario social “instituyente” crea la forma institución, así como las instituciones en particular. En el imaginario social “instituido” aparecen las instituciones que sostienen grandes significaciones sociales; por ejemplo, la gran significación “dios”, se sostiene con aparatos institucionales como los de la iglesia.

En la concepción de Castoriadis, las creaciones humanas, que son producto de la imaginación, cumplen con una función fundamental: la de dar forma o bien, recubrir ese fondo vacío representado por el caos. En su profundidad se encuentra el sin sentido, la indeterminación del ser, y las instituciones tratan de darle ese sentido del que carece, así como las creaciones artísticas, científicas y filosóficas.

El hombre es, en todo caso, el ser que imagina, y lo hace para cubrir el vacío de su propia existencia y del mundo en el que vive.

Sigmund Freud, el padre del psicoanálisis, encontró, a propósito del origen de las regulaciones institucionales básicas de la sociedad, aquella imagen paterna, a la que se refieren politólogos como Merkl. Pero

Freud va a ensayar una hipótesis referida no solamente a la autoridad del padre, sino a un acto fundante, en el cual, los hijos, asesinan colectivamente al padre totémico. En el origen de las instituciones, no solamente se encontraría el padre, sino su crimen, el parricidio. ¿Cómo llega el más profundo estudioso del inconsciente a esta propuesta?

En su célebre trabajo *Tótem y Tabú* (1913), Freud, apoyado en diversos trabajos antropológicos, describe en qué consiste el famoso "horror al incesto" que se presenta desde etapas primitivas del hombre. El tótem, que generalmente representaba a un animal, era considerado el origen común del grupo, y el tabú se refiere justamente, a lo que se considera sagrado, peligroso, de alguna manera prohibido.

Así, el que pertenece a un grupo con el mismo tótem, debe en primer lugar respetar y venerar a esa figura fundadora, pero también le está prohibido tener relaciones sexuales con miembros del mismo grupo. Aquí se encuentran ya las dos normas básicas de la convivencia social, el respeto a la autoridad, así como la regulación de las relaciones sexuales. Dos instituciones, sin las cuales, quizás la sociedad no podría sobrevivir.

Pero la pregunta que se formula Freud, es ¿Por qué surgieron estas regulaciones culturales básicas, esta religión totémica con organización social y con exogamia? Aquí es donde supone un clan original que era dominado por un padre arbitrario, que dominaba por la fuerza y que monopolizaba las relaciones sexuales con todas las hembras del grupo.

El odio al padre, así, se presenta por la imposibilidad de realizar exigencias sexuales y de poder. Se le da entonces muerte, y se le

come colectivamente, saciando ese odio, y generándose el sentimiento de culpa por el acto cometido.

Desautorizando, en consecuencia, la acción realizada, se construyen las normas necesarias, para ser respetadas por los hijos, estipulando la veneración por la autoridad y la regulación de las relaciones sexuales, prohibiéndolas entre los miembros del mismo grupo.

Una primera forma de sustitución del padre, de acuerdo a lo anterior, es el tótem, y una segunda forma será Dios en el contexto de la religión.

Cristo, por ejemplo, sacrifica su propia vida redimiendo a los hermanos de su "pecado original", doctrina ésta que tiene orígenes órficos, en el sentido de que los hombres descendemos de los pedazos de los titanes que devoraron a Dionysios.

En el cristianismo habría la idea de "pecado original", por haber actuado contra el Dios padre, pues solamente así se podría explicar que un hijo tenga que morir para ser perdonado. El alimento totémico expuesto, renace en la comunión, pues los creyentes comen a Cristo en este acto, a Cristo, hijo de Dios.

Elementos de la cultura como la religión, la historia, la literatura o la mitología, van coincidiendo en estos aspectos señalados. Edipo rey, determinado por los dioses desde que es un niño, llega a violar las dos prohibiciones fundamentales: no atentar contra el padre y no desear a la madre.

Como se recordará, este personaje trágico riñe con un hombre y le da muerte, ignorando que se trata de su padre, y posteriormente, siendo

rey de Tebas, casa con una mujer que viene a ser su madre, con la que procrea hijas.

Lo que plantea Freud, entonces, es justamente el conflicto de fuerzas opuestas: la ambivalencia respecto de la visión del padre y de la autoridad, pues se le venera y respeta, pero se le odia a la vez. Son conflicto y contradicción, asimismo, porque hay un deseo humano que va contra la estabilidad de las instituciones, la moral, la religión, la cultura.

El análisis freudiano es considerado como un esfuerzo de contribución a explicar el terreno de la cultura. El crimen original se considera a veces como la propuesta de un "mito científico", o bien como una metáfora de lo que en realidad acontece en el desarrollo de todos los niños con relación a sus padres.

Sostiene Freud que, de acuerdo a sus investigaciones psicoanalíticas, la primera elección de objeto de amor tiene que ver con la propia madre. Esta situación traerá una relación conflictiva con el padre, y todo ello conformará el complejo central de las neurosis.

En el trabajo que comentamos, el autor compara frecuentemente el comportamiento del neurótico con el del hombre primitivo. Los dos, por ejemplo, tendrían el conflicto con el padre, aunque supuestamente el primitivo habría pasado a la acción y el neurótico habría realizado formaciones de compromiso a nivel psíquico.

Desde el punto de vista político, estos planteamientos tienen una perspectiva sumamente interesante. En política, estamos habituados a decir que en las sociedades hace falta el poder que organice, y que para

ello es necesario que pueda desplegar la fuerza del orden, en términos de muchos autores, "el ejercicio de la violencia legítima". Esta función, a partir del mundo moderno, estuvo expropiándose y concentrándose en el Estado, pero sus expresiones antiguas no dejaban de manifestar sentimientos encontrados.

Dentro de los múltiples ejemplos que pone Freud acerca de diversas costumbres, basado en la obra de Frazer, cita a los salvajes timmes de Sierra Leona, quienes una vez habiendo elegido a su dirigente, proceden a propinarle una severa golpiza, y sólo posteriormente le permiten entrar en funciones.

La figura es sumamente ilustrativa en sus contradicciones. Se le selecciona para dirigir, pero se le somete de entrada. A los dirigentes se les cuida, se les elogia y se les venera, pero al mismo tiempo se les tiene coraje, se les atribuye todos los males; igual se les selecciona, y luego se les desecha.

Pero esta ambigüedad de sentimientos, el enfrentamiento continuo entre las representaciones que se experimentan, y que se vuelcan frecuentemente sobre reyes, líderes y presidentes, no es sino congruente con lo que los seres humanos experimentan también con todos sus afectos fundamentales, como son la madre y el padre, los hermanos, la esposa y los propios hijos.

El nexo de los primeros pasos de la socialización humana, o en términos psicoanalíticos, las fases primordiales de la constitución del sujeto, con aquello que se practica en la sociedad, en el nivel de la dirección política, de su elección, de su visión, constituye un núcleo sumamente enriquecedor, y especialmente complejo, que relaciona el campo del

psicoanálisis, con disciplinas sociales como la sociología, la ciencia política y la administración pública.

Se han planteado brevemente algunas versiones de pensadores que intentan dar cuenta del significado y el origen de las instituciones, sociales y políticas.

Los planteamientos de Jepperson se encuentran en el terreno sociológico y de la teoría de la organización, los de Merkl, en el marco político, los de Castoriadis, en un ámbito interdisciplinario, con claras implicaciones filosóficas, y los Freud, con perfiles psicoanalíticos directos. Evidentemente, existen otras múltiples explicaciones, que podrían enriquecer el tema, pero que para los fines de este trabajo, dejaremos a un lado por ahora.

Aproximación por vía de la democracia. Democracia y psicoanálisis. Carácter inacabado de la política y el sujeto

Freud pensaba que los seres humanos sufren por tres causas fundamentales: lo vulnerable que somos frente a la supremacía de la naturaleza, el carácter finito de la vida, y el conjunto de relaciones con los otros, con la sociedad, la cultura, las instituciones sociales y políticas.

Existen diferentes maneras de hacer frente a estas situaciones, en busca para evitar el sufrimiento. Unos se refugian en sí mismos, otros buscan volcarse hacia los demás, otros utilizan drogas, otros más canalizan su energía a las artes y a las ciencias, otros más se orientan a la acción, para evitar pensar en estos problemas.

Freud, coincidiendo con gran número de profundos pensadores que por su parte han intentado definir a la felicidad, propone que no debe tomarse uno sólo de los caminos señalados anteriormente, sino tener un horizonte más amplio de combinaciones.

En Freud, la negación para realizar los verdaderos deseos del ser humano proviene de la sociedad, de la cultura, y aquí radica la principal contradicción que provoca el “malestar”.

En este sentido, la prohibición para que el sujeto seleccione libremente su objeto de amor, evitando las relaciones incestuosas, es algo así como la “más cruenta mutilación” que haya sufrido la vida del ser humano a lo largo de su historia.

En *El Malestar de la Cultura* (1930), define a esta última, como el conjunto de instituciones y producciones que tienden a proteger al hombre frente a la naturaleza y a regular las relaciones sociales.

Incluye en ella todos los bienes útiles, como lo pueden ser el fuego, y todas las herramientas posibles; e incluye la religión, la familia y el Estado.

De esta manera, sostiene que la cultura es la única que puede garantizar la sobrevivencia humana, pues se impone a las pulsiones, dentro de las cuales, la de “muerte” parece dominar en el hombre.

Salta a la vista entonces, la manera en que Freud por un lado, opina que la cultura provoca crueles heridas, como no permitir la elección libre de objeto de amor, pero al mismo tiempo, la misma cultura frena las tendencias destructivas de los seres humanos.

Encuentro aquí un motivo de reflexión para el contexto de nuestro tiempo.

Si una cultura determinada, y sus expresiones, se caracterizan por el autoritarismo, la violencia y la exclusión, parecería que el precio del sacrificio de las pulsiones es demasiado alto para vivir en sociedad.

Pero, en todo caso, cabría la posibilidad de identificar ambientes culturales con diferentes características, uno de los cuales puede ser definido a través de valores y prácticas democráticas, alcanzando, de esta manera, una coexistencia más “razonable” entre los impulsos humanos y el establecimiento de normas y pautas culturales en general. Sin duda, Freud no particularizó en estas diferenciaciones, pues la política comparada estaba muy lejos de sus propósitos centrales de investigación. La configuración de procesos e instituciones políticas es por demás compleja, y cuenta con muchas particularidades, tal como pueden ser observadas en una amplia literatura, dentro de la cual, por ejemplo, se encuentra uno de los trabajos desarrollado por Giovanni Sartori (2001), al cual denominó “ingeniería” constitucional, en la que se comparan y discuten variadas expresiones institucionales que “operan” las democracias.

Pero es aquí donde, en términos generales, puede reflexionarse sobre la convergencia entre los propósitos que en todo caso se reconocen para el psicoanálisis, con los modos de ejercicio del poder que, al menos desde la teoría política, son planteados por la democracia. En ambos casos hay una potenciación de la capacidad para decidir, de un lado visto como sujeto psíquico, y de otro, como sociedad política.

La democracia es, en primer lugar, una organización del poder político y

social. Con el tiempo, y con su buen éxito como discurso moderno, se ha venido precisando y afinando su significado.

Actualmente, no basta con definirla como el “poder del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”. En realidad los pueblos no se gobiernan solos, de tal manera que se reconoce la compatibilidad de la existencia de las elites, con la “democraticidad” de la sociedad. Lo importante así, radica en que dichas elites (también denominadas clases políticas), rindan cuentas al conjunto que gobiernan, que sean abiertas e inclusivas, y que realicen ejercicios eficientes de gestión pública.

Los defectos de la democracia también han sido inventariados con detalle, y se ha sostenido, no sin ironía, que esta es el peor de los sistemas políticos, exceptuando a todos los demás.

Autores como Norberto Bobbio, de la prestigiada “Escuela de Turín”, escribieron sobre las numerosas “falsas promesas” de la democracia, mostrando que en realidad son los grupos oligárquicos, los que finalmente toman las decisiones colectivas.

Sin embargo, se reconoce que es preferible vivir en una sociedad que aspira a ser democrática, y no en cualquier otra, dominada por sistemas de corte autoritario o totalitario.

¿Qué sociedad se propone la democracia?. En primer lugar, una sociedad que evite la concentración del poder en una sola instancia, que cuente con instituciones sociales y políticas capaces de hacerse contrapesos en forma razonablemente equilibrada, y que, en consecuencia, no haya cabida para absolutos ni de creencias, ni partidistas, ni de dirigentes, ni siquiera aquellas que podrían ser impuestas por las mayorías.

De aquí que, se entienda la democracia, justamente, como el régimen de la desconfianza, desconfianza en la naturaleza humana, que siempre sería proclive a enamorarse del poder y a quedarse con "todo"; naturaleza humana a la que por lo tanto, se le deben colocar acotamientos y límites. ¿Qué es si no, la división de poderes de Montesquieu, o el pluralismo democrático descrito por Tocqueville?.

La democracia no "apuesta" a liderazgos mesiánicos, iluminados, que prometan solucionar todo y para siempre. Más bien se orienta a sostener, que si el gobernante es bueno, pues ¡qué bueno!, pero si no lo es, pues entonces se dispone de mecanismos institucionales, con capacidad para frenar sus impulsos, y entonces someterlo, o destituirlo. Vale decir, concibe al sujeto como un sujeto "en falta".

Se observa, por lo tanto, una clara convergencia con aquello que plantea el discurso psicoanalítico.

Evidentemente, la democracia es un método de organización social y política, mientras que el psicoanálisis es un método para estudiar al inconsciente, y para hacer frente a las patologías y sufrimientos de la vida psíquica del ser humano.

Pero la democracia, como el psicoanálisis, tienen un perfil claramente opuesto a la presencia de instancias que se propongan como poderes absolutos.

La democracia enciende los focos rojos cuando encuentra un sujeto o un grupo que se sienten como dioses, pregonando la emancipación total. El psicoanálisis, encuentra contenidos patológicos en las representaciones

que los sujetos nos hacemos cuando nos imaginamos “totalmente” “satisfechos”, “buenos”, “sublimes”, “fuertes”, “invulnerables”.

Preguntarse por el propósito del psicoanálisis es un asunto complejo que incluso se ha prestado a diversas interpretaciones. Tomando a Freud, como ejemplo, puede observarse que su misma noción de “fin de la cura” psicoanalítica fue evolucionando. Primero consideró que esta se relacionaba con la toma de conciencia de las determinaciones del síntoma, y que con ello desaparecería. Sin embargo, constató que muchas veces este síntoma retornaba después de un tiempo.

Se procura entonces algo más amplio, como son las posibilidades de restituir la capacidad de amar. Pero la cuestión se complica nuevamente con las reflexiones de Freud en su trabajo denominado “Psicoanálisis terminable e interminable” de 1937, donde se plantea que frecuentemente, cuando un proceso analítico está por concluir, surgen resistencias más fuertes, incluso, que las primeras que se experimentaron en el tratamiento.

En este, como en un gran número de temas, Jacques Lacán amplió los horizontes. Plantea que el sujeto en el análisis puede llegar a verificar que “se había hecho objeto –deshecho- del Otro” (ver: Chemama, R., 1993, pp. 74-75).

En la perspectiva lacaniana, el fin del análisis sería el “atravesamiento del fantasma” (arcaico e inconsciente), registrando la parte que tuvo el deseo del Otro en la construcción del mismo.

Pero ¿qué es el fantasma?

En términos de este autor, célebre por sus esfuerzos de “retornar” a Freud, el fantasma es aquel que cumple con la función de obturación de “lo real”, “real” que es lo indecible del sujeto, lo insoportable, con lo que sin embargo, siempre se encuentra.

El fin de la cura en el psicoanálisis, para Lacán, se relaciona así, con la posibilidad de que el sujeto se introduzca en el lenguaje de su deseo.

Por ello desde mi punto de vista, el psicoanálisis tendría que ver, en todo caso, con una búsqueda de constitución de sujetos más libres, autónomos, autocríticos y deliberantes, que se aventuren a sus propias reflexiones, decidiendo una vida conforme convenga a su historia, su momento y su proyecto. No es una promesa del mundo feliz, pero sí la posibilidad y la responsabilidad de “hacerse cargo”.

La democracia, por su parte, se orienta a que los ciudadanos sean libres para designar a sus representantes, o aspirar a ser representados, y que en todo caso, las reglas del juego acordadas se respeten por el conjunto que participa, imponiendo si acaso, dichas reglas para jugar, previamente acordadas, y que en su vigencia, puedan dar sustento de legitimidad a la propuesta de proyectos políticos específicos.

Ni la democracia ni el psicoanálisis ofrecen, a partir de ellos, un paraíso de “felicidad total” y “con plenitud”. Ni la una ni el otro imponen formas específicas en las que tenga que vivirse.

Creo que en ambos casos, existe una posibilidad de encuentro con la propias cadenas, personales y sociales, y que, como se ha demostrado muchas veces, estas no son tan evidentes. Sin embargo, a partir de este reconocimiento, se abren las posibilidades para alcanzar una relativa libertad más amplia.

Podría contra-argumentarse a todo esto, que la democracia en la práctica, no cumple con sus propósitos, y que solamente encubre diversos totalitarismos.

Igualmente, podría cuestionarse al psicoanálisis de no ser preciso en el logro de sus objetivos, de carecer de contenido científico, o de ser demasiado elitista, pudiendo tener acceso a él solamente una clase social “acomodada”.

Sin duda, las críticas anteriores merecen una reflexión especial. Sin embargo, en el terreno del contenido del discurso y de los propósitos de ambos esquemas, resulta evidente que, al menos en teoría, existe un entronque que merece señalarse y que buscaría, en todo caso, esa necesaria articulación del sujeto y la sociedad, concibiéndoles como entes en continuo proceso, en falta, en deseo, en construcción.

El autoritarismo choca frecuentemente con criterios de vida democrática, y parece no llevarse muy bien con el psicoanálisis. Es frecuente escuchar: “¿para qué te psicoanalizas?. Ya sabes lo que eres, ¿para qué complicarte la vida con tu historia, tu presente y tu proyecto?, ¿Qué tanto le piensas a la muerte y al amor?” Y también: “¿para qué tanta consulta a la gente? ...ella no sabe ni sabrá nunca lo que quiere... nosotros debemos decidir por ella”... no despiertes al dormido”.

Conclusión

En el presente artículo he presentado un esfuerzo de reflexión, orientado a relacionar el complejo mundo del ser humano, considerado como sujeto psíquico y como ser social y político. Creo que es esta, siempre, una tarea necesaria.

La herramienta utilizada es multidisciplinaria, porque al objetivo planteado contribuyen, obviamente, perspectivas filosóficas, sociológicas, antropológicas, de la ciencia política, la administración pública y el psicoanálisis.

El hilo conductor presentado alude a la importancia de las instituciones como mecanismos de regulación de las relaciones sociales y políticas. Las preguntas en torno a ellas involucran también el cómo surgen y cómo se relacionan, no sin conflicto, con determinados impulsos del sujeto.

En este marco, formule algunas de las características más importantes del sistema democrático, relacionadas con lo que se propone, para lograr una manera específica de organizar el juego de la vida social.

Este modo de vida, sobre todo por su énfasis procedimental, debe tomar en consideración, tanto sus propósitos, como su operación práctica, que solamente puede ser concebida, a la luz del significado de la gestión pública, ámbito en el cual se operan los propósitos convertidos en programas de las instituciones políticas democráticas (Uvalle, 2003: 96).

Bibliografía

Castoriadis, Cornelius (2002). "Imaginario e imaginación en la encrucijada". En: **Figuras de lo Pensable (las encrucijadas del laberinto IV)**. México, Editorial Fondo de Cultura Económica.

Chemama, Roland (1993). **Diccionario de Psicoanálisis**, Buenos Aires, Editorial Amorrortu.

Freud, Sigmund. "Tótem y Tabú" (1913). Puede consultarse en las **Obras Completas**, edición de Amorrortu, conocida como la Standard Edition, que se considera como la más calificada técnicamente. También se encuentra la bella traducción al castellano, a cargo de Luis López-Ballesteros y de Torres, en varias editoriales como la de Iztaccihuatl, S.A.

Freud, Sigmund. **El Malestar en la Cultura** (1930). Editoriales citadas.

Jepperson, Ronald (1999). "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo". En: Powel, Walter y Dimaggio, Paul (comps.) **El Nuevo Institucionalismo**

en el Análisis Organizacional. México, editorial Fondo de Cultura Económica.

Merkl, Peter H. (1968). Teorías Políticas Comparadas. México, editorial Roble.

Pineda G., Juan de Dios (2002). Enfoques Contemporáneos de la Administración Pública. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Sartori, Giovanni (2001). Ingeniería Constitucional Comparada. México, editorial Fondo de Cultura Económica.



Abstract

El artículo analiza la trascendencia de la seguridad social como eje fundamental en el desarrollo de la sociedad moderna y como asunto estratégico para el Estado considerando su importancia pública; también destaca los cambios que en los últimos tiempos ha tenido y que dan paso a la implementación de políticas públicas orientadas más hacia el mercado, lo cual modifica de manera significativa el papel del Estado en la distribución de los beneficios colectivos, al alejarse de los principios de igualdad, protección y solidaridad para favorecer más la orientación del individualismo.

Palabras clave: Beneficios, Estado, políticas públicas, seguridad social y nueva gestión pública.

**Seguridad Social
y Estado Moderno**

Maribel Hernández Güereca*

The article analyzes the importance of the social security like fundamental axis in the development of the modern society and like strategic subject for the State considering its public importance; also it emphasizes the changes that lately it has had and that take step to the implementation of public policies oriented more towards the market, which modifies of significant way the paper of the State in the distribution of the collective benefits, when moving away of the principles of equality, protection and solidarity to favor plus the direction of the individualism.

Key words: Benefits, State, public policies, social security and new public management.

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

Introducción

Desde su aparición formal en la vida estatal, la seguridad social ha sido un puente entre el gobierno, –a través de su brazo ejecutor: la administración pública– y la sociedad. Hoy, esta política vive momentos cruciales para su historia, se ha convertido en uno de los factores de debate respecto a la responsabilidad estatal y a la intervención de las fuerzas del mercado, por lo que su análisis cobra vigencia y, en cierta forma, contribuye a comprender el reacomodo por el que atraviesa.

El presente artículo parte de la idea de que la seguridad social es uno de los principales derechos sociales en el Estado moderno porque le asegura estabilidad e incrementa su vida productiva, independientemente del modelo económico aplicado y del tipo de régimen político. El objetivo principal de la seguridad social, que la distingue del resto de los servicios públicos, es brindar protección a la sociedad ante imprevistos como la enfermedad, el desempleo y la muerte.

La vigencia de la seguridad social en el mundo, el origen del concepto, sus implicaciones y alcances deben ser expuestos para destacar la importancia que ésta tiene en el fomento al desarrollo de capacidades de la fuerza laboral, así como de la productividad del Estado.

El Estado de Bienestar sirvió de marco para la génesis de la seguridad social, por eso, es preciso mencionar sus rasgos más sobresalientes y los principales elementos que propiciaron su declive.

En el nuevo diseño institucional, el Estado, vía el gobierno, ha transitado del papel de interventor al de regulador, en tanto que el mercado ha reposicionado su actuación e influencia, situación que lleva a reformular

la relación entre ambos, así como la distribución de competencias que corresponde a uno y otro.

Por otro lado, la tendencia más reciente de la administración pública, llamada Nueva Gestión Pública, ha marcado la pauta para la aparición de innovadoras formas en el quehacer gubernamental y en las políticas sociales; así como para el progreso del sector privado en el terreno de lo público.

Todos estos asuntos se abordarán a lo largo de este trabajo y pretenden contribuir a la discusión acerca del rumbo que debe seguir el ejercicio gubernamental, frente a la evolución de los componentes del mercado, en el contexto de la globalidad.

Origen y desarrollo de la seguridad social

La Revolución Industrial trajo consigo, entre otras cosas, la transformación de los talleres artesanales que habían proliferado en las villas, en grandes fábricas donde se incrementó de manera sustancial el número de trabajadores y el uso de los inventos tecnológicos.

Derivado de ello, se fueron conformando las industrias y las relaciones laborales se tornaron más complejas. Apareció la figura del obrero que se refería a todo aquél trabajador poseedor de su mano de obra a cambio de un sueldo. Los montos establecidos para los salarios fueron muy bajos y no permitieron que los trabajadores pudieran solventar, en caso de accidente o enfermedad, los gastos de hospitales y medicinas pues sólo los vinculaba con el patrón un contrato de trabajo. Los dueños de los medios de producción vieron que la falta

de salud afectaba la plena capacidad del obrero para el trabajo y esto ponía en riesgo la producción y disminuía la plusvalía. La respuesta inmediata de los patrones contra estas eventualidades (accidentes de trabajo y enfermedades de sus empleados), fue la creación de un organismo que evitará tal situación. Así la idea de tener un Centro de Salud, para los trabajadores, privado en un principio, dio lugar a que se creara un organismo institucionalizado garante de servicios médicos para los trabajadores en las fábricas. Fue así como surge la previsión social, esto es, la idea de atender los riesgos a los que los trabajadores estaban expuestos.

La previsión social se inició con el ahorro obligatorio de los trabajadores, pese a sus bajos salarios, para prever las enfermedades y accidentes ocurridos en el empleo.

Posteriormente, aparece el concepto de seguridad social, con un significado más amplio en unos países que en otros, dependiendo de su regulación y de la atención que en este sentido el Estado quisiera proporcionar a sus ciudadanos.

En términos generales la seguridad social se entendió como la provisión de beneficios a los hogares y a los individuos, a través de acuerdos públicos o colectivos, con el objeto de otorgar protección contra los bajos o declinantes niveles de vida como producto de varios riesgos (desempleo, invalidez y retiro) y de satisfacer necesidades consideradas básicas por la sociedad ¹.

¹ Van Ginneken, 1999.

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) estableció que la seguridad social es, por un lado, la organización de la prevención de aquellos riesgos cuya realización privaría al trabajador de su capacidad de ganancia y de sus medios de subsistencia, buscando reestablecer lo más rápida y completamente posible esa capacidad perdida o reducida como consecuencia de enfermedad o accidente y, por el otro, la procuración de los medios necesarios de subsistencia en casos de interrupción de la actividad profesional ².

Simón Bolívar en 1818, ante el Congreso de la Angostura en Colombia propuso el concepto de seguridad social basado “...en las contribuciones compartidas para garantizar la protección de todos los ciudadanos de un país (...) ya que el sistema de gobierno más perfecto es el que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política” y su propósito es garantizar la protección a las personas contra el riesgo de situaciones adversas; es decir, es la protección que la sociedad ofrece a sus ciudadanos contra la enfermedad, el desempleo, los accidentes, la vejez y la muerte.

El concepto “seguridad social” fue utilizado por primera vez en la Ley de Seguridad Social de 1935 de los Estados Unidos, a pesar de que esta sólo cubrió los riesgos de vejez, muerte, invalidez y desempleo.

Posteriormente el término fue incluido en una ley promulgada en Nueva Zelanda en 1938 mediante la cual se unieron diversas prestaciones de seguridad social existentes y se crearon otras nuevas.

² Informe sobre la Seguridad Social en América, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Edición 2003, México, 2003, p. 1.

Otro momento importante en el desarrollo de la seguridad social como concepto quedó asentado en el Informe Beveridge³ del Reino Unido, que pugna por proveer servicios de seguridad social a los ciudadanos “desde la cuna hasta la tumba” y por insertar los seguros sociales en esquemas más amplios de política conducente al progreso social, a través de la cooperación entre el Estado y los individuos⁴.

En este reporte, se promovió la consolidación del Estado de Bienestar porque refería la provisión de medidas gubernamentales para alcanzar estándares básicos de vida y ayudar a los que lo necesitaran. Idealmente, la intención era reducir la pobreza y la inequidad; así como alcanzar niveles más altos de integración social y de solidaridad.

Años más tarde, en la llamada Carta del Atlántico (declaración signada por el Presidente estadounidense Roosevelt y el Primer Ministro británico Winston Churchill en su reunión secreta en aguas de Terranova en agosto de 1941) que germinó durante la Segunda Guerra Mundial, volvió a discutirse sobre seguridad social⁵. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó rápidamente la expresión, pues entendió que resumía en forma clara y sencilla una de las demandas más generalizadas en el mundo.

³ Durante la Segunda Guerra Mundial, Gran Bretaña creó el Comité de Seguro Social y Servicios Afines (Social Insurance and Allied Services), que presidió William Beveridge. De ahí que el informe presentado al gobierno, en 1942, por el Comité llevara su nombre.

⁴ BEVERIDGE, William. “Social Insurance and Allied Services”. Report Presented to the Parliament by Command of His Majesty, November, 1942.

⁵ El quinto compromiso de la Carta del Atlántico fue: la máxima colaboración entre todas las naciones en el campo económico, con objeto de garantizar a todos mejores condiciones de trabajo, progreso económico y seguridad social. (Filler, Louis. *The President Speaks: From William McKinley to Lyndon B. Johnson*, Nueva York, Putnam, 1964. En: GORDON, Margaret S. *La política de seguridad social en los países industrializados. Análisis comparativo*. p. 20.).

Así, la seguridad social comenzó a entenderse como: El conjunto de seguros que el gobierno, a través de su administración, otorga a un sector de la sociedad con el fin de protegerlo de imprevistos ocurridos en algún momento de su vida y que pueden afectar su salud o su patrimonio como pueden ser: enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, desempleo, invalidez, vejez o muerte.

Con el paso del tiempo, el concepto fue alcanzando cada vez mayores horizontes, determinados éstos, primordialmente, por el crecimiento de la población y por las mismas condiciones de trabajo de los empleados. Al multiplicarse los riesgos del empleo por la presencia de las máquinas en la industria, la protección tuvo que evolucionar para favorecer a los trabajadores.

En este sentido, los riesgos surgidos por o durante el empleo se ordenaron así:

- Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;
- Enfermedad y maternidad;
- Invalidez, vejez y muerte, y
- Desempleo.

Pero el momento clave de la seguridad social en el mundo lo encontramos en la Alemania del Canciller Otto Bismarck, quien durante su gobierno

(1862-1890) específicamente en 1883, propuso junto con su gabinete, la creación de una institución que garantizara a los trabajadores y a sus familias, la seguridad ante las diferentes eventualidades, tal como la conocemos actualmente, con seguros que protegieran de riesgos o contingencias a los que los individuos no pudieran hacer frente con sus propios recursos económicos. La propuesta se dividió fundamentalmente en dos apartados: el Seguro de Accidentes de Trabajo y el Seguro Obligatorio de Invalidez y Vejez.

Cabe decir que esta propuesta se debió fundamentalmente a razones de tipo político: Alemania no aceptaba las ideas políticas y filosóficas del liberalismo económico, ni del *laisser-faire*, como lo había hecho toda la Europa Occidental; además de que respetaba la tradición prusiana del Estado autoritario y paternal. Así que para evitar las reformas políticas y económicas propuestas por la oposición, implantó la seguridad concerniente a los accidentes de trabajo, invalidez y vejez. Promulgó una ley que obligaba a todos los centros de trabajo a brindar obligatoriamente tal prestación, siendo este un factor determinante para ganar la aceptación del pueblo y de su gobierno. Bismarck nunca imaginó que este acto de estrategia política y social local generaría, a nivel mundial, la adopción y el establecimiento de tal proyecto. Un hecho generador de aprecio hacia su programa fue que casi en automático todas o la gran mayoría de las beneficencias productoras de plusvalía que iba a las manos de sus organizadores, dejaron de funcionar como tal e incluso, las casas de empeño perdieron gran parte sus abusivas ganancias; de ahí lo atractivo del esquema para las economías del mundo, pues la mayoría de ellas atravesaba por serias crisis económicas, y requerían de medidas para estabilizar sus finanzas. Durante la Segunda Guerra Mundial los gobiernos involucrados en ella generaron a los ciudadanos la esperanza de tener mejores condiciones

de vida, una vez que el conflicto terminara, por lo que la adopción de beneficios como los impulsados por Bismarck, garantizaría la cohesión, satisfacción y paz social.

En Inglaterra, por ejemplo, tal proyecto fue aceptado por todas las cámaras opositoras, siendo que allí, para que los trabajadores o indigentes recibieran algún apoyo tenían que demostrar públicamente y ante un jurado su condición de pobreza o enfermedad, sin importar la humillación del acto⁶.

Lo anterior permite inferir que la seguridad social, surgida en la época del Estado Interventor, buscaba desarrollarse bajo los principios de: universalidad, igualdad, protección, y solidaridad.

Una vez que la seguridad social fue extendiéndose por el mundo, los seguros ofrecidos crecieron y se fortalecieron, de tal manera que el cuadro de prestaciones se conformó como sigue:

- Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;
- Enfermedad y maternidad;
- Invalidez, vejez y muerte;
- Desempleo, y
- Subsidios familiares.

⁶ RAMÍREZ Monroy, Gerardo. Breve esbozo histórico de la seguridad social en México. SNTSS, Sección XXXIV, Distrito Federal, 2000-2004, México, 2004, p. 11.

Ante la expansión y consolidación de la seguridad social, los gobiernos se dieron cuenta de la necesidad de crear, dentro de su ámbito, organismos destinados a administrar de manera directa los diferentes ramos de seguros. Fue así como aparece el Seguro Social, como una de las formas de bienestar social más difundidas en el mundo. La finalidad de este sistema consistió en otorgar a los trabajadores, y a sus familias, servicios de salud y protección de su ingreso, ante eventualidades derivadas de enfermedad, maternidad, desempleo, invalidez, vejez, muerte y otros.

Cabe aclarar que, este sistema no es de aplicación universal, contrario a uno de los principios perseguidos por la seguridad social desde su origen, sino que está condicionado a una serie de características que deben cumplir los beneficiarios:

- El acceso a este sistema está sujeto a las aportaciones o cotizaciones realizadas por el trabajador que se encuentra en el sector formal de la economía.
- La afiliación por disposición de la ley es obligatoria.
- El financiamiento se logra bien a través de contribuciones, o bien, a través de cotizaciones, sean parciales o totales, de los trabajadores, los empleadores y el Estado.
- No se requieren comprobantes de ingresos y no importa el nivel económico de las personas, debido a que las cotizaciones otorgan el derecho a las prestaciones.

- Las cotizaciones están generalmente relacionadas con el ingreso laboral del trabajador, tal como se establece en la ley. En la mayoría de las legislaciones se procura redistribuir los recursos de los trabajadores con altos ingresos hacia los de bajo ingreso, hecho que lo caracteriza como un sistema de “reparto solidario”.
- Las cotizaciones son canalizadas a fondos especiales, los cuales financian las prestaciones que se otorgan.
- Las áreas de seguros por accidente de trabajo y por enfermedad profesional son generalmente financiadas en su totalidad por el empleador, aunque a veces el Estado aporta una parte. Otras áreas comprendidas son las de invalidez y vida, vejez, seguro de desempleo y seguro de salud.

En toda Europa y otros continentes se siguió el ejemplo de Alemania, que estableció el Seguro Social, y al promediar el decenio de 1930, el Seguro se había extendido ya a América Latina, los Estados Unidos y el Canadá, implantándose después de la Segunda Guerra Mundial en muchos países de África, Asia y el Caribe que se independizaron entonces⁷.

En la actualidad, los esquemas de aseguramiento social se financian de dos formas posibles, de acuerdo con la vía por la que se canalicen las cotizaciones:

⁷ Introducción a la seguridad social. Oficina Internacional del Trabajo Ginebra, Ginebra, Suiza, 1984, p. 4.

1. A través del llamado “sistema de reparto”, en el cual, las contribuciones de los trabajadores activos pagan las pensiones y otras prestaciones de los retirados, y
2. Por medio de esquemas “fondeados”, en los cuales el trabajador es obligado a ahorrar durante su vida laboralmente activa para crear una reserva o fondo de la que se pagarán sus beneficios en la época de retiro.

Importancia de la seguridad social

El segundo conflicto bélico acaecido en el mundo hacia la primera mitad del siglo XX trajo consigo no sólo debacles económicas, sino además, debilitamiento de los poderes políticos, desconfianza e incertidumbre social, pero al mismo tiempo, aceleró el desarrollo de la ciencia, la tecnología y el crecimiento de la industria, al servicio de la guerra. La combinación de estos elementos implicaba una seria amenaza y fue un factor decisivo para el replanteamiento estatal.

Era necesario estabilizar las economías, volverlas al sendero del crecimiento, garantizar la tranquilidad y confianza sociales, crear nuevas instituciones (incluso internacionales, porque la nueva conformación mundial así lo exigía), y fortalecer las ya existentes, en suma, conservar el Estado Nación. Para lograrlo, era imprescindible la constitución de élites políticas fuertes y con férreo control sobre la esfera estatal en su conjunto.

En el terreno de lo social, las políticas se enfilaron hacia la protección

de sectores claves para el avance productivo, en este caso, el laboral. Apostarle al fortalecimiento de este ramo representaba mayores ventajas que contratiempos. Por un lado, no sería sólo responsabilidad del gobierno, sino de las tres partes involucradas: empresa, trabajadores y gobierno, y por otro, había plena conciencia de que al adoptar este tipo de medidas, se incrementaría la eficiencia de la fuerza laboral, la producción en las industrias, el robustecimiento de las empresas y, por ende, el crecimiento económico.

Así, a lo largo de los años la seguridad social⁶ se ha consolidado como una política social permanente a nivel mundial, que puede favorecer de varias maneras al bienestar de una nación. Ofrece beneficios generados a través de los servicios de atención a la salud, catalogada como uno de los elementos que contribuye a elevar la productividad de los trabajadores y, por ende, favorece el crecimiento económico.

De acuerdo con algunos argumentos expresados en diferentes momentos por organismos internacionales, como el Banco Mundial o la OIT, la seguridad social es importante para cualquier Estado porque:

- Se encarga fundamentalmente del cuidado de la salud y como se ha comprobado, las mejoras en salud contribuyen al crecimiento económico en al menos cuatro formas: 1.-Reducen las pérdidas en producción derivadas de la enfermedad de los trabajadores; 2.-Permiten la utilización de recursos que serían total o prácticamente inaccesibles debido a enfermedades; 3.-Incrementan la matrícula escolar de los estudiantes, que en el

⁶ Para fines de esta investigación se entiende por seguridad social: La protección que el gobierno proporciona a una parte de la sociedad; a través de un sistema de prestaciones monetarias o en especie, que cubren riesgos tales como: enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, retiro y muerte.

futuro aportarán sus conocimientos y mano de obra, y 4.-Liberan el uso de recursos para atención de enfermedades hacia otros rubros.

- Cuenta con un sistema de pensiones como otro de los beneficios que aporta. Este sistema facilita la salida de los trabajadores de la fuerza laboral cuya productividad ha decaído; garantizándoles un ingreso estable a partir de su retiro y hasta su muerte.
- Otorga prestaciones monetarias y el descanso durante una enfermedad, lo que contribuye a la recuperación de los trabajadores, sin la presión física, emocional y financiera que significaría tal condición. A la vez, evitan que el resto de los trabajadores vea afectada su productividad por contagio.
- Procura un buen estado de salud de las madres trabajadoras, gracias al seguro de maternidad que es de particular importancia para poder contar con una fuerza laboral saludable en el futuro.
- Protege a los empleados ante accidentes ocurridos durante su labor, y como se ha apuntado ya, ésta es la forma más antigua y amplia de seguridad social. Tal prestación ha desempeñado un papel muy importante en la prevención de riesgos en el trabajo, y en la protección de la economía familiar, dado que evita la pérdida de ingresos como consecuencia de enfermedad o accidente en el empleo.

- Otorga prestaciones durante períodos de desempleo proporcionando al trabajador en esa condición un espacio para encontrar otro puesto laboral, que le permite desarrollar plenamente su capacidad productiva, y a la sociedad, reasignar los distintos tipos de trabajadores a los empleos en los que serían más productivos, minimizando el costo del ajuste.
- Proporciona prestaciones en dinero al trabajador por el hecho de tener hijos, situación que ayuda a asegurar a la familia un ingreso suficiente para su alimentación y ambiente saludable. En algunos países, este beneficio es un instrumento que favorece la reducción del trabajo infantil con la cauda de desventajas que conlleva para el armónico y pleno crecimiento de los niños. Además, contribuyen a incrementar la matrícula escolar y, a largo plazo, permite obtener una fuerza laboral con altos niveles de productividad⁹.

De todo lo anterior, es posible afirmar que los servicios otorgados a través de los esquemas de seguridad social deben estar tutelados por las instituciones estatales, porque su naturaleza les obliga a atender a la sociedad con una perspectiva de eficiencia, equidad y oportunidad, anteponiendo el interés colectivo al particular y de lucro.

El mercado por sí solo no garantiza una distribución equitativa del ingreso, su lógica de obtener a toda costa plusvalor sobre las mercancías y productos no lo permite y, por tanto, el acceso a bienes y servicios que proporciona es desigual. Por su parte, el Estado provee servicios

⁹ Problemas de financiación y opciones de solución. Informe sobre la seguridad social en América Latina. 2002. Conferencia Interamericana de Seguridad Social. México, 2002, p. 5.

que garantizan un bienestar básico y socialmente aceptable para los grupos desfavorecidos por el funcionamiento de las instituciones económicas. Esto se ha visto a través el tiempo, pero sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XX, en asuntos como la protección social porque ha garantizado un esquema de beneficios, en gran medida a la clase trabajadora y a sus familias, lo que le ha permitido, en muchas ocasiones, afianzar un equilibrio económico y paz social¹⁰.

Los sistemas de seguridad social en Inglaterra y Nueva Zelanda

En Europa, el sistema de seguros sociales se extendió de acuerdo a las características socioeconómicas de cada país, desde la época de las leyes bismarkianas hasta la década de los años cuarenta del siglo XX. La evolución histórica del sistema de seguros sociales consistió, a grandes rasgos, en la ampliación paulatina de la cobertura del seguro social dirigido al trabajador industrial y de servicios, y a todo trabajador por cuenta ajena; más tarde, a todo trabajador, incluido el autónomo o por cuenta propia; desde de los económicamente débiles hasta personas con salarios altos, terminando en muchos casos por eliminar los topes salariales para el aseguramiento; y con cuadro de riesgos cubiertos hasta llegar a un ideal de cobertura que no difiere en mucho del actual.

En el desarrollo de la seguridad social, cabe distinguir dos tendencias:

1. Una es la creación de verdaderos seguros sociales, llamados así por su cobertura y grado de prestación de servicios. Este es el

¹⁰ Ibid. p. 11.

caso de ciudades como Luxemburgo, Países Bajos, Rumania y Gran Bretaña que destaca por su amplia política social.

2. La otra tendencia fue la de libertad subsidiada, que consistía en apoyar los sistemas de seguros voluntarios que habían ido creando las organizaciones de trabajadores (mutuas), dejando a estos la opción de asegurarse o no, pero incentivando al asegurado que lo hacía, a través de subvenciones del Estado. Este sistema fue inaugurado en Italia en 1898, por Bélgica en 1900 y en Francia hasta 1930.

El sistema de protección social de Inglaterra

En este país destacan dos grandes tipos de regímenes:

1. Régimen legal, establecido por la legislación nacional que ofrece asistencia sanitaria y prestaciones en caso de enfermedad, maternidad, invalidez, jubilación, accidente laboral, enfermedad profesional, desempleo, y
2. Régimen profesional, entendido como aquel que puede establecer la empresa o grupo de empresas del sector privado para proporcionar a los trabajadores prestaciones que completen las del régimen legal. Estas prestaciones no son obligatorias y normalmente suelen venir incluidas en los convenios de prestación de servicios.

Las principales características del sistema de seguridad social británico son:

- a. Otorga un sitio a las medidas de asistencia. La Nacional Insurance Act, de 16 de diciembre de 1911, instauró de manera simultánea el seguro de enfermedad y de invalidez (National Health Insurance), pero no el de vejez, por considerar suficiente las pensiones de vejez en favor de los indigentes (Old Age Pensions Act), del 1 de agosto de 1908. En 1925 se creó un Seguro de vejez y fallecimiento (widows orphans and old age contributory pensions Act).
- b. Administra la institución del Seguro Obligatorio de Paro (Nacional Unemployment Act), primero en su tipo, quizás porque en la crisis de la década de 1970 el desempleo alcanzó en Inglaterra mayores proporciones que en el resto de Europa. El seguro se aplicó en un primer momento a ciertas profesiones (construcción y construcciones navales) para extenderse después a toda la población industrial.
- c. No incorpora en su legislación el sistema de reparación de accidentes de trabajo en el sistema general de seguros sociales. La ley inglesa consagró en 1897 el principio del riesgo profesional y el de responsabilidad individual del empleador.
- d. Previó, frente al principio de proporcionalidad entre las cotizaciones y las prestaciones que regía en Alemania, cotizaciones y prestaciones uniformes (flat rates); de ahí la importancia que adquieren “las sociedades de socorro mutuos” y el seguro popular.

- e. Se diferenci6 de otros, entre ellos del alem6n, en la m6nima participaci6n de los interesados en la gesti6n (en Alemania el asegurado pagaba al seguro de enfermedad 2/3 partes de las cuotas; en Inglaterra, los hombres las 4/9 y las mujeres, 3/8), en la participaci6n del Estado en la financiaci6n de los seguros sociales (en Alemania el Estado no contribu6a a la financiaci6n del seguro de enfermedad, en Inglaterra abonaba 2/9 partes, para los hombres, 1/4 en el caso de las mujeres), y en la gesti6n del seguro por organizaciones reconocidas (centrales sindicales) tratando as6, de evitar la burocratizaci6n asentada en el sistema alem6n¹¹.

El sistema de protecci6n social de Nueva Zelanda

Este es uno de los sistemas de seguridad social que se caracteriza por ser administrado en su totalidad v6a el gobierno y cuya organizaci6n se consolid6 desde las primeras d6cadas del siglo XX.

En 1938 se autoriz6 una ley que cre6 en Nueva Zelanda un Sistema de Seguridad Social enteramente nuevo, sin contacto con el resto de los sistemas extranjeros. Los principales factores que lo distinguen son:

- a. Su 6mbito de aplicaci6n cubre a toda la poblaci6n salvo a los inmigrantes que no llevan residiendo en Nueva Zelanda un determinado tiempo.
- b. No hace ninguna distinci6n entre profesiones.
- c. Los seguros sociales se financian por medio de impuestos y no a trav6s de una doble cotizaci6n, patronal y obrera.

¹¹Ver:<http://www.ucsd.edu.do/v3/pmgsalud/MED910/DOCUMENTOS%20LECTURA/HISTORIA%20DE%20LA%20SEGURIDAD%20SOCIAL%20CONCEPTOS.doc>

- d. El sistema de salud está subvencionado por el Gobierno.
- e. Otorga una cobertura general de riesgos: enfermedad, vejez, invalidez, muerte, paro de labores, y la reparación de daños de guerra causados al personal civil; y bajo el concepto de emergency quedan protegidos todos aquellos riesgos que no estén expresamente recogidos por la ley.
- f. Se distinguen dos tipos de prestaciones: 1.- Las prestaciones de Seguro Social se otorgan solo a aquellos individuos cuyo salario no exceda de un determinado límite, y 2.- Las prestaciones universales se otorgan a todas las personas y son la asistencia médica, la pensión de jubilación, y la pensión de vejez (distinta y de cuantía inferior).
- g. Las prestaciones del Seguro Social se otorgan sin límite de duración: la de desempleo se otorga hasta que el beneficiario consigue un nuevo empleo; la de enfermedad hasta el restablecimiento del enfermo.
- h. El sistema de seguridad social neozelandés alcanza hasta a los extranjeros porque si tienen la residencia, gozan del derecho de recibir servicios hospitalarios de forma gratuita, descuentos en medicinas y ayudas para personas incapacitadas¹².

Auge y declive del Estado de Bienestar

En el siglo XX a partir de la década de los sesentas comenzó a gestarse un cambio importante en el rol que el Estado venía desempeñando, éste

¹² Ver: <http://www.finteramericana.org/historia/descrip3.htm>

era identificado por algunos como “Estado Social de Derecho” y por otros como “Estado de Bienestar o “Welfare State”. No existe una fecha precisa de su aparición, algunos historiadores opinan que su origen data del período tardío del gobierno de Otto Von Bismark en la legislación social alemana, época donde se promulgaron leyes sociales como la ley de seguro de enfermedad y maternidad (1883), la ley de accidentes de trabajo (1884) y la ley de seguro de enfermedad, jubilación y defunción (1889)¹³.

Otros en cambio, ubican su origen después de la Segunda Guerra Mundial; es decir, a partir de 1945 y la principal referencia que señalan es la construcción del sistema público inglés de protección social integrado y universal que precisamente se desarrolló entre 1945 y 1948.

Heclo, quien también ha escrito sobre el tema, se inclina más hacia la primera tesis, distingue tres períodos históricos en la construcción del Estado de Bienestar” europeo: un período de experimentación que va desde 1870 hasta los años veinte del siglo XX; uno de consolidación entre 1930 y 1940; y otro de expansión entre 1940 y 1960¹⁴.

Dejando un poco de lado su origen, sin perderlo de vista, lo fundamental es el reconocimiento de las implicaciones que el Estado de Bienestar tuvo en la vida social durante su existencia. En el siglo pasado se consolidó al interior de varios países, particularmente del centro y norte

¹³ ÁGUILA Z., Ernesto. Estado de Bienestar: Hacia una ciudadanía política y social. Publicado en: Chile Hoy. Periódico digital de actualidad política, cultura y sociedad puesto al día el 28.02.2002. Opinión Ensayo, p. 1.

¹⁴ HECLO, H. “Toward a New Welfare State?”, en FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A.J. (Eds.), The Development of Welfare State in Europe and America, Transaction Books, Princeton.1981.

de Europa, y con sus particularidades en Norteamérica a partir de 1945 (países como España y Portugal construyeron su Estado de Bienestar durante la década de los 80's, paradójicamente, en pleno auge del neoliberalismo).

Entre 1945 y 1974 estas sociedades experimentaron un espectacular crecimiento económico, constituyendo una verdadera "época dorada" junto con el aseguramiento de los derechos sociales básicos de su población, a través de la construcción de sus respectivos Estados de Bienestar¹⁵.

Es evidente que a lo largo del siglo XX hubo una tendencia muy clara sobre la ampliación y profundización del papel del Estado dominando la esfera económica y social, básicamente a partir de los años sesentas. Surgió entonces el modelo social burocrático de la post-guerra, necesario para hacer frente al cúmulo de responsabilidades que los gobiernos fueron adquiriendo debido al crecimiento del gasto público y el consecuente aumento del gasto social para llevar a cabo tareas destinadas a atender las demandas sociales.

El Welfare State se conformó por programas estatales orientados a proveer un conjunto de beneficios a la población: seguro de desempleo, servicios de salud, jubilaciones y pensiones, educación, vivienda y otros gastos sociales de menor magnitud. Diversos autores respaldan la hipótesis anterior. Mientras Gordon Tullock afirma que "...la tesis bismarckiana (Bismarck fue el creador del estado benefactor en Alemania) resulta particularmente adecuada para explicar el continuado crecimiento del gobierno (...)"¹⁶, Tanzi y Schuknecht lo ponen en términos

¹⁵ ÁGUILA Z. Ernesto. Ibid. p. 2.

¹⁶ GORDON, Tullock. El desarrollo del gobierno, Libertas 27, ESEADE, 1997, p. 26.

similares: “Over the past century, the size of government in industrial countries has expanded rapidly. In recent decades, this expansion was caused largely by expenditures normally associated with the welfare state”¹⁷.

Para 1880, Alemania había establecido un sistema de seguridad social orientado a la ejecución de ciertos programas de transferencias hacia los desempleados y personas de mayor edad. Pero estas nuevas ideas provinieron de economistas que podemos calificar como “clásicos”. Es el caso de John Stuart Mill en 1848 decía lo siguiente: “Las leyes y las condiciones que rigen la producción de la riqueza participan del carácter de realidades físicas. En ellas no hay nada de arbitrario o facultativo. Sea cual fuere lo producido por la humanidad, tiene que producirse en formas y en condiciones impuestas por la constitución de cosas externas, y por las propiedades inherentes a su propia estructura física y espiritual. Quiéralo o no el hombre, su producción estará limitada por la magnitud de su acumulación previa y, partiendo de ésta, será proporcional a su actividad, a su habilidad y a la perfección de su maquinaria y al prudente uso de las ventajas de la combinación del trabajo (...) No sucede lo propio con la distribución de la riqueza. Esta depende tan sólo de las instituciones humanas. Una vez que existen las cosas, la humanidad, individual o colectivamente, puede disponer de ellas como le plazca. Puede ponerlas a disposición de quien le plazca y en las condiciones que se le antojen (...) La distribución de la riqueza depende, por consiguiente, de las leyes y las costumbres de la sociedad. Las reglas que la determinan son el resultado de las opiniones y los sentimientos de la parte gobernante de la comunidad, y varían mucho según las épocas y los países; y podrían ser aún más diferentes, si así

¹⁷ VITO Tanzi y Ludger Schuknecht, *Reforming government in industrial countries*, University of Michigan Press, 1998, p. 1.

le placiera a la humanidad”¹⁸. De esta manera, se observa la influencia determinante que la economía tuvo en los procesos de crecimiento y desarrollo del Estado de Bienestar.

Las funciones que la escuela keynesiana asignó al Estado tales como: redistribución, estabilización, plena ocupación, sistema de seguridad social obligatoria para todos, y la generalización de un alto nivel de consumo, tomaron forma en la segunda post guerra. Fue el triunfo de las políticas activas del Estado y del papel intervencionista que Keynes y sus seguidores le asignaban al gobierno para solucionar las “fallas de mercado”.

Característica fundamental del Estado de Bienestar fue la protección de los trabajadores, bajo el cobijo de los sindicatos y los beneficios que obtuvieron a través de estos y de las leyes sociales creadas durante esa época.

Sin embargo, la maduración de la intervención estatal y el cúmulo de obligaciones que traía consigo llegaron a representar un riesgo para la estabilidad, sobre todo económica. La magnitud del Estado es considerada un elemento de primer orden para justificarlo como un poder que, para sobrevivir no debe tener limitaciones que frenen su desenvolvimiento fiscal, financiero y presupuestal. La sobrevaloración de lo estatal, sin reconocer la importancia de lo individual y lo social, se perfiló como una tendencia negativa que impidió desarrollar los elementos constitutivos de la vida en común, los cuales están dados por las aptitudes y los sistemas productivos de la sociedad¹⁹.

¹⁸ STUART Mill, John. Principios de Economía Política, FCE, 1996, p.p. 102.

¹⁹ UVALLE Berrones, Ricardo. El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 20. Junio de 2001. Caracas, Venezuela. p. 2.

Joseph Miralles dice que el Estado no creció sólo como respuesta desinteresada a las demandas de la sociedad; también creció como respuesta a la dinámica de unas burocracias que buscaban extender su ámbito de competencias.

El fortalecimiento del Estado interventor creó nuevos grupos dominantes y la administración, no sometida a la vigilancia del mercado, se volvió lenta, poco ágil, poco eficiente y, por tanto, cara.

De acuerdo a Jaime Osorio, el Estado también conocido como desarrollista, contaba con un aparato estatal amplio, resultado de la gestación de una variada gama de instituciones, como numerosas secretarías de Estado, bancas de desarrollo, empresas de servicios (electricidad, agua, energía, teléfonos) y empresas industriales. Todo esto propició una burocracia numerosa²⁰.

Al comenzar la década de 1970 el Estado de Bienestar comenzó a mostrar signos de su agotamiento, debido a la crisis del petróleo que derivó a su vez en una grave inflación, altas tasas de interés, devaluación del peso y una “crisis fiscal”, producto del acelerado crecimiento del gasto público y, dentro de éste, el gasto social: educación, salud, vivienda, jubilaciones, pensiones y prestaciones de desempleo. Además, los gobiernos en todo el mundo tuvieron que destinar mayores recursos para atender a una sociedad cada vez más envejecida debido a la evolución en la medicina y padecimientos costosos por la aparición de nuevas enfermedades.

²⁰ OSORIO, Jaime. La centralidad del Estado en la mundialización. En: Estado versus Mercado ¿Ruptura o nueva forma de regulación? Soto Reyes Ernesto, Abites Aguilar Jaime y Ortiz Cruz Etelberto, Coordinadores. UAM (Xochimilco) y Miguel A. Pomúa, México, 2003, p. 20.

Todos estos hechos demostraron que el edificio del Estado burocrático-corporativo se cimbraba porque había entrado en un lento pero persistente proceso de descomposición, junto con el sector político que lo conducía. La erosión de las bases de la legitimidad de este Estado autoritario; así como su desgastado discurso, se vio reforzado por lo que se ha llamado “renacimiento democrático”, que se vivía en ese entonces, a través de las rebeliones contra los regímenes comunistas en Europa del Este, el proceso de reformas encabezado por Gorbachov en la Unión Soviética y la lucha en el Cono Sur. Era “la tercera ola de la democratización”, como la llamó Samuel Huntington, la retirada de la revolución y el regreso de la democracia²¹.

A principios del siguiente decenio (1980) comenzó a revisarse en Europa y después en el resto del mundo, el modelo de bienestar que a todas luces resultaba ya insostenible.

Una de las primeras medidas que anunciaban el término del Estado de Bienestar fue el redimensionamiento del sector público, lo cual significó en parte una medida para resolver la crisis fiscal, pero también los gobiernos pensaron que era una buena señal para mostrar voluntad de reformar el Estado ante la demanda que los organismos internacionales exigían atender. Otras acciones implantadas a lo largo de la década y que las economías en desarrollo aplicaron después en sus países fueron: disminución del gasto público, modernización de la administración pública, privatización de las empresas del Estado, procesos de desregulación, liberalización de mercados, apertura comercial y de la inversión extranjera²².

²¹ GALÁN Baños, Israel. Ciudadanía, base de la democracia; Miguel Angel Pomúa y Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, 2003, p. 111.

²² AYALA Espino, José. Fundamentos institucionales del Mercado. p. 82.

Así, estas prácticas fueron extendiéndose a lo largo del mundo alentadas por el fenómeno de la globalización que comenzó a consolidarse a partir de los años siguientes, lo cual dio paso al establecimiento de un nuevo Estado.

La nueva relación Estado-mercado

Después de la caída del Muro de Berlín y la desaparición del socialismo en la Europa del Este, el mundo experimentó diversas transformaciones en el ámbito político pero sobre todo en el económico. Surgió una nueva corriente llamada “Neoliberalismo” que adopta los viejos principios del laissez-faire y los adapta a la nueva realidad mundial, en donde las fuerzas económicas institucionalizadas a través del mercado reclaman cada vez mayores espacios ocupados por el Estado.

Las tendencias más conservadoras que los gobiernos de Reagan y Thatcher ejemplificaron muy bien, propusieron un cambio de valores y una renuncia al Estado de Bienestar; la sociedad estaría ahora, regida casi totalmente por el mercado, para trasformarla en una sociedad competitiva y móvil, donde cada uno tuviera que asumir los riesgos de su libertad, de la misma manera que acepta sus ventajas. Cabe mencionar que esta tendencia no ha desaparecido aquellos aspectos del Estado de Bienestar que perjudicarían a las clases medias, electoralmente poderosas, como algunos subsidios o prestaciones otorgadas a través del empleo, pero sí ha reducido significativamente la inversión social que beneficiaba a los sectores más pobres y desprotegidos.

Como consecuencia del desgaste en las formas, los modos y los valores del estadocentrismo, uno de los ámbitos que recuperan vigor y consistencia es el privado²³.

La visión renovada del liberalismo recuerda que el Estado está formado por hombres y mujeres, y que estas personas tienen también sus intereses, que ven realizados a través del sistema político. Por tanto, el Estado no es fácilmente "neutro" y está sometido a las influencias de los "grupos de presión"²⁴.

Además, quienes comulgan con las ideas del liberalismo clásico acusan al Estado de producir efectos no deseados con sus intervenciones, porque no posee, según ellos, el conocimiento necesario para poder prever los efectos de su interferencia en la vida de la sociedad; lo acusa también de ser ineficiente, lento para encontrar formas de adaptación y, por tanto, sumamente costoso.

El resultado, como hemos visto, es que las políticas diseñadas bajo estos supuestos tratan de inclinar la balanza hacia el mercado, por medio de privatizaciones y desregulaciones de sectores controlados por el Estado. Pero estas medidas están al servicio de un sistema de valores muy concreto y diferente del Estado de Bienestar: El de una sociedad que considera la libertad individual como el valor supremo, acompañado de la libre iniciativa; el de una sociedad en la que la movilidad social no obstaculice por ningún elemento de orden político. No obstante ello, estos innegables valores quedan reducidos por la falta

²³ UVALLE Berrones, *Ibid.* p. 3.

²⁴ MIRALLES, Joseph. El Estado de Bienestar, debates y perspectivas. Publicado en: www.fespinal.com/espinal/castellano/visua/es49.htm#N20.

de sensibilidad hacia la desigualdad social y económica que de hecho bloquea la igualdad de oportunidades y la pretendida movilidad social.

Para Ayala Espino, las instituciones del mercado tienen grandes ventajas: permiten generar incentivos para mejorar la asignación de recursos, y ayudan a obtener, procesar y difundir información relevante; es decir, la ponen en el lugar y en las manos de los agentes que la necesitan para tomar decisiones de inversión o consumo²⁵.

El mercado tiene también a su favor, el cuidado que pone en el interés de las personas por progresar; de esta manera, las economías basadas en el mercado no deben contar con el altruismo de los ciudadanos, sino con el hecho de que trabajarán y tomarán iniciativas en su propio interés²⁶. Además, el mercado, que irremediamente busca la competencia, es un eficaz sistema de presión que obliga a ser eficiente; en este sentido, es garante de una buena asignación de recursos desde el punto de vista económico. Por esto, los liberales critican al Estado de acabar ahogando las condiciones de la libre iniciativa y desanimar a los actores de la vida económica.

El mercado parece, en efecto, una pieza imprescindible del sistema económico en una sociedad compleja y cambiante como lo es la sociedad actual, pero es preciso reconocer que necesita correcciones, porque las consecuencias de su avasallamiento a nivel internacional son devastadoras en diversas regiones del mundo.

Como ejemplo de lo anterior, se puede mencionar la reunión en el Foro Económico de 1999 en Davos Suiza, de Jefes de Estado, banqueros y

²⁵ AYALA. Ibid. p. 69.

²⁶ MIRALLES. Ibid.

hombres de negocios en general, donde se dejó claro, por vez primera, que “el periodo de euforia” ya estaba terminándose y que los resultados del proceso global, estaban a la vista. En el mismo sentido, el Banco Mundial (BM) reconoció en meses pasados, sus dudas acerca de seguir recomendando a los países en desarrollo que sigan el modelo económico establecido. Por ejemplo, se dijo que: “la antigua idea de las privatizaciones ya no parece tan obvia”²⁷. Pero además, tanto el BM como el FMI, “han reiterado que América Latina –como todo el mundo desarrollado– carece de recursos para estabilizar la economía nacional, combatir la pobreza y retomar la senda del crecimiento”²⁸.

Lo anterior significa entonces que el proceso de globalización, lejos de reducir las desigualdades, las hace más profundas, tanto en la relación entre las naciones, como dentro de cada una de ellas. En el informe de 2003 que presenta el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)²⁹, se muestra claramente el aumento en los niveles de pobreza y la disminución del empleo en el acceso a la educación y en la esperanza de vida.

En los países con un alto grado de desarrollo como Estados Unidos y Gran Bretaña es evidente también la polarización de la riqueza, además del desempleo que es otro factor cada vez más recurrente no sólo en los países de economías emergentes.

La gran brecha que existe entre los países con mayor desarrollo del Norte y los países menos avanzados del Sur, está influenciada por el avance tecnológico de los primeros y por su ventaja en la acumulación de la riqueza, pero también, por el proteccionismo comercial frente a

²⁷ Wall Street, mayo 2004.

²⁸ FERNANDEZ, Carlos. La Jornada; Economía. Lunes 21 de abril de 2003.

²⁹ Informe. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2003.

las exportaciones de los otros países y los subsidios a sus propias exportaciones. Con todas estas ventajas a su favor, los países en desarrollo presionan política y financieramente a los países de economías emergentes para acelerar la privatización más completa de los patrimonios nacionales³⁰.

Por su parte, los mercados conocidos como locales o nacionales se han visto bloqueados y con menor capacidad, debilitados en su economía interna, y en la actuación de sus instituciones públicas. El Estado no ha podido imponerse del todo a los mercados, y por lo general, las reservas de los bancos centrales son menores a la cantidad de los capitales especulativos.

En la llamada "lógica de la globalización", los gobiernos ceden, en muchas ocasiones, espacios fundamentales a los particulares, el ejemplo más claro se encuentra en materia de política social, en ramos como salud, empleo, educación, cultura, medio ambiente e inversiones a los particulares. Dentro de estos se ubica el caso de la salud previsional, donde si bien la legislación puede fijar contribuciones obligatorias a los asalariados, permite que estos elijan aquellas instituciones públicas o privadas que administrarán esos recursos y que prestarán la atención de salud en caso de ser necesario, como sucede en Chile, Argentina, Colombia y Perú³¹.

El nuevo papel del mercado, regido por el poderío de los grupos monopólicos, ha llevado a nuevos ejercicios de la política, la cual parece desplazada o relegada frente a los condicionamientos de

³⁰ GONZÁLEZ Pedrero, Enrique. Ponencia La globalización y las soberanías nacionales, presentada en el Seminario: "La Globalización y las opciones nacionales".

³¹ FRANCO, Rolando. Revista de la CEPAL. No. 58. Abril, 1996. p. 14.

ofertas y demandas. Sin embargo, este desplazamiento ha resultado funcional para las necesidades políticas del gran capital local e internacional; es decir, ha sido un cambio con fines no sólo económicos sino particularmente políticos, trasladando la toma de decisiones a un territorio aparentemente "neutro", en donde el capital hegemónico tiene mejores condiciones para sacar adelante sus proyectos³².

Las altas esferas empresariales que muestran su interés por tomar el control de los gobiernos directamente en sus manos, no están a favor del debilitamiento del Estado. Por el contrario, propician su reforma para fortalecerlo en el mundo central, para dictar e imponer las pautas de reorganización del sistema-mundo, utilizando a los organismos financieros internacionales, los conglomerados transnacionales y el capital financiero- especulativo, o a través de operaciones militares directas, orientando la mundialización en una dirección que de ninguna manera es neutra³³, porque lógicamente serían los primeros beneficiados con su consolidación.

Por su parte, al Estado se le considera el centro del poder político y se le ha relacionado siempre con lo público, con aquello que es del interés de todos. Por eso, el Estado puede transformarse, adecuar sus estructuras y modificar sus funciones, pero no puede desaparecer. Es cierto que las condiciones actuales del mercado y el desarrollo de los procesos democráticos a nivel mundial demandan un nuevo Estado que facilite la participación de la sociedad y de cualquier ciudadano en lo individual, pero es cierto también que el Estado es quien impone las reglas de juego, y tiene en sus manos el poder de dirimir los conflictos que surgen en una sociedad. Su labor es establecer límites bien definidos entre el campo de acción del espacio público y del privado.

³² OSORIO, *Ibid.* p. 27.

³³ OSORIO, *Ibid.* p. 37.

Para Nora Rabotnikof, la distinción entre lo público y lo privado sigue siendo ambigua y traicionera; además de que sus límites han variado históricamente de acuerdo a las formas de entender la política y la sociedad³⁴.

Por lo anterior, es necesario establecer áreas bien definidas de actuación entre el Estado o lo que concierne a lo público y lo privado, dejando claro que a pesar de ser opuestos, no son excluyentes uno del otro, sino que pueden y deben complementarse sin invadir sus funciones esenciales.

Los mercados solo pueden ser fuertes si existen instituciones sólidas y eficientes, lo cual sin duda es una tarea que corresponde al Estado, a través de los mecanismos de regulación y vigilancia que crea.

La experiencia histórica reciente ha mostrado que ni las políticas estatistas, ni los mercados libres conducen, por sí mismos, al éxito en el desarrollo. Es preciso, considera Ayala, partir de un nuevo paradigma que guarde distancia de las posiciones polares que inmovilizan a la economía, la política y la sociedad³⁵.

El mismo Banco Mundial reconoce: "Sin el Estado el desarrollo sostenible es imposible; el Estado es central para el desarrollo económico y social, no como proveedor directo de crecimiento sino como asociado, catalizador y facilitador"³⁶.

³⁴ RABOTNIKOF, Nora. Introducción: pensar lo público desde la ciudad. En: Espacio Público y reconstrucción ciudadana. Ramírez Kuri Patricia. Coordinadora. Miguel A. Porrúa y FLACSO, México, 2003, p. 18.

³⁵ AYALA. Ibid. p. 68.

³⁶ Banco Mundial, Informe del Banco Mundial 1997, Washington D.C.1998. p.1.

Así como ninguna sociedad funciona completamente sustentada en principios jerárquicos tampoco hay alguna que lo haga de manera exclusiva basándose en la cooperación voluntaria (libre mercado).

En la actualidad, la intervención estatal en la economía, en todo el mundo se hace para favorecer los intereses de productores privados específicos. De manera que los estados intervienen en la economía para beneficio inmediato de sus ciudadanos, aunque también en beneficio propio, indirecto y mediato, pues con ello generan en gobernabilidad.

El reto que se perfila hoy en el mundo pareciera sencillo pero entraña una mayor complejidad de la que representó el tránsito del Estado de Bienestar al Regulador, porque implica avanzar hacia un mejor equilibrio entre el Estado y el mercado en el interior de países que, al mismo tiempo, comienzan a dirigirse hacia la construcción de identidades supranacionales.

Nueva Gestión Pública

El nuevo dinamismo y la participación social, así como a la influencia de la economía propiciaron adecuaciones en el ejercicio gubernamental del Estado regulador. A partir del cambio funcional y estructural del Estado se generaron transformaciones institucionales de gobierno, porque la sociedad requería de administraciones eficientes, desburocratizadas y transparentes.

La apertura de los mercados, los intercambios comerciales, el fortalecimiento de organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) entre otros, además

del creciente fenómeno de la globalización, orillaron a los gobiernos a evaluar su desempeño y capacidad de respuesta frente a las demandas sociales. Se dio entonces un cambio de timón. La dirección a seguir debía ser distinta a la de una gestión autoritaria, rígida y vertical, desligada de los sectores social y privado, y con políticas intervencionistas. Por el contrario, la nueva gestión debía apuntar hacia una interacción directa con todos los actores que participan en el quehacer público –sean estos entes organizados o no– a través de la creación de políticas públicas reguladoras, las cuales se rigen por los principios de accesibilidad, oportunidad e igualdad³⁷.

En este sentido, a partir de la década de 1950, los gobiernos sobre todo europeos, reconocieron que era necesario llevar a cabo cambios dentro del modelo tradicional de la administración pública, con el fin de adecuarla a las nuevas circunstancias mundiales. Sin embargo, fue hasta la década de los setentas y los ochentas, después de sufrir los embates de la crisis institucional, administrativa, gubernamental y de Estado, pero sobre todo de carácter económico, que diversos gobiernos como los de Canadá, Nueva Zelanda y Australia, iniciaron una serie de innovaciones para transformar la gestión de los servicios públicos.

No obstante, diversos factores tuvieron que conjugarse para que la reforma a la manera tradicional de llevar a cabo la administración de los asuntos públicos se tornara imprescindible y finalmente se aplicará en los países de la OCDE. Entre estos factores destacan: “el desarrollo de un mercado mundial que ha puesto de relieve la incidencia de las actividades públicas sobre la idea de que la productividad y eficiencia

³⁷ UVALLE Berrones, Ricardo. El valor institucional de la gestión pública. En: Revista Venezolana de Gerencia, Año 9, No. 28, Caracas, Venezuela, 2004, p. 668.

en el ámbito público eran inferiores a las del sector privado; el temor de que el sector público fuera suplantado por el privado; la imposibilidad de crecimiento futuro del sector privado debido a los déficit presupuestarios y a la importancia de la deuda pública; una menor esperanza en la capacidad del poder público para resolver los problemas económicos y sociales mediante recetas tradicionales; las exigencias de los ciudadanos para tener una mejor atención, y un incremento en las posibilidades de elección y demanda de los servicios”.³⁸ Todos estos elementos marcaron la pauta para que el gobierno evaluara su gestión y sus resultados³⁹.

Surgió así otra tendencia dentro de la administración pública la llamada Nueva Gestión Pública⁴⁰, concebida como una herramienta para transformar el desempeño gubernamental y como un instrumento de acción que modifica la visión y relación del gobierno hacia la sociedad. La Nueva Gestión Pública⁴¹ tiene que ver con estudios de caso y toma

³⁸ La Transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE. Ministerio de Administraciones Públicas y OCDE. Madrid. 1997. p. 55.

³⁹ Apareció entonces el public management como un conjunto de doctrinas de aplicación general, caracterizadas por rasgos de portabilidad, difusión y de neutralidad política; es decir, separaba las funciones administrativas de las políticas, por lo que fue adoptada como una corriente innovadora y conveniente para modernizar a la administración de lo público. El public management se convirtió primero en gerencia pública cuando fue adoptado por los franceses y después en gestión pública cuando pasó por los españoles. Su estudio y aplicación por lo tanto, no tiene más de treinta años. (SÁNCHEZ González, Gestión Pública y Governance. Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2001. p. 33.

⁴⁰ El término actual fue acuñado por los científicos políticos que trabajaban en el campo de la administración pública en el Reino Unido y en Australia. La referencia original más citada es Hood (1991); sin embargo, un trabajo de similar importancia, que cubre gran parte de este mismo campo –y más aún– es Administrative Argument, de Hood y Jacksen (1991). Hood y Jackson concibieron la NGP simultáneamente como un argumento administrativo y como una filosofía administrativa aceptada. (BARZELAY, Michael. La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudios latinoamericanos (y otros). En: Revista del CLAD. Reforma y Democracia. Número 19, Venezuela, Febrero 2001, p.11-12.

⁴¹ Es a partir de los años ochenta, cuando cobra importancia el movimiento académico, político y gubernamental que impulsa la NGP en países como Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Estados Unidos, Noruega, Reino Unido, entre otros, mismo que se orienta a transformar la organización y el funcionamiento de las instituciones administrativas en términos de que sean adaptativas, innovadoras, funcionales, productivas y eficaces. (UVALLE Berrones, Ricardo. La transformación procedimental de la administración pública. IAPEM. México, 2005, p.123-124).

como ejemplo lo realizado en el sector privado, básicamente en cuanto a mediciones de eficiencia, eficacia, acción orientada a resultados y asignación de los recursos de acuerdo a las funciones.

Dado el cuestionamiento en el que los Estados modernos se vieron involucrados sobre su capacidad de gobierno, factores como la eficiencia y la eficacia se convirtieron en la principal demanda de una sociedad cada vez más informada, emancipada y participativa.

De esta forma, la gestión pública se presentó como la vía para superar el paradigma burocrático weberiano en el cual, la eficiencia de la acción implicaba la centralización específica de la autoridad y la ejecución de procedimientos y reglas de manera uniforme, rígida, formalista y vertical.

El paradigma posburocrático⁴², propuesto por Barzelay planteó que los esfuerzos de las organizaciones públicas se dirigieran hacia las siguientes categorías: cliente, calidad, valor, servicio, incentivos, innovación, flexibilidad e impulso a la discrecionalidad de sus empleados⁴³, con el objetivo de vigorizar a las instituciones públicas y reposicionarlas frente al conglomerado social.

En palabras de José Juan Sánchez González, la gestión pública que nació en los países europeos, tiene que ver con el conjunto de políticas

⁴² No caracteriza un modelo de antiestado o antiadministración pública, sino que postula, como contra parte del Paradigma Weberiano principios de: adaptación, flexibilidad, innovación, calidad y mejora del desempeño institucional.

⁴³ BARZELAY, Michel. *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

públicas para modernizar, reformar y transformar la administración pública en un organismo más flexible, apto, ágil y capaz para dar atención a los requerimientos ciudadanos en un contexto de globalización, interdependencia mundial y rápido avance tecnológico⁴⁴.

Lo cierto es que con la Nueva Gestión Pública se presentan cambios sustanciales como los siguientes:

- La evaluación como herramienta orientada a medir resultados.
- El gobierno electrónico (e-gobierno) como medio para acercar el Estado a la ciudadanía.
- El control, la rendición de cuentas y la transparencia en los gobiernos.
- La profesionalización de la función pública, vía la elaboración de contratos de desempeño, pero de manera individual.
- Reformas administrativas para mejorar la eficiencia de la gestión.

Algunos autores como Ingraham reconocen que la gestión pública atravesó por dos grupos de reformas para llegar a ser lo que hoy conocemos como Nueva Gestión Pública (New Public Management)⁴⁵.

⁴⁴ SÁNCHEZ González. Ibid. p. 42.

⁴⁵ INGRAHAM, Patricia W. Administración de Calidad Total en las organizaciones públicas: perspectivas y dilemas. En: Losada Marodán, Carlos. ¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, p. 343-344.

El primer grupo de reformas conocido como “gerencialistas” se caracterizó por el énfasis que puso en la eficacia, en la respuesta oportuna por parte de los funcionarios y en la aplicación de medidas que transformaron la estructura del gobierno como son la descentralización y la privatización. Entre sus políticas destacan, una mejor gestión financiera, la subcontratación de tareas y servicios fuera de la organización, y el traslado de corporaciones y actividades públicas al sector privado.

Un segundo momento de estas reformas se presentó cuando los países de la OCDE se fijaron como principales objetivos en el ámbito de la gestión pública: prestar una mayor atención a los resultados y obtener una mejor relación calidad-precio; transferir competencias y lograr una mayor flexibilidad; orientar la administración hacia el cliente y el servicio; definir con mayor capacidad las estrategias y las políticas; introducir la competencia y otros elementos del mercado, y modificar las relaciones con los otros niveles administrativos⁴⁶.

La mayoría de los países en desarrollo se encuentran todavía en la etapa de las reformas de primera generación, –paradigma eficientista– de corte liberal y de ajuste fiscal, de acuerdo con Sánchez González, por lo que sólo muy pocos han logrado avanzar en las reformas de segunda generación.

Otro elemento fundamental de la segunda generación de reformas en el sector público, tiene que ver con la orientación que se le está dando de servicio al cliente, tal como lo afirma Barcelay. Ello significa mejorar la capacidad de respuesta al ciudadano y brindar una mayor

⁴⁶ INGRAHAM. Ibid. p. 63.

atención por parte del gobierno, consultando la opinión ciudadana sobre el servicio prestado y sus resultados; establecer dispositivos de transparencia, porque la sociedad tiene derecho a saber cómo trabaja la administración, con qué recursos cuenta y para qué los destina.

La mayoría de los países miembros de la OCE han instrumentado mecanismos y puesto en marcha reformas destinadas a mejorar el servicio público con el fin de satisfacer al ciudadano. Algunos ejemplos de ello en Europa es la vigencia de instrumentos orientados a proteger los derechos administrativos de los ciudadanos como:

Bélgica → Carta para Usuarios de Servicios Públicos (1992).

Canadá → Iniciativa de Normas de Servicio (1992).

Francia → Carta de Servicios Públicos (1992).

Portugal → La Carta de Calidad en los Servicios Públicos (1993).

España → El Observatorio de la Calidad (1992).

Reino Unido → Carta del Ciudadano (1991)⁴⁷.

La OCDE afirma que el cambio en la gestión pública con orientación al cliente se debió fundamentalmente: a presiones derivadas de los

⁴⁷ Un gobierno alerta. Iniciativas de servicios de calidad en la administración. Departamento del Distrito Federal y OCDE. México, 1996, p. 17.

cada vez menores recursos dentro del presupuesto; a la existencia de una sociedad más demandante de mejores servicios y que tiene mayor injerencia en la forma en que estos se presentan; nuevas tecnologías que se consideraron como pertinentes o transferibles a la administración en el sector público. Pero además de factores como éstos, influyó el proceso de democratización que comenzó a permear en diversos países sobre todo en América Latina.

Así, la gestión pública representa un cambio en el modelo habitual de la administración pública y la burocracia tradicional weberiana, a un modelo que orienta su atención básicamente, a los resultados y otorga mayor responsabilidad a los gerentes públicos. Posee mecanismos permanentes de evaluación, tanto de los objetivos planteados por la organización, como de la actuación de sus recursos humanos. Los valores sobre los que se funda dicha evaluación son, de acuerdo a POLLIT: economía, eficiencia y eficacia⁴⁸.

En este nuevo esquema de gestión, los gerentes públicos se mueven en un ambiente altamente politizado, por lo cual no pueden retraerse de su relación directa con quienes toman las decisiones dentro del gobierno.

Las funciones gubernamentales están sometidas a condicionantes propias de un sistema de mercado, como lo es la eficiencia, debido a esto, en ocasiones el gobierno delega ciertas funciones a los particulares (contracting out or out sourcing), lo cual da lugar a establecer una diferencia entre lo que para Osborne y Gaebler es "timonerar y remar".

⁴⁸ POLLIT, Ch. Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience, Oxford, Blackwell. 1990.

Por ello, la Nueva Gestión Pública se ha traducido en la reducción de las funciones gubernamentales, debido a fenómenos como la privatización, la subcontratación y la subrogación de servicios.

Por otra parte, en las sociedades abiertas la gestión pública es el puente que comunica lo público con lo privado, forma parte de los procesos democratizadores, porque su actividad, a través de la implementación de políticas públicas, está encaminada a atender demandas de índole público, privado o social; es decir, su labor no se ciñe solo a ejecutar procedimientos administrativos que son de interés exclusivo del gobierno, sino que tiene atributos institucionales que es indispensable considerar para que cualquier déficit de gobierno, sea combatido mediante los factores de la institucionalidad, que permite la coexistencia de los mercados, los ciudadanos, las organizaciones y las distintas esferas gubernamentales⁴⁹. No valorar a la gestión pública desde una óptica institucional y como parte de los resultados óptimos de cualquier administración actual, la confina al reducido espacio de técnicas, estructuras y sistemas que no conducen a mejorar sustancialmente el desempeño gubernamental.

El nuevo modelo gerencial debe subordinar la eficiencia o cualquier otro criterio racional administrativo al criterio democrático, expresado en la voluntad popular. Son los criterios definidos en los espacios públicos los que deben prevalecer sobre cualquier racionalidad técnica (...) El camino para modernizar la administración pública pasa por la redefinición de las relaciones entre sociedad y el Estado, con la construcción de una esfera pública que de hecho involucre a la sociedad y a los ciudadanos en la gestión de las políticas públicas⁵⁰.

⁴⁹ UVALLE Berrones. El valor institucional...Ibid. p. 665.

⁵⁰ Documento del CLAD. Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Caracas, Venezuela, Octubre de 1998, p.21.

Sin duda, el éxito de la Nueva Gestión Pública no consiste en la reproducción a ultranza, por parte de la administración pública de las técnicas de la administración privada, sino de la adaptación que estas herramientas puedan tener en el ámbito de lo público; lo cual no debe significar la adopción acrítica de las prácticas del sector privado, sino establecer una gerencia propia en el sector público con características que respondan a las necesidades sociales.

En conclusión, la aparición de la gestión pública no es un asunto casual, sino el resultado del avance de las políticas económicas y el mercado a nivel mundial. El sector privado ganó terreno frente al público y en más de un sentido, recuperó lo que le pertenecía; sin embargo, en otros lo ha ido desplazando, sin que ello signifique en todos los casos, que ahora la administración pública está más cercana a la sociedad y es más eficiente. Por el contrario, en muchos casos, sólo ha permitido la consolidación de negocios particulares, a través de la venta que estos le hacen al gobierno de servicios que ha depositado en sus manos.

No obstante, parece ser que los principales elementos de la gestión pública llegaron para quedarse; es decir, que la administración pública no dará marcha atrás en cuanto a combinar su acción con elementos propios del sector privado, lo cual no necesariamente implica desvirtuar la esencia del quehacer público, pero sí requiere de un mayor compromiso por parte de los administradores para evitar que, en ese afán innovador y globalizador, erróneamente se copien modelos privados que no respondan a las exigencias de la sociedad actual.

En este sentido el desarrollo de la Nueva Gestión Pública se caracteriza por:

- Establecer límites entre las esferas políticas y administrativas para evitar la politización de la labor del gobierno;
- Reorientar el funcionamiento de las instituciones administrativas con base en criterios de eficiencia, calidad y productividad;
- Incorporar al trabajo gubernamental la categoría plusvalor o valor agregado, con el fin de incrementar el potencial de las administraciones públicas;
- Rediseñar la dimensión organizativa de las estructuras administrativas para eliminar costos innecesarios, inercias y prácticas viciadas;
- Asociar las tres "e", economía, eficiencia y ética para favorecer el valor de las capacidades, la honradez y la responsabilidad;
- Introducir esquemas de competencia en las oficinas gubernamentales que mejoren la calidad de los servicios;
- Conceder autonomía a los gerentes públicos para hacerlos más responsables y fortalecer su ámbito de acción, y desligar sus decisiones de pretensiones políticas;
- Definir el interés público con la intervención de la autoridad y los ciudadanos;

- Aprovechar la aportación gerencial del sector privado, su disciplina y método para agilizar el trabajo gubernamental;
- Introducir incentivos para mejorar el desempeño individual y colectivo de las áreas de gobierno, y
- Concentrar a las instituciones administrativas en sistemas abiertos y transparentes que generen confianza en el ciudadano.

La Nueva Gestión Pública es la tendencia más sobresaliente en la esfera pública del mundo actual, y por ello es importante entenderla en su contexto, filosofía, alcance y pragmatismo para evitar la adopción de posturas acríticas, la imitación extralógica y la adopción mecánica de sus postulados.

Conclusiones

La seguridad social es un arquetipo de bienestar surgido de la emergencia internacional por aglutinar a todas las partes del edificio estatal, que se encontraban disgregadas al término de la segunda conflagración mundial. En poco tiempo –no más de tres décadas– se consolidó como una política capaz de reeditar beneficios a todos los sectores, porque: promovía la protección y el cuidado de la salud de la sociedad a la que estaba destinada; otorgaba prestaciones que permitían hacer frente a los riesgos propios de la vida cotidiana; motivaba la cohesión social, y contribuía directamente a incrementar la productividad y el crecimiento de la riqueza.

El modelo económico de intervención estatal alentó la consolidación de este sistema, con el fin de impulsar la economía internacional y el cuidado de la cohesión nacional dentro de los estados, factores que en ese momento, estaban por encima de cualquier costo monetario e interés privado. Se trataba de una inversión a largo plazo que beneficiaría a todas las partes involucradas.

No obstante, los conflictos económicos de los últimos veinte años del siglo XX generaron la redimensión del Estado, y con ella, la revisión de sus funciones. Pero también llevaron al cuestionamiento de esquemas que habían representado un pilar durante el auge del Estado de Bienestar, uno de ellos la seguridad social.

A partir de entonces, lo público comenzó a ceder terreno a lo privado, trasladándole un cúmulo de responsabilidades que antaño se antojaban impensables en sus manos. La relación entre estos dos ámbitos no ha sido sencilla, sobre todo por el ambiente de globalidad en el que interactúan cada vez más los países del orbe, a pesar de sus notables diferencias. A esto se suma el activismo y participación civil que hoy reclama por una mejor actuación gubernamental.

Por lo anterior, en años recientes los gobiernos han sido obligados a buscar nuevos mecanismos que reditúen un mejor entendimiento con las esferas privada y social, al tiempo que renueven su labor y modernicen su función. La Nueva Gestión Pública se ha posicionado como una herramienta para alcanzar tales objetivos.

Sin embargo, el reto sigue latente. Todavía el Estado puede aprovechar mayores ventajas de los instrumentos administrativos actuales a su alcance. Es ineludible establecer límites entre su espacio y tareas. Asimismo, tiene pendiente avanzar en la creación de normas que regulen de forma distinta la actividad del mercado, respetando las obligaciones que únicamente corresponden al gobierno. Abandonar responsabilidades esenciales, propias del ámbito público, pone en riesgo el funcionamiento adecuado de las instituciones, genera conflictos de intereses, pero sobre todo, frena el dinamismo gubernamental en áreas tan importantes como el ramo social.

En la actualidad, existen dispositivos propios de la vida democrática que pueden garantizar estabilidad, gobernabilidad e integración social. Estos pueden ser: la participación activa de la sociedad en decisiones y acciones de gobierno, evaluación y control del ejercicio gubernamental, transparencia, rendición de cuentas, profesionalización del aparato burocrático, equilibrio de poderes, apertura y desarrollo de los medios informativos, entre otros. Por eso, en ocasiones se ha discutido la posibilidad de prescindir de mecanismos que en otro tiempo se consideraban vitales para el fortalecimiento estatal. Sin embargo, es indispensable no perder de vista que conservar y vigorizar una política de protección, como la seguridad social, resulta esencial por los beneficios que aporta en todo momento y para cualquier Estado.

Bibliografía

Águila Z., Ernesto. **Estado de Bienestar: Hacia una ciudadanía política y social**. Publicado en: **Chile Hoy**. Periódico digital de actualidad política, cultura y sociedad puesto al día el 28.02.2002. Opinión Ensayo, Chile, 2002.

Allison, G. "Public and Private Administration: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?" En: Lane. **Current Issues in Public Administration**. New York. St. Martin Press.

Ayala, Espino José. **Fundamentos institucionales del Mercado**.

Banco Mundial, **Informe del Banco Mundial 1997**, Washington D.C.1998.

Barzelay, Michael. "La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudios latinoamericanos (y otros)". En: **Revista del CLAD. Reforma y Democracia**. Número 19, Venezuela, Febrero 2001.

Barzelay, Michel. Atravesando la Burocracia: una nueva perspectiva de la Administración Pública. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Beveridge, William. "Social Insurance and Allied Services". Report Presented to the Parliament by Command of His Majesty, November, 1942.

Documento del CLAD. Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Caracas, Venezuela, Octubre de 1998.

Fernández, Carlos. La Jornada; Economía. Lunes 21 de abril de 2003.

Franco, Rolando. Revista de la CEPAL. No. 58. Abril, 1996.

Galán Baños, Israel. Ciudadanía, base de la democracia; Miguel Angel Porrúa y Cámara de Diputados LVIII Legislatura. México, 2003.

González Pedrero, Enrique. Ponencia: La globalización y las soberanías nacionales, presentada en el Seminario: "La Globalización y las opciones nacionales".

Gordon, Margaret S. La política de seguridad social en los países industrializados. Análisis comparativo. Universidad de California, Berkeley, y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Gordon Tullock. El desarrollo del gobierno, Libertas 27, ESEADE, 1997.

Hecio, H. "Toward a New Welfare State?", en Flora, P. y Heidenheimer, A.J. (Eds.), The Development of Welfare State in Europe and America, Transaction Books, Princeton, 1981.

<http://www.finteramericana.org/historia/descrip3.htm>

<http://www.ucsd.edu.do/v3/pmgsalud/MED910/DOCUMENTOS%20LECTURA/HISTORIA%20DE%20LA%20SEGURIDAD%20SOCIAL%20CONCEPTOS.doc>

Informe sobre la Seguridad Social en América, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Edición 2003, México, 2003.

Informe. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2003.

Ingraham Patricia W. "Administración de Calidad Total en las organizaciones públicas: perspectivas y dilemas". En Losada Marrodán, Carlos. ¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la

Gestión Aplicadas a la Administración del Estado. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

Introducción a la seguridad social. Oficina Internacional del Trabajo Ginebra, Ginebra, Suiza, 1984.

La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE. Ministerio de Administraciones Públicas y OCDE. Madrid. 1997.

“Lecturas de gestión pública”. Instituto Nacional de la Administración Pública. **Boletín Oficial del Estado.** Madrid. 1996.

Miralles, Joseph. **El Estado de Bienestar, debates y perspectivas.** Publicado en: www.fespinal.com/espinal/castellano/visua/es49.htm#N20.

Osorio, Jaime. **“La centralidad del Estado en la mundialización”.** En: **Estado versus Mercado ¿Ruptura o nueva forma de regulación?**. Soto Reyes Ernesto, Abites Aguilar Jaime y Ortiz Cruz Etelberto, Coordinadores. UAM (Xochimilco) y Miguel A. Porrúa, México, 2003.

Pollit, Ch. **Managerialism and the Public Services.** The Anglo-American Experiencie, Oxford, Blackwell. 1990.

Problemas de financiación y opciones de solución. Informe sobre la seguridad social en América Latina. 2002. Conferencia Interamericana de Seguridad Social. México, 2002.

Rabotnikof Nora. Introducción: "Pensar lo público desde la Ciudad". En: **Espacio Público y reconstrucción ciudadana.** Ramírez Kuri Patricia. Coordinadora. Miguel A. Porrúa y FLACSO, México, 2003.

Ramírez Monroy, Gerarde. **Breve esbozo histórico de la seguridad social en México.** SNTSS, Sección XXXIV, Distrito Federal, México, 2000-2004.

Samaniego González, Jose Luis. Tesis. **Hacia un modelo de burocracia sustantiva; La subcontratación como instrumento de gestión pública para el redimensionamiento de estructuras de la administración mexicana.** Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. México, 2002.

Sánchez González, José Juan. **Gestión Pública y Governance.** Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2002.

Stigliz, Joseph. "Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente". En: **Revista Reforma y Democracia.** CLAD. No. 22. Febrero de 2002. Caracas Venezuela.

Stuart, John. Principios de Economía Política, FCE, 1996.

Un gobierno alerta. Iniciativas de servicios de calidad en la administración. Departamento del Distrito Federal y OCDE. México, 1996.

Uvalle Berrones, Ricardo. "El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado". Publicado en Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 20. Junio de 2001. Caracas, Venezuela.

Uvalle Berrones, Ricardo. "El valor institucional de la gestión pública". En: Revista Venezolana de Gerencia, Año 9, No. 28. Caracas, Venezuela, 2004.

Uvalle Berrones, Ricardo. La transformación procedimental y democrática de la administración pública. Instituto de Administración Pública del Estado de México. México, 2005.

Vito, Tanzi y Ludger Schuknecht. Reforming government in industrial countries, University of Michigan Press, 1998.



El servicio público y la profesionalización en el Estado Moderno

Arturo Nieto*

Abstract

El trabajo explica una faceta del Estado moderno como la formación de la carrera administrativa, la cual se ha convertido en palanca clave de su quehacer institucional, considerando las exigencias de las tareas de gobernar y administrar la sociedad, las cuales necesitan servidores públicos calificados, honrados y competitivos para garantizar la atención y solución eficiente de los problemas comunes, que definen la pluralidad de las demandas que deben procesarse con preparación y criterio institucional.

Palabras clave: Administración Pública, capacidades, Estado, profesionalización y servidor público.

The work explains a facet of the modern State like the formation of the administrative race, which has become key handle of its institutional task, having considered the exigencies of the tasks of governing and of administering the society, which needs servants qualified, honest and competitive public to guarantee the attention and efficient solution of the common problems, that they define the plurality of the demands that must process with preparation and institutional criterion.

Key words: Public administration, capacities, State profesionalización and public servant.

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

Introducción

Con el Estado Moderno inicia el imperativo de los gobernantes y el reclamo de la sociedad por profesionalizar a los servidores públicos. Lo anterior es propiciado por la creciente complejidad de las tareas del Estado, además no resultan sencillas las operaciones gubernamentales; esto trajo consigo la exigencia de tener profesionales en la tarea de gobernar lo público.

Los primeros arquetipos de profesionalización se ubican a finales del siglo XVIII. Se originaron a partir de la instauración de los regímenes constitucionales en Europa y América, y en el tránsito del Estado monárquico al Estado constitucional. El empleado público pasó de ser un servidor personal de la Corona a ser un servidor del Estado —ente impersonal sujeto al imperio de la ley—. Además “sucede que en la doctrina de los Estados totalitarios, la ausencia de la teoría del servicio público es un hecho de inmediata observación, mientras que en los Estados constitucionales de sentido estricto, la teoría dicha constituye el corazón de la explicación de su actividad administrativa”¹.

La profesionalización de los servidores públicos se da con la formación del Estado Moderno y responde a la complejidad con que las tareas del Estado tienen que ser desarrolladas, más que por el número de demandas de la sociedad. Las tareas de mayor complejidad hacen indispensable que el manejo de los asuntos públicos estuviera a cargo de personas que tuvieran los conocimientos y capacidades técnicas para resolverlos.

¹ CASTRO Estrada José, *La teoría del servicio público en el derecho mexicano*, UNAM-Estudios Jurídicos, México, 2002.

La profesionalización en el Estado Moderno

El Estado moderno organizó los fundamentos del sistema social. Al respecto, se ha mencionado que “no existe ninguna sociedad en las que las normas sean respetadas automáticamente”²; por eso el Estado desarrolla esa labor esencial, debido a que los seres humanos, son contradictorios, racionales, emocionales, egoístas y altruistas, al mismo tiempo pueden hacer la paz y la guerra. Así de complejo es el cuerpo social, por eso en la mayoría de los casos no se puede recurrir a otro medio para organizar a las personas, más que a uno: la coerción. Las decisiones que toma el gobierno no pueden ser impuestas por pistolas, bayonetas o la fuerza, debe haber una relación, entre quien es organizado y aquello que organiza³, para asegurar la convivencia social.

La instauración del Estado Moderno modificó figuras preconcebidas en el absolutismo, algunas tan severas como la frase de Luis XIV, “el Estado soy yo”. Se transgredían principios fundamentales del hombre. Ese proceso persistió hasta la formación del nuevo orden social, económico y administrativo.

Las características que asumió el Estado Moderno son las siguientes:

1. Territorio centralizado y unitario, en el que se suprimieron los antiguos poderes feudales.
2. Un sistema impositivo reglamentado a fin de disponer recursos suficientes para el sostenimiento del ejército y de la burocracia.

² BALANDIER Georges, *Antropología Política*, Ed. Península, España, 1977.

³ HELLER Herman, *Teoría del Estado*, FCE, México, 1995.

3. La separación de lo espiritual de lo mundano. El Estado Moderno se adjudicó lo referente a la esfera de la vida humana, no referida directamente con lo espiritual.
4. La burocratización de la función al aplicar y ejecutar el derecho. Se abandonó la ley del más fuerte y se hizo posible la concentración del ejercicio legítimo del poder coercitivo del Estado.
5. El desarrollo del Estado Moderno comenzó cuando el príncipe expropió a los titulares privados del poder administrativo que junto a él cohabitaban. Se adjudicó la propiedad de los medios de guerra, los recursos financieros y bienes de cualquier género políticamente utilizables⁴.

Para cumplir con esta última característica se necesitó dar un paso decisivo en la especialización y desempeño de un oficio; como actividad con experiencia y con conocimiento, “este fue el caso de la diplomacia pues fue la primera en convertirse en un arte conscientemente cultivado. Sus adeptos en su mayoría humanistas, se trataban entre sí como profesionales iniciados”⁵.

Las siguientes materias se orientaron a tres campos en donde el funcionamiento profesional se tornó indispensable, a saber:

La administración financiera,

⁴ WEBER, Max, El político y el científico, Alianza, España, 1986. p. 91.

⁵ WEBER, Max, Oop cit. p.102-103.

El desarrollo de la técnica bélica y
El refinamiento del procedimiento jurídico⁶.

Por otro lado, se logró dar un paso fundamental con la declaración de los derechos naturales e inalienables del hombre y el ciudadano. Sus efectos se hicieron patentes en todos los miembros del cuerpo social, se dio un paso más hacia una nueva etapa en la consolidación del Estado Moderno. Como ejemplo, el artículo sexto sobre los derechos del hombre y del ciudadano señala:

Artículo 6º - La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a participar en su elaboración, personalmente o por medio de sus representantes. La ley debe ser igual para todos, tanto para proteger como para castigar. Puesto que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, cada cual puede aspirar a todas las dignidades, puestos y cargos públicos, según su capacidad y sin más distinción que la de sus virtudes y talentos⁷.

Lo anterior provocó un cambio trascendental en el fundamento social del Estado y se pasó de la legitimidad a la legalidad. Se creó una situación en la que las leyes respaldaron a los ciudadanos. Comenzó un periodo en el que la noción de servicio público se convirtió en el alma de la actividad administrativa del Estado Moderno. Se suprimieron privilegios estamentales y se puso énfasis en los valores de igualdad y

⁶ Nota: La participación del abogado tiene como base la racionalización jurídica del Estado moderno, a través de su desempeño es como mejor se percibe el tránsito de la noción de servicio, en el sentido patriarcal del concepto de servidumbre, hacia la moderna categoría de servicio público; y con ello, su transformación en una profesión gubernamental. En tanto que los servidores patrimoniales esperaban, no un sueldo, sino un beneficio o prebenda, el abogado, en contraste, aspiraba al desempeño de una carrera profesional cuyo signo ya no será un tiempo limitado, sino una ocupación vitalicia.

⁷ Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, 26 de agosto de 1789.

mérito, esta situación fue parte del pronunciamiento que sirvió de base y sustento para que la profesionalización fuera considerada medio idóneo para alcanzar un puesto público.

Concepto de servicio profesional de carrera

El servicio profesional de carrera es la parte del empleo público encargada de organizar y gestionar al personal que maneja las funciones y sustantivas de una institución pública, con base en aspectos 'meritocráticos'.

El término servicio profesional ha estado evolucionando y tiene como base al servicio civil. Este último concepto tiene su origen, cuando se empleó de manera formal por los británicos a finales del siglo XVIII. Fue utilizado para distinguir al personal civil de los militares en la campaña de la India Oriental⁸. Se le denominó "servicio civil británico" contribuyó a la traducción literal del servicio civil de carrera.

Cabe aclarar que en el contexto de la presente investigación "civil" se emplea como lo no religioso y lo no militar. Es utilizado como equivalente de lo público, como servicio profesional de carrera. No obstante, se debe considerar que no toda clase de empleo público es un servicio profesional de carrera, sino sólo cuando éste se da en determinados contextos institucionales: en aquellos que hacen posible la existencia y protección de una administración profesional⁹.

⁸ DREWRY, G. y T BUTCHER, *The civil service today*, Oxford, 1998. Nota: el término en inglés es "civil servant". Nota: debido a la complejidad de la actividad de los gobiernos, los servicios públicos se dividieron en dos tipos de sistemas de administración de personal: el servicio militar, que tiene por objeto regular al personal encargado de defender la soberanía nacional; y el servicio civil, que se encarga de procurar y administrar los servicios públicos que provee el Estado.

⁹ LONGO, Francisco, *La Reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, EUA, 2001, p.6.

Se puede definir al servicio profesional de carrera como una estructura conformada por instituciones que movilizan personal al servicio de los asuntos del Estado en un territorio determinado y con base en un sistema de mérito¹⁰.

El concepto señalado se entiende como la combinación de aspectos que conforman una 'estructura', integrada por reglas formales de reclutamiento, promoción y permanencia para los empleados de la Administración Pública; en este tenor, los actos de autoridad actúan como puentes entre el Estado y las organizaciones. Un sistema de esta naturaleza regula la entrada y promoción de los servidores públicos con base en méritos profesionales, en lugar de una filiación ideológica, partidaria o personal.

El servicio público no se agota en lo jurídico-formal. Además se integra por modelos mentales y expectativas de los funcionarios y los ciudadanos. Es una concepción que tienen acerca de lo que constituye el comportamiento de adaptación a la función pública. Estas reglas informales del juego son fundamentales para captar la esencia de una institución. Son importantes porque desconocerlas implica un agotamiento de lo institucional y lo jurídico, se debe soslayar la evidencia y, sobretodo, incapacitarse para entender las dificultades de aplicación efectiva de tantos esquemas jurídico-formales¹¹.

Un sistema de profesionalización entendido de esta forma, centra la atención en la forma en que las normas, las reglas, los valores y los

¹⁰ MORGAN, E.P. and James L. PERRY (1988). "Re-orienting the Comparative Study of Civil Service Systems," *Review of Public Personnel Administration* 8 (verano): pp.84-95, 1988. Nota: El autor utilizó el término de "sistema de servicio civil".

¹¹ LONGO, *Revista Servicio Profesional de Carrera*, No. 2, México.

procesos, inciden o configuran la manera en que una organización actúa.

El servicio profesional de carrera se define como un conjunto de puestos en la Administración Pública, los cuales sólo pueden ser ocupados por servidores públicos de carrera y, por lo tanto, restringe la libertad de los actores políticos para realizar nombramientos ó destituciones discrecionales.

Desde el punto de vista de las organizaciones, los sistemas de profesionalización son estructuras políticas y organizacionales rígidas por naturaleza. Su función principal es aislar de los vaivenes políticos al aparato burocrático. Su tarea organizacional es establecer condiciones generales y reglas globales para el desarrollo de la carrera burocrática¹².

A partir de la trayectoria en el empleo público, se genera una discusión que data de tiempo atrás, versa sobre la distinción entre funcionarios y empleados. Se manifiesta en la distinción que hace el derecho y que nace de una relación jurídica: la concepción de funcionario es de derecho público, mientras que la de empleado se basa en un contrato de servicios profesionales de carácter civil¹³.

De esta manera, la gestión de recursos humanos tiene dos tipos de organización para la trayectoria administrativa del empleado o del funcionario:

¹² ARELLANO Gault David Retos y posibilidades del servicio civil en México. dudas del discurso gerencialista.

¹³ MOREY Juan Andrés, La función Pública: necesidad de un análisis conceptual y de revisión del sistema de libre designación, INAP, Madrid, España, 2004. cita a Otto Mayer, Nota: Con otra perspectiva Bluntchli dice que lo que caracteriza al funcionario público es la facultad de decidir y ordenar, mientras considera que el empleado no pasa de mero ejecutor de las órdenes que recibe.

a) El sistema de empleo se encuentra organizado a partir de las necesidades de personal de la Administración Pública a corto plazo. El reclutamiento se produce para un empleo o puesto, y no para un marco más amplio que lo habilite para desempeñar distintos puestos¹⁴.

b) Los sistemas de carrera se basan en el diseño jerarquizado de empleos públicos, implica que los empleados reclutados en un determinado nivel de empleo, con el tiempo puedan efectuar un ascenso a través de una serie de niveles, hasta llegar al nivel máximo que les corresponda. Los sistemas de carrera suponen, por tanto, que existen puestos considerados de acceso que se reservan para el reclutamiento externo, en tanto que el resto de los puestos correspondientes a niveles superiores son provistos mediante la promoción interna —se relaciona más con los sistemas cerrados—¹⁵.

Aunado a los conceptos anteriores, debe atenderse la noción de carrera administrativa, este concepto alude a un desarrollo profesional integral. Como modelo se basa en un diseño jerarquizado de los cargos públicos que implica que los empleados, reclutados de un determinado nivel de empleo, pueden con el tiempo efectuar un recorrido ascendente a través de una serie de niveles, hasta llegar al máximo que les corresponda¹⁶. Se conforma por aspectos que tienden a la profesionalización dentro del servicio público; está regido por requisitos especiales de ingreso, permanencia, estabilidad y promoción con base en el mérito.

¹⁴ LONGO, Francisco, Op. cit. p.14.

¹⁵ LONGO, Francisco, La reforma del servicio civil... op. cit. p.14. Nota: En todo sistema de carrera existe pues, un determinado número de divisiones horizontales —categorías, escales, grados, clases, grupos, u otras denominaciones—, que reflejan esa jerarquización de los empleos, y cuyos límites son, por un lado, los puntos en que se produce el reclutamiento externo, y, por otro, los que marcan el nivel máximo al que puede llegar la promoción interna.

¹⁶ LONGO, Francisco, Mérito y flexibilidad: La gestión de personas en las organizaciones del sector público, p. 82.

Por último, la 'conceptualización' inicial del sistema de empleo y el sistema de carrera, se configuran en el escenario de la gestión del empleo público moderno. Es importante porque sienta las bases del funcionamiento administrativo en la función pública contemporánea. En esta perspectiva, los próximos apartados observan y atienden esa situación.

Características del servicio profesional de carrera

Las características de un servicio profesional de carrera diseñan la columna vertebral que compone a un sistema de profesionalización, sin alguna de ellas el sistema puede dejar de justificarse en su aplicación. "La profesionalización del servicio público implica habilitar a los responsables y ejecutores de las decisiones de nuevas capacidades relacionadas con el modo de gobernar y administrar la vida social y dotarlos de medios que, por su carácter innovativo, contribuyan a mejorar los rendimientos de la acción gubernamental"¹⁷.

Se pueden identificar algunas características en todo sistema profesional de carrera, independientemente del país, del sistema político o régimen de gobierno. Algunas de las particularidades se pueden clasificar de la siguiente manera, a decir:

Ingreso y promoción con base en el mérito. Se sustenta en una selección con base en las capacidades profesionales, a través del sistema de convocatorias a concursos primordialmente y

¹⁷ UVALLE Berrones, Ricardo, *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, UAEM, México, 1997. pp. 76-77.

buscando al mismo tiempo atraer y mantener a los candidatos mejor calificados.

- Un marco normativo con estabilidad laboral. Implica la protección del empleo público para brindar estabilidad y certidumbre frente al despido injustificado por criterios políticos o personales, empero, la estabilidad laboral tiene como límite un bajo rendimiento o indisciplina laboral.
- Desarrollo y capacitación. La capacitación en el sistema de profesionalización esta vinculado con el aprendizaje constante y permanente de todos sus integrantes. Pueden considerarse dos categorías: los 'generalistas' que tienen una formación sólida pero poco especializada y los 'especialistas' que centran sus conocimientos en áreas técnicas de trabajo.
- Imparcialidad política. Implica que los integrantes del sistema de profesionalización estén dirigidos por políticos —a partir del principio democrático—, pero que no estén sujetos a una evaluación político-ideológica sino en una que se base en la eficiencia y eficacia de su desempeño.
- Estructura de incentivos. Esta conformada por estímulos económicos y profesionales. Se orienta a desplegar al máximo las potencialidades de los servidores públicos, mientras se cumplen las labores de les atañen. El ascenso generalmente se promueve por la antigüedad y por el mérito en el desempeño.

Evaluaciones. Es un criterio establecido por medio de exámenes que miden el nivel de calificación y así otorgar a los mejores

candidatos el ingreso al sistema u autorizarles determinada categoría de ciertos puestos en función de parámetros. Idealmente, estos parámetros tienen que ser objetivos, administrados por entidades autónomas y deben contar con la capacidad para amonestar, sancionar o hasta terminar una relación laboral si es preciso.

Jubilación y retiro. Este mecanismo busca otorgar al empleado de la Administración Pública un pago determina la cuantía proporcionada al salario o sueldo percibido, y a una justificación definida.

Los diferentes sistemas de profesionalización que existen en el mundo tienen otras cualidades propias de cada país como: la competencia e igualdad de oportunidades; la primera se justifica por la selección de candidatos mediante la aplicación de exámenes que se presumen rigurosos; y la segunda lleva a la consideración de una democracia ampliada a la ocupación de cargos públicos¹⁸.

El sistema de mérito

El mérito no necesariamente tiene que ver con el tiempo de desempeño de un servidor público en el puesto, aunque generalmente existe correlación entre el buen desempeño y la antigüedad, justificada por la experiencia. El mérito es importante para que la gente permanezca, se promueva, o se separe de su actividad.

¹⁸ MERINO Huerta, Mauricio, Servicio Civil en Diccionario de Política y Administración Pública, Tomo III N-Z, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1981.

Así mismo, el mérito es la cara opuesta al clientelismo, el amiguismo, el compadrazgo y atenúa la corrupción. Significa que quien ofrece resultados merece el trabajo y mayores oportunidades, con la misión de un mejor desempeño del cual es parte fundamental la capacitación que genere un mejor gobierno y un país con desarrollo justo, equitativo y eficiente¹⁹.

El principio del mérito tiene dos objetivos:

- a) nadie debe recibir un nombramiento a no ser de que tenga la competencia de cumplirlo; y,
- b) si dos individuos completan los requisitos, el puesto debe ofrecerse a aquél que pueda hacerlo mejor.

Los resultados del concurso deben permitir una calificación y clasificación de los aspirantes. Al mismo tiempo, los criterios relevantes deben ser claros para todos los candidatos y la imparcialidad en el proceso debe ser verificable en cada una de las fases de selección²⁰.

Los sistemas democráticos requieren de instituciones que garanticen la estabilidad. El sistema de mérito se presenta como una institución clave de valor económico y social fundamental que es la seguridad jurídica. Garantiza que los mejores hombres y mujeres sean electos para ocupar los puestos públicos y de esa manera garantizar la eficiencia del sistema.

¹⁹ MOCTEZUMA, Esteban y Andrés Roemer, "Por un gobierno con resultados. El Servicio Civil de Carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México". México, FCE, 1999, pp.163-164.

²⁰ GUERRERO Amparan, Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México, CIDE, Méx. 2000.

El sistema de mérito sostiene que el acceso al servicio público así como las promociones en su interior, se realicen a través de un procedimiento que, ante todo, considere el valor de las personas basado en aptitudes, actitudes, conocimientos y habilidades. Excluye la consideración de otros aspectos como el sexo, parentesco, raza, religión y filiación partidaria. Los servidores públicos que formen parte del sistema de profesionalización, deben dirigir su desempeño y comportamiento hacia la obtención de méritos y no a preferencias personales o políticas que goce²¹. El sistema de mérito se caracteriza por nombramientos con base en exámenes competitivos, en la imposición de restricciones a la movilidad arbitraria y la garantía, así como la exigencia de imparcialidad, para asegurar un cuerpo regulatorio independiente.

El mérito se considera de valía, pues permite prescindir de servidores públicos que estén lejos de la improvisación y la ineficiencia. Permite que puedan realizar sus funciones y alcanzar resultados.

Los principales aspectos que comprende el sistema de mérito son los siguientes:

- a) Todos los ciudadanos son formalmente iguales frente al acceso a cargos y empleos públicos, no siendo constitucionalmente admisible ninguna discriminación que no este fundada en el mérito exigible para el buen desempeño de aquellos;
- b) La igualdad de acceso no implica necesariamente el acceso por mérito;

²¹ MARTÍNEZ Puón, Rafael, La profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y perspectivas, Ministerio de las Administraciones Públicas, INAP, España, 2003.

- c) Aunque la clase política tiene naturalmente al sistema de patronazgo, como este propende a la incompetencia, ineficiencia y corrupción, tiene que surgir una presión de la opinión pública que obliga a los políticos a instaurar el sistema de mérito –aunque tal instauración se produzca de manera incremental, es decir, mediante un tiempo largo de convivencia desigual de ambos sistemas²².

Caracterización de los sistemas de profesionalización

Los sistemas de profesionalización se establecen atendiendo a su carácter abierto o cerrado y a su grado de politización o imparcialidad. esas variables establecen una clara dicotomía que condiciona el desarrollo de los distintos ámbitos de gestión de personal²³.

Un modelo cerrado parte del principio de la polivalencia de los empleados públicos y genera un modelo abierto inspirado en el principio de especialización.



Cuadro 1. Caracterización básica de los modelos de profesionalización.

²² PRATS Joan, del clientelismo al mérito en el empleo público: Análisis de un cambio institucional, (www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/pbiblio.htm).

²³ BALLART, X. y RAMIÓ Cartes, Ciencia de la Administración, Tirant lo Blanch, España, 2000.

El modelo cerrado de profesionalización considera que el servidor público está vinculado de por vida a la Administración Pública en donde prestará sus servicios, lo hará en diferentes puestos de trabajo, configurándose de esta manera, su carrera profesional. En los modelos cerrados basados en cuerpos se establecen sistemas selectivos que promueven perfiles generalistas, basados en un conjunto de conocimientos compartidos por el mismo cuerpo, y que posteriormente se concretarán en ocupar una determinada función.

Este modelo se basa en la polivalencia de los funcionarios para ocupar diferentes puestos y en una vinculación vitalicia con la Administración Pública. Su operatividad se da a partir de una estructura que se define como cuerpos o colectivos profesionales con rasgos básicos comunes, dentro de los cuales se establecen categorías que marcan una escala interna y fijan criterios de carrera profesional. Este planteamiento conduce a la elaboración de procesos selectivos de carácter colectivo, que dan acceso no a un puesto de trabajo concreto sino a un cuerpo o una categoría, a partir de la cual desarrollar cierto tipo de funciones. De esta forma, se preestablecen tanto los instrumentos de selección —básicamente de oposiciones— como el tipo de pruebas selectivas (de carácter genérico, para comprobar la adecuación de los candidatos a las características comunes de entrada al cuerpo). La selección suele apoyarse en ciertos instrumentos de acogida —formación y adiestramiento de entrada— que facilitan la adecuación de los empleados seleccionados a las distintas unidades de la organización. Los ejemplos más próximos a este modelo se dan en los sistemas de Francia y España. El modelo cerrado se vincula a la rigidez y a la burocratización, dificultando la gestión²⁴.

²⁴ RAMIÓ Carles y Salvador Miquel, *Servicio Civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas*, España, 2003. RAMIÓ Carles y Salvador Miquel, *Servicio Civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas*, España, 2003.

Por su parte, el modelo abierto de profesionalización se basa en la diferenciación de los puestos de trabajo de la Administración Pública, lo que supone hacer un estudio detallado de cada uno de los puestos de trabajo con el objetivo de reclutar a las personas más idóneas para cada uno de los puestos. El principio en el que se sustenta es buscar la mejor persona para cada puesto, por lo que la especialización es un rasgo básico de este sistema. En los sistemas abiertos se potencian perfiles especializados adecuados a los puestos concretos a cubrir. El modelo de empleo abierto o de puestos de trabajo tiene como elemento clave la relación de puesto de trabajo, a partir de al cual se establecen las necesidades de personal y se determinan los cargos a cubrir. En este modelo se asume que las incorporaciones provienen del exterior de la organización y que su vinculación termina al abandonar el puesto concreto.

Su correcto funcionamiento se basa en una adecuada descripción de puestos, con las cual se organizan los procesos de reclutamiento y selección para ocupar aquellos puestos y no otros. Los países nórdicos; y el caso de Estados Unidos son ejemplo de este sistema. El modelo abierto se asocia a la flexibilidad, el dinamismo y a la creación de instituciones públicas eficientes y eficaces²⁵.

El plan de carrera administrativa en los modelos de profesionalización, combina el sistema basado en los puestos de trabajo que ocupa el empleado a lo largo de su trayectoria profesional –abierto–; y el sistema de cuerpos y categorías, por ejemplo, el accenso por medio de la obtención de grados –cerrado–.

²⁵ *Ibidem*. Nota: Países como Noruega y Suecia en el caso de los países nórdicos.

En el contexto actual de apertura y de globalización la administración del personal público contemporánea persigue tres objetivos interrelacionados:²⁶

- a) La preparación de especialistas en las diversas áreas funcionales de la administración del personal.
- b) El diseño, la aplicación de los sistemas y las técnicas del personal que protegen los principios de méritos y apoyan los procesos administrativos y gerenciales.
- c) El aprendizaje de los funcionarios de línea con los conocimientos y las habilidades que los especialistas en personal podrían aportar al esfuerzo por resolver una gran diversidad de problemas organizacionales.

Las nuevas capacidades del gobierno

Hace unas cuantas décadas el papel del sector público y sus mecanismos de intervención no eran tan debatidos y criticados, parecían una materia necesaria en las diversas actividades de la vida pública. Pero, las cosas dieron un giro hacia nuevas percepciones de la actuación del gobierno en los asuntos públicos.

La crisis fiscal del Estado a finales de los setenta y en los años ochenta trajo consigo una serie de reflexiones con respecto al papel del Estado. La Administración Pública se convirtió entonces en un gran aparato de

²⁶ LYNN Naomi, y WILDAVSKY Aaron (compiladores), Administración Pública: El estado actual de la disciplina, Fondo de Cultura Económica, México, p.258, 1999.

producción de bienes y servicios; pero con déficit en su contabilidad hasta llegar el punto en que la ciudadanía tenía constantes quejas contra el funcionamiento y costo del gobierno. Ante este creciente escepticismo de la sociedad, comenzaron a surgir debates sobre la eficiencia y eficacia del gobierno. También la sociedad se transformó y en gran medida ahora demandaba y exigía servicios públicos de mayor calidad. La crisis en la actuación pública, se debía, entre otras cosas, al déficit en la atención al número de demandas a las que hace frente el gobierno, ya que estas van en aumento mientras el tiempo transcurre y la capacidad de acción se ve limitada, aunado a que la complejidad de la sociedad va en paralelo con la de los gobiernos.

Este escenario planteó problemas fundamentales por resolver para los gobiernos; primero, que asuntos debe atender un gobierno con una claridad en los objetivos y funciones, en el corto, mediano y largo plazo; segundo, cómo hacer que el gobierno cumpla sus objetivos, y funciones al menor costo y desgaste de recursos —eficiencia— y con el cumplimiento de resultados visibles para la sociedad —eficacia—.

La modernización buscaba que las organizaciones fueran más flexibles al entorno; que estuvieran provistas de unidades que a pesar de su complejidad técnica, resultarán efectivas en términos de generación de resultados con base en indicadores de desempeño previamente establecidos²⁷. Así, esta tendencia trae consigo nuevos esquemas de mercado encaminados a mejorar la calidad y la productividad en la Administración Pública.

El objetivo de todos estos esfuerzos es volver a crear condiciones de legitimidad de los gobiernos y no verse rebasados por una serie

²⁷ YEHEZKEL Dror, *La capacidad de gobernar*, Fondo de Cultura Económica, 1996.

de expectativas, necesidades y demandas de una sociedad activa y plural.

Las instituciones que conformaban el gobierno tuvieron que crear nuevas capacidades administrativas para resolver problemas inmediatos y a largo plazo de la sociedad, para ello tuvo que reformar diversas áreas de operación del gobierno. Por otro lado, el gobierno debió concentrarse en los que operan los gobiernos, es decir, las personas. La gente que trabaja en el gobierno tiene que demostrar profesionalismo, competencias productivas y responsabilidad ante la ciudadanía por los actos que llevan a cabo.

La cuestión de la eficiencia y profesionalización de la administración pública se han convertido en el tema central del debate y de la agenda de los gobiernos, que buscan recuperar la credibilidad. La modernización administrativa busca la introducción de principios de productividad y competencia desde dentro de las instituciones, la modificación de marcos legales e institucionales, con arreglo a objetivos claros de política pública, la introducción de incentivos adecuados para el trabajo de los funcionarios, la realización de evaluaciones periódicas, buscando elevar el índice de imputabilidad de los funcionarios logrando que los mecanismos de evaluación se concentren en la producción de bienes y servicios, y en los resultados; más que en los recursos que reciben y procesos que llevan a cabo las agencias de gobierno.²⁸ De ahí, que la reforma en los sistemas de gestión de los recursos humanos significa un eje rector de la modernización administrativa, para disminuir la discrecionalidad y aumentar el desempeño.

²⁸ MOCTEZUMA, Esteban y Andrés Roemer, op cit., Nota: Que es más importante como resultado, comprar más patrullas o reducir el índice de delincuencia, qué resultados son los que se le presentan a la sociedad.

Conclusión

Con la transfiguración en el rol de las tareas que desempeña el Estado Moderno, la dinámica social exige el cumplimiento de valores universales como la igualdad ante la ley y la capacidad para aspirar a ocupar un cargo público. La única distinción que puede existir al momento de concursar por un puesto en el gobierno deben ser las capacidades y pericias que tiene el aspirante al cargo público.

La filosofía de la profesionalización en el servicio público es tener los mejores hombres y mujeres para desempeñar los cargos públicos, capacitarlos como una constante para asegurar un alto desempeño y acrecentar sus habilidades. Esto con el objetivo de cumplir de la mejor manera las distintas tareas gubernamentales. Conviene recordar que el servicio profesional de carrera tiene a su cargo las tareas sustantivas de los gobiernos.

La estabilidad para mantenerse dentro del sistema y la movilidad para el ascenso son pilares para que la carrera dentro de las tareas gubernamentales logren perdurar. Finalmente la profesionalización se ha convertido en una necesidad para los gobiernos en el cumplimiento de sus diversas tareas.

La profesionalización de los servidores públicos fortalece a las instituciones y coadyuva a la legitimidad democrática, y al sistema administrativo que opera desde el gobierno.

La carrera administrativa debe tener solidez y consistencia, además de una formación institucional compacta y con una orientación y dirección clara, basada en factores como la competencia, el mérito

y la evaluación de resultados. La transparencia de los sistemas de evaluación del desempeño debe ser una preocupación fundamental, ya que su cumplimiento logra ese grado importante de legitimidad al sistema.

El sistema de profesionalización de los servidores públicos de carrera constituye una pieza fundamental para la consolidación de un sistema democrático. Las ventajas superan los costos de no contar con un sistema integral de profesionalización para los servidores públicos.

Bibliografía

ARELLANO Gault David, Retos y posibilidades del servicio civil en México. Dudas del discurso gerencialista, CIDE, México, 2001.

BALLART, X. y RAMIÓ Carles, Ciencia de la Administración, Tirant lo Blanch, España, 2000.

CASTRO Estrada José, La teoría del servicio público en el derecho mexicano, UNAM-Estudios Jurídicos, México, 2002.

BALANDIER Georges, Antropología política, Editorial Península, España, 1977.

DREWRY, G. y T BUTCHER, The civil service today, Oxford, 1998.

GUERRERO Amparan Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en CIDE, México, 2000.

HELLER Herman, Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

LONGO, Francisco, La Reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, EUA, 2001.

LONGO, Francisco, Mérito y flexibilidad: La gestión de personas en las organizaciones del sector público, Editorial Paidós, Madrid, 2004.

LYNN Naomi, y WILDAVSKY Aaron (compiladores), Administración Pública: El estado actual de la disciplina, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

MARTÍNEZ Puón, Rafael, La profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y perspectivas, Ministerio de las Administraciones Públicas, INAP, España, 2003.

MERINO Huerta, Mauricio, Servicio Civil en Diccionario de Política y Administración Pública, Tomo III N-Z, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1981.

MOCTEZUMA, Esteban y Andrés Roemer, Por un gobierno con resultados. El Servicio Civil de Carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México. México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

MOREY Juan Andrés, La función Pública: necesidad de un análisis conceptual y de revisión del sistema de libre designación, INAP, Madrid, España, 2004.

MORGAN, E.P. and James L. PERRY (1988). "Re-orienting the Comparative Study of Civil Service Systems," Review of Public Personnel Administration no. 8 (verano), 1988.

PRATS Joan, Del clientelismo al mérito en el empleo público: Análisis de un cambio institucional, (www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/pbiblio.htm).

RAMIÓ Carles y Salvador Miquel, Servicio Civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas, Madrid, 2003.

UVALLE Berrones, Ricardo, Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea. Instituto de Administración Pública del Estado de México, UAEM, México, 1997.

----- **Institucionalidad y profesionalización del Servicio Público en México. Retos y perspectivas,** Plaza y Valdez, México 2000.

WEBER, Max, El político y el científico, Madrid, Alianza Editorial, 1986.

YEHEZKEL Dror, La capacidad de gobernar, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.



Abstract

Los autores analizan cómo una política de gobierno que se aplica en favor de uno de los sectores más necesitados de la sociedad como son los adultos mayores, responde a objetivos de asistencia social para evitar un mayor deterioro en sus condiciones de vida; también analizan el efecto político y económico de una estrategia que forma parte de un estilo de gobierno que se apoya más en la magnitud de los compromisos que asume, sin evaluar de manera efectiva la capacidad financiera que tiene para sostener un ritmo importante de gasto público, considerando que los recursos fiscales son escasos.

Análisis de la política

pública hacia los adultos mayores, en el Distrito Federal

Alfredo Carmona Casas*
Denhi Rosas Zárate**

Palabras Clave: Adultos mayores, condiciones de vida, política asistencial, recursos escasos y gasto público.

The authors analyze how a government policy who is applied please in one of the sectors more needed of the society as they are the greater adults, responds to objectives of social attendance to avoid a greater deterioration as its life; also they analyze the political and economical effect of a strategy that comprises a government style who leans more in the magnitude of the commitments that assumes, without evaluating on an effective way the financial standing that he has to maintain an important rate of public cost, considering that the fiscal resources are little.

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

** Candidata a obtener el Grado de Maestro en Asuntos Públicos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Key words: Greater adults, limited conditions of welfare political life, resources and public cost.

Introducción

El objetivo del presente análisis es reconstruir la política pública de apoyo a los adultos mayores de 70 años en la Ciudad de México del período 1999-2003, con el fin de darle sentido y coherencia a los principales elementos que motivaron al gobierno a adoptar como prioritaria la atención a este segmento de la población, problema que se ha insertado en la agenda institucional.

El análisis aborda los criterios en materia económica, política, y social que fueron considerados para la instrumentación del programa. El marco de referencia en términos demográficos es el incremento de envejecimiento de la población, situación que se presenta en el Distrito Federal, donde aproximadamente el 10% de ella se considera como adulto mayor. De esta manera, una de las consideraciones para asumir como “problema público” tal fenómeno, es la sumatoria de necesidades individuales que generan demandas producida de necesidades insatisfechas.

La importancia de analizar la política de atención a los adultos mayores consiste en que además de ser fuente de diversos debates donde se observan los actores y posturas a favor o en contra¹, es un problema que ha ido ganando terreno frente a otras problemáticas sociales, hecho que se evidencia en la asignación presupuestal.

Cabe señalar que desde el enfoque de política pública, la consideración de un hecho indeseable como problema público, por parte del gobierno, no es una decisión casuística o por azar, sino que en la entraña de

¹ Se adoptará como método de análisis el propuesto por J. Meltzer, Arnold. “La factibilidad política y el análisis de políticas”, en Luis F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las Políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.

su definición intervienen una serie de valores, creencias, grupos antagónicos y grupos de interés que influyen en la toma de acciones de los gobiernos.

El artículo se estructura mediante el análisis de cinco partes: La primera son los antecedentes de la política pública, que corresponde a la manera en que se atendía al sector de adultos mayores antes del año 2000, así como la forma en que arrancó a partir de dicha fecha y que inicialmente se orientaba a la provisión de medicamentos y servicios de la salud.

La segunda parte, es el análisis del contexto, donde se refieren los principales actores que construyeron la política pública, así como los elementos socio-demográficos que indican la situación del grupo de adultos mayores.

La tercera parte entidad de análisis es la parte jurídica, es decir, las reglas del juego formales que resultan importantes como marco de referencia y de las obligaciones y atribuciones.

La cuarta parte se relaciona con la materia presupuestal, es decir, con el manejo de recursos financieros en torno de la política, alcances, cobertura, y porcentaje destinado a la política en relación con el presupuesto total asignado al DF; se muestran además las tendencias que dirigen la atención en cuanto a la sostenibilidad financiera del programa. El documento cierra con una serie de reflexiones vinculadas con la reconstrucción de la política y la manera en que propiamente se ha desarrollado.

La quinta parte refiere a la justificación que el Gobierno del Distrito Federal da para su implantación. En este apartado se observan motivaciones, creencias, deseos e impulsos, factores que orientan el rumbo de la administración en ejercicio.

Antecedentes internacionales

La evolución científica, tecnológica así como las transformaciones sociales y económicas en el siglo XX y XXI, han influido en la dinámica de la población. Esta situación es generalizada en todo el mundo, pero particularmente notable para los países en desarrollo así se ha plasmado en las cinco Conferencias Internacionales sobre Población y Desarrollo², llevadas a cabo por la Organización de las Naciones Unidas.

El trabajo internacional hacia las personas mayores comienza concretamente en la Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, realizada en 1982 por la Organización de Naciones Unidas en la ciudad de Viena, Austria, dónde se adopta al grupo poblacional mayor de 60 años; a partir de ese momento, los términos vejez, tercera edad, anciano, adulto mayor, se refieren a la parte de la población comprendida en el grupo de más de 60 años.

Sucintamente los objetivos de la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento fueron:

a) la apertura de un foro que sirviera para iniciar un programa de acción encaminado a garantizar la seguridad económica y social de las

² Roma, 1954; Belgrado, 1965; Bucarest, 1974; ciudad de México, 1984; El Cairo, 1994.

personas de la tercera edad, así como las oportunidades para que éstas contribuyan al desarrollo de sus países respectivos.

b) Inculcar en la mente de los individuos, jóvenes de mediana edad o de edad avanzada y de las sociedades, la idea de que el envejecimiento es un logro, una oportunidad de realizar nuestras esperanzas y aspiraciones como seres humanos y sociedades.

c) Implementar un Plan Internacional sobre el Envejecimiento.

Como resultado de dicha reunión; se tuvo la atención de los adultos mayores en América Latina, con la creación del Programa Regional de Salud de los Ancianos, de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), atendiendo las recomendaciones de su cuerpo Directivo (reuniones de 1980 y 1981), y también de la Asamblea Mundial de las Naciones Unidas sobre el Envejecimiento.

Desde sus inicios el Programa Regional reconoció dos aspectos básicos que limitaban el desarrollo de los Programas para Ancianos, que son:

1. El bajo nivel de conocimiento científico sobre el tema de envejecimiento y de la atención de los ancianos por parte de los profesionales vinculados al tema, y
2. La ausencia de política y planes nacionales, estatales y locales que estuvieran vinculados al apoyo solidario de las personas mayores.

Con esta perspectiva, el Programa Regional emprendió una serie de tareas en diferentes áreas a saber: investigación, información,

capacitación, protección de la salud de los Ancianos y Promoción de la Salud de los ancianos.

La actuación de México en estas tareas fue la siguiente:

- * Área de investigación: México no estuvo en el proceso.
- * Área de información: se trabajó material especializado (1985-1992).
- * Área de capacitación: "Curso Internacional de Gerontología" (1986-1988) realizado en Argentina y Venezuela; en la Ciudad de México se realizó a través del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS).
- * Áreas de Promoción de Salud: se elaboró un documento especializado con marcos conceptuales del problema en América Latina, y se aplicó la metodología en la Ciudad de México.

Estas acciones se realizaron en diferentes momentos a lo largo de diez años con diversos sectores como los de salud, educación, seguridad social, planificación social. En 1992 se realizó el Taller sobre políticas de atención a los adultos Mayores, en la sede del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), bajo el auspicio del OPS, el propio CELADE y el Centro Internacional de Envejecimiento (CIE).

En dicha reunión se discutieron aspectos demográficos, económicos, de salud, sociales, de servicios, políticos, de capacitación y de Investigación y se alcanzó un pronunciamiento de consenso.

Dos momentos importantes en el marco internacional fueron la aprobación del Plan de Acción Internacional³; y en 1999 se nombra el Año internacional de Personas de Edad⁴.

Antecedentes en el Distrito Federal

La atención mediante acciones de gobierno a los adultos mayores no es nueva en el Gobierno Federal, se identifican a dos instancias como las más visibles en este sentido, el DIF-DF y la Secretaría de Salud, a través del Instituto Nacional de la Senectud, INSEN⁵. Éstas instituciones tienen la característica de brindar atención de asistencia social a personas de escasos recursos, con presencia social, aunque sus recursos no son abundantes y por tanto, su cobertura es limitada.

A finales de 1997 el Gobierno del DF ajustó su programa de gobierno al incorporar una línea de acción específica para los adultos mayores, como parte de su política social sobre bases cualitativas distintas. Consideró prioritario a este segmento de la población, lo que se tradujo en nuevas acciones, recursos e instrumentos encaminados a mejorar su calidad de vida, así como la necesidad de legitimarla.

³ Las metas son: fortalecer la capacidad de los países para abordar de manera efectiva el envejecimiento de la población, b) atender a las preocupaciones y necesidades especiales de las personas de edad, c) fomentar una respuesta internacional adecuada a los problemas de envejecimiento.

⁴ El objetivo general es la promoción de los Principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad, que son: principios de independencia, de participación, autorrealización, de dignidad. En representación de México, expuso el Dr. Raúl Benítez Zenteno (IIS-UNAM) la visión del Envejecimiento en México y la Mtra. Verónica Montes de Oca (IIS-UNAM).

⁵ creado por decreto presidencial el 22 de agosto de 1979.

Por tal motivo, se promulgó la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal (publicada 7 de marzo del 2000 en la Gaceta Oficial del DF), que establece la necesidad de proteger y reconocer los derechos de las personas de sesenta años en adelante, sin distinción alguna, para proporcionarles una mejor calidad de vida y su plena integración al desarrollo social, económico, político y cultural.

De ésta ley, deriva la conformación de varias mesas de trabajo en la que destaca la de Salud y Asistencia Social, estando conformada de manera plural por instancias gubernamentales como la Secretaría de Salud del D.F., la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, el Instituto de Asistencia e Integración Social, las Instituciones educativas como la UNAM-FES Zaragoza, Asociaciones Civiles y los representantes delegacionales.

Los resultados de estas mesas se cristalizan a través de varios objetivos, destacando los relativos a: Proponer acciones tendientes a la elevación de calidad y especialización de los servicios de salud que prestar a la población adulta mayor; Evaluar el funcionamiento del programa de apoyo Alimentario y de Medicamentos gratuitos; y Acompañar y monitorear el proceso hacia la conformación de la Pensión Ciudadana Universal, que será parte medular en las características del otorgamiento de la pensión, que adopta como parte de su política el Jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador.

En el 2001 mediante decreto se crea el Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS)⁶, con el objetivo de brindar atención a los grupos más vulnerables de la población. Este decreto adquiere especial relevancia en la medida que sienta las bases jurídicas que dan sustento a este órgano administrativo desconcentrado, con autonomía técnica y de gestión, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, que entre sus funciones destacan: promover, coordinar, supervisar y evaluar la asistencia social en el Distrito Federal, así como definir y establecer la política en materia de asistencia social; y ser la instancia normativa de los programas de asistencia social que realice la Administración Pública del Distrito Federal.

Posteriormente se crea el Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal, siendo un programa prioritario del gobierno de la ciudad y componente central de la política integral de protección social de los adultos mayores. La dependencia responsable de la operación de este programa es la Secretaría de Salud a través de la Dirección de Promoción de la Salud y Apoyo al Adulto Mayor.

En 1999 se crea en el Distrito Federal la primera Comisión Legislativa para la Atención de los Adultos Mayores en la Asamblea Legislativa⁷ y en el marco de la Reunión “El Adulto Mayor en el Distrito Federal por una sociedad Integral en el Siglo XXI”, se impulsa una serie de acciones

⁶ El 18 de enero de 2001 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

⁷ El adulto Mayor en el Distrito Federal por una sociedad integral en el siglo XXI, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1ª Legislatura sobre Desarrollo Social, Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, México, 1999.

encaminadas a colocar sobre la mesa la factibilidad política de dicho sector con la participación de actores interesados en los adultos mayores⁸.

En esta reunión se afirma la “adhesión del gobierno de la ciudad al año internacional de las Personas Mayores. Tal es el caso de gratuidad en el sistema de transporte eléctrico, sistema auxiliar de transporte y metro, descuentos en el pago del predial y el agua, atención especializada en la procuraduría social, la conformación de Consejos de Ancianos en las Delegaciones Políticas”⁹.

En esta primera etapa de hechura de política pública, se identifica en un primer momento una estrategia que permite ubicar a los principales actores que operan e inciden de una u otra forma en el escenario de atención a las personas de la tercera edad.

En un segundo momento, se convoca a una pluralidad de actores en la planteamiento inicial a efecto de proporcionarle consistencia y legitimidad a la propuesta del Gobierno, pues representa en sí, una proposición incluyente, siendo estos actores las siguientes: Instituciones de Asistencia Privada, Asociaciones Civiles, catedráticos universitarios de la UNAM y la UAM y del Colegio de México la Arquidiócesis de México, Centro Mexicano de Filantropía, Instituciones gubernamentales del DF, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Comisión de Derechos Humanos del DF, Instituto Nacional de Educación para

⁸ Los actores fueron: Lic. Rosario Robles Berlanga (JGDF), Lic. Clara Jusidman B. (Sra de Desarrollo Social) Lic. María Magdalena Gómez Rivera (Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, Pablo Enrique Yáñez Rizo (Dirección Atención a Personas con Discapacidad, Adultas Mayores, Indígenas y Minorías, Mtra Elizabeth Caro López (Subdirección de Atención al Adulto Mayor).

⁹ El Adulto Mayor en el Distrito Federal por una sociedad integral en el siglo XXI, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1ª Legislatura sobre Desarrollo Social, Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, México, 1999.

Adultos, Instituto Nacional de la Nutrición Salvador Zubirán, Instituto Nacional de la Senectud, entre otros.

Situación actual

Demografía

El fenómeno del envejecimiento de la población¹⁰ que comenzó a darse en Europa, empezó a adquirir relevancia en América. Las causas principales son el aumento en la esperanza de vida de la población derivado de mejores condiciones de salud y el control de enfermedades. Tal fenómeno es una de las principales causas de la concepción de la política pública de apoyo a los Adultos Mayores en la ciudad de México.

De acuerdo con datos del INEGI, sobre el Censo de Población y Vivienda 2000 se desprende que la población de más de 70 años era del 3.8% (aproximadamente 328, 183) del total de la población en el Distrito Federal, de los cuales 199, 057 o sea el 4.43% eran mujeres y 129,126 , es decir el 3.14% eran hombres (cuadros 1).

Estimaciones actuales consideran que los adultos mayores constituyen cerca del 10% de la población de la capital, de los cuales se calcula aproximadamente que 400,000 personas tienen 70 años o más de los cuales dos tercios son mujeres.

¹⁰ El nivel de envejecimiento se refiere a la ampliación de los horizontes de la vida derivado del incremento en la sobrevivencia y con ello el planteamiento de demandas y necesidades específicas; el envejecimiento es producto del descenso de la fecundidad y al incremento de la esperanza de vida, generando a nivel de sociedad el surgimiento de un nuevo estrato demográfico: la tercera edad.. Canales, Alejandro I, "Hacia el envejecimiento demográfico", en Demos, Carta demográfica sobre México, 2001, Revista número 14, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.

**Cuadro 1. Población de 70 años y más en el D.F.
según sexo**

	Total	Hombres	Mujeres
Población	328,183	129,126	199,057
Porcentaje del total	3.81 %	1.59 %	2.31 %
Porcentaje según sexo	3.81 %	3.14 %	4.43 %

Fuente: INEGI-XII Censo de Población y Vivienda 2000.

Los aspectos relevantes en materia demográfica que se vinculan al análisis de la hechura de la política pública son: El porcentaje total de adultos mayores en el D. F. es de aproximadamente 10%; De ese porcentaje se estima que en la actualidad existe una población de 400,000 que tienen 70 años o más, cifra que representa la población objetivo del programa; Si se considera que la población total del D. F. esta cercana a los 8.7 millones de habitantes, entonces el 10% representaría 870,000 personas consideradas como adultos mayores, de las cuales 400,000 se estima tienen 70 años o más y representan aproximadamente 4.59% de la población total. Adicionalmente su ingreso promedio es de un salario mínimo; y el 40% recibe algún tipo de pensión. Lo que los coloca en condiciones de pobreza extrema.

Situación económica

La población objetivo de esta política son los adultos mayores, la ley respectiva específica como adultos mayores a las personas de sesenta¹¹

¹¹Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, en: Gaceta Oficial del Distrito Federal, 7 de marzo de 2000.

años en adelante, pero se focaliza la atención a un segmento de esta población a establecer como edad mínima para ser beneficiario setenta años o más¹². El incremento poblacional de este sector representa un problema público en potencia, al demandar una mayor atención sobre su situación. La Administración Pública del Distrito Federal reconoce la necesidad de aplicar soluciones adecuadas para disminuir el estado de indefensión que sufre esta población, agravado actualmente por:

* El ingreso promedio de este sector es de un salario mínimo o menos (ubicando en el rango de pobreza extrema)¹³, lo cual genera que sus condiciones de vida sean precarias; el 40 por ciento recibe una pensión de seguridad social, esto porque desempeñaron un empleo fijo durante la mayor parte de su vida. Esta raquítica entrada los obliga a depender de sus parientes que en su mayoría también tienen serias restricciones económicas, situación que se agrava entre los adultos mayores y genera tensiones en las relaciones familiares.

* El grupo de los adultos mayores es uno de los sectores de la población más desamparados de la Ciudad de México. La mayoría sufre de desnutrición y padecimientos crónicos¹⁴ como presión alta, diabetes, dolencias de las articulaciones, enfermedades del corazón y depresión, a lo cual se agregan la soledad y el abandono. Se estima que los adultos mayores se ven obligados a gastar parte de sus recursos en la compra

¹² Resolución publicada en la gaceta oficial del Distrito Federal el 20 de marzo del 2001.

¹³ Se considera pobreza extrema cuando el ingreso total del hogar es menor al valor de la canasta alimentaria: es decir los ingresos totales del hogar no son suficientes para tender las necesidades alimentarias del grupo familiar. Fuentes, Mario Luis, La asistencia social en México, México, Ediciones del Milenio, 1998, p. 270.

¹⁴ Los ancianos ocupan los servicios de salud con una frecuencia superior al resto de la población. Además, los servicios que requieren suelen ser onerosos. Los ancianos representan ya el 12% de los egresos hospitalarios en 1999, cuando en 1993 eran sólo el 8.3%. Gutiérrez Robledo, Luis Miguel, "El proceso de la transición epidemiológica", en Demos, *ibidem*.

de medicamentos, que en promedio mensual oscila entre los 500 pesos.

* El incremento en la expectativa de vida no se ha traducido para muchos en años de plenitud, sino en una existencia con graves carencias, por lo que, si bien es cierto que viven más años, también es verdad que lo hacen en críticas condiciones la mayoría de ellos.

* Ausencia por parte del gobierno y la sociedad de apoyo amplio y sistemático a pesar de un sentimiento extendido de que es injusto que los adultos mayores vivan su vejez de manera insegura y con privaciones importantes.

Bajo estos argumentos se consideró necesario la aplicación de una política pública que permitiera disminuir el estado de abandono que sufren los adultos mayores para garantizar a este sector una vida más digna y segura, considerando la atención y apoyo que brinda este programa como un derecho.

Marco jurídico

Un aspecto indispensable de política pública, es la necesidad de tener un marco normativo que legalice y especifique su implementación. Cuando se cuenta con estos requisitos, se considera una política institucionalizada y se eleva a rango de ley. Existe un reconocimiento de lo contenido en la ley como un derecho y por lo tanto entra en la clasificación de “derechos subjetivos” es decir, pasa a formar parte de “el conjunto de facultades reconocidas a los individuos por la ley, para realizar determinados actos en satisfacción de sus propio intereses”¹⁵.

¹⁵ Moto Salaza, Efraín, Elementos de derecho, Porrúa, México, 1987, p. 16.

Estos derechos quedan amparados por el “derecho positivo” es decir, por “el conjunto de leyes que rigen las relaciones de los individuos entre sí, de los individuos con el Estado, de éste con aquellos y de los Estados entre sí”¹⁶. Ambos derechos son recíprocos; el primero es una facultad y el segundo es el conjunto de disposiciones legales que protegen la facultad, como condición necesaria para la buena organización de las actividades sociales que otorga derechos y obligaciones contenidos en una serie e instrumentos legales. Lo anterior es el proceso que siguió el Programa de Ayuda a Adultos Mayores y que se formalizó mediante los siguientes instrumentos legales:

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. (Artículos 5, 14, 15, fracciones VI y VII, 28, fracciones IV, VII, IX y XX, 29, fracciones I y IX.) que establece que a través de la Secretaría de Salud del Distrito Federal, se proporcionará ayuda económica como un primer paso para lograr la Pensión Ciudadana Universal.

Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal. (Artículos 2, fracción I, 3, fracción I, inciso d) y fracción II, 4, fracción V, 5, apartado A, fracciones I y VI, apartado C, fracciones I, II y III, apartado F, fracción I y 10; fracciones I, IV, X, y XI, 37, 38 y 42.) que establece entre otras cosas: el tipo de beneficios a que tienen derecho las personas adultas mayores, y la manera en que le serán proporcionados por parte de la Administración Pública local; monitorear el proceso hacia la conformación de la Pensión Ciudadana Universal, contemplando acciones para elevar la calidad y especialización de los servicios de salud, educación y capacitación en la prevención y el autocuidado; evaluar el funcionamiento del programa de apoyo

¹⁶ Ibidem, p.16.

Alimentario y de Medicamentos gratuitos; y evaluación permanente de la calidad de los servicios de los centros de cuidados prolongados para Adultos Mayores (albergues, asilos, casas, entre otros.).

Adicionalmente, establece la creación de un Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, como órgano honorario de consulta, asesoría y evaluación de acciones de concertación, coordinación, planeación y promoción necesarias para favorecer la plena integración y desarrollo de las personas Adultas Mayores y constituido en cinco mesas de trabajo: Salud y Asistencia Social; Empleo, Ingreso y Capacitación; Educación, Cultura, Deporte y Recreación; Legislación y Derechos Humanos; Dinámica Familiar, Hogar y Redes Sociales.

Presupuesto y cobertura

Partiendo de la idea de que toda política pública cuesta en términos fiscales, se presentan datos relacionados con el presupuesto total del Distrito Federal y asignado específicamente al programa analizado, cobertura y monto otorgado por persona.

**Cuadro de presupuesto total del D.F. asignado al Programa de Apoyo a los Adultos Mayores.
(millones de pesos)**

Año	Presupuesto Total	Presupuesto Asignado	%
2001	70,706.3	1,164.5	1.6
2002	78,110.5	1,908.0	2.4
2003	77,974.0	2,605.0	3.3
2004	77,572.0	2,890.0	3.7
2005	82,244.0	2,889.0	3.5
2006		3,400.0*	

* Escenario previsto por el GDF.

Se observa que el presupuesto total tuvo un ascenso de 7404.2 mdp del año 2001 a 2002, situación que cambia en los años sucesivos ya que de 2002 a 2003 se observa un descenso del presupuesto total de 136.5 mdp y de 402 mdp del año 2003 a 2004. Por otro lado, se aprecia que a pesar de la disminución en el presupuesto, la tendencia del presupuesto asignado para el programa de apoyo a los adultos mayores es ascendente ya que del año 2002 a 2003 hubo un incremento de 697 mdp. Del año 2003 a 2004 el aumento fue de 285 mdp. De acuerdo con estimaciones del propio GDF, la erogación total para el Programa en 2006 será de 3,400 mdp.

Cuadro de cobertura y monto asignado en el Programa de Apoyo de Adultos Mayores.

Año	Personas	Monto Otorgado
2001	250,000	600.00
2002	325,000	636.00
2003	325,000	668.00
2004	350,000	688.00
2005	374,000	709.00
2006	381,500*	**

* Estimaciones del propio GDF.

** De acuerdo al comportamiento histórico del incremento del salario mínimo vigente para el D.F.

El cuadro muestra una tendencia ascendente constante en la cobertura (número de beneficiarios), estimando que de 2001 a 2002 un aumento 75 mil personas la cobertura; para 2003 a 2004 el incremento es de 25 mil personas. Paralelamente se observa una tendencia creciente en el monto asignado por persona, ya que del año 2001 al 2005 se observa un incremento constante de 109 pesos.

**Cuadro del Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social
2004.
(Millones de pesos)**

Denominación del Subprograma	Unidad de Medida	Meta Física	Importe
Adultos mayores.	Persona	350,000	2,890
Apoyo a consumidores de lecha liconsa.	Apoyo	2,487,000	174
Ampliación y rehabilitación de vivienda.	Crédito	26,368	1,318
Rescate de Unidades habitacionales.	Unidad Habitacional	1,100	127
Crédito a microempresas.	Crédito	27,769	175
Becas para trabajadores desempleados.	Persona	17,600	77
Apoyo a personas con discapacidad.	Beca	68,203	563
Apoyo a niñas y niños en condiciones de vulnerabilidad.	Ración	16,666	138
Desayunos escolares.	Proyecto convenio	114,000,000	138
Apoyo a la producción rural:			324
PIEPS	Programa	898	152
FOCOMDES	Proyecto	626	48
ALIANZA	Convenio	7	96
Total.			5,938

El cuadro representa un ejemplo de las prioridades y el status que el gobierno del DF le confiere al subprograma de adultos mayores. Como se observa, es el que encabeza la lista con el mayor monto del presupuesto con 2,890.0 mdp muy por encima de cualquier otro programa en materia de desarrollo social. Del total del presupuesto destinado a este programa integrado que es 5,938 mdp, y 2,890 mdp

fueron destinados al apoyo de adultos mayores, cifra que representa el 48.6% del presupuesto, es decir casi la mitad, situación que pone de manifiesto la importancia que se le asigna al subprograma.

Proyecciones en materia presupuestal relacionadas con el monto asignado para el Programa de Apoyo a los Adultos Mayores

Cabe señalar que la metodología para la creación de los escenarios tomó en cuenta factores económicos, financieros y demográficos¹⁷. Así, se ajustaron los datos obtenidos de XII Censo de población y vivienda 2000 para reflejar de forma más adecuada la población. Se observa que el costo para las mujeres sería mayor debido a que existen más que tienen mayor esperanza de vida; además se consideró la mortalidad de este grupo de edad. En materia financiera el supuesto es una inflación del 3% y un incremento salarial similar al de la inflación.

**Estimaciones del costo anual del programa de pensiones según sexo
(millones de pesos)**

Año	Hombres	Mujeres	Total
2005	1,333.96	1,822.27	3,156.23
2006	1,493.99	2,036.49	3,530.48
2007	1,677.51	2,278.45	3,955.96
2008	1,865.17	2,524.23	4,389.40
2009	2,017.84	2,725.27	4,743.14
2010	2,282.70	3,078.62	5,361.32
2015	3,635.35	4,786.16	8,421.51
2020	5,923.31	7,636.05	13,559.36
2025	8,969.67	11,426.31	20,395.97

Se puede apreciar que en los años venideros, dicha obligación crece

¹⁷ La información fue tomada del documento "Cuánto costaría el apoyo a los adultos mayores en el Distrito Federal" de Beltrán Mallén, Adriana. Boletín metropolitano 30 noviembre 10 de 2003 en <http://www.fundacion-christlieb.org.mx/boletin30-1.htm>.

de forma importante debido al incremento del salario y al incremento del grupo poblacional de mayores de 70 años, por lo que debe tomarse en cuenta la viabilidad financiera, considerando que a largo plazo incrementa el déficit del Gobierno del DF en un porcentaje importante debido a que resulta extremadamente difícil que los ingresos puedan crecer al mismo nivel que la población demandante de este derecho, ya que el elemento del envejecimiento de la población en el país y en la Ciudad, es un factor que juega un papel importante en el costo de esta prestación.

* Por la situación financiera prevaleciente, algunas consideraciones al programa relacionadas con el presupuesto asignado serían:

* Especificar requisitos suficientes y claros para el otorgamiento de esta pensión, es decir, no hacer universal la prestación.

* Control y focalización eficientes, situación que presupone investigar con mayor detalle qué porcentaje de este grupo de edad realmente necesita este beneficio. Actividad que requiere establecer parámetros que indiquen el grado de marginación en que se encuentra una persona para señalar si resulta candidato o no a recibir dicha pensión.

* Priorizar el otorgamiento del apoyo a personas que no cuentan con ningún sistema de protección ni pensión.

Análisis de policy

A través de la recopilación y análisis de información hemográfica del periódico La Jornada entre 1999 a 2001, se identificarán coincidencias

y diferencias identificándose en su contexto socioeconómico y político a los actores y cómo conformaron la agenda.

Por tanto, a decir de Meltser¹⁸, se inicia el proceso de investigación partiendo de la identificación y definición que denomina entorno político relevante, que consiste en el análisis de cada alternativa política que permita contar con mecanismos que la vincule con él; ello se logra mediante dos elementos que son: la definición del espacio político (policy space) y el área de acción (policy issue área).

Actores

El espacio político se caracteriza por un conjunto estable de actores cuyas preferencias específicas por una determinada política es ambigua, de tal forma que debido a su interés constante ciertos actores dominan el escenario, estos actores se identifica a través del análisis hemerográfico: las instituciones de asistencia privada, la Lotería Nacional, la Secretaría de Desarrollo Social del GDF, la Secretaría de Salud del GDF, las ONG involucradas en este tipo de acciones asistenciales, los partidos políticos. Todos ellos vinculados de una u otra forma al PAAM, que fue impulsado por Andrés López Obrador desde 1999 para su campaña para jefe del Gobierno del Distrito Federal. De tal forma que la definición de este espacio tendrá como finalidad identificar y determinar si estos actores ejercieron o no su potencial influencia, en la configuración de esta política pública.

En cuanto al área de acción de la política, es la parte del entorno que está directamente ligada con el análisis de la política en particular, que

¹⁸ Meltser, Arnold J. "La factibilidad política y el análisis de políticas" en Luis F. Aguilar Villanueva. *La hechura de las Políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2000. p. 371.

es la política asistencial orientada a un grupo específico de la población del Distrito Federal, los adultos mayores con edad de 70 o más años. Se analizará las dimensiones tiempo y visibilidad de la política como elementos complementarios para definir los límites y averiguar el tipo de actividad política que tuvo lugar.

En cuanto a los actores visibles, se identificó al Gobierno del Distrito Federal (GDF), las Secretarías dependientes del GDF, como son la de Salud y Desarrollo Social, los asambleístas del PRD de la Legislativa del DF, la Coordinación de la fracción Parlamentaria del PRI, Consejo Nacional de Población, Junta de Asistencia Privada, foros en materia económica y sobre política de asistencia social, Consejo Asesor de Adultos Mayores, Centro Mexicano de Filantropía, Monte de Piedad, Académicos de la UNAM, UAM y Organizaciones No Gubernamentales.

La organización de la información se realiza mediante la construcción de escenarios que permitan conocer las expresiones y/o declaraciones que se relacionan en las áreas de acción política local que es el Distrito Federal, así como las declaraciones o pronunciamientos internacionales de organismos internacionales relacionados con el combate a la pobreza y desigualdad social.

El diseño del escenario político, se estructura mediante conjeturas, es decir, mediante analogías de las relaciones causales conocidas, los hechos y las tendencias, por lo que el escenario esboza la factibilidad de la política que se analizará. En este sentido, el escenario que precedió al PAAM, fue de carácter estrictamente político electoral, basado fundamentalmente en pronunciamientos de campaña para las elecciones del gobierno el Distrito Federal del entonces candidato del Partido de la Revolución Democrática, Andrés López Obrador.

Sin embargo, en el proceso previo a la campaña política para la elección del DF (1999), se identificaron varios pronunciamientos por parte tanto del Gobierno del Distrito Federal, (perredista) como de sus Secretarías de Salud y Desarrollo Social, que denotan una clara connotación de impulso a una política social vinculada a combatir la pobreza¹⁹, que para objeto de este análisis, la ubicaremos en el contexto de los adultos mayores como población objetivo de la misma. Es decir, se puede inferir que a través de estos discursos existe una tendencia a dar continuidad a una política social definida por el gobierno del D. F. con una directriz a desarrollar programas dirigidos a población de escasos recursos, como factor político de apoyo al PRD y consecuentemente con miras a las próximas elecciones para el GDF.

Otro factor relevante en este proceso, es la pugna entre Instituciones de Asistencia Privadas (IAP) y el Monte de Piedad²⁰, ello derivado por la suspensión de apoyos económicos de esta última, situación que es canalizada políticamente por la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) que, a través de su titular, se pronuncia a favor de la IAP, acusando al Nacional Monte de Piedad de tomar represalias, dado que esta institución niega apoyo a las instituciones que no se sumaron con ella y se ampararon contra la elección del presidente de la Junta de la IAP²¹. Se desprende así, que el pronunciamiento de apoyo de la SDS propició la adhesión de estas Instituciones que son actores permanentes en este área específica de la asistencia social, a la política social que impulsaría posteriormente el GDF, lo significó a la postre un importante aliado para la propuesta de diseñar acciones asistenciales para personas de la tercera edad.

¹⁹ Periódico la Jornada de los días 26 de febrero, 10 de mayo, de 1999, 12 enero, 8 junio, 7 agosto y 12 noviembre del 2000.

²⁰ Ibidem 26 de febrero, 1 de marzo y 13 de octubre de 1999.

²¹ Ibidem 10 de mayo de 1999.

En una ubicación vertical de dependencia, el Monte de Piedad debe solicitar autorización al Ejecutivo Federal para efectuar cualquier pronunciamiento, de apoyo o rechazo al respecto. Por lo que esta institución criticó a las autoridades del DF, en lo relativo a que se violó la Ley de Asistencia Social refiriéndose a la elección del presidente de la Junta de la IAP.

Para darle coherencia al análisis y organizar la información política, Meltsner plantea una serie de categorías que permitirán recabar información para el área de acción del PAAM que se analiza:

Motivaciones: Es el conjunto de motivos, necesidades, deseos, impulsos, metas y objetivos de cada actor, las cuales influyen en la determinación de sus preferencias por alguna política o en respuesta a las preferencias de otros actores. Este concepto supone que los elementos de análisis son de tipo idiosincrásico que no sólo dependen del individuo, sino también del tiempo y del lugar. En esta categoría es muy importante que el apoyo que se otorga está matizado por algún tipo de beneficio.

Un elemento que se identificó en 1999, es la pugna entre la junta de Instituciones de Asistencia Privada y el Monte de Piedad, por la suspensión de los apoyos económicos que venía otorgándoles para el desarrollo de sus actividades asistenciales; ello derivado del nombramiento del presidente Alejandro Ainslie de las IAP²²; se presenta una ruptura, pues el elegido no es bien (visto) por el MONTEPIO, esta situación es aprovechada por el GDF que a través de su Secretaría de Desarrollo Social, se pronuncia²³ apoyando a las IAP, situación similar

²² Ibidem 1° de marzo de 1999.-

²³ Ibidem 10 de marzo de 1999.

realiza la diputada perredista Sara Murúa²⁴ y con ello incorpora a un aliado importante en su proyecto del PAAM.

En junio de 1999, la entonces titular del Gobierno del Distrito Federal Rosario Robles instala el Consejo Asesor de Adultos Mayores²⁵, señalando que este tipo de población crece a un ritmo mayor en esta ciudad que en el resto del país, dejando entrever la existencia de un proyecto oficial para instrumentar acciones específicas para esta población.

Creencias: El conjunto de motivaciones de un actor se relaciona con sus creencias, actitudes y valores, códigos de operatividad o sistemas de apreciación, es decir, cada actor recibirá las políticas a través de su particular marco de análisis. Se hace énfasis en que las creencias pueden estar concentradas en una simple palabra o frase dominante; por ello es fundamental tomar en consideración los antecedentes y la intensidad de las creencias del actor.

Una forma de incidir en la percepción de la opinión pública y los actores políticos en lo referente a la necesidad de crear un programa que atendiera a los adultos mayores, fue la información que generó INEGI en relación con el fenómeno de la pobreza²⁶, en el sentido que alerta del incremento notablemente de la pobreza, haciendo especial énfasis en la ciudad de México; adicionalmente CONAPO²⁷ en un documento denominado “Escenarios Demográficos y Urbanos de la Zona Metropolitana de la Cd. de México”, señala que para el 2010 el grado de envejecimiento de la población acompañará cambios en el

²⁴ Ibidem 25 de febrero de 1999.

²⁵ Ibidem 8 de junio de 2000.

²⁶ Ibidem 5 y 10 de enero de 1999.

²⁷ Ibidem 8 de febrero de 1999.

perfil epidemiológico, con predominio de las enfermedades crónicas y degenerativas se incrementará, por lo que se demandará mayor número de consultorios para las personas de la tercera edad.

El Gobierno del Distrito Federal impulsa varias acciones para introducir en el escenario político la posibilidad de atención a esta población que no es objeto primordial de atención por parte del gobierno federal de manera significativa.

La primera propuesta²⁸ que se identificó en apoyo para acciones encaminadas a las personas de la tercera edad fue la relativa a buscar que se legisle a favor de los ancianos (ONG), mediante la creación de Consejos que promueven derechos y servicios de salud, educación y empleo en la Delegación Gustavo A. Madero; posteriormente el 12 de enero del 2000 el Gobierno del Distrito Federal reitera que habrá recursos para continuar programas de política social, pero es el 8 de junio 2000 cuando la titular del GDF Rosario Robles instala el Consejo Asesor de Adultos Mayores argumentando que esta población crece a un ritmo mayor en la ciudad de México que en el resto del país, haciendo evidente el interés por este tipo de política que llamaremos de rostro humano de la administración.

La propuesta es retomada desde la toma de protesta por Andrés López Obrador como candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD)²⁹, en lo que denominó 20 compromisos de su campaña política, aspecto que está presente en sus discursos proselitistas donde reitera de manera enfática su compromiso por impulsar y desarrollar acciones específicas para las personas de menos recursos y vulnerables: adultos

²⁸ Ibidem 5 diciembre de 1999.

²⁹ Ibidem 6 de enero de 2000.

mayores, madres solteras. Esto fue legitimando durante sus visitas a 240 colonias, y diversas reuniones con diversos sectores sociales, foros en materia económica y sobre política de asistencia social³⁰.

Cuando toma posesión, AMLO, del GDF (06/12/00) declaró que desde el próximo año se duplicara el presupuesto destinado a educación, salud y vivienda³¹, por lo que se contará con recursos financieros, materiales y humanos para desarrollar acciones asistenciales como la del PAAM.

Ahora bien, los recursos se consideran como la posesión de un actor destacado que otro actor desea, valora o estima útil, pues ellos satisfacen sus motivaciones, a este respecto se identifican dos tipos de recursos a saber: genéricos y específicos³².

Recursos genéricos	Recursos específicos
Material	Un empleo con alta remuneración, es decir el beneficio esperado con la participación.
Simbólico	Sentido de pertenencia a un grupo, comité de alto rango.
Físico	Posibles efectos negativos que se evitaban con la acción política.
Posición	Ubicación de instalaciones o espacio público o privado en donde se efectúa la acción o actividad política.
Información	Experiencia política en el proceso de consenso o cabildeo entre los actores.
Habilidad	Sentido de oportunidad para adoptar acciones o coaliciones que beneficien la propuesta.

Como resultado del análisis hemerográfico se organiza y clasifica la información política mediante seis de categorías del área de acción del PAAM (ver anexo No.1), determinándose lo siguiente:

³⁰ Ibidem 31 de enero de 2000.

³¹ Ibidem 2 de diciembre de 2000.

³² Meltsner, Arnold J. "La factibilidad política y el análisis de políticas" en Luis F. Aguilar Villanueva. La hechura de las Políticas. México, Miguel Ángel Porrúa, 2000 pp. 380.

De 15 actores distintos a los que conforman el Gobierno del DF, 14 muestran una tendencia discursiva de apoyar al programa; sólo dos realizan declaraciones distintas; una que se interpreta como negativa que corresponde al Monte de Piedad; ello derivado de su conflicto con la Junta de Asistencia Privada Instituciones y la segunda está inmersa en el proceso discursivo de la campaña para el GDF por que el candidato prisita Jesús Silva Herzog descalifica la política por ser carácter populista³³.

Un elemento que se considera importante y determinante para la consolidación del PAAM, fue el apoyo que la fracción parlamentaria del PRI a través de María Ángeles Moreno da para el incremento del presupuesto de 70 mil mdp en el ejercicio de 2001³⁴, lo que significó de antemano una mayoría en la Asamblea Legislativa del DF en el proceso de votación para su autorización.

La anterior interpretación se fortalece con la conformación de la Asamblea de Legislativa del DF, la cual se integró con los siguientes números de curules: PRD 19, PAN 17, PRI 16, PVEM 8, PT 1, PCD 1, PDS 3 y CPD 1³⁵. Ello significó que con el apoyo antes mencionado de la bancada PRISTA prácticamente se logra la mayoría en el proceso de votación de la propuesta de presupuesto para el ejercicio de 2001, que a la postre permitiría implementar el PAAM.

En el periodo 2000 se realizaron las campañas electorales de los partidos políticos para el gobierno del DF, generando poca información

³³ Periódico la Jornada 18 de abril del 2000.

³⁴ Ibidem 19 de diciembre de 2000.

³⁵ Ibidem 11 de septiembre de 2000.

hacia el interés de dicha política, adicionalmente, hay poco beneficio por impugnar un programa asistencial como este; tal vez, por el costo electoral que podría acarrear un desaprobación.

Política Específica: Programa de Apoyo a Adultos Mayores.

Sitio: Gobierno del Distrito Federal.

Partidarios	Indiferentes	Opositores
Titular del Gobierno del DF.	CONAPO	Monte de Piedad.
Secretaría de Salud del GDF.	Foro en materia económica y sobre política de asistencia social.	Legisladores del Partido Acción Nacional de la Asamblea de Representantes del DF.
Secretaría de Desarrollo Social del GDF.	Coordinación de la fracción Parlamentaria del PRI.	Gobierno Federal.
Junta de Asistencia Privada del DF.	Académicos de la UNAM, UAM.	
Consejo Asesor de Adultos Mayores.		
Centro Mexicano de Filantropía.		
Organizaciones No Gubernamentales vinculadas al campo asistencial de la tercera edad.		
Legisladores del Partido de la Revolución Democrática de la Asamblea de Representantes del DF.		

El diseño de la política del Programa de Apoyo a Adultos Mayores

Se identificaron a los principales actores, ponderando en ellos su importancia en el escenario político, con la consecuente capacidad de influir en la definición de la política como son: la Asamblea Legislativa del DF, CONAPO, Partido de la Revolución Democrática (PRD), Junta de Asistencia Privada, Consejo Asesor de Adultos Mayores, Centro Mexicano de Filantropía, Monte de Piedad, Organizaciones No Gubernamentales, episcopado del DF y un actor que se considera determinante para la aprobación del PAAM que es la Coordinación de la fracción Parlamentaria del PRI.

Posteriormente se identificaron las áreas de la política, teniendo como principal aspecto a destacar aquellas áreas en las que se realizaron posibles consensos o acuerdos derivados de la interpretación de las declaraciones públicas vertidas a un medio de comunicación escrita, que permitieron aglutinar a los actores en torno a la propuesta.

La política analizada fue de carácter asistencial, se ubicó el espacio político en las agrupación de actores permanentes en un primer momento y después aquellas organizaciones no permanentes que pudieron opinar e influir al respecto con una línea de pensamiento para asistir a personas de la tercera edad; ello fue un factor importante para la identificación de las posibles coaliciones para que la política fuera aceptada en los sitios decisivos: Junta de Asistencia Privada del DF, Consejo Asesor de Adultos Mayores, Centro Mexicano de Filantropía, Organizaciones No Gubernamentales vinculadas al campo asistencial de la tercera edad, la Coordinación de la fracción Parlamentaria del PRI, el episcopado del DF y la Asamblea de Representantes del DF.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia como órgano rector de la asistencia social a nivel federal no emitió ninguna opinión al respecto, ya sea de descalificación o apoyo, lo que hace suponer que el Gobierno federal no percibió la factibilidad política así como la importancia de dicha política que se estaba impulsando desde el GDF.

En este sentido a decir de Meltsner³⁶, debe tenerse presente que los actores realizan coaliciones cuya cohesión depende de las ganancias indirectas que obtendrán. Considerando en este sentido, tres elementos clave: intercambio, cooperación y apoyo desinteresado.

Intercambio	Cooperación	Apoyo Desinteresado
Coordinación de la fracción Parlamentaria del PRI.	Foro en materia económica y sobre política de asistencia social.	Académicos de la UNAM, UAM.
Junta de Asistencia Privada del DF.	Consejo Asesor de Adultos Mayores.	CONAPO.
Centro Mexicano de Filantropía.	Legisladores del Partido de la Revolución Democrática de la Asamblea de Representantes del DF.	
Organizaciones No Gubernamentales vinculadas al campo asistencial de la tercera edad.		

Reflexión final

Desde 1982, había un interés sobre el incremento demográfico de los adultos mayores. Han pasado 23 años y se sigue investigando sobre las implicaciones que este fenómeno repercutirá internacionalmente.

³⁶ Ibidem p. 383.

México se ha comprometido y signado diversos acuerdos; sin embargo, son recientes las acciones gubernamentales que se han emprendido. No obstante, a partir de la investigación realizada se puede analizar que no han fluido las acciones de la misma manera desde los poderes federales y locales. El Gobierno del Distrito Federal tuvo un gran acierto político con el PAAM, le dio un rostro humano a la administración en turno y lo afianzó legalmente. Mediante esta política pública se atendió a una parte de la población que no era visible y que se encontraba desprotegida por las instituciones públicas del DF, a pesar de las voces de alerta que tanto instituciones públicas y privadas habían dado por el incremento de esta población a nivel nacional.

Esta situación es canalizada en un primer momento por el GDF para impulsar acciones contra la pobreza³⁷ y consecuentemente en pro de las personas de la Tercera Edad, circunstancias que le daría apoyo político significativos durante la gestión de Rosario Robles, que más tarde sería canalizada en la plataforma de compromisos políticos del entonces candidato por el PRD Andrés López Obrador, significándole posteriormente al apoyo popular y la adhesión de las Organizaciones Privadas y ONG's en la propuesta del PAAM.

López Obrador define líneas de acción concretas durante su campaña proselitista; cuando llega al poder las empieza a implementar, concretamente la relacionada con el adulto mayor. Las implementa por etapas auxiliándose de diversos actores: instituciones públicas, organismos internacionales, organismos no gubernamentales,

³⁷ "López Obrador, satisfecho con la autorización del gasto para el DF"... "ahora sí vamos a poner en acción los programas porque tenemos presupuesto para ayudar a los humildes, a los adultos mayores, a los discapacitados y para construir vivienda" 2 de enero de 2001, La Jornada, p. 29.

académicos, políticos; también realiza recortes presupuestales llamada: “austeridad republicana”³⁸, mientras que las demandas hacia el gobierno federal son: la pobreza³⁹, la inseguridad (caso Stanley), la transparencia presupuestal; sin embargo, la dinámica del poder va en otro sentido: el alza al IVA, no le da salida a la Ley Indígena, dando como resultado la deslegitimación de su administración⁴⁰.

Actualmente el GDF, ha dado un avance en la materia; no obstante, es necesario seguir construyendo una política pública con una estructura sostenible a largo plazo considerando la insuficiencia financiera y actuarialmente deficitaria de la seguridad social y de los sistemas de retiro y pensiones; la vulnerabilidad en las condiciones de salud de la población en edades avanzadas, el cambio en las dinámicas familiares, la feminización del envejecimiento, la fragilidad ante la vejez y sus aspectos físicos, legales, de derechos humanos, éticos, sociales y económicos.

³⁸ “fijan salarios definitivos para tres funcionarios de la ALDF, percibirán \$70,316.44 monto superior al del jefe de gobierno (comunicación social, oficial mayor y tesorero), La capital, 15 de enero de 2001, p. 31.

“Encinas: son producto de la política de austeridad aplicada por L.O. cuenta el GDF con un colchón de mil 300 millones de pesos para enfrentar la crisis (ante la reforma fiscal que propuso el gobierno de Vicente Fox) . La capital, lunes 14 de mayo de 2001, La Jornada.

³⁹ “En México, 4 veces más pobreza que en países con ingreso similar” según datos del BID. Sociedad y justicia, domingo 28 de enero, La jornada.

⁴⁰ “para L.O., 6.2 puntos en escala del 1 al 10” “Reprueban capitalinos a Fox según encuestas de la UAM” La Capital, jueves 26 de julio de 2001, La Jornada, p. 39.

Anexos

Anexo 1.

Análisis de información relativa a: Programa de Apoyo a Adultos Mayores (PAAM), generadas mediante declaraciones o notas periodísticas del periódico la Jornada durante 1999-2001

1999	
5 ene	La pobreza en zonas urbanas afecta a 25 millones de personas. La zona metropolitana de la Ciudad de México ocupa el 1° lugar con 444,777 personas que habitan.
10 ene	En 1999, el menor gasto sociales 8 años se ejercerán 413 mil 963.9 millones de pesos en gasto social, que representa el 7.8 del PIB, cuando en 1994 dicho gasto represento el 9.1 %.
08 feb	Conapo en un docto denominado escenarios demográficos y urbanos de la zona metropolitana de la Cd. de Méx. Para el 2010 señalo que en la zona metropolitana de la Cd. de Méx. en los próximos años el grado de envejecimiento de la población acompañará cambios en el perfil epidemiológico, con predominio de las enfermedades crónicas y degenerativas se incrementará. Por lo que se demandará mayor numero de consultorios para las personas de la tercera edad.
25 feb	Sin dar mayores recursos a Instituciones de Asistencia Privadas el Montepío pagó desplegados de apoyo propio afirma la diputada Sara Murúa perredista.
26 feb	Crítica patrono del Montepío la elección del presidente de la Junta. Las autoridades del DF violaron la Ley de Asistencia. Crítica al jefe de gobierno Cuauhtémoc Cárdenas y a la secretaria de Desarrollo Social Clara Jusidman.

01 mar	Alejandro Ainslie presidente de la Junta de Asistencia Privada señaló como ofensivo y calumnioso los comentarios del presidente del Montepío. La arquidiócesis apoya a la Junta.
06 mar	Destina el Montepío recursos de asistencia social a gastos de propaganda: sindicato.
10 may	Acusa Jusidman al Nacional Monte de Piedad de tomar represalias, niega apoyo a instituciones que no se ampararon contra la Ley de Asistencia.
5 dic	Buscan que se legisle a favor de los ancianos (ONG). Se crean Consejos que promueven derechos y servicios de salud, educación y empleo en la Delegación Gustavo A. Madero.
6 dic	ALO protesta como candidato perredista habló de sus 20 compromisos.
15 dic	Le niega la justicia federal amparo al Monte de Piedad, por lo que es valida la Ley de Asistencia.

2000	
03 ene	Una cuarta parte del presupuesto asignado a las 16 delegaciones políticas será ejercida por 2 de ellas Iztapalapa y Gustavo A. Madero, en donde hay mayor concentración de colonias con más alto nivel de marginación y hacinamiento y que registran menor gasto por habitante.
12 ene	Continuarán programas de política social la Sría. de Desarrollo Social Clara Jusidman, asegura que en 2000 habrá recursos para continuar programas de política social el G.D.F.

21 ene	L.O. Fortalecer unidad familiar, combate a la impunidad y a la pobreza desde sus raíces.
31 ene	L.O. visita 240 colonias, reuniones con diversos sectores sociales y presidio foros en materia económica y sobre política de asistencia social.
08 abr	Creel censura la guerra de lodo entre el PRD y PRI.
09 abr	J.S.H. Apoyo a propuesta educativa de Labastida y propone ampliar la iniciativa a otros idiomas y no sólo al inglés.
13 abr	L. O. ha visitado más de mil colonias, cifra que no han alcanzado priistas ni panistas.
14 abr	Creel Acto con empresarios. Incorporar a la Cd. De México a la globalización del mercado con fin de atraer nuevas inversiones. Pide Jesús Silva Herzog aplicar la ley para controlar las marchas dijo ante COPAREMEX.
16 abr	L. O. Someterá su candidatura a un plebiscito Creel condena las agresiones a la jefatura de gobierno.
17 abr	Washington insta a reducir deudas y combatir la pobreza, acuerda con Banco Mundial y FMI. Carecen de proyectos económicos los candidatos al GDF. Creel condena las agresiones a actos proselitistas.
18 abr	J.S.H. Desarrollo del D.F: sin populismos, ni neoliberalismo. Creel propone una política de seguridad moderna.
19 abr	J.S.H. Debe el PRI cargarse más a la izquierda; pues la actual no funciona sin caer en populismos. Creel El Pan no descarta un atentado contra Gutiérrez González.

22 abr	Creel persiste la confianza en las instituciones electorales del D.F.
30 abr	Creel promete destinar el 45 % del presupuesto a obras públicas.
01 may	L.O. Llama a erradicar la miseria infantil. Los niños de la calle, saldo de la política inoperante del neoliberalismo. J.S.H. Impugna promesas electorales.
	Creel Advierte sobre campaña contra panistas.
9 may	Creel Se compromete a reducir impuestos, tendrá mayor presencia en zonas marginadas de la capital.
25 may	J.S.H. Censura al neoliberalismo: no funciona en un país como México.
8 jun	Instala Robles el Consejo Asesor de Adultos Mayores que crece a un ritmo mayor en esta ciudad que en el resto del país.
9 jun	Integrantes del Centro Mexicano de Filantropía ofrece al perredismo colaborar contra la marginación, con proyectos de niños de la calle y escuelas de educación especial.
26 jun	Cierre de campaña compromiso hecho en campaña entre otras cosas medicamentos gratuitos para adultos mayores.
19 jul	Prevé López Obrador límites al presupuesto de la capital, refrenda que combatirá la pobreza.
28 jul	El aparato burocrático del D.F. asemeja un elefante reumático: López Obrador de cada peso para apoyo a la población sólo llega 20 centavos.
29 jul	Campaña del PRD contra IVA en medicinas y comida con volantes, se pide a los capitalinos exigir a Fox que cumpla lo prometido.

<p>4 ago</p>	<p>Anuncia López Obrador un drástico plan de austeridad, tendrá prioridad educación, salud, combate a la pobreza..... a partir del próximo año las personas de la tercera edad recibirán atención medica domiciliaria, medicina, ayuda alimentaria, acceso al Sistema de transporte público en forma gratuita.</p>
<p>7 ago</p>	<p>Urge impulsar una nueva política social, estudio elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social. De 8.8 millones de personas que viven en el D.F. 99% es población urbana y tiene un promedio de 75 años.</p>
<p>10 ago</p>	<p>López Obrador, su equipo de trabajo ya midió los ahorros que se obtendrían por las medidas de austeridad y por ello sería posible dar medicinas gratis a personas de la tercera edad. Este caso lo trataría con la oposición y confía en convencer a las fuerzas políticas.</p>
<p>11 ago</p>	<p>¿Porqué no se cuestiona el apoyo que se destina al FOBAPROA, López Obrador en relación con el apoyo a ancianos como en otros casos, responde críticas de la oposición a sus 40 compromisos de gobierno.</p>
<p>11 sep</p>	<p>Número de curules por partido con la nueva asignación: PRD 19, PAN 17, PRI 16, PVEM 8, PT 1, PCD 1, PDS 3 y CPD 1.</p>
<p>22 sep</p>	<p>Ofrece López Obrador partida anual a jubilados 100 millones de pesos anuales en beneficio de 200 mil jubilados y pensionados de los cuerpos policíacos.</p>
<p>1° oct</p>	<p>Las delegaciones políticas estarán conformadas por 6 panistas y 10 perredistas.</p>

13 oct	Persisten abusos fundamentalmente del Monte de Piedad, fustiga la Secretaría de Desarrollo Social del GDF, el cual sacrifico 70 millones de pesos de recursos fiscales por exenciones otorgadas a las IAP que financiaron con los recursos de los pobres las acciones que realizan agrupaciones de gente rica.
14 oct	Programa de austeridad para tener ahorros que se destinarán a atender a grupos más pobres.
18 oct	Empieza Andrés López Obrador cruzada contra la pobreza, sostuvo encuentro con académicos y dirigentes de Organizaciones No Gubernamentales, ante quienes comento la necesidad de destinar 5 mil millones para programas de combate a la pobreza.
12 nov	Es necesario un Instituto de asistencia Social; Señaló la secretaria de desarrollo social Clara Jusidman, estimo que existen 3.5 millones de personas en pobreza, muchos de ellos abandonados principalmente niños y ancianos.
4 dic	El año próximo se duplicará el gasto para el combate a la pobreza hasta llegar a 10 mil mdp señaló Andrés López Obrador.
5 dic	El dinero del presupuesto lo voy a utilizar para que las medicinas sean gratuitas para los pobres,.... servirá para apoyar a los adultos mayores.
6 dic	En el mensaje de toma de posesión como jefe de gobierno ALO señaló que el objetivo inmediato de mi gobierno será frenar el empobrecimiento, por lo que desde el próximo año se duplicara el presupuesto destinado a educación, salud y vivienda.

11 dic	Bajan sueldos en el GDF como parte del plan de austeridad, se prevé un ahorro de 2 mil 200 mdp, de hay dijo ALO va a salir el dinero para apoyo a ancianos. Reducción 25 % costo uso de líneas telefónicas, 10 % energía eléctrica, combustible y arrendamiento de inmuebles, 70 % viáticos y pasajes.
12 dic	A nombre de la Asamblea Legislativa del DF Armando Quintero presidente de la Comisión de Gobierno, envió ayer carta a ejecutivos mediante la cual solicita se restituya los fondos del ramo 33 destinados al combate a la pobreza. Clara Brugada perredista estima en mil 931 mdp, dicho ramo no les fue administrado a Cuauhtémoc Cardenas Y Rosario Robles.
15 dic	Aprueba reformas a la Ley de Coordinación Fiscal en la Asamblea Legislativa del DF.
19 dic	Insiste el jefe de gobierno en un presupuesto de 70 mil mdp, la coordinación de la fracción parlamentaria del PRI a través de Maria de los Ángeles Moreno, señaló que esta totalmente de acuerdo en que se aumente los recursos para el DF.
20 dic	La Secretaría de Salud será la responsable de atender a grupos vulnerables, con medicinas, atención medica a personas de la tercera edad, con un presupuesto cercano a los 5 mil mdp (4'074,838,550.00).
21 dic	Presupuesto del DF.
22 dic	Aprobación por unanimidad de los partidos políticos el presupuesto del DF para el 2001.
24 dic	<p>Acciones de austeridad del gobierno de ALO:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Redimensionamiento administrativo (fusiones, reducciones, ajustes generales de estructuras). mil 160.4 • Reducción en consumo combustible, costos de servicio Telefónico, consumo de energía y arrendamiento de inmuebles. 134.1 • Asesoría y honorarios. 340.8 • Estudios e investigación. 64.8 • Reducción de gastos de comunicación social. 454.5 • Reducción de gastos en pasajes y viáticos. 45.3 <p>Millones de pesos 2'199.9</p>

27 dic	PAN y PRI consideran un triunfo la inclusión del DF en el fondo del Ramo 33.
29 dic	El secretario de finanzas del DF Carlos Urzua señaló que con el fondo para las entidades federativas, la ciudad tendrá más dinero del previsto.
30 dic	Aprobó la Cámara de Diputados un total de 8 mil 504 mdp para el DF, con ello no se afectara el presupuesto de 2001.

economía, p. 18, martes 2 de enero de 2001.	<p>“no hay claridad sobre la eficacia de 80% del gasto social: CIDE” .</p> <p>Mientras las últimas cifras estadísticas de la AMIS señala que sólo el 5% de los mexicanos cuentan con un seguro individual privado (médico), Juan Pablo Guerrero, especialista en análisis del presupuesto del CIDE señaló que el 80% del gasto social se asigna sin tener claridad y su impacto en la población y que es especialmente en el renglón de la salud donde se tiene el mayor reconocimiento de los resultados”.</p>
2 de enero 2001, p. 20.	<p>“reporte económico” en el año 2000 el GDF ejerció un presupuesto de 59 mil 747 millones de pesos de los cuales los ingresos ordinarios del sector central y de los organismos y empresas del DF recibieron el 90% y se recurrió a financiamiento por 6 mil millones de pesos, el 10% restante.</p> <p>Deuda: 1997 fue de 11 mil 789 millones y para principios del 2000 fue de 22 mil 362 y al término con 30 mil.</p>
2 de enero de 2001, p. 29.	<p>“López Obrador, satisfecho con la autorización del gasto para el DF”</p> <p>“...ahora sí vamos a poner en acción los programas porque tenemos presupuesto para ayudar a los humildes, a los adultos mayores, a los discapacitados y para construir vivienda”.</p>
2 de enero de 2001, p. 29.	<p>Con 47 votos a favor y 16 en contra del PAN, el pleno de la ALDF aprobó el presupuesto de Egresos del DF para el año 200, cuyo monto asciende a 70 mil 545.9 millones de pesos.</p>

<p>Jueves 4 de enero de 2001, p. 25.</p>	<p>“Es es primer paso para instaurar la pensión universal, afirma L.O.” Recibirán ancianos ayuda médica y alimentaria permanente: gobierno. Los apoyos comenzarán a aplicarse a partir de marzo, implica un monto de 600 pesos mensuales por persona. Están dirigidos a personas mayores que habitan zonas marginadas. En el padrón hay 180 mil ancianos. Recursos: mil 263 millones, que fue posible incluir en el presupuesto de Egresos. Lugar: salón de Cabildos del Antiguo Palacio del Ayuntamientos. Población de 400 mil ancianos de 70 años o mas.</p>
<p>Masiosare, p. 4. Domingo 14 de enero 2001.</p>	<p>“Modelos aparte, Fox prometió en campaña gobernar para los pobres, jodidos y los excluidos, pero su oferta no se vio reflejada en la orientación que dio a los recursos del país en el presupuesto de este año...”.</p>
<p>La capital, p. 31. 15 de enero de 2001.</p>	<p>“Fijan salarios definitivo para tres funcionarios de la ALDF, percibirán \$70, 316.44 monto superior al del jefe de gobierno. (Comunicación social, oficial mayor y tesorero).</p>
<p>Política, martes 23 de enero, p. 10.</p>	<p>“Fox y Bush se reunirán el 16 de Febrero, en el rancho de San Cristóbal, Guanajuato.</p>
<p>Política, 27 de enero de 2001, p. 3.</p>	<p>“Fox: crítica en Davos la globalización; hay 1,200 millones al borde de la muerte, por hambre. Microcréditos, panacea de Fox para elevar el nivel de vida de los pobres”.</p>
<p>Sociedad y Justicia, domingo 28 de enero.</p>	<p>“En México, 4 veces más pobreza que en países con ingreso similar” según estudios del BID.</p>

	<p>mes de Enero:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hay preocupación en la agenda pública por atender la marcha del EZLN hacia la Ciudad de México • Foro de Davos • Caso de Stanley <p>mes de Febrero:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Marcha del EZLN <p>Problemas de la UNAM</p>
<p>La capital, jueves 8 de febrero.</p>	<p>"Frenar empobrecimiento y garantizar seguridad pública, la meta: L.O.".</p> <p>Empiezan en marzo planes de desarrollo social, operarán en las mil 352 ciudades territoriales de la ciudad; destinarán 4.4 mil millones.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acercamiento con Ángeles Moreno. • Sitio: Patio Central del Antiguo Ayuntamiento. • Personas: Manuel Menchaca, coordinador de Planeación y Desarrollo de la Secretaría de Desarrollo Social, Eduardo Cervantes Díaz, Directos de Participación Ciudadana.
<p>La capital, lunes 12 de Febrero de 2001, p. 36.</p>	<p>Se sumarán 300 personas a los comités que funcionan en cada dependencia: Luján.</p> <p>Vigilarán ciudadanos las licitaciones del GDF.</p> <p>Abri:</p> <ul style="list-style-type: none"> • PAN persiste en el aumento del IVA del 5 al 10%. • PRD pretende convocar a una consulta ciudadana sobre la reforma fiscal. • Sigue una línea de acción el GDF con énfasis en seguridad pública. • Problemas con Cuba. • Problemas con transporte público en el DF.

<p>La capital, lunes 2 de abril del 2001.</p>	<p>“Entrega L.O. las primeras 5 mil tarjetas bancarias y becas para discapacitados”.</p>
<p>3 de abril.</p>	<p>L.O. declaró: el alza del IVA, pase de charola para el IPAB.</p>
<p>10 de abril de 2001.</p>	<p>“Todo debe quedar con el IVA de 15%: Sojo”.</p>
	<p>Mayo, se realiza la marcha en contra del aumento del IVA (propuesta Federal) entre otras demandas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley indígena. • Ley de establecimientos mercantiles. • Demanda política va encaminada tanto local como federal a exigir la transparencia en los presupuestos.
	<p>“L.O. ... a causa del Neoliberalismo el salario mínimo sufre un retroceso de 20 años...”</p> <p>“negocian PRD y PRI no denunciar a Padierna” (ley de Antros).</p>
<p>Portada, martes 8 de mayo de 2001.</p>	<p>“Listo, crédito del FMI a México para evitar una crisis”.</p>
<p>La capital, lunes 14 de mayo de 2001.</p>	<p>“Encinas: son producto de la política de austeridad aplicada por L.O. cuenta el GDF con un colchón de mil 300 millones de pesos para enfrentar la crisis (ante la reforma fiscal que propuso el gobierno de Vicente Fox).</p>
<p>La capital, miércoles 23 de mayo de 2001.</p>	<p>“Reestructura el gobierno 10% de su deuda total; ahorrará mil 500 mdp”</p> <p>“deuda 28 mil 424 millones de pesos; ahorrará mil 500 millones de pesos”.</p>

<p>La capital, lunes 28 de mayo de 2001, p. 42.</p>	<p>“AMLO, encabezó la entrega del segundo paquete de créditos al programa de mejoramiento y Ampliación de Vivienda y Vivienda Nueva en la capital del país, ayer en el Museo de la Ciudad de México.</p>
<p>La capital, martes 29 de mayo de 2001, p. 38.</p>	<p>“Otorga apoyo alimentario a adultos mayores”. Multitudinaria concentración de personas de la tercera edad en la Alameda Central. Deberán tener 70 o más años y residir de manera permanente en zonas de baja, mediana o alta marginación.</p>
<p>31 de mayo de 2001.</p>	<p>“apoyará el GDF a 960 mil familias que consumen la leche liconsa. Erogaría la administración local \$ 51.6 millones en 6 meses por subsidio al alimento”.</p>
<p>31 de mayo de 2001.</p>	<p>“plantean panistas a perredistas que abordarían el caso Robles” “no hubo desviaciones de recursos a mi campaña: L.O.”.</p>
<p>La capital, lunes 16 de julio de 2001, p. 40.</p>	<p>“Seduvi ha expedido certificados para construir 12 mil viviendas en el área central del df: Castillo.</p>
<p>Portada; jueves 19 de julio de 2001.</p>	<p>“Consuman PAN y PRI por fast Track la ley indígena”.</p>
<p>La Capital, domingo 22 de julio de 2001, p. 35.</p>	<p>“No nos han descarrilado y nos seguirán haciendo lo que el viento a Juárez”. Mantendrá el GDF su política a favor de los pobres: L.O.” El mandatario entregó \$10.8 millones a vecinos de Iztapalapa para el mejoramiento de unidad habitacional. Acompañado de Patricia Ruiz Anchondo.</p>

<p>La Capital, jueves 26 de julio de 2001, p. 39 .</p>	<p>"para L.O., 6.2 puntos en escala del 1 al 10" "Reprueban capitalinos a Fox según encuestas de la UAM.</p>
<p>La Capital, domingo 29 de julio de 2001, p. 34.</p>	<p>"Anuncia L.O. la entrega de 50 mil tarjetas adicionales para adultos mayores..... Aumenta el GDF los recursos para programas sociales".</p>
<p>La Capital, sábado 22 de septiembre de 2001, p. 47.</p>	<p>Segunda entrega de vales del GDF con valor de 70 pesos, a los 550 mil ciudadanos inscritos en el padrón de abasto social de Liconsa".</p> <ul style="list-style-type: none"> • La postura del gobierno federal en política exterior es de alineamiento con EEUU: objetivo: eliminar el terrorismo.
<p>La capital, lunes 19 de Noviembre de 2001, p. 48.</p>	<p>"La meta alcanzar una pensión universal para quienes rebasen los 65 años dijo: AMLO "aumentará el GDF 40% los apoyos económicos para adultos mayores en el 2002". "etapa de 250 mil micas aproximadamente para 325 mil adultos mayores que ha en el DF".</p> <ul style="list-style-type: none"> • 200 millones del presupuesto , para el próximo año se destinara 2 mil millones. • sitio: Hemiciclo a Juárez. • Persona: Asa Cristina Laurell.
<p>La Capital, Miércoles 28 de Noviembre de 2001.</p>	<p>"junto con cinco gobernadores acude hoy al recinto de San Lázaro", más austeridad en 2002 anunció L.O.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto anterior fue de 800 millones. • Actual 280 millones.

<p>La capital, viernes 30 de noviembre de 2001, p. 52.</p>	<p>“El presidente del PAN-DF, José Luis Luege Tamargo, acusó al Jefe de Gobierno, AMLO, de utilizar recursos de los ramos 28 y 33 para programas clientelares, en vez de aplicarlo al gasto social”.</p>
<p>Política, 1 de Diciembre de 2001, p. 8.</p>	<p>“Cae AN 13% en las preferencias electorales”.</p>
<p>1 diciembre de 2001.</p>	<p>“Aumenta 9% en relación con el 2001; prevé actualización de 5.5 % en servicio” plantea el gobierno del DF ejercer un presupuesto de 77 mil 936 mdp”.</p>
<p>Sábado 8 de diciembre de 2001, p. 47.</p>	<p>“Factible construir el segundo poso de Viaducto a Periférico, comenzarán las obras en el primer trimestres de 2002.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para fines de este mes, se acentúan los problemas en Derechos Humanos, (Digna Ochoa, etc.). • “Sombrio panorama mundial en Derechos Humanos : relatora especial de la ONU” 9 de diciembre de 2001, política, p.9.
<p>La capital, Miércoles 12 de Diciembre de 2001.</p>	<p>“Votación en la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados a donde ayer fue aprobado por unanimidad en comisiones el dictamen de reforma política del DF”.</p>

Análisis de actores y posturas en cuanto al Programa de Apoyo a Adultos Mayores en el periódico la Jornada periodo 1999-2002

Actores	A favor	En contra	fecha	Motivaciones	Creencias	Recursos	Sitios	Intercambios
ONU	x		05/01/99	Incremento pobreza.	Apoyo discursivo desinteresado.	Influencia de opinión pública internacional.	Foro internacional.	Apoyo desinteresado.
Académicos	x		10/01/99	Disminución del gasto social.	Apoyo discursivo desinteresado.	Influencia de opinión nacional.	Foro académico en instalaciones gubernamentales.	De cooperación para disminuir la pobreza.
ALO	x		30/01/99	Discurso de apoyo a personas de la tercera edad en campaña política como candidato al GDF.	Intercambio.	Apoyo político mediante el voto para elecciones del GDF.	Espacio público.	De cooperación para disminuir la pobreza.
CONAPO	x		08/02/99	Incremento población tercera edad.	Apoyo discursivo desinteresado.	Punto de vista del Gobierno Federal.	Instalaciones gubernamentales.	Apoyo desinteresado.
MONTEPIO		x	25/02/99	No apoyo económico a Inst. Asist. Priv.	Intercambio.	Económicos para programas de asistencia social.	Instalaciones privadas.	Intercambio negociado.
MONTEPIO		x	26/02/99	Crítica nombramiento a nuevo Presidente junta de Asistencia Privada.	Conflicto entre instituciones.	Apoyo discursivo para actividades asistenciales.	Instalaciones gubernamentales.	Apoyo institucional del GDF.
Junta de Asistencia Privada	x		01/03/99	No apoyo de recursos económicos.	Conflicto entre instituciones.	Apoyo de 245 Organizaciones de Asistencia Privada.	Instalaciones privadas.	Apoyo institucional del GDF.
Arquidiócesis	x		01/03/99	Apoyo a junta Asistencia Privada.	Intercambio.	ideológicos políticos.	Instalaciones privadas.	Apoyo.

Actores	A favor	En contra	fecha	Motivaciones	Creencias	Recursos	Sitios	Intercambios
Sindicato MONTEPIO	x		06/03/99	Gasto MONTEPIO para propaganda.	Apoyo discursivo gremial.	Apoyo sindical a junta Privada. Asistencia	Instalaciones gubernamentales.	Intercambio negociado.
GDF a través de la Sra. de Des. Soc.	x		10/05/99	Repesalias MONTEPIO contra CAP inconformes.	Intercambio negociado.	Apoyo discursivo para actividades asistenciales.	Instalaciones gubernamentales.	Intercambio del GDF.
Delg. Gustavo A Madero	x		05/12/99	Se crea Consejos de ancianos, buscan legislar al respecto.	Apoyo Delegacional en el DF.	Ninguno.	Instalaciones gubernamentales.	De cooperación.
ALO candidato PRD	x		08/12/99	Compromisos campaña para GDF.	Intercambio.	Económicos para programas de asistencia social.	Espacio público.	De cooperación para disminuir la pobreza.
Justicia Federal	x		15/12/99	Niega amparo a MONTEPIO, valida Ley de Asistencia Social.	Resolución instancia judicial.	Dictamen legal.	Instalación pública.	Imparcialidad en la resolución de conflictos.
GDF a través de la Secretaria de Desarrollo Soc.	x		12/01/00	Apoyo a programas de política social.	Apoyo discursivo.	Recursos presupuestales del GDF.	Instalación pública.	Apoyo institucional del GDF.
ALO	x		21/01/00	Combate a la pobreza.	Intercambio.	Apoyo político mediante el voto para elecciones del GDF.	Espacio público.	De cooperación para disminuir la pobreza.
ALO	x		26/06/00	Cierre de campaña zócalo, compromiso medicamentos gratuitos para adultos mayores.	Intercambio.	Apoyo político mediante el voto para elecciones del GDF.	Espacio público Zócalo.	De cooperación.
ALO	x		19/07/00	Limites a presupuesto, refrenda combate a la pobreza	Ninguno.	Presupuesto del GDF.	GDF.	Ninguno.
ALO	x		28/07/00	Critica al aparato burocrático del GDF.	Ninguno.	De cada peso para apoyo a la población sólo llega 20 ctv.	GDF.	Ninguno.

Actores	A favor	En contra	fecha	Motivaciones	Creencias	Recursos	Síntos	Intercambios
ALO	x		04/08/00	Anuncia plan de austeridad, prioridad combate a la pobreza... la tercera edad recibirá atención médica, medicinas, ayuda alimentaria y gratuidad en transporte público.	Ninguno.	Presupuesto del GDF.	GDF.	Ninguno.
Secretaría de Desarrollo Social del GDF	x		07/08/00	8.8 millones de personas viven en el DF. 3.1 tienen un promedio de 75 años.	Apoyo interinstitucional.	Apoyo político.	GDF.	De cooperación.
ALO	x		11/08/00	Responde críticas de oposición a su programa de apoyo a ancianos.	Intercambio.	Presupuesto del GDF.	GDF.	De cooperación.
ALO	x		11/09/00	Apoyo a jubilados de los cuerpos policiales.	Intercambio.	100 mdp anuales	GDF.	De cooperación.
Secretaría de Desarrollo Social del GDF	x		13/10/00	Crítica al MONTEPIO, sacrificó 70 mdp en exenciones otorgadas a IAP, financio acciones de agrupaciones de gente rica.	Intercambio negociado.	Apoyo político	GDF.	De cooperación.
Académicos Organizaciones no Gubernamentales	x		18/10/00	Reunión de ALO para cruzada contra la pobreza	Apoyo discursivo desinteresado.	5mil mdp para programas de combate a la pobreza.	Foro académico en instalaciones gubernamentales.	De cooperación para disminuir la pobreza.

Actores	A favor	En contra	fecha	Motivaciones	Creencias	Recursos	Sitios	Intercambios
Secretaría de Desarrollo Social del GDF	x		12/11/00	Se estima que existen 3.5 md en personas pobres, muchos de ellos abandonados (niños y ancianos).	Intercambio.	Creación Instituto de Asistencia Social.	Intercambio.	De cooperación.
ALO	x		05/12/00	Duplicará gasto para combate a la pobreza.	Apoyo a pobres entre ellos a los adultos mayores.	Hasta 10 mil mdp.	GDF.	De cooperación.
ALO	x		06/12/00	Prioridad del dinero presupuesto.	Apoyo a pobres entre ellos a los adultos mayores.	Recursos presupuéstales.	GDF.	De cooperación.
ALO	x		11/12/00	Plan de austeridad, reducción sueldos.	Apoyo a ancianos.	Ahorro mil 200 mdp.	GDF.	De cooperación.
Asamblea Legislativa del DF	x		12/12/00	Solicita restitución fondos Ramo 33 destinados al combate a la pobreza.	Apoyo interinstitucional.	Estimado en mil 931 mdp.	Asamblea Legislativa del DF.	De cooperación.
María de los Angeles Moreno Coordinadora de la Fracción Parlamentaria del PRI	x		19/12/00	Acuerdo para incrementar recursos para el DF.	De cooperación.	Presupuesto de 70 mil mdp.	Instalaciones PRISTAS en la Asamblea Legislativa del DF.	Intercambio negociado.
Secretaría de Salud	x		20/12/00	Responsable entre otras cosas de la atención médica a personas de la 3° edad	Apoyo institucional	Presupuesto de \$4,074,838,550.00	GDF	De cooperación

Actores	A favor	En contra	fecha	Motivaciones	Creencias	Recursos	Sitios	Intercambios
Gobierno del DF	x		24/12/00	Con acciones de austeridad ahorro de 2,199.9 mdp.	Apoyo a pobres entre ellos a los adultos mayores.	ahorro presupuestal de 2,199.9 mdp.	GDF.	De cooperación.
PAN y PRI			25/12/00	Triunfo inclusión del DF en el fondo del Ramo 33.	De cooperación.	Más recursos para financiar acciones de gobierno.	Instalaciones oficiales.	De cooperación.
Cámara de Diputados	x		30/12/00	Aprobación presupuesto 2001.	De cooperación.	80 mil 504 mdp.	Congreso de la Unión.	De cooperación.
Reuniones con diversos sectores sociales	x		31/01/00	foros en materia económica y sobre política de asistencia social.	Apoyo discursivo desinteresado.	Influencia de opinión nacional.	Foro académico en instalaciones gubernamentales.	De cooperación para disminuir la pobreza.
Washington	x		17/04/00	Insta a combatir la pobreza.	Apoyo discursivo desinteresado.	Influencia de opinión internacional.	Foro internacional.	Apoyo desinteresado.
Candidato PRI GDF J.S.H.		x	17/04/00	Sin populismos ni neoliberalismo.	Diferencias en cuanto a propósitos de gobierno.	Discurso proelitista.	Espacio público de campaña política.	No los hay.
Candidato PAN Creel		x	30/04/00	Inversión gasto público.	Diferencias en cuanto a propósitos de gobierno.	45 % presupuesto a obras públicas.	Espacio público de campaña política.	No los hay.
Candidato PAN Creel			09/05/00	Mayor presencia en zonas marginadas.	Tendencia de acciones de posible gobierno.	Poca claridad en el discurso.	Espacio público de campaña política.	No los hay.
Consejo Asesor de Adultos Mayores	x		08/06/00	Crece a un ritmo mayor la población de adultos mayores que en el resto del país.	Tendencia de acciones de posible gobierno.	Declaración que busca apoyo para PAAM.	Instalaciones gubernamentales.	De cooperación.
Rosario Robles GDF	x		08/06/00	instala el Consejo Asesor de Adultos Mayores que crece a un ritmo mayor en esta ciudad que en el resto del país.	Tendencia de acciones de posible gobierno.	Declaración que busca apoyo para PAAM.	Instalaciones gubernamentales.	De apoyo institucional GDF.

Análisis de actores y posturas en cuanto al problema de personas de la tercera edad en del periódico la Jornada en el periodo 2001

Actores	A favor	En contra	fecha	Motivaciones	Creencias	Recursos	Sitios	Intercambios
AMLO	x		02/02/2001	Acción a los programas sociales.	Apoyo a los adultos mayores.	Austeridad gobierno.	ALGDF.	Con 47 votos a favor y 16 en contra del PAN, el pleno de la ALDF aprobó el presupuesto de Egresos del DF para el año 2002.
AMLO	X		04/02/2001	Primer paso para instaurar la pensión universal.	Ayuda médica y alimentaria.	\$ 1,263 milbp.	Salón de cabildos del Antiguo Palacio del Ayuntamiento.	
BID	X		28/01/2001	México, 4 veces más pobreza que en países con ingreso similar.				
PRJ	x		08/02/2001	Planes de desarrollo social.	Apoyo a la población.	\$ 4.4 mil millones.	Patio central del Ayuntamiento.	Acercamiento de Angeles Moreno con el GDF.
Sra de Salud, DF	X		19/11/2001	Alcanzar una pensión universal.	Apoyos económicos para adultos mayores en 2002.	\$ 200 millones del presupuesto.	Hemiciclo a Juárez.	
PAN		X	30/11/2001	Utilizar recursos de los ramos 28 y 33 para programas clientelares.	Falta de transparencia.	Acusación.		El PAN cae 13% en las preferencias electorales.
ONU	X							
PVEM	X		12/11/2003	Disminuir la edad requerida para obtener la pensión alimentaria.	Apoyo a adultos mayores.		ALDF.	
Secretaría de Gobernación	X		17/01/2003	Integra el Consejo Directivo del Instituto.				
Centro Nacional de Filantropía	x		09/06/00	Ofrece apoyo al perredismo .colaborar contra la marginación.	Intercambio negociado.	Declaración de apoyo a acciones asistenciales.	Campaña política de ALO.	De cooperación.

Bibliografía

Canales, Alejandro I., "Hacia el envejecimiento demográfico", en Demos, **Carta demográfica sobre México, 2001**, Revista número 14, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.

Fuentes, Mario Luis, **La asistencia social en México**, México, Ediciones del Milenio, 1998.

Ham Chande, Roberto. **El envejecimiento en México: el siguiente reto de la transición demográfica**. El Colegio de la Frontera Norte, México, 2003.

Lloyd-Sherlock, Peter. **Ancianidad y pobreza en el mundo en desarrollo**. Centro interdisciplinario para el estudio de las políticas públicas. Madrid, 1999.

Majone, Giandomenico. "Los usos del análisis de políticas", en: **La hechura de las políticas**. Luis F. Aguilar. Porrúa, México, 2000, Antología 2.

Meltsner J. Arnold. "La factibilidad política y el análisis de políticas", en: **La hechura de las políticas**. Luis F. Aguilar. Porrúa, México, 2000.

Moto Salaza, Efraín, **Elementos de derecho**, Editorial Porrúa, México, 1987.

Boletín metropolitano 30, noviembre 10 de 2003 en: <http://www.fundacion-christlieb.org.mx/boletin30-1.htm>, consultado el 20 de mayo del 2005.

Censo de Población y Vivienda 2000, INEGI.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Porrúa, 2000.

"Cuánto costaría el apoyo a los adultos mayores en el Distrito Federal" de Adriana Beltrán Mallén, **Boletín metropolitano 30**, noviembre 10 de 2003, en: <http://www.fundacion-christlieb.org.mx/boletin30-1.htm>, consultado el 3 de mayo de 2005.

Dirección General de Equidad y Desarrollo Social. **El adulto Mayor en el Distrito Federal por una sociedad integral en el siglo XXI**. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1ª Legislatura sobre Desarrollo Social, México, 1999.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Artículos 67, fracción II y 90, México 2000.

Gaceta Oficial del Distrito Federal del 20 de marzo del 2001.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, México, Editorial Porrúa, 2000.

Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 7 de marzo de 2000.

Ley Federal de los Derechos de las Personas Adultas Mayores emitida el 25 de junio del 2002.

Presupuesto de egresos del Distrito Federal de los ejercicios 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005, Secretaría de Finanzas.

Periódico La Jornada periodo (1999-2001).



LINEAMIENTOS PARA LA RECEPCIÓN Y TRÁMITE DE LOS RECURSOS DE REVISIÓN INTERPUESTOS, ASÍ COMO DEL CUMPLIMIENTO DE SU RESOLUCIÓN POR PARTE DE LAS UNIDADES DE INFORMACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS, ORGANISMOS AUXILIARES Y FIDEICOMISOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL, ASÍ COMO LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO.

CAPÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERO.- Los presentes lineamientos tiene por objeto precisar claramente la serie de pasos a seguir por parte de las Unidades de Información en cuanto a la recepción y trámite de los recursos de revisión que se interpongan.

Asimismo, tendrán por objeto precisar claramente la serie de pasos a seguir en cumplimiento de las resoluciones que emita el Instituto en substanciación del recurso de revisión.

SEGUNDO.- Además de las definiciones previstas en la Ley y su reglamento, para efectos de los presentes lineamientos se entiende por:

a.- **SISTEMA O SICOSIEM:** Al Sistema de Control de Solicitudes de Información del Estado de México implementado por el Instituto por el que se recibirán, registrarán y controlarán las solicitudes de información pública.

b.- **INSTITUTO:** Al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.

c.- **FORMATO DE RECURSO DE REVISIÓN:** Al documento emitido por el Instituto para que las personas puedan interponer el recursos de revisión a que se refiere el artículo 70 de la Ley.

d.- **MANUAL:** Al documento elaborado por el Instituto, mediante el cual se establece la forma técnica – operativa del SICOSIEM

e.- **INFORME DE JUSTIFICACIÓN:** Al documento firmado por el Presidente del Comité de Información, mediante el cual justifica la resolución de clasificación ó de que no obra en sus archivos la información que emita dicho órgano.

CAPÍTULO SEGUNDO

DEL ESCRITO O FORMATO DE RECURSO DE REVISIÓN

TERCERO.- Las Unidades de Información deberán de recibir los

recursos de revisión que se interpongan por parte de los particulares a través de escrito libre o de los formatos emitidos por el Instituto.

CUARTO.- En caso de que los particulares opten por presentar el recurso de revisión a través de escrito libre, las Unidades de Información deberán de verificar y cerciorarse que el escrito contiene como mínimo el número de folio o expediente de la solicitud, las razones y motivos de inconformidad, así como la firma del particular recurrente.

QUINTO.- El formato de recurso de revisión se encontrará a disposición de los particulares en la página web www.itaipem.org.mx , así como en la página web de los Sujetos Obligados.

En los módulos de acceso, a solicitud de los particulares, se imprimirá un ejemplar del formato de solicitud.

SEXTO.- La unidad de información, a través del Modulo de Acceso deberá de apoyar en todo momento a los particulares en el llenado de los formatos de recursos de revisión.

CAPÍTULO TERCERO

DE LA RECEPCIÓN DE LOS ESCRITOS Y FORMATOS DE RECURSOS DE REVISIÓN

SÉPTIMO.- Los formatos de recurso de revisión autorizados por el Instituto contarán con instructivo de llenado, así como la información general necesaria para los particulares.

De igual forma los formatos de recursos de revisión precisarán los requisitos que debe cumplir el particular, así como las consecuencias en caso de omitirlos.

OCTAVO.- El responsable del Módulo de Acceso al recibir el escrito o formato de recurso de revisión, deberá de registrarlo en el sistema bajo las normas técnicas establecidas en el Manual.

NOVENO.- Al momento de la recepción, el responsable del Módulo de Acceso deberá sellar de recibido tanto el original como el acuse del escrito o formato de recurso de revisión.

El original deberá quedarse para el procedimiento respectivo, en tanto que el acuse se entregará al particular con el número de expediente que se seguirá ante el Instituto.

CAPÍTULO CUARTO DE LA PREPARACIÓN Y ENTREGA DEL RECURSO DE REVISIÓN AL INSTITUTO

DÉCIMO.- Los originales de los escritos y/o formatos de recursos de revisión deberán ser remitidos al responsable de Unidad de Información para preparar su remisión al Instituto.

DÉCIMO PRIMERO.- El responsable de la Unidad de Información deberá preparar la remisión del recurso de revisión integrando los siguientes elementos:

- a.- Original del escrito o formato de recurso de revisión;
- b.- Anexos acompañados al recurso de revisión;

- c.- Original del expediente de la solicitud de información, de acceso a datos personales o de corrección de datos personales;
- d.- El informe de justificación correspondiente, y
- e.- Copia certificada del documento o información clasificada, o en su caso, el medio magnético en el cual se encuentra la información.

En caso de ser necesario para la substanciación del recurso de revisión, el Instituto de acuerdo a lo establecido en el artículo 58 de la Ley, podrá requerir al Comité de Información o a la Unidad de Información la presentación del documento original que contenga la información materia del recurso de revisión.

DÉCIMO SEGUNDO.- Integrados los elementos del recurso de revisión, éstos deberán ser remitidos mediante oficio al Instituto a más tardar al día hábil siguiente.

Cada uno de los elementos, deberán estar debidamente señalados y separados para su remisión ante el Instituto.

DÉCIMO TERCERO.- Los elementos del recurso de revisión deberán ser presentados ante el Modulo de Acceso del Instituto, en donde el responsable de éste revisará cuidadosamente que se entreguen todos y cada uno de los elementos precisados en el lineamiento décimo primero, acusando de recibido.

En caso de que faltare alguno de los elementos, se deberá señalar expresamente en el acuse de recibo.

DÉCIMO CUARTO.- El jefe de la Unidad de Información será el responsable del envío oportuno y completo de los elementos del recurso de revisión.

CAPÍTULO QUINTO

DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES DE RECURSOS DE REVISIÓN EMITIDAS POR EL INSTITUTO

DÉCIMO QUINTO.- Una vez que la resolución del recurso de revisión que emita el Instituto haya causado estado, se remitirá a la Unidad de Información:

- a.- Copia certificada de la resolución emitida:
- b.- Original del expediente de la solicitud de información, de acceso a datos personales o de corrección de datos personales; y
- c.- En su caso, el original del documento o medio magnético que contiene la información que fue materia del recurso de revisión.

DÉCIMO SEXTO.- A partir de que la Unidad de Información reciba la resolución del recurso de revisión que emita el Instituto en términos del artículo 76 de la Ley, se tendrá un término de 10 días para cumplimentarla, si ese fuera el caso, en los términos señalados en la misma resolución.

DÉCIMO SÉPTIMO.- Una vez cumplimentada la resolución por parte de la Unidad de Información o del Comité de Información, se deberá de informar al Instituto dentro de un término de 3 días hábiles respecto de su cumplimiento.

En el informe mencionado en el párrafo anterior, se deberá acompañar copia certificada de la resolución que emita el Comité de Información y de los documentos que acrediten el cumplimiento.

DÉCIMO OCTAVO.- En caso de no observar las anteriores disposiciones de cumplimiento, el Instituto procederá en términos del título séptimo de la Ley.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Publíquese los presentes lineamientos en el periódico oficial del Gobierno del Estado de México “Gaceta del Gobierno”.

SEGUNDO.- Los presentes lineamientos entrarán en vigor al día siguiente de su publicación.

Así lo acordaron por unanimidad el Consejo del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de México, en Sesión Ordinaria de trabajo de fecha 15 de junio del 2005.- Rolando Barrera Zapata, Consejero Presidente, Luis Alberto Domínguez González, Consejero, Carlos Paniagua Bocanegra, Consejero.- Firmas al calce de la última hoja y rúbricas en las hojas anteriores.

CONSEJEROS

**ROLANDO BARRERA ZAPATA
CONSEJERO PRESIDENTE**

(RÚBRICA)

Luis Alberto Domínguez González

(RÚBRICA)

Carlos Paniagua Bocanegra

(RÚBRICA)

LINEAMIENTOS PARA LA RECEPCIÓN, TRÁMITE Y RESOLUCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, ASÍ COMO PARA SU REGISTRO EN EL SISTEMA DE CONTROL DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO, QUE DEBERÁN OBSERVAR LOS SUJETOS OBLIGADOS POR LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO QUE FORMULEN LOS PARTICULARES.

CAPÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERO.- Los presentes lineamientos tienen como objeto precisar claramente la serie de pasos a seguir por parte de la Unidades de Información en cuanto a la recepción, trámite, notificación y resolución de las solicitudes de información pública, con excepción de las solicitudes de acceso y corrección de datos personales.

SEGUNDO.- Además de las definiciones previstas en la ley y su reglamento, para efectos de los presentes lineamientos se entiende por:

a.- **SISTEMA O SICOSIEM:** Al Sistema de Control de Solicitudes de Información del Estado de México implementado por el Instituto por el que se registrarán y controlaran las solicitudes de información pública.

b.- **FOLIO:** El conjunto de caracteres que identifican a la solicitud de información pública que se integra por un número consecutivo, las siglas de la dependencia, las siglas del tipo de solicitud, así como por el año en que se presentó la misma.

c.- CÓDIGO DE ACCESO PARA EL SOLICITANTE: Conjunto de caracteres que se entregará a los particulares para el seguimiento de sus solicitudes de información pública a través del SICOSIEM.

d.- INSTITUTO: Al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.

e.- MÓDULO DE ACCESO: A las ventanillas, mesas de atención o a los lugares destinados por los Sujetos Obligados para poder recibir y atender a las personas que ejerzan cualquiera de sus derechos conferidos en la Ley, en el Reglamento, y en las demás disposiciones normativas aplicables.

f.- CARTELES DE INFORMACIÓN: Al documento a vista de los particulares que expone el procedimiento de solicitud de acceso a información pública, y los derechos que tiene frente a los Sujetos Obligados.

g.- FORMATO DE SOLICITUD: Al documento emitido por el Instituto para que las personas soliciten información pública a los Sujetos Obligados, y que se encuentra disponible en las páginas web del Instituto y de los Sujetos Obligados.

h.- MANUAL: Al documento elaborado por el Instituto, mediante el cual se establece la forma técnica-operativa del SICOSIEM.

i.- FORMATO DE RECEPCIÓN DE INFORMACIÓN PÚBLICA: Al documento emitido por el Instituto que servirá para el acuse de la entrega de la información pública, y que se encuentra disponible en la página web del Instituto y de los Sujetos Obligados.

CAPÍTULO SEGUNDO

DE LOS MÓDULOS DE ACCESO

TERCERO.- Las Unidades de Información deberán de establecer un Módulo de Acceso y deberán designar a una persona como responsable del mismo.

El Módulo de Acceso, formará parte de al Unidad de Información y deberá de encargarse de la atención al público.

CUARTO.- En cada Módulo de Acceso se deberá de fijar a la vista de los particulares uno de los carteles de información que proporcionará el Instituto.

Asimismo, se deberá contar con una infraestructura de equipo de cómputo de acuerdo a los requerimientos técnicos que se establezcan en el Manual.

La infraestructura de equipo de cómputo se integrará al SICOSIEM para la debida recepción y registro de las solicitudes de información pública.

CAPÍTULO TERCERO

DE LOS ESCRITOS O FORMATOS DE SOLICITUD DE INFORMACIÓN PÚBLICA

QUINTO.- Las Unidades de Información deberán recibir de los particulares cualquier solicitud de información pública a través de

escrito libre que contenga los requisitos a que se refiere el artículo 43 de la Ley, ó en el formato emitido por el Instituto.

SEXTO.- En caso de que los particulares opten por presentar su solicitud a través de escrito libre, las Unidades de Información deberán de verificar y cerciorarse que el escrito contiene como requisitos mínimos los siguientes.

- a.- El nombre del solicitante;
- b.- El domicilio que señale el particular para recibir notificaciones;
- c.- La firma o huella digital del solicitante;
- d.- La descripción clara y precisa de la información que solicita.

En caso de que el escrito no cuente con todos o con alguno de los requisitos señalados, el responsable del Módulo de Acceso deberá señalar al particular o a la persona que presente escrito de solicitud de información pública de las consecuencias en caso de no cumplir con el requisito, como lo es el que no se le dará curso a su solicitud.

Asimismo, en caso de que los datos mencionados sean no claros, imprecisos, incompletos o incorrectos, el responsable del Módulo de Acceso deberá invitar al particular o a la persona que presente el escrito de solicitud de información para que en el momento los complete, precise, corrija o amplíe, manifestándole que en caso de omitirlos la Unidad de Información le requiera mediante notificación personal para que en un término de 5 días hábiles complete, precise, corrija o amplíe la información omitida, y que en dicha notificación se le podrá apercibir que en caso de no deshogar el requerimiento se tendrá por no presentada la solicitud.

SÉPTIMO.- En el supuesto de que el particular manifieste que, no obstante la falta de los requisitos y de sus consecuencias debidamente explicadas por el responsable del Módulo de Acceso, solicita le sea recibido su escrito de solicitud de información pública, el mismo deberá de ser recibido, aún y cuando la solicitud pueda ser desechada por ello.

OCTAVO.- El formato de solicitud de información pública se encontrará a disposición de los particulares en la página web www.itaipem.org.mx, así como en cada página web de los Sujetos Obligados.

En los módulos de Acceso a solicitud de los particulares se imprimirá un ejemplar del formato de solicitud, el que será entregado de forma gratuita.

NOVENO.- La Unidad de Información, a través del Módulo de Acceso deberá de apoyar, en todo momento, a los particulares en el llenado de sus solicitudes de información.

Cuando los particulares requieran información diversa que por su naturaleza sea diferente, se deberá de solicitar en formatos independientes.

DÉCIMO.- Cuando Los particulares acudan al Módulo de Acceso, solicitando información, y no cuenten con escrito libre o formato debidamente llenado, las Unidades de Información deberán de apoyarlos llenando el formato de solicitud de información a través del sistema, en términos del manual.

CAPÍTULO CUARTO

DEL LLENADO DE FORMATOS Y DEL REGISTRO DE LAS SOLICITUDES EN EL SISTEMA DE CONTROL DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO (SICOSIEM)

DÉCIMO PRIMERO.- Los formatos emitidos por el Instituto precisarán los requisitos que debe cumplir el particular, las consecuencias en caso de omitirlos o de no precisarlos de manera clara, correcta y completa, asimismo contarán con instructivo de llenado y la información general necesaria para los particulares.

DÉCIMO SEGUNDO.- El responsable del Módulo de Acceso al recibir el escrito o formato de solicitud de información pública, deberá de registrarlo en el sistema, bajo las normas técnicas establecidas en el Manual, que en su oportunidad publicará el Instituto en el periódico oficial del Gobierno del Estado de México “Gaceta del Gobierno”.

El responsable de la Unidad de Información deberá de vigilar que se cumpla con esta disposición en todo momento y sin excepción alguna.

DÉCIMO TERCERO.- Una vez recibido el escrito o formato de solicitud de información, el SICOSIEM generará un folio y un código de acceso para el solicitante. El folio se integrará por un número consecutivo, las siglas de la dependencia, las siglas del tipo de solicitud, así como por el año en que se presentó la misma. Dicho folio hará a su vez el número de expediente.

DÉCIMO CUARTO.- Al momento de la recepción, el responsable del Módulo de Acceso deberá de sellar de recibido tanto el original, como el

acuse del escrito o formato de la solicitud de información pública, con el sello de la Unidad de Información y su firma.

El original deberá quedarse para el procedimiento respectivo, en tanto que el accuse se entregará al particular, junto con el folio y la clave de acceso para su seguimiento en la página web www.itaipem.org.mx.

CAPÍTULO QUINTO

DEL TRÁMITE DE LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN PÚBLICA ANTE LOS SUJETOS OBLIGADOS, Y SU REGISTRO EN EL SISTEMA DE CONTROL DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO (SICOSIEM)

DÉCIMO QUINTO.- Los escritos y/o formatos de solicitud de información pública deberán de ser registrados en el sistema en los términos señalados en el Manual del Usuario del SICOSIEM.

También se podrán tramitar y ser registrados al SICOSIEM los escritos y/o formatos de solicitud que sean enviados vía mensajería o correo certificado a la Unidad de Información.

En estos casos, si el domicilio del solicitante se encuentra fuera del Estado de México, la respuesta y notificaciones se realizará vía correo certificado.

DÉCIMO SEXTO.- El responsable del Módulo de Acceso deberá de formar el expediente respectivo, mismo que pasará al responsable de la Unidad de Información para su archivo y trámite.

DÉCIMO SÉPTIMO.- Las Unidades de Información deberán de registrar cada una de las etapas del procedimiento de solicitud de información en el SICOSIEM en los plazos y formas que se prevén en el Manual.

DÉCIMO OCTAVO.- Las Unidades de Información tramitarán las solicitudes de información pública internamente de la siguiente forma:

a.- Una vez recibida la solicitud de información se analizará su contenido a efecto de determinar si la misma cumple los requisitos a que se refiere al artículo 43 de la Ley.

b.- En el supuesto de que la solicitud satisfaga todos y cada uno de los requisitos de ley, se solicitará la información al Servidor Público habilitado de la Unidad Administrativa correspondiente.

c.- El Servidor Público habilitado de la Unidad Administrativa, avisará a la Unidad de Información de la disponibilidad de la información.

d.- Hecho lo anterior, la Unidad de Información emitirá el oficio de respuesta correspondiente en donde se deberá precisar:

I.- El lugar y fecha de emisión;

II.- El nombre del solicitante;

III.- La información solicitada;

IV.- Si la información solicitada se refiere a la pública de oficio, la dirección de la página web ó el lugar en donde se encuentra disponible;

V.- En caso de que haya solicitado alguna modalidad de entrega, si la misma es posible ó, en su caso, los motivos y fundamentos por los cuales no se puede entregar la información en la modalidad solicitada;

VI.- El costo total por la reproducción de la información, en caso

de que así lo hubiere solicitado, y si técnicamente fuere factible su reproducción;

VII.- El lugar en donde se encuentra disponible o se entregará la información solicitada;

VIII.- Los horarios en los cuales estará a su disposición la información solicitada; y

IX.- El nombre y firma autógrafa del responsable de la Unidad de Información.

DÉCIMO NOVENO.- En el expediente deberá de anexarse copia del oficio de respuesta, así como la constancia de notificación.

VIGÉSIMO.- Cuando la información solicitada no obre en los archivos del Sujeto Obligado, el responsable de la Unidad de Información deberá de turnar la solicitud al Comité para su análisis y resolución.

VIGÉSIMO PRIMERO.- La resolución que emita el Comité para la determinación de que no obra en sus archivos la información solicitada deberá precisar:

a.- Lugar y fecha de la resolución;

b.- El nombre del solicitante;

c.- La información solicitada;

d.- El fundamento y motivo por el cual se determina que la información no obra en sus archivos;

e.- El número de acuerdo emitido;

f.- El informe al solicitante de que tiene el derecho a interponer el recurso de revisión respectivo, en el término de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente de que haya surtido sus efectos la notificación de dicho acuerdo;

g.- Los nombres y firmas autógrafas de los integrantes del Comité de Información.

VIGÉSIMO SEGUNDO.- En el supuesto de que la información estuviera clasificada, el responsable de la Unidad de Información deberá de turnar la solicitud al Comité de Información para su análisis y resolución.

VIGÉSIMO TERCERO.- La resolución que emita el Comité de Información para la confirmación de la clasificación de la información deberá precisar:

- a.- Lugar y fecha de la resolución;
- b.- El nombre del solicitante;
- c.- La información solicitada;
- d.- El fundamento y motivo por el cual se encuentra clasificada la información;
- e.- El periodo por el cual se encuentra clasificada la información solicitada;
- f.- El número del acuerdo emitido por el Comité de Información mediante el cual se clasificó la información;
- g.- El informe al solicitante de que tiene el derecho a interponer el recurso de revisión respectivo, en el termino de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente de que haya surtido sus efectos la notificación de dicho acuerdo;
- h.- Los nombres y firmas autógrafas de los integrantes del Comité de Información.

VIGÉSIMO CUARTO.- Si del análisis de la información solicitada el Comité de Información determinara que dejaron de existir los motivos de reserva, y que por lo tanto se abre la información solicitada, la

resolución que se emita deberá contener los requisitos a que se refiere el inciso e del lineamiento décimo octavo, debiéndose agregar además los nombres y firmas autógrafas de los integrantes del Comité de Información.

VIGÉSIMO QUINTO.- Analizada la solicitud de información, y la Unidad de Información encontrare motivos para requerir al solicitante la aclaración, precisión o complementación de la información solicitada, deberá realizar un acuerdo en el cual se deberá de precisar:

- a.- Lugar y fecha de emisión;
- b.- El nombre del solicitante;
- c.- La parte no clara, imprecisa o incompleta de la solicitud, respecto de la cual requiere su aclaración, precisión o complementación;
- d.- Los motivos y fundamentos por los cuales requiere la aclaración, precisión o complementación respectiva;
- e.- El señalamiento al solicitante que cuenta con un término de 5 días hábiles, contados a partir del día siguiente de que surta sus efectos la notificación respectiva, para desahogar el requerimiento ordenado;
- f.- El apercibimiento de que para el caso de que no presente el requerimiento respectivo, se tendrá por no presentada la petición, quedando a salvo los derechos de la persona para volver a presentar su solicitud;
- g.- El lugar donde se encuentra el Módulo de Acceso para presentar el escrito o formato de aclaración;
- h.- El nombre y firma autógrafa del responsable de la Unidad de Información.

VIGÉSIMO SEXTO.- Los particulares podrán presentar su aclaración, precisión o complementación de la información solicitada a través de

los formatos respectivos, los cuales se podrán obtener en la página web www.itaipem.org.mx, así como en la página web de los Sujetos Obligados.

VIGÉSIMO SÉPTIMO.- Cuando la solicitud de información no cuente con los requisitos a que se refiere la fracción I del artículo 43 de la Ley, salvo en lo que se refiere al correo electrónico, la Unidad de Información emitirá un acuerdo en donde deberá precisar:

- a.- Lugar y fecha de emisión;
- b.- El nombre del solicitante;
- c.- Los requisitos omitidos;
- d.- La determinación de no dar curso a la solicitud por los motivos y fundamentos respectivos;
- e.- El ordenamiento de archivo de la solicitud como concluida;
- f.- El informe al solicitante de que tiene el derecho a interponer el recurso de revisión respectivo, en el término de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente a que haya surtido sus efectos la notificación de dicho acuerdo;
- g.- El nombre y firma autógrafa del responsable de la Unidad de Información.

VIGÉSIMO OCTAVO.- Si la información solicitada aún no se ha sometido al Comité de Información para su clasificación por haber sido generada recientemente, el responsable de la Unidad de Información convocará a éste de manera inmediata a efecto de que resuelva lo conducente.

VIGÉSIMO NOVENO.- En caso de que se necesitara más tiempo para la búsqueda, localización clasificación o para cualquier otro motivo debidamente justificado, la Unidad de Información deberá analizar si

existen razones debidamente fundadas por las cuales se deba autorizar la prórroga, debiendo señalar en su acuerdo las mismas.

TRIGÉSIMO.- El acuerdo que determine la prórroga deberá estar debidamente fundado y motivado, y será notificado personalmente al solicitante antes del vencimiento del término de diez días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud.

TRIGÉSIMO PRIMERO.- Todas las fojas del expediente de solicitud de información pública deberán estar debidamente foliadas y rubricadas por el responsable de la Unidad de Información.

CAPÍTULO SEXTO

DE LAS SOLICITUDES VERBALES DE INFORMACIÓN

TRIGÉSIMO SEGUNDO.- De acuerdo a lo establecido en el artículo 42 de la Ley, las Unidades de Información a través de los Módulos de Acceso deberán recibir solicitudes verbales.

TRIGÉSIMO TERCERO.- En cada Módulo de Acceso deberá existir un libro de registro de solicitudes verbales, en donde el mismo solicitante asentará su nombre, la fecha y la hora de la solicitud, así como su firma.

TRIGÉSIMO CUARTO.- Cada Unidad de Información deberá tener a disposición del público, por lo menos, un equipo de cómputo en donde el particular pueda tener acceso a la página web del Sujeto Obligado

ó, en su caso, el medio impreso actualizado en donde se encuentre la información pública de oficio.

TRIGÉSIMO QUINTO.- Las Unidades de Información tendrán la obligación, en todo momento, de atender las solicitudes verbales y en caso de ser posible deberán invitar al particular a iniciar el procedimiento escrito de solicitud de información pública.

TRIGÉSIMO SEXTO.- Las Unidades de Información deberán de integrar al SICOSIEM el registro diario de solicitudes verbales de información pública en términos del Manual. En dicho registro se deberá asentar el resultado de la solicitud verbal.

CAPÍTULO SÉPTIMO

DE LOS ACUERDOS, RESOLUCIONES Y NOTIFICACIONES DE LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN PÚBLICA

TRIGÉSIMO SÉPTIMO.- Los acuerdos, resoluciones y notificaciones en el procedimiento de solicitudes de información pública, deberán contener las formalidades establecidas en el Código Administrativo del estado de México, así como en el código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

TRIGÉSIMO OCTAVO.- Las notificaciones personales deberán realizarse por los servidores públicos que habiliten para dichos efectos las Unidades de Información.

TRIGÉSIMO NOVENO.- Una vez realizado el acuerdo o la resolución respectiva, el responsable de la Unidad de Información deberá remitirla al servidor público que se hubiere habilitado para que realice la notificación dentro del término de ley y con las formalidades correspondientes.

CUADRAGÉSIMO.- Cada Módulo de Acceso deberá habilitar un espacio, visible al público y con el señalamiento correspondiente que servirá para la publicación de los estrados.

CAPÍTULO OCTAVO

DE LA ENTREGA O DISPOSICIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA

CUADRAGÉSIMO PRIMERO.- De acuerdo a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 48 de la Ley, la información será puesta a disposición o entregada al solicitante en el lugar que expresamente le señale la Unidad de Información, así como en los días y horas hábiles precisadas en la resolución respectiva.

La entrega de la información será personal en el lugar que indique la Unidad de Información, en tanto se establezcan las formas y métodos para su entrega vía mensajería, correo electrónico y/o correo certificado, salvo en lo dispuesto en el lineamiento cuadragésimo quinto de los presentes.

CUADRAGÉSIMO SEGUNDO.- Para efectos del párrafo tercero del artículo 48 de la Ley, la disposición o entrega de la información se

realizará mediante el formato de recepción de información pública. El formato mencionado deberá estar agregado en el expediente de la solicitud de información pública.

CUADRAGÉSIMO TERCERO.- En caso de que el particular hubiera solicitado copias simples, copias certificadas o cualquier otro medio en el cual se encuentre la información se deberá exhibir previamente el recibo de pago correspondiente o, en su caso, el medio magnético en el cual hubiere solicitado la información, si técnicamente fuere factible su reproducción, a efecto de que pueda ser entregada en los medios solicitados.

El recibo de pago, así como la constancia de entrega del medio magnético por parte del solicitante a la Unidad de Información, deberán de agregarse al expediente de la solicitud de información pública.

CUADRAGÉSIMO CUARTO.- El costo por la reproducción de información se sujetará a las disposiciones del Código Financiero del Estado de México y Municipios y demás normatividad aplicable.

CUADRAGÉSIMO QUINTO.- En caso de que el particular hubiera presentado el recibo de pago de las copias simples, copias certificadas, diskett de 3.5 o disco compacto y no los recogiere en un término de 15 días hábiles, éstos serán enviados a su domicilio vía correo certificado.

Hecho lo anterior, y con la constancia de entrega se dará por concluido el procedimiento ordenándose su archivo definitivo.

CUADRAGÉSIMO SEXTO.- Para el archivo de los expedientes de solicitud de información pública deberá de tomar en cuenta la Ley de Documentos Administrativos e Históricos del Estado de México.

CAPÍTULO NOVENO

DE LA CONCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN PÚBLICA

CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO.- Entregada o puesta a disposición la información se tendrá por concluido el procedimiento de solicitud de información pública.

CUADRAGÉSIMO OCTAVO.- En caso de que se hubiere emitido una respuesta desfavorable a la solicitud de información pública, las Unidades de Información deberán esperar que transcurra el término de 15 días hábiles para la interposición, por parte del particular, del recurso de revisión.

CUADRAGÉSIMO NOVENO.- En caso de que hubiere transcurrido el término de 15 días hábiles sin que se hubiera promovido recurso de revisión alguno por parte del solicitante, la Unidad de Información deberá hacer constar dicha circunstancia en el expediente, señalando desde cuando comenzaba a correr el término hasta la fecha de vencimiento.

Hecho lo anterior, deberá establecer la conclusión del procedimiento de solicitud de información pública, al no haberse impugnado la resolución emitida.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Publíquense los presentes lineamientos en el periódico oficial del Gobierno del Estado de México "Gaceta del Gobierno".

SEGUNDO.- Los presentes lineamientos entrarán en vigor al día siguiente de su publicación.

TERCERO.- El Instituto publicará en el periódico oficial “Gaceta del Gobierno”, las disposiciones referentes al Manual, para conocimiento de los Sujetos Obligados.

Así lo acordaron por unanimidad el Consejo del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, en Sesión Ordinaria de Trabajo de fecha 14 de julio del 2005.- Rolando Barrera Zapata, Consejero Presidente, Luis Alberto Domínguez González, Consejero, Carlos Paniagua Bocanegra, Consejero.- Firmas al calce de la última hoja y rúbricas en las hojas anteriores.

CONSEJEROS

**ROLANDO BARRERA ZAPATA
CONSEJERO PRESIDENTE**

(RÚBRICA)

Luis Alberto Domínguez González

(RÚBRICA)

Carlos Paniagua Bocanegra

(RÚBRICA)

LINEAMIENTOS QUE DEBERÁN OBSERVAR LOS SUJETOS OBLIGADOS POR LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO EN LA RECEPCIÓN, PROCESAMIENTO, TRÁMITE, RESOLUCIÓN Y NOTIFICACIÓN DE LAS SOLICITUDES DE ACCESO A DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE LOS MISMOS POR EJERCICIO DE SUS FUNCIONES QUE SON PROPIAS, ASÍ COMO LA CORRECCIÓN, SUSTITUCIÓN, RECTIFICACIÓN O SUPRESIÓN PARCIAL O TOTAL DE DICHA INFORMACIÓN, QUE FORMULEN LOS PARTICULARES.

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERO.- Los presentes lineamientos tienen por objeto señalar y establecer claramente los procedimientos que deberán observar los sujetos obligados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de acceso a datos personales, corrección y/o supresión total de los mismos que formulen los particulares .

Los particulares podrán presentar sus solicitudes de acceso, corrección y/o supresión total de datos personales, a través del formato que se integra a los presentes lineamientos y que forman parte de los mismos.

SEGUNDO.- Además de las precisiones contenidas en los artículos 2 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado

de México, 1.2 de su Reglamento y Segundo punto de los lineamientos para la recepción de solicitudes de información, se entenderá por:

- I. **Solicitud de acceso y corrección de datos personales:** Los diversos medios que los particulares, o en su defecto sus representantes legales, podrán utilizar para requerir el acceso a datos personales o la corrección de los mismos, los cuales pueden ser:
 - a) Escrito libre, que contenga como mínimo los requisitos que se establecen en el artículo 43 de la Ley ;
 - b) Formato elaborado, aprobado y publicado por el Instituto de Transparencia y de Acceso a la Información Pública del Estado de México

- II. **Corrección de datos personales:** La modificación, sustitución, rectificación o supresión parcial de dichos datos.

- III. **Notificación de procedencia o improcedencia:** Notificación mediante la cual se informa al particular si la solicitud de corrección parcial o total de sus datos personales procede o bien, se informa de manera fundada y motivada sobre las razones de la improcedencia.

- IV. **Constancia de corrección de datos personales:** Documento mediante el cual se hace constar que se realizó la corrección

parcial o total de los datos personales, en caso de que esta proceda.

V. Lineamientos: Los lineamientos para la recepción, trámite y resolución de las solicitudes de acceso a la información pública, así como para su registro en el sistema de control solicitudes de información del estado de México, que deberán cumplir las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal, así como la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, publicados en el periódico oficial "gaceta de Gobierno", el 27 de junio del 2005.

VI. Manual:

TERCERO.- Las unidades de información, sin excepción alguna deberán registrar la recepción, procesar y dar a todas las solicitudes de acceso y corrección de datos personales.

CAPÍTULO II

RECEPCIÓN DE SOLICITUDES DE ACCESO Y CORRECCIÓN DE DATOS PERSONALES

CUARTO.- Los formatos de solicitud de acceso y corrección de datos personales se encontrarán a disposición de los particulares en la página web www.itaipem.org.mx, así como en cada página web de los sujetos obligados.

En los módulos de acceso, a solicitud de los particulares se imprimirá un ejemplar de los formatos mencionados, los cuales serán entregados de forma gratuita.

QUINTO.- La unidad de información, a través del Modulo de Acceso deberá de apoyar, en todo momento, a los particulares en el llenado de sus solicitudes por medio del sistema en términos del manual.

SEXTO.- Los formatos emitidos por el Instituto precisarán los requisitos que debe cumplir el particular, las consecuencias en caso de omitirlos o de no precisarlos, de manera clara, correcta y completa, asimismo contarán con instructivo de llenado y la información general necesaria para los particulares.

SÉPTIMO.- Para registrar las solicitudes de acceso y corrección de datos personales, las Unidades de Información deberán observar lo dispuesto en los lineamientos, puntos décimo primero, décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarto, décimo quinto, décimo sexto y décimo séptimo.

OCTAVO.- En los casos en los que el solicitante o su representante legal acudan directamente a la Unidad de Información de algún sujeto obligado, los servidores públicos responsables de la misma los orientarán sobre el procedimiento establecido en los presentes lineamientos, así como del llenado de los formatos de acceso, corrección de datos personales, según sea el caso.

Los servidores públicos responsables de las Unidades de Información

tienen la obligación de informar al solicitante que deberá acreditar su identidad plenamente y en su caso, personalidad jurídica al momento de recibir la información. Asimismo, deberá indicar al solicitante que en caso de nombrar representante para recoger los datos personales, dicho representante debe acudir directamente a la Unidad de Información para acreditar plenamente su personalidad y recibir la información.

Noveno. En lo no previsto en los presentes lineamientos, se aplicarán las disposiciones relativas a la solicitud de información pública en la Ley, el Reglamento y los lineamientos para la recepción de las solicitudes de acceso a la información pública.

CAPÍTULO III

DEL TRÁMITE DE LAS SOLICITUDES DE ACCESO Y CORRECCIÓN DE DATOS PERSONALES

DÉCIMO.- En lo que se refiere a los acuerdos, resoluciones y notificaciones, se aplicará lo dispuesto en los lineamientos, puntos trigésimo séptimo a cuadragésimo.

CAPÍTULO IV

DE LA ENTREGA DE LOS DATOS PERSONALES Y LOS COSTOS DE LOS MEDIOS DE REPRODUCCIÓN

DÉCIMO PRIMERO.- Para la entrega de los datos personales se aplicarán los lineamientos, puntos cuadragésimo primero a cuadragésimo noveno.

DÉCIMO SEGUNDO.- En caso de que la respuesta sea negativa en el acceso o la corrección de datos personales, los Sujetos Obligados deberán dar aviso al Instituto dentro del mismo término que tiene para la entrega al particular de su respuesta, es decir, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, en caso de acceso a datos personales, y 40 días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, en caso de corrección de datos personales.

DÉCIMO TERCERO.- De acuerdo al artículo 54 de la Ley, la entrega de los datos personales es gratuita, pero los medios de reproducción en los cuales se soliciten, tendrán un costo en términos del Código Financiero del Estado de México.

DÉCIMO CUARTO.- En el manejo, entrega y corrección de los datos personales, los Sujetos Obligados deben tener cuidado de que no se divulguen y no se dañe o perjudique la vida privada, la intimidad o la propia imagen del individuo.

CAPÍTULO V

DE LA CORRECCIÓN, SUSPENSIÓN O SUSTITUCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES

DÉCIMO QUINTO.- En el análisis de procedencia de la corrección de los datos personales, los Sujetos Obligados deben verificar que la persona que presenta la solicitud sea el titular de los datos y que las correcciones se encuentren acreditadas y tengan el soporte jurídico suficiente.

CAPÍTULO VI

DE LAS CONSTANCIAS DE CORRECCIÓN O SUPRESIÓN TOTAL DE DATOS PERSONALES

DÉCIMO SEXTO.- En los casos de solicitudes de corrección de datos personales o supresión total de los mismos, en caso de que hayan procedido y que se hubiese acreditado la identidad del solicitante o, en su caso, la personalidad jurídica del representante, la Unidad de Información deberá entregar un documento original en donde se hagan constar dichas correcciones.

Al solicitante se le deberá notificar de la procedencia o improcedencia de la corrección en términos del artículo 51 de la Ley.

DÉCIMO SÉPTIMO.- El solicitante deberá acudir personalmente a la Unidad de Información a recibir la constancia de corrección y/o supresión total de datos personales, y deberá acreditar su identidad. La unidad de Información estará obligada a entregar dicha constancia dentro de los 40 días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Los presentes Lineamientos entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México "Gaceta del Gobierno".

SEGUNDO.- En caso de reproducción de los datos solicitados, se realizarán en copias simples o copias certificadas, y se entregarán directamente en las Unidades de Información al titular de los datos personales.

Así lo acordó por unanimidad el Pleno del Consejo del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México por unanimidad en sesión celebrada el día 14 de julio de 2005.- Rolando Barrera Zapata, Consejero Presidente, Luis Alberto Domínguez González, Consejero, Carlos Paniagua Bocanegra, Consejero.- Firmas al final y rúbricas en las hojas anteriores.

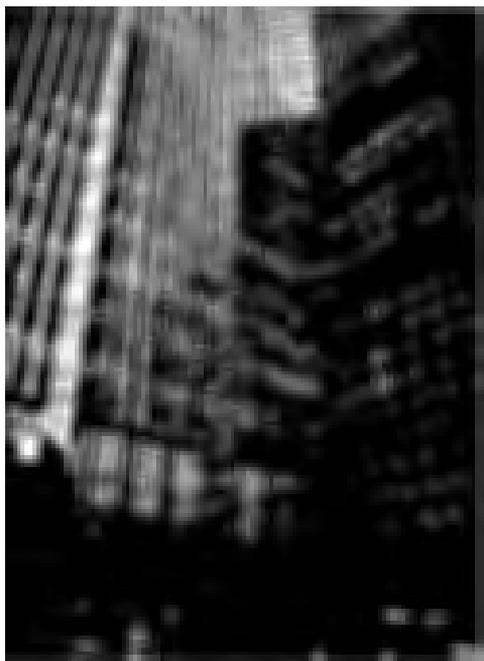
CONSEJEROS

**ROLANDO BARRERA ZAPATA
CONSEJERO PRESIDENTE**

(RÚBRICA)

**Luis Alberto Domínguez González
(RÚBRICA)**

**Carlos Paniagua Bocanegra
(RÚBRICA)**



- El total de Sujetos Obligados en el Estado de México asciende a 213, de los cuales el 81.7% proporcionaron información al ITAIPEM de las actividades realizadas durante el periodo comprendido entre el 23 de agosto de 2004 al 23 de agosto de 2005.

Sujeto Obligado	Total
Poder Ejecutivo.	81
Poder Legislativo.	1
Poder Judicial.	1
Ayuntamientos.	125
Órganos Autónomos.	5
Total	213

- La presentación de solicitudes de acceso a la información pública y corrección de datos personales bajo la custodia de los sujetos obligados inició el 25 de julio de 2005, un año después de la designación de los integrantes del Consejo y su Presidente de conformidad a lo dispuesto por el artículo octavo transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de México.
- Durante el periodo comprendido entre el 25 de julio al 23 de agosto de 2005, los Sujetos Obligados recibieron un total de 2,258 solicitudes de acceso a la información, acceso a datos personales y corrección de datos personales.

El Derecho a la Información

Fuente: Primer Informe de Resultados de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México 2004-2005, presentado por el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (ITAIPEM). Octubre 2005.

**Solicitudes recibidas
(25 de julio al 23 de agosto de 2005)**

Sujeto obligado	Solicitudes						Total de solicitudes
	Tipo de solicitud			Forma de presentación			
	Acceso a la información pública	Acceso a datos personales	Corrección datos personales	Subtotales		Verbal	
				Por escrito			
Poder Ejecutivo	238	2	0	151	89	240	
Poder Legislativo	59	0	0	39	20	59	
Poder Judicial	4	0	0	4	0	4	
Ayuntamientos	1746	72	4	477	1345	1822	
Órganos autónomos	133	0	0	133	0	133	
Total	2180	74	4	804	1454	2258	
Porcentaje	96.5%	3.3%	0.2%	35.6%	64.4%	100%	

Resultados de las solicitudes presentadas por escrito

Sujeto obligado	Concluidas			En trámite	Total de solicitudes
	Positivas	Negativas	Subtotal		
Poder Ejecutivo	64	19	83	68	151
Poder Legislativo	33	0	33	6	39
Poder Judicial	2	2	4	0	4
Ayuntamientos	368	47	415	62	477
Órganos autónomos	129	4	133	0	133
Total	596	72	668	136	804

Nota: De un total de 804 solicitudes presentadas por escrito se concluyeron 668, entregando la información solicitada en 596 (89.2%) y la negativa de acceso a 72 (10.8%), por razones de incompetencia, reserva y confidencialidad, entre otras.

Solicitudes de información y datos personales presentadas ante dependencias y organismos auxiliares de la administración pública del Estado de México (25 de julio al 23 de agosto de 2005)

N°	Sujeto obligado	Solicitudes presentadas por escrito			Solicitudes verbales	Gran total
		Concluidas*	En proceso	total		
1.	Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración.	25	19	44	27	71
2.	Secretaría de Transporte.	12	8	20	2	22
3.	Coordinación General de Comunicación Social.	2	10	12	0	12
4.	Procuraduría General de Justicia.	9	2	11	7	18
5.	Secretaría General de Gobierno.	7	3	10	1	11
6.	Secretaría de Desarrollo Económico.	5	4	9	0	9
7.	Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios.	3	6	9	3	12
8.	Colegio de Educación Profesional Técnica.	0	7	7	0	7
9.	Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México.	4	0	4	0	4
10.	Secretaría DE Desarrollo Urbano y Vivienda.	3	1	4	0	4
11.	Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna.	3	0	3	0	3
12.	Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social.	3	1	4**	5	9
13.	Secretaría de la Contraloría.	1	1	2	1	3
14.	Instituto de Salud del Estado de México.	0	2	2	3	5
15.	Protectora de Bosques del Estado de México.	1	1	2	0	2
16.	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México.	0	1	1	0	1
17.	Instituto Materno Infantil del Estado de México.	1	0	1	0	1
18.	Servicios Educativos Integrados al Estado de México.	0	1	1	0	1
19.	Universidad Tecnológica de Tecamac.	1	0	1	2	3

(Continúa)

N°	Sujeto obligado	Solicitudes presentadas por escrito			Solicitudes verbales	Gran total
		Concluidas*	En proceso	total		
20.	Comité de Instalaciones Educativas del Estado de México.	1	0	1	0	1
21.	Secretaría de Ecología.	1	0	1	0	1
22.	Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.	1	0	1	0	1
23.	Comisión del Agua del Estado de México.	0	1	1	0	1
24.	Tecnológico de Estudios Superiores de Villa Guerrero.	0	0	0	24	24
25.	Gubernatura.	0	0	0	3	3
26.	Instituto de Investigación y Capacitación Agropecuaria, Acuícola y Forestal del Estado de México.	0	0	0	2	2
27.	Instituto Mexiquense de la Mujer.	0	0	0	1	1
28.	Tecnológico de Estudios Superiores de Jocotitlan.	0	0	0	1	1
29.	Secretaría de Desarrollo Agropecuario.	0	0	0	1	1
30.	Junta de Caminos del Estado de México.	0	0	0	1	1
Total		83	68	151	84	235

(Finaliza)

* De 83 solicitudes concluidas, 64 fueron de carácter positivo, procediendo a proporcionar la información requerida y 19 resultaron improcedentes para acceder a la información solicitada.

** Dos de las solicitudes presentaron ante la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, fueron de acceso a datos personales, siendo la única dependencia en recibir este tipo de solicitud.

**Solicitudes de Información Pública presentadas ante los tres
Poderes del Estado de México
(del 25 de julio al 23 de agosto de 2005)**

Sujeto obligado	Solicitudes presentadas por escrito					Solicitudes verbales	Gran total
	Concluidas			En proceso	Total		
	Positivas	Negativas	Subtotal				
Poder Ejecutivo	64	19	83	68	151	84	235
Poder Legislativo	33	0	33	6	39	20	59
Poder Judicial	2	2	4	0	4	0	4

**Solicitudes de Acceso a la Información Pública presentadas ante
Órganos Autónomos Constitucionales
(del 25 de julio al 23 de agosto de 2005)**

Sujeto obligado	Solicitudes presentadas por escrito	Concluidas			En proceso	Total	Solicitudes verbales	Gran total
			Negativas	Subtotal				
Universidad Autónoma del Estado de México.	2	2	0	2	0	2	0	2
Instituto Electoral del Estado de México.	127	124	3	127	0	127	0	127
Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.	4	3	1	4	0	4	0	4
Tribunal Estatal Electoral.	0	-	-	-	-	-	-	0
Tribunal de lo Contencioso Administrativo.	0	-	-	-	-	-	-	0

Solicitudes recibidas por los Ayuntamientos (del 25 de julio al 23 de agosto de 2005)

N°	Sujeto obligado	Solicitudes			Concluidas			En proceso
		Por escrito	Verbales	Total	Positivas	Negativas	Total	
1	Acambay	1	2	3	1	0	1	0
2	Acolman	1	3	4	1	0	1	0
3	Aculco	1	255	256	0	0	0	0
4	Amoltepec	75	107	182	75	0	15	0
5	Amecameca	19	37	56	17	0	13	0
6	Atzacapan de Zaragoza	0	268	268	0	0	0	0
7	Atzacomulco	1	0	1	0	1	1	0
8	Capulhuac	1	0	1	0	1	1	0
9	Cocotitlán	1	0	1	0	1	1	0
10	Cuautitlán	5	3	8	2	1	3	2
11	Chalco	8	18	26	3	0	3	6
12	Chiautla	3	0	3	3	0	3	0
13	Chicobapan	0	15	15	0	0	0	0
14	Chimalapa	2	0	2	1	1	2	0
15	ixtapan de la Sal	1	0	1	0	1	1	0
16	Ixtapan del Oro	1	0	1	0	1	1	0
17	Ixtlahuaca	15	1	16	13	0	13	2
18	Jalatlaco	0	10	10	0	0	0	0
19	Jilotepec	87	298	385	87	0	87	0
20	Juchitepec	6	0	6	0	0	0	6
21	Luvianos	2	0	2	2	0	2	0
22	Malinalco	1	0	1	1	0	1	0
23	Metepac	29	0	29	27	0	27	2
24	Naucalpan	2	37	39	0	0	0	2
25	Nextlapan	0	2	2	0	2	2	0
26	Oro El	2	0	2	1	1	2	0
27	Ozumba	2	19	20	1	0	1	0
28	Papalotla	1	0	1	2	0	2	0
29	Poicilitán	2	0	2	1	0	1	0
30	San Felipe del Progreso	1	0	1	1	0	1	0
31	San Mateo Atenco	0	0	0	0	0	0	0
32	Tecámac	0	220	220	0	0	0	0
33	Teuquilo	4	114	114	4	0	4	0
34	Temascalapa	0	1	1	0	0	0	0
35	Tenango del Valle	0	71	71	0	0	0	0
36	Tecoloyucan	0	4	4	0	0	0	0
37	Tepetitlpa	4	25	29	2	1	3	1
38	Texcaltitlán	78	32	110	33	17	50	28
39	Tlanquistenco	4	0	4	4	0	4	0
40	Tlanmalcalco	6	0	6	4	0	4	0
41	Tlalnepantla	27	0	27	20	3	23	1
42	Tultitlán	1	2	3	1	0	1	1
43	Valle de Chalco Solidaridad	4	4	8	4	0	4	0
44	Villa de Allende	1	0	1	1	0	1	0
45	Xonacatlán	2	0	2	2	0	2	0
46	Zimacantepec	1	0	1	0	0	0	1
	Total	401	1345	1746	312	28	340	61

Solicitudes de Acceso y Modificación de Datos Personales presentadas ante los Ayuntamientos en el Estado de México

N°	Sujeto obligado	Solicitudes	Concluidas			En proceso
		Por escrito	Positivas	Negativas	Total	
1.	Almoloya de Juárez.	13	13	0	13	0
2.	Capulhuac.	1	0	1	1	0
3.	Metepac.	16	12	4	16	0
4.	Papalotla.	1	0	1	1	0
5.	Temascalapa.	7	3	4	7	0
6.	Tecoloyucan.	4	1	3	4	0
7.	Tepetlixpa.	22	20	1	21	1
8.	Texcallitlán.	7	3	4	7	0
9.	Villa de Allende.	1	0	1	1	0
Total		76	56	19	75	1

Recursos de revisión interpuestos en contra de resoluciones del Poder Ejecutivo Estatal (del 25 de julio al 23 de agosto de 2005)

Instancia revisora	Resoluciones impugnadas	Procedencia de resolución impugnada	Tipo de solicitud	Recurso de revisión
Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, ITAIPEM.	1	Secretaría de Desarrollo Económico.	Acceso a la información pública.	En proceso
	1	Secretaría General de Gobierno.		En proceso
	6	Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración.		En proceso
Total	8			

**Recursos de revisión interpuestos en contra de resoluciones
Emitidas por los Ayuntamientos
(del 25 de julio al 23 de agosto de 2005)**

Instancia revisora	Recursos presentados	Estado que guardan	
		Concluidos	En proceso
Ayuntamiento de Cocotitlan.	1	1	0
Ayuntamiento de Metepec.	1	0	1
Ayuntamiento de Tlalnepantla.	3	2	1
Total	5	3	2

Nota: El Ayuntamiento de Naucalpan como Sujeto Obligado fue el único impugnado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.



La Transformación
procedimental y democrática
de la administración pública
de Ricardo Uvalle Berrones

Adriana E. Bazán Trousselle*

Con el interés de seguir aportando instrumentos útiles para la comprensión de la disciplina de la administración pública y promover la participación activa de los interesados por el ámbito de lo público, el Instituto de Administración Pública del Estado de México publicó el libro *La Transformación Procedimental y Democrática de la Administración Pública* cuyo autor es Ricardo Uvalle Berrones.

Actualmente explicar la transformación funcional y operativa de la administración pública en unas cuantas páginas no es tarea fácil. No porque sea complicado en sí, sino porque el perfilar a nuestra disciplina en una etapa de transición sin precedente alguno en la vida de la sociedad y la economía de mercado, se convierte en una tarea ardua que demanda precisión conceptual y afinación metodológica. La administración pública tiene diversos enfoques para ser analizada: por mencionar sólo algunos el que se relaciona con su redefinición institucional de acuerdo a su historia, evolución y desarrollo; otro se refiere a la ausencia de una dirección predeterminada manteniendo un ritmo pausado ante las circunstancias o sucesos

*Coordinadora de Investigación del Instituto de Administración Pública del Estado de México.

del cambio, y que dificulta el proceso de adaptación constante de su estructura orgánico-funcional en atención a las características y relevancia de los referentes básicos que son los asuntos públicos.

Dada su propia naturaleza institucional, la administración pública desarrolla una tendencia para organizarse funcionalmente a partir de una interpretación distinta y estratégica de los hechos, donde la meta por alcanzar sean los conceptos fundamentales de eficiencia y eficacia, conlleva a identificarla con los principios y valores distintivos de la sociedad democrática. Otras tendencias apuntan en dos vertientes: la que compete a los cambios de índole administrativo e institucional y la que se refiere al cambio gerencial.

La Transformación Procedimental y Democrática de la Administración Pública se centra en el estudio de la transformación de la administración pública en el contexto del sistema mundial contemporáneo y que tiene influencias en los contextos nacionales. Se organiza el libro en cinco capítulos divididos en apartados temáticos y ordenados.

El primer capítulo Gobernabilidad, Gobernanza y Administración Pública, explica la necesidad de fortalecer el ejercicio del poder y la capacidad directiva y operativa de la administración pública a través de la visión de las fuerzas organizadas de la sociedad para llegar a acuerdos fundamentales que permitan contrarrestar los males públicos.

El segundo capítulo La democratización en la administración pública, plantea la emergencia de ese fenómeno en el desenvolvimiento institucional de nuestra disciplina, así como su ingerencia en los procesos de reforma administrativa que conlleva a entenderla con base en los procesos sociales, económicos y políticos que se desarrollan en la sociedad civil.

Las condiciones, procesos y horizontes en la transformación del Estado contemporáneo es el título del tercer capítulo y se encuentra relacionado con las capacidades institucionales para responder a la formulación de demandas y necesidades propias de la sociedad.

El cuarto capítulo Naturaleza de la gestión pública, identifica el papel fundamental de la gestión pública como uno de los pilares básicos que sustentan la acción de gobierno en favor de la comunidad en general.

El capítulo quinto, Administración pública y poder ciudadano, lleva implícito la idea de un acercamiento entre la administración pública y el ciudadano para favorecer una mayor participación de éste en los asuntos de lo público. Reconoce la importancia del poder ciudadano frente al poder político en el proceso de revaloración de la administración pública.

Finalmente, de los distintos ámbitos explicados por el autor, se derivan con perspectiva sugerente las conclusiones que permiten situar el desarrollo complejo de la propia administración pública en la vida asociada.

De esta manera, la lectura de la obra conduce al lector a la percepción y reflexión de las condiciones que prevalecen para estar a la vanguardia de los acontecimientos y entender los nuevos referentes de nuestra disciplina.

El libro es resultado del trabajo de investigación de Ricardo Uvalle, quien ha mostrado con su trayectoria académica, su producción editorial y su posición autoral, el compromiso que tiene con la administración pública en el plano académico y profesional.

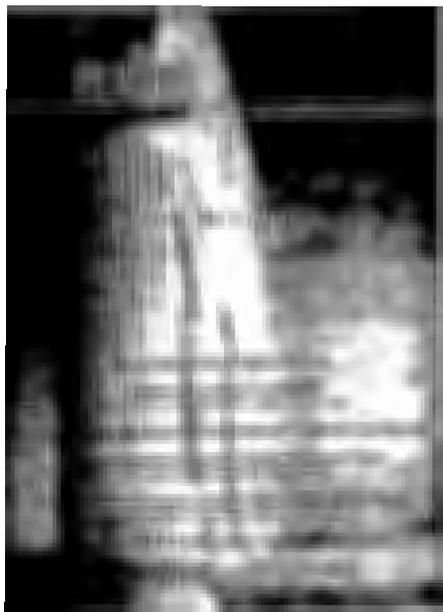
Ricardo Uvalle Berrones subraya una vez más la diversidad de dimensiones que se conjugan para responder a los retos y desafíos de nuestro tiempo. En este sentido, las dimensiones son requisitos esenciales para incrementar las capacidades de la administración pública y para entenderla a partir del Estado regulador, la sociedad abierta y el gobierno por consenso.

El autor aspira a que la vía democrática y procedimental se inscriba en las dimensiones sustantivas para acelerar la transformación institucional de la administración pública, en el sentido de adaptar los postulados democráticos a las necesidades procedimentales de la administración pública en los Estados nacionales, para establecer un auténtico espacio de orden, libertad, seguridad, justicia y bienestar social.

Estas dimensiones constituyen la condición necesaria, aunque sin duda, insuficiente para concebir y construir una administración pública adecuada, seguida de orientaciones correspondientes a los procesos de los cambios futuros.

La posición del autor sobre el tema es abierta y oportuna. Opta por el análisis, fórmulas de cooperación y corresponsabilidad públicas, lo cual representa un gran desafío para la administración pública, como instancia única que guarda una relación estrecha con los diferentes actores sociales.

Conviene recordar que el interés y la intención de un nuevo paradigma u opción real de transformación existen; sin embargo, en la etapa incipiente en que se encuentra hoy en día, es difícil determinar si resultará para efectos de maduración y consolidación. Sólo con el devenir del tiempo puede afirmarse o negarse tal pretensión.



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,

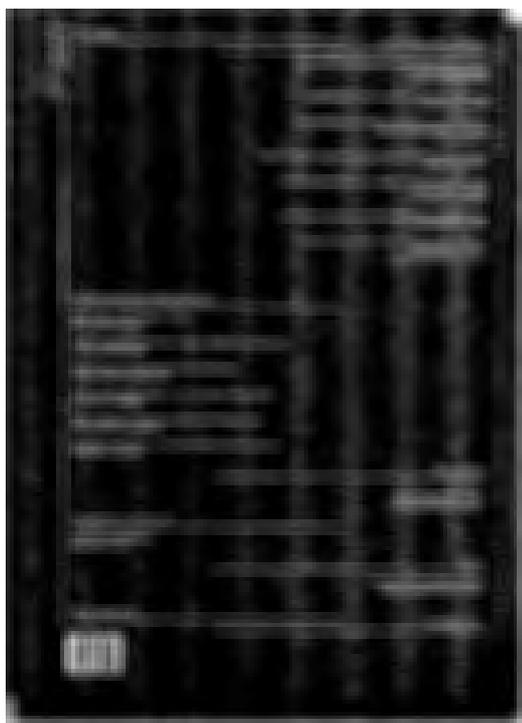
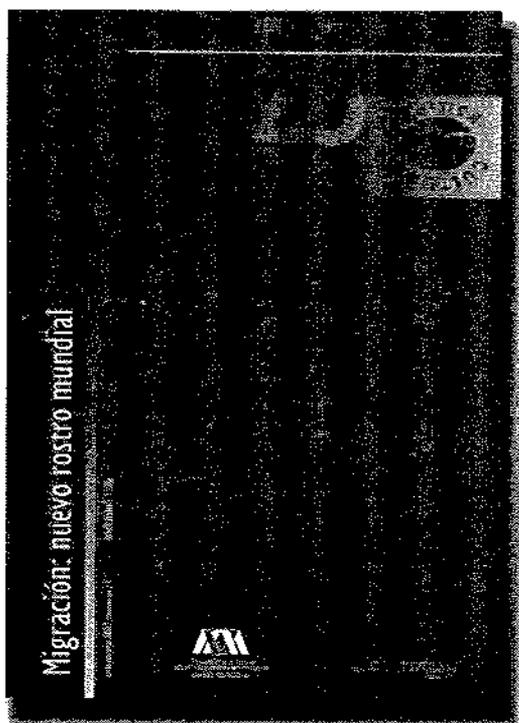
Toluca, México.

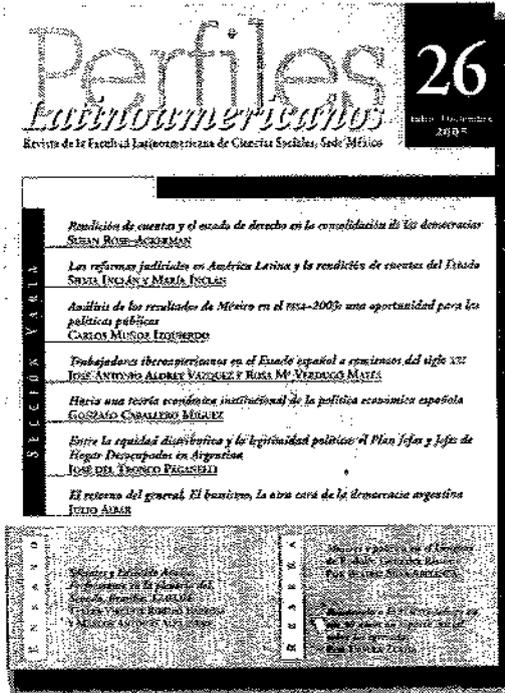
**Tels.: (01 722) 167 10 03, 167 10 05 y
167 10 06.**

e-mail: instituto@iapem.org.mx

investigacion@iapem.org.mx

abazan@iapem.org.mx





Índice	
SECCIÓN VARIA	<i>Rendición de cuentas y el estado de derecho en la consolidación de las democracias</i> 9 SUSAN ROSE-ACKERMAN
55	<i>Las reformas judiciales en América Latina y la rendición de cuentas del Estado</i> SILVIA INCLÁN Y MARÍA INCLÁN
83	<i>Análisis de los resultados de México en el 1984-2003: una oportunidad para las políticas públicas</i> CARLOS MUÑOZ IZQUIERDO
109	<i>Trabajadores iberoamericanos en el Estado español a comienzos del siglo XXI</i> JOSÉ ANTONIO ALDREY VÁZQUEZ Y ROSA M. VERDUGO MATEZ
135	<i>Hacia una teoría económica institucional de la política económica española</i> GONZALO CABALLERO MIGUEZ
165	<i>Entre la equidad distributiva y la legitimidad política: el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en Argentina</i> JOSÉ DEL TRONCO PAGANELLI
199	<i>El retorno del general. El buxismo, la otra cara de la democracia argentina</i> JULIO AIBAR



Revista iapem No. 62. Se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2005, en los talleres de Gráficos Impresos, ubicados en Sor Juana Inés de la Cruz, Col. Cuauhtémoc, C.P. 50130, Toluca, México. Tel.: 213 11 14 y 213 11 24 graficosimpresos@prodigy.net.mx El tiraje fue de 500 ejemplares