

INNAP

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

63 Años
al servicio
de México

El Instituto Nacional de Administración Pública en la Reunión Nacional de Administración Pública 2018

Reunión Nacional de Administración Pública
Guadalajara, Jalisco, 16, 17 y 18 de mayo de 2018.

Carlos F. Matute González
Maximiliano García Guzmán
Christian M. Sánchez Jáuregui
(Compiladores)

**Carlos F. Matute González
Maximiliano García Guzmán
Christian M. Sánchez Jáuregui
(Compiladores)**

El Instituto Nacional de Administración Pública en la Reunión Nacional de Administración Pública 2018

**Reunión Nacional de Administración Pública
Guadalajara, Jalisco, 16,17 y 18 de mayo de 2018**

INNAP

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

 **Años
al servicio
de México**

COMITÉ EDITORIAL

Mauricio Dussauge Laguna,
Maximiliano García Guzmán,
Roberto Padilla Domínguez,
Adriana Plasencia Díaz,
Héctor Zamitiz Gamboa

El Instituto Nacional de Administración Pública en la Reunión Nacional de Administración Pública 2018

Carlos F. Matute González, Maximiliano García Guzmán,
Christian M. Sánchez Jáuregui.(Compiladores)

Primera edición: octubre de 2018.

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.
50 81 26 00
www.inap.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro

CONSEJO DIRECTIVO 2017-2020

Carlos Reta Martínez
Presidente

Luis Humberto
Fernández Fuentes
**Vicepresidente
para Asuntos
Internacionales**

Ricardo
Uvalle Berrones
Vicepresidente

Guillermo
Vallarta Plata
**Vicepresidente para los
IAPs de los Estados,
2018-2019**

CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño
Roberto Padilla Domínguez
Arturo Núñez Jiménez
Omar Guerrero Orozco
Carlos Almada López
Julián Alfonso Olivas Ugalde
Alejandro Romero Gudiño
Jorge Tamayo Castroparedes
Elena Jeannetti Dávila
Eber Omar Betanzos Torres
Soraya Pérez Munguía
María de Jesús Alejandro Quiroz
Jorge Francisco Márquez Montes
Fernando Pérez Correa Fernández del Castillo
Raúl Martínez Almazán
Manuel Quijano Torres
Alfonso Pérez Daza

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

ÍNDICE

Presentación. Carlos Reta Martínez	11
Prólogo. Arely Gómez González	13
Mensaje de Bienvenida. Carlos Reta Martínez	23
CAPÍTULO I. ÉTICA Y MEJORA ADMINISTRATIVA	
1.1 Administración Pública y Gobernanza. María del Carmen Pardo	29
1.2 Necesidad de una revisión integral de la estructura y funciones de la Administración Pública Federal. Alejandro Carrillo Castro	43
1.3 Acciones para el fomento de la ética y la integridad en la Administración Pública Federal mexicana. Eber Omar Betanzos Torres	49
1.4 La mejora administrativa como vía de prevención de la corrupción. Aida Morales Soriano.	79
1.5 Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas en el ámbito local. María del Carmen Zoravilla Petrikowski.	97
1.6 El control interno en la Administración Pública Federal. Carlos F. Matute González	125
1.7 Una mayor garantía en la certeza de la función pública. Christian Noé Ramírez Gutiérrez	151

1.8 Facultad disciplinaria concurrente. Tribunal Federal de Justicia Administrativa. 169
Sandra Guadalupe Pawoli Gómez

1.9 El derecho a una buena administración y la profesionalización de la función pública como condición para acceder a él. 191
León Aceves Díaz de León

CAPÍTULO II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA, GOBERNANZA Y GOBIERNO ABIERTO

2.1 El estudio de la gobernanza en el siglo XXI. Enfoques desde el análisis de redes. 219
Daniel Ortega Carmona
David Angulo Rodríguez.

2.2 Análisis de políticas públicas: evitar enfoques únicos. 233
Rodolfo Canto Sáenz

2.3 Desarrollo democrático. Educación cívica y cultura política, binomio para la construcción de la gobernabilidad participativa. 261
María de Jesús Alejandro Quiroz

2.4 La profesionalización del personal público como eje del Estado-Gobierno Abierto. 279
Rafael Martínez Puón.

2.5 La administración del territorio y políticas de administración urbana. 319
Francisco Castellanos Chávez.

2.6 Evaluación de la capacidad de gestión del Estado mexicano en materia de cultura. Los retos de la creación de la Secretaría de Cultura. 333
Porfirio Mauricio Gutiérrez

2.7 Presupuesto Participativo: fundamento, condiciones y ruta crítica. 363
Marco Antonio Torres Inguanzo.

**CAPÍTULO III.
CASOS PRÁCTICOS**

- 3.1 Impacto de la modernización de los registros públicos y de los catastros, en los procesos de administración del territorio. 391**
Julio A. Pérez Benítez
Salvador Romero Orozco.
- 3.2 Retos y alcances para la consolidación del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México. 413**
Jason Alexis Camacho Pérez.
- 3.3 El proceso de reestructuración urbana socio-espacial en Lerma de Villada, Estado de México y su impacto en la habitabilidad. ¿Cómo se diseñan ciudades en el siglo XXI? 435**
Raúl Hernández Mar
Mónica Adriana Sosa Juárez.
- 3.4 El modelo internacional para la formación del servicio público municipal. 457**
Aracely Parra Toledo
- 3.5 Diagnóstico de capacidades institucionales en monitoreo y evaluación en los gobiernos locales de Baja California. 481**
Adela Figueroa Reyes
René Hernández Barragán
- RESEÑAS BIOGRÁFICAS 503**

P R E S E N T A C I Ó N

Para el INAP, desde su fundación hace más de seis décadas, el compromiso con el desarrollo y difusión de la cultura administrativa es indeclinable. Por un lado fomentamos la celebración de reuniones nacionales e internacionales de los profesionales y especialistas de las diversas materias de interés público. Una muestra de ello es la celebración del Coloquio Nacional de Administración Pública en el marco del sesenta aniversario del Instituto.

En esta ocasión, tengo el agrado de poner en las manos del público especialista la publicación que reúne el trabajo desarrollado en la Reunión Nacional de Administración Pública que se celebró el 16, 17 y 18 de mayo de este 2018, gracias a los auspicios de la Universidad de Guadalajara por medio del Instituto de Investigación en Políticas Públicas encabezado por el Dr. Luis F. Aguilar Villanueva.

El motivo de la reunión radicó en la presentación de avances de investigación por los participantes de las diversas instituciones académicas que desarrollan la investigación en temas de gobierno, administración y políticas públicas. Por otro lado, nos sirvió como preparación para el Congreso Internacional del Consejo Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD) que tendrá lugar a principios de noviembre de 2018. Sin duda, se trata de una profunda responsabilidad lo cual ameritó un trabajo arduo para estar en las mejores condiciones de recibir a los colegas de las otras nacionalidades que componen el CLAD.

La publicación reúne en tres grandes apartados los trabajos de 25 académicos. El primero de ellos gira en torno a la “Ética y la Mejora Administrativa”. Desatacan la participación de Alejandro Carrillo, María del Carmen Pardo, Eber Betanzos y Carlos Matute. El segundo, bajo el nombre de “Participación Ciudadana, Gobernanza y Gobierno Abierto”, abarca los trabajos

de valiosos especialistas como Rafael Martínez Puón y María de Jesús Alejandro Quiroz. Finalmente, el tercero de ellos está dedicado a la exploración de “Casos Prácticos”.

Quiero aprovechar la oportunidad para reconocer el valioso y decidido esfuerzo de los coordinadores de este trabajo: Carlos Matute, Maximiliano García y Christian Sánchez. Sin su colaboración ni la Reunión Nacional, ni la publicación de este libro hubiera llegado a su culminación exitosa.

Estoy seguro que el lector, ya sea especialista académico, servidor público o estudiante, encontrará un sesudo análisis, además de interesantes reflexiones sobre cada uno de los diversos temas que se abordan.

Carlos Reta Martínez
Presidente del INAP

PRÓLOGO

La Administración Pública es una institución al servicio de los intereses generales; un medio para alcanzar el bien común, puesto que con su labor cotidiana contribuye a la satisfacción de las necesidades básicas, vitales de las y los ciudadanos. Para cumplir con estas tareas de manera eficiente, es indispensable contar con la confianza ciudadana. Desafortunadamente, la desconfianza en las instituciones ha aumentado; esto se debe al vínculo con la percepción de corrupción: cuando ésta crece, la confianza ciudadana disminuye¹.

La corrupción es una perversión de la función pública, una alteración tanto de los fines y prácticas de las instituciones del Estado, que deberían regirse por el respeto a los derechos humanos, el esfuerzo y el merecimiento, en tanto bases del bienestar y certeza jurídica². El Índice 2017 de Percepción de la Corrupción, elaborado por Transparencia Internacional, muestra que México ocupa el lugar 135 de 180 países, lo que refleja una problemática real y grave, que debemos superar mediante trabajo institucional, así como de una transformación profunda de las organizaciones, procesos, actitudes y comportamientos de las personas que integran o se relacionan con las administraciones públicas federal, estatales o municipales.

Es por ello que la reforma constitucional en materia anticorrupción, por la cual se estableció el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es tan relevante para la gestión pública. El SNA es una instancia de coordinación entre todas las autoridades de los tres órdenes de gobierno, cuyos objetivos son la prevención, detección y sanción de las faltas administrativas y de los hechos de corrupción, así como la fiscalización de los recursos públicos.

¹ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre integridad pública, 2017, p. 3, disponible en: <https://www.oecd.org/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>

² Romero, Alejandro. Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas. Análisis y retos del Sistema Nacional Anticorrupción. UEC/Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. Tomo 4. México. 2017.

Esta coordinación implica un importante avance en la organización del sector público de nuestro país, dado que éste incluye tanto a las instancias gubernamentales como a otras entidades públicas, que no forman parte del Poder Ejecutivo, las cuales deben integrarse en procesos homologados de control interno, desarrollo administrativo, evaluación del desempeño, prevención y combate a las desviaciones en el ejercicio de sus recursos presupuestales.

Es por ello que, resulta pertinente examinar, desde diversas perspectivas, el fenómeno de la modernización de la gestión pública, así como sus efectos inmediatos. Éste fue el objetivo de la Reunión Nacional de Administración Pública, celebrada del 16 al 18 de mayo de 2018 en el Centro Universitario de Ciencias Económicas Administrativas en Guadalajara, Jalisco, con el patrocinio de la Universidad de Guadalajara, el Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Este encuentro convocó a personas expertas, nacionales y extranjeros para discutir sobre diversos temas relacionados con la Administración Pública desde una visión que privilegia la gobernanza, el gobierno abierto y, por ende, la participación ciudadana. Esta obra, compilada por Carlos Matute, Maximiliano García Guzmán y Christian Sánchez, reúne las ponencias de algunos de los participantes invitados por el INAP y de algunos profesores de dicha asociación.

Esta obra se divide en tres capítulos: *Ética y Mejora Administrativa*; *Participación Ciudadana, Gobernanza y Gobierno Abierto*, y *Casos Prácticos*. En la primera parte, María del Carmen Pardo, Eber Betanzos, Aida Morales, María del Carmen Zoravilla, Carlos Matute, Christian Ramírez, Sandra Pawoli y León Aceves se dieron a la tarea de plasmar sus experiencias y análisis desde la academia o el servicio público.

La conferencia inaugural de esta reunión estuvo a cargo de la doctora María del Carmen Pardo, fundadora del Programa de

Administración Pública en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México e investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

La investigadora, con quien coincido, propuso revisar a fondo los resultados de la Nueva Gerencia Pública e identificar sus claroscuros. El camino no es abandonar este paradigma pues constituye una propuesta técnica-financiera útil para mejorar la gobernabilidad, sino enriquecerla con la visión política de la gobernanza, la ampliación de las redes de actores políticos y la participación ciudadana activa. El Estado debe reivindicar su objetivo central: la administración de lo colectivo en un ambiente democrático y mayor compromiso con la sociedad y sus necesidades.

Por su parte, Eber Betanzos, reflexiona sobre la ética pública. Resalta que la ciudadanía tiene ciertas expectativas respecto de la Administración Pública y el comportamiento de quienes laboran en ella: esperan que funcione con efectividad y que los servidores sean comprometidos, eficaces, eficientes, honestos, imparciales e íntegros. Para estar a la altura de estas justas exigencias, es indispensable que se instrumenten diversas acciones para fomentar la ética y la integridad en la gestión pública, como las implementadas por la Secretaría de la Función Pública; mismas que buscan prevenir la comisión de actos de corrupción y son objeto de estudio de Betanzos.

Aida Morales analiza la mejora administrativa como medio para prevenir la corrupción, para lo cual estudia los antecedentes relevantes de mejora administrativa y la relación que existe entre la primera y la segunda. Hace énfasis en la importancia que tiene para la prevención de la corrupción el impulso de políticas públicas transversales orientadas a elevar la eficiencia y eficacia en las organizaciones gubernamentales, la detección oportuna de riesgos y la gestión por resultados; en las cuales, además, se debe considerar la participación activa de la ciudadanía en la detección y solución de los problemas que afectan a la comunidad.

El federalismo es una forma de régimen político por medio del cual se divide verticalmente el poder en un Estado, por lo que, coexisten al menos dos ámbitos de gobierno. La implementación del SNA demanda un grado superior de colaboración y cooperación entre las autoridades federales y locales. En este contexto, María del Carmen Zoravilla realiza un análisis de la fiscalización, transparencia y rendición de cuentas en el ámbito local y expone la complejidad de la coordinación con otras instancias.

Por otro lado, Carlos Matute se aboca a describir los tipos de control administrativo que son, simultáneamente, instrumentos de prevención de la corrupción y un medio de garantía del principio de legalidad. Ambos propósitos sólo pueden conseguirse si existe un agente con poder decisión que forme parte de la organización (control interno) y con otro que sea ajeno y vigile el comportamiento de la organización (control externo). En ese tenor, el control interno es una herramienta a disposición de una institución para identificar riesgos en cualquiera de las etapas del proceso administrativo y con ello prevenir cualquier obstáculo, como la desviación en el manejo de recursos públicos y lograr que la orientación del gasto sea lo más provechosa posible. Ahí radica la justificación y el fundamento de la existencia de las secretarías de la Función Pública, en el ámbito federal y local, como parte integrante de los poderes ejecutivos.

El estudio realizado por Christian Ramírez se guía por el artículo primero constitucional, que impone a todas las autoridades, conforme a su competencia, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Este deber cobra especial relevancia en el ámbito de la Administración Pública; por tal motivo, se aborda el contenido de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), desde un enfoque integral y que supera el positivismo legalista. Ramírez destaca el aspecto garantista de este nuevo ordenamiento, en el marco de la judicialización del procedimiento disciplinario, sustanciado y resuelto por un tercero imparcial, a saber: el Tribunal Federal

de Justicia Administrativa (TFJA) y sus homólogos en las entidades federativas.

En efecto, la implementación del SNA modificó el procedimiento disciplinario, por lo cual las facultades de las autoridades involucradas en el procedimiento cambiaron. El TFJA forma parte del SNA y cuenta con nuevas atribuciones relacionadas con la función de autoridad resolutoria, en el supuesto de falta grave, del derecho sancionador.

La facultad disciplinaria del Estado tiene como fin asegurar y controlar la calidad y continuidad del servicio público que se instrumenta con las funciones, empleos, cargos y comisiones de los funcionarios públicos. Sandra Pawoli realiza un estudio sobre dicha facultad, atribuida a las autoridades contempladas en la LGRA, cuyo propósito es fomentar el cumplimiento oportuno y efectivo de los deberes públicos. Pawoli indica que la prevención es un elemento que precede a las labores sancionatorias; asimismo, señala la conveniencia de que la autoridad posea facultades suficientes para verificar la actuación de las y los servidores públicos, así como de los particulares que reciben y ejercen recursos públicos. Esto se cristalizó en los poderes otorgados a los órganos internos de control para investigar y, en su caso, sancionar las conductas ilícitas que se comentan en la entidad pública a la que pertenezcan estructuralmente.

León Aceves demuestra la importancia del derecho de la buena administración y la profesionalización de la función pública en las sociedades democráticas. A partir de la revisión de estudios de percepción sobre la administración pública, la teoría reciente sobre la gobernanza y su impacto en las configuraciones institucionales concluye que la buena administración pública es urgente en el proceso de democratización. La inclusión del derecho fundamental a ésta en la Constitución de la Ciudad de México es sin duda un avance, pero esta innovación requiere de la implementación y operación articulada de los sistemas de gestión pública, transparencia, combate a la corrupción y profesionalización.

En segunda parte del libro, los expertos Daniel Ortega, David Angulo, Rodolfo Canto Sáenz, María Alejandro, Rafael Martínez Puón, Francisco Castellanos y Mauricio Gutiérrez, así como Marco Antonio Torres desarrollan los temas de participación ciudadana, gobernanza y gobierno abierto.

La gobernanza y la teoría de Análisis de Redes Sociales (ARS) son herramientas indispensables para la Administración Pública, que permiten comprender de manera detallada los problemas que se busca atender. En este contexto se inserta el estudio elaborado por Daniel Ortega y David Angulo, en el cual describen los aportes que el ARS, como marco teórico, brinda al entendimiento de la gobernanza democrática, aspecto nodal en el que se desenvuelve la Administración Pública actual.

Rodolfo Canto Sáenz, a partir de un análisis de una tipología de políticas públicas, con base en la probabilidad y la aplicabilidad de la coerción, que conduce a una clasificación en distributiva, regulatoria, constituyente y redistributiva, cuestiona que la enunciación de los propósitos de una política pública sea suficiente para convertirla en un medio efectivo para conseguir la transparencia o lograr el bien general. Este autor señala que la participación de actores privados en la formulación de una política pública no la convierte en democrática y abierta. La descentralización acrítica de funciones a los gobiernos locales o la intervención de los particulares no garantiza redistribución del poder y del ingreso, ni el fortalecimiento de la democracia. Lo anterior exige que en la formulación e implantación de políticas públicas haya un papel más activo del Estado y un mejoramiento del espacio abierto y crítico para la toma de decisiones.

El Estado es un ente dinámico que cambia su actuación en la medida en que la comunidad se adapta al contexto histórico, cultural y social en el que se desarrolla; es decir, adecúa sus funciones a la realidad de la población con la finalidad de velar por los intereses de ésta. Es por ello que, María Alejandro subraya la trascendencia de estudiar sobre democracia, ciudadanía e instituciones políticas y desarrollo democrático, abordando

cuestiones como la vinculación entre la educación cívica y la cultura política. La investigadora considera que este binomio es indispensable en la construcción de la gobernabilidad participativa, lo que justifica que las administraciones públicas incorporen la visión ciudadana en diversos procedimientos, en todos los órdenes de gobierno y sectores.

En su turno, Rafael Martínez Puón busca explicar el nuevo referente teórico-práctico denominado gobierno abierto en tanto fenómeno disruptivo; el cual es promovido por la Alianza para el Gobierno Abierto, de la que México forma parte, y ha sido adoptado en diferentes países. El gobierno abierto es un modelo de gestión en el que ciudadanía y autoridades colaboran para producir políticas públicas y acciones para solucionar problemas públicos. Su adecuada implementación requiere del impulso de cuatro componentes en la capacidad de las organizaciones públicas: normas, gestión de la información, tecnología y profesionalización; los cuales, conjuntamente pueden potenciar la transparencia y la participación ciudadana. Martínez Puón hace énfasis en la profesionalización, pues el gobierno abierto precisa de un servicio público robustecido, capaz de gestionar información, redes y procesos de colaboración y cocreación con la ciudadanía.

Nuestro país ha sufrido cambios sustanciales en el desarrollo institucional. Esto es consecuencia de un significativo crecimiento urbano, que requiere mayor orden y planeación para mejorar la vida de la población de las grandes ciudades y zonas metropolitanas. En su colaboración, Francisco Castellanos destaca la importancia de orientar desde un enfoque institucional las conexiones entre la administración territorial y las políticas de administración urbana. Especifica el papel que asume la función de los registros públicos de propiedad inmobiliaria y su vinculación con sus similares de catastro y uso de suelo, así como los esfuerzos para modernizar los procesos de ordenamiento de asentamientos en el país.

Mauricio Gutiérrez analiza desde una perspectiva administrativa y de diseño institucional las diversas transformaciones por las

que ha pasado el sector cultural de nuestro país, como atribución del Poder Ejecutivo en respuesta al mandato del artículo 4° de nuestra Constitución Política, que reconoce el derecho de toda persona de acceder a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios culturales. En ese sentido, Gutiérrez realiza un ejercicio de evaluación de la capacidad de gestión del Estado en esta materia y analiza los retos de la creación de la Secretaría de Cultura desde una perspectiva de mejora administrativa constante e identificación de riesgos con sistemas efectivos de control interno.

El presupuesto participativo es una posibilidad técnico-política para atender la “persistencia” de los problemas públicos que permite el alejamiento de los enfoques estado-céntricos que es una de las principales limitantes de la superación de la desigualdad social. Marco Antonio Torres propone fomentar el aspecto relacional entre el gobierno y la sociedad para mejorar los efectos sociales del presupuesto y el eje de este enlace (interfaz) son las instituciones de educación superior.

La tercera y última parte de este libro se titula Casos Prácticos; en ella, Jason Camacho, Araceli Parra, Raúl Hernández Mar, Mónica Ariana Sosa, Julio Pérez y Salvador Romero, así como Adela Figueroa Reyes y René Hernández Barragán exponen asuntos relacionados con los desafíos que representan los procesos de modernización y de coordinación de las instituciones administrativas.

Jason Camacho estudia los retos que enfrenta la consolidación del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, instancia de coordinación administrativa que coadyuva en la planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos en esta complicada franja conurbada. Para ello, analiza las facultades de dicho Consejo, que tiene un amplio terreno para innovar y oportunidades de mejora que pueden contribuir a la consolidación de la transformación metropolitana en esta zona.

Los procesos de urbanización entre las grandes zonas metropolitanas crean espacios donde la habitabilidad se afecta significativamente por la inexistencia de una planificación de mediano y largo plazos. Raúl Hernández Mar y Mónica Adriana Sosa Juárez exploran la situación en Lerma de Villada, en el Estado de México, municipio que quedó atrapado entre la Ciudad de México y Toluca y que sufre y goza, en una relación de contrastes, la expansión de ambas ciudades. Lo anterior, les permite concluir puntualmente que la urbanización no planeada ha producido una traza irregular de las vialidades, desarrollos inmobiliarios insuficientes y aislados e importantes asentamientos humanos irregulares.

Por su parte, Araceli Parra reflexiona sobre el modelo internacional para la formación del servicio público municipal sugerido por el Centro Global del Servicio Público del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Parra afirma que el reto actual es analizar, entender y divulgar los elementos de los sistemas complejos de las redes de la Administración Pública, sus procesos integrados y componentes en un espacio público para integrarlos en esquemas de formación de los servidores públicos municipales. Además, expone los elementos esenciales para la creación de un sistema en red de gobernanza municipal y la integración de las organizaciones de la sociedad civil a este orden de gobierno; lo cual, es fundamental en el impulso de acciones claras y contundentes en materia de desarrollo sustentable.

Julio Pérez y Salvador Romero reconocen los avances alcanzados en la implementación del Programa Federal de Modernización y Vinculación de los Registros Públicos de la Propiedad y de los Catastros. Hacen énfasis en la generación y sistematización de información de tipo inmobiliario, toda vez que se trata de un recurso invaluable para el diseño de políticas públicas, la planeación y el desarrollo de asentamientos humanos y servicios públicos para una eficaz administración del territorio.

Finalmente, este volumen contiene un diagnóstico de las capacidades institucionales de monitoreo y evaluación de los

gobiernos locales de Baja California electos para el periodo 2013-2019 complementado con uno relacionado con tres de los municipios del estado. Esta investigación de caso realizada por Adela Figueroa Reyes y René Hernández Barragán sobre la aplicación de un presupuesto por resultado nos arroja que hay necesidad de continuar fortaleciendo los mecanismos sistemáticos y permanentes de profesionalización del servicio público.

Las aportaciones que integran este convenio demuestran que el proyecto modernizador de la gestión pública es viable; empero, debe incorporar una orientación hacia una sociedad más igualitaria y democrática, si pretende legitimarse como un proyecto que privilegia la gobernanza y el gobierno abierto. Lograr una expansión constante de los servicios públicos de calidad; de tal forma que se beneficie cada vez a un mayor número de personas, en condiciones de sustentabilidad del desarrollo, requiere un compromiso de las entidades públicas hacia la sociedad en su conjunto.

La incorporación permanente de estrategias de transparencia, integridad pública, rendición de cuentas y participación ciudadana son factores esenciales para la superación de las carencias de la nueva gerencia pública y su visión racionalista. La buena noticia es que, en los últimos años, se ha trabajado en el fortalecimiento de las garantías de respeto a los derechos tanto a la buena administración como al buen gobierno, y a pesar de tener aún tareas pendientes, el rumbo es claro.

Arely Gómez González
Secretaria de la Función Pública

PALABRAS DE BIENVENIDA

Ceremonia de Inauguración Reunión Nacional de Administración Pública Guadalajara, Jalisco, 16 de mayo de 2018.

Carlos Reta Martínez

Presidente del Instituto Nacional
de Administración Pública

Sr. Rector General de la Universidad de Guadalajara, Dr. Miguel Ángel Navarro.

Sr. Rector del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Dr. José Alberto Castellanos Gutiérrez.

Sr. Director del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y de Gobierno de la Universidad de Guadalajara, Dr. Luis F. Aguilar Villanueva.

Señores presidentes y asociados de los Institutos Estatales de Administración Pública.

Saludo con mucho aprecio a todos los distinguidos profesores, servidores públicos, alumnos e invitados que se han dado cita hoy en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara a fin de participar en la Reunión Nacional de Administración Pública, en la cual simbolizan a las Universidades, a los Centros de Estudios y a los Institutos Estatales de Administración Pública que deben su noble existencia al comprometido interés de construir, mejorar y reformar la administración pública a fin de que esté acorde a las necesidades y el progreso de la nación, lo cual no puede llegar a efectuarse sin el administrador público y el especialista en gobierno y políticas públicas que formamos y capacitamos en las instituciones, que estamos representando.

Esta reunión también tiene el objetivo de generar un diálogo nacional para establecer nuestras prioridades y soluciones

en torno a los temas de mayor relevancia para los servidores públicos. Como se expresa en la Convocatoria, la Reunión Nacional también es una reunión preparatoria con miras al Congreso anual del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, que se verificará el próximo mes de noviembre en estas instalaciones de la UdeG, por lo que busca establecer un fructuoso diálogo entre los principales actores y estudiosos de la administración pública, quienes darán a conocer los resultados de sus investigaciones, las experiencias de éxito en consultoría, en actividades administrativas, sus logros por cuanto a innovaciones en procesos y servicios, todo ello bajo el *leitmotiv* del compromiso con la mejora de la calidad institucional, técnica y administrativa que se traduzcan en buen gobierno.

Este diálogo, a su vez, nos permitirá presentarnos en el congreso del CLAD con una visión más reposada y madura, más conocedora y consistente en torno al reciente acontecer del gobierno y administración de nuestro país, lo que incrementará potencialmente la calidad del desempeño de los mexicanos que participen en el Congreso.

Buscamos así delinear nuevos senderos para enfrentar los desafíos que se presentan a la administración pública en un mundo más complejo tanto en actores como en problemas.

Por consiguiente, las actividades de la Reunión en los tres días de actividades se traducen en una vasta cantidad de paneles que girarán alrededor de 8 ejes temáticos:

- el gobierno democrático y la administración pública,
- el modelo actual de la enseñanza de la administración pública y áreas afines,
- la vinculación entre los centros académicos y las entidades administrativas del sector público,
- los gobiernos locales y las relaciones intergubernamentales,
- la internacionalización administrativa, la evaluación de las políticas y de la gestión pública,

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

- la contraloría y la fiscalización,
- el cambio social en curso y las nuevas formas de administración pública, así como
- la participación ciudadana.

Sin duda, de lo que aquí se analice y discuta derivarán importantes propuestas y proyectos que serán particularmente útiles y oportunas para ofrecerlas también a los gobiernos que resulten electos en la ya muy cercana jornada electoral. Todas estas son las tareas que nos esperan por desarrollar en estos intensos días de trabajo.

Quisiera destacar que formar parte de la organización de esta Reunión Nacional también constituye una distinción para el INAP y una muestra de reconocimiento que apreciamos, que valoramos porque el INAP no es una institución más, sino una en la que convergen distinguidas personalidades de todas o casi todas las profesiones que tienen como fin e interés último a la administración pública.

Agradezco la oportunidad de compartir con todos ustedes este acto de inauguración de la reunión, que para cada uno de los participantes significa la oportunidad de exponer sus investigaciones para fomentar el análisis y la discusión en los diferentes actos académicos que están programados a realizar en los tres arduos días de actividades.

Así que deseo expresar mi más amplio reconocimiento y felicitación a todos los que han estado involucrados colaborando para que la Reunión se efectúe, mientras que por otro lado exhorto a todos los participantes para que aprovechen esta oportunidad de diálogo al máximo y con un gran compromiso en la búsqueda de nuevas ideas y soluciones para atender a los apremiantes problemas que nuestro país nos plantea.

Asumamos con gran entusiasmo la tarea de proporcionar conocimientos y habilidades a nuestros servidores públicos para su eficaz desempeño profesional, para permitirles contribuir de

manera eficaz a la obtención de un desarrollo sostenido a través del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

Porque esto también es reflejo de la preocupación que todos los aquí presentes compartimos en torno a lograr la efectividad administrativa que sustente un buen gobierno, en apego a sólidos principios de legalidad, transparencia y rendición de cuentas como un objetivo nacional.

Muchas, muchas felicidades a todos y cada uno de ustedes por la oportunidad que se abre al debate y la discusión que sin duda asumirán con gran compromiso, deseo que los trabajos que se emprendan en esta Reunión Nacional de Administración Pública sean muy exitosos para todos y generen las mejores situaciones y las mejores reflexiones para nuestra administración pública y finalizo reiterando mi reconocimiento a la gran y exitosa labor de la Universidad de Guadalajara y a su Instituto de Investigación en Políticas Públicas y de Gobierno que se refrendan con estos actos, que de manera tan visionaria alientan el mejoramiento de la administración pública, la profesionalización de sus servidores públicos y por ende el buen gobierno.

Muchas gracias.

Capítulo I.

Ética y mejora administrativa

1.1 Administración Pública y Gobernanza

María del Carmen Pardo

Introducción

Los avances de las sociedades occidentales capitalistas registrados en las últimas décadas en muchas de las áreas del desarrollo han resultado sin lugar a duda sorprendentes. Basta detenerse un momento en lo que ha ocurrido en términos de velocidad y magnitud en tecnología, comunicación, investigación científica, por mencionar sólo algunas. Sin embargo, los problemas y los retos que enfrentan esas mismas sociedades en el presente y futuro cercanos son también de magnitudes quizá inéditas.

Una preocupación que hemos compartido los estudiosos del campo de la administración y las políticas públicas es que los gobiernos y sus administraciones públicas no se han transformado ni con la velocidad, ni con la profundidad necesarias para hacer frente a esos difíciles desafíos. Las reflexiones que les comparto esta mañana apuntan en esa dirección: cómo mejorar el desempeño de los gobiernos a través de sus administraciones públicas para poder enfrentar los problemas presentes y los futuros desafíos y, responder de mejor manera a la creciente, compleja y diversa demanda de los ciudadanos.

Estas reflexiones parten de una premisa básica: la administración pública debe ser entendida, utilizada y mejorada de manera sistemática como un recurso clave de la gobernanza, ideas sobre las que he trabajado desde hace tiempo influidas por estudiosos hoy presentes como Luis Aguilar y por autores extranjeros como Guy Peters, Merilee Grindle, Martin Lodge, Rose Ackerman y Alasdair Roberts, entre algunos de los más destacados estudiosos de estos temas.

Para que esa premisa se logre, la propuesta central, es que la administración pública se convierta en el mejor recurso para

la gobernanza, lo que efectivamente se traduzca en la conducción de los aspectos económicos y sociales del desarrollo de las sociedades a través de políticas gestadas en el ámbito del sector público o aquellas en las que también se privilegia la participación de uno o más sectores de la sociedad. Para ello, debe considerarse la utilización del poder del Estado y, por ende, la lógica política de las acciones que se emprendan. Las decisiones de políticas deben tener en cuenta aspectos políticos dentro de los arreglos administrativos y burocráticos y esto aplica tanto para los entes públicos, como para los actores y organizaciones empresariales y de la sociedad civil.

Bajo ambos supuestos, la administración pública es un mecanismo del que difícilmente se puede prescindir y junto con ella está indisolublemente vinculado el papel activo, positivo, reactivo o hasta negativo de los funcionarios públicos. En una buena parte de la literatura especializada este rol parece estar circunscrito a la etapa de implementación de las políticas públicas, que sabemos y hemos confirmado con estudios empíricos, resulta crucial. Pero cuando se vincula de manera virtuosa la gobernanza con la administración pública, la participación de los funcionarios también aparece en el momento del diseño de las políticas y hasta en el de su evaluación. Los funcionarios de los niveles intermedios y hasta de los niveles inferiores son capaces de favorecer las políticas, a partir de su propia valoración, al influir en su readecuación y hasta en su rediseño, lo que estaría significando mayor compromiso y, por ende, mejores resultados. Hay que decir, sin embargo, que estos funcionarios pueden también obstaculizar las políticas.

La administración pública es clave para la gobernanza en al menos dos sentidos: primero, favorece políticas públicas de calidad; esto es, el acento debe ponerse en el hecho de que las políticas para que sean de calidad, deben partir del supuesto que no arrancan en el vacío, y que aspectos contextuales y arreglos históricos e institucionales existentes en los que han operado las administraciones públicas, deben ser tomados muy en cuenta. Segundo, la ciudadanía obtiene beneficios colectivos

como resultado de procesos administrativos legítimos y sobre los que puede pedir cuentas.

I. La irrupción de la Nueva Gerencia Pública

El círculo virtuoso administración pública/gobernanza ha enfrentado obstáculos derivados del énfasis puesto en lo que algunos autores denominan la micro administración cuyo eje pudo estar ligado a la aparición de las ideas contenidas en el paraguas conceptual de la Nueva Gerencia Pública (NGP). El mejoramiento de los rendimientos en las administraciones estuvo sustentado en prácticas gerenciales y en las nociones centrales del comportamiento de los mercados, notablemente, la competencia. La principal preocupación estuvo puesta en que los preceptos derivados del *management* y del mercado se cumplieran, en lugar de centrar la energía institucional y social en constatar que las decisiones y las políticas adoptadas estuvieran bien diseñadas e implementadas para lograr objetivos de profundo alcance social.

De hecho, la eficiencia como objetivo permeó y sigue permeando estas propuestas, lo que favoreció que se contrataran gerentes cuyas capacidades “técnicas” y *expertise* las adquirieron en las empresas. Las prácticas posiblemente “exitosas” en dichas entidades se trasladaron a las administraciones públicas, sin que mediara ningún tipo de adecuación o reflexión crítica. Habría que haber hecho un análisis respecto a la utilidad de esas prácticas en un contexto marcado por restricciones y valores muy distintos a los que se tienen en los ámbitos empresariales, a pesar de la insistencia y evidencia respecto a que los sectores público y privado se parecen sólo en aspectos poco importantes.

El traslado acrítico de propuestas y capacidades empresariales se vio reflejado en las administraciones públicas de diversas formas: una muy importante, es que los funcionarios fueron perdiendo capacidad de asesorar e influir en decisiones tomadas por políticos electos. Esta asesoría se trasladó a cuerpos de asesores o a consultoras externas y hasta extranjeras, lo que de

suyo no es negativo. Pero este desplazamiento sí repercutió de manera negativa y, además trajo daños colaterales, como haber impedido que se consolidaran esquemas de profesionalización como los de carrera o haber favorecido que se perdiera la memoria institucional dado que los “nuevos” funcionarios desconocían, entre otras cosas, la historia de las agencias y las formas en las que operaban.

La idea de “*path dependance*” no es una ocurrencia, es un concepto que sirve para explicar comportamientos institucionales y posibles propuestas de cambio para mejorar desempeños tomando en cuenta contexto, arraigo y tradición. Martin Lodge plantea esta idea como la imposibilidad de que las reformas administrativas tuvieran éxito, en la medida en la que no se consideraron los pre requisitos administrativos necesarios de manera que tanto las formas de organización, los instrumentos de política y la innovación pudieran efectivamente utilizar todo su potencial para influir de manera determinante en la obtención de mejores resultados en la gestión pública. Pero aún peor que eso, fue el hecho de no tomar en cuenta las condiciones políticas en las que éstas reformas podían llevarse a cabo, lo que se tradujo en una “constante” simplista: políticos “reformadores” vs. burócratas “opositores” a esas reformas o a la inversa. Esta situación claramente abonó de manera negativa para favorecer el círculo virtuoso que lograra que la administración pública se convirtiera en el mejor insumo para la gobernanza.

Finalmente, si bien el reclutamiento “abierto” abona a favor de prácticas más democráticas, hacerlo bajo el solo criterio de medición de capacidades técnicas, sin considerar valores como el compromiso “ético” de servicio, pudo resultar en una suerte de vaciamiento de esos valores con el riesgo de politizar aún más el desempeño de los cuerpos burocráticos y abrir una nueva puerta a prácticas de corrupción, puesto que los intereses de estos nuevos gerentes podrían estar alineados con propuestas de cambio distintas a las impulsadas por los políticos en turno.

II. ¿Por qué el relativo éxito de la NGP?

La NGP resultó atractiva porque establecía una clara idea de actuaciones en un marco de austeridad que incluía gastar menos y hacer más a partir de otro criterio del mercado que era aumentar la productividad de los sectores público y el desempeño de los funcionarios. Una suerte de remedio que bien aplicado ofrecería buenos resultados; sin embargo, muy pronto aparecieron los límites en diferencias contextuales y nivel de desarrollo tanto económico como institucional. (Christopher Hood, 1991). De igual forma, la idea de contar con agencias con mayor grado de autonomía y gerentes con mayor grado de libertad para decidir, sin duda ofrecía posibilidades atractivas para descargar administraciones centrales pesadas y atrofiadas y generar innovación.

Sin embargo, esta buena idea, no necesariamente abonó en una buena gobernanza en la medida en la que aparecieron claras tensiones: primera, la dificultad para coordinar las tareas que llevan a cabo esas agencias más autónomas con el resto de las estructuras de las administraciones públicas, particularmente en estados federados. Segunda, no resultó fácil poner en marcha mecanismos de rendición de cuentas cuando las agencias gozan de autonomía, particularmente presupuestal, a pesar de administrar recursos públicos.

Tercera, no se cuenta con suficiente evidencia para probar que la promesa de “trabajar mejor con menores costos” se cumplió cabalmente, (National Performance Results Act, 1993). Un problema vinculado con esta promesa es que, con muchos esfuerzos, se han logrado integrar indicadores y mediciones, pero éstos en muchos casos sólo refieren a (outputs) resultados. Para que estas mediciones sirvan como una referencia para “mejorar” desempeños institucionales y hasta individuales deben pasar por la relación causa-efecto que ha estado ausente en muchas de las iniciativas de evaluación hechas en los últimos años y que servirían para valorar cabalmente los impactos sociales de la prestación servicios públicos. La mayor parte de

estos esfuerzos de manera intencional o no intencional, han disfrazado o hasta ocultado las causas del desequilibrio entre necesidades sociales y provisión de servicios públicos.

A pesar de todo lo señalado, es importante, afirmar que las ideas y propuestas de la NGP no surgieron de un vacío conceptual y profesional. Retomaron ideas del management, de prácticas como administración por objetivos o calidad total, y ofrecieron ventanas de oxígeno intelectual para esta idea central de las décadas de los años ochenta y noventa: hacer que el gobierno operara mejor con menores costos. Sin embargo, la “terca” realidad indica que, si bien se ha avanzado, no se ha logrado que las sociedades cuenten con mejores gobiernos y con mejores administraciones públicas, cuyo compromiso explícito continúe siendo la provisión de beneficios de alcance social lo más amplio posible.

III. ¿Por qué la administración pública es clave para la gobernanza?

Sin duda algunas de las condiciones en las que operan las administraciones públicas en el momento actual difieren notablemente de lo que ocurría en décadas pasadas, debido, entre muchas otras razones, a lo que diversos autores han identificado como la dispersión del poder del Estado. Esto es “el Estado no puede entenderse como un actor monolítico, sino como una entidad en la que juegan un sinfín de mecanismos e intereses que operan en múltiples lógicas”. Lo que ocurre en la realidad es que las políticas públicas aparecen en un contexto marcado por distintos arreglos institucionales no necesariamente en sintonía, por intereses, por la interacción de actores estatales y no estatales y por conflictos inherentes a este juego político multifactorial.

Esto repercute en al menos tres aspectos que caracterizan a las sociedades actuales: primero, se transnacionalizan los problemas, las decisiones, y las políticas; segundo, aparecen tanto a nivel nacional como supranacionales agencias “autónomas” lo que

resulta en un considerable aumento de unidades ajenas a las estructuras administrativas tradicionales; y, tercero, surge una creciente y renovada necesidad de coordinación, pero también de colaboración. Todo esto presiona respecto a qué tanto las burocracias se han vuelto un obstáculo para favorecer una gobernanza innovadora, pero también qué tanto los organismos no estatales y gubernamentales resultan mejor equipados y con mayor capacidad de respuesta puesto que, entre otras cosas, se encuentran más cerca de los problemas que requieren urgentes soluciones. De ahí la creciente importancia de la sociedad civil organizada, pero también de ahí la creciente queja de las instituciones como los Congresos respecto a lo que ellos identifican como la desmedida injerencia de estas organizaciones en el diseño y hasta en la implementación de leyes y/o políticas públicas. La enorme virtud de la gobernanza es encontrar los equilibrios necesarios para que esa “injerencia” resulte consistente y logre aportar más que restar.

Por todo ello, resulta evidente que en las últimas décadas la administración pública como campo de estudio y como mecanismo de gobernabilidad cedió terreno frente a la irrupción y relativo éxito de la NGP. La propuesta de encontrar mejores equilibrios entre lo bueno que han aportado esas ideas y la necesidad de recuperar a la administración pública como el ámbito privilegiado de interacción entre los gobiernos y las sociedades requiere un importante esfuerzo de re dirección y de renovación para que efectivamente se logre una buena gobernanza. Esa relación virtuosa debe pasar por volver la mirada al Estado como lo entendieron los pioneros de los estudios en estas áreas, quienes apuntaron que la idea central del Estado era estar conscientes de algo que parece haber quedado rezagado y hasta olvidado: la necesidad de “administrar”.

De igual forma, se debe trabajar para mejorar aspectos internos, pero hacerlo considerando de manera importante lo que acontece en los ámbitos externos. Problemas como la seguridad, la sustentabilidad ambiental, los recursos naturales y energéticos, entre otros, requieren contar con diseños insti-

tucionales muy sólidos, pero también con intercambios internacionales que permitan sumar esfuerzos y encontrar soluciones para problemas que pasaron de ser nacionales para convertirse en problemas de otra magnitud, que trascienden las fronteras.

La administración pública debe volverse un recurso dinámico, lo que significa que su solidez institucional no debe confundirse con rigidez e imposibilidad para introducir recursos y procesos que sirvan para adaptarse a los vertiginosos cambios. Esto significa que no se puede renunciar al imperativo normativo, pero ese marco debe permitir generar las necesarias capacidades para defender no sólo los derechos de los ciudadanos, sino poner todo el esfuerzo administrativo en lograr cada vez más y mejores beneficios de orden colectivo.

IV. ¿Qué ofrece la gobernanza?

Gobernanza es, sin duda un término ambiguo y en muchas ocasiones se utiliza para darle contenido a situaciones diversas que se alejan de su esencia. El énfasis para tratar de entender el concepto no debe estar puesto en las capacidades gerenciales y técnicas de las administraciones públicas, sino en su intervención para generar procesos de decisión con el mayor grado de consenso posible. Rose Ackerman señala que “problemas de gobernanza se han quedado como un eufemismo cómodo para hacer referencia a corrupción, fraude, o simple incompetencia o desperdicio”. Un elemento necesario pero inexistente en muchas de las propuestas de la NGP y que resulta crucial en la gobernanza es lograr contextualizar y problematizar ideas que apunten al mejoramiento de los desempeños de los gobiernos y sus administraciones.

Por ello, la propuesta de carácter homogéneo, sin tomar en cuenta las especificidades y desiguales en los desarrollos administrativos favoreció que sus aportaciones no pudieran tomar carta de naturalización en muchos países. En otros se fueron incorporando de manera gradual con resultados desiguales.

Uno de los enormes desafíos de la gobernanza es intentar un virtuoso equilibrio entre aquellas propuestas de la NGP adecuadas para las administraciones públicas y mejorar aquellas otras que, guiadas por un sólido sustento político y legal, se logren alinear con ese propósito explícito de mejorar lo que se hace desde el gobierno.

Gobernanza estaría significando, como se mencionó, la conducción no la operación por parte del Estado/gobierno y la administración pública del desarrollo económico y social. Esta conducción se materializaría a través de políticas en las que con distintos niveles y propuestas se involucrarían otros actores sociales tanto en su hechura como en su implementación, poniendo en el centro la naturaleza de lo público y, por ende, tomando distancia del criterio dominante de la eficiencia para trasladar este centro a otros como la equidad, probidad y rendición de cuentas.

La gobernanza es más que sólo participación, mediación y negociación; refiere sobre todo al involucramiento del Estado implicando de manera obvia a la administración pública, para establecer sin duda, condiciones de mediación/negociación, pero también para desarrollar las necesarias competencias institucionales y profesionales de los servidores públicos.

Esta disyuntiva teórica/práctica: management/NGP o Administración Pública/Gobernanza para enfrentar los desafíos futuros en la tarea de gobernar representa diferencias importantes en el diagnóstico y en las propuestas. Es importante no caer en la tentación de suponer como lo hace la NGP que las posibles soluciones tienen que estar sustentadas en criterios que no sean tan “políticos” y, que, en consecuencia, hay que dotar de poder a los gerentes para que promuevan sólo la eficiencia.

De ahí que, tal como lo ha estudiado Peters, estas ideas ancladas sólo en el criterio eficientista tuvieron resultados discutibles y hasta negativos en el momento en el que hubo que enfrentar

crisis financieras como la de 2008, cuya manifestación más visible fue la demanda de más y mejores servicios públicos que debían ser proveídos por gobiernos y administraciones públicas mejor equipadas. Pero por el otro, los defensores de las ideas provenientes de la NGP deben estar abiertos a que éstas convivan con buenas ideas resultado de reformas bien encaminadas hechas en el pasado, lo que en palabras de Guy Peters estaría significando una relativa reivindicación del criterio eficientista, no como único y rector, pero sí como positivo y útil.

Otra notable diferencia en esa tensión se relaciona con el hecho expuesto en los párrafos iniciales respecto a que la NGP centró su propuesta en el funcionamiento interno de las administraciones e incluso en la operación de organizaciones en lo particular. Esto marcó de inmediato los límites de las propuestas, dado que las administraciones operan como sistemas internos, pero también vinculados a contextos externos.

Conclusiones

Pensar en términos de gobernanza no es negar la importancia del conocimiento económico, técnico o científico, sino buscar adecuados equilibrios entre administración y participación más allá de las urnas para producir políticas.

Más que pensar en la gobernanza como un nuevo paradigma, habría que pensarla como un método de acción pública que permita superar resultados adversos que han puesto a los gobiernos y a sus administraciones en una disyuntiva muy difícil para generar soluciones efectivas de amplio impacto social. En muchos casos, han cambiado y se han renovado, pero no han podido superar y menos enfrentar los graves y crecientes problemas sociales y han caído en un círculo de desconfianza que les han hecho perder la credibilidad y legitimidad necesarias para construir justamente esa buena gobernanza.

La idea de gobernanza per se quizá no sea tan clara como su defensa teórica la define, pero sí resulta determinante para

aclarar vías para mejorar desempeños institucionales en la medida en la que se logren contextualizar intervenciones en los micro niveles que se ajusten tanto a experiencias previas como a propuestas innovadoras. Pero también de manera paralela, como señala Merilee Grindle, deben proponerse cambios de mayor calado que presionen para introducir mejoras, sin suponer rupturas estructurales que destruyan en lugar de servir de cimiento para construir. Esto quiere decir, que es necesario superar la idea de la separación entre el “sucio mundo de la política y el apolítico y tecnocrático mundo de la administración” que tuvo un importante desarrollo en los medios académicos y profesionales norteamericanos y una relativa influencia en los estudios y en las experiencias latinoamericanas, dentro de las que México no fue la excepción.

Gobernanza implica, entonces, la producción o co producción de políticas por parte del Estado y/o de actores no estatales en los diferentes niveles en los que se organizan los gobiernos. Existe hoy día una creciente necesidad de colaborar para resolver problemas, que como se mencionó, rebasan incluso fronteras nacionales para convertirse en problemas transnacionales pero que se combinan con urgentes problemas locales, lo que se vuelve un reto de mayor magnitud y profundidad. La búsqueda de solución de problemas enfrenta desafíos de gobierno y gobernabilidad, que no transitan a partir de la imposición de racionalidades tecnocráticas, sino de hacerse cargo de los equilibrios entre la planeación de largo plazo, el conflicto valorativo político y la incertidumbre inherente al futuro.

Esto significa, primero, conocer qué competencias y habilidades son requeridas para enfrentar ese reto por parte de los funcionarios públicos, lo que tiene que girar en torno a la solución de problemas, más que a si responde a modelos como el weberiano o al de la NGP. Segundo, conocer con precisión que margen de innovación puede desdoblarse, sin incurrir en excesos que favorezcan discrecionalidad o hasta ilegalidad; la innovación estaría significando la generación, aceptación y puesta en marcha de nuevas ideas que tuvieran un positivo

impacto en procesos, productos y servicios. Se presenta una relación ida y vuelta: capacidades administrativas ‘renovadas’ facilitan la gobernanza, y la innovación en la gobernanza ayuda a la generación de mejores capacidades administrativas. Tercero, generar mecanismos que permitan evaluar resultados, centrando el eje en la relación causal entre necesidad/problema vs. resultado/impacto.

Esto es, entender la injerencia del Estado en el desarrollo, pero analizar sectores específicos de la actividad social y económica, para imaginar iniciativas sustentables de cambio en el corto, mediano y largo plazos. El énfasis debe trasladarse de resultados a entender las causas de los problemas para buscar efectivas soluciones, de las aspiraciones a las decisiones y de las recetas a las acciones.

Finalmente, gobernanza debe entenderse, como el mecanismo de “rescate” del gobierno. Ofrece un amplio potencial para resolver mejor los crecientes y agudos problemas sociales al encontrar un mejor equilibrio entre la oferta de mecanismos que privilegian la eficiencia, pero como resultado de mejores capacidades analíticas, de servicio, regulatorias y de coordinación/colaboración, así como la incorporación de otros valores/atributos como la equidad y probidad. De esta forma, tanto los funcionarios públicos como también actores no gubernamentales tendrían mayor margen para generar consensos amplios que permitieran no sólo la participación sino la necesaria legitimidad “política” respecto a aquellas acciones públicas, buscando siempre el beneficio de la sociedad.

Bibliografía

- Aguilar F. Luis, “Nueva Gobernanza”, Conferencia impartida en la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, 2017.
- Ackerman S. Rose, “What does governance mean?” Governance, 2016.

- Boin Arjen y Martin Lodge, “Designing resilient institutions for transboundary crisis management: a time for public administration”, *Public Administration Review*, Vol. 94, issue 2, 2016.
- Grindle S. Merilee, “Good governance, RIP: a critique and an alternative”, *Governance*, 2016.
- Hood Cristopher, “Public administration for all seasons? *Public Administration*, 1991.
- Lodge Martin y Kai Wegrich, “Public administration and executive politics: perennial questions in changing contexts”, *Public Policy and Administration*, SAGE, 2012.
- Lodge Martin y Kai Wegrich, *The problem solving capacity of modern state: governance challenges and administrative capacities*, Oxford University Press, 2014.
- Lodge Martin y Kai Wegrich, *The Governance Report*, Hertie School of Government, Oxford University Press, 2014.
- Moynihan Donald, “A great schism approaching? Toward a micro and macro public administration”, *Journal of Behavioral Public Administration*, Vol.1, no.1, 2018.
- Ongaro Edoardo y Sandra van Thiel, *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, Palgrave Macmillan, Uk, 2018.
- Peters B. Guy, “Management, management everywhere: whatever happened to governance”, *Journal of Public Sector Management*, Vol. 30, issue 6/7, 2017.
- Peters B. Guy y Jon Pierre, “Two roads to nowhere: appraising 30 years of public administration research”, *Governance*, July 2016.
- Pollit Christopher, “Public administration research since 1980: slipping away from the real world”, *Journal of Public Sector Management*, Vol.30, issue 6/7, 2017.
- Roberts Alasdair, “The aims of public administrations: reviving the classic view”, *Perspective of public management and governance*, Vol.1, issue 1, February 2017.
- Wilson Woodrow, “The study of administration”, *Political Science Quarterly*, 1887.

1.2 Necesidad de una revisión integral de la estructura y funciones de la Administración Pública Federal

Alejandro Carrillo Castro

De tiempo en tiempo se ha intentado en México llevar a cabo revisiones o reformas a la estructura y funciones de la administración pública de gran calado, a las cuales los estudiosos de Derecho Administrativo suelen denominar reformas “integrales” o “de fondo”. Este tipo de reformas “integrales” o de amplio alcance no pueden intentarse con frecuencia pues ello atentaría contra la estabilidad que requiere un gobierno para funcionar adecuadamente.

Este tipo de revisiones integrales de la administración pública suelen ser propuestas por lo general por quienes han estudiado a fondo y sistemáticamente el funcionamiento de las instituciones públicas del país. En México, en el Siglo XIX se presentaron dos intentos de este tipo, los cuales lamentablemente no pudieron llevarse a la práctica. El primero fue propuesto en 1838 por Lucas Alamán, quien nombró una Comisión encargada de “Reparar las bases y distribuir los trabajos relativos a la Organización General de la Administración Pública”³, reforma que no pudo llevarse hasta sus últimas consecuencias por las vicisitudes por las que entonces atravesó el país. El segundo intento de reforma integral lo realizó el gobierno encabezado por Benito Juárez en 1861, al triunfo de la guerra de los 3 años, cuando los integrantes del gabinete del Presidente Juárez publicaron un “Manifiesto a la Nación” en el cual se decía:

“El instinto de la Nación, ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas, ha comprendido que *las revoluciones serán estériles, y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras no se corone la obra con la revolución administrativa*. La reforma que el

³ Carrillo Castro, Alejandro, “200 años. Administración Pública en México, Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada”, INAP, Tomo II, Volumen 1, 2011, págs. 58 a 60.

pueblo mexicano ha proclamado y llevado a la práctica, entraña la conquista de grandes medios materiales y morales para la prosperidad pública; pero el trabajo revolucionario y reformador tiene todavía que entrar a su periodo último y definitivo: a su poderío orgánico, en el cual la gran revolución mexicana dará frutos para el país”.

Este segundo intento de reforma administrativa integral tampoco se pudo llevar a la práctica, porque poco después ocurrió la intervención extranjera para imponer en México a un emperador extranjero.

Ya en el Siglo XX, Venustiano Carranza propuso una reforma de gran calado a la estructura y funciones de la administración pública, con la propuesta de un nuevo tipo de dependencias directas del Ejecutivo (los Departamentos Administrativos) cuya génesis y evolución se inició con la expedición de las dos primeras Leyes de Secretarías publicadas después de la promulgación de la Constitución de Querétaro de 1917. La primera fue decretada por Carranza en abril de ese año, en su calidad de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, y la segunda, que ya fue aprobada por el Congreso en diciembre también de 1917⁴.

A partir de esa primera revisión integral de la estructura y funciones de la administración pública federal llevada al cabo al inicio del siglo pasado, se han sucedido diversos intentos de reestructuración integral de la administración pública federal, básicamente de tres tipos: 1).- Para dotar al gobierno de la capacidad instrumental para cumplir con los nuevos mandatos políticos, económicos y sociales surgidos de la Revolución de 1910-1917; 2).- Para buscar un mayor control y coordinación de las distintas dependencias y entidades paraestatales que se fueron creando a lo largo de los años posteriores a la promulgación de la nueva Constitución de 1917; 3).- Para reducir de manera importante el número de atribuciones del

⁴ Carrillo Castro, Alejandro, “México y la Constitución de 1917, Gobierno”, 2017, Senado de la República, págs. 31 a 60.

Gobierno Federal a la luz de las nuevas ideas económicas que se impusieron en el mundo a partir de 1980.

Estos tipos de revisiones integrales de la administración pública se asemejan a los movimientos centrífugos y centrípetos, que se producen alternativamente en el mundo de la física o de la biología, como ocurre en el caso de la sistole y la diástole con que opera el corazón de los seres humanos.

Un ejemplo de intento por controlar el crecimiento y dispersión de los entes públicos creados a partir de la Constitución de 1917 se dio con la primera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D.O. de 31 de diciembre de 1947) promulgada al inicio del Gobierno de Presidente Miguel Alemán⁵. Otro intento similar se realizó con base en las reformas realizadas a la estructura y funciones de las dependencias directas del Ejecutivo, llevadas al cabo al principiarse la administración del Presidente Adolfo López Mateos, en 1958, con la creación de las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional y la división en dos de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, así como con la creación del nuevo Departamento de Turismo.

El último gran intento de “reforma administrativa integral” con el propósito de introducir orden y propiciar la coordinación de las 20 dependencias directas del Ejecutivo y de las más de 900 entidades paraestatales que entonces existían, se llevó al cabo con la promulgación de la primera Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, promovida por el Presidente José López Portillo al inicio de 1977, cuyo modelo conceptual, en sus ideas básicas, sigue vigente hasta la fecha, 40 años después de la promulgación de dicha Ley Orgánica.

⁵ Carrillo Castro, Alejandro, “200 años. Administración Pública en México, Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada”, INAP, Tomo II, Volumen 1, 2011, págs. 130 a 132.

Con posterioridad, y sobre todo a partir de la segunda mitad del sexenio del Presidente Miguel de la Madrid y continuando de manera importante durante el gobierno del Presidente Carlos Salinas, se buscó reducir el número de entidades paraestatales (actualmente son menos de 200). Las reformas realizadas en los sucesivos sexenios hasta la fecha han sido prácticamente de índole cosmética sin que puedan calificarse de reformas administrativas “integrales”.

Por lo anterior, diversos estudiosos de la administración pública de nuestro país han sugerido que es quizá llegado el caso de realizar un nuevo intento de revisión integral de la estructura y funciones de la administración pública federal, sobre todo debido al hecho de que, en los últimos 15 años, se ha incorporado al texto constitucional un nuevo tipo de dependencias denominadas “organismos constitucionales autónomos”, cuyo encuadramiento y atribuciones han sido cuestionados desde muy diversas ópticas y muy diversas disciplinas jurídicas y administrativas⁶.

Uno de los mayores inconvenientes que se advierten ante este nuevo tipo de reformas administrativas, radica en que se está convirtiendo a la Constitución Política Federal de nuestro país en un “manual de organización” y en algunos casos “de procedimientos”, a diferencia de lo propuesto en 1917 por los propios constituyentes, algunos de los cuales debatieron en aquella época los inconvenientes de incorporar en la ley suprema del país aspectos de estructura y funciones que corresponderían mejor a leyes secundarias, como la actual Ley Orgánica, o de las que algunos estudiosos mexicanos han propuesto denominar “Leyes de Desarrollo Constitucional”⁷.

Finalmente, se ha sugerido que este tipo de “revisión integral de la estructura y funciones de la administración pública federal” podría encomendarse a una Comisión dentro del

⁶ Ver por ejemplo Zeind, Marco Antonio, “*Organismos Constitucionales Autónomos*”, 2018.

⁷ Ver Fix-Fierro, Héctor, Valadés, Diego, Coordinadores, “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Texto reordenado y consolidado, Anteproyecto. Ley de Desarrollo Constitucional, Anteproyecto*”, 2016.

Poder Ejecutivo, (como la que se creó en 1965 bajo el título de Comisión de Administración Pública dentro de la Secretaría de la Presidencia) o bien a una Comisión Legislativa en que estuviesen representados los principales partidos políticos que integran el Congreso Federal; o a una Comisión de índole Académica en la que participaran las principales instituciones de educación superior del país (UNAM, IPN, CIDE, ITAM, INAP, entre otras) o alguna combinación de las tres modalidades sugeridas anteriormente.

BIBLIOGRAFÍA

- Carrillo Castro, Alejandro (2011), *“200 años. Administración Pública en México, Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada”* Tomo II, Volumen 1, México, INAP.
- Carrillo Castro, Alejandro (2017), *“México y la Constitución de 1917, Gobierno”*, México, Senado de la República.
- Fix-Fierro, Héctor, Valadés, Diego, Coordinadores (2016), *“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Texto reordenado y consolidado, Anteproyecto. Ley de Desarrollo Constitucional, Anteproyecto”*. México, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.
- Zeind, Marco Antonio (2018), *“Organismos Constitucionales Autónomos”*, México, Tirant Lo Blanch.

1.3 Acciones para el fomento de la ética y la integridad en la Administración Pública federal mexicana

Eber Omar Betanzos Torres⁸

Resumen

En este estudio se reflexiona sobre la ética pública, tomando como punto de partida las expectativas ciudadanas respecto de la Administración Pública y el comportamiento de los servidores públicos, de quienes se espera compromiso, eficacia, eficiencia, imparcialidad e integridad. Para estar a la altura a esta expectativa, es indispensable que se implementen diversas acciones para fomentar la ética y la integridad en la gestión pública, bajo esta perspectiva se analizan las acciones implementadas por la Secretaría de la Función Pública para fomentar la integridad y la ética entre los servidores públicos y prevenir la comisión de actos de corrupción.

Introducción

La confianza de la sociedad en las instituciones y en las autoridades, a nivel global, se encuentra en un momento crítico. Diversos escándalos relacionados con actos indebidos o de franca corrupción cometidos por funcionarios públicos ocupan importantes espacios en los medios de comunicación y aumentan la desconfianza ciudadana. En la recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública (2017) se muestra que existe una relación directa entre la confianza en las instituciones y la percepción de corrupción: A mayor percepción de corrupción, la confianza en las instituciones disminuye (OCDE, 2017: 3).

En fechas recientes, en nuestro país, el combate a la corrupción ocupa un lugar preponderante en el debate nacional, lo que ha dado lugar a trascendentes reformas, como la creación del Sistema Nacional Anticorrupción. Sin embargo, aún tenemos

⁸ Actualmente Subsecretario de la Función Pública de la Secretaría de la Función Pública.

grandes pendientes en esta materia, como lo refleja la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017: Por cada cien mil habitantes, 14,635 personas se han enfrentado a un acto de corrupción al realizar algún trámite, especialmente en aquéllos relacionados con la seguridad pública (59,5%) y la propiedad (30.7%) (INEGI, 2018). Este dato se corrobora en la Encuesta Nacional de Victimización, en lo referente a la percepción de corrupción respecto de las autoridades de seguridad y justicia, el 77.7% de la población considera que la policía de tránsito es corrupta, seguida de la policía preventiva municipal con un 68.1% (INEGI, 2017).

¿Qué hacer para aumentar la confianza ciudadana en las autoridades e instituciones? ¿Qué estrategias se deben implementar para combatir a la corrupción? ¿Qué papel juega la ética pública en el combate a la corrupción? ¿Es suficiente un cambio legislativo o es necesario emprender acciones que lo complementen, con la participación activa y comprometida del gobierno, el sector privado y la sociedad civil organizada? Para responder estas interrogantes es relevante considerar que cuando un funcionario público comete un acto indebido o corrupto ofende a la ciudadanía, quien tiene el derecho de exigir a sus gobernantes y funcionarios probidad, eficiencia y un limpio manejo de todos y cada uno de los asuntos públicos; en otras palabras, que no la defrauden y actúen con transparencia (Camps, 2010).

En este orden de ideas, no debemos olvidar que la administración pública es una institución al servicio de los intereses generales, los cuales deben definirse de manera abierta, plural, dinámica, complementaria y con un fuerte compromiso con los valores; es decir, es una institución que sirve a la comunidad (Aguilera, 2015: 38). La función pública no es un fin en sí misma, es un medio para alcanzar el bien común que con su labor cotidiana contribuye a la satisfacción de las necesidades básicas, vitales y culturales y reconoce a los ciudadanos como seres autónomos (Michellini, 2007).

A ella se contraponen el derecho humano a la buena administración y el buen gobierno, el cual fue reconocido, por primera vez, en el artículo 41 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales y, de ahí, se ha incorporado a diversos ordenamientos jurídicos en todo el orbe. Si bien no es un derecho reconocido de manera explícita en nuestra Constitución Política, los principios que lo integran sí forman parte de nuestro ordenamiento constitucional y son reconocidos por el Derecho Administrativo.

A nivel local, este derecho está incluido en la Constitución de la Ciudad de México, que entrará en vigor el próximo 17 de septiembre. Conforme con su artículo 7, toda persona tiene derecho a una buena administración pública, de carácter receptivo, eficaz y eficiente, así como a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación. Además, las autoridades administrativas deberán garantizar la audiencia previa de los gobernados frente a toda resolución que constituya un acto privativo de autoridad, resolver los asuntos de manera imparcial y equitativa, dentro de un plazo razonable y de conformidad con las formalidades esenciales del procedimiento. También se debe garantizar el acceso al expediente correspondiente, con respeto a la confidencialidad, reserva y protección de los datos personales.

Como explica Jubitzá Franciskovic, el buen gobierno es una forma de ejercicio del poder que se caracteriza por la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación de la sociedad civil y el Estado sw Derecho, que revela la determinación de un gobierno de utilizar los recursos disponibles a favor del desarrollo económico y social; para lograrlo es indispensable garantizar el carácter del Estado como ente de interés público, a través, primero, de una burocracia honrada, eficiente y eficaz y una relación Estado-Sociedad que permita a los actores sociales, políticos y económicos exigir –obligar– al gobierno a mantener el Estado de Derecho y cumplir sus promesas, estrategia central de lo que se ha denominado Nueva Gestión Pública (Franciskovic, 2013).

Así, para materializar el derecho a la buena administración y al buen gobierno se requiere una burocracia honrada, eficiente y eficaz, es indispensable contar con la ética y la integridad en la gestión pública. Es por ello que el derecho a la buena administración y sus principios, establecidos en la Carta Europea, adquieren sentido al interpretarse a la luz del Código de Buena Conducta Administrativa para el Personal de la Comisión Europea en sus relaciones con el Público; el cual define los principios que guían las relaciones entre la Comisión y los habitantes de la Unión: legalidad, no discriminación, proporcionalidad de las medidas con los objetivos perseguidos y coherencia en el comportamiento administrativo (Michelini, 2007: 43).

En el ámbito iberoamericano, en junio de 2006, se adoptó el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, el cual busca contribuir a la dignificación social del servicio público para lograr que la acción de los gobiernos consista en la práctica de la promoción del interés general. De acuerdo con este Código, es inaceptable que un gobierno ampare y facilite la corrupción, dificulte el escrutinio público sobre su toma de decisiones, no tome en cuenta las necesidades de sus ciudadanos, sea irresponsable o no rinda cuentas.

El Código Iberoamericano también nos permite dotar de sentido al derecho a la buena administración, dado que define al buen gobierno como aquél “que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho” (CLAD, 2006).

En pocas palabras, un comportamiento ético de los funcionarios públicos, así como de todos los gobernados, es una condición indispensable para el buen gobierno. Por todas estas razones, la ética aplicada al servicio público, o ética pública, es fundamental, puesto que ayuda a guiar las acciones de los funcionarios públicos hacia la satisfacción del interés general y es, a su vez, un mecanismo de control de arbitrariedades y antivalores en el ejercicio del poder público, pero, sobre todo, propicia y mantiene

la confianza en la administración y las instituciones y, con ello, contribuye a mejorar su calidad (Bautista, 2009:14). En este sentido, el principal reto de la ética pública no es únicamente que se establezcan valores, sino que éstos sean conocidos por los servidores públicos, sino que sean interiorizados y los apliquen en su vida cotidiana, concretamente en el desempeño de sus labores y, por tanto, actúen conforme a ellos (Bautista, 2009).

I. Importancia del conocimiento de la ética y la integridad

Para desarrollar este punto, debemos partir de definir a la ética; la cual es una parte de la filosofía que se encarga de estudiar, con base en la razón teórica, la corrección de los actos humanos en orden al bien trascendente, para buscar realizarlo libremente a través del ejercicio de la razón práctica orientada por la dignidad humana (Betanzos, 2012: 1).

Es importante tomar en cuenta que la ética implica un saber de carácter normativo, pues establece criterios de conducta trascendentes derivados de la natural dignidad humana, misma que también dirige en la voluntad el principio natural de rectitud moral que lleva a la inclinación natural al bien. (Betanzos, 2012: 5)

La Ética Pública, por su parte, estudia la corrección de los actos humanos, libres, realizados por los funcionarios públicos, en el desempeño de su función pública, en orden al interés general, el bien común y el servicio a la sociedad, a los demás (Rodríguez-Arana, 2017: 76).

El interés general es el principal elemento configurador de la Administración Pública (Rodríguez-Arana Muñoz, 2017: 67), por lo cual la Administración debe alinear sus acciones conforme al cumplimiento de los valores, principios y normas éticas compartidas para mantener y dar prioridad al interés general, por encima de intereses privados (OCDE, 2017: 3).

Debemos tener en cuenta que la ciudadanía tiene una expectativa ética mayor respecto de los funcionarios públicos, supone que

sean comprometidos, eficaces, eficientes, honestos, imparciales, íntegros, leales, objetivos, sensibles respecto de los derechos humanos; en otras palabras: los funcionarios públicos deben ser la personificación de los valores y principios relacionados con la idea de “servicio”; es decir, la colectividad espera que sus servidores tengan una conducta imparcial, objetiva e íntegra en la gestión de los asuntos públicos (Bautista, 2009: 14).

La ética pública nos brinda los principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta de las personas que desempeñan una función pública, busca que los valores se materialicen en cada acto que realiza el funcionario público (Bautista, 2009). En su labor cotidiana, los servidores públicos se enfrentan a diversos conflictos, que en muchas ocasiones plantean dilemas éticos, para resolverlos de manera adecuada, es importante que los funcionarios cuenten con los conocimientos y habilidades necesarias, primero para reconocer las connotaciones éticas del conflicto y, en segundo lugar, para enfrentarlo de un modo que pueda calificarse como ético; la respuesta, además, deberá ser acorde a los valores de la dependencia o entidad, el bien común y el interés general.

La ausencia de valores y, en especial, de ética, genera un aumento de vicios y antivalores dentro de la función pública, como la corrupción y da por resultado la pérdida de confianza ciudadana en las instituciones (Bautista, 2009). Los principios éticos y los valores en la Administración Pública no son restricciones o limitantes para su eficaz actividad, son garantías para una mejor gestión pública (Rodríguez-Arana, 2017: 76), para obtener mejores resultados en el servicio público, puesto que cuando el funcionario público posee valores éticos es más prudente, mantiene el dominio sobre sí mismo y cumple con las obligaciones que le impone su cargo; en consecuencia, la aplicación adecuada de los valores conlleva el buen gobierno.

Como señala Bautista, lo que importa a la ética es la puesta en práctica de los valores, actos concretos orientados hacia el interés general; por ello los funcionarios públicos deben conocer los valores y ejecutarlos, ponerlos en acción (Bautista, 2009: 76).

Para ello, es indispensable que se brinde una formación ética a los funcionarios públicos, tanto en su etapa de formación como de manera continua, en la cual se tenga en cuenta que no sólo se requieren conocimientos teóricos, sino que éstos deben tener una aplicación directa en su práctica cotidiana, deben adquirir un conjunto de hábitos operativos que le caractericen, en palabras de Rodríguez-Arana, como un verdadero servidor público, como un gestor de intereses colectivo que busca su instauración en la sociedad (Rodríguez-Arana, 2017: 77).

La incorporación plena de la ética en la gestión pública no se limita a la formación de los funcionarios públicos, es indispensable contar con un andamiaje normativo e institucional fortalecido con el acuerdo y el compromiso entre el gobierno y la ciudadanía, enfocado al logro del interés general y el bien común.

II. Acciones para fomentar la ética y la integridad en la Administración Pública Federal mexicana

Un fomento serio de la ética en los asuntos públicos debe involucrar a todos los actores sociales; para ser fructífero no puede ser únicamente una iniciativa unilateral de la Administración, debe ser un compromiso de las autoridades y de la sociedad en su conjunto. De acuerdo con Bautista, esta iniciativa debe contar, al menos, con tres elementos básicos: un marco normativo que regule la conducta de los servidores públicos, un área encargada de su promoción y que vigile su cumplimiento, así como programas incluidos en los planes de gobierno y políticas públicas para el fomento de la ética (Bautista, 2009:93).

A. Contar con un marco normativo

Respecto de este elemento, nuestro país cuenta con disposiciones constitucionales y legislativas en materia de ética e integridad pública, las cuales se reforzaron con la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015, por la cual se creó el Sistema Nacional Anticorrupción.

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos. Esta instancia se integra por el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales.

La creación del SNA se acompañó con la expedición de tres leyes: la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

Para el objeto de este trabajo, nos enfocaremos en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Iniciemos con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, de la cual destacamos algunos de sus objetivos:

- Establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas;
- Establecer las directrices básicas que definan la coordinación para la generación de políticas públicas en materia de prevención de la corrupción;
- Establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos;
- Crear las bases mínimas para que todo órgano del Estado establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público⁹.

Además, reconoce como *principios rectores del servicio público* a la legalidad, la objetividad, el profesionalismo, la honradez, la lealtad, la imparcialidad, la eficiencia, la eficacia, la equidad, la transparencia, la economía, la integridad y la competencia por mérito.

⁹ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 2, fracciones II, IV, VII y VIII.

Por su parte, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en su capítulo II, establece los *principios que los servidores públicos deben observar en el ejercicio de sus funciones*, en un sentido similar a los principios considerados en la fracción III del artículo 109 constitucional, los cuales son: disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia; además indica una serie *directrices para su efectiva aplicación*¹⁰:

- Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regular el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones.
- Conducirse con rectitud, sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización.
- Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población.
- Dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitirán influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva.
- Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades.
- Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

¹⁰ Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 7.

- Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución.
- Corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido, tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y preservarán el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general.
- Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones.
- Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometa al Estado mexicano.

Además, los servidores públicos deben observar el Código de Ética del ente público para el cual laboran, para que en su actuación impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño¹¹.

De manera complementaria, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal establece como *obligación de los servidores públicos ejercer sus funciones con estricto apego a los principios* de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y conforme a los principios rectores del Sistema del Servicio Profesional de Carrera: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.

Cabe resaltar que tanto la Ley General de Responsabilidades Administrativas como la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción obligan a los entes públicos¹² a *crear y man-*

¹¹ Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 6.

¹² De acuerdo con el artículo 3, fracción X de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se entiende por ente público 1 Poder Legislativo, al Poder Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus homólogos de las entidades federativas; los municipios y alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades, la Procuraduría General de la República y las fiscalías o procuradurías locales, los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los poderes judiciales, las Empresas Productivas del Estado, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos público de los tres órdenes de gobierno.

*tener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado y la actuación ética y responsable de cada servidor público*¹³.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas, en su Título Segundo, establece los lineamientos generales para el desarrollo de *mecanismos generales para prevenir la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción*, a cargo de la Secretaría de la Función Pública (SFP), sus homólogas locales y los Órganos Internos de Control (OIC), que consisten en la emisión y observancia de un Código de Ética¹⁴ y la implementación de acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus funciones¹⁵; los resultados de las acciones desarrolladas se evaluarán anualmente, se propondrán las modificaciones necesarias y se informarán a la SFP¹⁶.

Otra importante medida de prevención, a cargo de la SFP y sus similares locales, es la suscripción de convenios de colaboración con las personas físicas o morales que participen en contrataciones públicas, cámaras empresariales, organizaciones industriales o de comercio, con el propósito de orientarles en el diseño y desarrollo de mecanismos de autorregulación que incluyan la instrumentación de controles internos y un programa de integridad que les permita asegurar el desarrollo de una cultura ética en su organización¹⁷.

1. El Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal

A nivel internacional, tanto en el ámbito empresarial como gubernamental, existe un consenso respecto de la importancia

¹³ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 5 y Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 6.

¹⁴ Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 16.

¹⁵ Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 15.

¹⁶ Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 17.

¹⁷ Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 21. En el artículo 25 se establecen los elementos mínimos para una política de integridad de las personas morales.

de los Códigos de Ética, se les considera un instrumento indispensable para fomentar la ética y prevenir la comisión de faltas, en ellos se articulan los valores y las responsabilidades, obligaciones y objetivos éticos de una organización y sus integrantes (Montuschi, 2007).

A los gobiernos, en lo particular, los códigos les permiten promover los valores deseables entre sus funcionarios y, con ello, evitar actitudes antiéticas; además al formar parte del marco normativo regula la actuación de los integrantes de las instituciones públicas.

Es por ello que, el 20 de agosto de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de integridad para el ejercicio de la función pública y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés”.

Este Acuerdo tiene la finalidad de complementar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia al dar a conocer valores y reglas claras de integridad que, por su importancia, y al ser aceptados de manera general por la sociedad, deben ser intrínsecos al servicio público y, por ello, regir la actuación de los servidores públicos de la Administración Pública Federal. Si bien, la adopción de este acuerdo responde a una obligación impuesta tanto por la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción como de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; es importante considerar que su adopción también se justifica en razones prácticas: la ética promueve un mejor desempeño de la función pública y el cumplimiento de los programas de gobierno.

Iniciemos en con el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal¹⁸, el cual establece los principios que todo

¹⁸ Disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/codigo-de-etica-de-los-servidores-publicos-del-gobierno-federal-94426>

servidor público debe observar y los valores que debe anteponer en el desempeño de sus funciones.

El Código de Ética dispone como principios que todo servidor público debe observar en el desempeño de sus funciones: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; y los valores que debe anteponer al desempeño de su cargo son: interés público, respeto, respeto los derechos humanos, igualdad y no discriminación, equidad de género, entorno cultural y ecológico, integridad, cooperación, liderazgo, transparencia y rendición de cuentas.

Por su parte, las Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública¹⁹, establecen preceptos de conducta en general, para todos los servidores públicos, como actuación pública, información pública, desempeño permanente con integridad y cooperación con integridad y pautas específicas para funcionarios que en el ejercicio de sus atribuciones participan en contrataciones públicas, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones; programas gubernamentales; trámites y servicios; recursos humanos; administración de bienes muebles e inmuebles; procesos de evaluación; control interno y procedimientos administrativos.

Por último, los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento, a través de los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés; establecen las bases para la integración, organización y funcionamiento de los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés; cabe señalar que fueron modificados por medio de un acuerdo publicado en el Diario Oficial el 22 de agosto de 2017. En el próximo apartado expondremos las atribuciones con las que cuentan dichos órganos colegiados.

¹⁹ Las Reglas de Integridad pueden ser consultadas a través de: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/188655/ReglasdeIntegridadParaEjercicioFuncionPublica.pdf>.

B. Área encargada de su promoción y vigilancia

En lo referente al segundo elemento, un área para el fomento y vigilancia de la ética, las entidades encargadas de esta importante labor son la SFP, principalmente a través de su Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Interés, y los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Intereses.

1. La Secretaría de la Función Pública

En 1983, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCGF), la cual se encargaría del control y la evaluación de los programas ejecutados por la Administración Pública Federal, como parte del programa de “Renovación moral”, propuesto por el entonces presidente, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado. En 1995, la SCGF cambia de nombre a Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Finalmente, en el año 2002, adopta el nombre de Secretaría de la Función Pública.

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la SFP es la dependencia encargada de formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la integridad en la gestión pública; establecer mecanismos para prevenir actos u omisiones que puedan dar origen a responsabilidades administrativas y emitir tanto el Código de Ética para los Servidores Públicos del Gobierno Federal y las Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública²⁰.

Además, conforme al artículo 113, fracción I, constitucional y el artículo 10 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Secretaría forma parte del Comité Coordinador de dicho Sistema y es autoridad para aplicar la Ley General de Responsabilidades Administrativas, encargada, en el ámbito

²⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 37, fracciones XVIII, XIX, XXIII y XXVIII.

de sus competencias, de la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas.

De acuerdo con su Reglamento Interior, la SFP realiza estas acciones a través de la Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Interés, a quien le corresponde, principalmente, el diseño, implementación, evaluación, asesoría y consulta en materia de ética, integridad pública y prevención de conflictos de intereses.

a) La Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflicto de Intereses de la Secretaría de la Función Pública

La Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses (UEIPPCI), antes Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés, fue creada a partir de una reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de octubre de 2015. El 19 de julio de 2017 se modificó de nueva cuenta el Reglamento Interior de la Secretaría, el cual, en su artículo 29 se establece la denominación actual de la UEIPPCI y sus principales atribuciones:

- Formular y someter a consideración del Subsecretario de la Función Pública, los proyectos de políticas, lineamientos, estrategias y demás instrumentos de carácter general, para establecer acciones en materia de ética, integridad pública y prevención de conflictos de intereses de los servidores públicos de las dependencias, las entidades y la Procuraduría General de la República.
- Fungir como órgano de asesoría y consulta en materia de ética, integridad pública y prevención de conflictos de intereses en el desempeño del servicio público.
- Emitir opinión sobre la posible actualización de conflictos de interés a cargo de los servidores público de la Administración Pública Federal.
- Establecer las bases para que los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses reconozcan y

estimulen las acciones, medidas o conductas ejemplares de unidades administrativas o servidores públicos en materia de ética, integridad pública y prevención de conflictos de intereses.

- Formular propuestas para el fortalecimiento del control de la gestión pública y cultura organizacional, a partir de las evaluaciones que realice en materia de ética, integridad pública, prevención de conflictos de intereses, además de la operación y funcionamiento de los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Intereses.

Así, a la UEIPPCI le corresponde, principalmente, el diseño, implementación, evaluación, asesoría y consulta en materia de ética, integridad pública y prevención de conflictos de intereses. Asimismo, emite opiniones respecto a la posible actualización de posibles conflictos, a cargo de servidores públicos de la Administración Pública Federal, a solicitud de las unidades administrativas de la SFP.

Además, opera el Sistema de seguimiento, Evaluación y Coordinación de las actividades de los Comités de Ética y Prevención de los Conflictos de Interés y el Sistema para que los particulares presenten un manifiesto de vínculos con servidores públicos en contrataciones públicas, otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones.

2. Los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés

De acuerdo con los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento, a través de los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés, cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal cuenta con un Comités de Ética, el cual es un órgano colegiado, plural, integrado por servidores públicos de los distintos niveles jerárquicos, nominados y electos democráticamente, por un período de dos años y que se renueva de manera escalonada.

La finalidad de los Comités es fomentar la ética y la integridad pública al interior de su dependencia o entidad, para lograr una mejora constante del clima y cultura organizacional, la cual se alcanzará por el desarrollo de las siguientes acciones permanentes:

- Difusión de los valores y principios tanto del Código de Ética como del Código de Conducta de la dependencia o entidad.
- Capacitación en temas de ética, integridad y prevención de conflictos de intereses.
- Seguimiento y evaluación de la implementación y cumplimiento del Código de Conducta de la dependencia o entidad.
- Identificación, pronunciamiento, impulso y seguimiento a las acciones de mejora para la prevención de incumplimientos a los valores, principios y a las reglas de integridad, y
- Emisión de opiniones y recomendaciones no vinculantes derivadas del conocimiento de denuncias, por actos presuntamente contrarios o violatorios del Código de Ética, el Código de Conducta o las Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública.

Los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés tienen las siguientes funciones:

- Elaborar, revisar y/o actualizar el Código de Conducta de su dependencia o entidad.
- Establecer mecanismos para verificar la aplicación y cumplimiento del Código de Ética, las Reglas de Integridad y el Código de Conducta, para lo cual determinará los indicadores correspondientes y el método de evaluación de los resultados que se obtengan.
- Fungir como órgano de consulta y asesoría en asuntos relacionados con la observancia y aplicación del Código de Conducta.

- Elaborar y difundir un protocolo de atención respecto de los actos u omisiones que impliquen un incumplimiento de los Códigos de Ética, de Conducta y a las Reglas de Integridad.
- Definir el procedimiento para la presentación de denuncias respecto de los presuntos actos u omisiones de incumplimiento y formular las observaciones y recomendaciones correspondientes.
- Difundir y promover el contenido del Código de Ética, de las Reglas de Integridad y del Código de Conducta.
- Realizar programas de capacitación y sensibilización en materia de ética, integridad y prevención de conflictos de interés.
- Informar a la UEIPCI si la dependencia tiene áreas susceptibles a la corrupción o conflictos de intereses, para que se refuerce la capacitación específica para dichas áreas.

El vínculo entre la SFP y cada uno de los Comités es la UEIPCI, la cual tiene respecto de los Comités, las siguientes atribuciones:

- Vigilar su integración, operación y funcionamiento. En caso de ser necesario, podrá emitir las observaciones necesarias para alinear sus objetivos con los que persigue el gobierno federal.
- Fomentar la implementación de la política pública de integridad a través de la capacitación, sensibilización y difusión del Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal y de las Reglas de Integridad para el ejercicio de la Función Pública.

Además, anualmente, la UEIPCI programa, coordina, da seguimiento y realiza una evaluación del cumplimiento de las acciones que realizan las dependencias y entidades para fortalecer la cultura organizacional en las materias de ética, integridad, integridad pública y prevención de conflictos de intereses.

Al 15 de mayo de 2018, están conformados 304 Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, integrados por 5,181 servidores públicos. En 2017, la UEIPPCI evaluó a los Comités respecto de su gestión y actuación al interior de sus respectivas entidades o dependencias; en promedio obtuvieron una calificación de 86.8 de 100 puntos posibles, de los 299 Comités evaluados, 207 obtuvieron una calificación mayor a 91 puntos, es decir, el 69% de los Comités tuvieron un desempeño de excelencia.

C. Programas incluidos en los planes de gobierno y otras acciones implementadas

Respecto de este elemento, diversas acciones en materia de ética e integridad pública, así como sobre prevención de conflictos de interés y de actos de corrupción están integrados en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, establece que para lograr la Meta Nacional “Un México en Paz”, es indispensable fortalecer las instituciones mediante el combate a la corrupción y el fomento de una mayor rendición de cuentas; de acuerdo con el Plan, la corrupción es la consecuencia de distintas formas de transgresión al Estado de Derecho, por lo que no puede combatirse de manera eficaz si sólo se persigue a quienes han cometido alguna falta, sino construyendo garantías y creando políticas integrales que prevengan y disminuyan la incidencia de dichas conductas.

En ese sentido, en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018, con el objetivo de consolidar un gobierno más abierto al escrutinio público, es necesario que la función pública se apegue a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, con el propósito de que impere invariablemente en los servidores públicos una conducta ética que fortalezca las instituciones públicas y a la vez responda a las necesidades de la sociedad.

Además, el 2 de febrero de 2015, el Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto, anunció ocho acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y los conflictos de interés, las cuales han sido implementadas por la SFP. En los siguientes párrafos expondremos las diversas acciones realizadas en ese sentido.

Primera acción: Declaración patrimonial y de posible conflicto de interés.

El 29 de abril de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se dan a conocer los formatos que deberán utilizarse para presentar las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos, en el cual se incluye un apartado referente a la declaración de posible conflicto de intereses. Con ello, se obliga a todos los servidores públicos a presentar, además de su declaración patrimonial, una declaración referente a posibles conflictos de interés.

En esta declaración se incluye información relacionada con puestos, cargos, comisiones, actividades o poderes que el declarante desempeñe en órganos directivos o asociaciones privadas, además debe señalar la frecuencia con la que participa y si lo ha hecho antes o durante su servicio público. También deben incluirse participaciones económicas o financieras, convenios, contratos, compromisos o acuerdos que tengan valor económico que el declarante tenga con personas físicas o morales.

En el período del 1 al 31 de mayo de 2017, de un total de 197,439 servidores públicos se recibieron 195,483 declaraciones de situación patrimonial; de ellas, 2,769 servidores públicos manifestaron la existencia de posibles conflictos de interés.

Segunda acción: Creación de la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés.

Como explicamos en los párrafos previos, el 20 de octubre de 2015, se creó la Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses (UEIPPCI) al interior de la SFP. A

esta Unidad le corresponde el diseño de las políticas, reglas e instrumentos para promover acciones a favor de la integridad y para prevenir posibles conflictos de intereses, mediante la elaboración de recomendaciones.

Tercera acción: Elaboración de un Código de Ética y de Reglas de Integridad.

A través de esta acción se dispuso la emisión de nuevas reglas de ética e integridad que complementarían lo dispuesto en el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal publicado el 31 de julio de 2002 en el Diario Oficial de la Federación. El objetivo de esta acción fue transitar de una simple declaración de principios a un protocolo que normara el comportamiento de los servidores públicos; en ese sentido, la Secretaría de la Función Pública elaboró una propuesta que dio origen al Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la Función Pública y los Lineamientos para propiciar la integridad de los servidores públicos y para fomentar acciones permanentes que favorezcan el comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de los Conflictos de Interés, cuyo contenido explicamos en el anterior apartado.

Cuarta acción: Establecimiento de Protocolos de actuación de los servidores públicos en contrataciones públicas, otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones

Esta acción ordenó la creación de protocolos para guiar el contacto entre los particulares y los funcionarios responsables de tomar decisiones en los procedimientos de contrataciones públicas, licencias, concesiones y permisos. Para ello, la Secretaría de la Función Pública elaboró el Protocolo de Actuación en materia de Contrataciones Públicas, otorgamiento y prórroga de Permisos, Autorizaciones y Concesiones, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2015. El objetivo del Protocolo es promover las mejores prácticas en materia de

combate a la corrupción y prevención de conflictos de interés y promover la colaboración entre la ciudadanía y el gobierno para el fortalecimiento de la ética y la integridad en el servicio público.

Cabe señalar que este Protocolo se ha modificado en dos ocasiones, el 19 de febrero de 2016 y el 28 de febrero de 2017. Ésta última modificación atiende las principales recomendaciones emitidas por la OCDE en su estudio sobre integridad en México; con ello disminuyó sustancialmente el impacto presupuestario que implicaba la grabación de llamadas telefónicas y la video grabación de reuniones, visitas y actos públicos relacionados con dichos procedimientos.

Asimismo, el Protocolo señala que los particulares podrán presentar un manifiesto de vínculos y relaciones con servidores públicos de alto nivel y con aquellos que participan en los procedimientos materia del Protocolo. Este manifiesto se presenta en el sistema electrónico habilitado por la SFP, el cual está disponible en el sitio www.manifiesto.funcionpublica.gob.mx.

Cabe señalar que este Protocolo estará vigente en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción expide el Protocolo de Actuación en Materia de Contrataciones Públicas, conforme a lo establecido en el artículo 44 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Es importante destacar que la UEIPPCI está facultada para atender consultas relacionadas con este Protocolo, en el período comprendido del 1 de enero al 23 de mayo de 2018, brindó 330 consultas al respecto.

Quinta acción: Registro de servidores públicos que intervienen en contrataciones públicas.

Para fortalecer la cuarta acción ejecutiva, se solicitó a todas las dependencias y entidades de la Administración Pública

Federal identificar y clasificar el nivel de responsabilidad de los servidores públicos que intervienen en los procedimientos de contrataciones públicas, concesiones, licencias, permisos y autorizaciones, así como en la enajenación de bienes muebles de la APF y en la asignación y emisión de dictámenes en materia de avalúos y justipreciación de rentas. La SFP integró este registro que, al 15 de noviembre de 2017, incluía a 16,263 servidores públicos.

Sexta acción: Ventanilla Única Nacional

Esta acción forma parte de la Estrategia Digital Nacional y del Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto. La Ventanilla Única Nacional facilita el acceso a cualquier persona interesada, desde cualquier lugar, dispositivo y hora, el acceso a toda la información, trámites y servicios a cargo del gobierno federal a través del portal www.gob.mx.

La implementación de esta acción promueve la transparencia, la rendición de cuentas y la innovación, mientras reduce espacios posibles o potenciales de corrupción, al eliminar la interacción entre los particulares y los funcionarios públicos federales. Al 30 de junio de 2018, el portal www.gob.mx contaba con 1,112,218,097 visitas e incluía la información de 18 dependencias y 299 entidades de la Administración Pública Federal.

En especial, a través de www.gob.mx/tramites se facilita el acceso a más de 5,600 trámites y servicios, de los cuales destacan el acta de nacimiento en línea y la cédula profesional electrónica. Es importante señalar que el nivel de satisfacción de los usuarios al realizar un trámite es del 85%.

Séptima acción: Lista de proveedores sancionados por el Gobierno Federal y sus causas

En cumplimiento de esta acción, la SFP, fortaleció el Directorio de Proveedores y Contratistas Sancionados, a través del cual se da

a conocer un listado de proveedores, que han sido sancionados por los Órganos Internos de Control de las distintas dependencias y entidades. Este Directorio, disponible en el portal del sistema electrónico de información pública Gubernamental Compra Net, se mantiene actualizado permanentemente e incluye las causas que motivaron las sanciones.

Al 30 de abril de 2018, se tienen registradas 1,765 sanciones impuestas por la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control a licitantes, proveedores y contratistas que infringieron las disposiciones legales de contrataciones públicas y que participaron en cualquiera de sus modalidades con el gobierno federal, con las entidades federativas, municipios o alcaldías de la Ciudad de México, con cargo total o parcial a recursos federales.

Octava acción: Ampliar los mecanismos de colaboración con el sector privado.

Para ampliar los mecanismos de colaboración con el sector privado, la Secretaría de la Función Pública ha celebrado convenios de colaboración en materia de transparencia, integridad y combate a la corrupción con diversos organismos empresariales, entre los que destaca el Consejo Coordinador Empresarial.

En este contexto, se estableció de manera conjunta con la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), la mesa de trabajo “Identificación y mejora de los trámites más proclives a la corrupción, así como de aspectos normativos”, la cual busca proponer esquemas que contribuyan a la disminución de espacios de discrecionalidad, modernizar y simplificar procesos y normas, además de conocer el nivel de satisfacción de las personas usuarias de los trámites. Gracias a este trabajo colaborativo, se han identificado 224 trámites de alto impacto para el sector empresarial susceptibles de acciones de mejora, las cuales ya se implementan.

Además, la UEIPPCI elaboró el Modelo de Programa de Integridad Empresarial, con la finalidad de orientar al sector privado en la implementación de la política pública establecida en los artículos 21 y 25 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. La International Chamber of Commerce y la Confederación Patronal de la República Mexicana hicieron importantes aportaciones para fortalecer este modelo, el cual fue presentado el 12 de junio de 2017 ante diversas Cámaras de Comercio, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Desde esa fecha se ha realizado una importante labor de socialización del Modelo, por lo cual se ha compartido con las 160 empresas más influyentes, según el índice elaborado por la revista “Expansión” y, además, la UEIPPCI brinda asesorías sobre su implementación.

Conclusiones

A nivel global, existe una importante crisis de confianza ciudadana respecto de las instituciones y autoridades, alimentada por diversos escándalos relacionados con actos indebidos o de corrupción cometidos por funcionarios públicos. Estos actos ofenden a la ciudadanía, la cual tiene el derecho a exigir a sus gobernantes y funcionarios probidad, eficiencia y un limpio manejo de todos y cada uno de los asuntos públicos.

Como autoridades, debemos tener en mente que los ciudadanos son titulares del derecho a la buena administración y al buen gobierno, por el cual se garantiza que la administración pública será receptiva, eficaz y eficiente, que la prestación de servicios públicos se realizará conforme a los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad y calidad; que las autoridades respetarán la garantía de audiencia previa y que los asuntos se resolverán de manera imparcial y equitativa, dentro de un plazo razonable y de conformidad con las formalidades esenciales del procedimiento.

La Administración Pública es institución al servicio de los intereses generales, al servicio de la comunidad y que con su

labor cotidiana contribuye a la satisfacción de las necesidades básicas, vitales y culturales de sus ciudadanos, considerados como seres autónomos. El buen gobierno, por su parte, es una forma de ejercicio del poder que se caracteriza por la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación de la sociedad civil y el estado de derecho, en el cual se utilizan los recursos disponibles para promover el desarrollo económico y social. Para lograrlo el Estado debe ser un ente de interés público, que cuente con una burocracia honrada, eficiente y eficaz y una relación con la sociedad que permita a todos los actores exigir al gobierno el mantenimiento del estado de derecho y el cumplimiento de sus planes y programas.

Para materializar el derecho a la buena administración y al buen gobierno, se requiere entonces de la ética y la integridad en la gestión pública. En este sentido, la ética pública guía las acciones de los funcionarios públicos hacia la satisfacción del interés general, reduce la posibilidad de arbitrariedades en el ejercicio del poder, además de propiciar y mantener la confianza ciudadana en la administración, lo que contribuye a mejorar su calidad.

La Ética Pública, es la ciencia que estudia la corrección de los actos humanos, libres, realizados por los funcionarios públicos, en orden al interés general, el bien común y el servicio a la sociedad.

Su función es brindar los principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta de las personas que desempeñan una función pública, es decir, se materializarán en cada acto realizado por el funcionario público.

Los principios éticos y los valores en la Administración Pública o son restricciones o limitaciones para su actividad, son garantías para una mejor gestión pública, puesto que cuando un funcionario público posee valores éticos es más prudente, mantiene el dominio sobre sí mismos y cumple con las obligaciones que le impone su cargo; en consecuencia, la aplicación adecuada de los valores conlleva el buen gobierno.

Por ello es indispensable que se brinde a los funcionarios públicos una formación ética, tanto en la etapa de formación como de manera continua, en la cual se le brinden tanto los conocimientos teóricos como las herramientas necesarias para aplicarlos en su práctica cotidiana de manera efectiva.

Sin embargo, la incorporación plena de la ética en la gestión pública no se limita a la formación de los funcionarios públicos, es indispensable contar con un andamiaje normativo e institucional, planes y programas, así como el acuerdo y compromiso entre el gobierno y la ciudadanía, enfocado al logro del interés general y el bien común.

En este sentido, nuestro país cuenta con un marco normativo complejo en materia de ética e integridad públicas, el cual se reforzó con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, en especial con la adopción tanto de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción como de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, las cuales establecen los principios rectores del servicio público, los principios que los servidores públicos deben observar en el ejercicio de sus funciones y directrices para su efectiva aplicación.

Ambas leyes se complementan con el Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la Función Pública y los Lineamientos Generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses.

Las entidades encargadas de promover la ética y la integridad en la Administración Pública Federal, así como de vigilar el cumplimiento del marco normativo, es la Secretaría de la Función Pública, en especial su Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses, y los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés. Al 15 de mayo de 2018, se ha integrado 304 Comités.

Tanto el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 como el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018 contemplan políticas integrales para el combate de la corrupción y el fortalecimiento de una conducta ética entre los funcionarios públicos, que fortalezca las instituciones y que responda a las necesidades de la sociedad.

Ambos programas se fortalecieron con las ocho Acciones Ejecutivas para Prevenir la Corrupción y los Conflictos de Interés, emitidas por la Presidencia de la República el 2 de febrero de 2015, las cuales han sido implementadas por la Secretaría de la Función Pública.

Es necesario reconocer el valor de las acciones implementadas para fomentar la integridad y la ética pública en la Administración Pública, las cuales se complementan con las acciones para prevenir actos de corrupción promovidas por el Sistema Nacional Anticorrupción. Sin embargo, no debemos limitarnos a ello, debemos procurar que estas acciones den paso a un profundo cambio institucional, social y cultural que permita a la Administración Pública cumplir con su fin último: servir a la sociedad y lograr el bien común.

Bibliografía

Acuerdo por el que se modifica el diverso que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (2017). México.

Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de integridad para el ejercicio de la función pública y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de

- los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (2015). México.
- Aguilera Izaguirre, G. (2015), “El derecho a la buena administración: Un instrumento para prevenir la corrupción en la administración pública en México”, En Por una nueva ética de lo público en México: Experiencias sobre el impacto de la corrupción en la eficiencia gubernamental, Fontamara, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- Bautista, O.D. (2009). Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.
- Camps, V. (2010), “Solidaridad, responsabilidad y tolerancia”, En Ética Pública, Siglo XXI Editores, México.
- Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006). Uruguay.
- Franciskovic, J. (2013), “Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas”, En Journal of Economics, Finance and Administrative Science, No. 18, p. 28-32.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2017), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, ENVIPE 2017, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2018), Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, ENCIG 2017, México.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas (2016). México.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (2016). México.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976), México.
- Michellini, D.J. (2007), “Bien común y ética pública. Alcances y límites del concepto tradicional del bien común” en Tópicos, No. 15, pp. 31-54.
- Montuschi, L. (2007), “¿Para qué sirven los códigos de ética?” en Análisis, No. 47, pp. 2-5.

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán
Christian M. Sánchez Jáuregui
(Compiladores)

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos,
OCDE (2017), Recomendaciones del Consejo de la OCDE
sobre integridad pública, Francia.

Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2017), “La ética pública
constitucional y la buena administración”, En Revista de
Administración Pública, vol, LII, no. 3, pp. 67-85.

1.4 La mejora administrativa como vía de prevención de la corrupción

Aida Morales Soriano

Resumen

La corrupción es un problema que afecta los ingresos de los Estados, el libre comercio y ahuyenta a los inversionistas. Sus consecuencias son diversas, provoca una deslegitimación de la acción política, inequidad social, desconfianza ciudadana, entre otras.

Existe actualmente un debate sobre la manera en que debe combatirse la corrupción de manera efectiva. Hay quienes sostienen que debe hacerse a través de la cultura de la legalidad, como vía para asegurar la transparencia y el Estado de derecho, ya que en ello se fundamenta en la solidez de las instituciones, su marco jurídico y las acciones en respuesta a la ciudadanía.

Sin embargo, hay quienes consideran que el combate a la corrupción no es posible sin una mejora administrativa, pues las instituciones y las leyes por sí solas no producen el cambio hacia la probidad, sino que involucra un proceso permanente que incluso contempla la participación activa de la ciudadanía. En ese orden de ideas, este trabajo parte de la premisa que la corrupción es un fenómeno multifactorial y multicausal, y así deben concebirse las soluciones.

Introducción

El Banco Mundial (BM) ha señalado que “la corrupción tiende a surgir cuando las instituciones son débiles y las políticas públicas generan rentas económicas” (BANCO MUNDIAL, 1997: 12).

Desde esta perspectiva, se plantean algunas características de la mejora administrativa y el impacto positivo que puede tener en la lucha contra la corrupción.

La complejidad del combate a la corrupción muestra las dificultades de plantear soluciones y acciones que evidencien resultados concretos y esos resultados no son de corto plazo, ni se producen sin transformaciones importantes en torno a las instituciones, las políticas y la participación de la ciudadanía.

En la actualidad existe un debate sobre la manera en que debe combatirse la corrupción de manera efectiva. Hay quienes sostienen que debe hacerse a través de la cultura de la legalidad, como vía para asegurar la transparencia y el Estado de derecho, ya que en ello se fundamenta en la solidez de las instituciones, su marco jurídico y las acciones en respuesta a la ciudadanía.

Sin embargo, hay quienes consideran que el combate a la corrupción no es posible sin una mejora administrativa, pues las instituciones y las leyes por sí solas no producen el cambio hacia la probidad, sino que involucra un proceso permanente que incluso contempla la participación activa de la ciudadanía.

En este análisis, se parte de la premisa que la corrupción es un fenómeno multifactorial y multicausal, y así deben concebirse las soluciones. Por ello, la lucha contra la corrupción no puede centrarse solamente en herramientas preventivas, pero debe reconocerse que éstas pueden propiciar condiciones que eviten la existencia de actos de corrupción.

En ese orden de ideas, este trabajo se divide en cuatro partes. En la primera, se plantean características propias del concepto de corrupción. En la segunda, se establecen antecedentes relevantes de mejora administrativa y su vínculo con la corrupción. En la tercera se definen algunos indicadores de mejora administrativa y de corrupción, así como la relación entre estos. Finalmente, en la cuarta sección, se abordan dos casos emblemáticos donde la mejora administrativa ha impactado en la reducción de casos asociados a corrupción de servidores públicos.

I. La corrupción

La palabra proviene del latín *corruptio* (resultado de la acción de corromper), lo que confirma que el fenómeno no es nuevo ni propio de un país en particular. Es decir, no se trata de un fenómeno aislado, que responda a características particulares de una población.

En general la corrupción se presenta cuando una persona obtiene indebidamente un beneficio personal a partir de bienes o servicios públicos, creando costos y perjuicios para la sociedad en general. Por ello, Transparencia Internacional define a la corrupción como el abuso con fines de lucro personal, del poder delegado.

Sin embargo, el concepto de corrupción no es unívoco e incluso incluye diferentes elementos, lo cual también refleja la complejidad del tema y la variedad de actividades (acciones u omisiones) que engloba el concepto.

Los expertos internacionales (entre ellos Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el Fondo Monetario Institucional) coinciden en que la corrupción afecta los ingresos de los Estados, afecta el libre comercio y ahuyenta a los inversionistas. La corrupción también está vinculada con la gobernanza, ya que afecta la eficiencia y efectividad.

En efecto, las consecuencias de la corrupción son múltiples, e incluso se traducen en deslegitimación de la acción pública, incentivos para la apatía cívica, ineficacia a medio y largo plazo e inequidad social.

Por ello no resulta exagerado afirmar que la corrupción desgasta la capacidad del Estado para crear mejores condiciones de vida para todos sus integrantes.

El fenómeno de la corrupción al interior de la administración pública es extremadamente complejo, y comprenderlo requiere

un análisis de diferentes factores, entre ellos: el entorno social y político, la complejidad y equidad de las estructuras y procedimientos organizacionales que generan impunidad, planificación y existencia de controles así como de sistemas de autogestión y autocontrol, e incluso la existencia en mayor o menor grado de ética de los servidores públicos – con independencia o no de una necesidad económica.

Otro factor importante es el tecnológico, ya que mientras los trámites y servicios se encuentren más automatizados a través de medios informáticos, se reducirá el margen de discrecionalidad de los servidores, reduciendo las oportunidades de corrupción; aunque, por otra parte, una automatización absoluta, se traduce en una visión reduccionista y estricta que puede afectar al gobernado.

II. La mejora administrativa

En los últimos años, en un intento por superar los desafíos que se presentan al “viejo” modelo administrativo aparecen nuevos paradigmas y tendencias de reforma de la gestión pública.

Desde finales de la década de los años setenta, se viene dando un proceso evolutivo de los modelos de gestión y organización pública que se traducen en necesidades diferentes de organización para enfrentar desafíos que se presentan como consecuencia de las crisis fiscales, económicas y políticas.

Por ello, a principios de la década de los 90, a nivel mundial se conceptualizó la Nueva Gestión Pública (NGP), a partir de la cual se implantaron prácticas gerenciales del sector privado a la administración pública. Entre ellas cabe destacar la adopción de un modelo orientado a resultados, mayor ponderación de valores de la gestión (primordialmente eficiencia y eficacia).

Bajo este modelo, la mejora administrativa (entendida como aplicación de mejores prácticas en la organización, reformas a su marco regulatorio, y la rendición de cuentas mediante

la generación y difusión de información sobre su desempeño institucional), resulta una herramienta útil cuya finalidad es fomentar una cultura burocrática más eficiente, generando contrapesos para la discrecionalidad.

En ese sentido, diversos autores han afirmado que la mejora administrativa aumenta la eficiencia y disminuye las posibilidades de fraude y corrupción en la gestión, al reducir pasos y trámites y maximizar el uso de nuevas tecnologías.

Desde el inicio del siglo XXI, el concepto de NGP se fortaleció y complementó con la introducción de la *gobernanza* en la práctica administrativa. Esta nueva forma de gobernar, se traduce en esquemas más abiertos, transparentes, participativos y colaborativos entre el Estado y los gobernados.

Lo anterior puede tener un impacto significativo en la lucha contra la corrupción, considerando que cuanto mejor conozca la sociedad cómo funciona la Administración Pública y la forma de tomar decisiones, se facilita la supervisión y control ciudadano, reduciendo las posibilidades de que se presenten actos corruptos.

De esta manera, la mejora administrativa y la gobernanza incorporan estrategias institucionales que fomentan las conductas deseables de los servidores públicos (por ejemplo, reducen el margen de discrecionalidad en su actuación al automatizar procesos) y de la organización misma, a través de procesos de mejora y perfeccionamiento continuo (al efectuar revisiones periódicas de procesos y normas, se busca hacerlos eficientes y eliminar los innecesarios: duplicados, contradictorios, obsoletos, etc.), conforme a los siguientes objetivos:

- a) Maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la Administración;
- b) Incrementar la efectividad de las instituciones; y,

- c) Minimizar costos de operación y administración de las dependencias y entidades (principalmente a través de un uso generalizado de herramientas tecnológicas).

En ese sentido, como afirma Prats, “según los entornos institucionales se incentivarán o desincentivarán más o menos los comportamientos corruptos”. (Prats, 2007: 16). Por ello, los principios de mejora administrativa (incluida la gobernanza) constituyen un instrumento útil para combatir la corrupción.

Un ejemplo claro de lo anterior se presenta en los trámites, pues a mayor cantidad o número de trámites requeridos (ineficacia administrativa), mayores son las oportunidades de que los funcionarios públicos promuevan o acepten prácticas de corrupción y mayor será el incentivo para que las empresas se impliquen en estas prácticas con el fin de acelerar los trámites (incluyendo la intermediación de “coyotes”).

De igual manera, en las contrataciones públicas, que junto con la anterior consisten en las actividades gubernamentales más proclives a la corrupción, donde la implementación del sistema público de compras (CompraNet), con la transparencia que da al proceso de compras, ha reducido significativamente el número de contrataciones que se otorgan de manera discrecional, aunque aún es perfeccionable.

No obstante lo antes señalado, se ha cuestionado que la capacidad de la mejora administrativa para combatir efectivamente la corrupción es limitada en tanto depende de la propia institución, es decir, forma parte de la propia gerencia de la entidad en análisis. Aunque es precisamente de ese elemento del que deriva su propia fortaleza, pues atiende a los propios fines y características de la institución.

En contraposición, otras visiones –como la cristalizada en la Constitución de la Ciudad de México– establecen un vínculo *a priori* entre buen gobierno (buena administración) y combate a la corrupción, como se observa en la siguiente transcripción:

Garantía del debido ejercicio y la probidad en la función pública.

1. Se garantiza el derecho a la buena administración a través de un gobierno abierto, integral, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero incluyente, y resiliente que procure el interés público y combata la corrupción. El gobierno abierto es un sistema que obliga a los entes públicos a informar a través de una plataforma de accesibilidad universal, de datos abiertos y apoyada en nuevas tecnologías que garanticen de forma completa y actualizada la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información. Asimismo, se deberán generar acciones y políticas públicas orientadas a la apertura gubernamental a fin de contribuir a la solución de los problemas públicos a través de instrumentos ciudadanos participativos, efectivos y transversales... (CPCM, 2017: Art. 60)

Si bien lo anterior no es falso, se corre el riesgo de simplificar los vínculos entre mejora administrativa y corrupción. Es decir, ¿el habitante de la CDMX tiene derecho a que la administración planee antes de actuar, evalúe después del hacer y retroalimente sus procesos con los resultados de la evaluación?

En este sentido, las administraciones públicas están obligadas a ser transparentes, rendir cuentas, impulsar el desarrollo sustentable, las políticas transversales de género, no discriminación, inclusión de personas con discapacidad, en síntesis, reinventarse permanente, ser instituciones pioneras.

La complejidad de esta misión es que no se puede cumplir en la imprevisión y la falta de planeación, la carencia de rutas críticas, sin tareas definidas, ni el uso de las tecnologías administrativas a nuestra disposición como la administración estratégica, el presupuesto por programas, el control interno, la automatización de procesos, el uso de herramientas informáticas de vanguardia, indicadores de desempeño precisos, entre otros.

III. Los indicadores como herramienta de mejora

a) Indicadores de corrupción

Los indicadores de medición permiten analizar cómo evoluciona el fenómeno de la corrupción a cualquier escala (internacional, regional, nacional o municipal) y a partir de los mismos se crean sistemas de monitoreo y de evaluación. Deben procurar arrojar información objetiva; pues sólo así se pueden identificar con mayor precisión los problemas más importantes y las posibilidades de seguimiento y control.

Sin embargo, dado que la corrupción deriva de actos de naturaleza ilegal y clandestina, obtener cifras precisas resulta sumamente complejo. Por un lado, los copartícipes no tienen incentivo para denunciar la situación y, por el otro, las instituciones frecuentemente no cuentan con registros administrativos fehacientes de estos casos.

Por ello, los organismos nacionales e internacionales han buscado alternativas para la medición de la corrupción, entre las cuales destacan las encuestas de opinión.

Por ejemplo, Transparencia Mexicana, el Capítulo Nacional de Transparencia Internacional en México, desde 1999 se ha dado a la tarea de elaborar el INCBG, (Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno) que mide la percepción de los ciudadanos sobre corrupción en los servicios públicos que brindan los gobiernos tanto federal, estatal y municipal.

Este índice se caracteriza por un alto grado de agregación y se basa en datos procedentes de encuestas. Si bien son de utilidad para comparar países, no permiten arribar a conclusiones más detalladas. Otra de sus limitantes es que se basa en percepciones y no en casos reales, por lo que puede generar distorsiones sobre la problemática que se enfrenta.

De esta manera, en el último Índice de Percepción de la Corrupción publicado, se ubica a México en el lugar 135 de

180 países, con una calificación de 29 en una escala del 0 al 100 (donde 0 es el país peor evaluado). Si bien esto nos dice mucho sobre nuestra posición en el mundo, no nos es útil para determinar las causas del problema ni sobre cuáles políticas públicas deben ser prioritarias para mejorar nuestra evaluación.

Por otra parte, de acuerdo con el estudio “Encuestas económicas OCDE: México 2017” (enero 2017), nuestro país se percibe como el país más corrupto e inseguro entre los 35 socios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. En el estudio de 2016, México fue el más corrupto de los 34 miembros de dicha organización.

En el “Estudio de la OCDE sobre integridad en México” (enero 2017), presenta un análisis sobre temas como integridad en la sociedad, gestión de conflictos de interés, protección de denunciantes de actos de corrupción, régimen disciplinario, ética pública, control interno y gestión de riesgos, así como propuestas concretas de acción.

Cabe señalar que el resultado de estos estudios se obtuvo previo al inicio de la operación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) (aun había nombramientos pendientes) y la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

También que en la percepción registrada no se distingue entre los diversos ámbitos de gobierno, lo que hace que el impacto de las acciones en la Federación pueda resultar mínimo en la mejora de esta percepción, si consideramos que las autoridades de mayor contacto con la ciudadanía son las locales y micro-locales.

Por ello, deben complementarse con otros indicadores a nivel nacional que incluyan datos específicos de las instituciones administrativas del país. Estos deben permitir comparaciones entre instituciones y regiones, de manera que sus resultados permitan una adecuada toma de decisiones en políticas gubernamentales.

b) Indicadores de mejora administrativa

La idea esencial de estos indicadores es que los sistemas de control de una gestión estratégica deben medir el grado de cumplimiento de los objetivos, no solamente en cantidad sino en calidad.

En nuestro país, se ha establecido un sistema de planeación y ejercicio de los recursos orientado a resultados, con lo cual se implementó el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) a nivel federal, el cual se orienta –en parte– por la medición del desempeño a través de indicadores y metas de actividades y programas presupuestarios a los cuales se les asigna un nivel de recursos.

Estos coexisten con los indicadores derivados del sistema nacional de planeación y los programas transversales.

Sin embargo, al igual que en el caso de indicadores de corrupción, la falta de significados estandarizados de mejora administrativa y gobernanza podría llevar dificultad a identificar con precisión lo que se está evaluando (por ejemplo, instituciones, normas o resultados), o resultar demasiado simplista y, en consecuencia, reducir la efectividad de tales indicadores en términos de proporcionar datos útiles que sirvan para una adecuada creación de políticas públicas.

c) Indicadores de mejora administrativa y corrupción

En los últimos años se han llevado a cabo diferentes intentos por vincular indicadores de corrupción con la eficiencia y la efectividad de los programas gubernamentales y de sus instituciones. La finalidad es la generación de incentivos para mejorar, por ejemplo, los esquemas de administración y para orientar amplios cambios institucionales.

Sin embargo, por las limitantes que se han expuesto en torno a los indicadores de ambos tipos, evidentemente a la fecha no existen indicadores que vinculen de sin lugar a dudas ambos

fenómenos. De cualquier manera, los intentos por lograr dicha vinculación continúan.

Por ejemplo, para dar continuidad a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la Comunidad Internacional planteó una nueva Agenda de Desarrollo hacia el año 2030 (Agenda 2030). La cual da continuidad a las metas establecidas en los ODM y agrega nuevos objetivos (Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)) y metas, entre los que se encuentra el objetivo 16: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”.

Para evaluar el avance de dichos objetivos, se creó el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible cuyo objetivo fue elaborar los indicadores para evaluar y supervisar el progreso mundial en cada uno de los objetivos. Con relación a la corrupción, el objetivo 16 contempla como meta: “reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas” (UN, 2015).

Para colaborar en la medición de las metas del Objetivo 16, en marzo de 2015, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas creó el Grupo de Praia de Estadísticas sobre Gobernanza, cuyo objetivo es alentar a los países para que produzcan estadísticas sobre gobernanza basadas en metodologías sólidas y documentadas.

A nivel nacional, debe señalarse que los Órganos Internos de Control (OIC) de la APF reportan los avances de las Fichas de Indicadores de Desempeño (FID) asociadas al programa transversal O-001 Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno, el cual se integra por los 4 indicadores siguientes:

- Indicador de Modernización.
- Auditorías de Alto Impacto y Resultado de Programas
- Atención de Responsabilidades Administrativas
- Quejas y Denuncias

Cada uno de estos indicadores se asocia a las principales actividades que desarrollan los Órganos Fiscalizadores y corresponden a las áreas que la Secretaría de la Función Pública evalúa de manera semestral y su impacto en el ODS 16 es indirecto, toda vez que la percepción de corrupción se origina, generalmente, del contacto de la ciudadanía con las dependencias y entidades.

En agosto de 2017, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitó que se asociaran estos indicadores a alguna de las metas de la Agenda 2030, con la finalidad de que se tuviera una manera nacional de medición de las mismas. En ese sentido, dicha Secretaría determinó que –por tratarse de un indicador de carácter transversal- lo más adecuado era que se todos los Órganos Internos de Control de la APF asociaran su indicador a las metas 16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas y 16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.

De esta manera, al menos de forma incipiente pero institucional (y transversal), comienza a establecerse un vínculo de largo plazo entre indicadores de mejora administrativa y combate a la corrupción, donde los actores clave para el cumplimiento del ODS 16 son: los servidores públicos, los particulares que llevan a cabo funciones públicas o contratan con el sector público y las organizaciones de la sociedad civil involucradas en temas de rendición de cuentas, transparencia, evaluación, combate a la corrupción y fiscalización, así como los diversos observatorios ciudadanos y capítulos nacionales de organismos internacionales.

IV. Dos ejemplos de éxito de mejora administrativa como herramienta anticorrupción

a) Acta de Nacimiento en línea

A partir de la digitalización de las actas de nacimiento y la facilidad de acceder de manera remota (internet) a dicho documento, se eliminaron trámites engorrosos para cualquier mexicano.

No solamente se redujeron los costos para los mexicanos (particularmente los que vivían en una entidad federativa distinta a aquélla en la que los habían registrado), sino que se tradujo en una homologación a nivel nacional de los formatos y en una ventaja al eliminar la temporalidad del documento.

Pero para efectos de esta investigación, lo importante es hacer énfasis en que la digitalización del trámite, se reflejó en que se eliminaran o al menos redujeran significativamente filas y coyotajes afuera de las oficinas centrales del registro civil. Asimismo, permitió establecer requisitos iguales (salvo el costo por el trámite en línea para algunas entidades federativas) para la obtención del acta, eliminando la posibilidad de que esto quedara a interpretación del servidor público que recibía la solicitud y está sujeta a los mismos plazos, sin discrecionalidad.

Igualmente, en los casos que el trámite genera un costo, este puede efectuarse en línea, lo que impide que el servidor o la “caja” de cada registro civil sea quien reciba de facto los recursos, teniendo la posibilidad de desviarlos.

Las bondades de este modelo deberían replicarse en otro tipo de registros (de la propiedad y del comercio), eliminando las situaciones de corrupción normalizada como es el cobro por el acceso “expedito” a folios reales, o bajo la amenaza de que, si no se participa en el ciclo de corrupción, el folio desaparecerá.

b) Bache 24

En 2016, el Gobierno de la Ciudad de México presentó la aplicación móvil Bache 24, con el que los ciudadanos pueden reportar baches en las vías primarias de la ciudad (169) con la promesa de que los reportes serán atendidos en un plazo de 24 horas. Así, en la ejecución de los 250 millones de pesos destinados para bacheo se dio intervención a la ciudadanía, que es la que identifica y solicita la atención inmediata.

En los primeros tres días de operación, la Secretaría de Obras y Servicios recibió 3 mil 231 reportes (El Universal, 2016), es

decir, más de mil reportes diarios. Esto permite concluir dos cuestiones: existe o existía un rezago en esta materia que afectaba directamente al patrimonio de los automovilistas y los procesos centralizados en la determinación de una necesidad colectiva suelen ser lentos e insuficientes, cuando se trata de un problema extendido y disperso en miles de kilómetros cuadrados de asfalto.

La primera cuestión se ratifica con el señalamiento del titular de la Secretaria de Obras y Servicios consistente en que en un solo día recibieron más de mil 500 reportes, lo que saturó la operación de la aplicación móvil.

Además, la aplicación sirve para hacer una medición aproximada del tamaño del problema y determinar autoridades competentes. El gobierno de la Ciudad es responsable de las vías primarias mientras que las autoridades delegacionales de las secundarias. Lo anterior, permite una solución inmediata en las primarias y un principio de atención en las secundarias.

Por ejemplo, de los 3 mil 231 reportes, mil 363 no fueron resueltos directamente por encontrarse en vías secundarias y si bien es deseable que se atiendan en un plazo razonable, el compromiso de las 24 horas no se extienda a este tipo de irregularidad en la administración. Las delegaciones no cuentan con el presupuesto, ni los recursos suficientes para atender con esa celeridad y oportunidad.

El defecto de la identificación por un ciudadano es que algunas “imperfecciones” del pavimento no son baches necesariamente, 207 de los reportes no lo eran. La categoría de bache lo asigna la administración, que es la que determina, en última instancia, la procedencia del reporte y el orden de atención a partir de los recursos disponibles.

El 48.6% de los reportes recibidos por la aplicación no estaban dentro del campo de acción del programa. Sin embargo, la buena noticia es que el restante 51.4% si era susceptible de atención.

Se arreglaron 1418 baches (85.4%) y los restantes 243 (14.6%) no fueron tapados por circunstancias como tráfico, inundación, manifestaciones, etc.

Las cifras son elocuentes, pero el éxito de estos programas no es la capacidad de respuesta de la administración, que no aumenta necesariamente, ni los recursos disponibles, que seguramente son los mismos que se presupuestaron al comienzo del ejercicio. La diferencia la hace el “bache detector” que es el ciudadano afectado.

Conclusiones

De acuerdo con el Estudio de Integridad de la OCDE, combatir la corrupción permitirá atender eficazmente muchos de los otros problemas graves que enfrenta el país, como son: caída de la productividad y la competitividad, desigualdad persistente y asuntos graves de seguridad regional, entre otros.

La diferencia entre las sociedades democráticas y las autoritarias son los métodos de combate de la corrupción. La primera recurre a crear instituciones profesionalizadas con autonomía de gestión y espacios para el debate abierto, en el que los involucrados tienen acceso a los medios de comunicación y de defensa jurídica. La segunda recurre a la integración de órganos políticos, orientados ideológicamente, que suelen ser cajas de resonancia de la visión del líder o caudillo y que es utilizada como ariete para desarticular grupos políticos opositores externos o internos.

De ahí que el camino para superar la grave crisis en que estamos inmersos como sociedad que se traduce en los altos índices de percepción de la corrupción que padecemos, aunque sea más lento y poco efectivista, es continuar fortaleciendo la autonomía de las instituciones vinculadas con la rendición de cuentas de las entidades públicas e implementando, y, en su caso, adecuando los Sistemas Nacionales Anticorrupción y de Fiscalización.

Hay que insistir en que los órganos públicos emitan, divulguen y respeten códigos de ética y conducta, así como protocolos de actuación y reglas de integridad conforme a su operación jurídica, política y administrativa. La moralidad pública debe ser plural, diferenciada e integrada en comités de ética institucionales en los que participa una comunidad profesional o los servidores públicos en una organización.

La acción constante bajo la premisa de este supuesto es el objetivo general de la agenda 2030 y la SFP debe convertirlo en la guía de comportamiento de la APF, a través de los OICs, quienes deben apuntalar una cultura de la legalidad y eficiencia de largo plazo que sea el sustente de un combate efectivo a la corrupción.

Pero eso no es suficiente. En un contexto como el actual, la coparticipación y corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía debe fomentarse con proyectos que atiendan riesgos cuya mitigación involucre directamente a la sociedad. Pero, sobre todo, en el contexto donde prevalece la noción de gobierno abierto, se requiere de mayor creatividad para mejorar y aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos. Por ahí está el camino para abatir rezagos. No sólo desde las organizaciones de la sociedad civil, sino a través de participaciones individuales (ver caso Bache 24).

Bibliografía

- Cejudo, G. M. (Comp.) (2013). Nueva Gestión Pública, Grupo Editorial Siglo Veintiuno, México.
- Cerrillo I. Martínez, A. (2011). "Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración local", En Anuario del Gobierno Local 2011, pp. 277-313.
- Eguía Casis, A. (2014). "Corrupción en México, normativa para eliminarla y percepción ciudadana", En Ciencia administrativa, número 1, pp. 31-39.

- Gainsborough, M. *et. al.* (2009). Corruption, Public Administration Reform and Development: Challenges and Opportunities as Viet Nam moves towards Middle-Income, The United Nations Development Programme, Viet Nam.
- Heller, N. (2009), “Definiendo y midiendo la corrupción. ¿De dónde venimos, dónde estamos ahora y qué importa para el futuro?”. En Revista del CLAD Reforma y Democracia, número 45, pp. 5-30.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2016). “Corrupción: una revisión conceptual y metodológica”, En Números, Documentos de Análisis y Estadísticas, Vol. 1, número 7, pp. 1-46.
- Moyado Estrada, F. (2002). “Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público”, En VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Penfold, M. y Aguilera, A. (2011). “El uso de las TIC para la simplificación de barreras administrativas a la inversión. Casos exitosos en América Latina”, Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva, número 1, Banco de Desarrollo de América Latina.

1.5 Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas en el ámbito local.

María del Carmen Zoravilla Petrikowski

Resumen

La rendición de cuentas se refiere a la obligación de las personas que ejercen recursos públicos de informar sobre el uso del presupuesto ejercido directa o indirectamente por el Poder Ejecutivo, para verificar que se le dio el uso previamente aprobado por el Congreso de la Unión y bajo los principios de economía, eficiencia y eficacia consignados en la Constitución.

Con la rendición de cuentas, el gobierno se compromete con la sociedad para un eficaz combate a la corrupción, donde se tienen los mecanismos para prevenir y detectar el desvío de recursos públicos.

La rendición de cuentas es necesaria en un gobierno abierto que se encuentra en constante participación con la ciudadanía, esto surge de la exigencia social de contar con mecanismos que transparenten el uso de los recursos públicos.

La fiscalización es un mecanismo para una efectiva rendición de cuentas, la cual se encuentra a cargo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) a nivel federal, a nivel local son las entidades locales de fiscalización las que llevan esta función.

Con la reforma constitucional que implementa el Sistema Nacional Anticorrupción surge un mayor grado de coordinación entre los poderes de la unión y las autoridades federales y locales. Esta coordinación es un supuesto básico para cumplir con los mandatos constitucionales en transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

La transparencia es una herramienta indispensable para el apuntalamiento de la democracia y el debate racional desde la

perspectiva del liberalismo político, que es uno de los valores fundantes del Estado constitucional de derecho

I. El Federalismo en México.

El federalismo es una forma de régimen político por medio del cual se divide verticalmente el poder en un Estado y coexisten por los menos dos ámbitos de gobierno. Esta división es dinámica y va cambiando a la par de las circunstancias políticas, sin que una concentración coyuntural constituya necesariamente volver al régimen centralista, ni una descentralización el desmembramiento de la Unión.

En México, el federalismo surgió de la necesidad de conservar la unidad nacional y, como parte del desarrollo en el siglo XX del Estado en su forma social intervencionista, se acumuló demasiado poder en el Ejecutivo del ámbito nacional. El exceso de recursos y decisiones concentradas provocó que en la década de los setenta hubiera una crisis de legitimidad política, lo cual desembocó en la sustitución del modelo del partido dominante, el fortalecimiento de la pluralidad política y en la auténtica oposición de un sistema de contrapesos a la Administración Pública Federal (APF).

Esta falta de legitimidad ocasionó cambios profundos en la dinámica del federalismo, en las estrategias de desconcentración y de descentralización de la vida nacional y en la renovación del pacto federal, en el que los Estados asumen más facultades y para ello cuentan con mayores recursos. (Matute, 2007).

El federalismo tiene como propósitos fundamentales darle una garantía al individuo de que los poderes no van a ser excesivos o arbitrarios en la cuestión de sus derechos humanos y que el Estado será garante de que se no infrinjan estos derechos.

A partir de este cambio, el federalismo operó con mayor eficiencia en dos sentidos: las entidades federativas crecieron en influencia y aparato administrativo lo que las convirtió en

operadores de políticas públicas regionales y las autoridades nacionales concentraron su actividad en la coordinación más que en la gestión directa, lo que generó un nuevo equilibrio entre ambas fuerzas, que ha favorecido a un ejercicio del poder más limitado en beneficio de los individuos.

Por otro lado, el federalismo está orientado a crear las normas para mejorar la relación entre la Federación y los estados para que sean más eficientes y eficaces en las responsabilidades que la Constitución otorga y distribuye entre estas instancias de gobierno.

En los últimos años se ha avanzado en ese sentido y se han llevado a cabo reformas constitucionales para aumentar las materias concurrentes entre los dos órdenes de gobierno, se han emitido numerosas leyes marco que delimitan las competencias con mayor precisión y se ha fortalecido la estrategia de celebrar convenios de índole administrativa que facilite la operación cotidiana y establezcan acciones concretas para la Federación y los estados.

II. Elementos del federalismo

El federalismo tiene tres elementos fundamentales: el pacto federal, la garantía constitucional del mismo y el sistema de reparto de facultades. (Matute, 2007)

El pacto federal proviene de una decisión fundamental de los constituyentes y para existir debe reconocer la autonomía constitucional a las entidades federativas y establecer los medios para que los estados miembros participen en la integración de la voluntad nacional, que son el Senado y el constituyente permanente.

La garantía constitucional del pacto federal son las facultades que la Constitución concede a la Federación, tanto ejecutivas, legislativas y judiciales, para que la unión persista. El principio de supervisión que las autoridades federales ejercen sobre las

locales y que favorecen a la homogeneidad y al fortalecimiento de la identidad político-administrativa.

Por último, el sistema de reparto de facultades es la forma en que se distribuyen las atribuciones entre los diversos ámbitos de gobierno. Este es un tema complejo y que además se va actualizando conforme evolucionan las relaciones intergubernamentales. En los últimos treinta años hay dos fenómenos a destacar: a) una extensa reforma al artículo 73 constitucional que establezca las materias compartidas, y b) la creación de 10 órganos constitucionales autónomos. (Revista de Administración Pública 138, 2015)

Esta intensificación del intercambio jurídico entre ambas instancias hace oportuno el análisis de los tipos de facultades que existen en un federalismo y las formas que se han adoptado en nuestro país para distribuirlas son las siguientes:

a) Facultades exclusivas de la Federación.

Son las otorgadas en forma expresa a ésta por el constituyente de manera tal que puede válidamente oponerse a que una entidad federativa las ejerza.

b) Facultades exclusivas de los estados.

Son las no otorgadas en forma expresa por el constituyente a la Federación de manera que las entidades federativas pueden válidamente ejercerlas y oponerse a que aquélla las ejerza. Hay que señalar que no basta que no se hayan otorgado a la Federación, sino que en la constitución estatal se deben otorgar explícitamente a los poderes locales, para que estos puedan actuar conforme al principio básico del Estado de derecho.

Estos dos tipos de facultades se privilegian en el federalismo dual, que hace énfasis en el control y límite mutuo entre ambas instancias más que en la cooperación.

c) Facultades concurrentes (sentido amplio)

Son en las que participan los dos órdenes de gobierno, sin que esto implique una transgresión al principio de división de poderes²¹. Este tipo de facultades se incrementan en el federalismo coordinado en el que la división de poderes es flexible.

d) Facultades Auxiliares o de colaboración.

Son aquellas en que una autoridad, ya por mandato constitucional, legal o convenio de colaboración, coadyuva a la otra en el cumplimiento de una obligación que le pertenece a la primera, como seguridad nacional, mercantil, hidrocarburos o relaciones exteriores, que son exclusivas de la Federación o la regulación de los municipios, que es exclusiva de los estados. Estas facultades se intensifican en el federalismo colaborativo en el que la instancia central suele tener una mayor concentración de facultades y recursos con respecto a la local.

El tipo de facultad que se ejerza modifica el tratamiento jurídico de la relación intergubernamental y su instrumentación administrativa. (Wright, 1997). No cabe duda que las facultades concurrentes mediante la coordinación y cooperación entre los niveles de gobierno hacen posible que las funciones del gobierno sean más eficientes y eficaces y se aleja del modelo clásico de pesos y balanzas del federalismo originario.

Es importante la distinción técnico-jurídica del reparto de facultades las materias relacionadas con la rendición de cuentas como elemento esencial del Estado constitucional de derecho, toda vez que uno de sus rasgos fundamentales es la descentralización política regional. En ese sentido, la identificación del tipo de facultades que se distribuyen entre

²¹ *“PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN.* Tesis Aislada. Novena Época. Registro: 191089. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, septiembre de 2000. Materia(s): Constitucional. Tesis: P. CLVIII/2000. Página: 33

los participantes en el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) y el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT) contribuye a las relaciones entre los ámbitos nacional y local sean más eficientes.

La complejidad creciente de las relaciones intergubernamentales exige mayor precisión jurídica. Un ejemplo de esta evolución se hace evidente en el contraste entre las leyes generales emitidas en las décadas de los ochenta y noventa²² y aquellas promulgadas en la segunda década del siglo XXI. Las primeras establecían la concurrencia y las segundas una distribución precisa entre órganos nacionales y federales.

III. Leyes federales y leyes generales

En el federalismo coexiste un gobierno central y otros locales que comparten la responsabilidad de establecer y hacer efectivos dos órdenes jurídicos diferenciados y entrelazados. Debido al reparto de facultades, ya sean exclusivas de la federación, de los estados o las concurrentes, existen leyes relacionadas con las facultades exclusivas del ámbito nacional, denominadas federales; y el local, llamadas estatales. Un tercer círculo normativo son las leyes generales que involucran a las atribuciones que son las concurrentes y determinan la competencia de cada una de las instancias de gobierno, así como homologan, armonizan o estandarizan la actuación.

En la Constitución se determinan los principios básicos de las relaciones entre el orden Federal y los estatales y una tendencia ha sido a la ampliación de la concurrencia, que se presenta en materia de salud, educación, derechos humanos, turismo, deporte, vivienda, seguridad pública, procuración de justicia, desarrollo urbano, medio ambiente y equilibrio ecológico, impuestos, seguridad social, comunicaciones y un largo etcétera. La concurrencia presenta diversas formas, matices,

²² Ley General de Asentamientos Humanos, 1976. Ley General de Salud, 1984. Ley General de Educación, 1993,

relaciones de poder, armonización y cooperación. (Matute, 2015). Originalmente, el reparto se llevaba a cabo en la Constitución y había mucha imprecisión. La primera generación de leyes generales sólo consignó la concurrencia y una separación de facultades por instancia, materia o territorio. La instancia dividía en normativa-operativa, la materia en amplia y restringida y el territorio abarcando dos o más entidades federativas o reducida a una entidad federativa. La segunda generación surge de la idea que la concurrencia se extendió tanto que es necesaria una ley “marco” que distribuya facultades entre la Federación y las entidades federativas.

A partir de esta definición judicial de lo que es una Ley General²³ y su diferencia con las leyes federales se comenzó a expedir la mencionada segunda generación. Ahora, la Ley General es el instrumento jurídico idóneo para precisar la competencia de las instancias nacionales y locales, con lo que esta funcionalidad las ubica en un plano superior a las leyes que rigen a la Federación y a los estados, lo que no sucedía en la primera generación de leyes generales. Es importante distinguir entre estos dos tipos de leyes la General (segunda generación) y la Federal-local para saber el ámbito de aplicación de cada una y advertir que una no excluye a la otra, sino que se complementan en la medida que la primera considera tres objetivos fundamentales: a) la distribución de facultades, b) el establecimiento de principios, bases generales y procedimientos c) la determinación de los esquemas e instancias de coordinación.

Por ejemplo, con la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, que reformó al Título Cuarto constitucional,²⁴ se crearon cuatro nuevas leyes secundarias, dos de ellas, generales y dos federales:²⁵ Ley General del Sistema Nacional

²³ *“LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL*. Novena Época. Registro: 172739. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, abril de 2007. Materia(s): Constitucional. Tesis: P. VII/2007. Página: 5.

²⁴ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.

²⁵ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

Anticorrupción (LGSNA); Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA); Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF).

Además, se reformaron tres del ámbito federal: Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; Código Penal Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se refieren a facultades desarrollan la Federación y los estados sin que haya necesidad de una distribución expresa de facultades.

Las leyes generales tienen la característica que involucra a las dos instancias de gobierno y tienen tres objetivos fundamentales, tal y como se mencionó con anterioridad, y, por lo tanto, las legislaturas locales y el Congreso de la Unión deben homologar (crear) o armonizar (reformular la existente) la normatividad para que se adecúe a éstas.

Las leyes federales suelen ser modelos que no constriñen a las leyes locales y estándares que son replicados en las entidades federativas. En la medida que en la Constitución Federal se consignent rasgos comunes a los órganos federales y locales, como sucede en materia del contencioso administrativo o la rendición de cuentas, las normas emitidas por el Congreso de la Unión son imitadas con mayor frecuencia. En cambio, si no hay disposiciones expresas en la norma superior las diferencias entre lo federal y local aumentan, tal y como ocurre con lo penal, la procuración de justicia y la organización del Poder Ejecutivo.

La técnica de reparto de facultades en las leyes generales de segunda generación se contiene en la regulación secundaria de las recientes reformas en materia de anticorrupción y hay la pretensión no expresa de convertirse en un modelo de ejercicio de la función legislativa cuando existe concurrencia entre la Federación y las entidades federativas.

En este sentido, en materia de fiscalización, la LFRCF reglamenta la actuación, conformación, atribuciones y facultades de la Auditoría Superior de la Federación:

La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de: ... Adicionalmente, la presente Ley establece la organización de la Auditoría Superior de la Federación, sus atribuciones, incluyendo aquéllas para conocer, investigar y substanciar la comisión de faltas administrativas que detecte en sus funciones de fiscalización, en términos de esta Ley y la Ley General de Responsabilidades Administrativas; así como su evaluación, control y vigilancia por parte de la Cámara de Diputados. (LFRCF, 2016: Art. 1)

Mientras que la LGSNA precisa la integración, funcionamiento y competencia de los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización, facultándolos para elaborar y adoptar un marco de referencia que contenga criterios generales establecidos en la misma. (LGSNA, 2016).

IV. Fiscalización y rendición de cuentas

La rendición de cuentas es la obligación que tienen las personas y las organizaciones que hacen uso de recursos públicos de informar sobre el uso del presupuesto ejercido directa o indirectamente por el Poder Ejecutivo (transferencias, subsidios, aportaciones o, incluso, participaciones federales) y por otros entes públicos, para verificar que se le dio el uso previamente aprobado por los órganos de representación política y bajo los principios de economía, eficiencia y eficacia consignados en la Constitución.

La rendición de cuentas, en el ámbito federal, se encuentra íntimamente ligada a la revisión y fiscalización de los recursos públicos que realiza la Auditoría Superior de la Federación (ASF) por mandato constitucional:

El Congreso tiene facultad: ... XXIV. Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la

gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución; ...; Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley; ... VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas... (CPEUM, 2017: Art. 73)

Consistente en revisar la cuenta pública del año anterior, para evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ajustaron los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Hay que señalar que, en virtud de la reforma constitucional del 2015, esta instancia nacional es la responsable de fiscalizar las operaciones que involucren las participaciones federales y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de Estados y Municipios, que propiamente son recursos propios de las entidades federativas una vez que se incluyen en el presupuesto.

Por su parte, esta función en los estados y la Ciudad de México la llevan a cabo las entidades de fiscalización superior, que son autoridades locales, y son las responsables de verificar el uso de los recursos propios de las entidades federativas que proceden, en primer término, de las contribuciones y otros, revisados en ejercicio de una facultad exclusiva, y en segundo término, de las participaciones federales y los empréstitos garantizados por éstas, en los que hay una concurrencia en materia de rendición de cuentas con la Federación. Por su parte, la ASF es competente en forma exclusiva para auditar el destino y el uso de las transferencias federales, que no se consideran recursos de las entidades federativas, y los órganos locales sólo son auxiliares de la instancia federal.

Esta circunstancia, la existencia de facultades exclusivas de la Federación y de los estados, así como de concurrentes y auxiliares, exige que haya un mecanismo permanente de intercambio de información y apoyos entre ambos órdenes de gobierno para que no haya lagunas o vacíos legales en la verificación del ejercicio del recurso público. Las relaciones intergubernamentales tienen un aspecto financiero-presupuestal complejo que se controla y evalúa a través de un SNF que involucra diversas autoridades federales y locales, de índole legislativa y ejecutiva.

En ese sentido, se explica que el SNF sea una instancia de coordinación, que se regula en una ley de índole general, en la que uno de sus objetivos fundamentales es la distribución de facultades entre los órganos federales y locales y tiene una jerarquía superior a las federales y locales. Así, el artículo 3 de la LGSNA, fracción XII, establece que es el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones, que es el riesgo que existe cuando hay diversidad en la procedencia del recurso público y multiplicidad de autoridades que lo ejercen y lo controlan.

De acuerdo con Ley en comento, el SNF se integra de la manera siguiente:

El Sistema Nacional de Fiscalización tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos. Son integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización:

I. La Auditoría Superior de la Federación;

- II. La Secretaría de la Función Pública;*
III. Las entidades de fiscalización superiores locales, y
IV. Las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas. (LGSNA, 2016: Art. 37)

De la lectura del artículo se desprende que en el SNF hay una participación activa de los poderes legislativo y ejecutivo y de las instancias federal y local en la materia de fiscalización, lo que significa que se matiza la división de poderes vertical (regional) y horizontal (funcional), y prevalece la lógica de la colaboración y coordinación más que de la dualidad y la exclusión²⁶. La coordinación es compleja y requiere que haya una estrategia de armonización constante en la normatividad y políticas públicas.

La eficacia de este Sistema y la implementación de la normatividad emitida a raíz de su creación depende del desempeño de cada uno de sus integrantes y su nivel de aceptación entre la población de la rendición de cuentas y transparencia que efectivamente se logren. La eficiencia y eficacia será el resultado del grado de coordinación de las acciones entre los participantes y de homologación de procedimientos.

La LFRCF se refiere a las entidades fiscalizadoras locales, mismas que la LGRA nombra como “entidades de fiscalización superior de las entidades federativas”, reguladas en el artículo 116 constitucional, fracción II en la forma siguiente:

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar

²⁶ El federalismo desde la perspectiva de la relación entre las instancias puede ser coordinado o colaborativa, dependiendo la importancia que asuma la instancia central, o lo opuesto, llamado federalismo dual, que significa que prevalece la visión de limitación mutua (*check and balance*) y control más que cooperación.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público.

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Legislatura del Estado, a más tardar el 30 de abril. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación cuando medie solicitud del Gobernador, suficientemente justificada a juicio de la Legislatura. (CPEUM, 2017: Art. 116)

De lo anterior, se puede observar que la Constitución otorga a las legislaturas locales autonomía normativa en materia de fiscalización, bajo ciertos principios básicos: a) autonomía y carácter público de los órganos fiscalizadores, b) garantía de independencia por el tiempo fijo del nombramiento de sus titulares, y c) la fiscalización debe desarrollarse con legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Éste es el ejercicio de armonización constitucional, toda vez que la norma máxima deja el resto a lo que, en su caso, dispongan las leyes locales.

Simultáneamente, hay un proceso de unificación normativa, en la emisión de la LGSNA, que ordena, tanto a la instancia federal como local que deben homologarse las leyes que se expidan con los procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización establecidos por los integrantes del SNF. De ahí la importancia que en dicho sistema participen órganos de ambas instancias.

El SNF cuenta con un Comité Rector que es el órgano encargado de diseñar, aprobar y promover las políticas integrales; instrumentar los mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema; así como integrar e implementar los

mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que en materia de fiscalización y control de recursos públicos generen las instituciones competentes en dichas materias. (LGSNA, 2016: Artículo 40)

Hay que destacar que este Comité se integra con instancias federales, la ASF y a la Secretaría de la Función Pública, y locales, siete miembros de las entidades de fiscalización superiores locales y de las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas, de manera rotatoria, por dos años. Es un órgano intermedio con intervención de entes ejecutivos y legislativos, nacionales y estatales.

Como parte de la coordinación, la LGSNA señala que los entes públicos fiscalizadores deben apoyar en todo momento al SNF para la implementación de mejoras para la fiscalización de recursos federales (facultades auxiliares) y locales (facultades concurrentes). Entre estas mejoras se cuenta la construcción de un modelo de coordinación, de las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México en la Plataforma Digital Nacional, y un sistema informático compartido que permita, entre otras cuestiones, disponer en línea de los avances de la fiscalización en su ámbito de competencia. (LGSNA, 2016: Artículo 38)

“Los integrantes del SNF se reunirán cada seis meses de manera ordinaria y extraordinariamente cuando sea necesario, para dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos y acciones planteados.” (LGSNA, 2016: Artículo 47) Por lo cual deben, en el ámbito de sus competencias, y de manera coordinada, trabajar para elaborar y adoptar un marco de referencia que contenga criterios generales para la prevención, detección y disuasión de actos de corrupción e incorporar las mejores prácticas para fomentar la transparencia y rendición de cuentas en la gestión gubernamental e identificarán áreas comunes de auditoría y fiscalización para que contribuyan a la definición de sus respectivos programas anuales de trabajo y el cumplimiento de

los mismos de manera coordinada. Este es un foro permanente de intercambio de experiencias en el ejercicio de las facultades exclusivas de las instancias federales y locales.

Los integrantes del SFN deben extender la cobertura de la fiscalización de los recursos públicos y privilegiar la emisión de información relevante en los reportes de auditoría y fiscalización, con lenguaje sencillo y accesible, que contribuya a la toma de decisiones públicas, la mejora de la gestión gubernamental y a que el ciudadano común conozca cómo se gasta el dinero de sus impuestos. Estos son elementos esenciales en el cumplimiento de la aplicación del principio de la máxima publicidad en los resultados de la fiscalización. (LGSNA, 2016: Artículo 46)

El SFN representa la transformación profunda de la forma en que se reparten las facultades en el federalismo en la materia de rendición de cuentas: a) determina con precisión las facultades exclusivas de cada instancia, b) aumenta la concurrencia federal y local en la revisión de ciertos tipos de recursos, como son las participaciones federales y los empréstitos locales otorgado con garantía de estas, c) establece las bases para la armonización y unificación en las facultades exclusivas y concurrentes y d) precisa la colaboración entre ambas instancias.

V. Transparencia

En materia de transparencia, coexisten la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), ambas se encuentran vigentes y no se contraponen entre sí, ya que la primera establece la organización, competencia y procedimientos en el ámbito nacional y la segunda distribuye competencias y establece principios de homologación.

El 12 de junio de 2002 entró en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y en cinco años las entidades federativas concluyeron la emisión de sus respectivas legislaciones en la materia. Esta

etapa, la primera generación de leyes de transparencia, se funda en la reforma constitucional de la materia que federalizó la materia al otorgarle competencia al Congreso de la Unión para regularla en forma no exclusiva, es decir, concurrente con los estados y la Ciudad de México. El modelo sólo estableció principios generales que permitieron una armonización mínima.

El 7 de febrero de 2014 se reformó la Constitución en materia de transparencia, facultando al Congreso de la Unión a expedir la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015, que inició la segunda etapa normativa, que considera la creación de un órgano garante nacional que es última instancia interpretativa y revisora de resoluciones de los órganos garantes locales mediante la atracción de los recursos de revisión.

De tal forma que, en el artículo Quinto transitorio del decreto de la mencionada reforma, se estableció el plazo de un año para que el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal, armonizaran sus leyes de la materia, con base en líneas de homologación, la creación del SNT e, incluso, la unificación de criterios, bases y procedimientos.

En ese sentido, el 9 de mayo de 2016 se abrogó la LFTAIPG del 2002 para dar paso a la LFTAIP. De igual forma se abrogaron algunas leyes locales y se crearon nuevas homologadas a la Ley General, mientras que otras sólo se reformaron para armonizar su contenido con la misma. Este proceso es complejo, en la medida que, incluso, hubo acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes que, desde la visión del promovente, se oponían a lo dispuesto en el artículo 6 de la Constitución Federal.²⁷

²⁷ Acciones de inconstitucionalidad de los años 2016 y 2017, registradas al 26 de octubre de 2017. Disponible en <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/AccionesYControversias.aspx>, consultada el 26 de octubre de 2017.

La LGTAIP, además de sentar los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier sujeto obligado, también regula la integración, organización y función del SNT²⁸, y establece las bases de coordinación entre sus integrantes. Esto es indispensable en la medida que la mayoría de las facultades son concurrentes en sentido amplio y coexistentes en sentido estricto, es decir, tanto los órganos garantes de la Federación como los estados tienen iguales competencias respecto a los sujetos obligados que se encuentran en su ámbito de competencia. (Valls y Matute, 2014)

El ejercicio de las facultades es en círculos separados, como si fueran exclusivas, y sólo comparten la materia, lo que exige una coordinación para que haya una congruencia en la normatividad que se emite y en los efectos de la misma de frente a los ciudadanos. La inexistencia de coordinación provocaría que ante una situación similar hubiera un trato diferenciado, por ejemplo, que, en las obligaciones de transparencia o los requisitos de la solicitud de acceso a la información, en el ámbito federal hubiera una exigencia mayor y en la local una menor o viceversa o que en cada entidad federativa se impusieran distintas obligaciones, lo que se traduciría en confusión y asimetría normativa.

La coordinación se refleja en un proceso de homologación cuyo eje es la emisión, primero de una ley general, y después de criterios obligatorios para los órganos garantes y sujetos obligados de los tres órdenes de gobierno emitidos por un consejo nacional, integrado mayoritariamente por los entes locales (32 de un total de 37)

Una diferencia con respecto a la materia de fiscalización consiste en que en transparencia se crea un órgano nacional exprefeso, como una instancia distinta a la federal y estatal,

²⁸ Declaratoria del Consejo del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Disponible en: <http://snt.org.mx/images/Doctos/Declaratoria%20del%20Consejo%20del%20SNT.pdf>, consultado el 16 de octubre de 2017.

que asume facultades exclusivas concentradoras de cierto tipo de decisiones como es la fijación de criterios de interpretación, interposición de las acciones de inconstitucionalidad y controversia constitucional, la resolución de los recursos de revisión de oficio o a petición de parte de las resoluciones de los órganos garantes locales, entre otras. (LGTAIP, 2015: Artículo 41 y 199)

Sin embargo, hay que señalar que existe confusión en el órgano garante nacional y federal, en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), que ejerce las facultades a que se refiere el artículo 41 de la LGTAIP, que es la instancia nacional, y el 42 que corresponde a los órganos garantes en general, que incluye al federal y los locales.²⁹

“El SNT es el resultado de la coordinación del INAI, que lo encabeza, y los organismos garantes de las entidades federativas; la Auditoría Superior de la Federación; el Archivo General de la Nación, y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)” (LGTAIP, 2015: Artículo 30). La integración muestra la multifuncionalidad de sus integrantes y en razón a su pertenencia a dos esferas de gobierno de estos entes públicos, contribuyen a la vigencia de la transparencia a nivel nacional, en los tres órdenes de gobierno, desde el ejercicio de distintos poderes o autonomías concedidas constitucionalmente.

Por un lado, un órgano nacional-federal, el INAI, con autonomía constitucional y definitividad en sus resoluciones, otro constitucional autónomo en materia de estadística e información, uno más con autonomía de gestión perteneciente a la Cámara

²⁹ La teoría kelseniana de los tres círculos del federalismo, a saber: a) el que corresponde al Pacto Federal, b) la autoridad nacional o central, c) las autoridades estatales o locales genera esta confusión. Hay órganos que forman parte de los dos primeros círculos y que sólo se distinguen en el ejercicio de una función. La SCJN es órgano garante del pacto federal cuando resuelve una controversia constitucional y autoridad federal cuando funge como tribunal de casación en el recurso de revisión en el juicio de amparo o el Senado es una autoridad vinculada con el pacto federal cuando ratifica un tratado internacional y federal cuando ratifica a un servidor público federal o funge como cámara de origen o revisora en el procedimiento legislativo.

de Diputados y un último desconcentrado de la Administración Pública dependiente del Ejecutivo son los entes, con distinta naturaleza jurídica, que conforman la instancia central, cuyo peso es minoritario en el Consejo Nacional.

El Sistema Nacional contará con un Consejo Nacional, conformado por los integrantes del mismo y será presidido por el Presidente del Instituto. Los Organismos garantes serán representados por sus titulares o a falta de éstos, por un Comisionado del organismo garante designado por el Pleno del mismo. Los demás integrantes estarán representados por sus titulares o un suplente que deberá tener nivel mínimo de Director General o similar, quienes tendrán las mismas facultades que los propietarios. (LGTAIP, 2015: Art. 32)

Por el otro, los órganos garantes locales, autónomos, especializados, imparciales y colegiados, que son la mayoría en el Consejo Nacional. La secretaría ejecutiva del SNT es ejercida por una persona designada por el órgano nacional-federal y la dirección corresponde al presidente de dicho órgano, con lo que se pretende dar un equilibrio entre ambas instancias.

Este esfuerzo conjunto e integral, cuyo propósito principal es la homologación de la actuación de los sujetos obligados y órganos garantes, contribuye a la generación de información de calidad, a la gestión de la información, al procesamiento de la misma como un medio para facilitar el conocimiento y evaluación de la gestión pública, la promoción del derecho de acceso a la información y la difusión de una cultura de la transparencia y su accesibilidad, así como a una fiscalización y rendición de cuentas efectivas. (LGTAIP, 2015: Artículo 29).

Cabe señalar que antes de la existencia del SNT, los órganos garantes locales de transparencia y acceso a la información pública se integraron de manera voluntaria en un espacio de intercambio de experiencias, reflexión, análisis y cooperación, el 16 de junio de 2004 en la Conferencia Mexicana para el

Acceso a la Información Pública³⁰, que al igual que la CONAGO, eran instancias no estructuradas constitucionalmente de la cooperación entre órganos que realizaban una función similar en dos ámbitos de gobierno (las mencionadas dos esferas separadas).

En este organismo intermedio³¹, definido como un espacio para la cooperación, colaboración, promoción y difusión, con la adhesión libre y voluntaria de los órganos y organismos de acceso a la información pública, con la participación inicial del entonces IFAI (hoy INAI) y ocho órganos garantes estatales tuvo una evolución incluyente hizo evidente la necesidad de una coordinación formal. A lo largo de las subsecuentes reuniones fueron integrándose los demás órganos garantes locales hasta que se tuvo a la totalidad de las 33 instituciones (32 órganos garantes locales y el entonces IFAI). Estas reuniones son el antecedente del Sistema.³²

Un avance en la materia fue la inclusión de la naturaleza de los organismos garantes locales en la Constitución:

El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

...

VIII. Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso

³⁰ Conferencia mexicana para el Acceso a la Información Pública. Disponible en <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/otrasInstituciones/Conferencia-Mexicana-para-el-Acceso-a-la-Informacion-Publica.aspx>, consultado el 16 de octubre de 2017.

³¹ Disponible en http://www.itaimich.org.mx/pdf/varios/libro_comaip.pdf, consultado el 31 de octubre de 2017. Este documento electrónico de Manuel Castillo Martínez, *COMAIP10 años. Construyendo el derecho a la información pública*, es una breve historia de la COMAIP en la que se destacan sus objetivos y funcionalidad en la conformación de un sistema nacional de transparencia.

³² Sistema Nacional de Transparencia. Antecedentes. Disponible en: <http://www.snt.org.mx/index.php/home/antecedentes2>, consultado el 16 de octubre de 2017.

a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho... (CPEUM, 2017: Art. 116)

En el numeral transcrito se obliga a los estados al establecimiento de los organismos garantes con ciertos rasgos, en el que destaca la autonomía. Esto es un principio básico de homogeneidad que debe existir en cualquier Federación para que haya mayor armonía entre sus partes. En el mismo sentido, se constriñe a la Ciudad de México. (CPEUM, 2017: 122)

Las legislaciones estatales crearon estos organismos autónomos con base en la LGTAIP, al igual que el legislador federal, con lo que hay una subordinación a un ámbito local y federal al general y su válida constitucional depende de que en este proceso se hayan constreñido a respetar lo que señala el citado artículo constitucional. Bajo un mínimo de congruencia, la Ley General reconoce la autonomía presupuestal, técnica y de gestión como uno de los rasgos esenciales de este tipo de órganos:

Los Organismos garantes son autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en esta Ley y demás disposiciones aplicables. En la Ley Federal y en la de las Entidades Federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los Organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de dichos Organismos

garantes, de conformidad con lo señalado en el presente Capítulo. (LGTAIP, 2015: Art. 37)

La LGTAIP establece facultades exclusivas para el INAI y otras exclusivas para los órganos garantes, sin embargo, en el ámbito de su competencia, también señala facultades concurrentes.

La LGTAIP es precisa en determinar la competencia en el ámbito territorial de cada uno de los órganos garantes, distinguiendo el federal del local, conforme al cuadro comparativo que se presenta al final del documento.

Por otra parte, la LGTAIP establece facultades de los organismos garantes no sujetas a un proceso de homologación, tal y como sucede en la determinación de la forma en que las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad cumplirán con las obligaciones de transparencia y acceso a la información. La ley sólo establece algunos parámetros para que los organismos garantes proceden a un ejercicio discrecional de la facultad concedida.

Los Organismos garantes, dentro de sus respectivas competencias, determinarán los casos en que las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, cumplirán con las obligaciones de transparencia y acceso a la información directamente o a través de los sujetos obligados que les asignen dichos recursos o, en los términos de las disposiciones aplicables, realicen actos de autoridad.

Los sujetos obligados correspondientes deberán enviar a los Organismos garantes competentes un listado de las personas físicas o morales a los que, por cualquier motivo, asignaron recursos públicos o, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables, ejercen actos de autoridad.

Para resolver sobre el cumplimiento de lo señalado en el párrafo anterior, los Organismos garantes tomarán en cuenta si realiza una función gubernamental, el nivel de financiamiento público, el nivel de regulación e

involucramiento gubernamental y si el gobierno participó en su creación. LGTAIP, 2015: Art. 81).

Conclusiones

Las relaciones en un federalismo son dinámicas y van cambiando a la par de las circunstancias políticas y la materia en que se presentan. La tendencia puede ser a la centralización o a la descentralización, sin que ello afecte sustancialmente los principios básicos del federalismo: autonomía, homogeneidad entre sus partes y coordinación entre niveles de gobierno.

El federalismo tiene como propósitos fundamentales darle una garantía al individuo de que los poderes no van a ser excesivos o arbitrarios en la cuestión de sus derechos humanos y que el Estado será garante de que se no infrinjan estos derechos. En última instancia, cualquier reparto de facultades debe atender a este principio.

El federalismo tiene tres elementos fundamentales: el pacto federal, la garantía constitucional del mismo y el sistema de reparto de facultades.

El sistema de reparto de facultades puede dividirse de la manera siguiente:

- Facultades exclusivas de la Federación.
- Facultades exclusivas de los estados.
- Facultades concurrentes (sentido amplio).
- Facultades auxiliares.

Debido al reparto de facultades, existen leyes relacionadas con las facultades exclusivas del ámbito nacional o el ejercicio de la concurrencia que le corresponde, leyes federales; exclusivas del local o el ejercicio de la concurrencia que le corresponde, leyes estatales y las llamadas generales que involucran a las atribuciones que son concurrentes, establecen principios y determinan el reparto de competencia con lo que homologan,

armonizan y estandarizan la actuación de los órganos federales y locales.

El Sistema Nacional de Fiscalización establece principio de coordinación entre los órdenes de gobierno en la rendición de cuentas se encuentra íntimamente ligada a la revisión y fiscalización de los recursos públicos que realiza la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, por la importancia relativa del presupuesto federal en el gasto total de las entidades federativas.

El Sistema Nacional de Fiscalización se integra por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las entidades de fiscalización superiores locales, y las Secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas, las cuales coadyuvan desde el ámbito de su competencia con sus facultades otorgadas en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, homologando su legislación local a la misma.

El federalismo permite poner a disposición de los actores políticos técnicas jurídicas que favorecen la certeza jurídica y la transparencia en las relaciones entre los poderes y, con ello, contribuir a que la acción gubernamental sea eficaz en la obtención de los fines que se propone y eficiente en el uso de los recursos al evitar, en la medida de lo posible y deseable, la duplicidad de acciones, la ausencia de autoridad o las lagunas normativas.

En materia de transparencia coexisten la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ambas se encuentran vigentes y no se contraponen entre sí, en la medida que la primera desarrolla los principios de la segunda, tal y como también sucede con las leyes locales.

El Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales es el resultado de la

coordinación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, los organismos garantes de las entidades federativas; la Auditoría Superior de la Federación; el Archivo General de la Nación, y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en razón de sus ámbitos de competencia, contribuyen a la vigencia de la transparencia a nivel nacional, en los tres órdenes de gobierno.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece las bases de coordinación entre los integrantes del SNT y los principios para la homologación de las leyes federal y local, con lo que se evita la asimetría normativa generalizada y sólo algunos espacios quedan abiertos al ejercicio discrecional y diferenciado.

La coordinación entre los órdenes de gobierno y el reparto de facultades preciso es indispensable para que, desde el ámbito de sus competencias, los órganos involucrados procedan al ejercicio de sus facultades exclusivas, concurrentes y auxiliares, que en el mediano y largo plazo fortalezcan al federalismo e institucionalicen las relaciones gubernamentales.

Bibliografía

- Armenta López, L. A. (1996). La forma federal del Estado, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Barragán Barragán, J. (1978). Introducción al federalismo, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- De Vergotini, G. (2004). Derecho constitucional comparado, Universidad Nacional Autónoma de México, SEPS, México.
- Fix-Zamudio, H. Valencia Carmona, S. (2010). Derecho constitucional mexicano y comparado, Porrúa, México.
- Haberle, P. (2006). El Federalismo y Regionalismo como forma estructural del Estado Constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Heller, H. (2010). Teoría del Estado, FCE, México.

- M. Cejudo, G. et al. (2016). La innovación en el Sector Público: Tendencias internacionales y experiencias mexicanas, INACIPE, CIDE, México.
- Matute González, C. F. (2007). El Reparto de Facultades en el Federalismo Mexicano, Porrúa, México.
- Romero Gudiño, A. (2015). Visión Integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, INACIPE, México.
- Valls Hernández, S. Matute González, C. F. (2014). Nuevo Derecho Administrativo, Cuarta edición, Porrúa, México.
- Vergotini, G. (2004). Derecho constitucional comparado, Universidad Nacional Autónoma de México / SEPS, México.
- Villoria Mendeta, M. (2000). Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa, Tecnos, Madrid.
- Wright, D. S. Para entender las relaciones intergubernamentales, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima- FCE, México.

Hemerografía

- OCDE, (2007). “Prevenir, detectar y sancionar el cohecho en las adquisiciones del sector público: medidas preventivas”, En el cohecho en las adquisiciones del sector público. OCDE. México, pp 63-67.
- Domínguez García, N. (2015). “Transparencia y rendición de cuentas: armonización de informes y estados financieros de la Federación, entidades federativas y municipios. El caso del Poder Ejecutivo Federal”, En Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas. Tomo 2. UEC, pp. 179-232.
- Torres Ortiz Zermeño, C. J. Hernández Chacón, G. (2008). “Transparencia, rendición de cuentas y ciudadanía: el caso mexicano”, En Revista de Administración Pública 117, Vol. XLIII, número 3, pp. 117-134.
- Matute González, C. F. (2015). “Los Organismos Autónomos Constitucionales. La evolución de la división de poderes y un proceso de integración al orden jurídico internacional”, En Revista de Administración Pública 138, vol. L, número 3, pp. 15-36.

Legislación

- Código Civil Federal (2018). México.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017). México.
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2016). México.
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2017). México.
Ley General de Responsabilidades Administrativas (2016). México.
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015). México.
Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (2016). México.

Referencias electrónicas

- Consultado el 16 de octubre de 2017, <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/otrasInstituciones/Conferencia-Mexicana-para-el-Acceso-a-la-Informacion-Publica.aspx>. Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública.
- Consultado el 16 de octubre de 2017 <http://snt.org.mx/images/Doctos/Declaratoria%20del%20Consejo%20del%20SNT.pdf>. Declaratoria del Consejo del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.
- Consultado el 12 de octubre de 2017 <http://www.cronica.com.mx/notas/2015/877352.html>. La crónica de hoy.
- <http://www.dof.gob.mx/>. Diario Oficial de la Federación.
- Consultado el 16 de octubre <http://www.snt.org.mx/index.php/home/antecedentes2>. Sistema Nacional de Transparencia. Antecedentes.
- <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/SemanarioIndex.aspx>. Semanario Judicial de la Federación.
- Lerner, Pablo. Sobre armonización, Derecho Comparado y la relación entre ambos. Boletín Mexicano de Derecho

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán
Christian M. Sánchez Jáuregui
(Compiladores)

Comparado, no. 111, Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2004. Consultado el 15 de octubre de 2017

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3807/4731>.

Consultado el 31 de octubre de 2017.

http://www.itaimich.org.mx/pdf/varios/libro_comaip.pdf,

1.6 El control interno en la Administración Pública Federal

Carlos F. Matute González

Resumen

El artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que la Secretaría de la Función Pública (SFP) es la encargada de organizar y coordinar el sistema de control interno; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, todo esto a través de sus diferentes áreas administrativas, entre las que destaca la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control , superior jerárquico de los Órganos Internos de Control.

El Órgano de Control Interno de cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal (APF), es el encargado de llevar a cabo el procedimiento de control interno para identificar los riesgos y la determinación de las líneas de acción a llevar en cada una de sus operaciones.

Con el Control Interno en la APF, el gobierno acude a las prácticas de gobernanza y se compromete más con la sociedad, siendo un gobierno que busca alcanzar la eficacia, eficiencia, y economía de las operaciones, previniendo las desviaciones y promoviendo la adecuada y transparente aplicación de recursos.

El control interno es un instrumento que atiende a las necesidades de la sociedad y de los individuos, una de ellas es la rendición de cuentas a la que se sujetan las personas que ejercen recursos públicos para generar certeza de que el presupuesto ejercido directa o indirectamente por el Poder Ejecutivo se emplea de la mejor manera.

Introducción

La Administración Pública Federal (APF) se divide tradicionalmente en centralizada y paraestatal, conforme al artículo 90 constitucional:

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación... (CPEUM, 90: 1917).

Sin embargo, en los últimos 30 años se ha transformado y ha adquirido mayores dimensiones y complejidad. Ahora existen Empresas Productivas del Estado (EPEs), con un régimen especial, y órganos desconcentrados con diverso grado de autonomía y dependencia jerárquica. (Valls y Matute, 2014).

El postulado básico es que a los titulares de las entidades públicas les corresponden facultades y atribuciones que se encuentren expresamente establecidas en los diversos cuerpos normativos, es decir, impera el principio de legalidad, en el que la autoridad sólo puede hacer aquello para lo que esté previamente facultada en una disposición, también es cierto que ahora hay otros elementos a considerar en su actuación, como son los derechos humanos, los códigos de ética y las reglas de integridad.

Estas dos circunstancias, la estructura y normatividad complejas, inciden directamente en el desempeño de la APF, en su conjunto, por lo que el control interno, que es necesario para verificar que los servidores públicos realicen las actividades para las cuales fueron facultados, sin excederlas, exige una visión integradora, en lo interno, y cooperadora, en lo externo.

I. Tipos de control administrativo

El control administrativo es un medio de garantía del cumplimiento del principio de legalidad enriquecido por la teoría de los derechos humanos y puede llevarse a cabo con un agente que forme parte de la organización, interno, o con uno que sea ajeno, externo. Este tiene como propósito principal prevenir la desviación en el manejo de recursos públicos y que la orientación del gasto sea lo más provechoso posible.

En ambos casos, los resultados del ejercicio del control administrativo –anterior o posterior de la acción- es la retroalimentación para identificar riesgos y prevenirlos o, en su caso, corregir errores cometidos. El producto más relevante de esta actividad verificadora es el registro de los resultados de la acción administrativa que son la materia prima de la planeación y, por ende, de cualquier organización eficiente y eficaz. El control es el paso previo a la evaluación que permite diagnosticar y proyectar al futuro.

El control externo consiste, básicamente, en que los destinatarios de los productos de la organización o sus representantes (Cámara de Diputados) verifican el costo, calidad, oportunidad, suficiencia, pertinencia y el proceso de la actividad institucional, mediante encuestas, órganos representativos, procedimientos judiciales, renovación de cargos por medio de elecciones, desuso o no compra de los bienes o servicios ofrecidos, entre otros.

El control interno es personal (realizado por cada servidor público) o institucional, integrado a un procedimiento determinado por la dependencia o entidad con base en la identificación de riesgos y la determinación de líneas de acción. Siempre debe ser consistente, congruente, medible y con base en una estrategia compartida en cualquiera de los niveles (personal, institucional o global).

El control interno conforme el Manual de aplicación general en esta materia es el “proceso que tiene como fin proporcionar un

grado de seguridad razonable en la consecución de los objetivos de la institución llevado a cabo en tres niveles: estratégico, directivo y operativo” (Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, 2016). *En dicho documento se distinguen otros tipos de controles aplicables, en atención al momento en que se aplican por una instancia interna o externa, en los tipos siguientes:*

- *Control correctivo es el mecanismo específico que opera en la etapa final de un proceso, el cual permite identificar y subsanar en algún grado, omisiones o desviaciones;*
- *Control detectivo es el mecanismo específico que opera en el momento en que los eventos o transacciones están ocurriendo, e identifican las omisiones o desviaciones antes de que concluya un proceso determinado, y*
- *Control preventivo es el mecanismo específico que tiene el propósito de anticiparse a la posibilidad de que ocurran situaciones no deseadas o inesperadas que pudieran afectar al logro de los objetivos y metas. (MAAGMCI, 2016: num. 12. Fr. XVIII-XI)*

El control interno es una herramienta a disposición de una institución para identificar riesgos, en cualquiera de las etapas del proceso administrativo, y con ello visualizar los obstáculos para la consecución de los objetivos y las condiciones del ambiente en que se desarrolla la acción organizacional y alinearla a los valores orientadores de la misma.

En ese sentido, un sistema de control interno institucional es:

El conjunto de procesos, mecanismos y elementos organizados y relacionados que interactúan entre sí, y que se aplican de manera específica por una Institución a nivel de planeación, organización, ejecución, dirección, información y seguimiento de sus procesos de gestión, para dar certidumbre a la toma de decisiones y conducirla con una seguridad razonable al logro de sus objetivos y metas en un ambiente ético, de calidad, mejora continua, eficiencia y de cumplimiento de la ley. (MAAGMCI, 2016: núm. 2.fr. XLVIII).

II. Interacción de los tipos de controles

Existen controles que pueden ser simultáneamente internos o externos atendiendo a quien lo lleve a cabo o el propósito. Las combinaciones de los controles internos y externos en las entidades públicas son variadas e interactúan y un rasgo de los sistemas que son eficientes es el alto grado de coordinación.

La combinación de ambos controles ha tenido como resultado una auténtica mejora continua en la prestación de los servicios y el cumplimiento de la función, haciendo más eficiente la administración y mejorar la eficiencia del sistema.

El control interno conforma un sistema integral y continuo aplicable al entorno operativo de una institución que provee un grado de seguridad en que los objetivos de la institución serán alcanzados. Este control no es un evento único y aislado, es más bien una serie de acciones y procedimientos desarrollados y concatenados que se realizan durante el desempeño de las operaciones de una institución o una organización compleja como lo es la APF.

El control interno forma parte de las etapas del proceso (planeación, dirección y ejecución). En donde, la planeación consiste en establecer las metas y objetivos medibles y precisos que se deben alcanzar, previendo los posibles escenarios que se pueden presentar en el trayecto. La dirección son las estrategias que se van a llevar a cabo para cumplir las expectativas de la planeación, como son la organización y coordinación, mientras que la ejecución es la materialización de los dos anteriores.

De ahí la importancia que la Administración Pública Federal posea una secretaría globalizadora responsable de coordinar transversalmente la evaluación y control interno de las entidades y dependencias, separada de la planeación, programación y ejecución del presupuesto, que otorgue cierta autonomía al proceso de verificación de la actuación de los servidores públicos, en los términos de la fracción II del artículo 76 de

la Constitución y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En este sentido, la SFP es la responsable de dar coherencia y unicidad a los procesos de interacción de los controles internos y externos de la APF y ese es el motivo primordial de que sea el eje central del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), en atención a que el Ejecutivo Federal es el Poder de la Unión encargado del gobierno y la administración de lo público por antonomasia.

III. Integralidad del control interno

El control interno forma parte de un proceso integral diseñado para enfrentarse a los riesgos y para dar certeza de que en la consecución de la planeación se alcanzará la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones, programas y proyectos, previniendo desviaciones y promoviendo la adecuada y transparente aplicación de los recursos. También es esencial para garantizar el acceso a la información confiable y oportuna en la medida que contribuye a organizar mejor el desempeño de las instituciones.

De ahí que se conciba como en una última etapa del procedimiento, en el sentido de que evalúa los resultados obtenidos en cuanto a los esperados. Pero también forma parte de estas tres etapas, verificando que las acciones establecidas se estén llevando a cabo en el contexto y tiempos establecidos. Durante estas fases el control es indispensable, ya que, de ser necesario, modifica las técnicas de trabajo, previendo y evitando dificultades, en lugar confiarse en un modelo que privilegia el castigo y no reacciona hasta que ocurren las irregularidades para entonces resolverlas.

Existen varias herramientas de control interno y externo, que van desde la elaboración y firma del acta de acuerdos de una reunión, el acuse de recibo, auditorías, presupuestos, la transparencia y rendición de cuentas, por mencionar algunas, encaminadas al logro de las metas y objetivos institucionales, integración del personal de las metas de la organización, medir

el desempeño de los servidores públicos y mejorarlo, evitar fraudes y corrupción interna, entre otros.

La pluralidad de herramientas exige una estrategia de homologación de las partes que integran la APF y esa es la misión primordial en materia de control interno de la SFP para conseguir la unidad de acción propia de un gobierno:

La Secretaría, por sí o a través de los Órganos Internos de Control, así como los Delegados y Comisarios Públicos, conforme a sus respectivas atribuciones, serán responsables de vigilar o fiscalizar la aplicación adecuada de las presentes Disposiciones y del Manual de la materia. (MAAGMCI, 2016: núm. 5).

Las entidades y dependencias deben ser congruentes con la actuación total manteniendo, en un equilibrio complicado, la autonomía de gestión, que es uno de los elementos esenciales del nuevo enfoque del control interno integral.

En el caso de los entes públicos gubernamentales, la integralidad del control interno está a cargo de la SFP, cuyos órganos de control interno son independientes de las entidades y dependencias, aunque formen parte de su estructura:

Los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, serán responsables de mantener el control interno de la dependencia o entidad a la que se encuentren adscritos. Asimismo, tendrán como función apoyar la política de control interno y la toma de decisiones relativas al cumplimiento de los objetivos y políticas institucionales, así como al óptimo desempeño de servidores públicos y órganos, a la modernización continua y desarrollo eficiente de la gestión administrativa y al correcto manejo de los recursos públicos. Los órganos internos de control de las sociedades nacionales de crédito, así como aquéllos de otras entidades que cuenten con un régimen específico de

control interno, se sujetarán a las funciones y organización establecidas en las disposiciones mediante las que se crea la respectiva entidad. Los órganos internos de control, en ejercicio de su función de auditoría, prevista en la fracción XXIV del artículo 37 de esta Ley, se regirán por las leyes y disposiciones sobre adquisiciones, obra pública, presupuesto, contabilidad, procedimiento administrativo, transparencia y acceso a la información, responsabilidades, combate a la corrupción y otras afines a la materia y por las bases y principios de coordinación que emitan el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y la Secretaría de la Función Pública respecto de dichos asuntos, así como sobre la organización, funcionamiento y supervisión de los sistemas de control interno, mejora de gestión en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y presentación de informes por parte de dichos órganos. ... Conforme a lo dispuesto en las leyes en la materia, así como en las bases y principios de coordinación emitidas por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, los titulares de los órganos internos de control encabezarán comités de control y desempeño institucional para el seguimiento y evaluación general de la gestión. (LOAPF, 1976: Art.44.)

Debe homologar y alinear los procesos para una mejor prevención de la corrupción, a través de contralorías que dependan jerárquicamente de esta globalizadora:

Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, sin perjuicio de las atribuciones que competan a la coordinadora del sector correspondiente. ...". LFEP. "Artículo 67.- En aquellas empresas en las que participa la Administración Pública Federal con la suscripción del 25%

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

al 50% del capital, diversas a las señaladas en el artículo 29 de esta Ley, se vigilarán las inversiones de la Federación o en su caso del Distrito Federal, a través del Comisario que se designe por la Secretaría de la Función Pública y el ejercicio de los derechos respectivos se hará por conducto de la dependencia correspondiente en los términos del artículo 33 de esta Ley. (LOAPF, 1976: Art. 50.)

Con la finalidad de que los registros, resultados y evaluaciones sean comparables y útiles para la mejora continua, que se reflejan en mayor utilidad social (en lo público). Es indispensable que el control sea inicialmente interno y que sobre éste se agreguen los externos. Esto último es la dimensión de coordinación que es el gran avance que introduce la reforma constitucional que crea el Sistema Nacional de Anticorrupción:

El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas... (CPEUM, 1917: Art. 113.)

Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) se encarga de fiscalizar de manera externa el uso de los recursos públicos federales, cuenta pública, con el propósito de verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público:

La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de: I. La Cuenta Pública; II. Las situaciones irregulares que se denuncien en términos de esta Ley, respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos

al de la Cuenta Pública en revisión; III. La aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y IV. El destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación. Para efectos de este artículo, la Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de Estados y Municipios, entre otras operaciones. Adicionalmente, la presente Ley establece la organización de la Auditoría Superior de la Federación, sus atribuciones, incluyendo aquéllas para conocer, investigar y substanciar la comisión de faltas administrativas que detecte en sus funciones de fiscalización, en términos de esta Ley y la Ley General de Responsabilidades Administrativas; así como su evaluación, control y vigilancia por parte de la Cámara de Diputados. (LFRCF, 2016: Art. 1.)

La integralidad interna se complementa con la inclusión de las estrategias del Ejecutivo Federal en un sector público ampliado compuesto por los otros Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos y los ámbitos de gobierno estatal y municipal, con el enfoque del gobierno abierto introducido a través de la transparencia, así como la participación ciudadana y el profesionalismo, imparcialidad y objetividad de la función jurisdiccional autónoma. Todo esto explica la forma de integración del Sistema Nacional Anticorrupción y, en específico, el Comité Coordinador del mismo.

El sistema nacional de fiscalización está compuesto por la Auditoría Superior de la Federación, la SFP, las entidades de fiscalización superiores locales y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas. (LGSNA, 2016: Art. 37)

IV. Los responsables de la integralidad

La SFP y la ASF, junto con las entidades de fiscalización superiores locales, y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas, trabajan de manera coordinada, formando el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), estableciendo acciones y mecanismos de coordinación en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el avance en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos.

Con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), se estableció en la Constitución que los controles internos del Ejecutivo Federal y de los órganos constitucionales autónomos deben ser ratificados por el senado o electos por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, respectivamente, lo que introduce un elemento democrático a este tipo de control, que se adiciona al que ejerce la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el ciudadano a través de las instituciones de transparencia y rendición de cuentas y el elector en el momento de la renovación de los poderes.

Los integrantes de la APF se encuentran sujetos a estos sistemas y además al Sistema Nacional de Transparencia (SNT), por lo cual están obligados a adoptar y expedir normas complementarias que regulen los instrumentos y procedimientos de control administrativo para el fortalecimiento de los sistemas de control interno y externo. Los titulares de los órganos internos de control cuentan con las atribuciones necesarias para apoyarlos mediante la revisión y evaluación de la efectividad de los mismos, pero siempre, este ejercicio de su autonomía, bajo el principio de unidad de acción administrativa que corresponde establecer a la secretaria globalizadora responsable del control interno.

La complejidad de esta función requiere que exista un área especializada para cumplirla a cabalidad. En este sentido, en el nuevo reglamento de la SFP se estableció lo siguiente:

Al frente de la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control habrá un Coordinador General, a quien corresponderá el ejercicio de las facultades siguientes:

I. Coordinar a los Delegados, Subdelegados y Comisarios Públicos, así como interrelacionarlos con el Secretario y las unidades administrativas de la Secretaría;

II. Coordinar a los titulares de los Órganos Internos de Control en las Dependencias, incluyendo las de sus órganos administrativos desconcentrados, las Entidades y la Procuraduría, así como a los titulares de las Unidades de Responsabilidades y de las unidades administrativas equivalentes en las empresas productivas del Estado, e interrelacionarlos con el Secretario por sí o a través de los Delegados, Subdelegados y Comisarios Públicos;

...VI. Proponer al Secretario las políticas, lineamientos, modelos y mecanismos para dirigir y coordinar la actuación y evaluar el desempeño de los Servidores Públicos a que se refieren los incisos de la fracción IV de este artículo, previa colaboración de las unidades administrativas competentes de la Secretaría;

...XI. Administrar el modelo integral de dirección y evaluación del desempeño de los Servidores Públicos a que se refieren los incisos de la fracción IV del presente artículo... (RISFP, 2017: Art. 13)

En el Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la SFP y se establece la subordinación jerárquica de los servidores públicos previstos en su Reglamento Interior, señala lo siguiente:

SEGUNDO. Los delegados y subdelegados designados por la Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal Centralizada y ante la Procuraduría General de la República, y los comisarios públicos en los órganos de vigilancia o de gobierno en las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal dependerán jerárquicamente del Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control.

...Los delegados y los comisarios públicos propietarios, los titulares de los órganos internos de control, así como

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

los titulares de las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del estado y los titulares de las unidades de responsabilidades de las empresas productivas subsidiarias de las mismas reportarán a los Subsecretarios de la Función Pública, de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas y de Control y Auditoría de la Gestión Pública, según corresponda, sobre el ejercicio de sus atribuciones, con excepción del Titular del Órgano Interno de Control de la Secretaría de la Función Pública que lo hará directamente con el Titular de esta Dependencia.

TERCERO.- Los Subsecretarios de la Función Pública, de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas y de Control y Auditoría de la Gestión Pública supervisarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, las funciones que corresponde ejercer a los titulares de los órganos internos de control, así como a los titulares de las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del estado y a los titulares de las unidades de responsabilidades de las empresas productivas subsidiarias de las mismas, con excepción del Titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de la Función Pública quien será supervisado directamente por el Titular de esta Dependencia.

...QUINTO.- Los titulares de los órganos internos de control y los de las áreas que los integran, así como los titulares de las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del estado y los de las empresas productivas subsidiarias de las mismas, incluyendo a sus delegados, así como los titulares de sus respectivas áreas, conocerán, atenderán y resolverán los asuntos que se encuentren en el ámbito de su competencia y será de su estricta responsabilidad la forma de atención y resolución de los mismos. (ACUERDO por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de la Función Pública y se establece la subordinación jerárquica de los servidores públicos previstos en su Reglamento Interior, 2017).

De ahí se desprenden tres niveles claramente: La unidad responsable de la homologación de las estrategias de acción,

lineamientos y formatos que da coherencia, efectividad e impacto administrativo en las dependencias y entidades de la APF, que es la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control (CGOVC) superior jerárquico de los OIC.

Las áreas normativas responsables de fijar los criterios por materia aplicables por los OIC, comunicado siempre a través del Coordinación, y que la congruencia a la acción de la secretaría globalizadora.

Los OIC como ejecutores directos de las facultades de vigilancia, supervisión y fiscalización en las entidades y dependencias de la APF con la autonomía suficiente para dar oportunidad y consideración a las situaciones particulares de la institución de la que forman parte de su estructura.

Por ejemplo, para el cumplimiento de sus obligaciones, los titulares de las unidades encargadas de la función de auditoría y de los órganos internos de control, entregan periódicamente a la SFP un informe, conforme a los lineamientos que emite la CGOVC, las directrices del área normativa correspondiente de la SPF, comunicados a través de los lineamientos mencionados y el criterio discrecionalidad de la autonomía que la Constitución y la LOAPF, conceden a los órganos responsables del control interno en los entes públicos y las entidades y dependencias del Ejecutivo Federal. Sólo así se logra que haya coherencia, congruencia y transparencia en los informes que el OIC rinde sobre los asuntos siguientes:

- Hallazgos en la gestión y recomendaciones en relación con las acciones correctivas, preventivas y oportunidades de mejora respecto de la calidad y eficiencia de los distintos procesos internos y sobre la relación de los procedimientos por faltas administrativas y de sanciones aplicadas por los órganos internos de control;
- Las acciones de responsabilidad presentadas ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y las sanciones correspondientes;

- Las denuncias por actos de corrupción que presenten ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción;
- Porcentaje de los procedimientos iniciados por los órganos internos de control que culminaron con una sanción firme y a cuánto ascienden, en su caso, las indemnizaciones efectivamente cobradas durante el periodo del informe.

La función de homologación de la SFP, llevada a cabo a través de la CGOVC, es lo que hace factible que se cumpla a cabalidad con lo que establece la Constitución Política, y que, derivado de este informe, el Comité Coordinador del SNA puede emitir recomendaciones, aunque no vinculantes a las autoridades, si orientadoras y enriquecedoras, con el objeto de que se adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Estas autoridades deben informar sobre la atención que brinden a las mismas.

Este Informe sólo es útil si se ajusta a un criterio de unidad de acción administrativa dictado por la secretaría globalizadora y es la forma de impulsar el ejercicio de la transparencia y rendición de cuentas responsable, ya que implica que la revisión y evaluación de los actuales sistemas de control se lleva a cabo bajo parámetros similares, con lo que se facilita la implementación de acciones para su mejora continua, pone a la luz el estado que guarda su administración en el logro o cumplimiento de los objetivos, metas, programas y proyectos, así como la observancia del marco legal y normativo correspondiente.

V. La importancia de la SFP en materia de control interno en el SNA

Vale la pena hacer un paréntesis para resaltar la importancia del papel que juega en la APF la SFP, ya que es la encargada, principalmente, de organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental; inspeccionar

el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, así como concertar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y validar los indicadores para la evaluación de la gestión gubernamental, en los términos de las disposiciones aplicables, tal como lo establece el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

Hay que recordar que a raíz del reclamo social por la desconfianza en la SFP, por falta de resultados visibles, en 2012 se presentó la iniciativa de desaparecerla, y como parte de las medidas de austeridad de la época, sin embargo, en 2015 la SFP volvió a la escena de la APF ya que como parte del SNA, la LOAPF que se reformó para que reapareciera, la cual en realidad nunca desapareció debido a que el planteamiento original era la creación de un órgano constitucional autónomo en materia anticorrupción que asumiera parte de sus funciones, que no prosperó.

Se derogó el artículo 37 de la citada ley en enero de 2013, que contenía sus facultades, nunca procedió, por lo que la dependencia siguió ejerciendo sus atribuciones, primero con un encargado del despacho y después con el nombramiento de un secretario.

Esta situación generó desconcierto a raíz de que en el numeral referente a la competencia de la SFP estaba derogado, lo que significaba que no debiera existir, pero esta eliminación quedó condicionada a que sucediera algo que nunca ocurrió. Esta confusión se superó con la promulgación correspondiente. En la misma situación se vieron los órganos internos de control que iban a ser sustituidos por unidades de auditoría preventiva lo cual tampoco sucedió.

Con la aprobación de la reforma constitucional en materia de anticorrupción, en 2015, y con la legislación secundaria correlativa, la SFP retomó su condición de dependencia globalizadora, que comparte con la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público (SHCP), y que implica que participa en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación de las entidades paraestatales.

La SFP después de este proceso se fortaleció con un nuevo enfoque en sus facultades en cuatro sentidos: primero, se integró a los SNA y SNF con facultades para coordinarse en materia de control interno, auditoría, prevención, la simplificación administrativa, registro de declaraciones patrimoniales y de intereses, así como integridad, transparencia y rendición de cuentas; segundo, se orienta a la consolidación del modelo de control interno, evaluación de indicadores de la gestión gubernamental, la transversalidad, el gobierno digital, el gobierno y los datos abiertos, la ética del servicio público; tercero, se propuso una estrategia de homologación en materia de contrataciones de la normatividad de los Poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos y otras entidades públicas, salvo las empresas productivas del estado; y cuarto, se redistribuye la competencia con la SHCP.

La SFP conservó la doble función: la fiscalización en el manejo de recursos y el desarrollo administrativo. En la primera, se fortalecen su competencia en materia de prevención, vigilancia e inspección, mientras que en la segunda se confirma su papel como la dependencia impulsora de mejora administrativa, así como la estandarización de la normatividad y criterios en las dependencias y entidades.

Por otra parte, se ratificó que el sistema de control interno en las dependencias y entidades queda jerarquizado a la SFP, y no subordinado a los titulares de aquellas, como se pretendió en el esquema que no entró en vigor con las unidades de auditoría preventiva. Asimismo, se dispuso que los servidores públicos adscritos a los órganos internos de control deben someterse a un procedimiento de selección transparente, objetivo y equitativo. Además, serán parte del SNF y de las estrategias de mejora de la gestión de lo público. En el ejercicio de esta función, la CGOVC tiene un papel relevante como la unidad técnica especializada

de llevar a cabo la homologación de criterios y supervisión de los OIC.

VI. Los procesos de homologación

Lo mencionado en los incisos anteriores demuestra la importancia de trabajar de manera conjunta para avanzar, a fin de posibilitar un servicio más eficiente y eficaz, más cercano a las expectativas de la ciudadanía, comprometidos en cerrar los espacios para la comisión de irregularidades, la corrupción y la ineficiencia en el ejercicio del poder, a partir de la coordinación y el intercambio de información.

Desde la implementación de los SNA y SNF hay que trabajar de la mano con instituciones de gobierno, organismos autónomos y con la sociedad civil organizada y representada en el Comité de Participación Ciudadana, ya que sólo así, ciudadanía y gobierno, el SNA existe y logrará sus objetivos.

Uno de los temas más trascendentes dentro de esta estrategia anticorrupción es el de las responsabilidades administrativas, que con la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) consolida el marco de supervisión y sanción de los actos administrativos que requiere el SNA para su debida y eficaz implementación, constituyendo el pilar normativo más importante del aparato anticorrupción.

Esta ley establece principios, obligaciones y faltas administrativas que responden a la situación actual de la administración pública, su objetivo principal es prevenir, detectar y sancionar los actos de corrupción de manera eficaz y eficiente. Para alcanzar su objetivo se apoya del control interno efectivo, el cual no puede quedarse atrás ni dar pie a ambigüedades.

Cabe recordar que tanto el SNA, el SNF y el SNT se refuerzan uno con otro y van de la mano, están íntimamente ligados, en este sentido, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (artículo 45, fracciones II y III), faculta a los integrantes del SNF a

revisar, elaborar y adoptar un marco de referencia que contenga criterios generales para la prevención, detección y disuasión de actos de corrupción e incorporar las mejores prácticas para fomentar la transparencia y rendición de cuentas en la gestión gubernamental.

En ese sentido, se formó un Grupo de Trabajo en Control Interno en el que participan la SFP y la ASF, buscando homologar la normativa en materia de control interno, para que sea aplicable en los tres órdenes de gobierno, asegurando la inclusión de la fiscalización del control interno de las entidades auditadas, en los programas de auditoría de las Entidades Fiscalizadoras Superiores Locales, e identificar los cambios legales, estructurales y normativos que permitan fortalecer a los Órganos de Control del Poder Ejecutivo.

Este Grupo tiene, entre otras, las responsabilidades siguientes: la difusión en el sector público para la promoción del control interno; analizar la aplicabilidad de las directrices para la buena gobernanza; capacitación a nivel estatal; diagnosticar el estado actual del control interno en la APF a nivel estatal y municipal, entre otros temas.

El pasado 28 de agosto, en la reunión del Grupo se abordaron dos temas: 1. Elaboración de la estrategia y programa para la adopción del Marco Integrado de Control Interno (MICI), así como establecer los criterios para la realización de estudios, evaluaciones y auditoría al cumplimiento en los tres niveles de gobierno; 2. Coordinación con el Grupo de Trabajo de Creación de Capacidades (encargado de capacitar a los auditores).

Son pequeños pasos pero firmes, encaminados a promover el mejoramiento de las funciones del Estado Mexicano, como mejoras de la gestión gubernamental, la prevención y erradicación de la corrupción y el desarrollo de un sistema integral de rendición de cuentas.

Por otro lado, la SFP expidió su nuevo Reglamento Interior que entró en vigor el 17 de julio, en el cual establece nuevas

facultades a los titulares de los órganos internos de control, congruente con los nuevos lineamientos de la LGRA, en el que se establecen los tres niveles mencionados para que la acción de los órganos internos de control sea más eficiente y eficaz. La CGOVC organiza y supervisa la acción de los OIC, da coherencia, las normativas fijan directrices, da congruencia y la OIC, oportunidad y solución adecuadas a la circunstancia cuando ejercen la autonomía que la ley les concede.

Conclusiones

La Administración Pública Federal sólo es una parte más del llamado sector público ampliado.

La interacción entre gestores de lo público con grado diferenciado de autonomía genera que las estructuras y la normatividad sea compleja y esto incida en el desempeño de la APF.

El control administrativo es un medio de garantía del cumplimiento del principio de legalidad enriquecido por la teoría de los derechos humanos y puede ser interno o externo.

El control interno es una herramienta a disposición de la institución para identificar riesgos, en cualquiera de las etapas del proceso administrativo y forma parte de sus etapas (planeación, dirección y ejecución).

El control interno en el Ejecutivo Federal es responsabilidad de la SFP que es globalizadora y debe ser integral para enfrentar con éxito los riesgos y dar certeza de la consecución de los objetivos gubernamentales.

La pluralidad de herramientas de control interno exige una estrategia de homologación de las entidades y dependencias de la APF a través de los órganos de control interno y la coordinación general y de éstas con el resto del sector público, a través de la ASF y la SFP en el seno del Sistema Nacional de Fiscalización, que son los responsables de la integralidad de los sistemas de control interno.

El diseño de un sistema de control interno requiere de la identificación de tres niveles: el área responsable de la homologación, en el caso de la SFP, es la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control; las normativas y las ejecutoras.

La SFP, después del intento de desaparición (2012-2016), se fortaleció con un nuevo enfoque y con facultades para coordinarse en materia de control interno con el sector público ampliado, en el que juega un papel de eje articular de las políticas en la materia por el grado de desarrollo administrativo y recursos disponibles del Ejecutivo Federal.

Uno de los temas más trascendentes del combate a la corrupción es la homologación de políticas funcionalmente y regionalmente (tres niveles de gobierno) bajo un enfoque preventivo y, en su caso, sancionador.

Bibliografía

- Armenta López, L. A. (1996). La forma federal del Estado, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Barragán Barragán, J. (1978). Introducción al federalismo, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- De Vergotini, G. (2004). Derecho constitucional comparado, Universidad Nacional Autónoma de México, SEPS, México.
- Delgadillo Gutiérrez, L. H. (2001). El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, Porrúa, México.
- Auditoría Superior de la Federación. (1824-2009). Fiscalización Superior en México, Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria, 185 Aniversario, México.
- Fix-Zamudio, H. Valencia Carmona, S. (2010). Derecho constitucional mexicano y comparado, Porrúa, México.
- Haberle, P. (2006). El Federalismo y Regionalismo como forma estructural del Estado Constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

- Heller, H. (2010). Teoría del Estado, FCE, México.
- Juárez Mejía, G. H. (2004). La constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, Porrúa, México.
- M. Cejudo, G. et al (2016). La innovación en el Sector Público: Tendencias internacionales y experiencias mexicanas, INACIPE, CIDE.
- Matute González, C. F. (2007). El Reparto de Facultades en el Federalismo Mexicano, Porrúa, México.
- Nosnik Ostrowiak, A. (2015). La Ética del Servicio Público ante la Reforma en materia de Anticorrupción, en Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, Tomo 2, UEC, Cámara de diputados, Comisión de Vigilancia de la ASF, México.
- Rives, R. (2015). La rendición de cuentas en México, en Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, Tomo 2, UEC, Cámara de diputados, Comisión de Vigilancia de la ASF, México.
- Romero Gudiño, A. (2015). Visión integral del sistema de Combate a la Corrupción, Anáhuac del Norte, INACIPE, México.
- Romero Gudiño, A. (2015). Visión Integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, INACIPE, México.
- Sodi Cuellar, R. Salgado Ledesma, E. (2015). Rendición de cuentas y combate a la corrupción hacia un nuevo marco regulatorio en Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, Tomo 2, UEC, Cámara de diputados, Comisión de Vigilancia de la ASF, México.
- Valls Hernández, S. Matute González, C. F. (2014). Nuevo Derecho Administrativo, Cuarta edición, Porrúa, México.
- Vergotini, G. (2004). Derecho constitucional comparado. Universidad Nacional Autónoma de México / SEPS, México.
- Villoria Mendeta, M. (2000). Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa, Tecnos, Madrid.
- Wright, D. S. Para entender las relaciones intergubernamentales, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima- FCE, México.

Hemerografía

- OCDE, (2007). “Prevenir, detectar y sancionar el cohecho en las adquisiciones del sector público: Controles”, En el cohecho en las adquisiciones del sector público. OCDE. México, pp 69-72.
- Romero Gudiño, A. (2015). “Por una nueva gobernanza en el Sector Público: reflexiones en torno a la situación del control interno en México”, En Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas. Tomo 2. UEC, pp. 651-690.
- Flores Ramos, J. M. (2008). “El control y la evaluación en el Sistema Integral de Administración del Gasto Público en México”, En Revista de Administración Pública 117, Vol. XLIII, número 3, pp. 49-61.
- Matute González, C. F. (2015). “Los Organismos Autónomos Constitucionales. La evolución de la división de poderes y un proceso de integración al orden jurídico internacional”, En Revista de Administración Pública 138, vol. L, número 3, pp. 15-36.

Legislación

- Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer la obligación de presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (2017). México.
- Código Civil Federal (1928). México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). México.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2016). México.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982). México.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2016). México.

- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2016). México.
- Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (2017). México.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas (2016). México.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015). México.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (2016). México.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (2016). México.

Referencias electrónicas

- Consultado el 16 de octubre de 2017,
<http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/otrasInstituciones/Conferencia-Mexicana-para-el-Acceso-a-la-Informacion-Publica.aspx>. Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública.
- Consultado el 16 de octubre de 2017
<http://snt.org.mx/images/Doctos/Declaratoria%20del%20Consejo%20del%20SNT.pdf>. Declaratoria del Consejo del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.
- Consultado el 12 de octubre de 2017 <http://www.cronica.com.mx/notas/2015/877352.html>. La crónica de hoy.
<http://www.dof.gob.mx/>. Diario Oficial de la Federación.
- Consultado el 16 de octubre <http://www.snt.org.mx/index.php/home/antecedentes2>. Sistema Nacional de Transparencia. Antecedentes.
<https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/SemanarioIndex.aspx>. Semanario Judicial de la Federación.
- Lerner, Pablo. Sobre armonización, Derecho Comparado y la relación entre ambos. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, no. 111, Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2004. Consultado el 15

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

de octubre de 2017 [https://revistas.juridicas.unam.mx/
index.php/derecho_comparado/article/view/3807/4731](https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho_comparado/article/view/3807/4731).
Consultado el 31 de octubre de 2017.
http://www.itaimich.org.mx/pdf/varios/libro_comaip.pdf.

1.7 Una mayor garantía en la certeza de la función pública.

Christian Noé Ramírez Gutiérrez

Resumen

A la luz de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, se considera a la Ley General de Responsabilidades Administrativas como una ley garantista, ya que judicializa el procedimiento disciplinario para que sea sustanciado y resuelto por un tercero imparcial, Tribunal Federal de Justicia Administrativa, incluye el término “presunción de inocencia”, posibilita la opción de tener un defensor de oficio y asegura que la obtención de las pruebas sea de manera lícita y con respeto a los derechos humanos. También se señalan las principales diferencias en el procedimiento entre la abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos con la ley vigente.

El servidor público que a su vez es un trabajador al servicio del Estado, tiene derechos y obligaciones derivadas del orden público, pero no deja a un lado las laborales. Lo anterior se desenvuelve en una compleja dualidad jurídica, en la que los derechos humanos aplicables al caso poseen una perspectiva diferenciada: el servidor público es responsable administrativamente y el trabajador que debe gozar de dignidad en la remuneración y respeto al derecho a laborar en condiciones adecuadas.

Por esta dualidad, las autoridades competentes en los procedimientos administrativos de responsabilidades, que es la parte sancionatoria de un sistema de rendición de cuentas, deben ser cautelosas en su aplicación, salvaguardando los derechos humanos tanto laborales como procesales del servidor público, favoreciendo en todo momento la protección más amplia de los mismos, por este motivo, cuando un servidor público se encuentra envuelto en un procedimiento de responsabilidades, es importante que este se lleve a cabo a la luz del debido proceso.

I. Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

“El SNA es una instancia de coordinación entre el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y los Sistemas locales” (LGSNA, 2016: Art), que tiene por “objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”. (LGSNA, 2016: Art. 6).

A la luz del SNA se reformó al Título Cuarto constitucional,³³ se crearon cuatro nuevas leyes secundarias, dos de ellas, generales y dos federales:³⁴ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF).

Además, se reformaron tres del ámbito federal: Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; Código Penal Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se refieren a facultades desarrollan la Federación y los estados sin que haya necesidad de una distribución expresa de facultades.

La LGRA, que es parte importante del Sistema Nacional Anticorrupción, los nuevos procedimientos administrativos de responsabilidades previstos, tanto en el diseño como en su aplicación, deben respetar en su integralidad y en toda su dimensión los derechos humanos.

³³ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.

³⁴ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

II. Derechos Humanos y Convencionalidad.

Una premisa fundamental en el Estado constitucional de derecho es garantizar el buen gobierno y una de las formas de hacerlo es mediante el respeto de los derechos humanos en el régimen de responsabilidades administrativas, mediante los órganos internos de control y los tribunales de justicia administrativa, según sea el caso.

El servidor público, en el momento que acepta el encargo o maneja recursos presupuestales, se somete al régimen administrativo de derecho público, ejerciendo funciones estatales, en forma directa o derivada, en beneficio de la colectividad, entabla una relación administrativa con el Estado con el que se compromete a desempeñarse bajo los principios rectores de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito, equidad de género, honradez y lealtad.

Serán principios rectores de este Sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género. (LSPCAPF, 2003: Art. 2)

Simultáneamente, surge una relación de prestación de servicios subordinado que se somete al derecho social bajo un régimen laboral burocrático (Poderes de la Unión) y laboral general (resto de entes públicos con personalidad jurídica, con algunas excepciones). Toda vez que como servidor público también es parte de una relación de supra-subordinación establecida con el titular de la dependencia o institución de que se trate equiparable a un patrón, bajo el principio de autonomía de la voluntad, en la cual es un trabajador al servicio del Estado que presta sus servicios físicos, intelectuales o ambos, en virtud de un nombramiento, dotado de los derechos y obligaciones adquiridos por la relación laboral. (LFTSE, 2014: Arts., 2 y 3)

El servidor público que a su vez es un trabajador al servicio del Estado, tiene derechos y obligaciones derivadas del orden

público, pero no deja a un lado las laborales. Lo anterior se desenvuelve en una compleja dualidad jurídica, en la que los derechos humanos aplicables al caso poseen una perspectiva diferenciada: el servidor público es responsable administrativamente y el trabajador que debe gozar de dignidad en la remuneración y respeto al derecho a laborar en condiciones adecuadas.

Por esta dualidad, las autoridades competentes en los procedimientos administrativos de responsabilidades, que es la parte sancionatoria de un sistema de rendición de cuentas, deben ser cautelosas en su aplicación, salvaguardando los derechos humanos tanto laborales como procesales del servidor público, favoreciendo en todo momento la protección más amplia de los mismos.³⁵ Desde un punto de vista es una persona con derecho a un mínimo vital y por otro una persona sujeta al ejercicio de la facultad de policía (verificación del cumplimiento de las obligaciones administrativas), a la que debe respetársele su derecho a la presunción de inocencia y al debido proceso.

Otra dualidad es que, en los procesos de responsabilidades administrativas, hay dos derechos humanos que pudieran colisionar: aquel que corresponde al interés público protegido vinculado con el derecho humano de un grupo o persona (la educación, la seguridad, la salud, entre otros) y aquel que pertenece al servidor público como es la garantía de las prestaciones de seguridad social o la discrecionalidad en el ejercicio del encargo.

Esta visión dual también condiciona a que los análisis de las presuntas responsabilidades de los servidores públicos en los criterios y resoluciones de los órganos jurisdiccionales se debe recurrir una ponderación de derechos humanos

³⁵ CPEUM. “Art. 1º. ... Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia...”

La LGRA es inclusiva de los derechos humanos como son:

- a) Conductas sancionables. Modifica el criterio de aplicación, enlistando un catálogo de obligaciones que no debe transgredirse, ya que de hacerlo se consideran faltas administrativas, dividiéndolas en no graves y graves, subdividiendo estas últimas por el sujeto que las realiza, servidor público o particular y estableciendo las sanciones para cada uno de los supuestos.³⁶ Esta es una técnica más precisa que da mayor certeza en la identificación de la conducta sancionable.
- b) Debido proceso. La Convención Americana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, determinaron el debido proceso como derecho humano, señalando los estándares que deben observarse en las instancias procesales, a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos,³⁷ no sólo en la materia penal, sino en todas, incluyendo la social y administrativa. (CIDH, 2007: Art 110)
La LGRA establece estas prerrogativas en los diversos procedimientos establecidos para los casos de presentarse faltas graves y no graves, garantizando así el debido proceso, tanto para los servidores públicos, como para los particulares que hubieren intervenido en la comisión de la falta.
- c) Presunción de inocencia. De acuerdo con el criterio de la Suprema Corte, esta garantía debe observarse en todos los procedimientos, cuyo resultado pudiera derivar en alguna pena o sanción que repercuta directamente en la esfera jurídica del sujeto, incluyendo al procedimiento administrativo sancionador, por su naturaleza gravosa, es esta presunción, que es una calidad que debe reconocérsele

³⁶ LGRA. Título Cuarto. Sanciones.

³⁷ Caso Baena Ricardo y otros vs Panamá. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72. Caso Ivcher Bronstein vs Perú. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No 74. Caso del Tribunal constitucional vs Perú. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71. En Silva García, Fernando. *Jurisprudencia Interamericana sobre Derechos Humanos*. Criterios esenciales. Tirant lo Blanch tratados. México, 2012, página 2016.

durante todo el procedimiento, teniendo como consecuencia procesal, entre otras, que la carga de la prueba sea para la autoridad.³⁸

La LGRA señala que este es uno de sus principios rectores refiriéndose al término de “presunción” desde la etapa de investigación y hasta la resolución del procedimiento administrativo de faltas graves y no graves, con lo que es más enfática en esta protección de este derecho humano procesal esencial:

En los procedimientos de responsabilidad administrativa deberán observarse los principios de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos. (LGRA, 2017: Art. 111.)

- d) Imparcialidad de la autoridad que determina la existencia de responsabilidad administrativa, hay que señalar que, en la Convención Americana de Derecho Humanos, en su artículo 8.1. establece como parte de las garantías judiciales de los sujetos, el derecho de ser oído por un juez competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley:

Garantías Judiciales. 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter... (CADH, 1969: Art. 8.)

En este sentido, la LGRA hace una separación entre la autoridad investigadora de la presunta falta administrativa, que es la

³⁸ PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices o MODULACIONES. Jurisprudencia. Decima Época. Pleno. Gaceta del Seminario Judicial de la Federación. Tesis P./J.43/2014 (10ª). Libro 7, junio de 2014, tomo I. 2006590.

encargada de emitir el informe de presunta responsabilidad administrativa a la autoridad substanciadora competente, dependiendo si la falta administrativa es calificada como grave o no grave, esta autoridad será la encargada de conducir el procedimiento desde la admisión del informe y hasta la conclusión de la audiencia final. (LGRA, 2016: Artículo 3) Posteriormente es la autoridad resolutoria la que se encargará de dictar la resolución, para los casos de faltas administrativas no graves se encontrará facultada la unidad de responsabilidades administrativas o al órgano interno de control para decretar las sanciones procedentes, pero si las faltas fueran graves, corresponderá dicha determinación al Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) o a sus homólogos en las entidades federativas.

Relacionado con este principio se encuentra el derecho a recurrir un fallo, que es de las principales garantías dentro del procedimiento, mismo que permite que una resolución desde la primera etapa de investigación pueda ser revisada ante la propia autoridad que la dictó o por el superior jerárquico, prevaleciendo en todo momento los principios de imparcialidad e independencia entre cada una de éstas.

Es por lo anterior que puede considerarse a la LGRA como una ley garantista, acorde a los derechos humanos y con respeto al debido proceso.

III. La facultad disciplinaria judicializada.

La facultad disciplinaria es aquella que tiene una organización pública para exigir un comportamiento legítimo y leal a sus integrantes y originalmente corresponde al superior jerárquico. El ejercicio de este poder sancionatorio ha evolucionado en los últimos años en México en la Administración Pública Federal. En 1982, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que absorbió una parte de esta facultad, pero fundamentalmente la conservó el titular de la dependencia.

Con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y el Sistema Nacional Anticorrupción hubo un parteaguas y se judicializa este procedimiento. Ahora, las faltas se clasifican, en no graves y graves, estas últimas cometidas por servidores públicos o particulares. Respecto a estas últimas, en el proceso sancionatorio intervienen instancias no administrativas, toda vez que se dividen las etapas entre los órganos internos de control y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

La diferencia básica entre lo administrativo y lo jurisdiccional es que en un acto administrativo la autoridad lo emite con base en los elementos que se allega sin que existan partes en conflicto, mientras que en lo jurisdiccional la autoridad es mediadora de una controversia que se inicia con la presentación de una demanda y culmina con la sentencia definitiva.

En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos abrogada, los órganos internos de control conocían del procedimiento disciplinario instaurado a los servidores públicos, sin que se distinguieran formalmente por etapas u órganos para la investigación, sustanciación y resolución, incluso los recursos administrativos se resolvían dentro la esfera del Poder Ejecutivo Federal. El servidor público tenía, como cualquier persona, el derecho de defenderse ante los tribunales si consideraba que el acto administrativo que le fincaba responsabilidad era ilegal.

La nueva ley judicializa la facultad disciplinaria ya que dispone que una falta administrativa grave será sancionada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Hay un nuevo esquema para el ejercicio de la facultad disciplinaria, en tres sentidos: 1) una separación de competencias por etapa procesal, la autoridad administrativa sólo investiga y substancia y la jurisdiccional resuelve; 2) el tribunal se convierte en mediador entre la parte acusadora, que es la autoridad administrativa, y el servidor público o particular, como presuntos responsables, y 3) el proceso concluye con una sentencia, no con un acto

administrativo. Un elemento adicional consiste en que el denunciante se convierte en un tercero con interés jurídico en el proceso administrativo y el jurisdiccional.

Esto no es una mera cuestión formal. Hay una mayor autonomía de los órganos que intervienen en el ejercicio de la facultad disciplinaria del Estado con dos propósitos: prevenir con más eficiencia un eventual encubrimiento de una conducta indebida y otorgar una mayor protección de orientación garantista a los servidores públicos investigados y, en su caso, acusados de cometer faltas graves.

La reforma constitucional de anticorrupción y su legislación secundaria distinguen tres tipos de autoridades: la investigadora, la substanciadora y la resolutora. Las dos primeras son administrativas, áreas separadas en el órgano interno de control, autónomas de la dependencia o entidad en que actúan y con autonomía de gestión. La tercera, en las faltas graves, es jurisdiccional.

En ese sentido, cuando la autoridad investigadora concluye las diligencias correspondientes de averiguación y determina la existencia de faltas administrativas, las clasifica en graves o no graves y emite un informe de presunta responsabilidad administrativa. Cuando lo presenta ante la autoridad substanciadora se convierte en una parte en la etapa siguiente del proceso.

La autoridad substanciadora inicia y dirige el procedimiento desde la admisión del informe hasta la conclusión de la audiencia inicial y lo remite al Tribunal que dirime la controversia, cuando se trata de faltas graves y de particulares.

El modelo judicializado es más garantista para los presuntos responsables de una falta administrativa, fomenta la profesionalización de las autoridades investigadoras y sustanciadoras al dotarlas de autonomía de gestión y fortalece la objetividad de las actuaciones en el proceso disciplinario por la intervención

en éste del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que goza de autonomía constitucional.

La LGRA clasifica las faltas administrativas en no graves y graves, estas últimas cometidas por servidores públicos o particulares.

Respecto a estas últimas, en el proceso sancionatorio intervienen instancias no administrativas, toda vez que se dividen las etapas entre los órganos internos de control y el TFJA.

Esta judicialización obliga a que los órganos internos de control de la administración pública federal, que dependen de la Secretaría de la Función Pública, sean más eficientes en la integración de los expedientes que serán revisados por una instancia judicial para emitir, en su caso, una sanción.

El modelo judicializado es más garantista para los presuntos responsables de una falta administrativa, fomenta la profesionalización de las autoridades investigadoras y sustanciadoras al dotarlas de autonomía de gestión y fortalece la objetividad de las actuaciones en el proceso disciplinario por la intervención en éste del TFJA, que goza de autonomía constitucional.

IV. La prueba en el derecho disciplinario.

La prueba es el instrumento jurídico en un procedimiento administrativo o proceso jurisdiccional para establecer la verdad acerca de los hechos que soportan un derecho o aquellos motivos de un conflicto de intereses.

Teóricamente, este es un elemento propio y exclusivo de un litigio, pero la expansión del derecho público y su complejidad ha convertido a la prueba en una técnica racional de conocer la verdad respecto a la realización efectiva de los supuestos de una norma para efectos de que se creen, transforme y extingan derechos y obligaciones en lo concreto con la participación de una autoridad administrativa o jurisdiccional.

El principio básico es que el hecho se prueba y el derecho se aplica e interpreta. En ese sentido, hay una necesidad de verificar la existencia real de algo, así como las circunstancias de la misma. Esta búsqueda de la veracidad de algo no es una actividad de total libre apreciación, sino que tiene un sesgo impuesto en las normas jurídicas que son las que facultan a una autoridad y determinan los efectos y consecuencias de los hechos.

El contexto de derecho cambia el peso de lo fáctico. El derecho define y selecciona los hechos que son trascendentes para el ejercicio de un poder de exigir una conducta, el sujeto vinculado a éstos y sus consecuencias significativas.

En ese sentido, la prueba en términos jurídicos es una actividad de conocimiento de la realidad y del derecho vinculada con éste. Con esta se pretende una verdad legal y no descubrir efectos y causas, ni relaciones de incontingencia entre dos o más hechos.

La prueba permite establecer relaciones entre las personas y consecuencias de sus actos, cuyo extremo es la sanción o el uso de la fuerza para obtener un comportamiento no espontáneo de las personas. No todos los hechos de la realidad son relevantes para el derecho y, por lo tanto, no están sujetos a ningún tipo de demostración. Por ejemplo, es irrelevante para el derecho si durante la comisión de una falta administrativa su perpetuador respiraba con normalidad o tenía dificultades para hacerlo.

En ese sentido, los hechos que importan a lo jurídico están cargados de valor y están vinculados con un sentido que consiste en la inducción de una conducta que los convierte en lo deseable. Esto no implica que se niegue su dimensión empírica que es lo que los hace verdaderos o falsos.

En el procedimiento de responsabilidades, las autoridades investigadoras, sustanciadoras y resolutoras son las responsables de verificar la veracidad de los hechos que conocen y la primer operación que deben realizar cuando conocen de una conducta

que pudiera constitutiva de responsabilidad administrativa no grave o grave es la separación entre los que es una valoración y una calificación sobre el hecho para proceder a la reconstrucción del hecho que no presenciaron mediante la observación directa.

Los hechos no son parte del procedimiento o proceso -estos siempre son previos-lo que exige que las autoridades se alleguen elementos suficientes para determinar si existieron en el pasado con la consecuencia que en el derecho se instruye. A la recreación en el expediente del hecho se le conoce como elementos de prueba y conducen a decretar la verdad legal.

Por tal motivo, los hechos jurídicos son aquellos que una autoridad considera que acontecieron en el pasado y en razón a que este juicio es una consecuencia de lo que un individuo percibe, infiere y concluye es indispensable establecer un mínimo de objetividad para que los enunciados fácticos similares sean expresados con la suficiente homogeneidad que genere la certeza que no es un ejercicio caprichoso o arbitrario.

Quien analiza los elementos probatorios utiliza categorías de pensamiento, normas sociales y morales y disposiciones jurídicas pertinentes estructuradas en una ley adjetiva que facilita la descripción precisa del hecho significativo entre una infinidad de posibilidades empíricas y atribuye una conclusión mediante la formulación del informe de presunta responsabilidad o la emisión de la sanción correspondiente.

Entonces, el modelo para presentar, ordenar, aceptar y valorar los medios probatorios de un hecho, así como la restricción o amplitud de la voluntad para recibir y desechar una prueba o conceder un efecto a ésta afectan directamente al resultado.

Por ejemplo, la concentración del procedimiento disciplinario en la autoridad administrativa o su división que permite que en las faltas graves resuelva una autoridad jurisdiccional cambia sustancialmente la forma, enfoque y deontología del fincamiento de una responsabilidad.

Si consideramos que la principal razón para la existencia de un proceso y, por ende, la teoría del mismo es garantizar a la persona que la valoración de los hechos será objetiva, entonces, la prueba y las reglas en torno a esta son la esencia del procedimiento. Esto explica la máxima que aquello que no se probó durante el proceso simplemente no existe jurídica es igualmente verdadera en un sistema que reconoce el arbitrio del juzgador como aquel que lo niega.

La aplicación de la ley no es una operación jurídica abstracta. Es concreta en la medida que el caso particular aporte pruebas bajo criterios preestablecidos en la norma adjetiva y es lo que permite predicar que la decisión administrativa o jurisdiccional, según corresponda, es válida y justa. Esto último se robustece cuando quien investiga y resuelve hace evidente a los interesados los métodos de valoración y su idoneidad para llegar a la verdad y la exactitud en la reconstrucción de los hechos.

La verdad y las decisiones correctas en un procedimiento deben ser lo normal, pero en ocasiones esto no ocurre y esto es lo que fundamenta que un derecho fundamental de todo ser humano es la doble instancia en los juicios de cualquier orden. Incluso sucede que haya una decisión justa que se concluya con base en hechos falsos.

Si bien es cierto que el fin de un proceso es que sea justo esto no es suficiente. En un sistema basado en el Estado de derecho una buena solución debe ser justa y legítima, entendida esta última característica, como aquella en la que la sentencia se basa en pruebas que demuestran con suficiencia que el hecho formulado como hipótesis en la norma realmente se verificó en el pasado en las condiciones necesarias para que sea relevante jurídicamente.

La verdad de los hechos es una condición necesaria para una decisión apropiada, legítima y justa. La mera resolución del conflicto no es suficiente para generar un ambiente de armonía social. Además, ésta debe ser en condición de justicia en un

número mayoritario de sentencias. Esto último es lo que otorga la credibilidad social en el Estado de derecho.

En el nuevo derecho disciplinario que contiene la LGRA hay dos cambios fundamentales: la judicialización de este derecho que se refleja en una mayor regulación del procedimiento si se compara con la anterior y la intervención de los tribunales en la etapa sancionatoria de faltas graves.

La verdad judicial se debe construir de otra manera. La descripción de las novedades en el ofrecimiento, calificación, recepción, desahogo y valoración de las pruebas en el procedimiento de responsabilidades es el objeto de la intervención en este seminario.

Las reglas se modifican en favor del otorgamiento de más garantías al presunto responsable. Esta circunstancia obliga a las autoridades investigadoras y sustanciadoras mayores cuidados en la integración de las pruebas adecuadas para acreditar la conducta correspondiente y así la autoridad sancionatoria tenga la posibilidad de sancionar o absolver con todos los elementos disponibles.

La operación de valorar las pruebas y determinar la verdad o falsedad de las conductas imputadas (hechos) comparte métodos y propósitos con la historia y otras ramas del conocer humano. La diferencia consiste en la formalidad. En un proceso, esta última adquiere una gran importancia porque no es permisible, ni deseable que la autoridad llegue a la verdad legal de cualquier manera. La verdad jurídica pierde validez si esta se obtiene a través de la violación de derechos humanos.

También hay que partir del axioma que toda verdad legal es relativa. La norma jurídica y la conveniencia política le conceden efectos absolutos para que los conflictos concluyan, pero puede ser revisada hasta que no sea declarada cosa juzgada. Esto destaca la importancia de la integración correcta de los expedientes, especialmente, la etapa procesal de la instrucción y la sustanciación.

Finalmente, hay que distinguir entre los medios de prueba -el instrumento que genera convicción en juzgador- y la prueba de los hechos. Los primeros son objetivos y expresamente enunciados en la Ley General para su identificación y sometimiento a las reglas de tratamiento correspondiente. Lo segundo es una operación jurídica mental que consiste en vincular un hecho definido jurídicamente como significativo mediante una hipótesis normativa (Ley o reglamento) a una convicción de verdad legal que emite una autoridad sancionadora y que se sirve de los sentidos y la razón para conformarla.

Los hechos se pueden dividir en dos: los que integran las conductas sancionables y formulados como hipótesis y aquellos que se convierten en un fenómeno factico. La valoración de la prueba, en esencia, consiste en vincular ambos aspectos y expresarse con una conclusión vinculatoria como verdad legal -administrativa o judicial-. Los primeros son resultado de un ejercicio de valorar qué es lo bueno y lo malo para lo sociedad, lo correcto y lo incorrecto. El segundo es un conjunto de inferencias obtenidas con situaciones empíricas. En este sentido, los medios de prueba se convierten en el centro del enjuiciamiento, en el factor principal de que una sanción se aplique con justicia y legitimidad.

Conclusiones

La Ley General de Responsabilidades Administrativas es un instrumento jurídico importante para el Sistema Nacional Anticorrupción en la medida que establece procedimientos administrativos de responsabilidades garantistas y establece como principio el respeto integral y en toda su dimensión de los derechos humanos.

La Ley, en específico en materia de pruebas, atiende a la dualidad que existe en los derechos humanos: proteger el interés público de los gobernados y sancionar a las personas que afecten sus derechos por cometer faltas administrativas y otorgar las garantías mínimas de defensa al probable responsable de una conducta administrativa ilícita.

El nuevo esquema de responsabilidades tiene como eje la probanza correcta en el procedimiento y da trascendencia a los conceptos de conducta sancionable, debido proceso, presunción de inocencia e imparcialidad de la autoridad.

La nueva Ley judicializa la facultad disciplinaria con dos propósitos esenciales: prevenir con eficacia un eventual encubrimiento de una conducta indebida y otorgar una mayor protección de orientación garantista a los servidores públicos investigados.

La verdad y las decisiones correctas en un procedimiento deben ser lo normal, pero en ocasiones esto no ocurre y esto es lo que fundamenta que un derecho fundamental de todo ser humano es la doble instancia en los juicios de cualquier orden.

Los hechos se pueden dividir en dos: los que integran las conductas sancionables y formulados como hipótesis y aquellos que se convierten en un fenómeno factico. La valoración de la prueba, en esencia, consiste en vincular ambos aspectos y expresarse con una conclusión vinculatoria como verdad legal -administrativa o judicial-.

El análisis en lo general y en lo particular de la regulación de la probanza en la LGRA y en el Código Federal de Procedimientos Civiles, con excepción en la presuncional arroja que esta es similar en ambos ordenamientos.

La diferencia más relevante se presenta en el sistema de valoración de las pruebas en donde la Ley General hace una referencia directa al subsistema mixto y recurre a la sana crítica y de experiencia que requiere un mayor esfuerzo de preparación y cuidado de las autoridades resolutoras.

Bibliografía

Alarcón, A. (2017). La aplicación de los principios y reglas del Derecho penal al procedimiento administrativo

- disciplinario, atendiendo a sus matices y modulaciones, Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas, Tomo 4, Cámara de Diputados México.
- Esquivel, Y. (2017). El subsistema de rendición de cuentas de los servidores públicos y las implicaciones jurídicas de su incumplimiento, Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas, Tomo 4, Cámara de Diputados México.
- Gudiño, A. (2015). Visión Integral del Sistema de Combate a la Corrupción, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México.
- Hallivis, M. (2017). El Sistema Nacional Anticorrupción a dos meses de haber entrado en vigor, Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas, Tomo 4, Cámara de Diputados, México.
- Huacuja, S. (2015). El sistema nacional anticorrupción: ¿un Prometeo comunicando el ígneo don de la esperanza o un Sísifo afanándose en una culminación imposible? Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas, Tomo 2, Cámara de Diputados, México.
- Márquez, D. (2017). El Marco Jurídico para la operación del Sistema Nacional Anticorrupción, Constitucionalidad y legalidad del combate a la corrupción mexicano, Novum, México.
- Márquez, D. (2017). El Marco Jurídico para la operación del Sistema Nacional Anticorrupción. Combate a la corrupción, fiscalización y transparencia. Novum. México.
- Moro T. (1992). Diccionario Jurídico Espasa, Espasa Calpe, S.A., España.
- Ovalle F. J. (1989). Derecho Procesal Civil, 3a. edición, HARLA, S.A. de C.V. México.
- Salgado, A. (2017). Los medios de defensa ante el sistema de Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas. Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas. Tomo 4, Cámara de Diputados. México.
- Taruffo, M. (2008), La prueba, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S, España.

1.8 Facultad disciplinaria concurrente. Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Sandra Guadalupe Pawoli Gómez

Resumen

Con la creación y la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, se llevó a cabo la reforma en materia de responsabilidades administrativa de los servidores públicos, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) se modificó el procedimiento disciplinario y las autoridades que conocen del mismo ya no son las mismas que eran con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP).

La facultad disciplinaria que inviste a estas autoridades, busca proteger el cumplimiento de los deberes públicos, que no exista corrupción, que el servicio público se lleve a cabo conforme a las normas de conducta, y ya no sólo verifica la actuación de los servidores públicos, sino también de los particulares que reciben y ejercen recursos públicos.

Ahora el Tribunal Federal de Justicia Administrativa juega un papel muy importante, no sólo en el procedimiento disciplinario y aplicación de las sanciones, sino que también forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), motivo por el cual tuvo que adecuar su normatividad interna y ajustarse a las nuevas necesidades tanto de la sociedad, de los servidores públicos y del SNA en general.

Como parte de este “ajuste” se constituyó la tercera sección de la sala superior del TFJA, así como las Salas Regionales y Auxiliares necesarias para el apoyo de la implementación y vigilancia del cumplimiento de la LGRA a nivel federal y local.

I. Facultad disciplinaria

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) concibe a la facultad disciplinaria o sancionadora como un derecho penal (sancionador) administrativo, ya que busca apreciar que un resultado reprochable tenga consecuencias para el servidor público, las que deben estar necesariamente ligadas lo previsible y lo indeseable jurídicamente, por lo cual, en caso de que suceda la conducta no prevista haya una afectación a su esfera jurídica como derivación de su propia conducta.

Su principal objetivo es proteger el cumplimiento de los deberes públicos de los servidores públicos hacia la administración; de ahí que su inobservancia con motivo de una conducta ilegal, relacionada con la actividad como función, debe generar la posibilidad de que la propia administración les imponga una sanción.

“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SU NATURALEZA.” Tesis Aislada. Décima Época. Registro: 2016267. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 51, febrero de 2018, Tomo III. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.10o.A.58 A (10a.). Página: 1542.

Asimismo, define a la sanción jurídica como *“una reacción -positiva o negativa- frente a ciertas conductas establecidas por el derecho...”*, y específicamente a la responsabilidad civil, política, penal o administrativa como reproche de una conducta que se desvía de la juridicidad.

De acuerdo con los criterios de la Primera Sala de la SCJN, el derecho administrativo sancionador tiene dos vertientes: la primera cuando el Estado actúa en su faceta reguladora y la segunda en su faceta de “policía”.

En esta segunda tiene la facultad de sancionar infracciones administrativas que conforme a la regulación establecida dan

lugar al surgimiento de responsabilidad a cargo de los servidores públicos. Esta potestad se ejerce mediante la intervención de los órganos internos de control y de los tribunales administrativos.

Se considera procedimiento disciplinario o de derecho sancionador cuando se reúnan las características siguientes:

- a) presuponga la existencia de un tipo administrativo que conlleve la aplicación de una sanción y dé lugar al surgimiento de responsabilidad administrativa;
- b) se siga en forma de juicio;
- c) tenga por finalidad procurar la correcta actuación de los servidores públicos, sancionar a los infractores y, en su caso, lograr la restitución de aquellos bienes jurídicos que fueron afectados con su irregular actuación.

“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN.” Tesis Aislada. Décima Época. Registro: 2013954. Instancia: Primera Sala. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 40, marzo de 2017, Tomo I. Materia(s): Administrativa. Tesis: 1a. XXXV/2017 (10a.). Página: 441.

II. Reparto de facultades

Nuestro país es una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos (*CPEUM, 2017: Art. 40*). El federalismo connaturalmente tiene estados (gobiernos locales) poseen tienen distintos grados de autonomía con respecto al gobierno nacional dependiendo de la materia. Asimismo, los procesos de otorgamiento de autonomías constitucionales a órganos no pertenecientes a los poderes tradicionales, es relevante por la limitación a la democracia representativa que implica y son reflejo de lo que sucede en el ámbito federal o transformaciones que surgen en la propia entidad.

El federalismo es la división vertical del poder social en dos órdenes de gobierno en un mismo territorio: el nacional y el

local. En ese sentido, para que sea funcional requiere de cierta homogeneidad entre ambos.

Esto se logra cuando la organización política del ámbito local de gobierno establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPM) es similar al Federal, tal y como se desprende de la transcripción siguiente:

El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...". (CPEUM, 2017: Art. 116)

La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa... B. Los poderes federales tendrán respecto de la Ciudad de México, exclusivamente las facultades que expresamente les confiere esta Constitución... D. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados aplicarán a la Ciudad de México. (CPEUM, 2017: Art. 122)

Además, entre el gobierno nacional y los locales hay una distribución o reparto de facultades.

“PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN.” Tesis Aislada. Novena Época. Registro: 191089. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, septiembre de 2000. Materia(s): Constitucional. Tesis: P. CLVIII/2000. Página: 33

El sistema de reparto de facultades es la forma en que se distribuyen las atribuciones entre los diversos ámbitos de gobierno. Estas facultades pueden dividirse de la manera siguiente:

a) Exclusivas de la Federación.

Otorgadas expresamente en la Constitución, por lo que las entidades no pueden realizarlas.

b) Exclusivas de los gobiernos locales.

La Constitución no las otorga exclusivamente a la Federación, y las constituciones locales las conceden explícitamente a los poderes estatales.

c) Concurrentes (sentido amplio)

Participan los dos órdenes de gobierno, sin violar el principio de división de poderes. (*Wright, 1997*)

d) Auxiliares.

Consiste en que una autoridad auxilia a otra en el cumplimiento de una obligación.

En este contexto se inscribe el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA): por un lado, el mandato constitucional de que su organización política sea homogénea a la Federal y al resto de las entidades federativas y reproduzca los mínimos esenciales y, por otro lado, la definición de competencias específicas con el propósito de ser efectivos en las atribuciones encomendadas por la constitución local.

El SNA, a través de su marco normativo, establece la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, nacional y locales, para lograr su objetivo de manera más eficiente, que es la prevención y el combate a la corrupción. Este refleja la complejidad creciente de las relaciones intergubernamentales, lo que exige mayor precisión jurídica. Las leyes generales, que distribuyen competencias y homologan acciones, establecen competencias precisas entre órganos federales y estatales que benefician en su conjunto su desempeño.

III. Marco normativo de la facultad disciplinaria

La CPEUM se reformó para crear el SNA como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas ... el cual cuenta con un Comité Coordinador integrado por “los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 60. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana”. (CPEUM, 2017: Art. 113)

El TFJA es parte importante del SNA contra el combate de las malas prácticas de los servidores públicos y los particulares vinculados con faltas administrativas graves.

La CPEUM en su *Título Cuarto* “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado.”, *determina que los servidores públicos y particulares* “...serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones” (CPEUM, 2017: Art. 108), y que “...la ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones” (CPEUM, 2017: Art. 109, fracción III). Al señalar “la ley” se refiere a la ley reglamentaria de este Título, es decir, la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), creada a la luz del SNA.

La LGRA, señala atribuciones concurrentes y establece la competencia de cada una de las instancias de gobierno, al tiempo que armoniza la actuación de las autoridades e instancias involucradas en la materia.

Mediante un criterio aislado, la SCJN determinó que:

“LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL...las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.” Tesis Aislada. Época: Novena Época. Registro: 172739. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, abril de 2007. Materia(s): Constitucional. Tesis: P. VII/2007. Página: 5.

La Ley General se concibe como una ley marco, ya que determina el reparto de facultades de las instancias nacionales y locales, instaura la forma en que éstas se van a coordinar y sienta las bases generales, principios y procedimientos en la materia. En este tenor, tanto las legislaturas locales como la federal unifican la normatividad y criterios con la LGRA.

IV. Facultades concurrentes de los tribunales administrativos

El artículo 109 constitucional, fracción III, segundo párrafo señala lo siguiente:

Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

...

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y

los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control. (CPEUM, 2017: Art. 109)

Por su parte, el artículo 3 de la Ley reglamentaria, LGRA, determina:

Para efectos de esta Ley se entenderá por: ...

IV. Autoridad resolutora: ... Para las Faltas administrativas graves, así como para las Faltas de particulares, lo será el Tribunal competente;

...XVI. Falta administrativa grave: Las faltas administrativas de los Servidores Públicos catalogadas como graves en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas;

XVII. Faltas de particulares: Los actos de personas físicas o morales privadas que estén vinculados con faltas administrativas graves a que se refieren los Capítulos III y IV del Título Tercero de esta Ley, cuya sanción corresponde al Tribunal en los términos de la misma;

...XVII. Tribunal: La Sección competente en materia de responsabilidades administrativas, de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o las salas especializadas que, en su caso, se establezcan en dicha materia, así como sus homólogos en las entidades federativas. (LGRA, 2017: Art. 3)

Como se observa, la LGRA al referirse a “Tribunal” engloba tanto al Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) como a los tribunales de justicia administrativa locales, en este sentido, las facultades otorgadas por esta Ley son concurrentes al ser para los dos ámbitos de gobierno.

De manera general, algunas de estas atribuciones y parámetros a los que deben ceñirse los tribunales, son:

- La imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves y de particulares, conforme a los procedimientos previstos en la Ley. (*LGRA, 2017: Art. 12 y 13*).
- La determinación de las sanciones para los servidores públicos, que pueden ser: suspensión o destitución del empleo, cargo o comisión, sanción económica, e inhabilitación temporal. La ley otorga libertad de criterio a cada tribunal para decidir la procedencia de una o más de las sanciones, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de la falta. (*LGRA, 2017: Art. 78*).
- La determinación del pago de una indemnización, para el caso de que la falta administrativa grave cometida por el servidor público le genere beneficios económicos o haya causado daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.
- La imposición de una sanción hasta por el doble del monto, cuando le genere algún beneficio económico. (*LGRA, 2017: Art. 79*).
- La ponderación de elementos como el empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, en el momento de la imposición de sanciones a los servidores públicos (*LGRA, 2017: Art. 80*).
- La determinación de las sanciones para los particulares, que pueden ser, para personas físicas y morales: económicas (hasta dos tantos de los beneficios) e inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas e indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos. Para personas morales: procede la sanción de suspensión de actividades y disolución de la sociedad respectiva. (*LGRA, 2017: Art. 81*).
- La ponderación para la imposición de sanciones a los particulares en la comisión de las infracciones de éstos, la capacidad económica del infractor, el daño o peligro causado al desarrollo de la actividad administrativa del

Estado, así como el monto del beneficio, lucro, o del daño o perjuicio derivado de la infracción, el grado de participación y la reincidencia. (LGRA, 2017: Art. 82).

- La observancia de las reglas para las imposiciones de sanciones a particulares y servidores públicos. (LGRA, 2017: Art. 84).
- La solicitud de apoyo del Servicio de Administración Tributaria (SAT) o autoridad competente local para realizar un embargo precautorio, cuando exista el riesgo de que el servidor público o particular presuntamente responsable desaparezca y oculte los bienes. (LGRA, 2017: Art. 87).
- La sujeción ineludible al procedimiento de responsabilidad previsto en la LGRA, sin excepción alguna. (LGRA, 2017: Cap. III *Del procedimiento de responsabilidad administrativa cuya resolución corresponda a los Tribunales*), entre otros.

Como se observa, la LGRA establece para la aplicación de sanciones de faltas administrativas graves, facultades concurrentes entre el TFJA y los tribunales administrativos locales, dependiendo el ámbito territorial. Sin embargo, indirectamente otorga más fuerza al ámbito federal, en la medida que es el Poder Judicial de la Federación el que, a través del juicio de amparo o la revisión fijará los criterios jurisprudenciales que condicionará la mencionada aplicación.

Una parte importante de esta Ley reglamentaria es que contiene una clasificación de las faltas administrativas, en no graves y graves, estas últimas pueden ser cometidas por servidores públicos o particulares. Respecto a las faltas graves, hay que remarcar que en el proceso sancionatorio intervienen instancias de distinta naturaleza, toda vez que se dividen las etapas entre los órganos internos de control (administrativas) y el TFJA y sus homólogos locales (jurisdiccional).

En la abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) los órganos internos de control conocían del procedimiento disciplinario, investigación, sustanciación y resolución. Los tribunales federales o locales

sólo intervenían como órgano revisor de la actuación, siempre y cuando alguna personal agraviada acudiera doliéndose de la ilicitud y pretendiera la nulidad de la resolución.

La LGRA crea un nuevo esquema para el ejercicio de la facultad disciplinaria en el que la autoridad administrativa investiga y substancia y la jurisdiccional (TFJA) es mediadora entre el acusador, la autoridad administrativa, y el servidor público o particular, como presuntos responsables, y el proceso concluye con una sentencia, no con un acto administrativo.

Cuando el órgano interno de control concluye las diligencias de averiguación y determina la existencia de faltas administrativas, las clasifica en graves o no graves y emite un informe de presunta responsabilidad administrativa, lo presenta ante la autoridad substanciadora y se convierte en una parte en la etapa siguiente del proceso. La autoridad substanciadora inicia y dirige el procedimiento desde la admisión del informe hasta la conclusión de la audiencia inicial y lo remite al Tribunal que dirime la controversia, cuando se trata de faltas graves y de particulares.

Con estas reformas al procedimiento disciplinario, se fortalece la objetividad de las actuaciones por la intervención en éste del TFJA, que goza de autonomía constitucional. La reforma que establece el Sistema Nacional Anticorrupción persigue como un propósito esencial que este esquema se reproduzca en las entidades federativas y los órganos jurisdiccionales locales también sean autónomos y con garantías constitucionales de independencia.

V. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) la cual, al igual que la LGRA, es contemporánea del SNA y establece:

Quinto. La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, entrará en vigor al día siguiente de la publicación del presente Decreto...

A partir de la entrada en vigor de la Ley a que se refiere el presente transitorio, se abroga la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ...

...Los juicios iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y aquellos que se verifiquen antes de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, continuarán tramitándose hasta su resolución final conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio... (LGRA, 2017: Art. Quinto Transitorio).

En cumplimiento de lo anterior, el 18 de julio de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA). En ella se dispone que el TFJA es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos con jurisdicción plena y casi lo equipara a un órgano constitucional autónomo por su autonomía financiera y de gestión.

El TFJA no lleva a cabo en forma exclusiva la parte jurisdiccional del derecho disciplinario, sino que continúa dirimiendo las controversias en las materias que lo venía haciendo hasta antes de las reformas. Con la nueva faceta, ahora conoce de las resoluciones que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos y particulares vinculados con faltas graves promovidas por la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de control de los entes públicos federales, o por la Auditoría Superior de la Federación. (LOTFJA, 2016: Art. 4).

Como parte de la correcta implementación del SNA en el TFJA se creó la tercera sección de la sala superior, con competencia exclusiva en responsabilidades administrativas (LOTFJA, 2016: Art. 13):

I. Elegir al Presidente de la Tercera Sección de entre los Magistrados que la integran;

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

II. Resolver el recurso de apelación que interpongan las partes en contra de las resoluciones dictadas por las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas;

III. Ejercer su facultad de atracción para resolver los procedimientos administrativos sancionadores por faltas graves, cuya competencia primigenia corresponda a las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, siempre que los mismos revistan los requisitos de importancia y trascendencia; entendiéndose por lo primero, que el asunto pueda dar lugar a un pronunciamiento novedoso o relevante en materia de Responsabilidades Administrativas; y, por lo segundo, que sea necesario sentar un criterio que trascienda la resolución del caso, a fin de que sea orientador a nivel nacional.

El ejercicio de la facultad de atracción podrá ser solicitada por cualquiera de los Magistrados de la Sección Tercera, o bien por el Pleno de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, por mayoría de votos de sus integrantes;

IV. Resolver el recurso de reclamación que proceda en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas;

V. Fijar jurisprudencia, con la aprobación de cinco precedentes en el mismo sentido no interrumpidos por otro en contrario;

VI. Designar al Secretario Adjunto de la Tercera Sección, a propuesta del Presidente de la Sección;

VII. Conocer de asuntos que le sean turnados para sancionar responsabilidades administrativas que la ley determine como graves en casos de servidores públicos y de los particulares que participen en dichos actos;

VIII. Conocer del recurso por medio del cual se califica como grave la falta administrativa que se investiga contra un servidor público;

IX. Imponer las medidas precautorias y medidas cautelares que le soliciten en términos de lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuando sean procedentes, con una duración no mayor a noventa días hábiles;

X. Fincar a los servidores públicos y particulares responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones

pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;

XI. Imponer a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, así como posibles nombramientos o encargos públicos del orden federal, en las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales, según corresponda;

XII. Sancionar a las personas morales cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. En estos casos podrá procederse a la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que sea definitiva;

XIII. A petición de su Magistrado Presidente, solicitar al Pleno de la Sala Superior, que, por conducto de la Junta de Gobierno, se realicen las gestiones necesarias ante las autoridades competentes para garantizar las condiciones que permitan a los Magistrados de la propia Sección o de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, ejercer con normalidad y autonomía sus atribuciones;

XIV. Dar seguimiento y proveer la ejecución de las resoluciones que emita... (LOTFJA, 2016: Art. 20)

Esta sala está integrada por tres magistrados, además cuenta con “Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas adscritas para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas

que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales” (LOTFJA, 2016: Art. 14).

Las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas conocerán de:

A) Los procedimientos y resoluciones a que se refiere el artículo 4 de esta Ley, con las siguientes facultades:

I. Resolverán respecto de las faltas administrativas graves, investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control respectivos, según sea el caso, ya sea que el procedimiento se haya seguido por denuncia, de oficio o derivado de las auditorías practicadas por las autoridades competentes;

II. Impondrán sanciones que correspondan a los servidores públicos y particulares, personas físicas o morales, que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades. Así como fincar a los responsables el pago de las cantidades por concepto de responsabilidades resarcitorias, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales, locales o municipales, y

III. Dictar las medidas preventivas y cautelares para evitar que el procedimiento sancionador quede sin materia, y el desvío de recursos obtenidos de manera ilegal.

B) Los procedimientos, resoluciones definitivas o actos administrativos, siguientes:

I. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

II. Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir daños y perjuicios pagados con

motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;

III. De las resoluciones definitivas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley General de Responsabilidades, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento, y

IV. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos. (LOTFJA, 2016: Art. 38)

“Las salas especializadas tienen competencia respecto de las entidades que conformen las cinco circunscripciones administrativas determina el Pleno a propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, de acuerdo a estudios cualitativos y cuantitativos”. (LOTFJA, 2016: Art. 37). Esta disposición hace evidente la concurrencia que se destacó en el comienzo de este artículo. En las entidades federativas serán competentes las salas especializadas por región en lo que hace a los servidores públicos federal y los locales y municipales que manejen recursos federales y una instancia estatal que sancione a los servidores públicos del estado y sus municipios.

El Tribunal contará con Salas Regionales Especializadas cuya denominación, sede, competencia y materia de conocimiento será la siguiente:

...

VI. Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, que tendrán competencia material para imponer sanciones a los servidores públicos y particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, y tramitar y resolver los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas y actos a que se refiere el artículo 38 de la Ley.

Dichas Salas Especializadas serán las siguientes:

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

- a) *Primera Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, con sede en la Ciudad de México, con competencia en la circunscripción territorial que comprende la Ciudad de México y los Estados de México y Morelos.*
- b) *Segunda Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, con sede en la Ciudad de México, con competencia en la circunscripción territorial que comprende la Ciudad de México y los Estados de Guanajuato, Hidalgo y Querétaro;*
- c) *Tercera Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, con sede en la Ciudad de Puebla de los Angeles, Puebla, con competencia en la circunscripción territorial que comprende los Estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán;*
- d) *Cuarta Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, con sede en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, con competencia en la circunscripción territorial que comprende los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora.*
- e) *Quinta Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, con sede en la Ciudad de Torreón, Coahuila, con competencia en la circunscripción territorial que comprende los Estados de Nuevo León, Chihuahua, Coahuila, Durango, Tamaulipas y Zacatecas. (RITFJFA, 2016: Art. 23)*

La LOTFJA también considera que las salas en materia administrativa se apoyen por salas auxiliares tanto en el dictado de las sentencias definitivas, como en la instrucción de los juicios, según lo defina la Junta de Gobierno y Administración, las cuales ejercen jurisdicción material mixta y territorial en toda la República. (LOTFJA, 2016: Art. 40)

El Tribunal contará con las Salas Auxiliares siguientes, cuya denominación y sede serán:

...

X. Sala Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves con sede en la Ciudad de México

y competencia en todo el territorio nacional, que será también la Décimo Tercera Sala Regional Metropolitana, sin perjuicio de la competencia que le corresponde para instruir y resolver juicios en su carácter de Sala Ordinaria. La Sala Auxiliar ejercerá competencia mixta para tramitar y resolver los juicios que sean de su competencia como Sala Regional Metropolitana, así como aquellos procedimientos previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en su carácter de Sala Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves. (RITFJFA, 2016: Art. 23 Bis)

La coordinación correcta y completa es indispensable para que el SNA sea eficiente, la participación de las entidades federativas es fundamental para el desarrollo exitoso del SNA. De ahí la importancia que los tribunales locales de justicia administrativa armonicen su legislación interna.

Conclusiones

La facultad disciplinaria o sancionadora es un derecho penal (sancionador) administrativo, ya que busca apreciar que un resultado reprochable tenga consecuencias para el servidor público.

El principal objetivo del derecho sancionador o disciplinario es proteger el cumplimiento de los deberes públicos de los servidores públicos hacia la administración, por ellos es que el incumplimiento de estos deberes genera una sanción.

México es una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos, este federalismo tiene estados con distintos grados de autonomía con respecto al gobierno nacional dependiendo de la materia. Este grado de autonomía se determina en el sistema de reparto de facultades, que se divide en: exclusivas de la Federación, exclusivas de los gobiernos locales, concurrentes y auxiliares.

Las leyes generales involucran a las atribuciones concurrentes, establecen principios y determinan el reparto de competencia

con lo que homologan, armonizan y estandarizan la actuación de los órganos federales y locales.

La coordinación entre los órdenes de gobierno y el reparto de facultades preciso es indispensable para que, desde el ámbito de sus competencias, los órganos involucrados procedan al ejercicio de sus facultades exclusivas, concurrentes y auxiliares, que en el mediano y largo plazo fortalezcan al federalismo e institucionalicen las relaciones gubernamentales.

La LGRA establece facultades concurrentes para el TFJA y los tribunales locales, sin embargo, indirectamente otorga más fuerza al ámbito federal, en la medida que es el Poder Judicial de la Federación el que, a través del juicio de amparo o la revisión fijará los criterios jurisprudenciales que condicionará la mencionada aplicación.

La nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa dispone que el TFJA es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos con jurisdicción plena y casi lo equipara a un órgano constitucional autónomo por su autonomía financiera y de gestión.

El TFJA, además de continuar conociendo de las materias que conocía antes de la reforma, ahora también resuelve sobre sanciones administrativas a los servidores públicos y particulares vinculados con faltas graves.

El TFJA se creó la tercera sección de la sala superior, con competencia exclusiva en responsabilidades administrativas, la cual se apoya en salas especializadas y auxiliares.

Bibliografía

ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro. (1996). La forma federal del Estado. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

- BARRAGÁN BARRAGÁN, José. (1978). Introducción al federalismo. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- DE VERGOTINI, Giuseppe. (2004). Derecho constitucional comparado. Universidad Nacional Autónoma de México, SEPS. México.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. (2010). Derecho constitucional mexicano y comparado. Porrúa. México.
- HABERLE, Peter. (2006). El Federalismo y Regionalismo como forma estructural del Estado Constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- HELLER, Herman. (2010). Teoría del Estado. FCE. México.
- M. CEJUDO, Guillermo, et al. (2016). La innovación en el Sector Público: Tendencias internacionales y experiencias mexicanas. INACIPE, CIDE.
- MATUTE GONZÁLEZ, Carlos F (2007). El Reparto de Facultades en el Federalismo Mexicano. Porrúa, México.
- ROMERO GUDIÑO, Alejandro. (2015). Visión Integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción. INACIPE. México.
- SÁNCHEZ RAMIREZ, María Cristina (2017). El Tribunal Federal de Justicia Administrativa como integrante del Sistema Nacional Anticorrupción, Mirada Legislativa, No. 132. Ciudad de México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y MATUTE GONZÁLEZ, Carlos F (2014). Nuevo Derecho Administrativo. Cuarta edición. Porrúa, México.
- VERGOTINI, Giuseppe (2004). Derecho constitucional comparado. Universidad Nacional Autónoma de México / SEPS. México.
- VILLORIA MENDETA, Manuel (2000). Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa. Tecnos, Madrid.
- WRIGHT, DEIL S. (1997). Para entender las relaciones intergubernamentales. Tr. María Antonia Neira Bigorra, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Colima- FCE, México.

Hemerografía

Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas. Tomo 2.
UEC. México, 2015.

Revista de Administración Pública 117. Volumen XLIII, No
3. Mejora de la Gestión Pública. Instituto Nacional de
Administración Pública. México. Septiembre-diciembre
2008.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).
México.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los
Servidores Públicos (1982). México.

Ley General de Responsabilidades Administrativas (2016).
México.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (2016). México.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
(2016). México.

Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y
Administrativa (2009). México.

1.9 El derecho a una buena administración y la profesionalización de la función pública como condición para acceder a él

León Aceves Díaz de León

Introducción

El presente documento se inspira en varias de las ricas discusiones que se dieron en la Reunión Nacional de Administración Pública (RNAP) que tuvo lugar los días 16, 17, y 18 de mayo del 2018, la cual fue convocada a iniciativa del Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, de cara al Vigésimo Tercer Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Durante la RNAP 2018, nos congratuló poder dialogar, recibir retroalimentación por parte estudiantes y reconocidos expertos en el campo de la administración pública –provenientes tanto del ámbito académico como del servicio público–, en el marco de dos actividades: un panel y un conversatorio, que tuvieron por nombre *“La profesionalización de la función pública en México: avances y desafíos”*.

Aprovecho esta oportunidad para expresar nuevamente todo nuestro reconocimiento al Dr. Aguilar Villanueva por tan ardua y valiosa labor y por haber decidido incorporar a la RNAP un tema de la mayor relevancia, como lo es la profesionalización del funcionariado; tema que, por cierto, se tiene muy poco presente en las agendas públicas y que no es discutido con frecuencia en reuniones de este tipo.

Este texto recoge, asimismo, algunas de las reflexiones que tanto personal como institucionalmente, desde la Escuela de Administración Pública (EAP) del Gobierno de la Ciudad de México, hemos venido propiciando.

El objetivo del artículo es examinar –a la luz de varias de las temáticas puestas sobre la mesa en las actividades que la EAP tuvo el honor de organizar durante la RNAP 2018–, por qué y cómo la profesionalización de las personas servidoras públicas es vital para la construcción de gobiernos competentes, honestos y efectivos para, a la postre, estar en condiciones de garantizar el derecho a una buena administración pública.

El documento está conformado por cuatro apartados:

En el primero de ellos se abordan algunos de los fenómenos que ayudan a explicar el malestar con democracia y la deteriorada relación entre gobierno y sociedad; así como la exigencia de ciertas transformaciones en el funcionamiento administrativo que contribuyan a paliar dicho deterioro.

El segundo apartado expone cómo la promoción del principio y del derecho a una buena administración pública en algunas regiones del mundo, se inscribe precisamente en esa búsqueda por abonar, desde el propio aparato administrativo, a una renovación democrática; a la par que se presentan algunas aproximaciones a este derecho.

La incorporación del derecho fundamental a una buena administración en la primera Constitución Política de la Ciudad de México, es comentada en el tercer apartado, en el que también se hace hincapié en la necesaria mejora del funcionamiento administrativo de la capital, para estar en condiciones de hacer frente a esas nuevas obligaciones que implica para las autoridades.

Por último, el cuarto apartado trata sobre la profesionalización de la función pública como una tarea pendiente y un requisito ineludible para una buena administración; sin dejar de señalar algunos de los obstáculos –como la visión patrimonialista y el “sistema de botín”– que en México han dificultado la instauración de políticas de Estado en materia de profesionalización y el establecimiento viable de servicios públicos de carrera.

1. La deteriorada relación entre los gobiernos y las sociedades: “culpa” de la democracia.

Es innegable que, en tiempos recientes, las sociedades democráticas, incluidas las “consolidadas”, han visto crecer la inconformidad social y el deterioro de las relaciones entre los gobiernos y las sociedades.

El acontecer de las dos primeras décadas del siglo XXI se caracteriza –según una multiplicidad de voces–, por la decepción o inconformidad con el tipo de globalización que ha imperado, así como por sus efectos, en muchas ocasiones negativos para los individuos y las sociedades. Asimismo, por las serias dudas sobre el modelo económico preponderante a nivel mundial, a raíz de las reiteradas crisis de alcance global y por las enormes desigualdades sociales que ha generado.

Nuestra época también ha estado marcada por el cuestionamiento de los referentes políticos e ideológicos que predominaron hasta hace algunos lustros, así como por el recelo que suscita el funcionamiento de las instituciones internacionales que habían venido configurando el orden mundial desde la segunda mitad del siglo XX.

Se habla de un periodo marcado por la incertidumbre más que por la claridad sobre cómo enfrentar las disyuntivas y problemas tanto colectivos, como los que individualmente nos presenta la vida cotidiana. Dicho de otra manera, la falta de referencias sólidas parece marcar el espíritu de los tiempos. Ante este contexto, toman fuerza en diversas partes del mundo, líderes y corrientes de pensamiento que, rememorando peligrosos fantasmas, buscan imponer muros y dinamitar puentes de entendimiento; irrumpen movimientos que promulgan la cerrazón, la intolerancia y el autoritarismo.

La democracia misma y sus instituciones son señaladas por crecientes porciones de las sociedades como responsables de muchos de los problemas que les producen malestar en el presente e incertidumbre en el porvenir.

Aunque no siempre por las mismas razones, países con democracias “incipientes”, como el nuestro, también muestran un profundo desencanto.

La llamada transición democrática que vivió México en las últimas décadas se abocó, principalmente, a su dimensión electoral, pero no ha puesto la suficiente atención en transformar las formas de gobernar. Es decir, durante mucho tiempo nos hemos centrado en cómo elegir a nuestros representantes de manera libre y con respeto al sufragio. Y es evidente que se trata de un componente irrenunciable de toda democracia, además de que las históricas y fundadas dudas sobre la legitimidad y la legalidad de los procesos electorales en México hacían –y hacen– ineludible abordar y tener siempre presente dicho componente.

Señalado lo anterior –y de esto no se habla tanto–, no se ha puesto la misma atención en el *buen gobierno* y en la *buena administración*, es decir, en mejorar las condiciones, los diseños institucionales y los procesos que nos permitan superar las prácticas inerciales, improvisadas, clientelares y poco receptivas a las necesidades de la población, que nos permitan desterrar los ejercicios de gobierno que no se comprometan con la resolución de las necesidades colectivas y que no sean cercanos a las personas.

No hay duda de que las y los mexicanos están cansados del mal desempeño de muchas instituciones gubernamentales; están cansados de enterarse casi a diario de nuevos y obscenos casos de corrupción, así como de padecerla sistemáticamente en muchas de sus interacciones con las autoridades; cansados de ver que los recursos públicos no siempre se traducen efectivamente en seguridad, en desarrollo económico y social, en mejores servicios de salud, de educación, en infraestructuras de calidad y un largo etcétera.

Esto se traduce nítidamente en la opinión pública mexicana. Conviene citar el Informe 2017 de la Corporación Latinobarómetro, quien se encarga de aplicar encuestas para

medir y comparar la percepción ciudadana en casi una veintena de países latinoamericanos, esencialmente en lo relativo a las instituciones y los asuntos públicos.

En el último Informe, el 82 % de los mexicanos encuestados manifestaron estar “no muy satisfechos” o “nada satisfechos” con el funcionamiento de la democracia. El promedio de los 18 países de la Región que formaron parte del Informe y que muestran desencanto con el régimen democrático es de 70%, lo que significa que México se encuentra claramente descontento. Como referencia, en el Informe 2017 el país latinoamericano con percepción menos negativa sobre su funcionamiento democrático es el Uruguay, donde sólo 43% de los encuestados declaran estar “no muy satisfechos” o “nada satisfechos”.

En lo que respecta a la confianza en el gobierno, según Latinobarómetro, México obtiene la tercera peor calificación, ya que el 85 % de las personas entrevistadas manifestaron tener “poca” o “nada de confianza en el gobierno”. Ello coloca a México, de nueva cuenta, por debajo del promedio en la Región, que es del 75 %.

No puede dejar de mencionarse que la captura ilegítima y en ocasiones ilegal de las instituciones públicas y de sus recursos (financieros, humanos, entre otros) por parte de individuos, grupos o facciones, es un problema que la transición democrática mexicana no ha logrado resolver de manera cabal.

También a este respecto, el citado Informe 2017 de Latinobarómetro es revelador. Ante la pregunta: “¿Diría usted que (México) está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, o que está gobernado por el bien de todo el pueblo?”, el 90% de los mexicanos se inclinaron por la primera opción. De todas las sociedades latinoamericanas encuestadas en ese año, sólo la brasileña superó este alarmante dato, al presentar un 97%.

Entre las conclusiones de Latino barómetro, el 2017 confirma en general un declive de la democracia y una tendencia hacia

la de-construcción de los avances que se conocieron en las últimas décadas.

En este sentido, cataloga el fenómeno a nivel regional como una “democracia diabética que no alarma, con un lento y paulatino declive de múltiples indicadores, distintos según el país, y el momento [...], vistos en conjunto, esos indicadores revelan el deterioro sistemático y creciente de las democracias de la región.”³⁹

Al mismo tiempo, desgraciadamente entre los mexicanos persiste la arraigada creencia de que quienes laboran en las administraciones públicas no cuentan con los méritos, los conocimientos, las habilidades, las aptitudes y la probidad para hacer frente a graves y complejos fenómenos como son las desigualdades y las brechas sociales, la inseguridad, las violencias, las vulnerabilidades de todo tipo, el desempleo, las escasas oportunidades y perspectivas para una vida digna, entre otros.

En suma, no son pocas las necesidades no satisfechas y tampoco las que han sido mal diagnosticadas y/o mal atendidas.

La función pública mexicana, en todos sus niveles jerárquicos, está lejos de ser considerada como una profesión; mucho menos como una profesión honorable, respetada, que goce de reconocimiento social. Por el contrario, generalmente se desconfía de ella, es vilipendiada y percibida como una de las fuentes de muchos de los problemas que aquejan cotidianamente a los mexicanos.

Es así que aquí, como en buena parte del orbe, el tema del mal gobierno se torna indispensable para comprender la corrosión que sufre la democracia.

En algunas de sus obras, Pierre Rosanvallon narra cómo la “primera revolución democrática se organizó en torno al

³⁹ Corporación Latinobarómetro, *Informe 2017*, p. 1

sufragio universal”, aunque advierte que, a pesar de los dos siglos transcurridos desde que en occidente se iniciara dicha revolución, en el terreno electoral hay aún mucho por hacer “para luchar contra las formas persistentes de confiscación de la expresión ciudadana”.⁴⁰

Rosanvallon no sólo lanza esa advertencia, sino que, sobre todo, nos recuerda que, actualmente, “para los ciudadanos la falta de democracia significa no ser escuchados, ver que se toman decisiones sin consulta alguna, que los ministros [secretarios] no asumen sus responsabilidades, que el mundo político vive encerrado en sí mismo y no rinde cuentas suficientes, que el funcionamiento administrativo sigue siendo opaco”.⁴¹

Por ello, hace hincapié en la urgente necesidad de avanzar hacia la “democracia de ejercicio”; aquélla en la que los ciudadanos ya no sólo son “soberanos de un día” (el de la elección); aquélla en la que además existen las instituciones para controlar más eficazmente los poderes públicos e incidir de forma más sistemática en los asuntos colectivos.

Además, como lo señala Aguilar Villanueva, los gobiernos ya no sólo son cuestionados en casos de *ineficiencia*, es decir, cuando muestran ineptitud para diseñar e implementar con responsabilidad planes, políticas y programas, así como para dirigir la prestación de servicios públicos bajo estándares técnicos y financieros aceptables. Estas críticas por ineficiencia vienen siendo planteadas desde hace ya décadas, a partir de distintos campos del conocimiento y bajo diferentes enfoques ideológicos.

Lo que es más reciente, en opinión de Aguilar Villanueva, es el análisis respecto a la *insuficiencia* de la acción gubernamental. Se refiere a que desde hace algunas décadas las instituciones públicas no siempre disponen de los recursos, de la información, de la tecnología, de los instrumentos e, incluso, de los poderes,

⁴⁰ Rosanvallon, Pierre, *El Buen Gobierno*, Manantial, 2015, p. 347

⁴¹ *Idem*, p. 16

para hacer frente a los problemas públicos contemporáneos, además de que el grado de interdependencia de actores y de intereses se ha hecho cada vez más marcado. Por ello, las instituciones se ven en la necesidad de recurrir a varios sectores de la sociedad.

En este sentido, “la conclusión es lógica: para diseñar y realizar la sociedad que queremos se requieren más actores que el actor gubernamental, más recursos que los gubernamentales y un estilo de gobernar diferente al tradicional, por lo menos en específicos asuntos públicos”.⁴²

Ahora bien, el hecho de que el poder y los recursos se encuentren mucho más desestatizados y que, por lo tanto, la gobernanza implique formas de gobernar menos verticales y/o unilaterales, no significa que las capacidades directivas del gobierno deban ser dejadas de lado o debilitadas. En todo caso, significa que tienen que ser repensadas, mejoradas y ejecutadas de forma distinta para ser más efectivas y gozar de legitimidad.

Si gobernanza es definir de una manera más horizontal tanto el sentido de dirección y rumbo de la sociedad, los medios y los recursos necesarios para alcanzar los fines trazados, como la conducción y coordinación de la sociedad en los asuntos de interés general,⁴³ entonces, se requiere de gobiernos sólidos y profesionales, con habilidades técnicas, dotados de la información necesaria para la toma de decisiones y que, al mismo tiempo, sepan deliberar y concertar con una pluralidad de voces que tengan la voluntad y las habilidades para hacer valer la participación y las iniciativas sociales.

Es así que la gobernanza tiene impacto tanto en las configuraciones institucionales como en el funcionamiento administrativo. Es así que difícilmente pueden concebirse respuestas técnicamente válidas y socialmente aceptadas, sin gobiernos

⁴² Aguilar Villanueva, Luis F., “La Nueva Gobernanza Pública: sus implicaciones en la Administración Pública”, ponencia impartida para la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México el 15 de febrero de 2018, p. 7

⁴³ *Idem*, p. 10

capaces de procesar, en favor del interés general, esa ingente cantidad de redes de actores y de intereses presentes. Entonces, el funcionamiento administrativo se ve obligado a transformarse y a adoptar nuevos mecanismos e instrumentos.

2. Aproximación a la noción de buena administración pública

El principio de *buena administración pública* se inscribe en la tendencia arriba mencionada. Consideramos que se encuentra en sintonía con la gobernanza al buscar –desde el propio aparato administrativo–, aportar respuestas a varias de las exigencias que ésta implica. Por ejemplo: la exigencia de una acción pública más abierta, receptiva y cercana a la población; de administraciones preparadas para abordar con una multiplicidad de sectores las distintas fases de la gestión pública (desde la planeación y la programación presupuestal, hasta la evaluación de políticas y programas); de contar con funcionarios convencidos de la importancia de motivar y transparentar sus decisiones, así como dispuestas a rendir cuentas de sus acciones.

Puede decirse entonces que el derecho a una buena administración pública se suma al conjunto de corrientes que en algunas regiones (particularmente en Europa y, de forma más reciente e incipiente, en América Latina) pretenden democratizar el funcionamiento administrativo, garantizar estándares de calidad en la acción gubernamental y contribuir a paliar el divorcio entre administraciones y administrados.

Como lo advierte Jacques Chevallier, desde hace algunas décadas vivimos un replanteamiento y una redefinición de la democracia que ha conducido a que el funcionamiento administrativo se convierta en uno de los “soportes y vectores” de la renovación del modelo democrático.⁴⁴

⁴⁴ Chevallier, Jacques, « De l’administration démocratique à la démocratie administrative », *Revue française d’administration publique* 2011/1 (n° 137-138), p. 217-227

Algunos autores consideran que, en términos contemporáneos, el principio de la buena administración pública está ligado, en buena medida, a la construcción y gradual democratización de las instituciones de lo que ahora conocemos como Unión Europea (UE).⁴⁵

Hay que recordar que a partir del Tratado de la UE que entró en vigor en el año 1993, mejor conocido como el Tratado de Maastricht, comenzaron a sentarse las bases que luego derivarían en el reconocimiento de la buena administración como un derecho, ya que en dicho Tratado se fijan varios principios para que el funcionamiento de las instituciones europeas sea más cercano a las y los ciudadanos, por ejemplo, a través de: la subsidiariedad; la exigencia de transparencia; y, la institución del Defensor del Pueblo Europeo, quien está facultado para recibir reclamaciones de los ciudadanos de la UE, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios.

Así pues, el Tratado de Maastricht contiene algunos embriones del principio de la buena administración pública, mismos que fueron fortaleciéndose con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, quien fue fijando, mediante sus decisiones, particularmente durante los años noventa, la exigencia no sólo hacia las instituciones europeas, sino también hacia los Estados miembro de la Unión, de un tratamiento imparcial, equitativo y expedito de los asuntos administrativos.

El avance gradual que conoció este principio desembocó en su reconocimiento como un derecho. De tal suerte, es en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, conocida como la Carta de Niza (aprobada en el 2000), donde el derecho a una buena administración pública es reconocido explícitamente. Años después, en el 2007, este derecho fundamental es ratificado mediante la adopción del Tratado de Lisboa.

⁴⁵ Jacqué, Jean-Paul, "Le Droit à une Bonne Administration dans la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne", *La démocratie administrative, Revue française d'administration publique*, ENA, 2011/1, núms. 137-138, pp. 79-83

Así pues, el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, actualmente en vigor, señala que toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente, y dentro de un plazo razonable. Este derecho incluye, esencialmente: que toda persona pueda ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente; que toda persona pueda acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones; que toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembro.

En el contexto del derecho europeo, el derecho en comento es considerado como una suerte de *matrioshka* o “muñeca rusa”, debido a que va englobando e integrando varios componentes, algunos de los cuales ya se encontraban contenidos en otros instrumentos o en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE.

Ello no obsta para que diversos autores consideren que el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea tiene sus virtudes, ya que explicita y codifica varios derechos reconocidos con anterioridad y en fuentes diversas. En este sentido, Jean-Paul Jacqué anota respecto al mencionado artículo: “si el carácter innovador es débil [en el contexto del derecho positivo europeo], el efecto incitativo es fuerte”.⁴⁶ Es decir, que en la práctica debe conducir a las instituciones (ya sea comunitarias o nacionales) a crear estándares de buena administración y mejorar procedimientos, para procurar que la acción pública sea más cercana y de mayor calidad, bajo el enfoque de la mejora continua del servicio público.

⁴⁶ Jacqué, Jean-Paul, *op. cit.*, p. 83

América Latina no ha sido ajena a estas reflexiones, mismas que han desembocado en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada en 2013 por el CLAD y adoptada en la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que tuvo lugar ese mismo año en la Ciudad de Panamá.

Conviene recordar que, de acuerdo con el Capítulo Primero, numeral 1, la Carta tiene como finalidad precisamente “el reconocimiento del derecho fundamental de la persona a la buena Administración Pública y de sus derechos y deberes componentes”. Siendo así, considera a la buena Administración como “una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable”.

Es en el Capítulo Tercero, numeral 25, donde se menciona en qué radica este derecho fundamental, al señalar que “consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana”.

Respecto a los “componentes” del derecho fundamental a la buena Administración Pública, el numeral 25 de la Carta Iberoamericana es prolijo (más que el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea), al detallar una gran cantidad de derechos de los ciudadanos y de obligaciones de las administraciones públicas.

Al igual que para el caso europeo, su importancia radicaría en que en una sola Carta se integran y explicitan varios derechos y obligaciones. No deben perderse de vista algunos de los “derechos componentes” del derecho fundamental a una buena administración pública consagrados en el numeral 25 de la Carta Iberoamericana, ya sea porque su naturaleza es relativamente

innovadora o bien porque se encuentran más directamente vinculados a la democratización de la administración.

De manera no exhaustiva, podrían mencionarse: el derecho a participar, mediante audiencias, información pública u otros mecanismos, en los asuntos administrativos en los que el ciudadano tenga interés o en el proceso de elaboración de normas de carácter general; el derecho al trato digno y cordial por parte de las administraciones; el derecho a participar en asociaciones o instituciones de usuarios; la responsabilidad de las administraciones de establecer y dar a conocer a los ciudadanos los estándares de calidad para la prestación de los servicios públicos, creando canales para conocer su opinión; el derecho de los ciudadanos a conocer las evaluaciones de gestión y a proponer mejoras, así como de ser consultados periódicamente respecto a su grado de satisfacción sobre los servicios que reciben; la recomendación de incrementar el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para el intercambio de documentación y para facilitar la intercomunicación y la atención de los trámites y solicitudes de los ciudadanos.

En suma, el derecho a una buena administración pública, aunque aún proteiforme y con distintos grados de obligatoriedad, ha venido teniendo eco en varias regiones y países, al englobar una serie de componentes que persiguen la finalidad de democratizar el funcionamiento administrativo, de incorporar más ampliamente a las y los ciudadanos en determinadas decisiones administrativas, de rendirles cuentas sobre el funcionamiento de la burocracia y, a la postre, mejorar así las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Por su sintonía con la gobernanza, y por el potencial que tiene para contribuir a paliar la crisis democrática, este derecho fue incorporado en nuestro país, por primera vez, en la Ley Fundamental de la Ciudad de México.

3. La inclusión del derecho fundamental a una buena administración pública en la primera Constitución Política de la Ciudad de México (CPMX)

Cabe señalar que la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de enero de 2016 representó un hito para el federalismo mexicano y, evidentemente, para el régimen político, jurídico y administrativo de la capital del país, al implicar transformaciones profundas.

Así, por ejemplo, en el artículo 122 de la CPEUM desaparece la denominación “Distrito Federal” y se substituye por “Ciudad de México”, la cual adquiere el carácter de entidad federativa. Con ello, por primera vez en su historia, se le facultó a elaborar su propia Constitución Política.

Emanada de una Asamblea Constituyente y publicada el 5 de febrero de 2017, la Carta Magna de la capital entró en vigor el 17 de septiembre de 2018.

Me adhiero plenamente a quienes estiman que la Constitución de la CDMX será indispensable para enfrentar, desde la ciudad capital, uno de los serios riesgos que amenaza a la democracia en todo nuestro país: la ya mencionada brecha entre gobierno y sociedad.

Considero que una buena parte de los autores de esta Constitución tuvieron en mente que fuera un instrumento refundacional del pacto social; un marco útil para revertir los rezagos, para hacer frente a los complejos problemas de esta metrópoli y para propiciar una visión compartida de futuro. Muchos de los artífices del texto se encargaron de que éste estuviera permeado por la noción de gobernanza, partiendo del reconocimiento de la crisis democrática.

Por lo anterior, aunque desde luego que el texto tenga puntos perfectibles, no puede regatearse el que se trate de un logro histórico.

Uno de los rasgos más destacables es que cuenta con una amplia Carta de Derechos. Otra de sus virtudes es que, además de enunciar derechos, también establece principios para su exigibilidad y justiciabilidad. Esto no es menor porque busca el acceso y el ejercicio, gradual y efectivo, a los derechos ahí consagrados.

En este contexto, la primera Constitución Política de la CDMX es pionera en la región al incorporar el derecho que nos ocupa, como parte del reconocimiento de la crisis de la democracia representativa que se vive en el país, así como una de las respuestas a la insostenible inconformidad de los mexicanos respecto a las deficiencias institucionales y a los escasos resultados gubernamentales.

Es en el apartado de la Carta de Derechos, en el artículo 7o. de la Constitución, donde quedó descrito el derecho a una buena administración pública, que a la letra dice: “Toda persona tiene derecho a una buena administración pública, de carácter receptivo, eficaz y eficiente, así como a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación”.

Como ya se mencionó, se trata de una de las principales innovaciones del texto constitucional, pero lo que más conviene destacar es que la buena administración pública, además de ser un derecho, es un medio para que las autoridades garanticen el cumplimiento de gran parte de los otros derechos reconocidos en la Carta Magna. En otras palabras, si la administración pública no administra bien, difícilmente las personas accederemos plenamente a los derechos y libertades reconocidos en nuestro régimen jurídico.

Y también es de la mayor relevancia porque, con este derecho, se busca revertir problemáticas que aún están presentes y que tienen –como se esboza en la introducción– en el hartazgo a las y los mexicanos. Por ejemplo, que los recursos no siempre son utilizados para atender los problemas que más aquejan

a la población; que en ocasiones las instituciones públicas se aprovechan para fines privados o de grupo; o que en no pocas veces las normas se aplican de manera discrecional y arbitraria.

Es importante subrayar que la Constitución de la CDMX no sólo consagra el derecho, sino que asimismo establece en su artículo 60, denominado “Garantía del debido ejercicio y la probidad en la función pública”, lo siguiente: “El ejercicio pleno de los derechos consignados en el presente título, será garantizado a través de las vías judiciales y administrativas para su exigibilidad y justiciabilidad”, en los términos que determine la ley.

Esto es trascendental porque significa que las y los ciudadanos podremos reclamar jurídicamente ante actos que consideremos que incumplen con el derecho a una buena administración pública. Y, a la vez, plantea enormes desafíos para las instituciones porque entonces, las personas servidoras públicas tendremos que estar a la altura, y prestar bienes y servicios con la mayor cercanía, calidad y profesionalismo.

4. La profesionalización de la función pública como una de las condiciones para acercarse al derecho a una buena administración

Ahora bien, para que los gobiernos cuenten con mejores condiciones para cumplir con este mandato constitucional, resulta indispensable que se diseñen, implementen y operen adecuadamente y de forma articulada, varios de los *sistemas* que la propia Constitución contempla. Entre ellos, se pueden citar: 1) El Sistema de gestión pública, que contempla los procesos de planeación, presupuestación, monitoreo y evaluación de políticas y programas; 2) El Sistema de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales, rendición de cuentas y gobierno abierto; 3) El Sistema local anticorrupción; 4) El Sistema de profesionalización de la función pública.

Se requiere hacer mención de todos ellos porque es menester que interactúen con un enfoque sistémico. Sin embargo, para

los fines de este artículo me enfocaré exclusivamente en lo relacionado con la profesionalización.

Se trata de un sistema al que también obliga la Carta Magna de la CDMX, y que reviste una importancia vital, porque de poco sirve tener una extraordinaria Constitución, un muy buen marco legislativo, una estructura orgánica impecable, si no contamos con una administración pública profesional, honesta y efectiva, es decir, con los funcionarios competentes para hacer realidad los derechos y las libertades plasmados en la Constitución y para alcanzar los objetivos de desarrollo de la ciudad.

A efecto de enmarcar qué se entiende aquí por profesionalización, cabe recordar que la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, realizada hace ya casi 15 años, proclamó la Carta Iberoamericana de la Función Pública. En ella, se define la profesionalización como: “la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia”.

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas define la profesionalización del servicio público como: “una intervención sistémica que contribuye al desarrollo institucional [...] y que refuerza la capacidad de un país para hacer un uso más eficiente, equitativo y sostenible de sus recursos humanos, financieros y naturales”.

Desde la óptica y la práctica de la Escuela de Administración Pública (EAP) de la Ciudad de México, como un organismo público descentralizado responsable de contribuir a la profesionalización de las y los funcionarios del gobierno capitalino, y a la luz del análisis de diversas experiencias nacionales e internacionales⁴⁷, consideramos que profesionalizar implica consolidar y articular,

⁴⁷ Producto de actividades organizadas por la EAP, tales como los *Seminarios Internacionales sobre la Profesionalización de la Función Pública*, que tuvieron lugar en la CDMX los días 12-13 de noviembre de 2015, y 3-4 de noviembre de 2016.

cuando menos, los siguientes procesos: ingreso basado en el mérito, formación inicial y continua, certificación de competencias profesionales, desarrollo del personal (movilidad, estímulos e incentivos), evaluación del desempeño individual, sanciones, entre otros.

Estos procesos, por cierto, como veremos más adelante, pueden institucionalizarse y consolidarse como parte de Servicios Públicos de Carrera.

No puede omitirse que durante décadas –con pocas excepciones–, en las administraciones públicas de México (en los ámbitos federal, estatal y local) ha predominado una concepción patrimonialista y clientelar respecto a los recursos humanos. Es decir, el llamado “sistema de botín” implica que, tras cada elección, una gran cantidad de personas servidoras públicas se vean obligadas a dejar la función pública para ser sustituidas por otras, cuyos méritos bien pueden radicar en su participación en los procesos electorales o en su lealtad personal o de grupo hacia el ganador de la elección, pero no forzosamente en sus méritos profesionales, es decir, en sus conocimientos, habilidades, aptitudes, actitudes y valores para el debido ejercicio de la función pública.

El llamado “sistema de botín” puede ser sumamente nocivo, ya que por lo regular implica una alta e injustificada rotación de personal, que no está basada en la racionalidad propia de una *gestión estratégica de recursos humanos*⁴⁸, sino como efecto de los resultados electorales y de las reconfiguraciones de las lealtades personales o de facción.

La poca estabilidad de las y los servidores públicos en las administraciones produce también una discontinuidad de gestión y pérdida de la memoria institucional, ya que en la atención de los problemas o en el diseño de estrategias y políticas públicas,

⁴⁸ Cfr. García, Mauricio, *et al.*, *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2015, p. 7.

como coloquialmente se dice, en muchas ocasiones hay que “inventar el hilo negro”, o iniciar de cero, ante cada cambio de administración.

En el mismo sentido, el “sistema de botín” y la consustancial alta rotación de servidores públicos pueden generar el desaprovechamiento de los esfuerzos de capacitación y de formación, la pérdida de personas talentosas y con vocación de servicio e, indudablemente, impedir la construcción de administraciones públicas estables, con espíritu de cuerpo en torno a los valores de la ética pública, así como dificultar la consolidación de gobiernos más profesionales, honestos y efectivos.

En suma –a pesar de lo que aún algunos actores políticos piensan–, el “sistema de botín” resulta mucho más costoso que profesionalizar a las y los servidores públicos e implementar Servicios Civiles de Carrera. De la misma forma, el “sistema de botín” es más propio de un sistema clientelar –sino es que autoritario– del ejercicio de gobierno, y obstaculiza la democratización administrativa.

En nuestro país, salvo algunos casos como el servicio exterior o el servicio electoral –y unos pocos más–, en general han estado ausentes los servicios públicos profesionalizados, estructurados, estables y basados predominantemente en el mérito, en las capacidades de las personas y en la evaluación de su desempeño.

Cierto es que, en un intento por generalizar la práctica profesional en el gobierno, en el 2003 fue instituido por ley el Servicio Profesional de Carrera a nivel federal. No obstante, de acuerdo con diversos estudios, algunas deficiencias en sus normas, errores en su implementación y, en cierto momento, falta de voluntad política, han conducido a una frustración e insatisfacción generalizada en torno a dicho Servicio.

Sin embargo, el relativo fracaso de esa experiencia no debe llevarnos a desechar en automático la alternativa de los servicios

de carrera, sino a aprender de los errores para subsanarlos y no repetirlos en otras experiencias, en cualquiera de los órdenes de gobierno.

Para el caso de la administración pública de la Ciudad de México, no podemos dejar de mencionar que desde el 13 de junio de 2000 han existido tres leyes relativas al Servicio de Carrera. Una publicada ese día, otra proclamada el 8 de octubre de 2008 y, finalmente, la promulgada el 26 de enero de 2012. Las dos primeras no entraron en vigor, mientras que la tercera ha conocido un mínimo avance en su implementación.

Con este escenario, puede decirse que los esfuerzos por erigir Servicios de Carrera en nuestro país y en la capital han sido limitados, a pesar de que se trata de una de las vías que han privilegiado países de todos los continentes y niveles de desarrollo para construir funciones públicas más democráticas, íntegras, orientadas a dar resultados y que gozan de legitimidad.

En este sentido, a partir de todo un conjunto de seminarios y foros internacionales organizados en los últimos años por la EAP con los principales responsables de los servicios de carrera de varios países latinoamericanos (Chile, Brasil, Uruguay o Perú), llama mucho la atención el bajísimo grado de desarrollo que, comparativamente, nuestro país padece en la gestión estratégica de los recursos humanos de las administraciones públicas.

Cierto es que en los últimos lustros el gobierno capitalino ha realizado esfuerzos significativos en algunos de los procesos profesionalizantes. La creación misma de la EAP, en 2009, es un ejemplo de ello. Así como el hecho de que esta institución, entre los años 2013 y 2017, logró capacitar a más de 41 mil personas servidoras públicas en alguno de los cuatro posgrados, nueve diplomados y casi 40 cursos de actualización que ofrece esta entidad a las y los funcionarios capitalinos.

Asimismo, en los últimos años, la EAP ha desarrollado y fortalecido el andamiaje jurídico, metodológico e instrumental

para llevar a cabo procesos de certificación de competencias profesionales, a fin de evaluar conocimientos, habilidades y actitudes relacionados con el ejercicio de determinadas funciones; particularmente aquéllas que resultan estratégicas para la buena administración, como por ejemplo en las áreas administrativas, en las jurídicas, en las instancias de control y fiscalización, entre otras.

También como parte de las actividades para la profesionalización de la función pública, desde la EAP se llevan a cabo decenas de seminarios, foros, mesas de debate, coloquios y conversatorios con la participación de expertos nacionales y extranjeros, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y personas servidoras públicas, a través de los cuales se busca analizar los principales problemas públicos de la metrópoli y se discuten posibles alternativas de solución.

De igual forma, se producen decenas de obras para apoyar la formación de las y los funcionarios, reflexionar sobre buenas prácticas en materia de gestión pública y coadyuvar a la toma de decisiones.

A pesar de los importantes esfuerzos llevados a cabo no sólo desde la EAP, sino también desde otras instancias del gobierno capitalino, debemos reconocer que aún se observa un andamiaje institucional fragmentado, algunas prácticas obsoletas y diversas lagunas que dificultan la consolidación de un sistema de profesionalización, y aún más la implementación del servicio público de carrera.

Mencionaré brevemente algunas de las dificultades detectadas a través de la práctica cotidiana de la EAP, así como de diversos estudios y análisis:

En principio, es muy común que se piense que la profesionalización de las y los funcionarios se limita a la obtención de grados académicos. Sin embargo, me adhiero a quienes consideran que profesionalizar a los servidores públicos implica –sin demérito

de los grados académicos– lograr que tengan las competencias profesionales para ejercer con probidad y efectividad la función pública.

Observamos también que el ingreso a la administración pública no siempre tiene bases meritocráticas, ni en todos los casos el ingreso se acompaña de programas de formación inductiva.

Además, no existe suficiente desarrollo de los principios, criterios y modelos pedagógicos para orientar en todo el gobierno las acciones de profesionalización de los funcionarios, lo cual genera que se presente dispersión y duplicidad de esfuerzos, con el riesgo de que el impacto de las capacitaciones sea menor.

También hay que mencionar que, generalmente, el tipo de capacitación que se promueve en algunas instancias del gobierno no tiene un carácter profesionalizante, y que tampoco está ligada al desarrollo de las competencias necesarias para el ejercicio concreto de las funciones públicas encomendadas, ni al cumplimiento de objetivos institucionales.

Por otra parte, son prácticamente inexistentes las normas para la rotación y movilidad del personal de estructura (tanto horizontal como vertical), siendo muy limitados los estímulos e incentivos que pueden ser otorgados al personal como consecuencia de su desempeño. En este mismo tenor, aún no se ha construido un mecanismo que permita evaluar el desempeño individual de los servidores públicos.

En suma, la problemática radica en la insuficiencia y, en su caso, en la dispersión de los esfuerzos para profesionalizar la función pública. Ello se debe, en muy buena medida, a la insuficiente voluntad política, a la indefinición respecto a una instancia rectora que coordine un sistema de profesionalización moderno, coherente y articulado, acorde con las necesidades concretas de la administración pública de la capital, y en su caso, un servicio público de carrera viable.

Evidentemente, lo anterior va en demérito de la fortaleza institucional y de las capacidades gubernamentales; puede generar condiciones favorables para la corrupción; y, obstaculiza la consolidación de entes públicos con las posibilidades de cumplir con los principios de una buena administración.

Estas problemáticas interpelaron a una parte importante de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. De tal suerte que en el artículo 60, numeral 2, de la Carta Magna, se vincula la profesionalización de los funcionarios con la garantía del derecho a la buena administración pública. Asimismo, se establece la obligatoriedad de que los poderes locales, las alcaldías y los organismos autónomos establezcan políticas de profesionalización y un servicio de carrera fundado en el mérito y la igualdad de oportunidades.

En el mismo artículo, quedaron incorporados de manera explícita los procesos que mínimamente deben formar parte de un sistema de profesionalización y, en nuestra opinión, a la postre, de los servicios de carrera. Entre los principales procesos se encuentran: el ingreso basado en el mérito y la igualdad de oportunidades, la capacitación y la formación, la certificación, así como la evaluación del desempeño individual. Al mismo tiempo, se establece que la ley deberá determinar los órganos rectores responsables de organizar y gestionar tanto la profesionalización como los servicios de carrera.

Dejar pasar, otra vez, no sólo en la Ciudad de México, sino en todo el país, la histórica oportunidad de comenzar a romper con el “sistema de botín” y con la visión patrimonialista de los recursos humanos, representaría desconocer los errores del pasado, dejar de ver el hartazgo ciudadano, así como cerrar el paso a administraciones responsables y competentes, con sentido social, vocación de Estado, y mayor claridad sobre el porvenir.

Bibliografía

- Aguilar, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Aguilar, Luis F., “La nueva gobernanza pública: sus implicaciones en la Administración Pública”, ponencia impartida para la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México el 15 de febrero de 2018.
- Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 2000, C 364.
- Carta Iberoamericana de la Función Pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003.
- Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, Ciudad de Panamá, 18-19 de octubre de 2013.
- Chevalier, Jacques, « De l’administration démocratique à la démocratie administrative », en *La démocratie administrative*, Revue française d’administration publique, 2011/1 (n° 137-138), p. 217-227
- Constitución Política de la Ciudad de México, México, Editorial Porrúa, Colección Leyes y Códigos de México, 2017.
- Corporación Latino barómetro, *Informe 2017*, consultado el 3 de septiembre de 2018, disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>
- García, Mauricio *et al.*, *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.
- Jacqué, Jean-Paul, “Le Droit à une Bonne Administration dans la Charte des Droits Fondamentaux de l’Union Européenne”, en *La démocratie administrative*, Revue française d’administration publique, ENA, 2011/1 núms. 137-138.
- Le Galès, Patrick, “Gouvernance”, en Boussagnet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, París, Sciences Po Les Presses, 2004.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

Rosanvallón, Pierre, *El buen gobierno*, Manantial, 2015.
Tratado de la Unión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales
de las Comunidades Europeas, Bruselas/Luxemburgo,
1992.

Capítulo II.
Participación ciudadana,
gobernanza y gobierno abierto

2.1 El estudio de la gobernanza en el siglo XXI. Enfoques desde el análisis de redes.

Daniel Ortega Carmona
David Angulo Rodríguez

Resumen

La siguiente ponencia busca describir los aportes que el Análisis de Redes Sociales (ARS) como marco teórico, brinda al entendimiento y la comprensión de la gobernanza democrática, aspecto nodal en el que se desenvuelve la Administración Pública del siglo XXI. Al respecto, el aporte que en los siguientes párrafos se hará, no sólo consiste en plasmar el desarrollo conceptual del ARS, sino también en ejemplificar a través de un estudio del caso “El análisis de Policy Network en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 1990-1992” como dicha herramienta brinda un mapeo más claro al momento de comprender un fenómeno social.

Introducción

La Administración Pública, como una disciplina de lo social, ha ido integrando a sus campos de análisis marcos que le permitan entender la complejidad de los problemas del siglo XXI, mismos que se caracterizan por surgir en un ambiente democrático y en los cuales se involucra un conjunto diverso de actores que rebasan los límites nacionales y que tienen perspectivas e intereses contrarios. Al respecto, la Gobernanza y la Teoría del Análisis de Redes Sociales (ARS) resultan herramientas en las cuales la Administración Pública ha encontrado un soporte fundamental, para comprender de forma más detallada la magnitud de los problemas que busca atender.

Mientras que el ARS busca “descubrir el conjunto de mecanismos teóricos a través de los cuales las relaciones sociales afectan a las entidades sociales, y a identificar las condiciones contingentes bajo las que éstos mecanismos operan en contextos empíricos

particulares” (Knoke y Yang, 2008: 6), la Administración Pública, como disciplina teórica y práctica, se encarga del conjunto de instituciones y de organizaciones con las que dispone el Estado para administrar y gestionar los entes sociales.

La Administración pública como una organización macro, puede también ser analizada como la suma de micro-organizaciones, mismas que están reguladas por relaciones estructurales que determinan los comportamientos individuales e impactan en los sistemas políticos, económicos y sociales. Estas relaciones dan cuenta de la existencia de redes que “asisten en configurar identidades, normas y valores compartidos, los cuales tienen un atractivo particular cuando se busca indagar la forma en cómo emergen determinadas estructuras sociales y bajo qué dinámicas de vinculación éstas constriñen a los actores y dan forma a las sociedades” (Aguirre, 2011: 13).

Debe entenderse que las redes inmersas en las organizaciones de la Administración Pública y en la sociedad son procesos dinámicos “que atraviesan la acción social y que se vinculan en procesos emergentes” (Aguirre, 2011), influyendo en la configuración de las respuestas públicas que se dan para atender los problemas sociales.

Una red social, se compone por un conjunto finito de actores, los cuales configuran pautas operativas y dependiendo del poder adquirido en el desarrollo de su conformación, pueden establecer patrones de comportamiento, no sólo al interior de la red, sino también con el sistema de relaciones que tienen al exterior.

Si bien el estudio del ARS no es nuevo dado que se han encontrado diversos artículos que hacen referencia a este enfoque teórico desde los años sesenta del siglo XX, en las últimas décadas esta corriente teórica ha cobrado importancia en el estudio de las redes globales que interconectan a diversos actores en el mundo y que influyen en la modificación de los hábitos conductuales individuales y colectivos (Castells, 2006). Asimismo, el ARS ha tenido una vinculación directa con las políticas públicas,

al permitir mediante su metodología, delimitar actores y observar el tipo de relaciones que se dan desde el momento de la formulación de una política, hasta la implementación y evaluación de la misma.

Las pautas de vinculación y de conducta de los actores dan noción del rumbo que una red tiene en relación a elementos específicos tales como: el clientelismo político, las transacciones comerciales, las alianzas entre líderes de partidos políticos, los vínculos entre funcionarios públicos y los dueños del capital privado, la conglomeración de empresas e industrias, entre otras, presenta un interesante horizonte de investigaciones científicas relevantes para comprender el funcionamiento de los sistemas sociales. (Aguirre, 2011)

Ahora bien, el hecho de que los problemas públicos sean complejos implica que los fenómenos que aquejan a la población sean mutantes, inestables, no lineales, carentes de certidumbre y se desarrollen en un ambiente en donde el peso de la globalización juega un papel fundamental en el comportamiento de los ciudadanos y de las instituciones públicas y privadas encargadas de atender dichas problemáticas.

Los enfoques de atención gubernamental que se han dado a partir de la consolidación del modelo neoliberal, desde los años ochenta del siglo XX, han tendido a colocar al estudio de redes en un lugar central. Dentro de estos enfoques se puede enlistar, la nueva gestión pública, las políticas públicas, la evaluación del desempeño, la gerencia social (Arellano & Barreto, 2016) y desde luego la gobernanza democrática.

La gobernanza por ejemplo:

...consiste en redes interorganizacionales auto-organizadas caracterizadas por la interdependencia, el intercambio de recursos, las reglas del juego y la autonomía significativa del Estado. El nuevo significado del gobierno no radica en el abandono de la intensidad de éste por timotear a

la sociedad, sino más bien la introducción de nuevos instrumentos de política pública que ponen énfasis en dinámicas de intercambio horizontal, basadas en gran medida en recursos de información (Porras, 2016: 62).

La configuración de significados supone retos que no tenían precedente, ya que se espera que el mercado y las organizaciones de la sociedad civil se hagan cargo de actividades que en periodos pasados correspondían al Estado, pero a su vez se tiene la expectativa de que los gobiernos sean capaces de generar políticas públicas encaminadas a fortalecer al ciudadano como sujeto que se desenvuelve en un entorno democrático.

La dualidad anterior ha implicado que los actores público-privados y los hacedores de política pública traten de enmarcar su accionar en modelos racionales, sin embargo, y como señala García (2014), estos enfoques “no han solucionado los problemas estructurales del sector público; principalmente, lo que se refiere a la necesidad de adaptación al contexto de una sociedad global y el desarrollo de la participación ciudadana en la gestión de la actividad pública” (García, 2014: 73). A su vez, dicha dualidad presenta fricciones⁴⁹ importantes respecto de la forma de entender y construir al ciudadano, principalmente en dos agentes: para el mercado el individuo representa un consumidor potencial dentro de un ambiente de libertades; mientras que para los gobiernos éste (por lo menos en el deber ser) representa el activo principal de su actividad.

La forma en cómo se ha insertado el modelo neoliberal en los países en desarrollo, no sólo ha traído implicaciones sustantivas en la política económica y en la restructuración burocrática de las instituciones que dan forma a los Estados, ya que también se ha tenido repercusiones en el surgimiento de problemas sociales que escapan de los estándares tradicionales de atención, mismos que suponen que el raciocinio público administrativo puede incidir en el sistema reflexivo de los ciudadanos.

⁴⁹ De acuerdo con Mancini (2015), la crisis de la modernidad organizada cuestiona las principales regulaciones que, desde el Estado, el mercado y las organizaciones sociales, habían garantizado el acceso a seguridades mínimas para la sobrevivencia de gran parte de la población.

Estos problemas presentan características peculiares, ya que requieren de intervenciones multidisciplinarias, en donde además de analizar el costo-beneficio de determinadas acciones públicas, se pueda examinar el impacto que éstas tienen sobre los individuos, así como la adaptabilidad que los sujetos muestran sobre las decisiones que los gobiernos desde una visión horizontal, con la intervención de

Ahora bien, es pertinente enfatizar en los problemas complejos de los que se ha hecho referencia y a los cuales se enfrentan los hacedores de políticas públicas en la actualidad, éstos son aquellos problemas “derivados de la sociedad posindustrial, que representan nuevos riesgos sociales” (Inza-Bartolomé, 2015: 385), y que están “construidos sobre nuevas inseguridades en la medida en que son sociedades de individuos que no encuentran la capacidad de asegurar su protección durante periodos prolongados de su vida” (Mancini, 2015). En ese tenor, dichos fenómenos requieren de lógicas novedosas para ser abordados más allá de las racionales, tal como herramientas no intrusivas ni autoritarias, las cuales ayuden a regular y modificar conductas no deseables, íntimas e inconscientes de los individuos y que a su vez sean un contrapeso importante a los factores perniciosos que el marco de la globalización neoliberal (Inza-Bartolomé, 2015: 385) ha traído.

Sibien, la diversidad de acuerdos de libre comercio y de cooperación entre países y regiones geográficas ha permitido un mayor flujo de interacciones políticas, económicas, sociales y culturales, también ha contribuido a la estructuración de ambientes complejos e inciertos en los cuales germinan problemáticas en las que los gobiernos (a través de sus instrumentos de acción) no tienen soluciones claras e inmediatas, dejando en estado de vulnerabilidad a millones de ciudadanos.

En este sentido, el análisis de redes resulta una herramienta útil cuando la multiplicidad de los problemas sociales rebasa los estándares tradicionales de atención pública. En palabras de Ramírez (2016) “el concepto de redes es de gran utilidad para

estudiar fenómenos en los que la estructura de las relaciones entre las unidades analizadas (individuales, organizaciones, agencias gubernamentales, etc.) tienen tanto o más efecto que los atributos o características de dichas unidades para explicar un determinado fenómeno” (Ramírez, 2016: 26).

...el análisis de redes permitió profundizar en el examen empírico de viejos problemas, como la formación de redes para la evolución y definición de la agenda pública. De la misma forma, ha permitido entender mejor las prácticas de gobierno urbanos y generar nuevas y más afinadas respuestas a viejas preguntas como la de quien gobierna las ciudades. También, algunos estudios enmarcados en el nuevo institucionalismo económico permitieron observar las redes como un instrumento para reducir los costos de transacción de los promotores de políticas públicas en gobiernos locales (Ramírez, 2016: 26).

El caso que se demuestra a continuación, es un ejemplo del cómo puede ser utilizado el análisis de redes en la comprensión de los fenómenos contemporáneos. Al respecto, la investigación tiene la finalidad de conocer quiénes fueron los actores que participaron en la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte durante los años 1990 y 1992. De esa manera se busca conocer en qué grado la rutinización de las relaciones formaron mecanismos de acción y de toma de decisiones, así como explicar cómo las relaciones, los intereses y naturaleza de los actores constriñeron o definieron al Tratado que rige el comercio en América del Norte.

I. Preámbulo

Desde 1981 Ronald Reagan ofreció al gobierno mexicano un tratado de libre comercio, el cual fue rechazado por el entonces presidente López Portillo. A partir del año siguiente comenzaría una profunda crisis económica que orilló al gobierno mexicano a contratar deuda externa e implementar un proceso de ajuste drástico en las finanzas públicas, que terminaría con el modelo económico de aquel entonces para dar paso al modelo actual,

basado en las exportaciones y el libre mercado (Halperin, 1992: 396).

En 1988 el presidente de EE.UU. George Bush, en el marco de la renegociación de la deuda externa, vuelve a ofrecer a México un tratado de libre comercio. Sin embargo, fue hasta 1990 en el Foro Económico Mundial o Cumbre de Davos, en que el presidente Carlos Salinas le pide a Jaime Serra (Secretario de Comercio y Fomento Industrial), que entablara diálogo con Carla Hills, quien era la Representante Comercial de EE.UU. para anunciarle que México se encontraba dispuesto en iniciar las negociaciones de lo que sería el Tratado de Libre Comercio de Norte América (Salinas de Gortari, 2002: 165).

La concertación y la consulta fueron desde un principio fundamentales en la búsqueda de un consenso para el establecimiento de un tratado. Además de los foros organizados por el Senado de la República para poder usar de la representación y opinión de la ciudadanía, el presidente Salinas organizó el Consejo Asesor del Tratado, en donde se contó con representantes del sector productivo del país, y que tuvo a su cargo organizar y coordinar los trabajos que se efectuaron a favor de la negociación. Este Consejo tomó relevancia ya que aquí se hizo el nombramiento de Herminio Blanco como negociador en jefe del gobierno mexicano.

De acuerdo a unas declaraciones del Presidente Salinas en 1992, representantes de la iniciativa privada se reunieron 1333 veces con una gran cantidad de actores gubernamentales, desde antes del inicio formal de las negociaciones en junio de 1991. El lugar de encuentro por excelencia para llevarse a cabo dichas reuniones en México era la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. El Consejo Coordinador Empresarial reunió a la mayor cantidad de cámaras empresariales y organizaciones patronales, organizaciones académicas y expertos.⁵⁰

⁵⁰ Para mayor detalle de la participación del sector privado en la negociación consultar a: Thacker, Strom. Business participation in the NAFTA negotiations en *Big Business, the State and Free Trade: Constructing Coalitions in Mexico*. Cambridge University Press, 2006. PP. 162-184.

Tras 389 reuniones de trabajo entre los negociadores y representantes comerciales de los tres países la negociación terminó el Tratado, fue firmado el 17 de diciembre de 1992 por Carlos Salinas de Gortari, George Herbert Walker Bush y Martin Brian Mulroney.

II. Análisis de Policy Network

Este análisis de red social tiene por método “vincular relaciones a nivel micro social (entre dos actores, tanto en sus intercambios materiales como simbólicos) con relaciones a nivel macro social (la particular estructura social que se conforma a través de los lazos sociales que unen a un conjunto mayor de actores)” (Leónidasm, 2011: 11) para conseguir hacer un análisis de policy network, el cual es “una forma de reconocer que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que la Administración ya no es el actor jerárquico dominante en su elaboración e implementación, a pesar de que aún mantenga un destacado papel” (Jacint, 1995: 505) . Es decir, se realizó un mapeo de actores a través de un proceso de documentación con el propósito de comprender cómo el cúmulo de actores y organizaciones políticas, sociales y económicas que representaban intereses particulares lograron ponerse de acuerdo para poder realizar dicho tratado.

Teníamos claro que al realizar la red sobre el TLCAN intervendrían demasiados actores singulares y organizacionales, por lo cual se tomó la decisión de tomar a los 100 más importantes para poder realizarla, no sin dejar claro que pudo haber sido mucho mayor en aquel entonces. Además, es preciso señalar que para sintetizar más la red todos los actores son organizaciones y no personas físicas, es decir que los nodos son redes en sí mismas, por lo que el número de involucrados en la negociación es difícil de estimar.

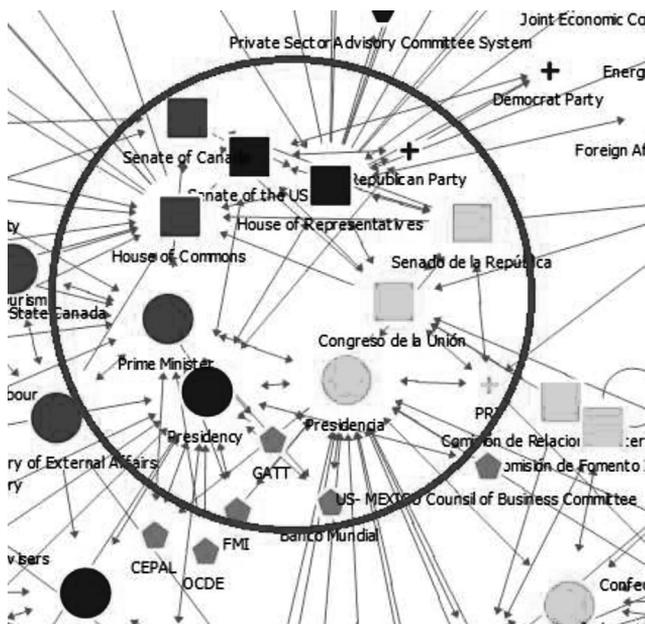
Los nodos o actores (que representan organizaciones, y aristas que representan las relaciones entre ellos.) de color verde representan a todos aquellos actores mexicanos, mientras que

La estructura formal e informal de la negociación se trata de una organización compleja en la que “consejos y comisiones cuentan con la participación de agentes políticos, empresariales y de la sociedad civil que tienen una importante influencia política o incluso un poder de veto en asuntos de interés público.” (Luna y Velasco, 2009: 78).

Conclusiones

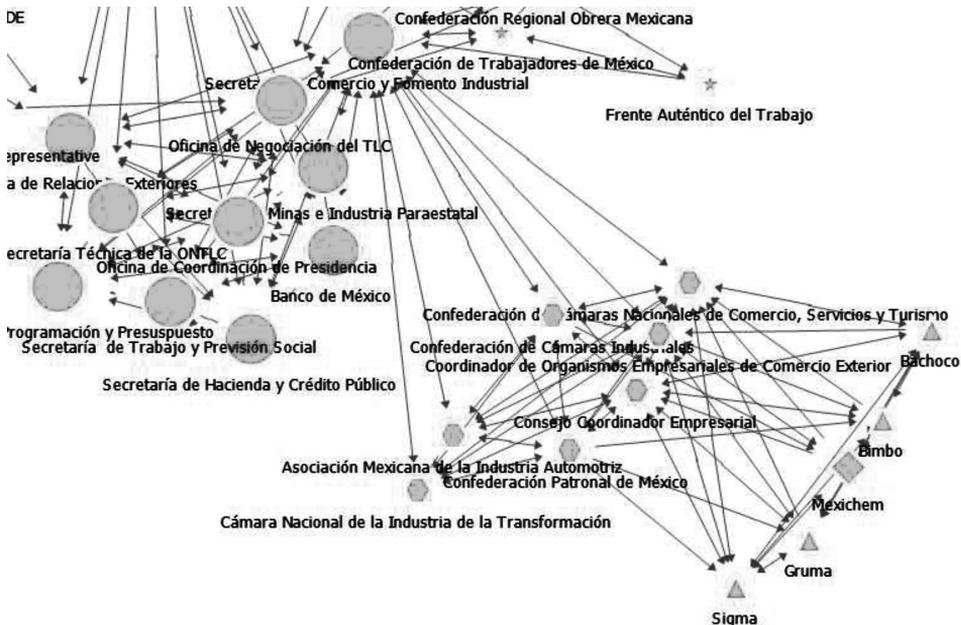
La red de actores que participaron en la negociación llevó a la conformación de un proceso formal de consulta en comercio entre actores gubernamentales y el sector privado. Es un caso nítido de gobernanza, un momento no sólo de apertura económica, sino política, actores no gubernamentales incidiendo en una política tan trascendental como no se había visto antes en el país.

Los actores gubernamentales siguieron teniendo mayor centralidad en las negociaciones, en los EE.UU. y Canadá, el lugar más importante de cabildeo fue en el Poder Legislativo, mientras que en México lo fue en el Ejecutivo.



1. Debido a que EE.UU. y Canadá habían tenido un tratado previo, pareciera, según la estructura reticular y morfológica del grafo, que la negociación fue entre México y EE.UU. con Canadá, como si fueran sólo subgrupo. Es decir, el TLCAN fue más un acuerdo bilateral entre México y Estados Unidos que uno verdaderamente trilateral, Canadá no tuvo lazos fuertes con México sino con Estados Unidos.
2. Es más importante la influencia de los organismos internacionales que la del sector empresarial, llegando a tener la misma centralidad que algunos actores gubernamentales, esto se explica por la distancia geodésica (número de actores o relaciones que necesita para llegar a negociadores con poder vinculante) que era menor, es decir no necesitó de intermediarios para llegar a reunirse con los presidentes o congresistas, a diferencia de los empresarios que sí necesitaron más intermediarios.
3. Uno de los sectores empresariales que jugó un gran papel en los “cuartos de junto” en los tres países fue el automotriz, quien llevó a cabo un gran proceso de cabildeo y participación, así como también el sector textil y agrícola.
4. Un punto importante que se menciona en las memorias y registros de la negociación, es que, para formar parte de las reuniones, era necesario estar de acuerdo con el tratado, es decir en levantar todas las barreras arancelarias. Por lo que la negociación no fue tan áspera entre el sector empresarial y gubernamental, se redujo el conflicto y por lo tanto aumentó la cohesión e intensidad de las relaciones. Esta interfaz socio-estatal (zona de comunicación entre el Estado y actores no gubernamentales) reforzó preferencias, valores e ideologías.
5. Los actores gubernamentales en los Estados Unidos pertenecientes al Poder Ejecutivo parecían estar un poco aislado de los actores del Poder Legislativo, quien tuvo mayor influencia en el cabildeo. En México tuvo más peso el Poder Ejecutivo a diferencia de los EE.UU. y Canadá donde fue el Legislativo.

6. El sector privado tuvo una relación del tipo contributiva o cognoscitiva, es decir, que se limitaba a informar al gobierno detalles temáticos de su industria o sector, más que participar en las decisiones.
7. El universo de actores en el análisis fue muy heterogéneo, de distinta naturaleza, de distintos ámbitos sectoriales, distintas nacionalidades e intereses, etc. Hay actores gubernamentales, no gubernamentales: empresas, sindicatos, cámaras empresariales, organismos internacionales, academia, partidos políticos, etc.
8. Las negociaciones se llevaron a cabo sobre una base temática más que sectorial, por ejemplo, las negociaciones sobre las regulaciones en el sector servicios e industrial se llevaron a cabo de forma separada.
9. El sector privado en México estuvo coordinado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial,



10. Estos patrones complejos de interacción modificarían de manera importante las relaciones económicas de la región.

Bibliografía

- Halperin, Tulio. (1992). *Historia económica de América Latina desde la independencia a nuestros días*. Barcelona: Crítica.
- Inza-Bartolomé, Amaia. (2015). «La inversión social como respuesta a los Nuevos Riesgos Sociales.» *Revista mexicana de sociología*: 385- 406.
- Jacint, J. (1995). «El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?» *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*: 505-525.
- Leónidas, J. (2011). *Introducción al Análisis de Redes Sociales*. Argentina: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.
- Luna, Matilde, y José Luis Velasco. (2009). «Las redes de acción pública como sistemas asociativos complejos: Problemas y mecanismos de integración de redes.» *Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*: 76-99.
- Mancini, Fiorella. (2015). «Riesgos sociales en América Latina: una interpelación al debate sobre desigualdad social.» *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*: 237-264.
- Parsons, Wayne. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Porrás, Francisco (2016). «La gobernanza como red: Una mirada desde México.» *En Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas.*, de Edgar Ramírez, 61-78. México: CIDE.
- Ramírez, Edgar. (2016). «El estudio de redes en administración y gestión públicas.» *En Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas*, de Edgar Ramírez, 25-52. México: CIDE.
- Salinas de Gortari, Carlos. (2002). *México: un paso difícil a la modernidad*. Barcelona: Plaza y Janes.

2.2 Análisis de políticas públicas: evitar enfoques únicos

Rodolfo Canto Sáenz

Resumen

Al implicar el ejercicio del poder político o coerción deliberada, ya sea inmediata o remota, la política pública implica la reunificación de política y administración; no es reductible a esta última e intentar hacerlo puede dar lugar a errores de consideración. Las políticas públicas serán mejor diseñadas e implementadas si se tiene el cuidado de conceptualizarlas como productos de distintas funciones del Estado, que implican niveles diferenciales de ejercicio del poder político. Algunas políticas serán más eficaces, eficientes y legítimas con un papel más activo de la sociedad civil, pero otras lo serán con un papel más activo del Estado, sin que sea posible generalizar en uno u otro sentido.

Introducción

El objetivo de este trabajo es fundamentar la necesidad de evitar enfoques únicos en el análisis de políticas públicas. Al ser indicadores reales de las distintas funciones del Estado, las políticas públicas varían grandemente en su naturaleza, contextos, contenidos y alcances, de modo que analizarlas todas desde un mismo marco de referencia, por ejemplo el marco pluralista o el elitista-clasista, es una simplificación que empobrece el análisis y provoca la pérdida de reservas de significado asociadas a los heterogéneos procesos que conducen a su elaboración, además de que puede propiciar el compromiso irreflexivo con el statu quo, como escribe Majone (2000). Una buena taxonomía revela significados y sugiere hipótesis relevantes en casos concretos de políticas, como argumenta Lowy (1970, 1972, 2013), cuya tipología emplearemos en este trabajo para vertebrar las reflexiones de varios autores y

también las nuestras sobre la naturaleza de la política pública y su relación con la democracia.

Desde luego todos los tipos de políticas son importantes y todos demandan esmerados estudios y análisis, pero sería un error confundir, por ejemplo, una política redistributiva con una distributiva, porque responden a distintas funciones del Estado y también por sus diferentes grados de complejidad y conflictividad, por el distinto papel que en cada una desempeña la coerción o ejercicio del poder político, o por sus implicaciones tan disímiles en términos de su impacto social, entre otras consideraciones.

El tema de la coerción es fundamental; las políticas redistributivas y las regulatorias precisan de un ejercicio inmediato o directo del poder político, por ejemplo, para implementar políticas redistributivas de la riqueza y/o el poder que, probablemente, enfrentarán fuertes resistencias de los intereses afectados. Las políticas sociales de corte redistributivo, escribe González-Rossetti, requieren de un ejercicio directo de la coerción para “imponer pérdidas a actores con poder a favor del interés público en el proceso de las políticas” (2005: 17). Olvidar este hecho y pretender formular tales políticas con métodos consensuales en el marco de redes donde están presentes los mismos actores que serían afectados por ellas, es del todo inapropiado. En contraste, una política pública que no implica un ejercicio directo de la coerción, por ejemplo, la distribución de apoyos financieros para la modernización tecnológica de las pequeñas y medianas empresas, será probablemente más eficaz, eficiente y legítima si se formula en el marco de redes de actores donde están presentes los pequeños y medianos empresarios. Hablamos simplemente de diferentes funciones del Estado.

El artículo incluye cinco apartados: el primero retoma el concepto de coerción y su relación con los distintos tipos de políticas públicas propuestos por Lowi, que son abordados en los apartados siguientes, a saber: políticas distributivas, regulatorias, redistributivas y constituyentes. A lo largo del

trabajo se brindan argumentos para fundamentar la tesis de que la preservación del interés público obliga a precisar el tipo de política que se requiere para responder a determinado problema público, como punto de partida de todo el proceso de su formulación e implementación.

I. Coerción y Política Pública

La coerción, sostiene Lowi (1970), es el concepto más importante en la política: instituciones, administración, gobierno y poder giran en torno a ella. Para argumentar su tesis de que la coerción es inevitable en la vida colectiva, este autor cita algunas ideas de Hume y de Olson. El primero afirma que dos o unas pocas personas pueden ponerse de acuerdo para solucionar un problema común, pero que se pongan de acuerdo mil o un millón de personas es sencillamente imposible; las relaciones individuales cara a cara son cualitativamente diferentes a las relaciones entre la gente en grandes colectividades y en este segundo caso, concluye Hume, la gran respuesta es la sociedad política. Olson, por su parte, confronta los factores colectivos más allá del comportamiento individual y demuestra que ninguna asociación voluntaria ha resuelto el problema de la coerción; que ésta es consustancial a la naturaleza de la vida política colectiva.

Las generalizaciones que parten de las condiciones individuales, interpersonales o de pequeños grupos, continúa Lowi, son inaplicables cuando tales condiciones no están presentes. El hecho más significativo sobre el gobierno es que éste coerce y los diferentes tipos de coerción proveen un conjunto de parámetros en el que las políticas públicas tienen lugar. La política pública es coerción deliberada y como tal implica la reunificación de política y administración; como se verá más adelante con cierto detalle, las políticas redistributivas y regulatorias implican coerción inmediata, mientras que las distributivas y las constituyentes (las que definen los grandes arreglos de la vida institucional) implican formas mediadas o remotas de coerción. El esquema de Lowi es el siguiente:

TIPOS DE COERCIÓN Y TIPOS DE POLÍTICA PÚBLICA			
		<i>Aplicabilidad de la coerción. Actúa a través de:</i>	
		Conducta individual	Entorno de la conducta
<i>Probabilidad de la coerción</i>	Remota	DISTRIBUTIVA	CONSTITUYENTE
	Inmediata	REGULATORIA	REDISTRIBUTIVA

Al consistir fundamentalmente en repartos de beneficios, las políticas distributivas implican baja coerción, que se desplaza al sistema general de ingresos públicos o a los que no tienen acceso al programa en cuestión. Al margen de quienes sean los beneficiarios de una política distributiva, en la generalidad de los casos sus costos serán cubiertos por los contribuyentes mediante la indirecta e institucionalizada coerción de los impuestos. Por su parte las políticas regulatorias, que norman las conductas particulares, pueden ser más o menos coercitivas, pero su proceso político será más dinámico, descentralizado y pluralista que el proceso distributivo. En el caso de las políticas redistributivas la coerción actúa no sobre la conducta individual sino sobre el entorno de la conducta, de modo que incluso cambios incrementales, por ejemplo, en la legislación laboral, pueden activar extensas relaciones de clase e involucrar modelos completos de compromiso, que llegan a ser de carácter nacional. Lowi plantea incluso una política (*politics*) de las políticas redistributivas, ella misma un objeto de estudio.

Lowi encuentra que el proceso de las políticas distributivas está casi por completo centrado en los comités del Congreso, en una suerte de política clientelar (*logrolling*) que tiende a definirse en los corrillos de los comités, sin grandes debates parlamentarios. En contraste, el proceso de las políticas regulatorias es fuertemente parlamentario, ya sea que las iniciativas vengan de los comités o del Poder Ejecutivo, con amplias discusiones entre legisladores que se hacen eco –o son francos defensores– de intereses de grupos potencialmente afectados por las regulaciones en cuestión. El proceso de las políticas redistributivas es también fuertemente parlamentario pero la evidencia reunida confirma que las iniciativas redistributivas (legislación laboral, seguridad

social, salud, política fiscal, etc.) provienen fundamentalmente del Ejecutivo.

La arena redistributiva tiende a ser un modelo estructurado o de separación de poderes; en contraste, la arena regulatoria se asemeja más a un modelo de balance de poder. Las políticas redistributivas son asuntos de clase (*class issues*) que dan lugar a políticas de clase y son consistentemente más polarizadas que las regulatorias, por ejemplo, entre las bancadas demócrata y republicana; en cambio los tópicos regulatorios se aproximan al dinámicamente inestable sistema pluralista de políticas, que algunos politólogos han generalizado con base en sus estudios de caso. Lowi precisa que estas diferencias fundamentales en las estructuras de poder y en el proceso de la política pública no sólo se dan en el Capitolio y la Casa Blanca; también existen en muchas otras dimensiones institucionales: agencias administrativas, relaciones entre agencias y su entorno, estructuras internas y relaciones externas de los grupos de interés, entre otras.

La abundancia de estudios de caso sobre políticas regulatorias condujo a la formalización y generalización de la interpretación pluralista de la política estadounidense; por esto no sorprende, escribe Lowi, que varios politólogos describieran todo el proceso de la política pública como cambiante, de coaliciones, pragmático, negociador, y cuyo resultado era un vector producto de las fuerzas interactuantes, por ejemplo, el modelo del ajuste partidario mutuo, de Lindblom (2013). Sin embargo, esa generalización sólo tiene valor científico y predictivo si se limita a las políticas regulatorias, no así si se intenta aplicar a las políticas redistributivas, en cuyos casos se revela claramente insuficiente. Cualquier generalización incondicional sobre el proceso de la política pública, concluye Lowi, tendrá el problema de que una mayoría de los casos deberá ser tratada como excepciones. De este modo, es tan inadecuado abordar las políticas redistributivas desde el paradigma pluralista como también, desde luego, estudiar las políticas regulatorias desde le perspectiva elitista-clasista del proceso político (Canto, 2016).

Si las relaciones en grandes colectividades son cualitativamente diferentes a las relaciones entre personas o en pequeños grupos, y si la vida colectiva implica necesariamente coerción, es fácil apreciar las limitaciones de modelos de gestión y política pública que precisamente hacen a un lado la coerción y se remiten a los acuerdos voluntarios tomados en relaciones cara a cara, por ejemplo el del llamado gobierno de los actores o gobernanza sociopolítica (Rhodes, 1996; Kooiman, 2004; Kooiman et al., 2008). Por lo demás, no es difícil entender la insistencia de algunos modelos de gobernanza por llevar las decisiones regulatorias y redistributivas a las redes de actores: sin duda será más atractivo para éstos sustituir la coerción por sus propias decisiones, y no les hará mucho problema que las decisiones de unos pocos (ellos mismos) afecten a miles o millones de personas.

Trasladar las decisiones de política pública a las redes de actores en temas redistributivos o regulatorios es alejarlas del proceso democrático y acercarlas a su privatización. Un buen ejemplo de esto es el debate sobre la salud en Estados Unidos. La ideología dominante de libre empresa y gobierno limitado en aquel país, escribe Majone (2000: 210), inhibe el debate sobre la salud universal y mantiene en manos privadas la atención médica; los ciudadanos deben comprar seguros privados para proteger su salud y la de sus familias y sólo en años recientes ha habido iniciativas para ayudar a los más pobres a comprar seguros para atenderse en hospitales privados, siempre cuestionadas por los sectores conservadores del gobierno. En contraste, continúa Majone, en los Estados benefactores de Europa Occidental el consenso de que la atención médica debe distribuirse según la necesidad y no la capacidad de pago, inhibe la consideración seria de propuestas para privatizar los servicios de salud.

Como sucede con las redes de actores, la participación amplia de la ciudadanía será deseable o incluso un objetivo a promover en numerosas políticas, por ejemplo la gestión de servicios de salud y educación o el diseño e implementación de un presupuesto participativo, pero no necesariamente lo será cuando se trata

de decidir políticas redistributivas, por ejemplo en materia de derechos humanos que, sometidas a un plebiscito, pueden enfrentar prejuicios fuertemente arraigados en determinadas sociedades (Peters, 1995). Como afirma Dworkin (2016), ciertas políticas que atañen a la independencia ética de los individuos –como su religión– no pueden sujetarse a lo que él denomina la concepción *mayoritarianista* de la democracia, y en tales casos lo indicado será remitirse al trabajo de legisladores y jueces, más conscientes e informados en ciertos temas que las grandes mayorías.

Al implicar el ejercicio del poder político o coerción deliberada, ya sea inmediata o remota, la política pública implica la reunificación de política y administración; no es reducible a esta última e intentar hacerlo puede conducir a grandes yerros. Un ejemplo de esto es la descentralización de funciones regulatorias o redistributivas hacia los débiles gobiernos locales mexicanos, especialmente de los pequeños y empobrecidos municipios rurales, con frecuencia incapaces de hacerlas valer frente a los poderes fácticos. Por ejemplo, las reformas constitucionales de 1976 concedieron a los gobiernos municipales atribuciones en materia de desarrollo urbano, pero en concurrencia con la Federación y los estados. Con el plausible objetivo del fortalecimiento municipal, las reformas de 1983 y 1999 al mismo artículo reservaron de manera exclusiva a los municipios la definición y regulación de los usos del suelo en todo su territorio y la aprobación de planes y programas urbanos, suprimiendo las posibilidades de coordinación y concurrencia con los otros ámbitos de gobierno; como consecuencia de esa reforma, actualmente el mercado inmobiliario sólo tiene que entenderse con el ámbito de gobierno más débil, a veces un alcalde que apenas sabe leer y escribir (Asuela y Cancino, 2001; Bolio, 2006).

Esta descentralización de funciones contrasta con el ejemplo de la Ley de Seguridad e Higiene Ocupacional de los Estados Unidos, proporcionado por Majone (2000): hasta antes de la promulgación de esa ley, la regulación en la materia estaba a

cargo de los estados, donde una presencia y un poder mayor de las organizaciones empresariales solía mantener a la seguridad e higiene ocupacional en el ámbito de las normas consensuales –sin coerción–, sujetas a la discrecionalidad de las empresas. El Congreso estadounidense reaccionó ante las evidencias de que la regulación estatal era ineficaz y se carecía de normas uniformes, y promulgó esa ley que hizo obligatorio –es decir, con coerción– el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene laboral. Es un hecho bien avalado por la experiencia que el poder de los gobiernos para formular e implementar políticas regulatorias y redistributivas es más grande en los gobiernos nacionales que en los provinciales y locales, dada su mayor capacidad de imponer pérdidas a actores con poder.

Así, la descentralización acrítica de funciones del Estado, aun si bien intencionada, puede favorecer en ocasiones a poderosos intereses particulares que sólo buscan aumentar la probabilidad de lograr sus fines mediante la modificación de las reglas y los acuerdos institucionales en su propio beneficio (Majone, 2000); la probabilidad de que tales cosas ocurran aumentará si los responsables de las políticas insisten en abordarlas todas desde un sólo enfoque y con un repertorio estándar de métodos, instrumentos y herramientas y, más todavía, si absolutizan la búsqueda del consenso como fórmula universal del *policy making*.

Las políticas públicas serán mucho más eficaces, eficientes y legítimas (Cabrero, 2014) si en su elaboración se tiene el cuidado de conceptualizarlas muy bien como productos de distintas funciones del Estado que implican niveles diferenciales de coerción o ejercicio del poder político; a pesar de los años transcurridos desde su elaboración, la taxonomía de Lowi sigue siendo muy útil para tal fin, sin que por supuesto pueda descartarse la existencia o el surgimiento de otras clasificaciones igual de buenas o mejores. Lo que habría que evitar siempre es la limitación del análisis de políticas a enfoques o modelos únicos, porque puede ocasionar yerros de la mayor trascendencia. Por ejemplo, los modelos de gobernanza (Aguilar, 2009; 2016a)

son ideales para diseñar e implementar cierto tipo de políticas, pero no para todos los tipos; lo mismo puede afirmarse de los modelos de participación ciudadana e incluso del modelo racional-exhaustivo (Allison, 2013; Forester, 2013): algunas políticas podrán aproximarse mucho a los modelos formales brindados por la ciencia y las matemáticas, pero para otras esto no será posible en absoluto (Canto, 2016). En lo que sigue desarrollaremos estas reflexiones siguiendo la tipología de Lowi.

II. Políticas distributivas

Cuando se trata de distribuir desde el gobierno recursos nuevos para impulsar objetivos que se consideran relevantes, por ejemplo la modernización tecnológica de las pequeñas empresas, el uso de plaguicidas orgánicos para proteger el medio ambiente, el mejoramiento genético del hato ganadero o la promoción del empleo juvenil, entre una infinidad de posibles objetivos a financiarse con recursos públicos, los gobiernos tienen a su disposición un vasto y creciente repertorio de políticas para alcanzarlos, siempre abierto a la innovación y la creatividad. Se trata en general de políticas públicas de baja conflictividad (Aguilar, 2016b) y una remota y habitualmente imperceptible coerción.

En la arena distributiva, escribe Lowi (2013), las relaciones políticas se aproximan a lo que Schattschneider llamó la “no interferencia mutua”: es correcto que cada quien busque beneficios para sí mismo, pero es incorrecto que se oponga a que otros busquen sus propios beneficios. Esto desde luego es fácil de entender, dado que los receptores de las políticas distributivas son todos ganadores y no tienen en principio por qué quejarse de que haya otros ganadores. En la generalidad de los casos, los beneficiarios de estas políticas no son quienes financian sus costos, sino el conjunto de los contribuyentes.

Las políticas distributivas son candidatas ideales para confiar fases importantes de su diseño e implementación a los actores de la sociedad civil, normalmente los propios beneficiarios, y esto

por varias razones: al socializar la formulación e implementación de la política entre una red más o menos amplia de actores –según el caso lo permita– aumentan las probabilidades de una mayor eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos y de una mayor transparencia en su asignación. La teoría de la implementación, por ejemplo, desde muy temprano demostró el relevante papel de las *arenas locales de negociación* (Pressman y Wildavsky, 1998; Elmore, 2013) para el éxito de las políticas federales. Estas arenas suelen hacer la diferencia entre el éxito y el fracaso de políticas públicas que buscan promover variados objetivos con fondos públicos.

Las políticas distributivas constituyen la mayoría de las políticas públicas, sobre todo en el ámbito de los gobiernos locales, donde los otros tipos de suelen ser menos frecuentes. Un hecho ampliamente tratado en la literatura y bien acreditado por la experiencia es que el proceso, los resultados y los impactos de las políticas distributivas mejoran sensiblemente con la participación de actores externos, no sólo a través de las redes de gobernanza sino en todas las modalidades de participación social y ciudadana; en la gran mayoría de los casos, el involucramiento de las partes interesadas se traduce en mejores políticas públicas (World Bank, 2004; Canto, 2008; Fung y Wright, 2012; Font et al., 2012).

Las redes de actores pueden ofrecer otro aporte a las políticas distributivas en materia de transparencia y rendición de cuentas. Por su propia naturaleza, estas políticas suelen prestarse al manejo clientelar de los recursos –el *logrolling* al que se refiere Lowi (1972) – o a su instrumentalización en busca de objetivos electorales, por ejemplo. Lowi escribe que mucho de una política distributiva está destinado a ser secreto, a puerta cerrada o tras bambalinas (*sub rosa*), lo que se facilita por la característica de este tipo de políticas de poder desagregarse entre individuos que demandan recursos aisladamente. En este contexto, Lowi afirma que las políticas distributivas claramente se acercan a la privatización de lo público, a diferencia por ejemplo de las regulatorias, que al remitirse a normas de observancia general nunca pueden ser completamente privatizadas.

Al participar en conjunto en la toma de decisiones sobre una política distributiva, los actores en red pueden reducir la discrecionalidad asociada al carácter velado o *sub rosa* de las políticas distributivas, que tan bien se presta al manejo clientelar de los recursos. Más aún, el compromiso de una red de actores con la buena implementación y los buenos resultados de una determinada política puede verse fortalecido con los dividendos en materia de eficiencia y eficacia derivados de una mayor transparencia. Desde luego, la capacidad de una red de actores para transparentar una política distributiva estará en función de su amplitud; probablemente un reducido grupo de actores privados tenderá a actuar más como un conciliábulo que como una instancia pública, pero una red amplia y plural, que incluya a actores de sectores diversos y organizaciones civiles, realmente puede hacer mucho en materia de transparencia y rendición de cuentas.

La contribución de las redes de gobernanza y de las distintas modalidades de participación social y ciudadana a la transparencia y la rendición de cuentas puede ser de particular utilidad en el ámbito de los gobiernos locales. Como ilustra el ejemplo de los presupuestos participativos nacidos en Brasil (Fedozzi, 2012; Fung y Wright, 2012), el particularismo de gabinete y el manejo clientelar de los recursos pueden ser eficazmente combatidos con la esfera pública generada por la amplia participación de la ciudadanía en el ejercicio del presupuesto local, lo que es particularmente beneficioso para el interés público en el ámbito de los gobiernos municipales, generalmente menos fuertes para enfrentar con éxito las estrategias de los intereses privados presentes en el territorio que buscan la utilización personal/privada de los recursos públicos, como escribe Fedozzi.

III. Políticas regulatorias

Al implicar el ejercicio directo de la coerción y un grado de conflictividad habitualmente mayor que las políticas distributivas, las políticas regulatorias no siempre son apropiadas para ser decididas en redes de actores. Responden a otra

función del Estado, distinta de la de distribuir fondos para impulsar objetivos que se presumen relevantes; su intención no es distribuir, sino regular los comportamientos de personas, empresas, asociaciones e instituciones para asegurar objetivos que también se definen como relevantes, por ejemplo la competencia entre empresas, la protección del medio ambiente, el funcionamiento de los mercados o el cumplimiento de normas de la más diversa naturaleza por parte de los productores de bienes y servicios, entre muchos otros objetivos posibles.

La definición de los términos de una política regulatoria en el marco de redes donde están presentes los mismos actores que deben ser regulados –a veces en posiciones mayoritarias–, tiende a relajar o suavizar los medios de la regulación al grado de hacerlos inoperantes, como describe Majone en su ejemplo de la regulación de las descargas de contaminantes al manto freático en países europeos. En los comités de cuenca franceses, que tienen un papel central en la definición de los cobros por descargas, Majone encontró que tienen preeminencia los industriales, que son los principales contaminadores. La definición de los cobros queda sujeta al regateo y las negociaciones a grado tal que, más que instancias reguladoras, los consejos de cuencas son más parecidos a “sociedades de amigos”, donde el interés compartido es bajar los pagos por descargas tanto como sea posible; las cuotas se han fijado muy por debajo del límite de la racionalidad económica y, aun así, el gobierno ha debido otorgar reducciones y ayudas financieras para los pagos que deben hacer las industrias (Majone, 2000).

El papel distorsionador que pueden desempeñar los actores privados en las instancias reguladoras es tan evidente que hoy suelen encontrarse disposiciones legales para limitar e incluso excluir su presencia. Por ejemplo, en el Decreto de 2013 por el que se reforma la Constitución mexicana en materia de telecomunicaciones, se asienta que la relevancia y trascendencia de la actividad reguladora en las materias de competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión hacen conveniente que las instancias reguladoras cuenten con

absoluta autonomía en el ejercicio de sus funciones, sujetas a criterios eminentemente técnicos y ajenas a cualquier otro interés. Al respecto, continúa el decreto, “la OCDE ha considerado importante que los Estados cuenten con organismos reguladores independientes de todas las partes interesadas para asegurar una competencia justa y transparente en el mercado” (Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2013).

En el sector de las telecomunicaciones en México varias de las partes interesadas son “agentes económicos preponderantes”, como los ha definido el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), instancia que determinó como tales a las empresas Telmex, Telnor, Telcel, América Móvil, Grupo Carso y grupo Inbursa en el sector de las telecomunicaciones, y al Grupo Televisa y diversas empresas relacionadas en el sector de radiodifusión, al tiempo que impuso varias medidas para evitar que se afectara la competencia y la libre concurrencia. El IFT reconocía que “los sectores de comunicaciones y radiodifusión en México han tenido una elevada concentración, lo que ha afectado a los usuarios y a la economía en su conjunto, traduciéndose en servicios de baja cobertura, mala calidad y precios elevados, lo cual a su vez ha limitado el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información de los mexicanos, así como el desarrollo económico, social y cultural del país” (Instituto Federal de Comunicaciones, 2014).

Entre las facultades que ahora tiene la Comisión Federal de Competencia Económica se cuentan ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos, entre otras. El IFT por su parte hoy tiene las facultades de regular de forma asimétrica a los participantes en los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; imponer límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle

varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones en un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenar la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites. Dada la naturaleza de estas facultades, se entiende claramente la recomendación de la OCDE de que los Estados cuenten con organismos reguladores independientes de todas las partes interesadas; especialmente, puede añadirse, cuando se trata de agentes económicos preponderantes como Telmex, Telcel o Televisa.

Dado que las políticas regulatorias implican un nivel de coerción más directo que las distributivas, con ganadores y perdedores e intereses habitualmente divergentes, su mayor conflictividad afecta incluso al papel que la ciencia desempeña en su formulación. Como también ocurre en el caso de las políticas redistributivas, la ciencia no siempre tiene la última palabra en materia de políticas regulatorias. Majone (2000) escribe que muchos problemas son *transcientíficos* en el sentido de que pueden enunciarse en el lenguaje de la ciencia, pero es imposible que ésta los resuelva. En cuestiones regulatorias suele ocurrir que tanto las agencias reguladoras como las partes a ser reguladas demuestren “científicamente” que su propuesta de solución es la correcta, aun si se trata de soluciones profundamente contradictorias entre sí, lo que se explica porque existen miles de funciones matemáticas que se ajustan igualmente bien a los datos experimentales.

Sin embargo, el papel de la ciencia no debe ser subestimado en modo alguno. El ejemplo de la Ley de Seguridad e Higiene Ocupacional de los Estados Unidos ilustra el decisivo papel que puede desempeñar en el diseño de políticas regulatorias y redistributivas, en este caso para fijar las normas que regulan la seguridad y la higiene laboral en aquel país. Como relata Majone, antes de la promulgación de esa Ley, organizaciones privadas como la Conferencia Norteamericana de Higienistas Industriales tuvieron un rol importante en el desarrollo de normas de seguridad e higiene, pero la ciencia en manos

privadas no aseguraba una genuina protección de los intereses de los trabajadores. Al amparo de la nueva ley fue creado el Instituto Nacional para la Seguridad e Higiene Ocupacionales, cuyas investigaciones serían la base para fijar las normas de observancia obligatoria en todo el país. El papel de la ciencia puede ser decisivo, como ilustra este ejemplo, a condición de que alcance a situarse por encima del interés particular, especialmente en materias regulatorias y redistributivas.

IV. Políticas redistributivas

La función redistributiva del Estado desborda el marco liberal clásico (Locke, 2000) y también el *neoliberal* (Gómez, 1990) y el *libertario* (Nozick, 2012); para estas corrientes del pensamiento político el Estado simplemente no tiene derecho a redistribuir los bienes existentes en la sociedad sino, en todo caso, alentar la producción de bienes nuevos que puedan mejorar las condiciones de vida de la población, pero sin afectar a nadie. Para Nozick, por ejemplo, el único Estado que se justifica es un Estado mínimo limitado a las estrechas funciones de protección contra la violencia, el robo, el fraude o el incumplimiento de contratos; cualquier Estado más extenso viola el derecho de las personas de no ser obligadas a hacer ciertas cosas y, por tanto, no se justifica; el propio Nozick subraya dos implicaciones de su tesis: “el Estado no puede usar su aparato coactivo con el propósito de hacer que algunos ciudadanos ayuden a otros o para prohibirle a la gente actividades para su *propio* bien o protección” (2012: 7); las políticas redistributivas, como es evidente, no tienen lugar en el modelo de Estado mínimo que postula Nozick.

La redistribución es en cambio una función legítima del Estado para otras corrientes del pensamiento político, desde la ilustración europea del siglo XVIII (Rousseu, Kant) y la socialdemocracia hasta el liberalismo igualitario contemporáneo (Rawls, 2003 y 2006), entre otras. Incluso se llega a plantear la redistribución como un imperativo categórico, precisamente el de promover la justicia. Boisier (2006), por ejemplo, afirma que

Intervenir con eficacia y eficiencia para promover el desarrollo humano es un imperativo categórico en sentido kantiano: una obligación moral prescrita por la razón que debe ser cumplida en toda circunstancia, lugar y tiempo y que no puede ser subordinada a otros objetivos, por lo que resulta inadmisibles la receta neoliberal de primero crecer para luego desarrollarse. En el mismo sentido, Rawls escribe que “La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento. Una teoría, por muy atractiva, elocuente y concisa que sea, tiene que ser rechazada o revisada si no es verdadera; de igual modo, no importa que las leyes e instituciones estén ordenadas y sean eficientes: si son injustas han de ser reformadas o abolidas” (Rawls 2003: 17).

Como puede apreciarse, las políticas redistributivas tendrán o no un lugar entre las funciones del Estado según las vertientes filosóficas que están detrás. El trasfondo filosófico es también clave en las consideraciones sobre la factibilidad de las políticas redistributivas. Por ejemplo, un gobierno de corte neoliberal o libertario probablemente sostendría que no es factible una cobertura universal de servicios de salud por la carga fiscal que implica, mientras que un gobierno identificado con las tesis de la socialdemocracia o del liberalismo igualitario bien podría contemplar a la cobertura universal de salud como un compromiso irrenunciable del Estado, a financiarse con impuestos progresivos, como ocurre en Europa Occidental.

Las políticas redistributivas son, entonces, un indicador característico de la ideología del gobierno en turno, rasgo que tiende a reforzarse porque en efecto, como escribe Lowi, las categorías afectadas por sus impactos son cercanas al clivaje clasista: “Son, burdamente hablando, los propietarios y los desposeídos, los que tienen y los que no tienen, la burguesía y el proletariado. El objetivo que persigue la política redistributiva no es el uso de la propiedad sino la propiedad misma”. Las políticas distributivas tienen muchos lados; en contraste, “en las políticas redistributivas nunca habrá más de dos lados y éstos son claros y precisos, estables y consistentes” (Lowi,

2013: 103 y 114). Es de sentido común, desde luego, que los propietarios no verán con buenos ojos la redistribución de la riqueza, ya sea mediante la afectación directa de la propiedad (por ejemplo, con una reforma agraria) o mediante la indirecta afectación de un sistema fiscal progresivo.

Por esto mismo, las políticas redistributivas son más probables con partidos en el poder afines a la redistribución y con marcos constitucionales y legales que contemplen y asignen funciones redistributivas al Estado, como el Artículo 4º de la Constitución mexicana. En regímenes democráticos con alternancia en el poder resultan cruciales el voto y también la movilización política de los grupos sociales desfavorecidos para la inclusión de políticas redistributivas en las agendas de gobierno (Dreze y Sen, 2014; Harriss, 2000 y 2005). La capacidad gubernamental de implementar eficaces políticas redistributivas aumenta con la organización política de los más pobres y con la presencia de movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y partidos políticos afines (Canto, 2014).

La acción política organizada de los desfavorecidos, incluidas la movilización y las manifestaciones, contribuye a ampliar las fronteras del razonamiento público frente a la estrechez de miras de los mercados y la debilidad de los Estados y, por lo mismo, ayuda a resolver el dilema entre eficiencia económica y desarrollo humano y sostenible, lo que a su vez redundaría en el fortalecimiento de la democracia. Si los desfavorecidos se organizan políticamente y logran acceder a las esferas de decisión pueden llevar a la agenda gubernamental medidas redistributivas de la riqueza y el poder que alivien su situación; esto es posible, incluso, con diferentes colores políticos en el poder, como ilustran Harris y colegas en el caso de la India (Harris, 2000; Harriss, Jeyaranjan y Nagaraj, 2010).

Al afectar necesariamente a determinados intereses en beneficio de otros, las políticas redistributivas tampoco son las más apropiadas para dejarse al arbitrio de redes de actores. Habitualmente esas redes no incluyen a los sectores más

desfavorecidos de la población y en cambio tienden a sobre representar los intereses de las clases propietarias y las élites, normalmente las afectadas por las políticas redistributivas (Bacqué, Rey y Sintomer, 2012; Canto, 2012). Cuando se trata de redistribuir la riqueza es necesaria la acción directa del Estado para imponer pérdidas a actores con poder, como se ha dicho, y no parece muy sensato dejar las decisiones en manos de los mismos actores que sufrirían tales pérdidas.

En una democracia, entonces, resulta crucial la mayor o menor disposición del gobierno en turno a diseñar e implementar políticas redistributivas de la riqueza y el poder. En condiciones de severa desigualdad socioeconómica como las que prevalecen en la mayoría de las naciones de América Latina, las estrategias redistributivas indicadas, escribe Forester, son las que marchan en sentido contrario a la perpetuación de la desigualdad, canalizando esfuerzos hacia formas de remediar o compensar las desigualdades, como las políticas de combate a la pobreza, las acciones afirmativas o discriminación positiva y los esfuerzos de desarrollo comunitario, entre otras. Pero también se pueden implementar lo que ese autor denomina “reformas no reformistas”, dirigiendo los esfuerzos a empoderar a las poblaciones que podrían actuar más adelante para modificar las estructuras de poder en la sociedad, como las mujeres o los pueblos originarios. Más todavía, el trabajo de los formuladores de políticas podría dirigirse específicamente hacia los movimientos sociales y laborales que buscan introducir cambios estructurales en la organización económica actual (Forester, 2013).

La confusión de las políticas distributivas con las redistributivas puede causar costosos yerros, y esto parece ser especialmente cierto en el ámbito de las políticas sociales. La inmensa mayoría de las políticas sociales en México son distributivas; se ha calculado que en el país existen al menos 5 mil 500 programas y acciones de desarrollo social a nivel federal, estatal y municipal con beneficiarios de lo más disímolos y objetivos que conciernen a todo lo imaginable. Esta diversidad de programas crea por

sí misma un formidable problema de coordinación, traslape de funciones y duplicación de recursos, además de que no es nada raro su empleo para fines electorales y clientelares (Hernández, 2017). Por supuesto, el impacto de todos esos programas en la reducción de la pobreza y la desigualdad es limitado y con frecuencia inapreciable, porque no atienden las causas estructurales de ambos problemas y en su mayoría son sólo paliativos.

Una verdadera política redistributiva de la riqueza, que atienda las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad sería, por ejemplo, instituir un salario mínimo remunerador en términos constitucionales, como lo han podido hacer otros países de América Latina de desarrollo similar al nuestro e incluso menor, y ligar los aumentos salariales no sólo a la inflación sino también a los incrementos de la productividad laboral. Hoy en México el salario mínimo oficial se sitúa por debajo de la línea de bienestar individual, lo que significa que no basta para adquirir la canasta básica para una sola persona. Al cierre de 2017, 41 de cada 100 trabajadores en México no percibían ingresos suficientes para adquirir la canasta básica alimentaria para el propio trabajador, sin considerar a su familia, y el porcentaje iba en aumento (CONEVAL, 2018; Fundación Konrad Adenauer y Universidad Iberoamericana, 2017). Claramente, la complejidad y magnitud de este género de problemas desborda con mucho las limitadas posibilidades de las políticas distributivas.

V. Políticas constituyentes

Mucho menos abordadas en la literatura especializada, las políticas constituyentes son un cuarto tipo de políticas que Lowi agrega unos años después a su clasificación original, que sólo contemplaba los tres tipos recién comentados. Lowi (1970 y 1972) encontró que había cierto tipo de políticas que se caracterizaban por un ejercicio remoto de la coerción, como en el caso de las distributivas, pero que ésta no actuaba sobre las conductas individuales sino sobre el entorno de la conducta, como en las redistributivas.

La trascendencia y el impacto de las políticas constituyentes en la vida política suelen ser muy grandes, al ocuparse de cuestiones como la distribución de competencias entre diferentes ámbitos de gobierno en un sistema federal, o temas electorales como la regulación del financiamiento privado a las campañas políticas, por ejemplo. Aunque también abiertas en una democracia a la participación social y ciudadana, su mayor distancia del juego cotidiano de intereses y su naturaleza eminentemente jurídica, que las acerca a temas constitucionales, traslada la mayor parte de las discusiones sobre las políticas constituyentes a las esferas de los debates legislativos y político-partidistas. El papel de los partidos políticos es especialmente relevante en la formulación de este tipo de políticas por su relación privilegiada con los poderes constituidos, cuyas decisiones las definen. Por esto mismo, en los procesos de su elaboración el tema de las ideologías y los objetivos programáticos de los partidos asciende al primer plano, así como su disciplina interna y sus relaciones con las distintas clases, las organizaciones civiles y los poderes fácticos.

Como en los otros tres tipos de su modelo, Lowi recupera la dimensión histórica de las políticas constituyentes, estrechamente asociada a la evolución de los partidos políticos y los grupos de presión en su país: Hacia finales del siglo XIX, escribe, se multiplican los grupos de presión en los Estados Unidos; su ascenso marca el declive de la disciplina partidaria y el fortalecimiento de la política de cabildeo (*lobbying*): “los partidos vieron declinar su capacidad de disciplinar a sus miembros, declinación de la que nunca se han recuperado plenamente” (1972: 302).

La declinación de la disciplina partidaria está en la base de la consabida influencia de los grupos de presión en el Poder Legislativo estadounidense. Como escribe Vallés (2003: 214), cuando es poca o inexistente la disciplina de partido, existe el riesgo de que cada parlamentario se convierta en rehén de los intereses del grupo con cuyo apoyo financiero y electoral ha obtenido su escaño. En Estados Unidos, continúa este autor,

es pública la influencia que ejercen sobre el voto de algunos parlamentarios las grandes empresas, las asociaciones de productores, las sectas religiosas o los defensores de la libre venta de armas; la libertad respecto del partido se convierte en dependencia respecto de grupos de presión.

Los congresistas al servicio de intereses particulares en el Legislativo estadounidense demuestran que los partidos políticos, en el sentido que los definió Edmund Burke son piezas esenciales en el sistema político. “Un partido es un cuerpo de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo...” (Burke, 1770, citado en Sartori, 2000: 26). Al margen de los muchos defectos de los partidos realmente existentes, es este compromiso de fondo con el interés nacional lo que los distingue de los grupos de presión de todo tipo y les brinda una base de legitimidad imposible de alcanzar por las redes de gobernanza, las organizaciones civiles, los líderes carismáticos o cualesquiera otras entidades que aspiren a sustituirlos. En una democracia, desde luego, corresponde a los votantes decidir qué tan real es el compromiso con el interés nacional declarado por tal o cual partido (Canto, 2014).

Conclusiones

Como resulta evidente, el tema del interés público es crucial en materia de políticas públicas, que por definición deben responder a él. Sobre este tema, Lowi sostiene que sólo podemos hablar de política propiamente pública si al menos una de estas dos propiedades está presente: 1. La política en cuestión afecta a un gran número de personas de manera consistente, rasgo característico de las políticas constituyentes y las redistributivas; 2. Al margen de su extensión, la política expresa una clara regla de ley que nos afecta en tanto ciudadanos o miembros de una comunidad política antes que como particulares, bajo el supuesto de que la regla de ley ubica a la moralidad pública por encima del estatus privado, algo que se espera de las políticas regulatorias. Por contraste y como antes se ha señalado, Lowi

sostiene que las políticas distributivas, con sus habituales procesos *sub rosa* o tras bambalinas, se aproximan a la privatización de lo público. Con base en estas reflexiones, Lowi propone dos criterios adicionales para distinguir entre buenas y malas políticas públicas: su menor o mayor correspondencia con el interés público y su relación con la democracia, especialmente su contribución a una política (*politics*) abierta y pública (1972: 308).

Los planteamientos de Lowi traen a colación una cuestión no resuelta del todo: ¿qué significa el calificativo de *públicas* cuando hablamos de políticas? y también llevan a pensar que lo público de la política (*politics*) y lo público de las políticas no son exactamente sinónimos e incluso pueden llegar a contraponerse en determinadas circunstancias. Por ejemplo, si hablamos de la política (*politics*) y según el consenso generalizado, lo público implica transparencia, algo que no siempre se cumple en el caso de las políticas distributivas, mucho de las cuales está destinado a ser secreto o a puerta cerrada, lo que se facilita por su característica de poder desagregarse entre individuos que demandan recursos aisladamente.

Además de la transparencia, el tema del interés general y su relación con los intereses particulares también tiene implicaciones de fondo en la conceptualización de *lo público* de las políticas. Por ejemplo, al descentralizar hacia redes de actores la formulación de políticas redistributivas, regulatorias o constituyentes, podría no estarse fortaleciendo su carácter público sino más bien debilitándolo al incorporar intereses particulares o sectoriales que podrían distanciarse del interés general. En determinados casos el carácter público de las políticas se preservará mejor con la exclusión de actores privados de la esfera de las decisiones, como advierte la OCDE al recomendar a los Estados que en materia de telecomunicaciones cuenten con organismos reguladores independientes de los interesados.

En otros casos, como se ha comentado a propósito de las políticas distributivas, lo público puede fortalecerse precisamente con

la incorporación de actores no gubernamentales al proceso de su diseño e implementación, como postulan la mayoría de los modelos de gobernanza y participación social o ciudadana. Las políticas distributivas, que habitualmente se implementan a puerta cerrada, bien podrían ganar en transparencia si se formulan con la concurrencia de redes de actores amplias y plurales.

El carácter público de las políticas, entonces, más que una expresión de la gobernanza o la participación de actores –que serán deseables o no según el tipo de política en cuestión–, aparece directamente asociado al tema del interés general o público y a su carácter abierto y transparente. Si confundimos ambas cosas corremos el riesgo de creer que en cualquier caso se fortalece el carácter público de una determinada política al incorporar actores externos a su diseño e implementación, cuando en ocasiones puede resultar precisamente lo contrario: propiciar la privatización de lo público.

Por razones semejantes, las normas que conciernen a los derechos humanos y a la independencia ética de los individuos (Dworkin, 2016) tampoco son las mejores candidatas para ser definidas con modelos *bottom-up* (Peters, 1995), ante el riesgo de que prevalezcan lo que Rawls llama doctrinas filosóficas o religiosas *comprehensivas*. Al discutir esencias constitucionales y asuntos de justicia básica, sostiene Rawls (2001), no podemos apelar a doctrinas filosóficas *comprehensivas*: no hay ninguna razón por la que cualquier ciudadano o asociación de ciudadanos debiera tener el derecho a usar el poder del Estado para decidir cuestiones constitucionales esenciales según las directrices de la doctrina *comprehensiva* abrazada por esa persona o asociación; las razones dadas explícitamente en términos de doctrinas *comprehensivas*, concluye Rawls, no pueden igualarse nunca a la razón pública. Privilegiar el enfoque *top-down* en estas materias reservando las decisiones a los poderes constituidos, como aconseja Peters, no es debilitar sino fortalecer la democracia.

Por último, la descentralización acrítica de funciones del Estado hacia los gobiernos subnacionales y locales, aun si bien intencionada, puede terminar favoreciendo a los poderes fácticos y otros actores presentes en el territorio, que acaso harán valer más fácilmente sus intereses particulares ante gobiernos más débiles. Descentralizar sin más la formulación de políticas redistributivas, regulatorias o constituyentes hacia tales ámbitos de gobierno también puede contribuir a allanar el camino hacia la privatización de lo público y al debilitamiento de la democracia. Como se ha visto en el caso de las redes de actores, la descentralización de políticas hacia los gobiernos estatales o municipales puede ser muy eficaz en temas distributivos, pero no siempre lo será en los otros temas.

Una conclusión que bien puede derivarse de todo lo anterior es que determinadas políticas serán más eficaces, eficientes y legítimas con un papel más activo de la sociedad civil, pero en otros casos lo serán con un papel más activo del Estado, sin que sea posible generalizar en uno u otro sentido. El tipo de política pública definirá en todo caso la mejor arena para la toma de decisiones.

Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2016a). Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza. Serie Conferencias Magistrales No. 25. México: Instituto Nacional Electoral.
- Aguilar, L. F. (2016b). Introducción. En L. F. Aguilar (Comp.), Política Pública. (pp. 17-60) México: Siglo XXI Editores.
- Aguilar, L. F. (2009). Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica.
- Allison, G. (2013). Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos. En L. F. Aguilar (Estudio introductorio y Ed.), La hechura de las políticas. (pp. 119-200). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Azuela, A. y Cancino, M. A. (2001). Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano. En J.

- Fernández y J. Rivera (Coords.), Derecho Urbanístico. (pp. 143-184) México: PUEC/UNAM.
- Bacqué, M. H., Rey, H. y Sintomer, Y. (2012). La democracia participativa: ¿Un nuevo paradigma de la acción pública? En M. Canto (Comp.), Participación ciudadana en las políticas públicas (pp. 105-149). México: Siglo XXI Editores.
- Boisier, S. (2006). Imágenes en el espejo: Aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial. Providencia: Editorial Puerto de Palos.
- Bolio, J. (2006). Políticas públicas y privatización ejidal. Nuevas modalidades de expansión urbana en Mérida. En L. Ramírez (Coord.), Perder el paraíso. Globalización, espacio urbano y empresariado en Mérida. (pp. 179-224). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero, E. (2014). La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal. Una visión introductoria. En A. Díaz (Comp.), Gobierno locales, (pp. 203-234). México: Siglo XXI Editores.
- Canto, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. Política y Cultura 30 (otoño), 9-37.
- Canto, R. (2016). Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana. En L. F. Aguilar (Comp.), Política pública. (pp. 151-175). México: Siglo XXI Editores.
- Canto, R. (2014). Democracia y políticas públicas. El contorno de sus relaciones. Perspectivas de Políticas Públicas 3 (6), 13-41.
- Canto, R. (2012). Gobernanza y democracia: De vuelta al río turbio de la política. Gestión y Política Pública XXI (2), 333-374.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2018). Recuperado de <https://coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-pobreza.aspx>
- Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2013. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013

- Dréze, J. y Sen, A. (2014). Una gloria incierta. India y sus contradicciones. Madrid: Taurus.
- Dworkin, R. (2016). Justicia para erizos. México: Fondo de Cultura Económica.
- Elmore, R. (2013). Diseño retrospectivo: La investigación de la implementación y las decisiones públicas. En L. F. Aguilar (Estudio introductorio y Ed.), La implementación de las políticas. (pp. 251-280). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Fedozzi, L. (2012). El presupuesto participativo de Porto Alegre. En M. Canto (Comp.), Participación ciudadana en las políticas públicas. (pp. 176-204). México: Siglo XXI Editores.
- Font, J., Blanco, I., Gomá, R. y Jarque, M. (2012). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: Una visión panorámica. En M. Canto (Comp.), Participación ciudadana en las políticas públicas. (pp. 56-104). México: Siglo XXI Editores.
- Forester, J. (2013). La racionalidad limitada y la política de salir del paso. En L. F. Aguilar (Estudio introductorio y Ed.), La hechura de las políticas. (pp. 315-340). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Fundación Konrad Adenauer y Universidad Iberoamericana (2017). México: País de pobres y no de clases medias. México: Editorial GEDISA.
- Fung, A. y Wright, E. O. (2012). En torno al gobierno participativo con poder de decisión. En M. Canto (Comp.), Participación ciudadana en las políticas públicas. (pp. 150-175). México: Siglo XXI Editores.
- Gómez, E. (1990). Reflexiones sobre el neoliberalismo. En Reforma del Estado: Las razones y los argumentos. (pp. 41-57). México: Fundación Cultural Somex y IEPES del PRI.
- González-Rossetti, A. (2005). La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina. Serie Estudios y Perspectivas No. 39. México: CEPAL.
- Harris, J. (2000). How much difference does politics make? Regime differences across Indian States and rural poverty reduction. Working Paper Series 00-01, Development

- Studies Institute, London School of Economics and Political Science.
- Harriss, J. (2005), *Middle Class Activism and Poor People's Politics: An Exploration of Civil Society in Chennai*. Working Paper Series, 05-72, Development Studies Institute, London School of Economics and Political Science.
- Harriss, J., Jeyaranjan, J. & Nagaraj, K. (2010). *Land, Labour and Caste Politics in Rural Tamil Nadu in the 20th Century*. *Economic and Political Weekly XLV (31)*, 47-61.
- Hernández, G. (2017). *Pobreza. Antiguo mal, nuevos remedios*. En H. Aguilar et al. (Eds.), *¿Y ahora qué? México ante el 2018*. (pp. 283-293). México: Debate, Nexos y Universidad de Guadalajara.
- Instituto Federal de Telecomunicaciones (2014). *Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76*, 6 de marzo de 2014, versión pública. Disponible en http://apps.ift.org.mx/publicdata/P_IFT_EXT_060314_76_Version_Publica_Hoja.pdf
- Kooiman, J. (2004). *Gobernar en gobernanza*. *Revista Instituciones y Desarrollo* 16. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 171-194.
- Kooiman, J., Bavinck, M., Chuenpagdee, R., Mahon, R. y Pullin, R. (2008). *Interactive Governance and Governability: An Introduction*. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, 7 (1), 1-11.
- Lindblom, C. (2013). *Todavía tratando salir del paso*. En L. F. Aguilar (Estudio introductorio y Ed.), *La hechura de las políticas*. (pp. 227-254). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Locke, J. (2000). *Ensayo sobre el gobierno Civil*. México: Editorial Porrúa.
- Lowi, T. (2013). *Políticas públicas, estudios de caso y teoría política*. En L. F. Aguilar (Estudio introductorio y Ed.), *La hechura de las políticas*. (pp. 89-117). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lowi, T. (1972). *Four Systems of Policy, Politics and Choice*. *Public Administration Review* 32 (4), 298-310.
- Lowi, T. (1970). *Decision Making vs. Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy*. *Public Administration Review* 30 (3), 314-325.

- Majone, G. (2000). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nozick, R. (2012). Anarquía, Estado y utopía. México: Fondo de Cultura Económica.
- Peters, B. G. (1995). Modelos alternativos del proceso de la política pública: De abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. *Gestión y Política Pública* IV (2), 257-276.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, J. (2006). Liberalismo político. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, J. (2003). Teoría de la justicia. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, J. (2001). El derecho de gentes y “Una revisión de la idea de razón pública”. Barcelona: Paidós.
- Rhodes, R. A. W. (1996). *The New Governance: Governing without Government*. Political Studies XLIV. Oxford, Cambridge, Blackwell Publishers, 652-667.
- Sartori, G. (2000). Partidos y sistemas de partidos. Madrid: Alianza Editorial.
- Vallés, J. (2003). Ciencia Política: una introducción. Barcelona: Ariel.
- World Bank (2004), *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5986>

2.3 Desarrollo democrático. Educación cívica y cultura política, binomio para la construcción de la gobernabilidad participativa.

María de Jesús Alejandro Quiroz

Introducción

El Estado es un ente dinámico que va modificando su actuación a medida que la comunidad que la conforma va adaptándose al contexto histórico, cultural y social en el que se desenvuelve. El poder de mando o gobierno del Estado debe adecuar sus funciones a la realidad de la población a la que sirven, con la finalidad de cumplir con su objetivo.

Es importante destacar las aportaciones realizadas al tema por Bresser Pereira (1996), Fernández Feingold (1996), Prats (1996), Sagasti (1996), Sobhan (1996), donde contiene, además, una cuidadosa presentación de la literatura producida por los organismos multilaterales de cooperación) y Tomasini (1992, 1993, 1996) (Prats, 2002: 58-73). Buena parte de esta producción se encuentra reflejada en los trabajos del Plan de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el año 1997.

La Cumbre Iberoamericana de noviembre de 1996, “Gobernabilidad para una Democracia Eficiente y Participativa”, avanzó sensiblemente en la caracterización de la gobernabilidad democrática; distinguió entre las dimensiones socioeconómica, política e internacional de ésta; planteó la necesidad del fortalecimiento institucional, de la descentralización, de la reforma de la Administración Pública y a la par reformas político-electoral. La Cumbre llamó a los gobiernos y a las poblaciones a enfrentar los desafíos de la gobernabilidad y a fortalecer la cooperación política.

Gobernabilidad es una expresión cuya equivocidad aún es mayor que su popularidad. *La gobernabilidad es un atributo*

de las sociedades, no de sus gobiernos. La gobernabilidad se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades que se le plantean en un tiempo determinado. La gobernabilidad implica estabilidad política y condiciones básicas de toma de decisiones públicas, pero es más que eso, pues se refiere principalmente a la existencia de las instituciones y capacidades necesarias para reconocer y enfrentar colectivamente los retos y oportunidades de cada tiempo. De ahí la relevancia, oportunidad y justificación de estudiar sobre **democracia, ciudadanía e instituciones políticas, desarrollo democrático**, aprovechando este espacio de la Reunión Nacional de Administración Pública y analizar conceptos como **Educación Cívica y Cultura Política, binomio para la construcción de la Gobernabilidad Participativa.**

II. Desarrollo Temático

Es preciso considerar que en algunos países desde finales de los años ochenta y en el decenio de los noventa, la euforia por la democracia empezó a convertirse en desencanto. Ello se manifestó a través de varios síntomas, entre los que se destacan: aumento de la abstención electoral o de la democracia delegativa, apatía política generalizada, desprecio hacia los partidos y luego hacia los políticos, finalmente cuestionamiento del Estado y de sus tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, por su incapacidad de responder eficazmente a las demandas de la sociedad.

Por lo tanto, el ser ciudadano, además de ser mayor de 18 años y tener derecho a votar, implica una responsabilidad cívica al ejercer nuestros derechos y cumplir nuestras obligaciones para participar en las decisiones políticas y contribuir al bienestar de la comunidad y del país.

Así entonces:

La esencia de la participación ciudadana reside en la democracia: ésta es la participación. Con la democracia se enfrenta al autoritarismo, que es, sustancialmente,

la cancelación de la participación ciudadana y hasta de los derechos humanos, entre ellos las prerrogativas cívicas. Parece impensable la participación donde no hay democracia, como también parece impensable –o en todo caso parcial, mutilada, demagógica- la democracia que se resuelve en la participación electoral episódica. (García Ramírez, 2003:78)

Aquí se tiene un punto importante, y es que el ciudadano para que pueda participar requiere vivir en democracia, y su participación es a la vez requisito para que la democracia se pueda reproducir. En otras palabras, democracia y participación ciudadana son y deben ser inseparables.

Como comenta el autor José Woldenberg, democracia y ciudadanía son nociones indivisibles acompañadas por la participación de los ciudadanos como requisito, pues sin esta última, la democracia deviene en mera apariencia, es decir, la democracia no debe ser una palabra vacía que se refiera sólo al régimen en donde los ciudadanos eligen a sus gobernantes, sino que debe ir mucho más allá, debe ser una forma de vida, como lo señala el Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

De hecho, el régimen democrático fomenta la participación ciudadana en la esfera pública. Mientras los autoritarismos de diverso tipo esperarían que los ciudadanos se retrajeran a sus asuntos privados, dejando la esfera pública en manos de la élite que detenta los mandos del Estado, la institucionalidad democrática, para su propia reproducción, necesita que los ciudadanos participen en los asuntos que se ventilan en la esfera pública. Sea por la vía electoral, a través de referendos, de la participación partidista o social, o de las campañas de diferente tipo, la democracia supone una participación ciudadana recurrente. La democracia significa espacio público dilatado, medios para la participación y condiciones para hacerla posible. La esfera pública, según la doctrina democrática, es competencia de todos, y la participación ciudadana una

condición para que el propio sistema se reproduzca.
(Woldenberg Karakowsky, 1995).

La democracia, además de ser una forma de vida, es una forma de organización de la sociedad, en donde se aceptan las reglas del juego, la pluralidad, los diversos puntos de vista, los múltiples intereses, donde el interés principal es el bien común.

Se puede decir que la participación ciudadana es un valor esencial de la democracia, pero para que la participación se dé, se requiere de otros valores, como el de la libertad de los ciudadanos para expresarse, elegir y transitar, del valor de la tolerancia y del respeto, entre otros.

La democracia y sus valores, son algo que conviene a todos los miembros de una sociedad y que a la vez requiere el compromiso de todos para aceptarla y fortalecerla, de esta forma, la participación de los ciudadanos requiere de la educación cívica, la cual es una herramienta de la democracia.

La consolidación de un cambio cultural en una población, es un proceso que conlleva un periodo de tiempo, en el cual la manera de conducirse de los individuos se transforma, es decir, los usos, costumbres, valores, organización social entre otros aspectos sufren un cambio. Este cambio se desarrolla por diversas cuestiones, entre las que destacan la acumulación y transmisión de conocimientos para mejorar y adaptarse a las condiciones sociales que se presenten.

Un cambio cultural, en lo relativo al comportamiento democrático, implica un cambio en los valores y conducción relativos a la democracia, como lo son la tolerancia, el respeto, entre otros aspectos expuestos anteriormente, para llegar a la transformación de este tipo de cultura la educación es un aspecto fundamental, ya que representa un “proceso de socialización de los individuos, al educarse, una persona asimila y aprende conocimientos, implica una concienciación cultural

y conductual, donde las nuevas generaciones adquieren los modos de ser de generaciones anteriores”⁵¹.

Para consolidar un cambio en la cultura democrática, es necesaria la educación en valores la cual se materializa a través de la educación cívica, que se refiere al “tipo de educación que se centra en el estudio y comprensión de lo que se considera socialmente aceptado; todas esas pautas que contribuyen a la convivencia social y que tienen que ver con el respeto de los diferentes derechos humanos así como también con el cumplimiento de las obligaciones sociales que cada ciudadano tiene”⁵².

En México, los ciudadanos pueden intervenir en la participación ciudadana, diversos actores como son empresas privadas, instituciones públicas, comercios, escuelas, vecinos, servidores públicos, asambleas vecinales u otras formas de organización más complejas como organizaciones políticas o partidos políticos, es decir, la participación ciudadana no es patrimonio exclusivo de nadie, sino que es derecho de todos los ciudadanos.

De esta forma, resulta que los ciudadanos pueden tener una participación ciudadana o bien una participación política; la primera entendida como la reunión de individuos en su carácter de ciudadanos para proponer y hacer mejoras de cualquier índole que tengan un impacto en su comunidad; y la segunda, entendida como participación en su carácter de ciudadanos militantes de partidos políticos que tiene como objetivo alcanzar el poder. Es decir, “hay que separar estos dos tipos de participación sin dejar de mencionar que para la democracia ambas son de mucha importancia” (Delgado, 1994:48-52).

A la par de conceptos como democracia, ciudadanía, participación y educación cívica, se unen otros que requieren ser

⁵¹ Consultada en el Sitio: Definición de Sección: Definición de educación - Qué es, Significado y Concepto Fecha 02 de agosto de 2017. Liga: <http://definicion.de/educacion/#ixzz3mloLfaIV>.

⁵² Consultada en el Sitio Definición ABC, Fecha 02 de agosto de 2017 Liga: <http://www.definicionabc.com/social/civica.php>

revisados y evaluados, en el marco del Desarrollo Democrático: Gobernabilidad y Cultura Política considerando la tipología de esta última, Gobernabilidad Democrática y la propuesta de una nueva categoría, la Gobernabilidad Participativa.

En un sentido muy general, la gobernabilidad se considera como el conjunto de condiciones de carácter mediador, favorables para la acción del gobierno, que bien pueden ser intrínsecas a éste. Ello conlleva a considerar la forma política existente que define las reglas de funcionamiento del Estado y sus relaciones con la sociedad civil.

Así pues, se habla de la “gobernabilidad del sistema” (Alcántara, 2003), al existir una combinación entre acciones de gobierno que rindan frutos y lleguen al genuino soporte del régimen que no es otro que la sociedad, teniendo en cuenta, entre otros factores, los valores de cultura política existentes y el desempeño de las instituciones públicas.

Una de las condiciones para que las instituciones democráticas funcionen de manera efectiva es la existencia de una cultura política arraigada en los ciudadanos que les permita pensar y actuar en sentido democrático.

“El profundo arraigo de los rasgos democráticos en la cultura política prevaleciente en un país es crucial para la consolidación de la democracia y para incrementar las probabilidades de que ésta sobreviva a situaciones adversas” (Inglehart, 1997).

Se ha dicho, con razón, que la cultura política es un microcosmos de la cultura mayor. La intensidad con que el individuo mantiene ciertos valores está relacionada con la religión, el nivel de educación, el ingreso, la edad y el género, el lugar de residencia y otras variables.

Si bien hay quien cuestiona la posibilidad de influir sobre las características de una cultura política, resulta importante resaltar el hecho de que las investigaciones realizadas durante

los últimos 40 años muestran que la cultura política puede cambiar dramáticamente en respuesta a cuestiones tales como: la socialización política de la población, el desempeño de un régimen, la experiencia histórica, los cambios en las estructuras económicas y sociales, las influencias internacionales, la operación y práctica habitual de un sistema político, el liderazgo político, los cálculos estratégicos de las elites, el acomodo político y el aprendizaje político derivado de sucesos dramáticos.

Toda sociedad construye una forma de representarse al mundo y de explicarse los distintos fenómenos tanto naturales como aquellos en los que interviene el hombre. La cultura es el conjunto de símbolos, normas, creencias, ideales, costumbres, mitos y rituales que se transmite de generación en generación, otorgando identidad a los miembros de una comunidad y que orienta, guía y da significado a sus distintos quehaceres sociales.

Por su parte la política es el ámbito de la sociedad relativo a la organización del poder. Es el espacio donde se adoptan las decisiones que tienen proyección social, es decir, donde se definen cómo se distribuyen los bienes de una sociedad, o sea, que le toca a cada quién, cómo y cuándo, siendo soporte de la gobernabilidad.

Los valores, concepciones y actitudes que se orientan hacia el ámbito específicamente político, es decir, el conjunto de elementos que configuran la percepción subjetiva que tiene una población respecto del poder, se denomina “*cultura política*” (Peschard, 1994).

En este sentido, la gobernabilidad implica la necesidad de establecer los procesos de participación ciudadana y los consensos necesarios para que el gobierno pueda cumplir de forma legítima, estable y eficiente sus funciones básicas, dentro del marco de un diálogo continuo y cada vez más amplio entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado.

Pero no se puede constreñir exclusivamente a la gobernabilidad como la relación armónica entre sociedad y gobierno, o la

capacidad de respuesta de este último, en virtud de que su conceptualización alude a lo que Yehezkel Dror denomina como la capacidad de gobernar, la cual es evaluada a través de indicadores tales como eficiencia, eficacia, honestidad, transparencia y responsabilidad, con la que debe operar la Administración Pública para mejorar su actuación.

Capacidad que se verá reflejada si el Gobierno alcanza uno de sus objetivos, el “lograr una vida digna, con el frecuente añadido referente a mayor felicidad para el mayor número de personas”. Obviamente, no se puede olvidar que cada individuo debe decidir lo que para él significa una vida digna, por lo que un objetivo de la gobernabilidad es proporcionar al ciudadano la libertad para poner en práctica cualquier concepción de vida digna que elija por sí mismo, a condición de que ésta no sea perjudicial para los otros.

En este sentido, la gobernabilidad podría ser definida como “la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúen eficazmente dentro de un espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del Poder Ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo”. Cualidad que se expresa a través de un proceso continuo de gobierno que obtiene una medida suficiente de aceptación popular, con el consecuente grado mínimo de obediencia civil, así como de las diversas instituciones, tanto políticas como sociales.

Sin embargo, conseguir lo anterior requiere de dos factores:

- a. Que la sociedad evolucione hacia una cultura política plural y participativa, que haga que tenga una visión de largo plazo en las propuestas de gobierno, dándole así legitimidad y eficacia al accionar de la Administración Pública.
- b. Que se tenga una identificación realista de las presiones y demandas del entorno gubernamental, lo cual supone una distribución de las responsabilidades. Es decir, que

a través del reconocimiento de los responsables de los conflictos o carencias que susciten presiones sociales, sea posible jerarquizar las acciones a tomar y de esa manera, distribuir las entre el gobierno, sus diferentes órdenes o poderes y la sociedad. En este caso, la relación entre sociedad y gobierno debe establecerse en metodologías participativas capaces de involucrar a los actores concernidos en la solución de los problemas que estén a su alcance, y que lleven a los ciudadanos a saber exigir el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

Por tanto, la gobernabilidad es un “fenómeno pluridimensional” que incorpora invariablemente legitimidad política y eficacia, por lo que debe ser “transparente” y como un todo debe estar subordinada la expresión de las preferencias públicas, pues la participación ciudadana como condicionante de ésta, se traducirá en la acción de las autoridades para alcanzar los objetivos y prioridades colectivos, y lograr así el bienestar de la población de forma idónea y eficiente, dentro del marco de rendición de cuenta de sus acciones, promoviendo el imperio de la ley y la justicia en igualdad de condiciones.

“La crisis de la gobernabilidad y el reto de desarrollar la capacidad de gobernar en los procesos de transición, pueden definirse como la capacidad de un sistema socio-económico-político para gobernarse a sí mismo en el contexto de los sistemas más amplios de los que forma parte y que constituyen su entorno” (Mayntz, 2000: 35-52). No hay pues, gobernabilidad en el aislamiento. El contexto del entorno hace, además, que la gobernabilidad resulte más delicada y necesaria que nunca. Tres factores clave deben destacarse para la apreciación de la gobernabilidad: el sistema institucional, la cultura cívica y las capacidades de gobierno.

Si bien la gobernabilidad democrática presupone la existencia de democracia, ésta no es condición suficiente para que exista gobernabilidad democrática. La gobernabilidad democrática se dará sólo cuando la toma de decisiones de autoridad y

la resolución de conflictos entre los actores estratégicos se produzca conforme a un sistema de reglas y fórmulas que podamos calificar como democracia.

La elaboración básica para un concepto empírico de democracia más exigente y fundado en la realización del valor de la igualdad política se encuentra en el concepto de poliarquía de Robert Dahl (Dahl, 1999), quien señala que la democracia ha de satisfacer, de modo general, aunque no pleno, los siguientes estándares:

- a) Participación efectiva;
- b) La igualdad de voto;
- c) La posibilidad de un entendimiento informado;
- d) El ejercicio del control final sobre la agenda, y la inclusión de adultos.

Es decir que no es suficiente contar con el ideal de democracia, sino que consolidarla mediante procesos y mecanismos intermedios, conllevará a una Gobernabilidad Democrática, lo que implica que debe contarse con un perfil de ciudadano participativo que asuma y comprenda dicho proceso, lo cual a su vez refiere contar con una educación cívica que impacte en una nueva cultura política, hecho que requiere transitar primeramente por una nueva situación: la Gobernabilidad Participativa.

De ahí que la realidad conlleva a proponer que se requiere a la mitad del camino, de consolidar un sistema de participación en la cual se forme a un ciudadano con un perfil democrático.

Para Dahl todos estos estándares y requerimientos institucionales son necesarios porque sin ellos es imposible la igualdad política, es decir, la capacidad de los ciudadanos para influir igualmente en las políticas del Estado.

El Estado democrático moderno se presenta como el régimen capaz de transformar los intereses en derechos-deberes, de acuerdo al pensamiento de Umberto Cerroni, capaz de “...

producir una ley deseada por los ciudadanos, o sea una razón comunitaria, fundada en la tendencia a implicar todas las voluntades y todos los intereses...se trata de que la moderna democracia puede convertirse en un modelo de convivencia, no sólo económica sino política y moral, coordinado, en su sistema institucionalizado, el Estado de derecho con el Estado social y el Estado de cultura.” (Cerroni, 1991: 54-56), en tanto resulta de relevancia, el análisis de la importancia central que va adquiriendo, en la democracia moderna, la cultura, entendida como nivel medio general de cultura política tanto como articulación especialista de los conocimientos dependientes de las decisiones políticas. De ahí, el considerar que estas últimas, frecuentemente implican la participación conjunta de actores de muchas agencias públicas en los distintos niveles de gobierno, así como con aquellos factores externos al gobierno (instituciones culturales, escuela, universidad e institutos de investigación científica.

Con el fin de abordar el problema de la complejidad que implica la participación intergubernamental e interorganizacional de varios actores en el proceso de toma de decisiones y la coordinación, diversos autores exploran la dinámica de las redes de *governance*. A su juicio, las redes de *governance* vinculan individuos, grupos y organizaciones de distintos niveles de gobierno, y de los sectores público y privado, que actúan conjuntamente en la formación e implementación de políticas públicas. Las redes de *governance* vinculan las estructuras organizativas al interior y a lo largo de los límites de la organización. Así como las estructuras de *governance*, las redes de *governance* pueden ser permanentes o temporales, formales o informales. Pueden ser resultado de un diseño predeterminado, o emerger de forma no planeada de las decisiones de varios actores.

La gobernabilidad democrática, siguiendo a Antonio Camou, es una nueva cultura política, la cual se caracterizaría por un conjunto de ideas y valores capaces de determinar los límites, las mediaciones, las posibilidades y los intercambios entre el gobierno, el mercado y la sociedad civil en un mundo globalizado.

Sin embargo, llegar a la denominada Gobernabilidad Democrática, implica transitar por la Gobernabilidad Participativa, ya que no es suficiente considerar la gobernabilidad democrática como el espacio donde en la era de la tecnología de la información, el accionar gubernamental emplea no la fuerza o la autoridad como únicas fuentes de actuación legales, sino que invocará y empleará más de la concertación como fuente de acción legal pero más legítima, pues para ello, debe conocerse de los valores de una cultura democrática.

En otras palabras, si bien la gobernabilidad democrática es el campo donde la imposición autoritaria cede ante la acción legitimadora, por la eficacia y la persuasión incluyente, de estrategias para el progreso y el desarrollo, cuya perspectiva de consolidación, se prevé a partir del fortalecimiento de la participación ciudadana, ello que implica transitar primero por una Gobernabilidad Participativa, es decir, el dinamismo del Estado y de la sociedad, han conducido la actuación de dicha organización política institución y especialmente de su Gobierno hacia la adopción de nuevas relaciones con la sociedad, lo que implica trascender a la *governance*, gobernabilidad y tipologías como la Gobernabilidad Democrática y transitar previamente a otras nuevas como la Gobernabilidad Participativa.

Como capacidad de gobierno, la gobernabilidad participativa depende fuertemente de la legitimación como proceso que, potencialmente, implica a una gran variedad de actores políticos y sociales hacia la justificación de una relación de poder que se sustenta en los valores cívico-culturales.

El argumento de esta ponencia, por tanto, se dirige hacia la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de los países menos desarrollados en lo relativo a la consolidación e institucionalización de los procesos de legitimación de sus gobiernos, de sus decisiones y de las políticas públicas que apliquen la participación de una ciudadanía que se encuentra plenamente consciente de su papel en la existencia, legalidad y legitimidad del Estado Moderno, Social y Democrático de

Derecho, producto de un proceso formativo sustentado en una educación para la democracia, es decir, promover valores y principios que formen ciudadanos como actores conscientes y responsables de una cultura democrática que permita en cada ciudadano hacer suyos los valores y principios necesarios para una óptima convivencia democrática.

Legitimar decisiones políticas y políticas públicas requiere esencialmente el respeto a la legalidad vigente y a las reglas del juego político previamente establecidas. Sin este prerrequisito, fundamental también para la gobernabilidad participativa, es prácticamente imposible generar argumentos que permitan la justificación de una relación de poder, sea esta relación de poder algo ya existente o potencialmente aplicable dentro de un cuerpo social dado, en donde se concibe a la democracia no sólo como una forma de gobierno, sino como una forma de vida que demanda de sus ciudadanos el conocimiento de sus derechos y responsabilidades, que posee sentido de justicia y equidad y es libre; valores necesarios para la convivencia en una sociedad plural. Esta perspectiva entonces, pone al ciudadano como un agente central para el desarrollo y consolidación de la democracia, conformando así la Gobernabilidad Participativa.

Bibliografía

- Aguirre Pedro, Becerra Ricardo, Lorenzo Córdova y Woldenberg José (1993); Una reforma electoral para la democracia: argumentos para el consenso. México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México.
- Alagappa, Muthiah (1995); The Anatomy of Legitimacy. In Political Legitimacy in Southeast Asia: The Quest for Moral Authority, edited by M. Alagappa. CA.: Stanford University Press.
- Altman, David. Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura. Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José (2000); La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. México, 2ª Ed. Cal y Arena.

- Bedolla Cancino, Francisco (2003); *El IFE en la Encrucijada Democrática*; Instituto Federal Electoral. México, IFE.
- Bañón, Rafael, y Ernesto Carrillo Barroso (1997); *La legitimidad de la administración pública*. En *La Nueva Administración Pública*, editado por R. Bañón y E. Carrillo Barroso. Madrid: Alianza Universidad.
- Beetham, David (1991); *The Legitimation of Power*. NJ: Humanities Press International Inc. Atlantic Highlands.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. *Ciudadanía y res publica: La aparición de los derechos republicanos*. Fundación Getulio Vargas de Sao Paulo, Brasil.
- Bobbio, Norberto (2001); "Estado Gobierno y Sociedad: Por una Teoría General de la Política". Fondo de Cultura Económica. México.
- Bolos Jacob, Silvia, et.al. (2015); *Procesos socioculturales y políticos. Actores, Ciudadanía y Democracia*; Universidad Iberoamericana;
- Calva, José Luis. (Coordinador);(2007) "Democracia y Gobernabilidad". Serie Agenda para el Desarrollo Vol. 11, Editorial Miguel Ángel Porrúa / Universidad Nacional Autónoma de México / Cámara de Diputados. México.
- (2007); "Democracia y Gobernabilidad". Serie Agenda para el Desarrollo Vol. 15, Editorial Miguel Ángel Porrúa / Universidad Nacional Autónoma de México / Cámara de Diputados. México.
- Carrasco Altamirano, Diódoro (2000). *Gobernabilidad democrática y ejercicio de gobierno*. En *La Gobernabilidad Democrática en México*, Editado por N. González Parás y A. Labra Manjarrez. México: INAP SEGOB.
- Cerroni, Umberto (1991); "Reglas y valores en la democracia. Estado de derecho, Estado social, Estado de cultura"; CONACULTA/Edit. Alianza, México.
- Clark, Terry N. y Navarro, Clemente (2007); *La Nueva Cultura Política. Tendencias globales y casos iberoamericanos*; Edit. Miño y Dávila, Buenos Aires, Argentina.
- Cruz Rubio, César Nicandro (2000); "El proceso de legitimación de las políticas públicas: una propuesta analítica integral". Mimeo. México.

- (2010); La legitimidad como prerrequisito de la gobernabilidad democrática: Sobre la importancia de la legitimación de la acción gubernamental
- Dahl, R. (1999), La democracia. Una guía para los ciudadanos, Taurus, Santafé de Bogotá.
- Deutsch, Karl (1976). Política y Gobierno. Cómo el pueblo elige su destino. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Dunn, William N. (1994); Public Policy Analysis: An Introduction. 2nd. Ed. New Jersey: Prentice Hall.
- Easton, David (1992). Categorías para el análisis sistémico de la política. En Diez Textos Básicos en Ciencia Política, Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Falcão Martins, Humberto (2009); Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración.
- Garay S, Luis Jorge (2000); Construcción de una nueva sociedad. PAPER N° 23. Instituto Internacional de Gobernabilidad
- Garay, L. J. et al. (1998), Colombia: Estructura industrial e internacionalización 1967-1996, DNP-Colciencias-Ministerio de Comercio Exterior-Ministerio de Hacienda-Proexport, Santafé de Bogotá.
- (1999a), ¿Globalización y crisis? ¿Hegemonía o corresponsabilidad?, Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá.
- (1999b), “La transición hacia la construcción de sociedad. Reflexiones en torno a la crisis colombiana”, Santafé de Bogotá.
- (1999c), “Construcción y deconstrucción de lo público. A propósito de la formación de una sociedad autogestionada en el mundo de hoy”, Santafé de Bogotá.
- García Ramírez, Sergio (2003); Participación ciudadana y control social; IJ-UNAM/ Porrúa, México.
- Giddens, A. (1993), Consecuencias de la modernidad, Alianza Editorial, Madrid.
- (1994), “Beyond left and right. The future of radical politics”, Stanford University Press, San Francisco.
- (1996), “Modernidad y autoidentidad”, en J. Beriain (comp.), Las consecuencias perversas de la modernidad, Anthropos, Barcelona.

- Habermas, Jurgen (1979). *Communication and the Evolution of Society*. Bostón: Beacon Press.
- Heady, Ferrel (2000); "Administración Pública. Una Perspectiva Comparada". Editorial Fondo de Cultura Económica / Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México.
- Held, David (1997); "La Democracia y el Orden Global. Del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita, trad. S. Mazzuca. Editorial Paidós. Barcelona 1997
- Hult, Karen t. Walcott, Charles (1989); *Gobernando las organizaciones públicas: políticas, estructuras y diseño institucional*. Título original: *Governing Public Organizations: Politics, Structures and Institutional Design*. Publicado en: California USA: Cole Publishing Company.
- Inglehart, Ronald (1997); *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*. Princeton University Press, New Jersey, USA.
- Instituto Electoral del Distrito Federal (2003); *Formación ciudadana para la Consolidación Democrática; Memoria*.
- Majone, Giandomenico (1997); *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. México: Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica.
- Montoya Olivares, Rosa Luz. *La Representación Política*. U. A.
- Núñez Jiménez, Arturo (1991); *El sistema electoral mexicano*. México, FCE.
- Ostrom, Elinor (1990); *Governing the Commons*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Prats, Joan (2001); "Gobernabilidad Democrática para el desarrollo humano"
- (2005); "Gobernabilidad y Reforma del Estado: un nuevo estado para un nuevo modelo de desarrollo"
- Revuelta Vaquero, Benjamín; Patrón Sánchez Fernando (2010); *Democracia Participativa. Visiones, avances y provocaciones*; Instituto Federal Electoral/Centro para el Desarrollo Democrático; Colección Visión Universitaria de la Democracia Mexicana, México.

- Rawls, J. (1996); Liberalismo político, FCE, México
- Sartori, Giovanni (1989); Teoría de la Democracia. México: Alianza.
- Tomassini, Luciano (2002); Cultura y Desarrollo. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Secretario Ejecutivo. Universidad de Chile.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 2005.

Hemerografía

- Alcántara Sáez, Manuel (2003); “Los problemas de gobernabilidad de un sistema político”, en Cambio político y gobernabilidad, CONACYT, México.
- Camou Antonio (2012); “Gobernabilidad y Democracia”, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática; Instituto Federal Electoral No. 6; México.
- Chang Mota, Roberto (1993); Los Sistemas Electorales, en Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo. México, IFE, TFE, UNAM.
- Delgado Ramírez, Jorge H. (1994); “Instituto Federal Electoral, Educación Cívica y Participación Ciudadana” en Revista Estudios Políticos, No. 5, Oct- Dic 1994, FCPy S-UNAM, México
- Peschard, Jacqueline (1994); La cultura política democrática. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 2, Instituto Federal Electoral, México.
- Salazar, Luis y Woldenberg, José (2003); Principios y Valores de la Democracia. Cuadernos de Divulgación de la cultura Democrática. IFE, 6ta. ed. México.
- Woldenberg Karakowsky, José y Salazar, Luis (1995); Principios y valores de la democracia, Capítulo 2.15 Participación

Ciudadana, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, México.

Páginas web

www.ife.org.mx

www.juridicas.unam.mx

Mesografía

Altman, David, y Rossana Castiglioni. 2000. ¿De qué hablamos cuando hablamos de gobernabilidad democrática? DHIAL Desarrollo Humano e Institucional en América Latina. (9) Dirección URL: http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial/dhial9/dhial9_03.htm

La legitimidad como prerrequisito de la gobernabilidad democrática: Sobre la importancia de la legitimación de la acción gubernamental

Mayntz, Renate. 2000. Nuevos desafíos de la teoría de 'governance'. *Instituciones y Desarrollo* (7):35-52. Dirección URL:

<http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/revista/revista7/docs/mayntz.htm>

Scharpf, Fritz W. 1998. Interdependence and Democratic Legitimation. Working Papers. Max Planck Institute for the Study of Societies. Cologne. Dirección URL:

http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/publikation/working_papers/wp98-2/index.html.

Sección: Definición de educación - es, Significado y Concepto
Fecha 02 de agosto de 2017. Liga: <http://definicion.de/educacion/#ixzz3mloLfaIV>.

Consultada en el Sitio Definición ABC, Fecha 02 de agosto de 2017 Liga: <http://www.definicionabc.com/social/civica.php>

2.4 La profesionalización del personal público como eje del Estado-Gobierno Abierto

Rafael Martínez Puón

“Hoy día, el activo más importante de las organizaciones no es la tecnología, ni son las personas... es la INFORMACIÓN”.

Introducción

Este escrito tiene el interés de explicar este nuevo referente teórico-práctico denominado Estado o Gobierno Abierto, que además de ser adoptado como una política pública en muchos países a través de lo que se le conoce como la Alianza para el Gobierno Abierto, y por su parte, la academia de seguir abundando sobre la construcción de sus bases teóricas y conceptos, hay además retos adicionales para su adecuada implementación. Entre los elementos relacionados con la adecuada implementación, se tienen que destacar a aquellos que están relacionados con las condiciones en las que se tienen que encontrar las organizaciones públicas para afrontar este desafío de adoptar la fisonomía y filosofía de un Estado o Gobierno Abierto.

¿Cuáles son estos componentes que tendrían que formar parte de la capacidad institucional de las organizaciones públicas? Principalmente son cuatro: las normas, la gestión de la información, la tecnología, y la profesionalización. Que a su vez tienen que potencializar a tres segmentos: la transparencia (principalmente proactivo través de formato libres y accesibles) como puente con la sociedad civil y la ciudadanía a través de procesos de participación ciudadana y cocreación-colaboración. Todo ello se explica en un modelo teórico como el que propone en este documento.

Para ello, resulta imprescindible explicar que es esto de Gobierno Abierto, cuáles son sus pilares principales y como en efecto este aspecto de la profesionalización se convierte en una pieza clave para la transformación de las organizaciones públicas.

No hay que perder de vista la frase con la que se comienza este documento, de hecho, se cree fervientemente en ella, y se considera que además de ser el activo más importante de las organizaciones (no solamente públicas sino privadas) es el verdadero puente de comunicación con la sociedad civil y la ciudadanía. Imaginemos por un momento en la gran cantidad de información con la que cuentan y manejan los gobiernos y administraciones públicas, esto que se llama como Big Data, por lo tanto ¿Qué tantos recursos humanos y de que calidad se requieren para su sistematización y análisis? En este punto es el que vale la pena tomar en cuenta esta capacidad institucional con la que deben de contar las organizaciones públicas y que es la profesionalización. Si es así, y el escenario que está por presentarse así lo demanda, seguramente habrá una transformación importante en el perfil de los servidores públicos. De esto también nos interesa hablar en este documento. De modo que veamos los puntos de intersección entre Gobierno Abierto y profesionalización.

I. La relación de la transparencia con el Gobierno Abierto: dos caminos que se cruzan.

A lo largo de más de quince años, interesante ha resultado ser el largo camino que han emprendido las instituciones mexicanas en el tema de la transparencia y el acceso a la información tanto a nivel internacional como a nivel nacional. No suficiente con ello, en la construcción y consolidación de todo el espectro vinculado con la transparencia, se fue gestando otro movimiento igual de poderoso conocido como Gobierno Abierto (*Open Government*). ¿Cuál es la diferencia entre transparencia y Gobierno Abierto? ¿Es lo mismo? El Gobierno Abierto además de considerar la transparencia incorpora dos variables muy atractivas como lo es la participación ciudadana y la colaboración a través del

uso intensivo de tecnologías de la información y comunicación. Pero sobre todo teniendo a la información pública como el vínculo más importante en toda esta comunidad. De no haber estos elementos adicionales no podríamos hablar de Gobierno Abierto.

II. ¿Qué es el Gobierno Abierto? o ¿Estado Abierto?

Basándonos en Oscar Oslak (2015), señalar que este es un concepto que da lugar hoy día a muchas interpretaciones, ideas, opiniones, y que representa en época reciente un nuevo paradigma en la relación gobierno-ciudadanía. De hecho, también está el debate en denominar el concepto como Gobierno Abierto o Estado Abierto. Según Oslak (2015), el concepto adecuado bien podría ser el de “Estado Abierto” porque no sólo está considerado como actor principal al gobierno sino también a la sociedad. Lo que argumenta este autor es que se adopta el término de Gobierno Abierto derivada de la tradición norteamericana que suele entender el concepto de Gobierno como sinónimo de Estado.

Entre otras cosas establece como posibles medidas, que se trata de otra alternativa para fortalecer a los gobiernos, pero también para fortalecer a los propios ciudadanos. En esto pareciera ser que no hay un consenso del todo; de ahí que este capítulo tenga el cometido de dar otras ideas adicionales. Obviamente desde una perspectiva particular que pretende sumarse al debate de las reflexiones que lo enriquezcan.

Lo que es una realidad, es que, en las últimas décadas, un tema recurrente en los estudios sobre la administración y gestión pública ha sido el análisis de los diferentes modelos o paradigmas de reforma que buscan su mejora tanto en sus procesos (llámese la famosa caja negra) como en los servicios que presta, así como en relación con la satisfacción de los ciudadanos. “Ha habido una suerte de permanente búsqueda y de identificar tendencias. De hecho, la reforma *per se* de las organizaciones se ha convertido en un enfoque particular en el

estudio de las mismas” (Brunsson, N y Johan, O, 2007). Para ello se han presentado particularmente en las tres últimas décadas propuestas que van desde la Nueva Gestión Pública (Keraudren, P y Hans Van M, 1998) tanto en su versión neoempresarial como neopública (Ramió, M y Miquel S, 2005); el modelo de Responsabilización (CLAD, 2000); el Buen Gobierno⁵³; el Nuevo Servicio público⁵⁴; el esquema de creación de valor público⁵⁵, hasta lo que se identifica como Gobernanza⁵⁶ o Estado Red⁵⁷.

Y en el marco de estas dimensiones o marcos teóricos de referencia, están muchos temas conocidos en la agenda político-administrativa, entre los principales: la gestión por resultados, la profesionalización, el gobierno electrónico, los patneriados público-privados, la interoperabilidad, la ética y la transparencia, la rendición de cuentas, etc. En esa búsqueda permanente que se menciona, hoy día un modelo que ha llamado poderosamente la atención es el denominado Gobierno Abierto (*Open Government*) que, sin presentarse como uno de los tantos temas particulares antes descritos, si trata de agrupar a muchos de ellos.

Desde nuestro punto de vista, su irrupción ha resultado oportuna precisamente por su pretensión de carácter vinculante. Aspecto no menor, si se toma en cuenta que en la teoría como en la práctica también ha habido en los últimos años, una suerte de aislamiento o atomización de muchos de los temas de la agenda político-administrativa como los antes mencionados y lo que es más grave aún, su falta de conexión, en detrimento de proyectos integradores. Si bien es cierto, que la base o el asidero de lo que se identifica como Gobierno Abierto, es la Transparencia, la Rendición de Cuentas, el Gobierno Electrónico, la Participación

⁵³ Véase World Bank (1992) *Governance and Development*. Ed. The World Bank. Washington, D.C.

⁵⁴ Véase Denhardt, J, V; y R.B Denhardt (2007) *The new public service: serving, not steering*. Ed. M.E. Sharpe, Armonk, N.Y.

⁵⁵ Moore, Mark (1998) *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el sector público*. Ed. Paidós. Barcelona, España.

⁵⁶ Kooiman, J. (dir.) (1993) *Modern governance. New government-society interactions*, Sage. Leca, London.

⁵⁷ Castells, Manuel (2009) *Comunicación y Poder*. Alianza Editorial, Madrid, España.

Ciudadana y la Colaboración, desde nuestro parecer perfectamente se pueden sumar otros asuntos de relevancia; importantes no sólo para el impacto y mejora de la propia caja negra, sino sobre todo lo que tiene ver con la modificación en la relación entre gobierno/administración y ciudadanía. En ese sentido, desde nuestra perspectiva, el Gobierno Abierto es una especie de concepto paraguas o “atrápalo todo”, las posibilidades están dadas para que se pueda hacer esto. Y por lo tanto está proporcionando mayores herramientas a los gobiernos y a las administraciones públicas para brindar más información y mejores servicios, siendo el ciudadano el beneficiario de ese proceso de cambio.

Si bien es cierto, en palabras de Oscar Oslak (2015) que el término Gobierno Abierto data de mediados del siglo pasado, el concepto que no el término, se produjo a partir del 2009 cuando el Presidente Barack Obama mediante su famoso Memorándum sobre Gobierno Abierto le proporcionó y le dio un lugar importante a esta propuesta de cambio. Este evento no sólo produjo un interés a nivel de los gobiernos y las administraciones públicas sino también a nivel de la academia, lo que generó todo un movimiento que dio lugar a conceptualizaciones (por cierto, todavía no claras o consensuadas), teorías, muchos artículos y libros y hasta la posibilidad de hablar de un nuevo paradigma en el marco de los estudios de la administración pública.

Una definición de lo que es Gobierno Abierto se señala en el Plan de Acción 2016-2018 (Capítulo México Alianza para el Gobierno Abierto):

Gobierno Abierto es entendido como un nuevo modelo de gestión en el que ciudadanos y autoridades colaboran para producir políticas públicas y acciones encaminadas a construir soluciones colaborativas a problemas públicos, donde la participación y la transparencia son considerados elementos mínimos que sirven para dar atención a las demandas sociales, pero también promover ambientes sólidos de rendición de cuentas, innovación social y

apertura institucional que son capaces de generar valor público⁵⁸.(Plan de Acción, 2016-2018)

Otra definición en palabras de Andrés Hofmann (2016) explica que:

El Gobierno Abierto es un recurso político y de gestión que, potencialmente sirve para enfrentar la irrupción de todos, pero cuyo marco conceptual debe ser más exigente de lo que ha sido hasta ahora, porque sus principales componentes - transparencia, participación y colaboración ciudadanas, y rendición de cuentas- son prácticas usuales que no alcanzan para delimitar, cada una por sí mismas, el espacio ideológico del Gobierno Abierto: la transparencia debe ser proactiva y con datos abiertos; la participación y colaboración deben ser vinculantes; y la rendición de cuentas se debe dar en todo el ciclo de vida de las políticas y programas; y éstas se deben ejercer además, de manera articulada y simultánea. (Hofmann, A, 2016)

Otra aproximación al Gobierno Abierto la proporciona Ignacio Criado en su artículo Redes sociales para unas administraciones y gobiernos abiertos. Desafíos para la innovación y la creación de valor público (2013:11): “Los planteamientos y filosofía de *Open Government* no son algo nuevo, sino que proceden de hace tiempo. Al margen de las leyes de acceso a la información pública, entre los trabajos de Parks (1957) o Little y Tompkins (1971), hasta los más recientes de Harrison et al. (2012) o Lee Kwak (2012), han pasado varias décadas en los que el concepto de *Open Government* ha ido madurando al calor de una nueva generación tecnológica. En ese camino también se sitúa el *Memorandum for Transparency and Open Government* de Obama

⁵⁸ El valor público tiene tres acepciones: es equivalente a la suma de satisfacciones individuales que conlleva una política gubernamental; es todo lo que un Gobierno debidamente constituido declara ser un objetivo importante que perseguir en el uso de sus facultades; y es un conjunto de propósitos que el gobierno promueve para ser alcanzados colectivamente para el beneficio individual y que no son alcanzados por los mercados competitivos que funcionan por sí mismos. En esta idea, el Gobierno está autorizado y obligado a hacer frente a un conjunto particular de condiciones en donde los mercados no funcionan bien para maximizar la suma de satisfacciones individuales (Moore, 1998).

(21 de enero de 2009). Por tanto, el reciente resurgimiento del *Open Government* está ligado a la existencia de nuevas herramientas tecnológicas ligadas a las Web 2.0, que permiten un salto cualitativo en el contenido previo de los conceptos de transparencia, participación y colaboración”.

De modo que con avances significativos en países como Estados Unidos, Reino Unido, Australia, y caso curioso el País Vasco⁵⁹, que no España en su conjunto, bien convendría comenzar hacer una reflexión profunda de lo que acontece en los países latinoamericanos. Y observar cuáles de ellos, están o se quieren subir a esta nueva ola o modelo de gestión. Por lo visto, en el papel ya están algunos, incluyendo el caso de México. El debate consiste en saber si están entendiendo cabalmente el tema y lo que propone. Y esto se señala ya que, si bien es cierto, que este asunto del Gobierno Abierto estaría proporcionándole en un primer momento, mayores herramientas a los propios gobiernos y a las propias administraciones públicas para brindar más información de calidad y mejores servicios, como beneficiario final, quién estaría obteniendo altos réditos de este proceso de cambio, y quién sería el gran protagonista, sería el ciudadano. De modo que, estaríamos pensando en el ciudadano como el centro de actividad del Gobierno Abierto.

Dos ejemplos (uno hipotéticos y otro real) y para ilustrar lo que puede ser un Gobierno Abierto:

Primer ejemplo:

Ciudadano próximo a someterse a alguna cirugía ¿Qué sería lo deseable en cuanto a conocimiento de la información? Que los hospitales públicos bajo la coordinación Secretaría o Ministerio de Salud ponga a disposición del público la trayectoria de sus cirujanos y el estado físico de sus hospitales. ¿Qué información sería importante conocer? Porcentaje de éxitos que tiene el cirujano que lo va operar; saber si es una figura internacional o

⁵⁹ Véase Ortiz de Zárate, Alberto (2012) “Modelo LUDO: el gobierno abierto desde la perspectiva de las políticas públicas”. En *Revista Buen Gobierno* no. 13 jul-dic. Ed. Fundamespa, México.

un profesional competente; si ha tenido sanciones por agencia reguladora; qué hospital tiene la mejor plantilla de médicos y si es cercano a su domicilio; si el hospital al que quiere llegar la persona tiene instalaciones adecuadas. De modo que el ciudadano tenga un elenco de posibilidades y que contribuya a la mejora en su toma de decisiones (TRANSPARENCIA PROACTIVA).

Una asociación interesada en la importancia de los médicos en la sociedad, decide revisar y analizar todas las trayectorias de los médicos de los hospitales públicos que han decidido poner esa información a disposición de la ciudadanía y proponer un Premio Especial al Mejor Médico del Año, elegido por un comité de expertos y ciudadanos (PARTICIPACIÓN CIUDADANA)

A partir de la institucionalización de ese premio tanto la propia asociación y el área de recursos humanos de la Secretaría de Salud o dependencia responsable, deciden impulsar un programa permanente de diversos incentivos (económicos, becas para cursos, estadias prácticas) para los mejores médicos a través de un sistema de evaluación en el que se toman en cuenta diferentes opiniones de diversos sectores (COLABORACIÓN).

Segundo ejemplo⁶⁰:

Cómo evitar tragedias y procurar que las guarderías (1400) fueran lugares seguros ¿Qué sería importante saber? Que la institución responsable de la Red de Guarderías autorizadas a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) informe, por ejemplo, cuál es la trayectoria profesional de las personas que cuidaran a sus hijos incluyendo a médicos; si las instalaciones son adecuadas y cuentan con todos los requerimientos de seguridad e higiene; si cuentan con cámaras que les permitan monitorear a sus hijos a la distancia a través de una aplicación desde sus teléfonos. El establecimiento de un ranqueo de todas

⁶⁰ Este caso está basado en un hecho real. Teniendo como referencia Bohórquez, Eduardo; Flores, Mariana y Rafael García (2015) “La calidad de las guarderías del IMSS”. Gobierno Abierto. El valor social de la información pública. Ed. UNAM, ITAIP, México.

las guarderías para saber cuáles se encuentran como las mejores clasificadas. De manera que el ciudadano pueda decidir cuál es la opción más conveniente (TRANSPARENCIA PROACTIVA).

A través de Transparencia Mexicana y el IMSS, se procuró que la supervisión del propio instituto se fortaleciera con visitas de supervisión de los propios padres y madres de familia y que los resultados fueran públicos. Se mejoró la normatividad, y se establecieron controles de calidad. Se desarrolló una guía para verificar medidas de seguridad, y se estableció un canal de comunicación real para atender quejas y denuncias (PARTICIPACIÓN CIUDADANA).

El resultado es que, entre Transparencia Mexicana, el IMSS y el Comité de Padres de Familia se creó un programa de supervisión periódica a las guarderías, que mide, monitorea y evalúa su funcionamiento (COLABORACIÓN).

Ahora bien, se parte de la idea de que para la construcción de un Gobierno Abierto se tienen que establecer una serie de etapas que tienen un objetivo particular (eso lo veremos más adelante), en las que se concluye que la parte más significativa está vinculada con el empoderamiento de los ciudadanos, y en la que por cierto cabe una definición propia: como la capacidad que tienen los gobiernos para poner información socialmente útil a disposición de la ciudadanía, con el propósito de que la reutilice para la mejora en su toma de decisiones. En esta definición están como pilares la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración teniendo como medio a las tecnologías de la información y como principal motivo de vinculación a la información pública.

“De modo que el hecho de contar con información que puede ser transformada y reutilizada para un fin mayor al interés individual resulta en una nueva relación entre productor de información y receptor de la misma” (Mariñez y Valenzuela, 2013). Por lo tanto, se considera que esta es una acepción que nos acerca más al ciudadano, tanto a nivel individual como de grupo, y da lugar a que éste o aquellos participen de manera

activa y nos aleja de concebir a los gobiernos como el núcleo principal. En la misma tesitura, de brindarle las herramientas y la información necesaria para su beneficio. Información que tiende a convertirse en conocimiento. Gobierno Abierto significa hacer cosas más allá de los propios gobiernos e implica no sólo la transformación de los mismos, sino también de los ciudadanos. Para hacerlo realidad se tienen que conjugar de manera general dos elementos que no son menores:

- Primero: Qué las organizaciones públicas cuenten con legislaciones sólidas en materia de transparencia, con la infraestructura y la tecnología necesarias, los perfiles profesionales del personal idóneo, el orden y sistematización de la información (archivos) y que ésta sea accesible y descargable, entre muchas cosas más, elementos indispensables para brindar información socialmente útil.
- Segundo: Qué la propia ciudadanía, tanto personas físicas como morales, puedan utilizar adecuadamente esos insumos, en una idea de ganar-ganar.

Se considera que, en la actualidad, estas nuevas formas de gestionar lo público se cristalizan en torno a esta idea de Gobierno Abierto, bien vale hacer mención de la posición de Álvaro Ramírez Alujas (2013), que nos señala que los orígenes de la actual concepción del término Gobierno Abierto provendría de la confluencia de tres movimientos distintos que, por canales diversos, le darían sustento a los planteamientos que se han presentado:

- **“El derecho a saber [Ver]:** Que aglutina todos los avances impulsados por los movimientos ligados al derecho de acceso a la información pública, a la transparencia y rendición de cuentas, y cuyas raíces (para el caso norteamericano) pueden ser encontradas en el ideario generado por algunos periodistas a partir de la década de los años 50 del siglo XX y del apoyo de congresistas de esa época (como es el caso de John E. Moss Jr.). Vagamente puede encontrarse en los ideales de los padres y fundadores de la democracia americana;

- **Código Abierto (Software Libre/Open Source)** [Usar]: Articula y relaciona los diferentes movimientos que abogan por la existencia de software libre y plataformas abiertas, sobre la base de contenidos en código abierto y de libre acceso en materia de permisos, usos y reutilización de datos e información. Las raíces de este movimiento van de la mano con la aparición y desarrollo de los (mal llamados) “piratas informáticos” o “hackers”; con las comunidades que trabajan bajo una filosofía “abierta” (como Linux o el trabajo colaborativo que es visible en Wikipedia); e
- **Innovación Abierta/Innovación desde los usuarios** [Hacer]: Esto está en relación con la captura, facilitación e incorporación activa de las personas en los procesos de innovación y en los resultados generados a partir de ella. (Ramírez Álvaro, 2013)

De este modo, podríamos triangular que en el núcleo del concepto de Gobierno Abierto se entrecruza el derecho a saber (y acceder a la información en manos del gobierno y administraciones y sacar provecho de la apertura de datos públicos) con el uso de fuentes, códigos y software abierto, más el desarrollo de procesos de innovación abierta y orientada por, para, a través y con el ciudadano. Es decir: ver, usar y hacer.

En la construcción de un Gobierno Abierto, indefectiblemente se tiene que hablar de gradualidad en la que está de por medio fases, etapas y pasos. Y sobre este punto, bien vale la pena recuperar lo que se señala en la introducción de este texto, en cuanto a que existen dos enfoques o perspectivas en juego, la que parte desde los gobiernos y administraciones públicas (*Top-down*) y la perspectiva de la sociedad civil o sociedad organizada (*Bottom-up*). Se considera que la primera es la más recurrente, pero la segunda ha adquirido un papel muy relevante, por un lado, sobre todo a partir de los esquemas tripartitos que se han constituido en el marco de la Alianza para el Gobierno, por el otro, por los logros traducidos en cambios y ajustes legales, en modificaciones a políticas y programas derivado de la permanente demanda que ejercen sobre la apertura de información. No suficiente con ello, por las muchas iniciativas

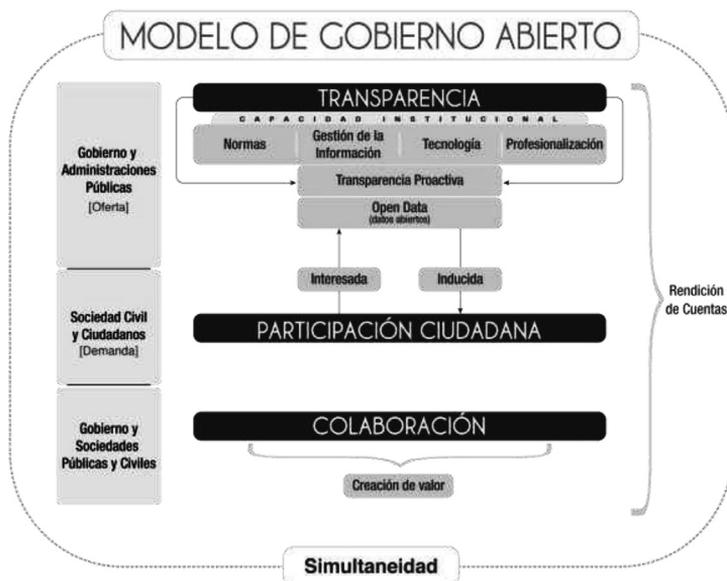
para participar y evaluar políticas públicas, y en actividades de co-creación.

a) Modelo de Gobierno Abierto

El propósito de este apartado es exponer una propuesta de modelo de Gobierno Abierto, principalmente desde la visión de los gobiernos y las administraciones públicas con algunos sus principales componentes. El interés estaría centrado en explicar en qué consiste el modelo y en exponer sólo algunos de los componentes que nos parecen de los más relevantes, dado que son los que representan mayores dificultades para implementarse. Aunado a que, en cada apartado para su desarrollo, se detallan aspectos tanto conceptuales y contextuales de cara al desarrollo de un Gobierno abierto.

b) Propuesta de modelo de Gobierno Abierto.

En el marco del establecimiento de un esquema de Gobierno Abierto, nos parece básico establecer una serie de componentes:



Fuente: Elaboración propia.

Tal como se anunció en la introducción de este documento, la propuesta está más pensada desde una visión de los gobiernos y las administraciones públicas como oferta (*Top down*), no así desde la sociedad civil y los ciudadanos, aunque el modelo también puede funcionar desde la demanda (*Botton up*). Al final los objetivos tienen que ser convergentes.

El modelo de Gobierno Abierto que se propone tiene las siguientes características: es un modelo **Integrador** (Esto significa que los tres principales componentes –Transparencia, Participación Ciudadana y Colaboración– y todas sus funciones están conectados, no pueden funcionar de manera aislada y de la misma forma todo el despliegue de esfuerzos que se desarrolle); **Prescriptivo** (principalmente en cuanto a lo que tienen que hacer los gobiernos y las administraciones públicas); **Proactivo** (depende mucho de la iniciativa de los gobiernos y las administraciones públicas); **Convergente** (tanto los gobiernos y las administraciones públicas pero también la sociedad civil y los ciudadanos estarían persiguiendo los mismos objetivos o llegando al mismo sitio); **Simultáneo** (que significa que muchas actividades o procesos de los mismos componentes estarían funcionando al mismo tiempo) **Adaptativo** (el modelo no sólo sería útil para ser visto en todo un sistema de gobierno y administración sino también a nivel de organizaciones públicas individuales), y **Creador de Valor** (sobre todo a partir de las formas innovadoras y creativas con resultados tangibles y efectos positivos de los mismos, generados por los escenarios de colaboración y co-creación entre las organizaciones públicas con la ciudadanía).

El modelo está dividido en tres grandes segmentos:

- 1) El primero tiene que ver con la Transparencia, que, en el contexto de Gobierno Abierto, se exige que sea proactiva y que al mismo tiempo funcione a través de datos abiertos (*Open Data*). Esta transparencia proactiva con datos abiertos sólo podrá instrumentarse adecuadamente, si se cuenta con al menos los siguientes cuatro grandes

componentes: normas, gestión de la información, tecnología y profesionalización. “Estos cuatro componentes en conjunto, dan a lugar a lo que se denomina como Capacidad Institucional” (Hofmann, 2012). Entiéndase la aptitud que requiere toda organización pública para hacer frente a los desafíos que implica el Gobierno Abierto.

Esta capacidad institucional les permitirá a las organizaciones públicas atender las demandas de la sociedad en su calidad de ofertante, pero también a través de esa transparencia proactiva podrá también a la sociedad involucrarla vía inducción, para que utilice o reutilice la información, e incluso enseñarla a utilizarla.

- 2) Un segundo segmento se refiere a la Sociedad Civil y los ciudadanos, a quienes les corresponde mediante su participación involucrarse en asuntos públicos a partir de su papel de demandantes permanentes de la apertura de información pública, en todos los segmentos en los que sea necesario que así sea. Su papel se desarrolla de manera crítica, aunado al de analizar la información, de evaluar los programas y políticas, con el fin de proponer cambios y ajustes; son también los que reutilizan la información según su conveniencia, como, por ejemplo, para mejorar la toma de decisiones, intereses académicos y de investigación, consultoría o negocios etc. Por otro parte, la participación ciudadana puede ser inducida por las organizaciones públicas en las que también se desearía un comportamiento similar a la antes descrita.
- 3) Y el tercer componente, la colaboración, se refiere a la sinergia que se establezca entre los gobiernos y las administraciones públicas con la sociedad civil y los ciudadanos, para diseñar y llevar a cabo de manera conjunta, políticas, programas, servicios públicos etc. Colaborar y co-crear. Con la posibilidad de crear valor público, bajo la concepción de que “el valor público es un esfuerzo conjunto entre ciudadano y gobierno, sobre

todo en la mejora de la calidad de vida, medida por los resultados que se obtengan de la toma de decisiones y políticas públicas implementadas para la atención de los problemas” (Muñoz Rivera, 2009). Sin embargo, cabe advertir según Mark Moore (1998), que el valor público no es un tema sencillo de crear e identificar, porque está ligado, entre otras cosas, a los deseos, aspiraciones y percepciones de los ciudadanos. Por lo tanto, no es fácil la medición del valor público aunado a las dificultades para crearlo. De ahí que este cometido no necesariamente sea obligatorio conseguirlo, aunque si deseable.

Como elementos adicionales al modelo, hay dos muy relevantes. Uno de ellos, es el objetivo común de estos tres segmentos, la rendición de cuentas, por una parte, la que tienen que rendir los gobiernos y las administraciones por norma y por demanda de la propia sociedad, pero también, la que tiene que dar la propia sociedad cuando decide involucrarse a gestionar un asunto público y en la que hay recursos de por medio y, por lo tanto, también tiene que rendir cuentas. Y, por último, la que se genera en el momento en que ambos actores deciden rendir cuentas cuando colaboran de manera conjunta. Todo ello, a partir del diálogo, el consenso y la voluntad de funcionar ante los ojos de los demás.

El segundo, se refiere a la simultaneidad. Para ello, conviene retomar una de las definiciones de Gobierno Abierto (Hofmann, 2016) en las que se señala: “...la transparencia debe ser proactiva y con datos abiertos; la participación y colaboración deben ser vinculantes; y la rendición de cuentas se debe dar en todo el ciclo de vida de las políticas y programas; y éstas se deben ejercer, además, de manera articulada y simultánea” (Hofmann, 2016). Esto significa que el resultado del Gobierno Abierto implica que están en operación diversos procesos y elementos al mismo tiempo.

En cuanto al análisis más detallado del modelo, se parte de la premisa de que se requiere contar con organizaciones públicas

que estén aptas ante el desafío de lo que representa un esquema de Gobierno Abierto que cuenten con "Capacidad Institucional" (Hofmann, 2012), para llevarlo a cabo.

Uno de estos componentes es la existencia de un marco jurídico sólido que establezca una serie de atribuciones, obligaciones, prácticas y hábitos en las organizaciones públicas. En la actualidad, México cuenta con una muy desarrollada normatividad referida a la transparencia, aunque no a lo que se refiere al Gobierno Abierto.

Un segundo componente de esta Capacidad Institucional, se refiere a llevar a cabo una adecuada gestión de la información. Esto significa desplegar esfuerzos que van desde el necesario inventario, la sistematización de la información, su correcta clasificación, el manejo adecuado de archivos, la construcción de catálogos, la permanente gestión masiva de datos (*big data*) y contar con información de calidad. Esta labor tiene que ser responsabilidad de todas las áreas, tanto en dependencias como entidades de las administraciones en sus tres órdenes de gobierno. En ese sentido, nos parece sin lugar a dudas, que en la actualidad es la información el activo más importante de las organizaciones.

El tercer gran componente de la capacidad institucional para instrumentar un Gobierno Abierto es la profesionalización del capital humano encargado del tema en las organizaciones públicas. Se desarrollará más adelante este asunto de manera más extensiva. A este respecto corresponde dar cuenta de la necesidad, como ya se mencionó en el primer capítulo, de establecer un esquema de profesionalización tipo un Servicio Profesional de la Transparencia, Acceso y Protección de Datos Personales para los servidores públicos, por un lado, no sólo a nivel de los órganos garantes sino de las unidades de enlace en los tres órdenes de gobierno. La profesionalización deberá contemplar además que la información destinada a ponerse a disposición al público resulta neurálgica para el Gobierno Abierto. Bajo este esquema habría que considerar también a

las áreas responsables de la administración de tecnologías de la información y la comunicación, sobre la base de que nos parece que tendrán que dar un giro importante para pasar a ser áreas de administración de la información. Todo parece indicar que, por lo pronto, el funcionamiento de las organizaciones en estas materias está caracterizado por la improvisación, enseñanza poco sistematizada y prácticas autodidactas, que dada la importancia en la gestión de la información se requerirá hacer un cambio cualitativo importante. Pero de igual modo, si se habla de la necesidad de gobiernos y administraciones públicas proactivas en las que será importante que exista una mayor participación ciudadana, y que sean los propios servidores públicos quienes la propicien, nos parece que el perfil y las competencias de los mismos tendrán que modificarse significativamente y en este punto es en el que cobra importancia la profesionalización.

Finalmente, el cuarto componente relacionado con la capacidad de las organizaciones para implementar el Gobierno Abierto, es el de las tecnologías de la información y comunicación. Si bien la gran vitrina es internet y lo que se ha denominado como la Web 2.0 como herramienta interactiva para promover la participación, colaboración, cooperación y coproducción de información, las organizaciones públicas también tienen que hacer uso de las tecnologías para archivar grandes volúmenes de datos, ordenarlos, automatizar procesos y prestar servicios públicos. Por ejemplo, al interior de las organizaciones el uso de sistemas *Enterprise Resource Planning* (ERP) y todas sus herramientas es imprescindible. ERP entendidos como sistemas de planificación que permiten gestionar todos los procesos de negocio de una organización en forma integrada, con el fin de brindar información confiable en tiempo real. Su característica esencial es que contiene diferentes partes, cada una de ellas destinada a las diversas áreas de la empresa y las integra en un sólo programa para compilar la información que puede ser utilizada por cualquiera de los sectores de una organización. Los sistemas ERP son denominados en el ambiente empresarial como sistemas de *Back Office*, pues sólo se encuentran involucrados en él los diferentes sectores de la compañía. Pero

por otro lado, están los sistemas llamados *Front Office* o CRM, que son aquellos que permiten una relación directa con los clientes, como lo son los negocios de comercios electrónicos, entre otros⁶¹.

¿Para qué sirven estos cuatro componentes básicos y constitutivos de la capacidad institucional para la adopción de un Gobierno Abierto? Tal como se puede observar en el gráfico central del modelo, en su conjunto pretenderían contribuir a la construcción y funcionamiento adecuado de toda una plataforma de transparencia en las organizaciones. ¿Cualquier tipo de transparencia? Pues no. Principalmente, y en esto nos parece que está uno de los principales insumos del Gobierno Abierto, estamos hablando de Transparencia Proactiva y cuando se habla de este tipo de transparencia se tiene que hablar indefectiblemente de Datos abiertos (*Open Data*), entendidos como los datos de fácil acceso para cualquier propósito; pueden ser usados, modificados y compartidos, por lo que se espera que sean libres de costo alguno o que tengan un costo mínimo. Pero sobre todo que sean potencialmente útiles para realizar diversas acciones, como participar, innovar o mejorar la eficiencia y eficacia gubernamentales. Este nos parece que debe ser el gran paso que deben de dar las organizaciones públicas, para que los propios gobiernos, ciudadanos y otros actores sociales puedan generar valor público a través de su participación y colaboración (Quintanilla y Gil-García, 2016).

De todos los componentes descritos nos centramos en el componente de la profesionalización, que además es una de las capacidades institucionales más importantes de las organizaciones públicas, por resultar de los más interesantes y como parte de los objetivos de este escrito.

⁶¹ Informática Hoy ¿Qué son los sistemas ERP? C:\Users\INE\Desktop\Que son los sistemas ERP_.html

c) Profesionalización de la función pública en organizaciones orientadas a un Gobierno Abierto

La pregunta por contestar es a través de que mecanismo o componente se pueden atender parte de las dificultades, desafíos y problemas que presentan. En ese sentido, nos parece que es a través de la profesionalización de los servidores públicos.

Habíamos destacado que este es un componente muy relevante que formaría parte de esa capacidad institucional integral. Que se constituye como factor detonador en los objetivos que se persiguen en un modelo de Gobierno Abierto. Se parte de la tesis de que si no se cuenta con servidores públicos profesionalizados difícilmente se podrá llevar una gestión de la información adecuada, en el marco de la transparencia, y por la otra, si se decide andar por el camino de la transparencia proactiva vía datos abiertos, las funciones para administrar grandes volúmenes de información y analizarla, identificar necesidades de la sociedad, establecer diálogos con los usuarios, asumir funciones de cómo enseñar a utilizar esa información, entre otras cosas, necesariamente requerirá de perfiles y competencias profesionales diferentes.

Lo mismo acontece, para el caso de la participación ciudadana y los problemas que presenta, principalmente de baja participación y poco interés por los asuntos públicos. También de no contar con perfiles profesionales que den lugar a mayores acercamientos con la sociedad tanto civil como con los ciudadanos en general, como entender sus necesidades, construir programas y políticas de manera conjunta, co-crear iniciativas que a partir del uso de la información pública den lugar a programas o servicios públicos, administrar redes público-privadas, pues difícilmente se podrá construir un escenario de mayor participación, ya sea por interés propio o de manera inducida. Adicionalmente, hay otros elementos a considerar en cuanto a la importancia de la profesionalización y que a continuación explicaremos, para posteriormente hacer algunas propuestas en cuanto a las organizaciones públicas de este país.

Si se parte que el Gobierno Abierto es un nuevo modo de gobernar que requiere de un nuevo modelo de gestión (Mariñez y Valenzuela, 2013) entonces a nivel de organizaciones públicas, tendríamos que tomar en consideración diferentes componentes: normas, estructuras, procesos, personas, recursos tecnológicos, recursos financieros, recursos materiales, servicios públicos y redes. Todos estos elementos en su conjunto, como ya se señaló, es lo que daría lugar a la necesaria capacidad institucional que requiere toda organización. Se considera, que, en este proceso de cambio o transición de las organizaciones hacia un contexto de Gobierno Abierto, habría que pensar en la necesaria reorientación de algunos de estos componentes. El propósito es abordar un aspecto relacionado con la construcción de un esquema de Gobierno Abierto para las organizaciones públicas, y tiene que ver con la capacidad institucional de profesionalizar al personal.

d) La gestión masiva de datos (*big data*)

Cómo ya se señaló, un reto para las organizaciones públicas por enfrentar, además de la apertura de datos es la gestión masiva de esos datos. Según un estudio de la consultora IDC, en 2013 había instalados en todo el mundo alrededor de 35 millones de servidores, cuyo coste de mantenimiento se acercó a los 250.000 millones de dólares (200.000 millones de euros). Otro estudio de la misma empresa calculó que en 2013 se invirtieron 47.000 millones de dólares en crear estructuras –incluido software– de nube pública, inversiones que llegarían a 107.000 millones en 2017. “Este sector está al rojo vivo”, apunta Brown. “Hacemos lo que podemos para seguir el ritmo de crecimiento. Terminamos nuestro centro de datos en enero de 2013 y ya estamos en plenas obras de ampliación” (Ferrer, 2014:2).

Como contexto cabe señalar que el planeta cada vez produce más información, a través de más dispositivos, en más sitios y con más ampliación. Cada minuto se generan datos suficientes como para llenar el equivalente a 360.000 discos DVD, según la Unión Europea. Pero con un desafío adicional: la mayoría de esos

nuevos datos se están generando en aparatos interconectados, por lo que la información que va a circular por las redes globales va a crecer a un ritmo aún más acelerado. IDC ha afirmado que, si hoy menos de un 20% del contenido digital está relacionado en todo o en parte con la nube, en seis años esa cifra llegará a casi el 40%. La recogida, almacenaje y análisis de ese océano de datos es sólo una parte del llamado *big data*, la base de la prometida revolución económica. “El verdadero objetivo es saber cómo puedo convertir esos datos desestructurados en información susceptible de aplicarle cerebro”, apunta Alfonso del Gallo, director general de la consultora *Experian Marketing Services* en España. “Porque entonces podremos convertirla en conocimiento con el que poder tomar decisiones. Pero no todos los datos me van a servir; algunos son relevantes para saber algunas cosas y otros no” Pese al persistente crecimiento del mercado de los centros de datos, la propia IDC reconoce que el incremento del número de servidores físicos ha perdido fuelle. El motivo es, precisamente, la expansión de la nube: la nueva tecnología hace posible transferir los datos de la empresa a un servidor externo, lo que evita los problemas y gastos de tener instalaciones propias de almacenaje (Ferrer, 2014:2). La gran pregunta entonces es ¿Cuál es el perfil de las personas en las organizaciones públicas que se requiere para el manejo de toda esta información?

De modo que, las previsiones –y las expectativas– respecto a los que se puede hacer con esta información son apabullantes. Según un estudio de la consultora MGI, citado por la OCDE, si los 23 mayores Gobiernos de Europa implementasen por completo sistemas de *big data*, podrían reducir sus costes entre un 15% y un 20%, acelerar la productividad medio punto durante los próximos 10 años y generar entre 150.000 y 300.000 millones de euros (el equivalente a alrededor del 1% del PIB de la UE).

Para ello, el éxito de esa revolución depende del buen funcionamiento de la infraestructura:

“El problema con el que se encuentran las empresas es cómo gestionar volúmenes ingentes de datos que cambian a la

velocidad de la luz, porque, además, la gente está interactuando constantemente con ellos”, señala Del Gallo (citado por Ferrer, 2014). “Antes tenías un nombre, un DNI, una dirección y un teléfono. Y ya. Hoy tienes eso, las cuentas en redes sociales, una o varias tarjetas de crédito, direcciones de correos electrónico, varios móviles, y el día de mañana el reloj, las gafas, la nevera...”. Si un producto o servicio quiere sacarle partido a ese universo interconectado, es necesario garantizar que esté disponible en todo momento desde cualquier dispositivo (Ferrer, 2014). Para poner un ejemplo, un estudio de 2011 del Instituto Ponemon (citado por Ferrer, 2014) calculó que cada minuto en el que un servidor está fuera de servicio le cuesta a una empresa una media de 5.617 dólares (4.400 euros). Pero casi tan importante como los costes económicos, está el daño al prestigio.

La situación antes descrita nos indica una dimensión del reto que tienen las organizaciones públicas de gestionar datos e información. Al respecto, las tareas son variopintas, y que van desde su adecuado almacenamiento, análisis y selección de lo que puede ser útil y que no para el ciudadano. Por lo tanto, en esto consiste parte de la construcción del perfil y las competencias de los servidores públicos vinculados a estas funciones.

e) ¿Qué competencias y perfiles profesionales deben tener las personas en organizaciones con gobiernos abiertos?

De acuerdo con el informe de Delloite (2014: 2) denominado “Tendencias Globales del Capital Humano 2014. Comprometiendo a la fuerza laboral del siglo XXI”: “La tecnología ha transformado el trabajo. A inicios del 2008, había 3 millones de dispositivos móviles Apple Iphone en el mundo. A finales de 2013, según cálculo de Gartner, existían mil millones de Smartphone y más de 420 millones de dispositivos móviles Iphone habían sido entregados. Facebook tenía un millón de usuarios en 2004, 100 millones de usuarios en el 2008 y un estimado de 1,23 mil millones de usuarios registrados hoy en día. Con base en los cálculos de Forrester, el comercio a través de la computación

en la nube crecerá de \$41 mil millones en el 2011 a \$ 241 mil millones en el 2020.

Según este informe toda esta tecnología ha transformado el mundo del reclutamiento, el mundo de la educación y de la capacitación, el mundo de la analítica e incluso la manera en el que se trabaja. Hoy en día se está, como ya se señaló en el párrafo anterior, en línea las 24 horas del día, los 7 días de la semana, inundados incansablemente con información, mensajes y comunicaciones. De nuestra parte, se agregaría que no sólo se ha transformado el trabajo y las otras esferas que se mencionan, sino también las relaciones entre los gobiernos y la ciudadanía. En ese sentido, la tecnología está jugando un papel de primer orden.

El reto es doble. Por un lado, hay un reto de carácter organizacional y otro relacionado con el desarrollo de las personas. En cuanto al primero, dos aspectos a tomar en cuenta:

Redefinición del aprendizaje colaborativo. Todo parece indicar, que, con base en un nuevo contexto basado en un Gobierno Abierto, se requiere que toda la organización reoriente su aprendizaje, desde un manejo adecuado de la información hasta la puesta de la misma en manos del ciudadano. Esto entre algunas cosas, significa revisar la capacitación que se brinda, de modo que está sea más adecuada, menos dispersa y repetitiva. De llamar la atención lo que nos señala el estudio de Deloitte (2014): “según un gerente de capacitación nos dijo que la compañía tenía 7000 cursos listados en su catálogo de capacitación y cerca del 60% eran repetidos”. De modo que racionalizar y consolidar estos programas es claramente un primer paso crucial si se quiere generar un entorno de aprendizaje para la próxima generación. Y entre otras, está la de combatir esto que se llama “Empleado agobiado” (Deloitte, 2014), palabras más, palabras menos. Mucha información, mucha tecnología y poca precisión y destreza en su manejo. Lo que nos podría llevar también al escenario del “ciudadano agobiado”.

Equipos de Recursos Humanos que requerirán de nuevas capacidades. Un contexto de Gobierno Abierto, también significa un cambio en la fisonomía de las áreas de RH. Por lo visto, el esquema tradicional comienza a ser anacrónico.

También nos parece ilustrativo destacar algunos datos proporcionados por el estudio elaborado por el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional denominado: “*Future skill needs in Europe: Focus on 2020*”, en el que señala que la mayoría de los nuevos puestos de trabajo requerirán una cualificación de alto nivel, para lo que:

- Se producirá un incremento generalizado de los niveles de cualificación en la mayoría de los puestos de trabajo y en todas las categorías laborales.
- Los puestos de trabajo elementales serán ocupados cada vez con mayor profusión por los trabajadores con calificaciones intermedias.
- En 2020, en Europa, para el 31.5% de los puestos de trabajo se requerirá una cualificación elevada (41 millones de empleos).
- El 50% de los puestos de trabajo requerirán una cualificación intermedia (55 millones de empleos).
- Cerca del 58% de los 105 millones de puestos de trabajo previstos, exigirán una cualificación adquirida a través de la formación profesional.
- Menos de 10 millones de puestos de trabajo estarán a disposición de trabajadores y trabajadoras no cualificados o con un bajo nivel de calificaciones.
- La demanda de puestos escasamente cualificados registrará una disminución, del porcentaje de un tercio en 1996 bajará a un 18.5% en 2020.
- La demanda de profesionales de alta cualificación se hará cada vez más patente en relación con las materias más científicas y técnicas.
- El énfasis en la creatividad, la imaginación y la innovación para la resolución de problemas impulsará la inclusión de otras materias vinculadas a actividades más creativas

(música, arte, etc.), como herramienta para fomentar el desarrollo de competencias y habilidades en las personas.

La empleabilidad va a depender de la capacidad de las personas para acceder a los diferentes perfiles profesionales, de la capacidad de adaptación que tengan a los cambios que se produzcan en éstos y de su capacidad para ocupar los nuevos perfiles profesionales que puedan ir apareciendo en el futuro.

De ahí que se va a requerir de funcionarios que desarrollen capacidades que no les han sido habituales hasta ahora (Rey Jordan, 2014). Un ejemplo es el caso de los “profesionales de la información”, para esa profesión se habla en los últimos 20 años de hasta cinco perfiles profesionales en tratamiento de datos (García García, 2013):

- Limpiador de datos, encargado de asegurar la calidad y coherencia de los datos recibidos de fuentes externas.
- Explorador de datos, que identifique las fuentes de datos más útiles para una organización en cada momento.
- Arquitecto de datos, que haga accesible la información disponible a cada miembro de la organización de acuerdo a sus necesidades.
- Analista de datos, creador de algoritmos de explotación sofisticada de la información disponible.
- Experto de negocios, que transforme las conclusiones extraídas de la información en acciones y campañas del negocio de la organización.

Otro ejemplo es el *Community Manager*, un puesto que está siendo incorporado en un número creciente de empresas, pero sobre el que existe todavía poca experiencia acumulada, pues se trata del “estratega digital” que construye, pulsa y alimenta a la comunidad de usuarios de una organización; y que se va a constituir en las instituciones públicas abiertas en uno de los nuevos perfiles profesionales requeridos, en tanto que los responsables políticos al detectar que su presencia en la Red es cada vez más crucial, van a valorar que su reputación y

prestigio también se juzgan en las redes sociales, por lo que el *Community Manager* se va a encargar de los otros medios, como los Blogs, Twitter, Facebook, etc., cada vez más decisivos e influyentes (Criado 2010).

Es importante mencionar, que las organizaciones para cumplir sus funciones, requieren dotarse de una estructura interna integrada en unidades y puestos de trabajo que realicen funciones y tareas, en las que esos puestos sean ocupados precisamente por personas que posean un perfil profesional, delimitado por los conocimientos, la experiencia y las actitudes, que los faculte a cumplir con los roles asociados a esos puestos de trabajo.

La complejidad y el dinamismo del mercado laboral han hecho obligada la demanda de nuevos perfiles profesionales. Es indispensable que los servidores públicos adquieran o posean la capacidad de desarrollarse en contextos de gobiernos abiertos, donde la divisa es la capacidad de manejo de información y amplios niveles de colaboración.

Pero, ¿qué habilidades deben adquirir?, Según David Rey Jordan (2014) entre algunas importantes estarán las siguientes:

- Saber buscar y almacenar información de la WEB.
- Practicar la escucha y lectura activa de la información.
- Conocer medios para relacionarse, conversar y compartir información con la ciudadanía y con otros agentes.
- Encontrar y utilizar herramientas que faciliten la aportación, valoración y generación de conocimientos de forma colaborativa.
- Saber cómo publicar datos abiertos para su reutilización.

¿Cuáles deberán ser las características de los nuevos perfiles profesionales? (es. Competencias, 2011).

- Corresponden a profesiones de “cualificación media” y “media-alta”, con un nivel de titulación superior o medio.

- No se corresponden con titulaciones superiores, pues entre las nuevas profesiones se encuentran profesiones tradicionales que han evolucionado.
- En los nuevos perfiles, los cambios tecnológicos, los cambios en los sistemas de producción y de comunicación les afectan directamente, por lo que la formación continua está intrínsecamente relacionada con ellos.
- Es importante decir, que un rasgo significativo y diferenciador de estos nuevos perfiles, es poseer determinados conocimientos novedosos en su materia, por su nivel de media a alta cualificación. De igual forma y -no menos importante- debemos considerar que las competencias relacionadas con el saber estar y el saber ser, las actitudes y los comportamientos emocionales, adquieren hoy en día un peso específico importante en esos perfiles nuevos.

Estos son sólo algunos ejemplos de los nuevos perfiles profesionales que están ocupando posiciones clave en las organizaciones con Gobiernos Abiertos y solamente los profesionistas que se adapten mejor, podrán evolucionar exitosamente con los cambios.

f) Hacia la construcción de un perfil profesional de e-líder o CIO (*Chief Information Officer*).

No suficiente con lo antes descrito, nos parece muy atractiva la construcción de un perfil profesional específico para un escenario de Gobierno Abierto, Concretamente lo que es un e-líder o CIO. Al respecto Hofmann y Garza Cantú (2006), nos dicen en su interesante estudio que se habla indistintamente de “e-líder” y de CIO. Sobre lo que es la figura *Chief Information Officers*, o CIO, se parte de que están adscritos en las dependencias públicas del mundo anglosajón. Su traducción literal podría ser *Funcionario o Ejecutivo Jefe de Información*. El concepto proviene de la jerga empresarial estadounidense en la que es usual hablar de *Chief Financial Officer* (CFO), de *Chief Executive Officer* (CEO), entre otros. Estos puestos y definiciones se trasladaron

al sector público, en los que hoy encontramos CIO o CFO en prácticamente todas las dependencias de los gobiernos federal, estatales y locales de Estados Unidos. Los CIO son líderes por adscripción normativa, esto es, por reglamentos y/o leyes y/o decretos, y ocupan cargos específicos, con atribuciones y responsabilidades precisas.

Interesante la distinción que hacen Hoffman y Garza Cantú (2006) en cuanto al desempeño de este tipo de funcionarios tanto en Estados Unidos como en México, (aunque nos atreveríamos a decir, que esto incluiría a América Latina), con relación a esto señalan: “En los Estados Unidos, los CIO tienden a ser *jefes de información*, mientras que en México, los funcionarios encargados del tema digital son, típicamente, jefes de *Tecnologías de Información*, de *Sistemas* o, más comúnmente, de *informática*. En Estados Unidos, la informática está asociada a la información, mientras que aquí a la tecnología. El matiz importa. En México ser el encargado de la *información* en una institución pública, no es igual a ser el encargado de sistemas, o de informática, o de las TI”. De modo que, el *Funcionario Jefe de Información* de un gobierno es mucho más que el *Jefe de Informática*. Quien administra o gestiona la información en posesión de un gobierno debe atender asuntos que rebasan, con creces, el tema tecnológico, aunque no pueda prescindir de él. La primera conclusión en la construcción de un perfil profesional, y esto significaría otro reto, es en efecto, combinar adecuadamente la gestión de la tecnología con la gestión de la información. Si no es que la primera subordinada a la segunda.

Es ese sentido, Hofmann y Garza Cantú (2006) son categóricos en señalar que: “Gestionar la *información* de un gobierno es igual a gestionar los *datos* en posesión de ese gobierno; el CIO administra el almacenamiento y flujo de datos (información) que una organización recibe, crea y disemina. Es el responsable de que estos datos se transformen en productos y servicios útiles para la sociedad y las autoridades que toman decisiones. Administrar *la información* (o los datos) de un gobierno rebasa el tema estrictamente informático. Demás está decir entonces,

que cuando miramos al *e-líder* como un gestor de la información (o de los datos), descubrimos que sus atribuciones van más allá del tema informático: Estos *e-líderes*, deben atender también asuntos políticos, presupuestales, legales, de recursos humanos, de comunicación social, de diseño institucional, creación e implantación de políticas públicas; deben también considerar asuntos como la modernización e innovación de los gobiernos, entre otras tantas, para administrar adecuadamente *la información* gubernamental. Se trata de una función que atraviesa transversalmente al gobierno, y que incide en la administración de todas y cada una de las dependencias. Esta figura, que en rigor se trata de una oficina con personal y presupuesto propio, debería existir en el gobierno central, pero también en todas y cada una de las dependencias que lo ameriten”.

Nos parece relevante cerrar este apartado con una serie de recomendaciones que realizan Hofmann y Garza Cantú (2006) sobre el perfil de este tipo de funcionarios, y que sin duda, resultan apropiadas en un contexto de gobierno abierto. Entre lo más significativo se resalta:

- a. Crear y administrar redes:** Levantar el perfil del e-líder en el diseño institucional de un gobierno no es asunto de ganas ni de voluntades. Desde nuestro punto de vista, el aspecto central de liderazgo consiste en crear al menos una red de personas integrada por los encargados de tecnologías de la información de todas las dependencias de un gobierno. Crear, dirigir y administrar este espacio es fundamental para que la gestión de la información gubernamental vaya adquiriendo el nivel que se merece. La buena administración de estas redes –visión, misión y objetivos puntuales de trabajo– conduce inexorablemente al fortalecimiento de la informática, las tecnologías de la información y en última instancia, al manejo de la información gubernamental. Se trata, quierase o no, de una instancia de *poder* al interior de la burocracia, que más temprano que tarde atraerá la atención de las

autoridades políticas. Apostar a su institucionalización, significa que eventualmente se podría crear una oficina con presupuesto propio y con atribuciones completamente transversales. La promoción de estas redes conduce necesariamente a levantar el perfil del e-líder, hoy aplastado por la maraña burocrática y la falta de visión.

- b. Crear un repositorio de buenas prácticas no tecnológicas:** Es necesario tomar en cuenta que las llamadas mejores prácticas en el ámbito que nos ocupa, no se refieren exclusivamente a fierros y software, ni a tal o cual programa de modernización que se hizo en tal o cual dependencia de tal o cual Estado. Las mejores prácticas también tienen que ver con *modelos de gestión de la información*, esto es, con diseños institucionales, leyes orgánicas, normas y lineamientos, leyes, modelos de negocio con la iniciativa privada, asociaciones con las universidades y la academia, entre otros tantos asuntos. Es por ello que cuando se habla de generar repositorios o bibliotecas de mejores prácticas, con el objeto de intercambiar experiencias, éstas deben incluir también aquellos aspectos “*extra tecnológicos*”, que inciden poderosamente sobre el trabajo que realizan los e-líderes en los gobiernos.
- c.- Promover la investigación académica:** En esta línea de reflexión, parece importante acercarse a las Universidades y Organismos No Gubernamentales regionales y nacionales vinculados a temas de políticas públicas. Hasta ahora este acercamiento se ha dado en el ámbito de la colaboración tecnológica. De lo que se trata es que este vínculo se amplíe a aspectos de diseño institucional, que constituyen a nuestro juicio –y como lo demuestra esta investigación– el aspecto central que impide el desarrollo institucional de los e-líderes. Demás está decir que repetir esta misma investigación con las mejoras que se le puedan hacer, nos parece imprescindible para conocer avances y retrocesos, pero sobre todo, para sensibilizar a los actores en estos temas.

- d.- Sensibilizar a la clase política:** Es fundamental realizar talleres, curso seminarios y hasta desayunos con la clase política local con el objeto de sensibilizarlos en el tema de las TI. Pero hay que entregarles un discurso *que les llegue*, preparar materiales que los puedan comprender con rapidez. Se trata de una actividad sistemática que el encargado de TI estatal debe realizar periódicamente. De manera preferente, se recomienda que entes ajenas al torbellino político local hagan esta labor, como podrían ser, por ejemplo, los académicos.
- e.- Promover una visión para los e-líderes:** Este círculo vicioso se puede romper por el lado de los así llamados e-líderes, mucho más que por el lado de las autoridades. Para que esto ocurra se debe cumplir con un requisito previo, que consiste en ampliar el horizonte –la visión– de los encargados de TI en los gobiernos. Cursos y talleres para discutir su rol, más allá del que actualmente desempeñan.

g) En materia de profesionalización ¿Qué se tiene que hacer para el caso de México?

El contexto que se ha descrito en los subapartados previos nos indica la necesidad de revisar a fondo que tan preparadas se encuentran las organizaciones públicas para hacer frente a un escenario de Gobierno Abierto. Nuestro interés está centrado principalmente en el componente de la profesionalización, porque nos parece que a diferencia de otros como lo son las estructuras, procesos, tecnología, normas, es en el que menos se ha avanzado y además es una asignatura pendiente a nivel de país.

Desde nuestra perspectiva, la profesionalización tiene que pensarse en dos grandes segmentos. El primero tiene que ver, en el marco del Sistema Nacional de Transparencia, en la construcción de un Servicio Profesional de la Transparencia, Acceso y Protección de Datos Personales. Esto significa la

profesionalización de las áreas sustantivas de los órganos garantes y nos parece que la muestra o la referencia se tiene que establecer en el propio INAI, que para ello cuenta con un Estatuto y normas secundarias para cada proceso. Y cuando hablamos de muestra o referencia es para todos los órganos garantes de los estados de la República. El caso del Instituto Nacional Electoral y su Servicio Profesional Electoral Nacional (que implica la profesionalización de los Institutos Estatales Electorales por parte del INE) puede ser un esquema a seguir. Está también el personal de las unidades de enlace de las dependencias y entidades tanto del gobierno federal como de los gobiernos estatales y las áreas responsables de estas materias a nivel municipal. Tratándose de un sistema a nivel nacional, nos parece que el INAI tendría que afrontar esta labor, centrada principalmente en la formación de perfiles y competencias y la posible certificación de todo el personal involucrado.

El segundo segmento está en la profesionalización de servidores públicos de los propios gobiernos y administraciones públicas. De llamar la atención, con base en subapartados previos, las tareas por venir derivado de organizaciones orientadas hacia Gobiernos Abiertos como lo es el procesamiento masivo de datos a través de tecnologías de la información y la comunicación, su almacenamiento, su análisis correspondiente, su puesta a disposición del público en formatos abiertos. Todo ello implicará seguramente la creación de áreas o la modificación de algunas de ellas, que puedan cumplir con todas estas tareas, pero también será necesario contar con perfiles profesionales y competencias *ad hoc* a esta nueva dinámica. Este segmento de personal al igual que el primero, estaría presente en toda la administración pública federal tanto centralizada como paraestatal, en las administraciones estatales y municipales, y también en los Poderes Legislativo y Judicial. Sin duda, retador resulta el asunto, por una parte de construir perfiles profesionales y un catálogo de competencias para el desempeño de las funciones centradas en la gestión de la información, pero también retador resultará el trabajo relacionado con el rediseño de organizaciones aptas a un contexto de Gobierno Abierto para

determinar si tendría que haber áreas *ex profeso* para cumplir las exigencias del esquema o determinar si las competencias relacionadas con el análisis de la información –por mencionar la más relevante– tendrían que estar presentes en todos los servidores públicos. He ahí la cuestión.

Conclusiones

Como se ha visto a largo de este documento, la llegada de la transparencia, así como la consolidación del derecho de acceso a la información en este país en sus tres órdenes de gobierno, escasamente en un lapso de 15 años, ha modificado radicalmente el funcionamiento de las organizaciones públicas y su relación con los ciudadanos. Su aparición ha resultado sumamente útil y benévola como elemento que fortalece la existencia de un sistema de rendición de cuentas, pero sobre todo de un sistema democrático.

Sin embargo, la pregunta por contestar, está en si estos esfuerzos son suficientes, la respuesta es no. Más allá de que se tengan que perfeccionar muchos de los elementos antes descritos en la materia y se tenga que seguir avanzando en la construcción de una cultura de la transparencia, es de suma importancia, por un lado, vínculos muy sólidos con la sociedad civil y los ciudadanos en general vía su participación, pero no suficiente con ello, también es necesario generar escenarios de co-creación y colaboración para atender asuntos o problemas de carácter público a través del diseño de políticas públicas, programas, redes y la prestación de servicios públicos. Y en este escenario, es en el que aparece el fenómeno de Gobierno Abierto, porque precisamente nos aporta estos elementos adicionales y potencializadores. Enfatizar que se hace uso de la transparencia como un elemento fundamental, pero también de la participación ciudadana y la colaboración teniendo como medio a la tecnología.

En esta coyuntura, es que se ha propuesto un Modelo de Gobierno Abierto, desde la perspectiva de los gobiernos y administraciones

públicas y no desde la sociedad civil. Se parte de la premisa que son las organizaciones públicas las que tienen que dar el paso, primero a partir del orden que requieren las mismas, y a partir de la construcción de la necesaria capacidad institucional que las haga aptas para un desafío como lo es actuar frente a un escenario de Gobierno Abierto. Estas capacidades tienen que estar constituidas de normas, tecnología, presupuestos, procesos, gestión de la información, personas profesionalizadas, y se tiene que hacer uso de la transparencia, principalmente proactiva vía datos abiertos, para establecer un nuevo vínculo con la sociedad en su conjunto, ya sea como receptora de las demandas de la sociedad o de manera inducida en la que los propios gobiernos y administraciones públicas sean los que atraigan la atención y le enseñen a la sociedad los beneficios del uso de la información y su utilidad, y en la que se cumpla además otro cometido, que es la rendición de cuentas.

El interés de abordar particularmente el asunto de la profesionalización en un contexto de Gobierno Abierto se debe a varias razones: la primera, es que se parte de la premisa de que para hacer funcionar todos los componentes que formarían parte de la necesaria capacidad institucional que requieren las organizaciones, consistentes en normas, tecnología, gestión de la información, organización a través de procesos, y no se diga lo referente a la transparencia, se requiere de personal profesionalizado. Personal que a partir de sus perfiles profesionales y competencias puedan realizar adecuadamente sus funciones y a través de su conocimiento, experiencia y buen desempeño las organizaciones públicas puedan establecer un cambio institucional significativo en comparación con el funcionamiento tradicional.

No suficiente con ello, en lo referente a los desafíos que presenta la gestión de datos abiertos y la participación ciudadana, implica construir un perfil robustecido del servidor público para hacer frente a estos asuntos de gran complejidad. Por lo que también, como ya se señaló en los apartados respectivos, se requiere de un servidor público que sea innovador, un verdadero gestor y

analista de la información, con gran conocimiento de las normas, que sepa gestionar redes, entre otras cosas, pero que también que salga a la calle para interactuar y colaborar y co-crear con la gente interesada en la gestión de asuntos públicos. Decíamos en uno de los apartados sobre la necesidad de profesionalizar a los servidores públicos en dos segmentos, el primero, con relación a la construcción del Sistema Nacional de Profesionalización de Transparencia, Acceso y Protección de Datos dirigido al personal de los órganos garantes y unidades de enlace en los tres órdenes de gobierno, y segundo, la profesionalización del personal en áreas de dependencias y entidades, en las que el análisis y la gestión de información sean una actividad de primer orden sobre todo como insumo para el diseño de programas y políticas en las que el interés y la participación ciudadana tenga cabida.

¿Se puede pensar que el Gobierno Abierto representa un fenómeno disruptivo? La respuesta es sí, más allá de que se pueda poner orden en las organizaciones públicas y que a su vez den el paso en cuanto a institucionalizar un cambio en lo referente a un Gobierno Abierto, si se consigue que la participación ciudadana se convierta en un motor de transformaciones positivas en la vida pública vía la colaboración y la co-creación, entonces estaremos arribando a un escenario inédito con respecto a los esquemas tradicionales.

Bibliografía

- Bohórquez, Eduardo; Flores, Mariana y Rafael García (2015) “La calidad de las guarderías del IMSS”. Luna Pla, Issa y José Antonio Bojórquez (2015) Gobierno Abierto. El valor social de la información pública. Ed. UNAM, ITAIP, México.
- Brunsson, Nils y Johan Olsen (2007) La reforma de las organizaciones. Ed. CIDE, México.
- Castells, Manuel (2009) Comunicación y Poder. Alianza Editorial, Madrid, España.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2000) “La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública

- Latinoamericana”. Informe CLAD 2000. Comité Científico. Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.
- Criado Ignacio (2010) Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Community managers en las administraciones públicas. <http://jicriado.wordpress.com/2010/06/09/community-managers-en-las-administraciones-publicas/>, 28-05-2014.
- Criado, Ignacio (2013) “Redes sociales para unas administraciones y gobiernos abiertos. Desafíos para la innovación y la creación de valor público”. Revista Buen Gobierno, no. 15, julio-diciembre. Ed. Fundamespa. México, pp.7-25.
- Delloite (2014) Tendencias Globales del Capital Humano 2014. Comprometiendo a la fuerza laboral del siglo XXI. Delloite University, México.
- Ferrer, Thiago (2014) “Big data a la velocidad de la luz” Periódico el País (sección Negocios). 6 de octubre, México, Distrito Federal.
- García García, Emilio (2013) “Big Data: Organizaciones basadas en datos y profesionales de los datos”. <http://www.novagob.org/blog/view/55300/bigdata-organizaciones-basadas-en-datos-y-profesionales-de-los-datos>.
- Global Integrity (2009-2010) <http://www.globalintegrity.org/report>
- Hofmann, Andrés (2012) “La transparencia gubernamental: del estancamiento en que se encuentra y cómo revitalizarla”. XVII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, 30 octubre al 2 de noviembre, Cartagena de Indias, Colombia.
- Hofmann, Andrés (2016) “Gobierno Abierto: el imperativo de lo posible”. XXII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago de Chile, Chile.
- Hofmann, Andrés y Garza Cantú, Mariano (2006) e-líderes de los Estados Mexicanos ¿Gestores de información o administradores de tecnología? Publicado en <http://www.politicadigital.com.mx>, México.

- Keraudren, Philippe y Hans Van Mierlo (1998) "Theories of public Management Reform and their Practical Implications" en Verheijen, Tony y David Combes (comps.) Innovations in Public Management. Perspectives from East an West Europe Cheltenham, UK.
- Kooiman, J.(dir.) (1993) Modern governance. New government-society interactions. Sage. Leca, London.
- Mariñez Navarro, Freddy y Rafael Valenzuela (2013) Gobierno Abierto ¿Más Innovaciones? ¿Más Gobierno? ¿Más Sociedad? ¿En qué consiste? Propuestas para los gobiernos locales. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Muñoz Rivera, Isidro (2009) "Valor Público: un enfoque integral para la gestión de políticas". En el Curso para la Planificación y Gestión Estratégica para las Políticas Públicas, ILPES-AECID, Santa Cruz, Bolivia, 4-15 de mayo, disponible en www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/7/.../C16_Valor_Publico.ppt
- Open Government Partnership (2011) Open Government Partnership. Initiative. [www. Open Government Partnership](http://www.OpenGovernmentPartnership.org).
- Oslak, Oscar (2015) "Gobierno Abierto: el rumbo de los conceptos". En (Luna Pla, Issa y José Antonio Bojórquez coordinadores) Gobierno Abierto el valor social de la información pública. Ed. UNAM/ITAIP, México.
- Quintanilla, Gabriela y José Ramón Gil-García (2016) "Gobierno Abierto y datos vinculados: conceptos, experiencias y lecciones con base en el caso mexicano". En Revista Reforma y Democracia no. 65, junio, Ed. CLAD, Caracas, Venezuela.
- Ramió Matas y Miquel Salvador (2005) Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina. Ed. Fundación CIDOB. Barcelona, España.
- Ramírez Alujas, Álvaro (2012) "El Gobierno Abierto en América Latina". Revista Política Digital no. 70 octubre/noviembre, Ed. Nexos, México, D.F.
- Ramírez Alujas, Álvaro (2010) "Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto) Una vieja idea..." Revista Buen Gobierno núm. 9, semestral jul-dic, Ed. Fundamespa, México.

- Ramírez Alujas, Álvaro (2013) Los nuevos desafíos de la Dirección Pública en el contexto del Gobierno Abierto: gobernanza colaborativa, innovación abierta, co-creación y pensamiento de diseño en la gestión pública. Revista Buen Gobierno, no. 14, enero-junio. Ed. Fundamespa, México.
- Rey Jordan, David. (2014) “¿Qué habilidades deben desarrollar los funcionarios para avanzar hacia el Gobierno Abierto?”. <http://www.novagob.org/discussion/view/70133/%C2%BFque-competencias-profesionales-deben-desarrollar-los-funcionarios-para-avanzar-hacia-el-gobierno-abierto>, 28-05-2014.
- Rey Jordan, David. (2014) “Competencias profesionales: Revisión”. <http://www.novagob.org/pages/revisión/6367>, 28-05-2014.

Direcciones electrónicas:

- Disponible en www.agenda2030.datos.gob.mx 27-05-2016
- Disponible en <http://aunclidelastic.blogthinkbig.com/el-valor-de-la-informacion-publica-para-la-creacion-de-servicios-innovadores/> 24-05-2016.
- Disponible en <http://blogs.iadb.org/abierto-al-publico/2016/02/09/nuevos-estudios-de-caso-que-muestran-el-impacto-de-los-datos-abiertos/> 25-05-2016.
- Disponible en contrataciones.datos.gob.mx/ 26-05-2016.
- Disponible en www.datos.gob.mx/cambioclimatico 26-05-2016
- Disponible en <https://www.es.capgemini.com/noticias/el-nuevo-portal-de-datos-europeo-principal-avance-hacia-un-mercado-con-potencial-de-miles> 27-05-2016.
- Disponible en https://es.wikipedia.org/wiki/Portal_de_datos_abiertos_de_la_UE 27-05-2016.
- Disponible en <http://www.europeandataportal.eu/es/content/mision> 27-05-2016.
- Disponible en <http://datos.bcn.cl/es/informacion/que-es> 30-05-2016.
- Disponible en www.gobabiertomx.org/
<http://global.survey.okfn.org/> 05-03-2017

- Disponible en <http://www.elprofesionaldelainformacion.com/contenidos/2011/mayo/08.pdf> 30-05-2016
- Disponible en <https://encarnahernandez.com/2015/09/21/open-data-conocer-co-crear-crecer/> 30-05-2016.
- Disponible en <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Transparencia/GobiernoAbierto.aspx>
- Disponible en http://www.k-government.com/2009/04/16/open_government_data_ogd/ 01-06-2016.
- Disponible en <https://open-data.europa.eu/es/data> 31-05-2016
- Disponible en <http://opendatahandbook.org/guide/es/what-is-open-data/> 31-05-2016.
- Disponible en <http://www.opendata500.com/> 06-07-2016.
- Disponible en <http://www.opendata500.com/mx/about/> 02-06-2016.
- Disponible en <http://opendata.bcn.cat/opendata/es/what-is-open-data> 03-06-2016.
- Disponible en <http://opendatahandbook.org/guide/es/why-open-data/> 04-06-2016.
- Disponible en <http://opendata.cloudbcn.cat/MULTI/es/what-is-open-data> 04-06-2016.
- Disponible en <http://www.opengovdata.org/home/8principles> 05-06-2016.
- Disponible en http://opendatabarometer.org/data-explorer/?_year=2015&indicator=ODB 05-03-2017
- Disponible en <http://ww.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>

2.5 La administración del territorio y políticas de administración urbana

Francisco Castellanos Chávez

Introducción

Hacer referencia a un elemento integrante del Estado como lo es el territorio obliga a considerar el espacio físico en el que crece y reside el poder público (Kelsen, 2000), y por el cual se manifiesta la cohesión social y la permanencia de las instituciones.

Este concepto conduce necesariamente a analizar las características físicas, geográficas y ambientales que forman parte integrante del suelo y en el que se desarrollan las actividades económicas, políticas y sociales sujetas a un orden establecido y debidamente fundamentado.

Las actividades referidas surgen y se manifiestan como parte de procesos de gestión y de intervención del territorio, considerando para ello la asignación de usos de suelo que contribuyen al desarrollo de vocaciones productivas, a la atracción de inversiones, a la generación de empleos y, por ende, al establecimiento de infraestructura, equipamientos, servicios y vivienda, entre otros elementos que son fundamentales para lograr procesos de urbanización estables y adecuados.

Asimismo, las acciones antes descritas son producto de la manifestación de actividades productivas y encuentran su motivo al amparo de políticas públicas que conduzcan adecuadamente la intervención ordenada del territorio, impulsen actividades productivas en circunscripciones geográficas delimitadas y fomenten en condiciones armónicas y sustentables el desarrollo urbano.

Para imprimir sentido a dichas políticas, se hace necesario contar con un marco jurídico y programático que fundamente

la intervención de la autoridad y delimite competencias y funciones sobre la base de objetivos, estrategias y líneas de acción precisos que respalden el uso óptimo del suelo, en beneficio de la sociedad.

Un elemento fundamental de la instrumentación de esta política y que contribuye a la orientación regulatoria y programática citada, estriba también en la capacidad de contar con mecanismos de coordinación intergubernamental mediante los cuales las instituciones públicas, así como los organismos privados y sociales participen y se comprometan en la planeación del suelo, en el ordenamiento territorial y en la ejecución de procesos de desarrollo urbano, en apoyo a las vocaciones económicas que sean identificadas.

La puesta en marcha y el éxito de políticas como la que se ha mencionado en párrafos precedentes, descansa en diversas funciones de gobierno que norman y fundamentan el proceso de administración del territorio que tiene a su cargo la generación, administración y sistematización de información de tipo inmobiliario.

Este proceso comprende el desarrollo de diversas funciones de gobierno encaminadas al registro de la propiedad, al conocimiento preciso de las fincas y a la asignación de usos de suelo, las cuales repercuten en aspectos torales de desarrollo urbano, incluyendo en aquellos aspectos de infraestructura, equipamientos y servicios, así como de la vivienda, por citar algunos de ellos, y que constituyen componentes de urbanización.

Por consiguiente, la administración territorial es un eje transversal de la política de desarrollo urbano, a la vez que un componente que apoya el proceso de ordenamiento del suelo, toda vez que la información que brinda incide en proyectos productivos ejecutados en un área geográfica determinada, en condiciones de sustentabilidad económica, urbana, social y ambiental.

En función de lo antes expresado, esta ponencia tiene por objeto orientar desde un enfoque institucional las conexiones que tiene dicho proceso de administración territorial respecto de las políticas y orientación que debe seguir la administración urbana, precisando sobre todo en el rol que asume la función de registro público de propiedad inmobiliaria y su vinculación con sus similares de catastro y de suelo, así como de sus correspondientes esfuerzos modernizadores para apoyar de manera ordenada los procesos de ordenamiento del suelo en nuestro país.

I. Planteamiento general

Nuestro país ha venido experimentando cambios sustanciales en los procesos de intervención del territorio y, en específico, de aquellos orientados al desarrollo urbano, en aras de responder a las exigencias que plantea la globalización económica, promover el desarrollo de ciudades sustentables y competitivas, a la vez que garantizar la dinámica de la actividad productiva en un entorno socialmente óptimo del territorio.

En atención a los cometidos señalados, la actual administración federal se ha dado a la tarea de adecuar la estrategia institucional en temas de desarrollo territorial, asequibilidad de vivienda e infraestructura social, entre otras materias, mediante la formulación y puesta en marcha de políticas públicas que impacten en la reducción de brechas de pobreza y marginación, principalmente. (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, 2013. México).

La reorientación de dicha política y de su correspondiente estrategia tomaron en cuenta diversas áreas de oportunidad que ha tenido el proceso de urbanización en México, ilustrando entre otras las siguientes:

- Más del 70% de la población total del país ubicada en 384 ciudades, estimándose que dicho crecimiento poblacional aumentará a más del 83% en 2030.

- Impactos en la configuración de ciudades en el que existió ensanchamiento de éstas, identificando la presencia de áreas poblacionales en zonas periféricas de transición urbana.
- Falta de suelo apto y accesible para los sectores de población económicamente vulnerable, ubicados en zonas de alto riesgo, con escasez de servicios, en situaciones de irregularidad en la ocupación del suelo y de reservas territoriales.
- Fenómenos de despoblamiento de localidades y ciudades motivado por el flujo de migración de población rural hacia las grandes ciudades.
- Insuficiencias en temas de movilidad, conectividad y accesibilidad para vincular empleo, inversiones y vivienda a centros de trabajo, con el consecuente impacto en los presupuestos familiares y en la pérdida de su calidad de vida.
- Patrones de urbanización periférica de baja densidad con usos predominantemente habitacionales, modelo que contribuyó a generar efectos negativos en la cohesión social, la economía y la conectividad de las ciudades.
- Ruptura tanto del tejido comunitario como del familiar asociado a temas de violencia, inseguridad y deterioro del sentido de pertenencia, producto de no contar con esquemas de habitabilidad de vivienda, así como espacios públicos adecuados y accesibles para las familias. (Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, 2013. México; y Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018, 2014. México).

Ante este panorama, el cambio de visión impulsado por el Ejecutivo Federal se encaminó a fortalecer el marco jurídico y programático del desarrollo urbano, del ordenamiento territorial y de la vivienda, a partir de una estrategia institucional que consideró lo siguiente:

- a. Creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU, por sus siglas), resultante de las

- reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- b. Alineamiento del proceso de planeación y de instrumentos programáticos dirigidos al ordenamiento del suelo y al desarrollo urbano.
 - c. Incorporación de elementos de sustentabilidad económica, social y urbana en el concepto de ciudad, tales como accesibilidad, centralidad y movilidad urbana, principalmente.
 - d. SEDATU como dependencia responsable de la coordinación de las políticas de desarrollo urbano y de vivienda.
 - e. Formalización de acuerdos con agentes privados y autoridades de los tres órdenes de gobierno para la puesta en marcha de las políticas de desarrollo urbano y de vivienda.
 - f. Establecimiento de mecanismos de ordenamiento territorial orientados a normar y difundir perímetros de contención urbana, registro de reservas territoriales y de información estadística de vivienda.
 - g. Esquemas de autoproducción y de mejoramiento de vivienda que consideran elementos de inclusión social, dirigidos principalmente a mujeres jefas de familia, adultos mayores, jóvenes, población rural, personas con discapacidad, entre otros.

Si bien la estrategia desplegada por el Ejecutivo Federal ha marcado pautas en la aplicación de la política antes citada, se considera que uno de los aspectos que potencialmente favorece su impulso y continuidad está determinado por la aportación que realizan las funciones integrantes de la administración del territorio y que en párrafos anteriores han sido identificadas.

Los efectos de una adecuada administración del territorio se visualizan en la cadena de valor que integran diversos componentes de la administración urbana, tales como la gestión del suelo, el financiamiento de obras de infraestructura, el desarrollo de nuevos equipamientos y servicios acordes con las actividades productivas, así como la generación de vivienda

acorde a las características típicas de las regiones o localidades, principalmente, temas que son sensibles por el impacto transversal que genera el adecuado registro de operaciones inmobiliarias, la caracterización de los inmuebles y los usos de suelo con que cuentan.

Desde un enfoque institucional, estas funciones de gobierno son responsables de sistematizar información en condiciones de certeza jurídica y del pleno conocimiento de la realidad física de las fincas, contribuyendo a la puesta en marcha y éxito de la política de desarrollo urbano y, por consiguiente, al desarrollo de actividades productivas, en donde la inversión y el empleo son elementos fundamentales para su consolidación.

En la medida que se cuente con el adecuado desempeño de sus funciones y la interoperabilidad de sus procesos, se establecen mejores bases para acompañar acciones de administración urbana en un todo debidamente integrado y dirigido al propósito de “hacer ciudad” en condiciones de sustentabilidad.

Las razones por las que se enfatiza en la participación del registro público y su conexión con el catastro como componentes de la administración del territorio y, a la vez, coadyuvantes en el cumplimiento de la política de desarrollo urbano y del propio ordenamiento territorial, así como en los procesos de administración urbana, toma en consideración los siguientes elementos:

- a. Hoy en día existen dos modelos aspiracionales, uno de Registro Público de la Propiedad y otro de Catastro que en su alcance general recogen los preceptos por los que deben transitar estas instituciones para lograr su modernización, mismos que cuentan con el consenso de autoridades, notarios públicos y gremios de profesionistas dedicados al Derecho Registral y al Catastro.
- b. En apego a dichos prototipos, las instituciones registrales y catastrales han enfocado sus esfuerzos de modernidad, apoyados con recursos federales y locales, en aspectos

- relacionados con el marco jurídico, con los procesos sustantivos que efectúan, con la infraestructura tecnológica, con la profesionalización del personal, así como con la preservación y migración de los acervos documentales a medios electrónicos, entre otros componentes.
- c. Un dato ilustrativo que refuerza lo antes descrito señala que, desde el ejercicio fiscal de 2007 a la fecha, se han asignado recursos del orden de 5,900 millones de pesos⁶² para apoyar, desde una perspectiva nacional, planes de modernización registral y catastral.
 - d. Se ha impulsado la promulgación de la Ley General para Armonizar y Homologar los Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales y los Catastros, que emana del Decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-R del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, iniciativa que ha sido aprobada por el Senado de la República y enviada a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.
 - e. Instrumentación de una Plataforma Nacional de Información Registral y Catastral, por parte de la SEDATU, cuya información ha sido proveída principalmente por diversos registros públicos de la propiedad, los catastros, el Registro Agrario Nacional (RAN, por sus siglas) y el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN, en adelante).
 - f. Es de destacarse que también las funciones de registro público y de catastro han sido consideradas en los preceptos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, con el objeto de apoyar en buena medida al ordenamiento del territorio. (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2018. México)

Como se desprende de lo antes mencionado, si bien existen avances en estas materias, se considera que una de las estrategias que debe ser objeto de refuerzo en la administración territorial y la conexión de ésta con el proceso de la administración urbana,

⁶² Dato estimado por el autor

corresponde al proceso de modernización y vinculación de las funciones registrales y catastrales, a cargo de las autoridades estatales y municipales

Es de destacarse que la modernización pretendida no ha sido culminada derivado en parte por insuficiencias de recursos y apoyos gubernamentales, así como por la ejecución de acciones de corto y mediano plazo que más que consolidar su quehacer funcional ha provocado disfuncionalidades sobre todo en la coordinación de unidades administrativas responsables de información registral, catastral y de autorización del suelo.

Aunado a lo anterior, aspectos fundamentales que rodean el desarrollo de procesos operativos, la calidad de profesionalización del personal, y sobre todo la integración, comunicación e interoperabilidad de plataformas, también han atenuado el sentido de su vinculación impactando por consiguiente en los niveles de atención a la ciudadanía, y en el establecimiento de mejores indicadores de desempeño y de gestión institucional, entre las más representativas.

En razón de ello, se han determinado algunas líneas de acción orientadas a reforzar el ámbito de actuación de las funciones integrantes de la administración territorial, considerando para ello el desarrollo de al menos 17 propuestas identificadas en las vertientes de carácter estratégico, de colaboración interinstitucional, de intercambio de información y de ejecución de programas, con la finalidad de impulsar estrategias de actuación que incidan en la administración territorial y, por ende, en su conexión con procesos de administración urbana.

II. Líneas de acción propuestas para la administración del territorio

A. De carácter estratégico:

- 1) Definición de una estrategia nacional de modernización administrativa de carácter territorial impulsada desde lo local y en coordinación con autoridades federales involucradas en el tema.

- 2) Revisión de los modelos operativos de Registro Público y de Catastro alineados a elementos de desarrollo urbano y con base en las leyes generales para Armonizar y Homologar los Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales y los Catastros; así como de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial.
- 3) Actualización de lineamientos específicos del Programa de Modernización y Vinculación de Registros Públicos y Catastros que privilegien la vinculación integral de las funciones relacionadas con antelación, así como los apoyos que se requieran para su atención.
- 4) Formalización de compromisos de las autoridades estatales para culminar la constitución de organismos descentralizados de carácter registral con orientación vinculatoria hacia las funciones de catastro y de suelo, respectivamente.
- 5) Instauración de mecanismos de gobernanza y de participación ciudadana que incidan en la formulación de políticas y directrices, así como en el seguimiento, control y evaluación del proceso de administración territorial a nivel nacional.
- 6) Incorporación de programas de acciones de cartografía digital con la asesoría y estándares establecidos por el INEGI a efecto de apoyar el análisis, integración, explotación y consulta de la información del territorio.

B. De colaboración interinstitucional:

- 1) Formalización de un acuerdo nacional a suscribir, en una primera instancia, entre la Federación y las entidades federativas, con el compromiso de apoyar la modernidad de las funciones adscritas a la administración del territorio.
- 2) Suscripción de convenios entre las autoridades locales de cada entidad federativa para generar compromisos de modernidad, de vinculación funcional y de intercambio de información que apoye a la estrategia definida en el inciso anterior.

- 3) Instrumentación de convenios de colaboración entre autoridades estatales y municipales para consolidar la instrumentación de la política de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
- 4) Apoyo formal de las autoridades estatales y municipales para la ejecución de iniciativas de modernización, a fin de difundir buenas prácticas y experiencias a nivel nacional, así como para apoyar aquellas entidades federativas que aún encuentran rezagos en sus procesos de modernización.
- 5) Instrumentación de mecanismos de coordinación entre instituciones de los órdenes de gobierno estatal y municipal en procesos de inventario y valuación de inmuebles, actualización de valores y recaudación de impuestos, entre otros.

C. De intercambio de información:

- 1) Culminación de trabajos de empatía en la información registral, catastral y uso del suelo, mediante la instauración de comisiones u órganos colegiados locales con capacidad técnica y autoridad suficientes para iniciar el desarrollo de acciones en esta materia.
- 2) Actualización permanente de la información y de los mapas temáticos del territorio para confirmación y deslinde de tierras, uso y destinos del suelo, identificación de inmuebles y de áreas de riesgos, principalmente.

D. De ejecución de programas:

- 1) Establecimiento de una bolsa o canasta de recursos de origen público y privado, aplicable por ejercicio fiscal, destinado a acciones de modernización por entidad federativa.
- 2) Alineamiento de procesos, interoperabilidad y de infraestructura informática junto con acciones de gestión de la calidad que beneficien en tiempos reales la prestación de los servicios hacia los usuarios.

- 3) Culminación de acciones de migración del acervo documental que permitan su preservación, guarda y custodia.
- 4) Capacitación sistemática a personal orientada al mejoramiento de las habilidades gerenciales, de conocimientos y de ética en el servicio.

La instrumentación de las líneas de acción identificadas están encaminadas a reforzar no solamente los aspectos normativos, técnicos y de procesos que deben tener para lograr las áreas de registro público, de catastro y de suelo para la adecuada sistematización de la información que por separado generan, a la vez que acompañar estrategias que sean definidas en la política de desarrollo urbano y que contribuyan a una mejor administración urbana, por cuanto toca a aquellos aspectos relacionados con infraestructura, equipamientos, servicios y vivienda.

Uno de los pasos fundamentales que puede asegurar la integración y armonización del proceso de administración territorial, descansa en continuar con la modernización y vinculación de las funciones de registro y catastro para, posteriormente, enfocar los esfuerzos para compatibilizarlos con aquellas acciones de modernidad que ejecuten las áreas responsables de la asignación de usos de suelo.

Por ende, el rol que juega la participación de los gobiernos locales y, sobre todo, de su capacidad y voluntad para estrechar relaciones de coordinación intergubernamental es crucial en esta estrategia, toda vez que al garantizar el cumplimiento de compromisos y arreglos institucionales se estará asegurando un mejor intercambio de información del territorio y la toma de decisiones en procesos de desarrollo urbano, todo lo cual abonará en el incremento del valor del patrimonio y propiciará efectos multiplicadores en beneficio de la sociedad.

Es de destacarse que la puesta en marcha de esta estrategia de modernidad no solamente permitirá robustecer los temas de

territorio y de administración, sino también generará diversas repercusiones que a continuación se enuncian:

III. Efectos inmediatos derivados de una adecuada administración del territorio

- a. Plena identificación de inmuebles conforme a su estatus jurídico, pleno conocimiento de la realidad física y adecuada asignación de usos y destinos de suelo que impactan en el valor patrimonial y económico inmobiliario.
- b. Contribución en la intervención del suelo y en la identificación de espacios de acuerdo con su vocación productiva.
- c. Establecimiento de mejores condiciones para la toma de decisiones de agentes públicos y privados interesados en la canalización de inversiones.
- d. Disminución en el riesgo de operaciones asimétricas relacionadas con la ocupación irregular del suelo.
- e. Mejores condiciones para la consulta de información pública de inmuebles identificados y formalizados.
- f. Palanca eficaz para que las transacciones de activos inmobiliarios coadyuven al desarrollo de actividades productivas.
- g. Vehículo de información fundamental para la mejor identificación del territorio.
- h. Apoyo en la instrumentación de políticas y directrices asociadas al proceso de desarrollo urbano y de la vivienda.
- i. Coadyuvante en la transferencia de información estratégica en temas específicos de:
 - ✓ Combate a la delincuencia.
 - ✓ Protección civil
 - ✓ Mapas de riesgos
 - ✓ Cuestiones ambientales

Conclusiones

El éxito de una adecuada administración del territorio depende en buena medida del alineamiento que tengan las funciones a

cargo del registro público, del catastro y de la administración del suelo, sin pasar por alto su necesaria modernización funcional y operativa, a fin de que se constituyan en ejes para la toma de decisiones en la ocupación de espacios que contribuyan al desarrollo económico.

Asimismo, se ha destacado que esta relación resulta importante para la identificación del territorio especialmente para el intercambio de información asociada al control de las operaciones inmobiliarias, y en las que debe asegurarse su cotejo en atención a la realidad física de los inmuebles y a los diversos usos de suelo asignados.

Si bien las funciones analizadas son corresponsables en términos de la información que brindan de las características observa una determinada circunscripción geográfica, es necesario apuntalar sus procesos de modernización como parte de una estrategia que armonice integralmente acciones orientadas al conocimiento de la realidad territorial y, por ende, contribuya a la ejecución de la política pública de desarrollo urbano.

En ese sentido, se requiere del concurso de las autoridades federales, estatales y municipales para impulsar y culminar estas acciones, con planes de trabajo de mediano y largo plazo, así como con la adecuada asignación de apoyos financieros dirigidos a resolver las diversas áreas de oportunidad que tienen las funciones citadas, con el objeto de consolidar la estrategia integral de modernidad y, con ello, contribuir a la ejecución de una verdadera política de ordenación del territorio

Con ello, la vinculación pretendida impacta en la generación de plusvalías, en el financiamiento de infraestructuras, en el valor de los inmuebles, en el acceso de créditos y en la recaudación de mayores ingresos que le permitan a la autoridad realizar erogaciones por concepto de la prestación de servicios públicos o de obras a favor de la ciudadanía.

La ejecución de este tipo de líneas de acción sumadas al compromiso de una adecuada coordinación intergubernamental

permitirá consolidar una visión de largo plazo y en donde el territorio se consolide como el activo importante en la política pública señalada, justifique el quehacer del Estado mexicano y de sus instituciones y contribuya a la consolidación de vocaciones productivas, entre otras aristas de análisis que fueron abordadas.

Referencias

- Kelsen, Hans. (2000). Teoría General del Estado, Fondo de Cultura Económica, México.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. (2013). México.
- Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018. (2013) México.
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018. (2014). México.
- <http://www.sedatu.gob.mx>

2.6 Evaluación de la capacidad de gestión del Estado mexicano en materia de cultura. Los retos de la creación de la Secretaría de Cultura.

Porfirio Mauricio Gutiérrez Cortés

Introducción

El 19 de junio de 2017 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Cultura y Derechos Culturales. Para la comunidad cultural y de creadores de nuestro país resultó un acontecimiento agridulce. Por un lado, se reconocía la importancia de un sector, que no sólo ha sido parte sustantiva de la construcción de la identidad nacional, sino que al día de hoy genera un importante aporte al desarrollo económico nacional. Aunque por otro, la Ley deja insatisfechos a quienes reconocen en éste, un instrumento que protege y asegura el ejercicio de los llamados derechos culturales, mas no genera por sí misma mecanismos específicos para la tan anhelada promoción y creación artística.

En las lecturas hechas en su momento, se destacó la importancia de la creación de la Secretaría de Cultura Federal como un logro que remontaba al ideario vasconcelista encajado en el imaginario colectivo en relación a la educación, la cultura y las bellas artes. No obstante las críticas a esta misma decisión hicieron notar las aparentes debilidades de un entramado institucional que nació a la luz de grandes inconformidades en materia de derechos laborales por parte de los trabajadores del sector, al respecto de los débiles o casi nulos mecanismos fiscales para el impulso de la creación artística, serias inconformidades sobre los propios dirigentes de esta reforma desde el ejercicio de la autoridad del sector cultural, los grandes problemas resultado de un sistema centralista del que formó parte el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; hasta las evidentes insuficiencias presupuestarias que se mostraron como parte del corazón de esta reforma que daban luz a una realidad que

sintetiza lo evidente: el mundo manifiesta una realidad a la que el entramado institucional del Estado mexicano debía enfrentar en uno de los sectores de menor rango en la agenda política, pero sobre el cual se destaca hoy una condición que lo vincula al desarrollo económico del país.

Para algunos, transcurrió todo el siglo XX para que el Congreso reconociera la importancia de un sector vital para la vida nacional. Para otros, es el resultado de reformas en el derecho internacional que han dado lugar al reconocimiento de manifestaciones plurales, democráticas de la vida social contemporánea; siendo así los derechos culturales parte de los llamados derechos humanos de tercera generación.

Al tiempo, una necesaria reforma a un sector de responsabilidad gubernamental que se había creado a fuerza de coyunturas desde el lejano pero vital trabajo de la administración del Presidente Díaz en la manifestación de la importancia nacional de rescatar nuestra identidad, pasando por la reafirmación de los derechos sociales constitutivos de nuestra nación manifestados en la Constitución de 1917, el proyecto moderno fundacional encabezado por José Vasconcelos. Seguido de la creación de instituciones y normas a lo largo de la primera mitad del siglo XX; hasta la creación, en el seno de la Secretaría de Educación Pública del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes en el sexenio del presidente Salinas de Gortari. Para finalmente reordenarlo con la elevación del sector cultural a rango de Secretaría y de Ley General.

En todo caso, parece que nos encontramos en una etapa inicial en cuanto al reconocimiento de un derecho, tanto como en cuanto al reconocimiento de las condiciones a las que se enfrenta el Estado mexicano y el Gobierno de la República para enfrentar el reto de diseñar una estructura que posibilite el ejercicio de este derecho y de forma paralela el impulso de un sector.

Ello se manifiesta en una brecha de múltiples dimensiones. Por un lado la que se ha expresado por décadas en la generalidad

de la literatura sobre el tema, relacionado con la atención a la formación de agentes culturales, que ha ocupado el centro de la discusión y de la acción institucional misma del CONACULTA, dirigido hacia el diseño de proyectos productivos comunitarios. Tanto como la vitalidad actual de temas específicos como las industrias culturales.

Por otro, sin duda, es importante hacer referencia central a las necesidades de desarrollo de infraestructura, la optimización de la existente y las políticas y mecanismos para el rescate y promoción de nuestro patrimonio cultural. De ahí a los problemas en el financiamiento del arte y la cultura, la importancia de la cultura como instrumento de transformación social, y los muchos otros temas vinculados con el proceso creativo mismo.

Frente a ello, el objetivo de este texto, y de la investigación que le acompaña desde las Facultades de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México y de la Universidad Nacional Autónoma de México, no está relacionado con el estudio de los procesos creativos ni las manifestaciones culturales desde un plano estético, de trascendencia social intrínseca, ni de evaluación de programas específicos.

El tema se toma desde un principio administrativo y de diseño institucional que encuentra su origen en una premisa: el reconocimiento de la responsabilidad del Estado mexicano sobre el tema y la creación de la respuesta de gobierno que le corresponde, frente a un contexto que demandó la urgencia de la adecuación de su entramado institucional. Es decir, desde una perspectiva de políticas públicas. Se distingue la complejidad jurídica y programática, que se tienen contempladas, pero por cuestiones de espacio no se tocan en este documento.

De esta manera se propone el análisis, inicialmente normativo, de las transformaciones del sector cultural como atribución del Poder Ejecutivo, respuesta a un mandato constitucional expresado principalmente en el artículo 4º; y analizar las condiciones institucionales y organizacionales desde las que se

buscará enfrentar, a partir del sexenio en curso, los problemas y demandas específicos que se derivan de su entorno específico.

Este documento es pues, parte de un estudio primigenio, que tiene por objetivo específico, reconocer algunas de las bases necesarias para plantear el análisis del sector cultural por parte del Estado mexicano.

I. Condición de un derecho

Los derechos culturales son parte de la segunda generación de Derechos Humanos y se refieren de manera general al derecho de todos los seres humanos a participar en la vida cultural, así como a compartir y beneficiarse de los adelantos científicos y tecnológicos. De manera particular integran los llamados Derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). “Los DESCA son los derechos humanos tendientes a satisfacer las necesidades elementales de las personas para alcanzar el máximo nivel posible de vida digna desde los ámbitos de la salud, la educación, el trabajo, la seguridad social, la vida en familia y el disfrute de un medio ambiente sano, entre otros.” (CHDH, 2015: 5)

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2009) los DESCA son:

- Derecho a un nivel de vida adecuado. Incluye derechos a la alimentación, protección contra el hambre, vivienda adecuada, agua, saneamiento y medio ambiente sano.
- Derecho a la salud.
- Derecho a la educación. Que incluye el derecho a la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y media superior obligatorias
- Derechos laborales
- Derecho a la seguridad social y a la protección social
- Derecho a la protección de la familia
- Derechos ambientales, y los
- Derechos culturales.

Además de su generalidad referida en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1966, se encuentran contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del mismo 1966, y que fuera ratificado en la administración del presidente José López Portillo el 23 de marzo de 1981. En esta Declaración se considera, por ejemplo:

Art 1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen, asimismo, a su desarrollo económico, social y cultural.

Art. 3 Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto

Art. 15

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:

a) Participar en la vida cultural;

b) Gozar de los beneficios del progreso científico de sus aplicaciones;

c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.

4. Los Estados Partes en el Presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales. (DUDH, 1966)

Como puede observarse en la literatura sobre el tema, tanto los DESCAs como los derechos culturales han sido recogidos de diversas formas para su atención y respeto en numerosos instrumentos legales, tales como las Constituciones de los

estados miembros de la ONU. Frente a ello, en 2007 se recogen estas experiencias a fin de clarificar el lugar que ocupan los derechos culturales en el seno del sistema de los derechos humanos en el mundo.

Este documento será conocido como la Carta de los Derechos Culturales, o Carta de Friburgo a fin de contribuir de manera significativa en el reconocimiento, respeto, protección y ejercicio pleno de los derechos culturales en el mundo.

Esta declaración constituirá uno de los principales instrumentos para la defensa de los derechos culturales, de manea que hace explícitos los esfuerzos por su reconocimiento y mecanismos de defensa, así como mostrar la dimensión vinculante tanto del concepto de cultura, como de los derechos culturales con otros derechos humanos.

Es en esta declaración en donde podemos reconocer el papel de los derechos culturales en la vida democrática contemporánea. Destaca, por ejemplo, su importancia y vinculación con la prevención de la guerra y la violencia, la defensa de la identidad cultural y la diversidad; se hace referencia a las comunidades culturales, y la importancia de vigilar y procurar el acceso a la cultura, la vida cultural en tanto sus dimensiones sociales. Así pues, manifiesta la responsabilidad compartida de integración de actores de los sectores público, privado y social; así como la necesidad de diseñar mecanismos que logren su inserción en otros instrumentos legislativos, institucionales para controlar y promover su desarrollo

Es pues, la manifestación contemporánea del ejercicio de un derecho, más que del reconocimiento de una labor estética. Al reconocer nuestro país el documento, se generará una agenda de vinculación internacional muy importante. Lo cual será guía importante para reconocer la transformación de la agenda del sector en nuestro país.

En esta declaración encontramos elementos que serán determinante para la construcción o identificación de agendas. Por ejemplo, en su artículo 2 señala

- a. El término “cultura” abarca los valores, las creencias, las convicciones, los idiomas, los saberes y las artes, las tradiciones, instituciones y modos de vida por medio de los cuales una persona o un grupo expresa su humanidad y los significados que da a su existencia y a su desarrollo
- b. La expresión “identidad cultural” debe entenderse como el conjunto de referencias culturales por el cual una persona, individual o colectivamente, se define, se constituye, comunica y entiende ser reconocida en su dignidad;
- c. Por “comunidad cultural” se entiende un grupo de personas que comparten las referencias constitutivas de una identidad cultural común, que desean preservar y desarrollar

Así también como en lo relativo al acceso y participación en la vida cultural:

Art. 5

a. Toda persona, individual y colectivamente, tiene el derecho de acceder y participar libremente, sin consideración de fronteras, en la vida cultural a través de las actividades que libremente elija.

b. Este derecho comprende en particular:

- La libertad de expresarse, en público o en privado, en lo o los idiomas de su elección;*
- La libertad de ejercer, de acuerdo con los derechos reconocidos en la presente Declaración, las propias prácticas culturales, y de seguir un modo de vida asociado a la valorización de sus recursos culturales, en particular en lo que atañe a la utilización, la producción y la difusión de bienes y servicios;*
- La libertad de desarrollar y compartir conocimientos, expresiones culturales, emprender investigaciones y participar en las diferentes formas de creación y sus beneficios;*

- *El derecho a la protección de los intereses morales y materiales relacionados con las obras que sean fruto de su actividad cultural.*

En esta materia existen otros tratados internacionales donde se establecen derechos culturales, por ejemplo:

- a. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.*
- b. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador".*
- c. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). (DUDH, 1966)*

Por otro lado, dado su carácter vinculante, su protección se encuentra relacionada también con otros tratados internacionales en materia de derechos civiles como:

- a. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (DUDH, 1966: art. 5);
- b. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (DUDH, 1966: art. 13);
- c. Convención sobre los Derechos del Niño (DUDH, 1966: art. 31); y la
- d. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (DUDH, 1966: artículo 30).

A partir de estos elementos podríamos decir que el derecho a la cultura puede distinguirse por las cualidades siguientes (CDHDF, 2011: 7):

- a. Protege el acceso a los bienes y servicios culturales;
- b. Protege el disfrute de los mismos, y
- c. Protege la producción intelectual

II. Marco jurídico mexicano.

Para nuestro país, la construcción institucional de lo que hoy representa el sector cultural ha sido resultado tanto de las obligaciones derivadas de estos y otros instrumentos

internacionales, como de nuestro propio contexto político y de reconocimiento de la importancia de la riqueza y diversidad cultural de nuestro pueblo y sus manifestaciones.

Se ha traducido de manera particular en un entramado legal para regular actividades específicas como la industria cinematográfica, el patrimonio nacional, el impulso a la actividad creativa desde las bellas artes, el fomento a la lectura, entre muchos otros. Ello ha dado lugar a la creación de instituciones que han sido respuesta a condiciones políticas y de estrategia de gobierno particulares. De las cuales no ahondaremos en este espacio; que se han sumado a prácticas administrativas y de usos y costumbres de accionar político, de políticas públicas, administración de recursos y negociación propios de nuestros sistemas político y administrativo.

En esa lógica es importante distinguir el carácter normativo de la acción del Estado mexicano. Articulada desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la capacidad de regular o de actuar discrecionalmente respecto de la norma en el proceso de toma de decisiones, parte de la importancia de nuestra Carta Magna.

Caracterizada por el reconocimiento de garantías individuales, la Constitución de 1917 enmarcaría la generación de un Estado social. Este que no sólo nos diferenciaría del resto del continente, sino sería la pieza angular del desarrollo político del país. Siendo así, en palabras de Salazar Ugarte un momento, un documento y una norma. En la cual se lee no sólo los antecedentes y particularidades irrepetibles de la historia de México, sino también la construcción de su devenir. (Salazar U, 2017: 11)

A partir de su entramado de garantías, reformas en derechos en la gran reforma de Derechos Humanos en 2011, la Constitución ha posibilitado la inclusión de derechos ampliados y nuevos. Por mencionar algunos señalemos el derecho de voto para la mujer, la representación proporcional, la autonomía universitaria,

la seguridad social, los derechos de los niños y niñas, la protección de datos personales, entre muchos otros. Todos ellos han implicado una serie de reformas que comienzan con el texto Constitucional y continúan con un proceso, no siempre expedito ni homogéneo de armonización jurídica y de diseño de mecanismos de reglamentación y regulación.

Señalo esto para puntualizar un elemento clave para explicar el actual modelo del sector cultural. Podría decirse que, en el entramado de estos derechos sociales, el derecho a la cultura y la determinación de atribuciones para su procuración se manifiestan en un sentido transversal. En ese sentido, no se encuentra previsto en un solo artículo constitucional, y debía ser interpretado de manera transversal por distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Por ejemplo, en lo referente a la creación intelectual, los artículos 6°, 7° y 28° hacen referencia a la libertad de expresión y derechos de autor, Mismos que son regulados por la Ley Federal de Derechos de Autor y la Ley de Propiedad Industrial. Por su parte la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, estaba vinculada al artículo 73. Y en referencia al desarrollo histórico de la atención a la cultura, en el artículo 3° se hace referencia a la responsabilidad del Estado en el fortalecimiento y difusión de la cultura, la ciencia y la tecnología.

A través de las reformas Constitucionales podemos visualizar entonces la transformación del entramado de derechos. En lo particular, un cambio vital en materia cultural tuvo lugar a partir de la reforma al artículo 4°. Más que llenar un vacío, como algunos han señalado, forma parte de un proceso de re estructuración en cuanto al reconocimiento de la responsabilidad del Estado en la materia, así como de la transformación administrativa y normativa de su respuesta. Esto al acentuar la importancia de la regulación del derecho al acceso a los bienes y servicios culturales.

El artículo en mención ha sido objeto de 14 reformas a lo largo de 100 años de vigencia del texto constitucional de 1917. Desde la redacción original que hacía mención a la libertad de profesión, ha sido adecuado para dar cabida a manifestaciones esenciales para la determinación de la igualdad.

Cada una de estas 14 reformas ha sido reflejo del derecho, pero también de la transformación de la vida nacional. Destacan en ese sentido reformas que han sido referente de derechos sociales, económicos y culturales.

Destacan algunas de ellas, por ejemplo:

1ª Reforma DOF 31-12-1974

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos

3ª Reforma DOF 03-02-1983

Se adiciona un párrafo penúltimo

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución

6ª Reforma DOF 28-06-1999

Se adiciona un párrafo 5º

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

13ª Reforma DOF 08-02-2012

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho.

Y en materia específica relacionada con derechos culturales, no sólo la reforma de 2006, sino también:

5ª Reforma DOF 28-01-1992

La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas los usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

9ª Reforma DOF 30-04-2009

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

10ª Reforma DOF 12-10-2011

Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.

Aunque algunos ponen el acento en la importancia del artículo 4º, se ha acompañado de dos reformas constitucionales más en la materia que no son de alcance menor. Así, las reformas al artículo 73, respecto de las facultades del Congreso señalan

Reforma de 30-04-2009

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de

minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma. XXVI. a XXIX-N. ... XXIX-Ñ. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal coordinarán sus acciones en materia de cultura, salvo lo dispuesto en la fracción XXV de este artículo. Asimismo, establecerán los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo noveno del artículo 4o. de esta Constitución.

Reforma de 12-10-2011

Artículo 73. (...) I a XXIX-I (...) XXIX-J. Para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o. de esta Constitución, estableciendo la concurrencia entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios; así como de la participación de los sectores social y privado;

XXIX-Ñ. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de cultura, salvo lo dispuesto en la fracción XXV de este artículo. Asimismo, establecerán los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo décimo segundo del artículo 4o. de esta Constitución.

De manera sintética, estos dos procesos de reformas no sólo asientan el reconocimiento de un derecho, sino perfilan un sistema de competencias concurrentes entre los órdenes de gobierno, y dos de los poderes de la Unión. Así, se comienza el trazo de un camino de replanteamiento institucional y organizativo.

Esto, además de la importancia que señalamos, permite visualizar una problemática de fondo y es la necesidad de ir definiendo los espacios necesarios de regulación. Lo cual se tocará líneas más adelante.

A partir de estas reformas, lo cultural se convierte en materia concurrente, y no exclusiva de la Federación. El ejercicio de las facultades para su atención es materia de autoridades de los tres ámbitos de gobierno, de acuerdo con su marco de atribuciones.

Como señala Cacho Pérez “Hay materias que son de competencia federal y cuyo ejercicio le corresponde de manera exclusiva a las autoridades federales. Esas materias se señalan expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Conforme a lo previsto en el artículo 124 Constitucional, todo lo que no está reservado a la Federación es competencia de los Estados o de la Ciudad de México, según corresponda” (Pérez, C,2017: 69). Con lo que se aclara el alcance de las reformas al 73 Constitucional y se faculta al Congreso para expedir la ley reglamentaria del propio artículo 4° en la materia.

Tanto en materia normativa, como de alcance de ejercicio presupuestario, facultades de coordinación efectiva con la Federación, entre otros, estas reformas y la consecuente publicación de la Ley reglamentaria, van a representar un reto de gran des magnitudes para las entidades federativas en este nuevo entramado institucional.

Así, por ejemplo, en el ámbito de las atribuciones para legislar en materia de patrimonio, no obstante lo que señale la Ley, las entidades deberán vigilar el proceso de atención a lo que resulte de su competencia y generar las facultades a sus

organismos responsables para su atención. Ello implicará un proceso de reformas orientado hacia la armonización jurídica correspondiente, conforma a las atribuciones a los legislativos y ejecutivos locales. Lo cual pone en evidencia la ausencia de leyes reglamentarias en materia cultura en casi todos los estados de la federación, a excepción de la Ciudad de México, que lo ha elevado a rango constitucional.

a) La Secretaría de Cultura y su primer diseño normativo

El 9 de diciembre del 2015, se aprobó en el seno de la comisión de cultura y cinematografía de la cámara de diputados la iniciativa del titular del Ejecutivo Federal que crea la Secretaría de Cultura. Ésta fue aprobada por la cámara de diputados el 10 de diciembre del mismo año y el 15 del mismo mes fue avalada por el Senado de la República para su promulgación. Lo cual sucedió el 17 de diciembre de 2015 en el Diario Oficial de la Federación.

De acuerdo con lo correspondiente, en términos administrativos, ese mismo día se publica el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes para crear la Secretaría de Cultura”. Con ello, desaparece el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y se ordena la creación de la Secretaría de Cultura.

Ello implica una importante y compleja transformación de un organismo administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, creado por decreto presidencial el 7 de diciembre de 1988, a una dependencia del Poder Ejecutivo Federal con carácter de Secretaría de Estado. Para ello se reformó un conjunto inicial de leyes a fin de dar sentido a la transformación de las facultades de la nueva secretaría.

Así, de acuerdo con el decreto se reformaron:

- Los artículos 26; 38, fracciones II, IX, XXVIII, XXIX y XXX Bis; se ADICIONA el artículo 41 Bis, y se DEROGAN las

fracciones X, XII, XIV, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI y XXII del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- Los artículos 2, párrafo décimo cuarto; 5, apartados A y B; 6, párrafo primero; 11, párrafo primero; 12; 14, fracciones I, II, IX y X; 19 y 20, párrafo primero, y se ADICIONAN un segundo párrafo al artículo 6 y una fracción II Bis al artículo 14 de la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro
- El artículo 15, inciso r) de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- Los artículos 14, párrafo primero y 16, párrafo segundo, numerales 1 y 5 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas
- Los artículos 36, párrafo primero y 45, fracción VII, y se ADICIONA la fracción V Bis al artículo 36 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
- Los artículos 25, párrafo primero; 26, párrafo primero, y 44, párrafo primero y se ADICIONA la fracción III Bis al segundo párrafo del artículo 44 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad
- Los artículos 7, fracción XIII y 21 de la Ley General de Turismo
- Los artículos 6, fracción III; 35; 44; 45; 48; 108 y 123, así como la denominación del Capítulo VII; se ADICIONAN la fracción II Bis al artículo 6, y un Capítulo VII Bis denominado “Premio Nacional de Artes y Literatura” que comprende los artículos 51-A a 51-H,
- Se deroga el segundo párrafo del artículo 46 de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles
- Los artículos 41, párrafo primero, fracción I y sus incisos g) y h); 52, y 53, párrafo primero de la Ley Federal de Cinematografía
- Los artículos 12, fracción XIII; 14, fracciones VI y IX, y 48, párrafo tercero y se ADICIONA un párrafo tercero al artículo 48, recorriéndose los actuales párrafos tercero, cuarto y quinto para ser párrafos cuarto, quinto y sexto, respectivamente de la Ley General de Educación

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

- El artículo 20, párrafo primero de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público
- El artículo 7o.-D, párrafo primero de la Ley del Servicio de Administración Tributaria
- Los artículos 147, 208 y 211 de la Ley Federal del Derecho de Autor,
- Los artículos 3o.; 5o.; 7o., párrafo primero; 10, fracciones I, II y III en su inciso c); 11; 12, párrafos segundo y tercero; 15 y 16 de la Ley General de Bibliotecas
- Los artículos 23, fracción III y 30, incisos i. y j., se ADICIONAN el artículo 17 Bis, y el inciso k del artículo 30, y se DEROGAN las fracciones IV, V, VI y VII del artículo 17 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores,
- Los artículos 2, fracción II; 23, último párrafo; 30, párrafos primero y tercero; 62, fracción V; 64, párrafo tercero; 79, fracción VIII; 81, párrafo primero; 83, fracciones III, VI, segundo párrafo y VII; 103; 104, párrafo segundo, y 105 de la Ley General de Bienes Nacionales
- Los artículos 39 Bis y 40 de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales
- El artículo 218 y se ADICIONA el artículo 218 Bis de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión
- Los artículos 1o.; 2o., segundo párrafo, fracciones V, XI y XVII; 6o. y 7o., fracciones III, VII, IX, X y XII de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia
- Los artículos 2o., primer párrafo y su fracción II; 7o.; 8o.; 10; 12; 15 y 16 de la Ley que Crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura

De esta forma, se transfieren y amplían las facultades que en materia de fomento, preservación y desarrollo de las áreas culturales de la nación tuviera a su cargo el CONACULTA hacia la Secretaría de Cultura. Lo cual se observa en la siguiente comparación.

En el Decreto por el que se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública para ejercer las atribu-

ciones de promoción y difusión de la cultura y las artes, se le dotan de las siguientes atribuciones:

- I Promover y difundir la cultura y las artes;*
- II Ejercer, conforme a las disposiciones legales aplicables, las atribuciones que corresponden a la Secretaría de Educación Pública en materia de promoción y difusión de la cultura y las artes;*
- III Coordinar, conforme a las disposiciones legales aplicables, las acciones de las unidades administrativas e instituciones públicas que desempeñan funciones en las materias señaladas en la fracción anterior, inclusive a través de medios audiovisuales de comunicación;*
- IV Dar congruencia al funcionamiento y asegurar la coordinación de las entidades paraestatales que realicen funciones de promoción y difusión de la cultura y las artes, inclusive a través de medios audiovisuales de comunicación, agrupadas o que se agrupen en el subsector de cultura de la Secretaría de Educación Pública;*
- V Organizar la educación artística, bibliotecas públicas y museos, exposiciones artísticas, y otros eventos de interés cultural;*
- VI Establecer criterios culturales en la producción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial;*
- VII Fomentar las relaciones de orden cultural y artístico con los países extranjeros, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y decidir, o en su caso opinar sobre el otorgamiento de becas para realizar investigaciones o estudios en estas materias,*
- VIII Planear, dirigir y coordinar las tareas relacionadas en las lenguas y culturas indígenas; fomentar la investigación en estas áreas y promover las tradiciones y el arte popular;*
- IX Diseñar y promover la política editorial del subsector de cultura y proponer directrices en relación con las Publicaciones y programas educativos y culturales para televisión; y*
- X Las demás que determine el Ejecutivo Federal y las que le confiera el Secretario de Educación Pública. (Decreto por el que se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1988)*

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

Y para la realización de sus fines, se determina que contará con los recursos:

I. Los bienes destinados o utilizados por la Secretaría de Educación Pública a la promoción y la difusión de la cultura y las artes, y

II El presupuesto anual que se le autorice, dentro del presupuesto de la Secretaría de Educación Pública. El Consejo podrá percibir, conforme a las disposiciones legales aplicables, los ingresos derivados de los servicios que preste, hasta por los montos que a tal efecto se le hubieren autorizado. (Decreto por el que se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1988)

En contraste en cuanto al alcance, facultades y capacidades de acción, las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reconocen la correspondencia de la Secretaría de Cultura del despacho de los asuntos siguientes:

A la Secretaría de Cultura corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Elaborar y conducir la política nacional en materia de cultura con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

II. Conservar, proteger y mantener los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la Nación;

III. Conducir la elaboración del Programa Nacional de Cultura, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, así como su implementación y evaluación;

IV. Coordinar, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, las acciones que realizan las unidades administrativas e instituciones públicas pertenecientes a la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal en materias de:

a) Investigación científica sobre Antropología e Historia relacionada principalmente con la población del país y con la conservación y restauración del patrimonio cultural,

arqueológico e histórico, así como el paleontológico; la protección, conservación, restauración y recuperación de ese patrimonio y la promoción y difusión de dichas materias, y b) Cultivo, fomento, estímulo, creación, educación profesional, artística y literaria, investigación y difusión de las bellas artes en las ramas de la música, las artes plásticas, las artes dramáticas y la danza, las bellas letras en todos sus géneros y la arquitectura;

V. Organizar y administrar bibliotecas públicas y museos, exposiciones artísticas, congresos y otros eventos de interés cultural;

VI. Proponer programas de educación artística a la Secretaría de Educación Pública, que se impartan en las escuelas e institutos oficiales, incorporados o reconocidos para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares;

VII. Diseñar estrategias, mecanismos e instrumentos, así como fomentar la elaboración de programas, proyectos y acciones para promover y difundir la cultura, la historia y las artes, así como impulsar la formación de nuevos públicos, en un marco de participación corresponsable de los sectores público, social y privado;

VIII. Promover los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones;

IX. Planear, dirigir y coordinar las tareas relacionadas con las lenguas indígenas, así como fomentar su conservación;

X. Promover e impulsar la investigación, conservación y promoción de la historia, las tradiciones y el arte popular;

XI. Fomentar las relaciones de orden cultural con otros países; facilitar la celebración de convenios de intercambio de educandos en las especialidades de las artes y la cultura universal; y definir la proyección de la cultura mexicana en el ámbito internacional, tanto bilateral como multilateral, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores;

XII. Promover la producción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial temas de interés cultural y artístico y de aquéllas tendientes al mejoramiento cultural y la propiedad de las lenguas nacionales, así como diseñar, promover y proponer directrices culturales y artísticas en dichas producciones;

Fracción reformada DOF 24-04-2018

XIII. Dirigir y coordinar la administración de las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal, que transmitan programación con contenido preponderantemente cultural, con exclusión de las que dependan de otras dependencias;

XIV. Estimular el desarrollo y mejoramiento del teatro en el país, así como organizar concursos para autores, actores y escenógrafos;

XV. Otorgar becas para que los estudiantes de nacionalidad mexicana puedan realizar investigaciones o completar ciclos de estudios relacionados con las artes en el extranjero;

XVI. Promover e impulsar, en coordinación con otras dependencias, el uso de las tecnologías de la información y comunicación para la difusión y desarrollo de la cultura, así como de los bienes y servicios culturales que presta el Estado, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa, conforme a las disposiciones aplicables;

XVII. Ejercer todas las atribuciones que la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal sobre Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos establecen respecto de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, así como respecto de las zonas de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos;

XVIII. Organizar, controlar y mantener actualizado el registro de la propiedad literaria y artística, así como ejercer las facultades en materia de derechos de autor y conexos de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal del Derecho de Autor;

XIX. Formular el catálogo del patrimonio histórico nacional;

XX. Formular y manejar el catálogo de los monumentos nacionales;

XXI. Organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías, a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país;

XXII. Establecer Consejos Asesores, de carácter interinstitucional, en los que también podrán participar especialistas en las materias competencia de la Secretaría;

XXIII. Elaborar y suscribir convenios, acuerdos, bases de coordinación y demás instrumentos jurídicos con órganos públicos o privados, nacionales e internacionales, en asuntos de su competencia, y

XXIV. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos. (LOAPF, 1976: Art 41 Bis

Es decir, las correspondientes y necesarias para su integración como cabeza de sector en atención a un marco jurídico que comprende cerca de 300 disposiciones directas aplicables que van de decretos a reglamentos, leyes, acuerdos, etc., ello sin mencionar las correspondientes a sus funciones adjetivas en materia fiscal, laboral, etc. Todo ello enmarcado en la nueva Ley General de Cultura y Derechos Culturales. Misma que sería finalmente publicada el 19 de junio de 2017 en el Diario Oficial de la Federación.

Esto luego de que se encargara a la Comisión de Cultura y Cinematografía de la LXIII Legislatura, y la Junta de Coordinación Política, la creación de un Consejo Técnico con el objetivo de dotar los instrumentos necesarios y recuperar y sistematizar opiniones especializadas para la construcción de la iniciativa de Ley Reglamentaria del párrafo décimo segundo del artículo 4° y la fracción XXIX-Ñ del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicho Consejo fue el encargado de generar las convocatorias públicas de participación, así como la realización de ocho audiencias públicas orientadas a la creación de una Ley de Cultura. Lo cual dio como resultado un Documento Orientador y una Iniciativa con Proyecto de Decreto para expedir la Ley de Derechos Culturales.

En términos generales, la Ley General de Cultura y Derechos Culturales es un esfuerzo por reconocer las bases de reconocimiento del derecho a la cultura, en respuesta a las normas internacionales vigentes; así como un primer gran esfuerzo por ordenar sectorialmente aquellas instancias que,

bajo condiciones de organización jurídica diversas, fueron componiendo las instituciones culturales nacionales a lo largo del siglo XX.

En resumen, componen la Ley 42 Artículos y seis transitorios, que se organizan en cinco títulos: “Disposiciones Generales”, “Derechos culturales y mecanismos para su ejercicio”, “Bases de Coordinación”, “De la participación social y privada”, y “De la vinculación internacional”. De manera importante, el título tercero, se divide en tres Capítulos: uno sobre acción entre la federación, las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, otro sobre el Sistema Nacional de Información Cultural, y un último sobre una Reunión Nacional de Cultura.

El 8 de noviembre de 2016, luego de un intenso proceso de reordenamiento administrativo y normativo, se publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de Cultura, en el que se definen las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de los cuales se auxiliará para el desahogo de los asuntos de su competencia, de acuerdo a la normatividad aplicable. Quedando como sigue de acuerdo al artículo 2 del reglamento en mención:

A. Unidades administrativas:

- I. Subsecretaría de Desarrollo Cultural;*
- II. Subsecretaría de Diversidad Cultural y Fomento a la Lectura;*
- III. Oficialía Mayor;*
- IV. Unidad de Asuntos Jurídicos;*
- V. Dirección General de Asuntos Internacionales;*
- VI. Dirección General de Bibliotecas;*
- VII. Dirección General del Centro Nacional de las Artes;*
- VIII. Dirección General de Comunicación Social;*
- IX. Dirección General de Culturas Populares, Indígenas y Urbanas;*
- X. Dirección General de la Fonoteca Nacional;*
- XI. Dirección General de Promoción y Festivales Culturales;*

- XII. *Dirección General de Publicaciones;*
 - XIII. *Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural;*
 - XIV. *Dirección General de Vinculación Cultural;*
 - XV. *Dirección General de Administración, y*
 - XVI. *Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, y*
- B. *Órganos administrativos desconcentrados:*
- I. *Instituto Nacional de Antropología e Historia;*
 - II. *Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura;*
 - III. *Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México;*
 - IV. *Instituto Nacional del Derecho de Autor, y*
 - V. *Radio Educación. (Reglamento Interior de la Secretaría de Cultura, 2016: Art. 2)*

Lo cual será complementado por el ejercicio de las atribuciones a que se refiere el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que faculta al Ejecutivo para agrupar por sectores definidos a las paraestatales, considerando su objeto con la esfera de competencia que las leyes confieren a las Secretarías de Estado. De manera que, conforme al Acuerdo por el que se agrupan las entidades paraestatales que se indican en el sector coordinado por la Secretaría de Cultura, de fecha 2 de febrero de 2017, se integran al sector cultura:

- I. *Instituto Mexicano de Cinematografía;*
- II. *Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.;*
- III. *Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.;*
- IV. *Educal, S.A. de C.V.;*
- V. *Estudios Churubusco Azteca, S.A.;*
- VI. *Televisión Metropolitana, S.A. de C.V., y*
- VII. *Fideicomiso para la Cineteca Nacional. (LOAPF, 1976: 48)*

Conclusiones

La transformación administrativa que ha acompañado el proceso de transición democrática en México está representada por la creación de un entramado institucional a partir del cual se busca fortalecer el ejercicio de derechos. Ello no solamente requiere de una base constitucional y legal adecuada a la conceptualización de los mismos, sino también de generar las condiciones que demanda para contar con la capacidad de respuesta necesaria por parte del Estado, el gobierno y sus organizaciones.

Como parte de la transición democrática que México vive desde finales de la década de los setenta, así como de la conducción democrática de sus instrumentos de planeación y reforma administrativa constituidos desde finales de los ochentas, la proyección de distintos sectores después de la firma del TLCAN en los noventas; y a partir de las reformas a los Derechos Humanos y el nuevo impulso de reformas que han acompañado a nuestro país después del año 2000, las instituciones y logros de la comunidad cultural que habían sido acumulados a lo largo del siglo XIX y XX requerían integrarse a este nuevo entramado democrático.

El sector cultura ha vivido, en la historia moderna de nuestro país, tres importantes procesos en los que se ha basado su desarrollo. El primero, que parte de la Constitución de 1917 y encuentra en ello las bases para el impuso del gran proyecto educativo nacional de la mano de José Vasconcelos con la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes. Este primer momento generó entre otros grandes logros, el detonante de la exploración arqueológica que hoy nos permite contar con 187 zonas arqueológicas abiertas a la sociedad. Siguieron la creación del Instituto Nacional de Antropología e Historia, en 1939, y del Instituto Nacional de Bellas Artes, en 1946, definiendo las bases de la acción del Estado en cuanto al desarrollo cultural y, de manera destacada, el cuidado, preservación e investigación sobre nuestro patrimonio. Parte de este mismo esfuerzo fue la instauración de la Subsecretaría de

Cultura de la Secretaría de Educación Pública ya en la segunda mitad del siglo pasado.

El segundo momento fortalece este proceso de creación de instituciones con la creación, en 1988, del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Con ello, se tuvo por primera vez las condiciones para diseñar una política cultural nacional e integrada. Gracias a ello, el país enfrentó el reto de potenciar en el rubro las oportunidades que abrió la firma del TLCAN, la creación de nuevas instituciones culturales y de fortalecimiento de las comunidades culturales, tratando de estar a la par de las exigencias, tanto del derecho internacional en la materia, como de su respuesta en proyectos de impacto específicos.

El tercer momento, que es el que se analiza inicialmente en este texto, corresponde a una urgencia, no sólo de las comunidades culturales, sino del modelo de desarrollo democrático nacional. Las instituciones que conforman el sector se veían limitadas en su accionar, tanto desde su condición jurídica y por su capacidad de gestión. Desde la Secretaría de Educación Pública, el CONACULTA, encontraba limitada su participación en el PND y las políticas consecuentes.

El gran reto consistía en dotarle de capacidades para vincularse con las políticas de desarrollo nacional de manera integral y transversal. El tercer momento es la creación de la Secretaría de Cultura. Que como cabeza de sector, no sólo tiene acceso a mayores recursos públicos, sino adquiere la capacidad de transformar su propio entramado normativo interno y organizacional para orientarlo de manera efectiva.

Los retos frente a una transformación de esta dimensión son diversos. Por un lado, las demandas de artistas y miembros de los sectores culturales son evidentes en el sentido de contar con mayores recursos y apoyos. Sin embargo, dos frentes más son lo que la creación de la Secretaría permite dimensionar.

El primero destaca porque nos permite distinguir que el sector cultura se forjó en el seno de prácticas administrativas y políticas

comunes al resto del Estado. Es decir, aquellas que a lo largo de los últimos 30 años hemos tratado de reformar. Opacidad, manejos discrecionales en la toma de decisiones, producto de una época que, a riesgo de señalarlo, así lo ameritaban para tener capacidades de control y dirección. Nos dejan un gran reto: reconocer qué es lo que debe regularse. En ello se considera, tanto el dilema que manifiesta la Ley misma, debatida entre la regulación de la creación cultural, o el acceso a la cultura. Hasta los espacios necesarios de regulación que emergen de las más de 300 disposiciones normativas que al día de hoy acompañan la vida del sector.

El segundo, escasamente reconocido en la literatura del sector, es su vinculación con la vida democrática nacional. Eso en dos sentidos. De nuevo, el primero al reconocer la responsabilidad de la Secretaría para cumplir con las directrices normativas que regulan hoy, el equilibrio de poderes y frente a la ciudadanía en materia de transparencia presupuestaria, normativa y programática; rendición de cuentas, y protección de datos personales; pasando por una revisión de los derechos y obligaciones laborales de los trabajadores del sector que pondrán en evidencia el grado de rezago de sus espacios organizacionales frente a las normas vigentes de la vida democrática.

El segundo, que medirá la capacidad, no sólo de coordinación de instituciones, sino de dirección de la política nacional al frente del sector y de la mano con sus nuevas responsabilidades como parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática. El cambio de administración y de titular del Ejecutivo Federal será entonces un punto obligado de referencia. Por primera vez en nuestra historia, habremos de diseñar un entramado programático que permita vincular el sector al desarrollo nacional con las autoridades de los gobiernos subnacionales, los cuales, tendrán que prever sus propias condiciones de reformas, no sólo para armonizar la Ley General, sino para su propia transformación institucional y administrativa que les permita atender a su responsabilidad y procurar el desarrollo cultural de sus entidades.

Ello representa un conjunto de retos que conforman una agenda que reconocer ante el término del mandato del ejecutivo federal, y el resultado de las elecciones de julio de este año.

Bibliografía

- CNDH (2015), *¿Sabías que éstos son también tus derechos...? Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales* (DESCA). México: CNDH.
- CDHDF (2011), *defensor. Revista de derechos humanos*, número 2, año IX, México: Comisión de derechos Humanos del Distrito Federal.
- Cacho Pérez, Luis Norberto (2016), *Derecho cultural*. México: SEGOB, Secretaría de Cultura, INHERM, UNAM, IIJ.
- Cruz Vázquez, Eduardo (coord.) (2017), *¡Es la reforma cultural, Presidente! Propuestas para el sexenio 2018-2024*. México: Editarte
- Tovar y de Teresa, Rafael (1994), *Modernización y política cultural*. México: FCE.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley General de Cultura y Derechos Culturales
- Decreto por el que se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de otras leyes para crear la Secretaría de Cultura.
- Decreto por el que se adiciona un párrafo décimo al artículo 4o. y se reforma la fracción XXIX-J del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Acuerdo número 151, por el que se delegan facultades en el Presidente del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

Acuerdo por el que se agrupan las entidades paraestatales que se indican al sector coordinado por la Secretaría de Cultura.

Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal.

Manual de Organización General del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Reglamento Interior de la Secretaría de Cultura.

Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018.

2.7 Presupuesto Participativo: fundamento, condiciones y ruta crítica

Marco Antonio Torres Inguanzo
PEIDA_UAZ

En México estamos ante un grave problema de ‘*persistencia*’ en los problemas públicos. Por más de tres décadas observamos que oscilan los indicadores de los problemas, pero esos cambios no constituyen modificación en la tendencia del comportamiento de dicho problema, de tal manera que a lo largo de algunos años estemos en estadios distintos del mismo. No es así: los pequeños cambios en las cifras son meras oscilaciones que al poco tiempo regresan donde antes estaba, o aun empeora el escenario. Por ejemplo, en el caso de la pobreza (como meta-problema público⁶³) podemos verificar las oscilaciones de una realidad persistente. En los datos aportados por Coneval en la gráfica que sigue, vemos el comportamiento de la pobreza de 1992 a 2014; pero ese mismo comportamiento lo tenemos en el tramo que va de 2016 a 2018, porque la disminución que observamos en el 2016, ya se eliminó con los estragos económicos durante 2017. Luego entonces, se insiste en el patrón persistente.



Fuente: Coneval 2015

⁶³ La pobreza es un problema de problemas, por eso, sirve para ver en una sola mirada el comportamiento de muchos problemas al mismo tiempo: los ingresos de la población y el funcionamiento de la economía, los derechos sociales y el funcionamiento del Estado.

En 1992 tenemos una pobreza de patrimonio de 53.1, y en 2014 de 53.2, después de una serie de oscilaciones. En la pobreza alimentaria es el mismo resultado, 21.4 en 1992 y 20.6 en 2014. Este patrón lo confirmamos aun cuando vamos a otras escalas y observamos los indicadores en espacios subnacionales, como los estados. Para el ejercicio tomamos los números del estado de Zacatecas.

	2010		2012		2014	
	Nacional	Zacatecas	Nacional	Zacatecas	Nacional	Zacatecas
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo (899 pesos mensuales).	19.4	29.7	20.0	30.3	20.6	26.7
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar (1,659 pesos mensuales).	52.0	67.1	51.6	60.6	53.2	59.7

Fuente: CONEVAL (<http://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>.)

Junto a la pobreza, podemos analizar otros dos meta-problemas públicos: desigualdad y movilidad, y con ello acercarnos a una de las causas de la persistencia de los problemas: la captura del Estado por los poderes fácticos.

El problema de estructura más importa es la combinación y mutuo reforzamiento entre desigualdad e inmovilidad social. Es lo que llamo “desigualdad sólida”: un estado de desigualdad que perpetúa la condición de las personas en el estrato que les tocó nacer, y a las generaciones futuras. Tenemos, por un lado, una desigualdad extrema, sumada a un estado de inmovilidad social. Pero como a nivel local sólo existen medidas de desigualdad promediada (tipo Gini) y con fuentes basadas en encuestas sobre los ingresos, no en el patrimonio (la riqueza está repartida en forma más desigual que los ingresos); entonces no hay estudios sobre desigualdad extrema, que requiere métodos no promediados y cálculos patrimoniales, por ello debemos

observar lo que ocurre en el país (y aun en el mundo) para tener una idea de las dinámicas que también se dan en el territorio estatal.

Las consecuencias de la desigualdad son enormes, aun en el campo económico como el crecimiento: “estamos pagando un precio muy alto por la desigualdad –el sistema económico es menos estable y menos eficiente, hay menos crecimiento y se está poniendo en peligro la democracia” (Stiglitz, 2012: 26). La desigualdad de esta magnitud es un obstáculo para el crecimiento y, por supuesto, para el desarrollo humano. Y la desigualdad que parece ser la determinante de todas las demás, es la desigualdad política: “la política ha condicionado al mercado de forma que favorezca a los de arriba a expensas de los demás / (...) el sector financiero utilizó toda su enorme influencia política para asegurarse de que no se corrigieran los fallos del mercado y de que las recompensas privadas del sector siguieran siendo muchísimo mayor que su contribución social” (Stiglitz, 2012: 34 / 81).

I. De la desigualdad a la Captura

En México con el estudio que mandó hacer Oxfam, sobre desigualdad extrema, el grupo de ricos del 1% más rico obtuvo un promedio de ganancias del 30%, mientras el país creció en los 15 años de referencia en promedio 1% anual. Básicamente se trata del mismo mecanismo en México (Cf. Oxfam, 2015). Y en el informe citado tenemos que el 1% de los más ricos concentran el 21% de la riqueza, y el 10% concentra el 64% de la riqueza; lo cual significa, que el 90% se reparte el 36% de la riqueza. La misma organización (Oxfam) publica un estudio titulado *Gobernar para las Élites*, en ese estudio, afirma:

Cuando la riqueza se apropia de la elaboración de las políticas gubernamentales secuestrándolas, las leyes tienden a favorecer a los ricos, incluso a costa de todos los demás. El resultado es la erosión de la gobernanza democrática, la destrucción de la cohesión social y

la desaparición de la igualdad de oportunidades. A menos que se adopten soluciones políticas valientes que pongan freno a la influencia de la riqueza en la política, los gobiernos trabajarán en favor de los intereses de los ricos, y las desigualdades políticas y económicas seguirán aumentando. Como dice la famosa cita de Louis Brandeis, que fue miembro del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, “podemos tener democracia, o podemos tener la riqueza concentrada en pocas manos, pero no podemos tener ambas (Oxfam, 2014).

La Captura del Estado por las élites se ha convertido en la condición para mantener dinámicas económicas que reproducen la desigualdad. Y esa ‘captura’ es una manifestación de la desigualdad en la distribución social del poder político. Si esto es así, entonces, la manera de romper el círculo de reproducción de la desigualdad es por la vía de recuperar al Estado para (y por) las mayorías sociales. Es decir, se trata de la solución política de la economía.

Hellman y Kaufmann definen la Captura de la siguiente manera:

En las economías en transición, la corrupción ha forjado una nueva imagen: la de los llamados oligarcas que manipulan la formulación de las políticas e incluso configuran las nuevas reglas del juego para su propio beneficio. Éste es el comportamiento que denominamos captura del Estado (Hellman y Kaufman 2001: 31).

Por ello, no es gratuito que en México todas las megafortunas provengan de anteriores empresas estatales: telefonía, cemento, ferrocarriles, semillas y minería.

II. Administración pública y persistencia de problemas públicos

Si los problemas persisten es evidente que las estrategias y acciones de los gobiernos no han tenido el resultado esperado. En otras palabras: la persistencia es la evidencia del fracaso

de las políticas de los gobiernos. Y dicho fracaso obliga a cuestionarse dónde está la falla y, con ello, dónde la ruta para superar la mencionada persistencia.

En el estudio de la administración tradicional se le llamaron “enfoques clásicos”, a los cuales “se hace referencia a los primeros escritos sobre administración pública que se publicaron antes de la segunda guerra mundial; y se podría incluir la sociología de la dominación de Weber” (Carrillo, 2004: 23). En este enfoque se distingue o separa la política y la administración. Las decisiones estratégicas estarían a cargo de los políticos que se colocan en la cúspide de la administración, y esta última es concebida como un ámbito técnico y legal no político. La idea de eficiencia supone aislarla del proceso político. La administración se concibe como una maquinaria autónoma que funciona por cuenta propia, con lo cual se dio origen a las ‘ciencias de la administración’. Pues bien, en todo el recorrido de problemas del enfoque clásico, se observó su ineffectividad. Es el momento que nace la llamada Nueva Gestión Pública, bajo la hipótesis de que corrigiendo ciertas ideas y diseños de la administración, mejoraría su efectividad.

La entrada de la Nueva Gestión Pública es contemporánea del ingreso neoliberal en la escena mundial, porque comparten motivos. Esto es, participan de condiciones comunes. Después de una experiencia de 30 años de Estados de Bienestar en Europa y Estados Unidos (*New Deal*) posteriores a la segunda guerra mundial y hasta los inicios de la década de los setenta, ocurre un crack en los esquemas del keynesianismo que guiaba su política económica y los formatos de la administración tradicional que los acompañaban. El evento clave que provocó el crack que originó la NGP es la estanflación de 1973 que desplazó a Keynes de la escena económica e hizo surgir la mirada neoliberal, y junto a este proceso, se detonaron exigencias de eficiencia estatal que suscitó la NGP. Y esto último, claro está, terminó por desprestigiar a la administración pública tradicional.

La llamada Nueva Gerencia o Gestión Pública, es un “término acuñado por Christopher Hood (1989) al inicio de las

reformas británicas para describir los cambios organizativos, directivos y operativos (...) cuyo referente fueron las reformas administrativas de la Gran Bretaña” (Aguilar, 2006: 144). ¿En qué consisten esas reformas? Son fundamentalmente cambios que van en dirección a la eficiencia o desempeño en el trabajo de los gobiernos a lo que llamaron genéricamente Modernización y alrededor del concepto de “Calidad”. Nos lo dice Aguilar de la siguiente manera: “pueden ser llamadas posburocráticas, en tanto alteran la distribución tradicional (centralizada) del poder, redefinen la división tradicional (fragmentada y funcional) del trabajo público, cambian los incentivos de los actores y dan origen a otra idea de AP (...) anuncia siete componentes: [1] la búsqueda de una administración profesional y proactiva de las organizaciones, [2] la creación y empleo de estándares e indicadores claros de desempeño, [3] el mayor énfasis en el control de productos y menor en el de insumos y procesos, [4] el impulso a la desagregación y descentralización de las entidades administrativas, [5] la mayor competencia en el sector público, [6] impulso a los estilos gerenciales provenientes del sector privado, y [7] una mayor disciplina y austeridad en el uso de los recursos” (Aguilar, 2006: 147). Son muy extendidos estos rasgos en todos los ámbitos de la administración y políticas públicas, que abarca desde el fomento agropecuario hasta la forma de concebir la educación.

Se apuesta por una administración pública (AP) más flexible y descentralizada: “El modelo gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes” (CLAD, 1998: 10).

La pregunta es, ¿cómo es que en dos décadas de NGP en México sus objetivos de promoción democrática, crecimiento económico y combate a la desigualdad están petrificados? ¿Qué causa podemos aducir a la persistencia de bajo crecimiento, debilidad democrática y alta desigualdad a pesar de implementar reformas

de la administración pública inspiradas en la NGP? El fracaso de las políticas públicas suele adjudicarse a problemas del factor cognitivo, como la ignorancia o falta de capacitación de las burocracias, lo cual genera errores en los diseños de los programas; también se atribuye el fracaso al factor moral de los funcionarios, como el uso inadecuado de los recursos o la corrupción. Es claro que estos factores existen y persisten, sin embargo, no son la causa de fondo del fracaso. Si observamos las causas de la ampliación de la desigualdad hasta llegar a niveles extremos como los hoy reportados, nos damos cuenta que es un factor distinto a meros errores y malos manejos el que está impidiendo que la administración pública modifique su orientación a políticas más progresivas. En otras palabras, debemos responder a la pregunta, ¿por qué a pesar de la implementación de los esquemas de la NGP continúa un Estado Regresivo? La respuesta no está en la manera en que operan las políticas (*policy*), sino en el intersticio de ésta con la política a secas (*politics*). De tal forma que la desigualdad se amplía no por errores o malos manejos en la *policy*, sino por determinaciones de la *politics*. Es decir, hablamos de factores no cognitivos o morales, sino posicionales. Los poderes fácticos económicos se apropian de la conducción del Estado y lo usan para obtener ventajas absolutas: en México los hombres más ricos (decíamos arriba), lo son porque se apropiaron de empresas o industrias estatales, como Telcel (telefonía), Imevisión (televisión), Cemex (cemento y materiales de construcción), Minería y Ferrocarriles. Es decir, el capital de los hombres de negocios más poderosos del país es producto del manejo que hicieron desde el Estado, como los procesos de desincorporación, venta preferente y eliminación de competencia. De igual manera las reformas a la constitución que permitieron modificar las relaciones laborales. Así las cosas, el fracaso en los intentos de disminuir la desigualdad no es fundamentalmente por faltas cognitivas, sino porque los agentes que condicen la *policy* despliegan estrategias que hacen crecer sus fortunas y con ello, acrecientan necesariamente la desigualdad. Esto es, un factor posicional de los agentes del capital al interior del Estado. La existencia de un Estado regresivo es un problema de hegemonía política no de capacitación de la burocracia.

Ambos esquemas de administración pública, el tradicional y el gerencial son estadocéntricos. Así, debemos pensar modelos de administración pública que logren superar el estadocentrismo. Veamos el tema desde el escorzo de la democracia. La democracia se dice de muchas maneras. Los modelos clásicos se centran en los problemas que conocemos como ‘de régimen’, es decir, de los principios y mecanismos para acceder al poder del Estado. Por ello, una parte importante de la teorización de la aplicación democrática se centró en los estudios electorales y sistemas de representación. Y aunque no es algo que haya terminado o concluido sus metas, ahora el tema de la democracia se ha trasladado también al interior del ejercicio de gobierno y que llamaremos *Democracia Gubernativa*. Esto es, la democracia no sólo como un dispositivo para acceder al poder del Estado, sino también como mecanismo para normar el ejercicio mismo del acto de gobernar. La gobernación. La manera de establecer las agendas de políticas, hacer los diseños, desplegar la implementación, evaluar y retroalimentar, hacerlo con cánones democráticos. Dicha democracia y apertura del Estado a la sociedad implica superar el estadocentrismo porque ve la actividad y constitución del Estado desde la sociedad. Por ello, el marco de la gobernanza es una visión socio-céntrica del Estado.

En esta orientación se pone en cuestión la separación concluida entre Estado y sociedad y que, por lo mismo, entiende a aquel como un aparato político especializado donde los ciudadanos se limitan a votar por quien ocupa los puestos de control y se regresa a su vida privada: el proceso electoral es el momento de ejercicio público y después queda gestionar la vida privada en el mercado o cierta vida pública no-estatal en la sociedad civil. En la separación Estado-sociedad se da la burocracia y políticos profesionales de Weber donde la administración pública es idéntica a los cuerpos de la burocracia. Pero el ámbito de lo público, lo estatal y lo social no-privado, se puede mezclar y dar origen al Estado-Social y, con ello, concebir una administración pública posburocrática. La ciudadanía entra al ejercicio o gestión de gobierno sin que necesariamente esté en los cuerpos profesionales de la administración. La noción de ciudadanía se

amplía, “y se introducen en la AP esquemas de organización pos burocrática y a emplearse los métodos avanzados de gestión financiera, dirección estratégica, administración de calidad, rediseño de procesos, gestión del conocimiento, formatos alternativos de control interno y presupuesto por resultados” (Aguilar, 2006: 43). Los métodos identificados con la gerencia pública (que ya promovían la descentralización), ahora dan un paso más y se rediseñan en esquemas horizontales de gobierno y con amplia participación pública de los ciudadanos. Ya los ciudadanos no son meros objetos de atención o los ‘clientes’ del lenguaje gerencial, y pasan a ser asumidos como actores del desarrollo, primero, y como agentes del mismo, después. Se funden los focos de interés de la gobernación (la forma apropiada de gobernar), la agencia del desarrollo y la democracia.

La preocupación de la gerencia de equilibrar la estructura fiscal del Estado, de reducir los costos de las burocracias y la eficiencia en los servicios, pasa a preocupaciones más hondas: el interés por esquemas de desarrollo participativos y cogestionados. Ya no hay necesidad de resolver el problema de los costos altos de la burocracia porque ya no hace falta tanta burocracia, este asunto se sustituye con el compromiso y el trabajo de los actores sociales. Se dota al actor social de capacidad de agencia para que contribuya al desarrollo de su propio territorio. Como se observa, la visión del desarrollo cambia notoriamente, ya no es el Estado pequeño que da las tareas al mercado, ni la AP omnipotente que le resuelve verticalmente los problemas a la población, sino un gobierno concebido como impulsor de procesos de desarrollo territorial y humano. Lo cual exige adecuar los esquemas de gobernación para estos modelos de desarrollo. El desarrollo humano y el territorial necesitan una AP más parecida a una red que a una pirámide. El modelo de desarrollo impacta al tipo de gobernación. No se puede pensar en la idea de que la forma de la AP no importa porque ésta puede adoptar cualquier tipo de desarrollo, como si de una mera decisión ideológica se tratara. No es así. Hay una mutua exigencia estructural entre el modelo de desarrollo y el esquema de gobernación. Un desarrollo territorial y humano no es posible realizarlo con una estructura

tradicional de AP, porque el supuesto de impulsar la capacidad de agencia de los ciudadanos (desarrollo humano) y de superar los esquemas sectorizados de las áreas del desarrollo y de asumir procesos sinérgicos (desarrollo territorial), es impensable desde una estructura autoritaria, vertical y organizada sectorialmente de la AP. Así las cosas, con la mutua implicación entre modelos de desarrollo y esquemas de gobernación, no podemos concebir estructuras de gobernanza ejerciendo la agenda neoliberal.

Ahora mismo es manifiesta la crisis de gobierno en la que vivimos: la ausencia de las capacidades o posibilidades de que se resuelvan los problemas nucleares del desarrollo social (persistencia), exige que se piense en construir nuevas formas de gobernación, pero en mirada completa: si se requiere una gobernanza, se necesita al mismo tiempo una nueva forma de Estado, de conectar *politics* con *policy*, de concebir el desarrollo y de entender los procesos de las políticas (su epistemología). La crisis de gobierno no es un déficit de poder, de obligar a los ciudadanos haciendo uso de la amenaza de la fuerza a mantener cierto comportamiento, sino se refiere a la capacidad de resolver los problemas públicos, lo cual es muy complejo porque implica la capacidad de conducir la sociedad hacia una imagen objetivo común. En otras palabras, se asocia la crisis de gobierno a la capacidad directiva del Estado. Ante una crisis de esta magnitud requerimos pensar en forma compleja a partir de la mirada sistémica de una constelación de componentes mutuamente dependientes. Es decir, se requiere una mirada de sistema complejo para poder responder realmente a los retos contemporáneos.

III. La Nueva Gobernanza.

En los diagnósticos que constituyen sentido común sobre las causas del fracaso de las políticas públicas, se expone la falta de eficacia y eficiencia de los gobiernos. Por tanto, se supone que, encontrando la forma de asegurar la eficacia en el gobierno, las políticas serán exitosas. Así las cosas, esa fue la empresa del gerencialismo: fórmulas de eficiencia en el desempeño tendrían que terminar por generar los resultados esperados.

Sin embargo, la constatación empírica de más de una década de gerencia pública arroja resultados contrarios a esta expectativa optimista. Sin duda ha habido algunas mejoras en la dotación de ciertos servicios y mejorado algunos indicadores de desempeño, como es el caso de la multiplicación de órganos de fiscalización autónomos para combatir a la corrupción, vigilancia de los derechos humanos y organización de procesos electorales, la idea de descentralización y la construcción de contrapesos ha mejorado algunos procesos. Los sistemas judiciales también están haciendo uso de estos principios en el cambio de sistemas inquisitoriales a otros de carácter adversarial. Sin embargo, cuando verificamos los impactos de estas modificaciones nos damos cuenta que no han logrado modificar la realidad que su intención había declarado. Un ejemplo que muestra la situación en que incluso se han tenido resultados en la gestión del Estado contra la pobreza, pero no impactos en la realidad de la misma, es el programa Oportunidades de México. Este programa de transferencias condicionadas tiene tres ejes estratégicos, la mejora salud de las familias pobres, la escolarización de los niños de esas familias y la apropiación de un ingreso. En la verificación de sus resultados se puede constatar que ha aumentado la cobertura de jóvenes en la educación básica y media (secundaria), también la cobertura en salud (sobre todo apoyados con el programa denominado Seguro Popular), y sin embargo, las mediciones de pobreza lejos de disminuir sigue creciendo. A pesar también de los cambios metodológicos para su medición que promovió el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval). En suma, hay resultados como el aumento de las coberturas educativas y de salud, pero la realidad de la pobreza se mantiene persistente. Es a lo que nos referimos cuando afirmamos que hay resultados, pero sin impactos. Lo importante de una política es que logre modificar la realidad que quiere intervenir y que categorizó de problemática. Si no logra eso, nada tiene sentido. Luego entonces, las modificaciones que mejoran el desempeño de los equipos gubernamentales no es suficiente para crear políticas públicas efectivas. Para seguir con el ejemplo, a parte de modificar niveles de atención como la ingenuidad de pensar que un programa puede hacerse cargo de

un problema tan complejo como la pobreza, es decir, si vemos las escalas de complejidad de los problemas respecto a las escalas de complejidad de los instrumentos de política, observamos que hay una enorme desproporción en la correspondencia de escala problema-política, por ello, en todo caso para atender la pobreza se ocupa no un programa sino una Estrategia. Así las cosas, se tendría que poner en cuestión el tema del esquema de sectores para organizar la política pública, pero aun así no es suficiente, se debe pensar en modificar el propio modelo de gobernación.

Lo importante es que hemos caído en la cuenta de que aun cuando el gobierno sea eficiente, ordenado y capaz, no puede cambiar la realidad que genera los problemas reconocidos públicamente. El gobierno piramidal tradicional o el gerencial han mostrado sus límites claramente. Estamos ante la insuficiencia estructural del gobierno para resolver los problemas públicos. Y al mismo tiempo hemos caído en la cuenta en la ilusoria autorregulación del mercado. Las tres décadas de neoliberalismo han empeorado la situación de pobreza y desigualdad de los países. Así que la respuesta neoliberal a la constitutiva insuficiencia del gobierno, se ha revelado claramente falsa y contraproducente. Pero también ha resultado falaz la salida social-civilista: la idea de que la sociedad civil por sí misma sin referencia a los gobiernos resuelva directamente sus problemas ha caído en lo que llamo la Falacia Sustitutiva, porque no distingue o confunde tres niveles de lo social (en referencia a Luhmann): lo societal, las organizaciones y la interacción. Los problemas públicos y las políticas que los atienden están en el nivel societal, y el único que tiene incumbencia general en toda la sociedad es el Estado. La sociedad civil puede actuar a nivel de las organizaciones y en partes muy acotadas de lo social, por eso su participación cuando es directa y sin intervención del Estado es participación comunitaria o social, cuando se convierte en participación ciudadana y adquiere dimensiones generales interviene necesariamente en las actividades del Estado. En suma, la sociedad civil puede intervenir directamente en el nivel organizacional de lo social y está muy bien, pero la única manera de enfrentar a los problemas públicos como tales es con la necesaria intervención del Estado, porque es la única

manera de tener intervención en la sociedad en su conjunto. Si la sociedad interviene en los niveles organizacionales y así lo declara no hay falacia alguna; pero si pretende sustituir al Estado, entonces sí se produce la falacia porque su acción organizativa no puede sustituir al Estado que es el único agente global de la sociedad en su conjunto. Por eso le llamo “falacia sustitutiva” porque ocurre cuando hay la pretensión de sustituir al Estado en la atención de los problemas públicos. En suma, la insuficiencia constitutiva de los gobiernos para solventar los problemas sociales no debe atender ni la salida neoliberal ni la social-civilista. Ni el Estado solo y autoritario, ni el mercado en su ilusoria autorregulación, ni la sociedad civil aislada, pueden enfrentar con éxito los complejos problemas que persisten. Nos dice Aguilar Villanueva: “el gobierno ha dejado de controlar la definición y la realización del rumbo de la sociedad (...) tampoco posee ya el control de las variables clave del bienestar y la prosperidad social (...) por consiguiente, el enfoque propio y distintivo de la gobernanza es el que destaca la insuficiencia del actuar del gobierno para gobernar las sociedades contemporáneas, aun en el caso de que contara con la máxima capacidad institucional, fiscal y administrativa. *El gobierno es insuficiente para la gobernación de la sociedad*” (Aguilar, 2006: 76-7).

El camino que queda, y que definirá a la gobernanza es la integración de tareas entre el gobierno y la sociedad organizada. La intersección Estado-Sociedad Civil en el acto de gobierno que gestione el desarrollo de la población. Con dos anotaciones o corolarios: “la necesidad de integrar al proceso de gobernar a actores diferentes e independientes del gobierno (...) (y) el modo de integrarlos a la gobernación de la sociedad ya no podrá ser mediante el mando” (Aguilar, 2006: 76-7).

La gobernanza permite unir y conectar a expresiones sociales con los gobiernos en objetivos de interés público. Esto tiene varias consecuencias, una de ellas es que las capacidades para solventar los problemas, se eleva no sólo por factores cuantitativos, sino cualitativos, la sinergia de actores voluntarios, beneficiarios de los programas o afectados por dichos

problemas, expertos de la academia y agentes económicos, hace que se genere una suerte de efecto envolvente y penetración de la realidad que debe intervenir para disolver el problema en cuestión. En otras palabras, la realidad problemática consiste en relaciones sociales, y justo lo que hace la gobernanza es tejer nuevas relaciones sociales para superar la estructura de la realidad problemática. La gobernanza detona un diseño e implementación de políticas de corte realísimo: permear de realidad las políticas. Por eso es razonable pensar que este esquema de gobernación puede tener efectos en los impactos de las políticas. Es meter al tejido de la realidad social como factor de gobernación. Otra de las consecuencias es que una sociedad debilitada se vea fortalecida por esta forma de gobernación. Para que funcione la gobernanza se requiere de una sociedad fuerte, y por ello entendemos organizada, con capacidad de incidencia y capacidades de actuación efectivas. Pero la dirección del condicional no sólo puede ir de la sociedad a la gobernanza, sino al revés, de la gobernanza al fortalecimiento de la sociedad. Detonar esquemas de gobernanza ayuda a que los actores sociales adquieran más capacidades o que partes fragmentadas de la población se aglutinen en formas organizativas, y así en un efecto circular en espiral ascienda el doble condicionamiento entre la fortaleza de la sociedad y el ejercicio de gobernanza.

Y otro elemento esencial del realismo radical de la gobernanza es su adecuación con la nueva realidad de la sociedad contemporánea. Una sociedad compleja donde no hay estratos o centros fijos y distinguibles, sino una dialéctica entre autonomía e interdependencia entre subsistemas y ámbitos sociales. La mutua dependencia de todos los ámbitos de la vida social hace que una cosa que se haga en uno de ellos repercute en el resto, una especie de efecto mariposa social. La gobernanza al establecer un gobierno en forma de red, donde el papel del gobierno pasa a ser un nodo que permite la cooperación de una gran variedad de actores sociales. La solución de los problemas se tiene que buscar con asociación o articulación de actores que aporten distinto tipo de recursos materiales, cognitivos o de capital social (confianza). No es una burocracia que atiende los problemas frente a los clientes-sociales, sino

un nodo que organiza horizontalmente a los actores sociales para armar redes que enfrenten los problemas: “el concepto de nueva gobernanza consiste entonces en que el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales (...) dirigir la sociedad es lograr la coordinación de esta multiplicidad de unidades”. (Aguilar, 2006: 99). Así las cosas, se establece el principio de realismo complejo: los problemas son complejos y se atienden por estructuras de gobernación complejas y por formulaciones de política igualmente complejas. Esta sincronía de la complejidad le dota de enorme realismo a las políticas públicas, y por ello, le dota de enorme posibilidad de éxito en el impacto de las mismas. Sin olvidar que el propio principio de complejidad nos informa que siempre habrá una distancia o brecha entre los objetivos y lo empíricamente ocurrido, o brecha de la incertidumbre connatural con la complejidad. Como un Gödel social. Como lo remarca Jan Kooiman: “La aproximación de la gobernanza, entonces, se centra en las interacciones que ocurren en los sistemas sociales. Empezando por los procesos continuos de interacciones cuyas acciones humanas les dan su carácter irreversible e imprevisible, se intenta comprender mejor la diversidad, complejidad y dinamismo de las situaciones de gobierno sociopolítico. Al hacerlo, también hay oportunidades para influir en estas características de nuestras sociedades que están en algún lugar en los cruces entre lo «moderno» y lo «postmoderno»,” (Kooiman, 2005: 78)

Dirigir ya no es un mando vertical: dirigir es coordinar. El poder está distribuido socialmente y se amalgama por medio de prácticas de cohesión gubernativa. El poder está en ‘el actuar juntos’ (Arendt), pero ahora ese ‘juntos’ lo hace posible la capacidad directiva del gobierno bajo gobernanza, y con ello se desburocratiza el gobierno: se ejerce la dirección a través de organizaciones externas al gobierno. La burocracia es necesariamente piramidal, cuando se gobierna por redes ésta queda superada. Con esta gobernación ya se puede decir que se gobierna por políticas públicas porque no hay más centro

que el problema mismo, los programas y sus estructuras institucionales recuperan su papel de medio.

También se establece el lugar fundamental del ejercicio del gobierno: el territorio. La característica complejidad de las sociedades contemporáneas con la marcada diferenciación funcional de los subsistemas sociales, sólo hay un lugar donde se puede manejar la complejidad con resultados efectivos, y ese es justo el lugar donde ocurre la unidad de eso complejo: el territorio. En el territorio desembocan la acción de todos los niveles y temas de gobierno. El de forma más directa es el gobierno local, pero no solo. Los gobiernos intermedios y los nacionales (Federal en el caso de México) también inciden en el mismo espacio. Por ello, la gobernanza implica plantearse como guía el Desarrollo Territorial. Es la única posibilidad de hacer manejable la complejidad porque rebasa su dimensión abstracta y manifiesta su dimensión concreta. En otras palabras, la única manera de hacer manejable y efectiva la complejidad en los actos de gobierno es anclarse a un territorio, que por definición es la unidad concreta de la vida en sociedad. Por tanto, Gobernanza no solamente implica gobernar desde los actores del desarrollo, sino hacerlo desde el territorio de los mismos. La arquitectura institucional que tiene que diseñarse para hacer esto posible es un llamado a la innovación, como por ejemplo los mecanismos para administrar en forma sectorial los recursos públicos, pero aplicarlos en forma territorial. Sin embargo, lo que es el punto fijo de orientación es la definición de los territorios, el punto de partida de toda la innovación institucional es la delimitación de polígonos territoriales, los cuales también difieren de entrada de las geografías políticas actuales, que se construyeron por las caprichosas contingencias históricas en periodos constituyentes. Las geografías del desarrollo territorial, en cambio, parten de la conexión de la realidad natural con la histórico-cultural en unidades espaciales. Con la dimensión territorial de la Gobernanza se establece otro rasgo del realismo de la misma. Hay avances importantes en los instrumentos que pueden hacer posible trabajar el gobierno desde estas geografías del desarrollo, como son las evoluciones de los Sistemas de Información Geográfica que mapean territorios por capas de

información, las cuales se pueden indexar y correlacionar para tener miradas analíticas en la complejidad del territorio.

El Estado como nodo de redes en anclajes territoriales se convierte en un verdadero catalizador del Desarrollo Humano, porque genera necesariamente Cohesión Social con la acción de gobierno: “crecientemente el Estado es llamado a actuar como el vínculo entre los diversos actores implicados en los procesos de planificación, regulación, consulta y toma de decisiones. El Estado sigue procurando su función de cohesión social pero ahora aparece como el centro de operaciones que conecta distintos actores de los más diversos campos, actividades, regiones, culturas, profesiones e intereses” (Aguilar, 2006: 130).

IV. La ciudadanía: lo público y la igualdad

La pretensión de ciudadanizar las sociedades, es un paradigma que prácticamente sustituyó al imaginario de la revolución en las izquierdas políticas en las últimas tres décadas. La idea normativa es alcanzar estructuras sociales de inclusión y mecanismos políticos que hagan efectiva la distribución social del poder. Las oportunidades serán iguales cuando el poder sea efectivamente público. La ciudadanía como el derecho a tener derechos, según lo pensó Hannah Arendt, implica que el acceso a lo público es la base para edificar sociedades igualitarias. Lo contrario es el poder en secreto y fuera del alcance de la población. Una sociedad sin ciudadanos reproduce y hace crecer la desigualdad de oportunidades. Ahora mismo en México sufrimos el empantanamiento de la movilidad social, justo como efecto de la privatización del acceso y ejercicio del poder público. Una manera de abrir ese poder a lo público es construyendo formas participativas en el gobierno. Y como el instrumento de política pública que atraviesa todas las áreas y etapas de los procesos de gobierno es el presupuesto, entonces implementar el presupuesto participativo es un mecanismo concreto a través del cual podemos hacer público el poder y crear nueva gobernanza. Y con ello, tener una sociedad de ciudadanos e igualdad de oportunidades en el desarrollo de nuestros territorios.

La manera de incluir a la ciudadanía en los procesos de gobierno es mediante mecanismos de participación, y “por participación se entiende el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar, o transformar el orden social o político” (Velásquez, 2004: 2).

Pero se distingue entre participación social, comunitaria y ciudadana. Esta última tiene que ver con la intervención en decisiones públicas a cargo del Estado. Es decir, la participación social o la comunitaria pueden no vincularse con el Estado, pero la participación ciudadana implica vinculación necesaria con las esferas estatales: definición de actos de gobierno, construcción de leyes o impulso de ciertas decisiones públicas. Pues bien, como el mecanismo que resume o articula toda la acción gubernamental es el ciclo presupuestal, es que una manera de generar un esquema integral de participación ciudadana es la intervención de la población en la definición de los presupuestos.

V. El Presupuesto participativo

Los intentos de implementar presupuestos participativos han pasado ya por varias experiencias que ahora mismo nos sirven para evaluar e imaginar formas de ejecución de la participación en los actos de gobierno. La experiencia de Porto Alegre Brasil, ha sido copiosamente analizada. Y en ámbitos locales en México, se han estudiado las experiencias de Cuquio Jalisco y la Ciudad de México⁶⁴. En esos análisis se coincide en el juicio que indica que son los gobiernos municipales el espacio más propicio para implementar este tipo de presupuestos.

⁶⁴ En la CDMX se destina un monto del 3% del presupuesto total destinado a las delegaciones (que son como 900 millones de pesos), y se publica una convocatoria para que los ciudadanos realicen proyectos para ser financiados con esa bolsa. Según una asociación que se dedica a medir cuanta cosa social puede, el 75% de la población no sabe siquiera que existe el presupuesto participativo, lo cual es una contradicción *in terminis*: un mecanismo ‘participativo’ que todo mundo ignora.

El orden de gobierno que mejor puede organizar una participación ciudadana (institucional) armando los espacios deliberativos que acerquen o concilien la pluralidad social, es el municipio. Sin embargo, hay algunos obstáculos de enorme peso en esta ruta. Uno de ellos es la enorme centralización de los programas de gobierno. Esto es, ahora mismo la mayoría de los recursos que llegan al municipio están decididos desde gobierno federal. Se da una suerte de *planeación dirigida* desde afuera y arriba, *que inhibe la planeación local*. Los recursos que vienen de aportaciones federales llegan con lineamientos de aplicación tan específicos que cierran la posibilidad de que un proceso de planeación participativa en lo local defina su destino. Los municipios se han convertido en aplicadores de estrategias ya definidas en México. ¿Cómo pensar la planeación participativa en un formato de aplicación de recursos federales previamente dirigidos? Y el margen de recursos libres a la planeación local propia son muy limitados. Otro obstáculo es el nivel de endeudamiento y el porcentaje de los presupuestos destinados a gasto corriente. ¿Cuánto recurso queda libre para el desarrollo del territorio? Unos pocos pesos, nada más.

Pararepensarlas fórmulas que con conduzcan a la implementación del presupuesto participativo conviene atender a la siguiente sugerencia: “al analizar la incorporación de la participación de la ciudadanía en los procesos de decisivos conviene distinguir analíticamente entre: *espacios* de participación ciudadana e *instrumentos* de participación ciudadana” (Ziccardi 2010: 216). Sobre todo, si queremos pensar la manera de hacer participativo todo el ciclo presupuestal, y no sólo pequeños montos asignados o únicamente una etapa. Al espacio e instrumento, debemos incluir la etapa del ciclo presupuestal: preparación, decisión, ejecución y evaluación.

El espacio de participación se compone de dos elementos: territorio y sector. En el territorio puede estar todo un municipio, un ejido, una comunidad o una colonia urbana. El tipo de gastos de tipo territorial se asignan a infraestructura para la mantener la vida cotidiana de la población, sobre todo servicios

urbanos; pero también hay demandas de corte socioeconómico. En el sector se pone de relieve el gasto a salud, educación o producción de alimentos. Son los sectores de desarrollo con los cuales trabajan los gobiernos. La etapa presupuestal, cuando se prepara establece procesos de planeación, en la decisión ocurren la asignación del poder ejecutivo y la aprobación del legislativo, y en la evaluación, tiene lugar la rendición de cuentas. Pues bien, los instrumentos que deben contemplarse en una iniciativa que pretenda implementar el presupuesto participativo, son los instrumentos adecuados para los espacios (territorios y sectores) en determinada etapa del ciclo presupuestal. Un criterio general para discernir los instrumentos adecuados para cada momento y espacio de la participación es el criterio de justicia que ya anunciaba Rawls: deben tomar parte los afectados por las decisiones presupuestales en cuestión.

VI. Instrumentos de participación

En el diseño de instrumentos de participación para incidir en todas las etapas del ciclo presupuestal, se debe tomar en cuenta la diversidad de actores que intervienen. Los hay desde organizaciones clasistas, movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil de temas sectoriales y/o territoriales, etcétera⁶⁵. Pero también está la población no organizada, que es la mayoría de los ciudadanos. Hay un sesgo que debe cuidarse: la captura de la participación por algunas agrupaciones organizadas que presionan y son hiperactivos. Así las cosas, se debe cuidar hacer participar a los ciudadanos no organizados.

Canto Chac (2010) habla de “niveles de participación”, los cuales sirven también para discernir los instrumentos adecuados de participación. Ubica seis niveles: “la *información* es el primer nivel de la PC, tiene que ver con el conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes, proyectos del sector gubernamental; el segundo nivel es *la consulta* a los

⁶⁵ No hay espacio para incluir los valiosos aportes de Alberto Olvera en la tipología de la sociedad civil, que puede ayudar a discernir los instrumentos de participación. Se puede revisar: Olvera Alberto (1999), *La sociedad civil, de la teoría a la realidad*, Colmex, México.

ciudadanos, que se da cuando a través de diversos medios se les pide emitir una opinión sobre una decisión gubernamental; se participa *en la decisión* cuando las consultas no sólo son para emitir una opinión, sino que esta se vuelve obligatoria para quien realiza la consulta; *la delegación* se establece cuando un gobierno otorga (delega) a algunas organizaciones ciudadanas la puesta en práctica de algún proyecto que atiende cierto problema público; *la asociación* es un nivel superior respecto de la delegación, implica que la iniciativa también puede estar del lado de las organizaciones de la ciudadanía y que acuerdan con el gobierno la realización de políticas o programas en común; finalmente se plantea *el control* de las acciones de gobierno por la ciudadanía cuando esta se encarga de supervisar el desempeño gubernamental” (Canto Chac, 2010: 29). Así las cosas, debemos pensar en instrumentos receptivos, deliberativos y decisorios que apoyen cada nivel de participación y se inserten en algún espacio de participación y etapa presupuestal (que arriba señalamos). Como podemos observar la definición de los instrumentos se va haciendo cada vez más complejo, una combinación de categorías analíticas de la participación como los espacios (territoriales y sectoriales), la etapa del ciclo presupuestal y ahora el nivel de participación, constituyen los apoyos o andamiajes para definir los instrumentos participativos adecuados para implementar el presupuesto participativo.

Categorías de la participación		
<i>Espacio</i>	<i>Etapa presupuestal</i>	<i>Nivel</i>
Territorios	Preparación	Información
	Decisión	Consulta
	Ejecución	Decisión
Sectorios	Evaluación	Delegación
		Asociación
		Control

Fuente: elaboración propia.

VII. Instrumentos

Los instrumentos se derivan de la combinatoria de este cuadro, además de la tipología de actores. Lo cual da un cuadro complejo

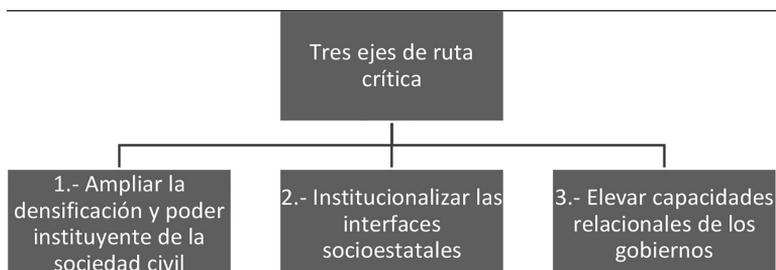
de instrumentos a discernir y definir. No hay espacio para hacer un discernimiento de la combinatoria, pero mencionaremos algunos de los instrumentos que se puede usar para hacer participativo todo el ciclo presupuestal.

Las Redes de Política Pública (RPP), que sirven sobre todo para programas sectoriales, en las etapas de preparación y decisión de los presupuestos. Los Consejos Generales de Políticas (CGP) que son útiles para diseñar estrategias y supervisar la ejecución; son espacios deliberativos que combinan la participación y representación. Los Jurados Ciudadanos (JC) donde se hace una muestra representativa de la población que quiere consultarse, es una excelente forma de conocer la diversidad de opiniones, deliberar y decidir con equilibrio de intereses. Consejos Académicos de Expertos (CAE), son útiles para sistematizar propuestas, buscar hipótesis causales y analizar problemas, los cuales aporten la materia prima de la consulta popular. El Plebiscito y Referéndum (PR), son mecanismos de democracia directa para consultar y definir entre dos propuestas de política o de criterio distributivo del presupuesto, y para recibir la opinión de actos de gobierno. La Wiki-política (WP), constituye formas de información y consulta usando las tecnologías de la información, pueden ponerse a consulta el fondeo de la priorización de gasto por medio de plataformas interactivas de internet, ahora con los teléfonos actuales pueden tener mucho éxito. También están las asambleas populares, de representantes territoriales, las mesas de concertación con organizaciones o movimientos sociales y las encuestas.

VIII. Ruta Crítica

Avanzar en la implementación de la participación en todo el ciclo presupuestal, no puede hacerse promoviendo solamente la modificación legislativa y esperar que una vez incluido en los cuerpos normativos, se implemente por los gobiernos en turno. Esa es una ingenuidad. Debe pensarse en una ruta de preparación de las condiciones para que la implementación ocurra efectivamente.

Creo que son tres grandes áreas de acción para fortalecer las condiciones que harán posible la efectividad del presupuesto participativo: (1) la arena de la sociedad civil, (2) la arena del Estado y (3) la interface entre las dos anteriores. Así las cosas, creo que son tres ejes que definen la ruta crítica que prepara las condiciones sine qua non sería posible la realización de la aspiración aquí mencionada:



Fuente: elaboración propia.

Entre más densa sea la base asociativa de la sociedad civil mejores posibilidades existirán de organizar la participación en las actividades de gobierno. Además, el fenómeno de la captura de las élites participativas ocurre en la medida que hay poca organización. Incentivar la organización, registro y conectividad entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC), junto a la capacitación de las mismas, es una condición esencial para facilitar la puesta en marcha del presupuesto participativo.

El gobierno bajo la administración pública tradicional o gerencial cultiva una serie de capacidades institucionales, pero muy poco las de carácter relacional. Una administración construida bajo la idea de la nueva gobernanza debe cultivar de manera especial las capacidades relacionales: si gobernar se convierte en coordinar, tanto en forma horizontal (al interior de la administración y con otros poderes) y en forma vertical (con la sociedad civil), entonces las capacidades más importantes son aquellas que permiten activar a otros en las tareas y metas del gobierno. Se requiere una administración de activistas, no de burócratas.

El espacio que permite enlazar los dos espacios antes mencionados es esencial para que la intersección entre sociedad civil y gobierno se lleve a cabo: la interfaz. Tal vez la mejor interfaz ente los dos espacios que arriba mencionamos lo constituyen las instituciones de educación superior (IES): las universidades son una excelente opción para para acercar y conectar a la sociedad con el gobierno. Constituyen la materia más importante para provocar la conexión: el conocimiento.

Estos tres ejes permitirán mejorar las condiciones efectivas y con ello poder cumplir una aspiración que permitirá vencer la insuficiencia estructural de los gobiernos en el cumplimiento de las metas del desarrollo y la brutal captura del Estado, y con ello, transitar a una sociedad más igualitaria y con altos índices de desarrollo humano.

Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alonso, G. (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Argentina: Prometeo
- Calva, J. L. (2012). *Reforma Fiscal Integral*. México. Consejo Nacional de Universidades.
- Canto Chac Manuel (2010), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Biblioteca básica de administración pública (BBAP), S. XXI Ed; México.
- Carrillo, E. (2004). *La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto*. En Pardo María del Carmen. *De la administración pública a la gobernanza*. México: Colmex.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Madrid. Recuperado de: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>

- CONEVAL. (2015). Comunicado de los resultados de la medición de la pobreza 2014. Recuperado de: http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf
- Hellman Jael y Kaufmann Daniel. (2001). La Captura del Estado en la Economías en Transición, Finanzas y Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, septiembre 2001. En <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/09/index.htm>
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En I. Martínez Agusti, La gobernanza hoy. Madrid: INAP.
- Moreno, R. (2009). Elementos para el estudio de la administración pública estatal en México, México: Porrúa-UAEM.
- Olvera Alberto (1999), La sociedad civil, de la teoría a la realidad, Colmex, México.
- Oxfam-México. (2015). Informe de desigualdad extrema en México. Coord. Gerardo Esquivel.
- Oxfam México. (2014). Informe Gobernar para la Élite, secuestro democrático y desigualdad económica, enero 2014.
- Piketty, T. (2014). El capital en el siglo XXI. México: Fondo de Cultura Económica.
- Stiglitz, J. (2012). El precio de la desigualdad. México: Taurus.
- Velásquez (2004), et al, La planeación participativa en Bogotá DC, Foro Nacional por Colombia, en http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Planeacion_Participativa_Bogota/PlaneacionParticipativaBogota_2004.pdf
- Ziccardi Alicia (2010), “Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local”, en Canto Chac Manuel, Participación ciudadana en las políticas públicas (comp), SXXI, México.

Capítulo III.

Casos prácticos

3.1 Impacto de la modernización de los registros públicos y de los catastros, en los procesos de administración del territorio

Julio A. Pérez Benítez
Salvador Romero Orozco

Introducción

Como se desprende de su título, esta ponencia tiene el objetivo de presentar a los participantes en este panel cuál ha sido el impacto de la modernización de los registros públicos de la propiedad y de los catastros, en la generación, administración y sistematización de información de tipo inmobiliario, para una eficaz administración del territorio.

Para tales efectos, en la parte introductoria presentamos una reseña de lo acontecido en el largo y complicado proceso de modernización de las instituciones mencionadas.

Posteriormente, hacemos breve referencia al programa federal de modernización y vinculación de registros y catastros, así como a sus avances.

Mencionamos también el proceso legislativo para armonizar y homologar la organización y funcionamiento de los registros y catastros en todo el país, para terminar con un apartado de conclusiones.

I. Registros Públicos de la Propiedad

El proceso de modernización de los registros públicos de la propiedad en nuestro país, se inicia en 1993 cuando la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Secretaría de Desarrollo Social y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., llevaron a cabo el diagnóstico nacional de las instituciones registrales y elaboraron el Proyecto de

Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio. (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1993)

Salvo la evidente utilidad por haber sido consecuencia del primer análisis integral de la situación de los registros públicos de la propiedad en México, es posible afirmar que el mencionado proyecto de modernización no tuvo resultados exitosos, ya que únicamente se emprendieron esfuerzos aislados que no lograron consolidarse en el tiempo.

El fracaso de este primer proyecto de modernización registral en el país, obedeció, en buena medida, a que las entidades federativas privilegiaron la tecnología y se olvidaron de la modernización jurídica, organizacional y de procesos, así como del reposicionamiento del Registro como una dependencia de carácter estratégico y no solamente como una caja recaudadora.

No debemos olvidar que para el Gobierno Federal, promover la modernización de los registros de la propiedad representa un reto colosal; y lo es, porque como se sabe, la federación es competente en materia de Registro Público de Comercio pero no lo es en materia de Registro Público de la Propiedad. Por ello, con estricto respeto a la soberanía estatal, debe convencer a todas las entidades federativas:

- De la necesidad de llevar a cabo la modernización de sus registros públicos,
- De que deben invertir recursos financieros para llevarla a cabo,
- De que la modernización debe ser permanente y sustentable,
- De que tal modernización no se refiere exclusivamente a la introducción de sistemas informáticos en la gestión, aunque el trámite registral debe llevarse a cabo con base en dichos sistemas,
- De que deben adoptar el sistema registral de folio electrónico,
- De que deben reformar los ordenamientos que conforman el marco jurídico registral,

- De que las instituciones registrales deben homologar sus procedimientos,
- De que los registros deben prestar con eficiencia y calidad el servicio público que les está encomendado, en aras de brindar verdadera seguridad jurídica y publicidad,
- De que debe establecerse el servicio profesional de la carrera registral,
- De que los registros deben transformarse en organismos descentralizados,
- De que los registros deben ser reconocidos como verdaderos centros de información estratégica en la definición de políticas públicas relacionadas con la propiedad inmueble, y no como simples recaudadores o custodios del acervo registral,
- De que los registros deben vincularse con los Catastros y con las demás instituciones que impliquen el registro de inmuebles.

Pero si para el gobierno federal el reto es enorme, para los gobiernos de los Estados la modernización de sus registros también representa un verdadero desafío, en ocasiones insuperable, en virtud de las demandas sociales y las limitaciones presupuestales para atenderlas. Estas son algunas de las razones que explican el lento avance en el proceso de modernización de estas instituciones.

II. Catastros

En materia de catastros la situación observada también presenta varias complicaciones para garantizar su operación eficiente. Como sabemos, en su mayoría los catastros dependen de los municipios y sus recursos son proporcionales a los de los municipios; es decir, muy escasos. Igualmente las capacidades que inciden en el desarrollo de sus estrategias y herramientas de planeación y ejecución, así como de una visión, son muy limitados (exceptuando algunos casos de éxito).

Los catastros en su mayoría no tienen más funciones que las catastrales, a muchos les han suprimido las actividades de

cobranza del impuesto predial, originalmente atribuidas a ellos. Esta función se ha trasladado a la tesorería en la mayoría de los casos, la cual solamente cobra el impuesto predial sin un sentido de verificación, planeación o revisión, e ignorando la exactitud de los propietarios, por ejemplo.

Teóricamente, los catastros municipales remiten su información a las Direcciones Generales de Catastro de los estados, que consiste en un resumen de sus fichas catastrales a fin de que estas oficinas realicen concentrados y generen bases de datos de todo el territorio y de ahí conformar ciertos conocimientos.

En la realidad esto está muy lejos de concretarse de manera útil y aprovechable para fines de planeación.

Además de esta desafortunada relación de problemas, existe un inconveniente aún mayor y que es un tema de estructura de diseño de las funciones registral y catastral.

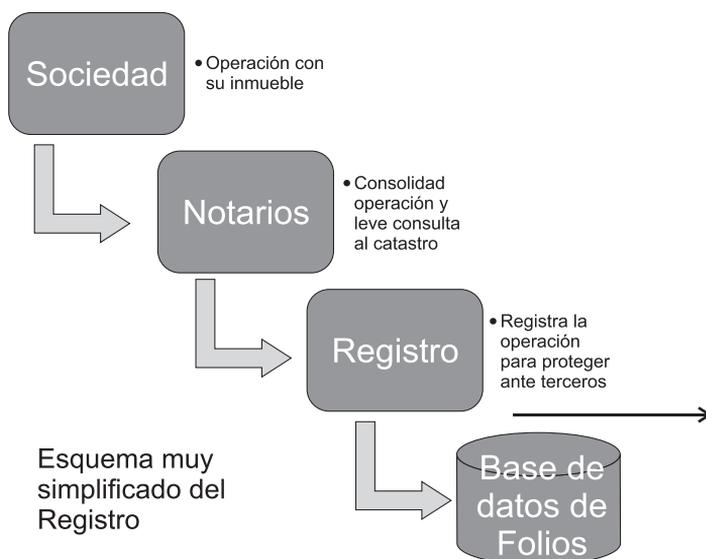
Los Registros Públicos de la Propiedad y los catastros están desvinculados; esto es, no coinciden en sus propósitos, en sus objetivos, ni en sus procesos, ya que unos dependen de la autoridad estatal y los otros de los municipios.

Lo anterior se traduce en un aspecto fundamentalmente crítico: los predios inscritos en los Registros, con la información registral conformada por expertos de las áreas jurídicas y que le dan la certeza jurídica a la finca y por otro lado los catastros, que son los que describen el bien físicamente e incorporan otras variables, NO están vinculados.

¿Cuáles son los motivos principales de este desorden? Ciertamente la carencia de intereses comunes, de tiempos y métodos, de disciplina y objetivos, por decir algunos de los problemas importantes

El resultado es desperdiciar la oportunidad de crear y utilizar una plataforma de datos para aprovechar la administración de

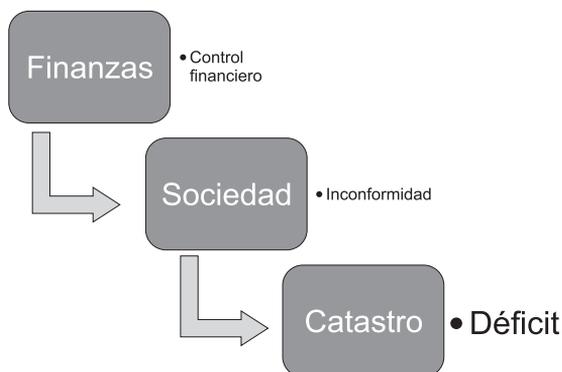
los bienes inmuebles, la cual podría traer, sin duda alguna, innumerables beneficios para ambas instituciones, tales como: Incremento de ingresos en ambas instituciones, simplificación de trámites, aumento de inmuebles registrados y catastrados, control del crecimiento urbano y, sobre todo, la capacidad de generar bases de datos que sirvan a un sinnúmero de interesados, como vivienda, desarrolladores, financieros, economistas y las áreas de gobierno, principalmente.



En la figura anterior, muy simplificada, se muestra el microcosmos registral, vinculado mínimamente mediante una consulta del notario en el catastro y la anotación de la clave en los instrumentos registrales.

Se han realizado ejercicios de vinculación en varias entidades federativas casi todos fallidos o casi fallidos y solamente pueden contarse pocos casos de éxito en algunas ciudades, como: Guadalajara, Campeche, Mérida, Monterrey.

La razón de lo anterior consiste en que el enfoque de soluciones no ha sido el adecuado, ya que el éxito no se alcanza sólo con decretos, sino con conocimientos, trabajo eficiente y compromiso.



En la gráfica arriba se muestra la simpleza de la función catastral, aun en esta visión simplificada. Se observa el poco aprovechamiento, ya que no se vinculan con nadie, no generan conocimiento y su labor es monotemática.

a) El programa federal para modernizar y vincular registros y catastros

Como puede advertirse de lo relatado en párrafos precedentes, el camino que ha transitado nuestro país para actualizar los registros públicos de la propiedad y los catastros ha sido complejo. La experiencia resultante de los esfuerzos realizados al respecto por las entidades federativas, los municipios y la federación en las últimas dos décadas, sirvieron de base para la formulación de los modelos institucionales conforme a los cuales actualmente se llevan a cabo las acciones de modernización de estas instituciones en el país.

El modelo relativo al registro público de la propiedad fue expedido en 2005 y el correspondiente a catastro en 2010.

A partir de 2007 y en el marco del Programa federal para la Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y los Catastros, el modelo de registro público sirvió de referente para el otorgamiento de recursos financieros federales a las entidades federativas. Es decir, los estados que solicitaran estos apoyos, debían elaborar sus proyectos de modernización registral en estricto apego al modelo.

Lo mismo sucedió en lo que hace al modelo de catastros, que a partir de su expedición fue el referente de cumplimiento obligatorio para aquellas entidades y municipios que solicitaran recursos para sus proyectos de modernización catastral.

b) Modelo Integral del Registro Público de la Propiedad

El proceso que condujo a la aprobación del Modelo Integral del Registro Público de la Propiedad, fue complejo y requirió de la participación comprometida del Instituto Mexicano de Derecho Registral, A.C. (IMDERAC), de la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A.C., de la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C., y de la entonces Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI). Fue aprobado por unanimidad el 2 de diciembre de 2005 y que contó con el beneplácito de ABM, AMSOFOL, CANADEVI, CMIC, INFONAVIT, FONHAPO y FOVISSSTE.

El Modelo del Registro Público de la Propiedad, tiene el propósito de promover que estas instituciones sean organismos eficientes y eficaces en el cumplimiento de la función que tienen asignada: ofrecer seguridad jurídica mediante la inscripción y publicidad de los actos que requieren satisfacer tal requisito para surtir efectos frente a terceros. (Modelo Integral del Registro Público de la Propiedad, 2005)

Los objetivos particulares de este Modelo son los siguientes:

- Garantizar la seguridad jurídica.
- Cumplir con los Principios Registrales.
- Minimizar el riesgo de las operaciones con inmuebles.
- Ofrecer los servicios registrales que requieren los usuarios institucionales, para dar fluidez al mercado inmobiliario y hacer eficientes sus propias actividades.
- Proporcionar servicios oportunos y de calidad
- Establecer tarifas razonables para los servicios registrales
- Uniformar las normas y las formas de operar de los registros a nivel nacional

- Estandarizar la operación registral permitiendo mejorar la calidad de los servicios.

El Modelo establece las transformaciones que deben realizarse en cada uno de los aspectos relevantes del servicio registral, para cumplir los principios registrales y de modernidad.

El documento tiene el siguiente contenido:

- Visión Integral del Modelo
- Componentes del Modelo
- Marco Jurídico
- Procesos registrales
- Tecnologías de la Información
- Gestión de calidad
- Profesionalización de la función registral
- Políticas Institucionales
- Gestión y acervo Documental
- Participación y Vinculación con otros Sectores
- Indicadores de desempeño
- Escalera de Modernización
- Anexos:
 - Anexo I.- Glosario de términos
 - Anexo II.- Principios Registrales

c) Modelo Óptimo de Catastro

A finales de 2009, el Ejecutivo Federal instruyó a la Secretaría de Desarrollo Social coordinar las acciones de modernización catastral, con la finalidad de dar un nuevo impulso a la vinculación entre registros y catastros a nivel nacional.

El Modelo Óptimo de Catastro, tiene el objetivo general de establecer un marco de referencia de catastro que sea una guía para los estados y municipios del país, aplicando un modelo homogéneo donde el catastro se erija en una institución eficaz, y eficiente, con procesos operativos modernos y con capacidad para el intercambio de información, vinculando la información

catastral con el Registro Público de la Propiedad y otras instancias registrales, para brindar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y sustentar el desarrollo económico, la planeación y el ordenamiento territorial de los estados y municipios. (Modelo Óptimo de Catastro, 2010)

Los objetivos particulares de este Modelo son los siguientes:

- Fortalecer la certeza jurídica.
- Dar certeza a las operaciones inmobiliarias.
- Describir los procesos catastrales sustantivos alineados a la visión de un catastro moderno.
- Dar fluidez al mercado inmobiliario, haciendo eficientes las actividades del catastro.
- Proporcionar servicios oportunos y de calidad.
- Establecer tarifas razonables para los servicios catastrales.
- Homogeneizar las normas y las formas de operar de los Catastros a nivel nacional.
- Cumplir con la norma Catastral definida por el INEGI.
- Estandarizar la operación catastral permitiendo mejorar la calidad de los servicios.
- Hacer un uso eficiente de las tecnologías disponibles.

El Modelo establece la ruta de transformación que debe realizarse en cada uno de los aspectos relevantes del servicio catastral, para cumplir los principios y visión de modernidad.

El documento tiene el siguiente contenido:

- Visión Integral del Modelo
- Componentes del Modelo
 - Marco Jurídico
 - Procesos catastrales
 - Tecnologías de la Información
 - Vinculación Registro Público de la Propiedad y el Catastro
 - Profesionalización de la función catastral
 - Gestión de calidad
 - Políticas Institucionales

- Anexo:
- Anexo I.-Glosario de términos

Como se señaló, ambos modelos han servido de referente para el otorgamiento de recursos financieros federales a las entidades federativas y a los municipios. Es decir, los estados y municipios que solicitaran este apoyo, debían elaborar sus proyectos de modernización en estricto apego a los modelos y aportar entre el 40% y el 50% del monto total de los mismos; la federación aportaría el resto.

El gobierno federal ha venido operando el Programa para la Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y los Catastros, con base en Lineamientos que anualmente expide el titular de la dependencia de la administración pública federal encargada de su aplicación:

- Secretaría de Gobernación (2007)
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (2008 y 2009)
- Secretaría de Desarrollo Social (2010, 2011 y 2012)
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2011 a la fecha).

En la tabla 1, se muestran los recursos presupuestados por la federación y las entidades federativas –más de 7,000 millones de pesos– para la modernización de sus registros y catastros al amparo del Programa federal para la Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y los Catastros.

III. Avances

a) Informe de resultados 2016 elaborado por SEDATU

La más reciente información relativa al grado de avance del programa proporcionada por la SEDATU, es la que aparece en su página web y que corresponde a la comparación entre los resultados de 2015 y 2016.

En el Informe se señala lo siguiente:

El presente documento integra los principales resultados obtenidos de la información proporcionada por las instituciones registrales y catastrales del país en el Sistema Integral para la Gestión de Información Registral y Catastral (SIGIRC), donde se describen los procesos para la realización de trámites y costos de los mismos, disponibilidad infraestructura tecnológica, profesionalización del personal, acceso a la información y transparencia, así como calidad y eficiencia en su operación, entre otros elementos que permiten determinar el grado de avance en modernización. Este informe se presenta de manera anual a partir de 2015 y tiene como finalidad, ser un referente para conocer la situación que guarda cada una de estas instituciones respecto de los modelos institucionales promovidos por la SEDATU y encaminarlos de manera conjunta con las autoridades estatales y municipales hacia su operación óptima, y con ello, garantizar el otorgamiento de la certeza jurídica de la propiedad y generar las condiciones necesarias para la competitividad en nuestro país. (INFORME DE RESULTADOS, 2016)

b) Vertiente Registral

Como puede apreciarse en la Gráfica 1, el grado de avance en la modernización de los registros públicos de la propiedad a diciembre de 2016, medido en porcentaje, fue del 53.69% (promedio nacional).

Solamente 8 registros estuvieron por arriba del 70% de avance y sólo uno de ellos, Querétaro, apenas rebasó el 80%.

6 registros se colocaron por abajo del 40% de avance.

c) Vertiente Catastral

En la Gráfica 2, se muestra que el grado de avance en la modernización de los catastros a diciembre de 2016, medido en porcentaje, fue de 39.95% (promedio nacional).

Sólo 3 catastros estuvieron por arriba del 70% de avance; uno de ellos, Campeche, apenas rebasó el 90% y Aguascalientes obtuvo el 88%.

16 catastros se colocaron por abajo del 40% de avance.

d) Vinculación registro-catastros

En el Cuadro 1, se aprecia que 17 entidades federativas han logrado algún grado de vinculación entre registros y catastros, sin precisar de qué grado.

e) Monitoreo 2016-2017 llevado a cabo por CONEVAL

CONEVAL llevó a cabo la evaluación del programa y en la ficha correspondiente se señala lo siguiente:

Desde que opera el Programa, no ha contado con una Evaluación de Impacto...

El Programa considera al indicador sectorial “Modernización de los registros públicos de la propiedad y los catastros de las entidades federativas”, el cual considera i) Registros Públicos de la Propiedad y ii) Catastros, los cuales reportan un avance de 53.7% y 38.7% (cabe mencionar que las metas establecidas para 2018 son de 80% y 37% respectivamente).

(CONEVAL: Ficha de Monitoreo 2016-2017)

f) Proceso legislativo para armonizar y homologar la organización y funcionamiento de los registros y catastros.

- En el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 2013, se publicó la adición de la fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de la cual se facultó al Congreso para expedir la ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales.

- En el marco del decálogo de medidas para mejorar la seguridad, la justicia y el Estado de Derecho anunciadas en noviembre de 2014, el titular del Poder Ejecutivo encomendó al Centro de Investigación y Docencia Económicas y a diversas organizaciones e instituciones públicas y privadas, llevar a cabo foros de consulta para identificar los problemas más trascendentes sobre justicia cotidiana.
- De noviembre de 2015 a enero de 2016, se llevaron a cabo los “Diálogos por la Justicia Cotidiana” para lo cual se conformaron grupos focales organizados en mesas de trabajo temáticas integradas por diversos investigadores y expertos de organizaciones de la sociedad civil, académicos, abogados, representantes de organismos autónomos y diversas autoridades de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. (Diagnósticos conjuntos, 2017)

Particularmente, se conformaron nueve mesas de trabajo temáticas con el objetivo de discutir de manera puntual cada una de las problemáticas que enfrenta la Justicia Cotidiana. Los temas de las mesas fueron: 1) justicia civil y familiar; 2) justicia laboral; 3) medidas para reducir la marginación jurídica; 4) escuelas de Derecho y sanciones por malas prácticas de abogados; 5) violencia en las escuelas; 6) asistencia jurídica temprana y justicia alternativa; 7) organización y funcionamiento de los poderes judiciales; 8) resolución del fondo del conflicto y amparo, y 9) política en materia de justicia. En la mesa 3 se trataron los temas relativos a los registros civiles, los catastros y los registros públicos de la propiedad.

Como resultado de estos trabajos se produjeron los diagnósticos conjuntos de los diálogos por la Justicia Cotidiana.

- En el documento denominado “Diagnósticos conjuntos. Diálogos por la Justicia Cotidiana”, se señala lo siguiente:

La disparidad en la legislación local origina procedimientos no estandarizados. Los aspectos relativos al registro civil

corresponden al orden local. No existe un procedimiento homologado que regule el registro civil con un enfoque de derechos e incluyente. Por otra parte, los gobiernos estatales operan los registros inmobiliarios, mientras que los gobiernos municipales operan los catastros. En este sentido, existen diferencias entre las entidades federativas que generan complejidad e incertidumbre respecto a los trámites y requisitos para obtener documentos oficiales y registrar bienes, así como heterogeneidad en el desempeño y funcionamiento de los registros. (Diálogos conjuntos: 25)

- En el mismo documento, se define la marginación jurídica en los siguientes términos:

... la condición en la que viven muchas personas que carecen de documentos oficiales como los que se utilizan para acreditar su identidad, actas de estado civil, títulos de propiedad y testamentos; lo cual constituye una barrera para acceder a la justicia, y limita el pleno ejercicio del derecho a la identidad, a la seguridad jurídica y a la propiedad privada ... (Diálogos conjuntos: 27)

- El 28 de abril de 2016 en el marco de los diagnósticos conjuntos de los diálogos por la Justicia Cotidiana, el titular del Ejecutivo Federal envió al Senado de la República, además de otras cinco, la **INICIATIVA DE LEY GENERAL PARA ARMONIZAR Y HOMOLOGAR LOS REGISTROS PÚBLICOS INMOBILIARIOS Y DE PERSONAS MORALES Y LOS CATASTROS**. En esta Iniciativa se señala que como resultado de los diálogos por la Justicia Cotidiana:

... la legislación general que se expida en ejercicio de la facultad conferida al legislador federal en la fracción XXIX-R del artículo 73 constitucional, debe prever al menos la obligación de todos los registros públicos y catastros de:

- *Contar con formatos accesibles, claros, predefinidos y públicos, consultables en línea, con mecanismos de acercamiento de los servicios a comunidades lejanas;*
- *Tener medidas de alta seguridad para el registro de los títulos de propiedad;*

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

- *Prever herramientas que permitan la consulta y emisión remota desde unidades de catastro;*
 - *Realizar trámites simples, ágiles y estandarizados;*
 - *Establecer medios electrónicos que permitan un rápido acceso e intercambio de información entre las instituciones y los niveles de gobierno encargados de administrar y generar inventarios de bienes inmuebles bajo el régimen de propiedad privada, pública y social, y*
 - *Vincular los padrones catastrales de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación, con los Registros Públicos Inmobiliarios.*
 - *Igualmente, se propuso prever en la ley procesos de profesionalización y capacitación del personal a fin de mejorar la atención que se brinda a la ciudadanía.*
 - *Además, se concluyó la necesidad de agilizar la expedición de los documentos, a partir de sistemas automatizados, seguros, confiables, oportunos y que permitan su interoperabilidad en los tres órdenes de gobierno, e implementar mecanismos que acerquen los servicios de registro de la propiedad y catastros a aquellas poblaciones o zonas del territorio nacional que cuentan con población en situación de vulnerabilidad o en comunidades alejadas ...*
- El 12 de diciembre de 2017 –por 77 votos a favor, 14 en contra y dos abstenciones–, el Senado de la República aprobó en lo general y los artículos no reservados, el proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para Armonizar y Homologar los Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales y los Catastros. Los 5 artículos reservados fueron aprobados por 88 votos a favor, 3 en contra y 0 abstenciones.
 - La Minuta con proyecto de decreto se remitió a la Cámara de Diputados, en donde se turnó a la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial.

Conclusiones

La administración y aprovechamiento de la información de los inmuebles del país, se constituyen en un recurso invaluable para muchas tareas y actividades nacionales, como: i) el diseño de políticas públicas, ii) la planeación y desarrollo de asentamientos y servicios municipales y de todo tipo, y iii), el aprovechamiento de la información de carácter económico y de desarrollo y de muchos otros temas.

Una plataforma bien documentada, actualizada, precisa y oportuna, desarrollada nacionalmente y ajena a cambios políticos, puede convertirse en un activo nacional y puede marcar tendencia en los recursos disponibles de la sociedad en beneficio de su patrimonio.

A pesar de los cuantiosos recursos federales y estatales destinados al programa de modernización y vinculación de los registros públicos de la propiedad y los catastros y habiéndose apoyado a todas las entidades federativas, se observa que sólo unos cuantos registros y catastros se encuentran en aptitud de ofrecer información útil para el diseño de políticas públicas relacionadas con la administración del territorio.

Referencias

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. (1993). “Proyecto de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y de Comercio”. México.

CONAFOVI, SHF, IMDERAC, ANNM. Modelo Integral del Registro Público de la Propiedad. México, 2005. Puede consultarse en la liga: <http://www.circemexico.com/documentos/rpp/MODELO%20RPP.pdf>

Secretaría de Desarrollo Social. Modelo Óptimo de Catastro. México, 2010. Puede consultarse en la liga: <http://www.circemexico.com/documentos/catastro/Modelo%20Optimo%20de%20Catastro%20v3.4-20110221.pdf>

INFORME DE RESULTADOS 2016. Programa de modernización de los registros públicos de la propiedad y catastros. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Subsecretaría de Ordenamiento Territorial. Coordinación General de Modernización y Vinculación registral y catastral. Se puede consultar en la siguiente liga: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/reporte-registral-y-catastral>

CONEVAL. Ficha de monitoreo 2016-2017. Programa de modernización de registros públicos de la propiedad y catastros. Se puede consultar en la siguiente liga: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/278482/FMyE_15_U003.pdf

Diagnósticos conjuntos. Diálogos por la Justicia Cotidiana. El documento se puede consultar en la página de Internet: <http://justiciacotidiana.mx>

Iniciativa de Ley General para armonizar y homologar los registros públicos inmobiliarios y de personas morales y los catastros.

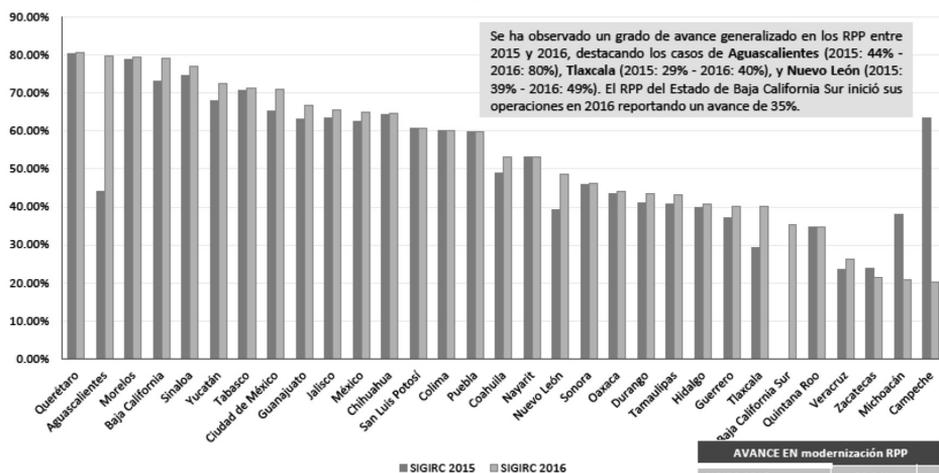
CUADROS, TABLAS Y GRÁFICAS

TABLA 1

RECURSOS FEDERALES Y ESTATALES PRESUPUESTADOS PARA EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE REGISTROS Y CATASTROS (2007-2018)				
Ejercicio Fiscal	Dependencia federal a cargo del Programa	Presupuesto Federal*	Compromiso de Aportación Estatal**	Total
2007	SEGOB (1)	\$ 416,700,000.00	\$ 416,700,000.00	\$ 833,400,000.00
2008	CJEF (2)	\$ 416,700,000.00	\$ 416,700,000.00	\$ 833,400,000.00
2009	CJEF	\$ 374,400,000.00	\$ 374,400,000.00	\$ 748,800,000.00
2010	SEDESOL (3)	\$ 337,813,554.00	\$ 337,813,554.00	\$ 675,627,108.00
2011	SEDESOL	\$ 414,404,302.00	\$ 414,404,302.00	\$ 828,808,604.00
2012	SEDESOL	\$ 314,400,000.00	\$ 314,400,000.00	\$ 628,800,000.00
2013	SEDATU (4)	\$ 325,404,000.00	\$ 216,936,000.00	\$ 542,340,000.00
2014	SEDATU	\$ 325,400,000.00	\$ 216,933,333.33	\$ 542,333,333.33
2015	SEDATU	\$ 336,463,600.00	\$ 224,309,066.67	\$ 560,772,666.67
2016	SEDATU	\$ 253,546,346.00	\$ 169,030,897.33	\$ 422,577,243.33
2017	SEDATU	\$ 153,500,000.00	\$ 102,333,333.33	\$ 255,833,333.33
2018	SEDATU	\$ 144,290,000.00	\$ 96,193,333.33	\$ 240,483,333.33
Total		\$ 3,813,021,802.00	\$3,300,153,820.00	\$7,113,175,622.00
(1) Secretaría de Gobernación (2) Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (3) Secretaría de Desarrollo Social (4) Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (*) Presupuesto Federal de conformidad con los Presupuestos de Egresos de la Federación aprobados por la Cámara de Diputados, para cada Ejercicio Fiscal.				
(**) Compromiso de Aportación Estatal de conformidad con los Lineamientos emitidos por las diferentes dependencias que han estado a cargo del Programa, para cada Ejercicio Fiscal.				

GRÁFICA 1

GRADO DE AVANCE NACIONAL EN MODERNIZACIÓN
 REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD
 2015 v/s 2016



AVANCE EN modernización RPP	
SIGIRC 2015	53.04%
SIGIRC 2016	53.69% ↑

Fuente: SIGIRC (2015, 2016). Reportes PEM. Obtenido de <http://rppc.sedatu.gob.mx/sigirc>

Nota: Para 2016, los casos de Nayarit y Quintana Roo se tomaron datos proporcionados por las autoridades registrales en el SIGIRC 2015.

En lo correspondiente a Chiapas aún se encuentra pendiente la captura de información en el SIGIRC.

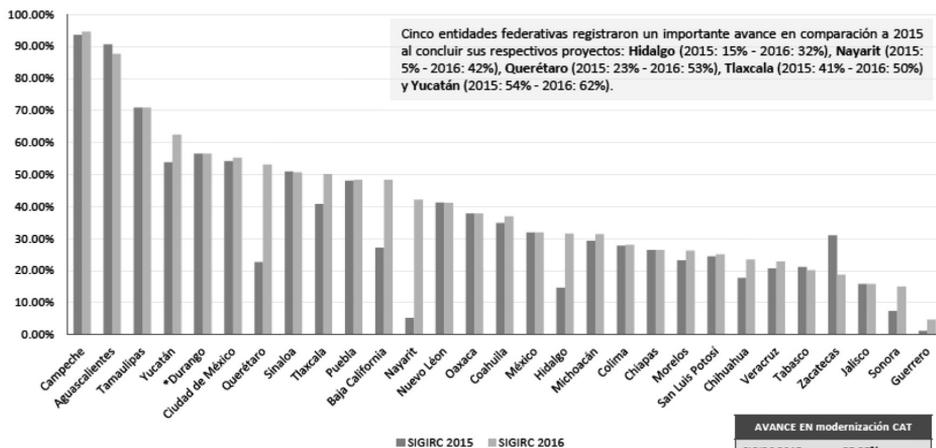


Subsecretaría de Ordenamiento Territorial
 Coordinación General de Modernización y Vinculación
 Registral y Catastral

gov.mx/sedatu

GRÁFICA 2

GRADO DE AVANCE NACIONAL EN MODERNIZACIÓN CATASTRO 2015 v/s 2016



AVANCE EN modernización CAT	
SIGIRC 2015	35.25%
SIGIRC 2016	39.95% ↑

Fuente: SIGIRC (2015, 2016). Reportes PEC. Obtenido de <http://mpc.sedatu.gob.mx/sigirc>

Notas: * En el caso de Durango se tomaron los datos proporcionados por las autoridades catastrales en el SIGIRC 2015.

En lo correspondiente a Baja California Sur y Quintana Roo aún se encuentra pendiente la captura de información por parte de las autoridades catastrales.

Las autoridades del Catastro de Guanajuato se encuentran en proceso de captura de su información.



Subsecretaría de Ordenamiento Territorial
Coordinación General de Modernización y Vinculación
Registral y Catastral

gob.mx/sedatu

CUADRO 1

AVANCES EN VINCULACIÓN RPP-CATASTROS

- ❖ Aguascalientes
- ❖ Baja California
- ❖ Baja California Sur
- ❖ Campeche
- ❖ Ciudad de México
- ❖ Colima
- ❖ México
- ❖ Jalisco
- ❖ Morelos
- ❖ Nuevo León
- ❖ Puebla
- ❖ Querétaro
- ❖ Sonora
- ❖ Tabasco
- ❖ Tamaulipas
- ❖ Tlaxcala
- ❖ Yucatán



Fuente: SIGRCC (2016). Reportes PEM. Obtenido de <http://rpp.sedatu.gob.mx/rpp/>; Leyes de Registros Públicos de la Propiedad y normatividad aplicable.

SEDATU



Subsecretaría de Ordenamiento Territorial
Coordinación General de Modernización y Vinculación
Registral y Catastral

gob.mx/sedatu

3.2 Retos y alcances para la consolidación del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México.

Jason Alexis Camacho Pérez

Introducción

La regulación, gestión y cuidado de las ciudades y el territorio es una labor de gran importancia para la administración pública, especialmente a nivel local, la cual día a día se enfrenta a diferentes retos, como garantizar el acceso a servicios básicos como el agua, mantenimiento de vialidades, alumbrado, cuidado de espacios públicos, creación de viviendas, etc. En este sentido, la zona metropolitana del Valle de México (en adelante ZMVM) no está exenta a estos retos; la complejidad de cubrir la demanda de los bienes y servicios urbanos es una labor que no puede quedar encerrada en el marco de acción de un actor o institución, en este sentido, es que da lugar a la creación del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México (en adelante CDMVM) como una instancia coordinación administrativa, que coadyuve en la planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos.

El objetivo de este texto es analizar las facultades del CDMVM como mecanismo de coordinación intergubernamental, planteando las siguientes preguntas de investigación: ¿El CDMVM tiene amplio margen de alcance para consolidar el desarrollo metropolitano de la zona? ¿Cuáles son los principales retos en términos de implementación para el CDMVM?

Para responder estas interrogantes, este documento se divide en cinco apartados. El primero busca describir la definición, antecedentes y situación de la ZMVM, como la zona metropolitana más grande del país. El segundo, hará un análisis de las instituciones y mecanismos que han existido para impulsar el desarrollo metropolitano de la zona, así como sus funciones y características. El tercer apartado busca analizar y describir

la naturaleza del CDMVM, sus características, composición y facultades, así como sus retos y alcances, or último, las conclusiones arrojan una reflexión en torno a la importancia del papel de un CDMVM.

I. Definición, antecedentes y situación de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Es importante entender el contexto socio espacial en el que se plantea la creación del CDMVM, que es dentro de la ZMVM. En este sentido, es importante definir qué son las zonas metropolitanas. De acuerdo con el artículo 3, fracción XXXVII, Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, son “centros de Población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional” (Cámara de Diputados, 2016: 4). Esta definición está enfocada al papel de la infraestructura y el desarrollo económico y social como motores de crecimiento del espacio urbano, sin embargo, de acuerdo con el Consejo Nacional de Población, también se puede considerar como zona metropolitana a “los centros urbanos mayores a un millón de habitantes, aunque no hayan rebasado su límite municipal y los centros urbanos de las zonas metropolitanas transfronterizas mayores a 250 mil habitantes” (CONAPO, 2012)

Si bien hay muchos elementos a considerar además de las cuestiones funcionales y poblacionales, para precisar aún más el caso a analizar, éste forma parte de la Zona Metropolitana del Valle de México la cual hasta antes de 2005 se denominaba Zona Metropolitana de la Ciudad de México y que anteriormente se definía como:

La extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político administrativas contiguas a ésta que tiene características urbanas, tales como sitios de trabajo

o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa. (Unikel y Garza, 1976: 188)

Cabe resaltar el papel de este concepto no sólo a nivel ciudad, sino también a nivel regional, ya que si algo ha demostrado la tendencia de crecimiento de población a nivel mundial es que va concatenada al crecimiento urbano y la expansión de las ciudades en diferentes territorios, lo que implica una mayor planificación y coordinación entre ciudades durante el proceso de urbanización⁶⁶ entre diferentes instancias jurisdiccionales.

Aclarados los puntos anteriores, es importante enlistar las características de la ZMVM. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2015), esta zona:

1. Tiene una extensión de 7 866 km² que comprende las 16 delegaciones del Distrito Federal⁶⁷, 59 municipios del estado de México y un municipio del estado de Hidalgo.
2. Tiene más de 20 millones de habitantes, cifra que equivale al 17% de la población nacional. Asimismo, tiene una densidad de 13 500 habitantes por km².
3. La ZMVM cuenta con el 18% de los empleados de México, quienes producen el 23% del Producto Interno Bruto del país⁶⁸.

⁶⁶ Por urbanización se entiende “la proporción de un país que corresponde al medio urbano” (UNICEF, 2012: 10) o dicho de otra forma “se basa en la proporción de la población nacional que habita los centros urbanos – motivo por el cual este nivel se ve influenciado por la forma en que el gobierno nacional define a un centro urbano” (Satterthwaite, 2008: 7). Por otro lado, es importante distinguirlo de la denominada tasa de urbanización la cual explica “el aumento en la proporción de la población urbana a través del tiempo, calculado como la tasa de crecimiento de la población urbana menos la de la población total. Cuando la población urbana crece a una tasa más rápida que la población total se obtienen tasas positivas de urbanización.” (UNICEF, 2012: 10)

⁶⁷ Las cuales aún están en proceso de implementar cambios para adquirir la figura de alcaldías. Sus características serán destacadas en los siguientes apartados de este texto.

⁶⁸ “Las zonas metropolitanas de la OCDE con una proporción de población similar a la del Valle de México, como Londres y París, producen alrededor del 30% del PIB nacional.” (OCDE, 2016: 5)

4. Concentra en servicios de alto valor agregado, especialmente en servicios financieros y de seguros; además, las áreas de comunicaciones y transportes, bienes raíces y servicios empresariales representan un porcentaje relativamente alto de empleo.
5. Tiene un grado muy bajo de marginación y desigualdad, sin embargo, los servicios básicos en algunas colonias tanto del centro como de la periferia son precarios, donde más del 40% de los hogares no tienen electricidad, agua corriente o drenaje.
6. La vivienda y el crecimiento poblacional se han dado en gran medida fuera del Distrito Federal, a sitios donde la regulación de uso del suelo y su aplicación tienden a ser menos restrictivas y la vivienda suele ser más accesible en términos económicos.
7. En las cuatro delegaciones centrales del Distrito Federal se ofrece un tercio de los empleos y el 43% de los empleos del sector servicios. Como resultado, en la ZMVM, más del 40% de los habitantes cruzan al menos una frontera municipal para llegar a su trabajo.
8. Entre 2010 y 2013, el número de automóviles registrados aumentó 8.5% al año. Los embotellamientos producen una pérdida anual del 3.1% del PIB en la ZMVM.
9. Sólo el 25% de la población vive en un radio de un kilómetro de una estación o una parada de autobús.

En resumen, la ZMVM destaca por ser la más grande del país, así como un centro económico de gran importancia para el país, concentrando a la mayor cantidad de población y actividades vinculadas al sector servicios. Sin embargo, aún tiene retos pendientes en materia de infraestructura, vivienda, movilidad y desigualdad, por lo que es importante analizar el papel de los diferentes gobiernos para resolver diferentes problemas que superan no sólo problemas jurisdiccionales, también organizacionales, de coordinación y administrativos, lo cual puede complejizar la implementación de políticas públicas que atiendan la integración de los centros urbanos e impulsen el desarrollo urbano. O, en otras palabras, “la ZMVM es un

escenario federal con un particular nivel de descentralización, políticamente fragmentada y con débil presencia de instituciones del Estado de Bienestar que realmente considere al sector social que demanda bienes y servicios.” (Espejel, 2013: 215)

II. Instituciones para el Desarrollo Metropolitano

Es importante conocer a las diferentes instituciones y mecanismos que están involucrados en el proceso de desarrollo metropolitano, ya que al ser una labor que forma parte de múltiples jurisdicciones e instituciones, es necesario distinguir cual es el papel de cada una en este proceso. Por lo tanto, a continuación, se enlistarán diferentes órdenes de gobierno encargados de esta labor, así como algunos de los mecanismos que han implementado para el desarrollo metropolitano.

a) Gobiernos locales: delegaciones y municipios

La gestión inmediata y más próxima en la prestación de bienes y servicios públicos urbanos en la ZMVM son las delegaciones y los municipios. Las primeras son denominadas como “demarcaciones territoriales”, tienen facultades en torno a asuntos de “gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva” (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2014: 38) Algo característico de estas unidades de gobierno es que no encuentran su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM), sino en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual delinea que el DF no es una entidad federativa, sino la sede de los poderes federales, por lo que carece de capacidades de descentralización y políticas. Esto es complicado, porque las delegaciones “carecen de recursos propios, son órganos desconcentrados del Gobierno del Distrito Federal (...) por lo tanto no tienen capacidad de generar recursos propios como los municipios. Esto resulta contradictorio puesto que, al ser el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía, debe cumplir con las mismas tareas de los municipios.” (Ziccardi,

2008: 134) Asimismo, las delegaciones administran de manera directa el servicio de seguridad pública, por lo que su labor depende del gobierno central y de las diferentes dependencias de la ciudad.

Si bien esta descripción es un antecedente, la realidad es que hoy están atravesando por un gran cambio puesto que la reforma política del Distrito Federal, que dio origen a la primera Constitución Política de la Ciudad de México (Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2016), publicada el 29 de enero de 2016 en el Diario Oficial de la Federación, le ha dado a la ciudad la oportunidad de ser reconocida como una entidad federativa con una constitución propia y con la capacidad de reformar su régimen interno. Esto se refleja en la transformación de las delegaciones en alcaldías, las cuales además de contar con un alcalde como cabeza de la administración local, se compondrán también por un Concejo que tendrá facultades para incidir en temas de obra pública y desarrollo urbano, los servicios públicos, la movilidad, la rendición de cuentas y participación social, y la alcaldía digital. Asimismo, se contempla que se descentralicen diversas facultades que antes sólo correspondían al gobierno de la Ciudad, para que las autoridades superiores no intervengan en asuntos que pueden resolver las autoridades más cercanas a la ciudadanía, sino de manera solidaria y se prevén mecanismos para la asociatividad entre las diversas alcaldías.

Por otra parte, se encuentran los municipios los cuales encuentran su fundamento en el artículo 115 de la CPEUM, el cual establece que es la base de organización territorial de las entidades federativas y que “cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.” (Cámara de Diputados, 2017) Asimismo, en su fracción III, dispone que son obligaciones para los municipios brindar servicios públicos de desarrollo urbano como son el alumbrado público, el cuidado de calles, parques, jardines y su equipamiento. Otra parte característica

de los municipios es la capacidad de crear mecanismos de intermunicipalidad “previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.” (Cámara de Diputados, 2017: 109) Esto ofrece una gran ventaja porque “el asociacionismo voluntario intermunicipal es una fórmula pactada de fines comunes, en la que libre y potestativamente los municipios que la crean, definen su participación en el financiamiento y en los órganos de gobierno.” (Santín del Río, 2002: 147-202)

b) Entidades federativas a través de órganos de coordinación

Existen diferentes órganos colegiados encargados de tratar temas de coordinación metropolitana en la ZMVM en los cuales se ve con mayor claridad el papel que desempeñan las entidades federativas. En este sentido, a continuación, se describirán dos de estas instancias: la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM) la cual fue un antecedente del Consejo de Desarrollo Metropolitano y el Fondo Metropolitano del Valle de México (FMVM).

En primer lugar, se puede destacar la conformación de la ya mencionada CECM conformada por el Estado de México, la Ciudad de México (antes D.F.) y el Estado de Hidalgo. Esta Comisión se creó en 1998 como el primer mecanismo de coordinación entre el Distrito Federal y el Estado de México con fundamento en lo establecido en el artículo 122 de la CPEUM (en aquel entonces apartado g) y el artículo 115 fracción VI que permite crear mecanismos de coordinación entre municipios con la Federación y el Distrito Federal. Fue hasta 2008 que el Estado de Hidalgo se incorporó a dicha Comisión.

De acuerdo con el primer convenio modificatorio de la Comisión, publicado en 2008 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, (Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, 2008: 5) ésta “tendrá un Pleno y estará presidida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Gobernador del Estado de México y el Gobernador del

Estado de Hidalgo, como titulares de la Presidencia Conjunta. El Pleno se integrará, además, con los titulares de las dependencias de las entidades federativas que a continuación se indican:

Tabla 1

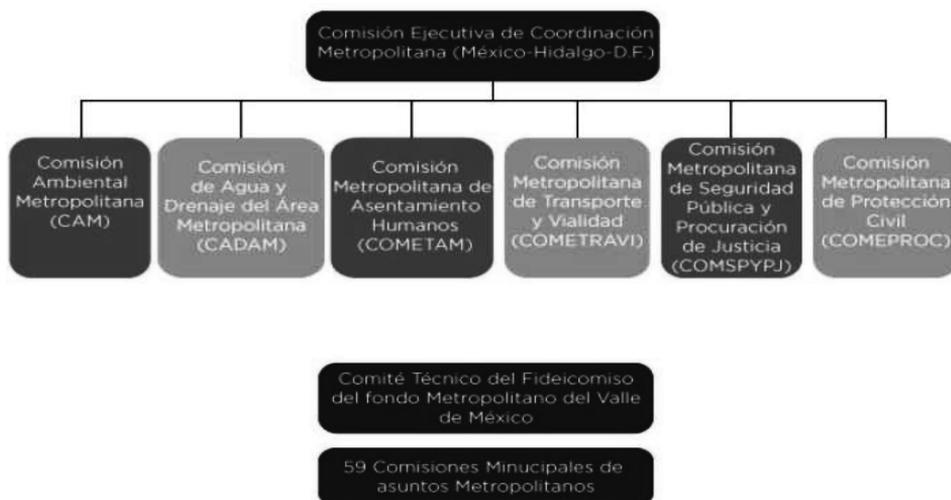
Distrito Federal
La Secretaría de Gobierno La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda La Secretaría del Medio Ambiente La Secretaría de Obras y Servicios La Secretaría de Transportes y Vialidad La Secretaría de Seguridad Pública La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal La Secretaría de Protección Civil La Subsecretaría de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental
Estado de México
La Secretaría General de Gobierno La Secretaría de Desarrollo Urbano La Secretaría de Comunicaciones La Secretaría de Transporte La Secretaría de Medio Ambiente La Secretaría de Agua y Obra Pública La Procuraduría General de Justicia La Secretaría de Desarrollo Metropolitano La Agencia de Seguridad Estatal. La Dirección General de Protección Civil
Estado de Hidalgo
La Secretaría de Gobierno La Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional La Secretaría de Obras Públicas, Comunicaciones, Transportes y Asentamientos La Secretaría de Seguridad Pública. La Procuraduría General de Justicia. La Representación del Gobierno del Estado de Hidalgo en el Distrito Federal”

Fuente: Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, 2008.

Asimismo, cuenta con un Consejo Técnico que funge como un órgano de consulta especializado y con un Secretariado Conjunto que es el medio de notificación de los acuerdos de la Comisión

para los municipios y demarcaciones del Distrito Federal. Si bien, esto sólo refleja su estructura interna y estructura de gobierno, la CECM también se divide en subcomisiones encargadas de diferentes labores las cuales se muestran en el Esquema 1.

Esquema 1. Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (México-Hidalgo-D.F.)



Fuente: Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Estado de México.

Cada subcomisión trata temas específicos y que son compartidos en la atención por parte de las diferentes instancias participantes. Cabe destacar de su composición el Comité Técnico del Fideicomiso del Metropolitano del Valle de México.

El FMVM es un mecanismo de coordinación creado en 2006 por la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana y tiene como objetivo financiar “principalmente de proyectos vinculados a infraestructura vial y urbana, transporte público y movilidad e infraestructura hidráulica.” (Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México, s.f.) Este fondo funge como un fideicomiso que se compone de recursos federales asignados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a las diversas Zonas

Como se puede ver, este Comité comprende un entramado más amplio de coordinación intergubernamental, por lo que la viabilidad de muchos procesos y decisiones a veces puede ser complicada ya que la convergencia de demasiados actores hace difusas las decisiones y líneas de acción entre participantes, por lo que la definición del CDMVM responde a crear una instancia de mayor autoridad para definir los objetivos a alcanzar en materia de desarrollo metropolitano.

c) El Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México (CDMVM)

Como resultado de la reforma política que convirtió al Distrito Federal en la ahora denominada Ciudad de México, la CPEUM realizó modificaciones en el artículo 122, Apartado C, el cual establece que “la Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los estados y municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, a través de un Consejo de Desarrollo Metropolitano” (Cámara de Diputados, 2017) Su naturaleza contempla una visión, de coordinación, desarrollo, participación y monitoreo de las diferentes instancias y comisiones se encargan de asuntos concurrentes entre entidades federativas y plantea entre sus diferentes objetivos dos actividades fundamentales: “la coordinación de políticas públicas metropolitanas y la implementación de los mecanismos de gobernanza metropolitana a que se refiere la Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, para asegurar la participación de los tres órdenes de gobierno;” (Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, 2017)

Este Consejo, tiene como antecedente a la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, sin embargo, se distingue en su composición ya que el Consejo se compone por la titular de SEDATU, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el gobernador del Estado de México y el gobernador del Estado de Hidalgo y

se organiza a través de una presidencia conjunta. Asimismo, cuenta con un Secretariado Técnico Conjunto que se integra por:

Tabla 2

Gobierno Federal
Un representante de la Secretaría y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, que recaerá en el titular de la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial. Un representante de la Secretaría y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, que recaerá en el Director General de Coordinación Metropolitana.
Distrito Federal
Un representante de la Secretaría de Gobierno, que recaerá en su titular. Un representante de la Subsecretaría de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental
Estado de México
Un representante de la Secretaría General de Gobierno, que recaerá en su titular. Un representante de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano, que recaerá en la Subsecretaría de Desarrollo
Estado de Hidalgo
Un representante de la Secretaría de Gobierno, que recaerá en su titular. Un representante de la Unidad de Planeación y Prospectiva, que recaerá en la Subsecretaría de Desarrollo Metropolitano.

Fuente: Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, 2017

Cabe mencionar que cada representante podrá nombrar un suplente y que entre sus funciones están la de apoyar y dar seguimiento a las instrucciones y acuerdos que emanen del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México y elaborará un reporte cuatrimestral y un informe de evaluación anual que deberá ser aprobado por el Consejo. (Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, 2017) Por otra parte, las facultades del Consejo se enlistan en la Tabla 3, en donde, además, se hace su comparación con las funciones de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

Tabla 3

Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana	Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México
1. Definir los temas de la Agenda Metropolitana; jerarquizar los asuntos prioritarios de esta y participar en las actividades de coordinación, seguimiento y evaluación de los trabajos, planes, programas y acciones acordadas.	1. Emitir su Reglamento Interior
2. Dar seguimiento y evaluar en forma concurrente los programas, proyectos y acciones derivadas de la Agenda de Trabajo Metropolitana, y los que se determinen en el seno de las Comisiones Metropolitanas.	2. Establecer los mecanismos para incorporar la participación de los municipios y demarcaciones territoriales en el Consejo de Desarrollo Metropolitano
3. Determinar criterios, sancionar, o aprobar los planes, programas y proyectos de carácter metropolitano, asumidos por las instancias ejecutivas, en un marco integral de equidad y respeto a la soberanía y el ámbito de competencia de las entidades involucradas.	3. Establecer de forma coordinada y concertada, las obras, acciones, proyectos, programas y servicios metropolitanos, con el fin de gestionar recursos para su ejecución.
4. Adoptar acuerdos de carácter general que fortalezcan a las Comisiones Metropolitanas instaladas o que se instalen en el futuro, por conducto de los representantes de ambas entidades.	4. Vincular y hacer congruentes las tareas del Consejo con las tareas de planeación y programación del Fondo Metropolitano;
5. Con estricto apego a las disposiciones jurídicas de cada entidad, establecer las bases que permitan coordinar el desarrollo de las relaciones de colaboración entre los municipios de EL ESTADO y las demarcaciones de EL DISTRITO FEDERAL.	5. Integrar el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano para promover los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas de índole metropolitana;
6. Las demás necesarias para la realización de sus objetivos.	6. Promover el establecimiento del Instituto de Planeación Metropolitana del Valle de México.
	7. Definir los temas de la Agenda Metropolitana; jerarquizar los asuntos prioritarios de esta y participar en las actividades de coordinación, seguimiento y evaluación de los trabajos, planes, programas y acciones acordadas;
	8. Dar seguimiento y evaluar en forma concurrente a los programas, proyectos y acciones derivadas de la Agenda de Trabajo Metropolitana, y los que se determinen en el seno de las Comisiones Metropolitanas;
	9. Revisar, y en su caso, presentar propuestas para la actualización del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México
	10. Determinar criterios, así como aprobar y evaluar los planes, programas y proyectos de carácter metropolitano, asumidos por las partes, en un marco integral de equidad y respeto a la soberanía y el ámbito de competencia de las entidades involucradas;
	11. Adoptar acuerdos de carácter general que fortalezcan a las Comisiones Metropolitanas instaladas o que se instalen en el futuro, por conducto de los representantes de las partes;
	12. Con estricto apego a las disposiciones jurídicas de cada entidad, establecer las bases que permitan coordinar el desarrollo de las relaciones de colaboración entre los distintos órdenes de gobierno para una más eficaz gestión y administración metropolitana;
	13. Establecer un sistema geo-referenciado y homologado de información e indicadores sobre la Zona Metropolitana;
	14. Vincularse con otras zonas metropolitanas para el intercambio de estrategias en materia de planeación del territorio, y
	15. Las demás necesarias para la realización de sus objetivos.

Fuente: elaboración propia.

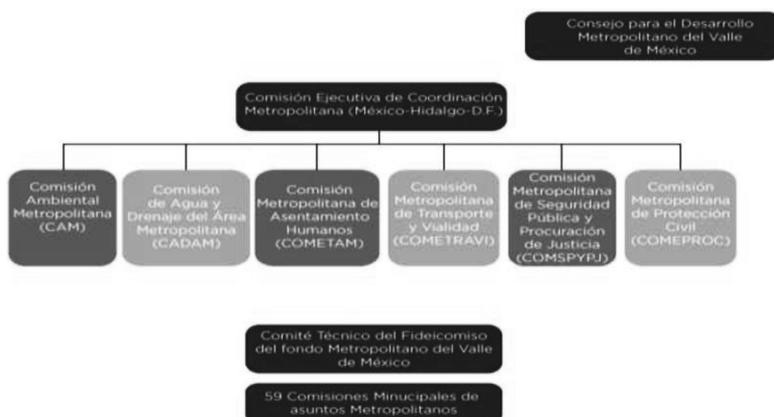
Los recuadros marcados en verde son aquellos en los que las facultades de ambas instancias se repiten o en todo caso se empalman, mientras que las amarillas muestran facultades similares, pero que son modificadas para el caso del Consejo, el cual no menciona la facultad de “sancionar” planes, programas y proyectos de carácter metropolitano, sino “evaluar”; además, el

segundo recuadro amarillo amplía las capacidades de establecer marcos de coordinación, ya que no se limita a las entidades de la ZMVM, sino a los diferentes órdenes de gobierno, por lo que contempla al orden federal en esta labor.

Por otra parte, cabe destacar algunas de las demás funciones del Consejo ya que pretende incorporar la participación de los municipios y demarcaciones territoriales, consolidar un Instituto de Planeación Metropolitana del Valle de México y crear un sistema de georreferenciación para generar indicadores sobre la zona metropolitana.

Viéndolo desde un panorama más amplio, la participación del Consejo queda mejor ilustrada en el Esquema 3, el cual muestra que el Consejo no se empalma jerárquicamente con las comisiones ya existentes de la CECM, sin embargo, sí concibe que “en dichas comisiones se integrará la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la materia o tema de que se trate, así como de representantes del Secretario Técnico Conjunto, con el fin de armonizar una visión metropolitana integral.” (Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, 2017)

Esquema 3⁶⁹



Fuente: Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Estado de México.

⁶⁹ Cabe mencionar que la denominada Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad cambió su nombre por la de Comisión Metropolitana de Movilidad, por lo que actualmente esa Comisión es con la que trabaja el Consejo.

Además, en su convenio de instalación, el Consejo enlista dos comisiones más que anteriormente no se enlistan en el esquema anterior: la Comisión Metropolitana de Salud, y Comisión Metropolitana de Desarrollo Económico y Competitividad.

A. Retos del CMVM

i. Decisiones presupuestarias

La consolidación de este Consejo puede enfrentar obstáculos en torno a las relaciones intergubernamentales y mecanismos de coordinación en el tema de financiamiento y presupuesto, ya que la definición del gasto para el FMVM (el cual se enmarca como una labor de vinculación con el Consejo) se decide en una arena de las relaciones más “oculta” puesto que recae en los partidos políticos que componen la Cámara de Diputados a nivel federal, lo cual hace muy difícil medir la forma en que éstos interactúan ya que estos actores llegan a regirse por decisiones más discrecionales con lo que se puede deducir que el impacto de las decisiones interpartidistas tiene un gran peso que no recae en actividades propias de los Poderes Ejecutivos locales o del propio Consejo, por lo que muchas veces estos actores pasan a un segundo término como solucionadores de problemas por no ser parte de las discusiones legislativas.

Por lo tanto, se entiende que dentro de comisiones y grupos legislativos puede haber un intenso espacio de discusión y que las relaciones intergubernamentales se vuelven más complejas más allá del simple hecho de firmar un convenio puesto que implica la disputa por recursos públicos específicos para cierta entidad participante.

ii. Papel de las delegaciones/alcaldías y municipios

La participación de las demarcaciones territoriales y de los municipios tiene un papel de gestión importante, porque si bien ellos no forman parte directa del Consejo o de su Secretariado Técnico, es un logro que se esté contemplando la formación

de mecanismos de participación, sin embargo, corren el riesgo de ser afectados por las decisiones más que beneficiados porque cualquier proyecto de infraestructura urbana recae directamente en sus áreas jurisdiccionales, por lo que es importante definir cuál será la función de estas instancias en términos de implementación. ¿Serán realmente operadores de las obras o facilitadores? ¿En caso de imprevistos ellos serán actores secundarios o responsables de solucionar problemas de obra pública?

Con la reforma política de la Ciudad de México, aún no se define en términos concretos que tanta independencia tendrán las alcaldías para coordinarse con municipios conurbados y si las bases de coordinación las establecerán las demarcaciones o aún tendrán que pasar por revisión del gobierno de la ciudad, lo cual no deja en claro que tanta capacidad de gestión existirá para el desarrollo integral de los límites conurbados.

iii. Competencias concurrentes⁷⁰

Como se pudo ver en la tabla 3, el Consejo tiene tres facultades que se empalman con las de la CEDM, esto es preocupante porque distinguir la línea de autoridad en materia de desarrollo urbano puede hacer difusa la labor de coordinación y entorpecerla en lugar de hacerla eficiente. Asimismo, complica el ejercicio de rendición de cuentas vertical y horizontal, ya que al ser facultades compartidas no se sabe si una instancia está por encima de otra para sancionar posibles fallos en proyectos o en todo caso si los ciudadanos se dirigirán a ellos o los municipios y demarcaciones territoriales para exigir rendición de cuentas.

⁷⁰ En los sistemas federales existen tres tipos de funciones: 1. exclusivas, las cuales sólo son facultades de un orden de gobierno como el caso de la seguridad nacional a nivel federal; 2. Concurrentes, en las que dos órdenes o más tienen facultades en una misma materia lo cual se ilustra mejor con el caso de leyes generales y 3. residuales, las cuales se basan en los establecido en el artículo 124 de la Constitución. (Navarro, 2013)

B. Alcances

iv. Relaciones intergubernamentales

Reafirmando la idea de lo importante que es priorizar el tipo de actividades que puede realizar cada actor involucrado, así como los límites legales y de gestión que se presentan, es importante ahora analizar el tipo de relaciones intergubernamentales, las cuales son de carácter técnico, esto es, se basan en la “compatibilización del esfuerzo administrativo de los gobiernos; la compatibilización de la acción intergubernamental con el sistema de distribución de competencias; la resolución de necesidades de intercambio de información y la búsqueda del equilibrio en los programas de desarrollo regional y micro regional.” (Pontifes, 2002: 47-48)

En este sentido, al contar con miembros del gobierno federal y gobiernos estatales y concebir la participación de municipios y demarcaciones territoriales, están impulsando un esquema de coordinación denominado autoridad coordinada en el que se define claramente las competencias de los actores federales y estatales, mientras que los órdenes locales aún dependen de sus entidades federativas; sin embargo, es el primer paso para poder definir claros procesos de gobernanza urbana en el que la toma de decisiones se realiza en esquemas cada vez más horizontales y las instancias locales tiene la oportunidad de retroalimentar con experiencia e información la toma de decisiones dentro de un órgano colegiado para el desarrollo metropolitano.

v. Capacidades de gobernanza

Además de mayores capacidades de incidencia para los gobiernos locales, algo destacable es que el Consejo establece la creación de un Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano para “promover los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas de índole metropolitana;” (Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, 2017)

este mecanismo de consulta se basa en el artículo 36, fracción II de la Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, el cual establece que el Consejo Consultivo se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector que deberá conformar mayoría en el consejo. Sus integrantes elegirán a quien los presida; (Cámara de Diputados, 2016)

En este sentido, la gobernanza tiene un papel vinculante en el que la opinión de los ciudadanos es sustentada por su capacidad organizativa y profesional, por lo que la capacidad de para definir la agenda metropolitana y el diseño de políticas territoriales y urbanas no se encierra en los esquemas de coordinación entre actores gubernamentales. Esto es importante porque la información que proporcionan los ciudadanos y su intervención pueden generar un contrapeso a la dimensión “oculta” de las RIG y cambiar el esquema de toma de decisiones discrecionales por un esquema deliberativo que puede hacer más integral la visión de las políticas metropolitanas en las cuales los bienes y servicios del espacio público urbano deben ser de libre acceso para los usuarios y en la medida en que todos los actores necesarios se involucren, más accesibles serán los productos y resultados de las políticas metropolitanas.

Conclusiones

La gestión metropolitana se ha convertido en una labor de complejidad en la que la viabilidad de los programas y proyectos para resolver problemas públicos urbanos implica generar mecanismos de coordinación metropolitana entre instituciones y actores que puedan tener una capacidad de real de incidencia en la procuración del territorio que compone la ZMVM.

El papel de cuerpos colegiados es de suma importancia en la definición de políticas metropolitanas integrales, sin embargo,

su papel muchas veces puede ser difuso debido al amplio entramado de reglas, procesos y demandas que compone a cada comisión o consejo, por lo que muchas veces las facultades son concurrentes y eso dificulta más el marco jurisdiccional de acción entre instituciones. Asimismo, la factibilidad de la toma de decisiones dependerá en gran medida de la forma en la que son tomadas, puesto que en el caso de la política metropolitana, implica considerar a una gama de numerosos actores que tienen derecho a participar y a decidir qué tipo de ciudades y territorios quieren, por lo que los mecanismos de relaciones intergubernamentales y de coordinación no pueden ser ajenos a las propuestas e inquietudes de gobiernos locales y ciudadanos en la formulación de iniciativas urbanas.

En este sentido, la instalación del CDMVM es una oportunidad para definir esquemas de gobernanza urbana en los que haya posibilidad de contar con apoyo institucional de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, así como con la experiencia de los ciudadanos como principales usuarios y beneficiarios de la infraestructura urbana. Aún falta un largo camino de implementación para cumplir estos propósitos, sin embargo, eso puede ser un gran impulso para construir espacio urbano adecuado a las necesidades de una población tan amplia y diversa, así como a consolidar el desarrollo económico de la región.

Por lo que se está en un momento oportuno para consolidar una “comisión intergubernamental” con verdaderas capacidades de decisión que no se base en seguir una línea jerárquica del nivel federal o que sólo sea reducida a un órgano consulta. (Navarro, 2013)

En conclusión, lo anterior requiere de más y mejores esquemas de coproducción de iniciativas (Cabrero & Díaz, 2012), los cuales propician actividades de coordinación público-privada-sociales en la atención de programas y servicios regionales y locales, lo cual evidentemente requiere de un contexto jurídico-político que permita la permeabilidad de diversos actores

considerando sus capacidades organizativas y de intervención en el establecimiento de compromisos para generar un mejor desarrollo metropolitano.

Referencias

- Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2016. *Constitución Política de la Ciudad de México*. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2014. *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*. Distrito Federal: Diario Oficial de la Federación.
- Cabrero Mendoza, E. y. A. D. A., 2012. La acción local en periferias urbanas en México ¿Nuevas o viejas institucionalidades?. *Gestión y Política Pública*, Volumen Volumen tematico, pp. 83-129.
- Cámara de Diputados, 2016. *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Cámara de Diputados, 2017. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.
- Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, 2017. *Diario Oficial de la Federación*. [En línea] Available at: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5498436&fecha=25/09/2017 [Último acceso: 3 Abril 2018].
- Consejo Nacional de Población (CONAPO), 2012. *Catálogo del Sistema Urbano Nacional*, México: SEDESOL-SEGOB.
- Espejel M., J., 2013. *Los Fundamentos Político-Administrativos de la Gobernanza*. México: Fontamara.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2012. *Estado Mundial de la Infancia 2012: Niñas y Niños en un mundo urbano*, Nueva York: UNICEF.
- Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, 2008. *Primer Convenio Modificadorio al Convenio por el que se crea la Comisión*

- Ejecutiva de Coordinación Metropolitana*. Distrito Federal: Gaceta Oficial del Distrito Federal.
- Navarro, A., 2013. *La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Hábitat*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2015. *Estudios territoriales de la OCDE. Valle de México, México. Síntesis del Estudio*, México: Secretariado General de la OCDE.
- Pontifes, A., 2002. Relaciones Intergubernamentales. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Issue 65.
- Santín del Río, L., 2002. Las intermunicipalidades: practica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio. En: S. INDESOL, ed. *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. México: s.n.
- Satterthwaite, D., 2008. La transición a un mundo predominantemente urbano. Tendencias y fundamentos. *Medio Ambiente y Urbanización*, 68(1), pp. 3-32.
- Secretaria de Desarrollo Metropolitano del Estado de México, s.f.. *Secretaria de Desarrollo Metropolitano del Estado de México*. [En línea] Available at: http://sedemet.edomex.gob.mx/valle_mexico [Último acceso: 24 Abril 2018].
- Secretaria de Finanzas de la Ciudad de México, s.f.. *Fondo Metropolitano del Valle de México*. [En línea] Available at: <http://procesos.finanzas.cdmx.gob.mx/Metropolitano/> [Último acceso: 24 Abril 2018].
- Secretaria de Hacienda y Crédito Público, 2017. *Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano*. [En línea] Available at: http://procesos.finanzas.cdmx.gob.mx/Metropolitano/docs/marco/reglas_operacion/2017/Reglas_de_Operacion_2017.pdf [Último acceso: 24 Abril 2018].
- Unikel, L. y G. G., 1976. *El desarrollo urbano de México*. México: El Colegio de México.

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán
Christian M. Sánchez Jáuregui
(Compiladores)

Ziccardi, A., 2008. Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI. *Papeles de Población*, 14(58), pp. 127-139.

3.3 El proceso de reestructuración urbana socio-espacial en Lerma de Villada, Estado de México y su impacto en la habitabilidad. ¿Cómo se diseñan ciudades en el siglo XXI?

Raúl Hernández Mar
Mónica Adriana Sosa Juárez

Resumen

Lerma de Villada en el Estado de México, se encuentra en un proceso de re-estructuración urbana socio-espacial, en 2015 se estimaba una población de 33,789 habitantes, lo que representa un crecimiento de 5.84% anual en el periodo de 2010 al 2014. Sin duda, este crecimiento ha sido determinado por tres grandes obras de infraestructura regional: la nueva autopista México-Toluca, el tren interurbano México-Toluca y la autopista Toluca-Naucalpan; además de la construcción de la Unidad Lerma de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Lo anterior, ha generado cambios en el uso del suelo urbano que están modificando la estructura urbana socio-espacial, frente a la inexistencia de un diseño de ciudad, lo cual comienza a evidenciar problemas de habitabilidad, heterogeneidad socio-espacial, producción informal de áreas habitacionales con una mínima disponibilidad de espacios públicos.

Introducción

El objetivo de este trabajo es realizar un primer acercamiento al proceso de urbanización reciente de la ciudad de Lerma de Villada, que muestra una tendencia a la fragmentación física y social creciente. De esta manera, lo que presentamos es una primera aproximación para comprender dicho proceso de fragmentación urbana.

Para ello, se realizan primero algunas reflexiones sobre el concepto de ciudad, entendida como espacios producidos, abordando la importancia de la identidad y la fragmentación física y social

que prevalece actualmente en nuestras ciudades, para después establecer las condiciones del contexto regional y metropolitano que están orientando la urbanización del municipio de estudio. Finalmente se abordarán las características socioeconómicas municipales y algunas reflexiones del propio proceso de fragmentación urbana que enfrenta.

Para realizar este primer acercamiento se ha seleccionado una metodología cualitativa que nos permita interpretar la realidad que estudiaremos, a partir del uso de la etnometodología, que trata de actividades prácticas y razonamientos sociológicos.

Por lo anterior, usaremos el método inductivo de investigación, cuyo propósito es llegar a demostrar los efectos del proceso de urbanización reciente a partir de la observación sistemática del caso de la ciudad de Lerma de Villada, y en particular del proceso de urbanización de la colonia Guadalupe frente al desarrollo inmobiliario en la zona.

Se usarán técnicas de investigación de observación directa como la investigación documental y la marcha exploratoria, así como, instrumentos tecnológicos como un “Dron” que sobrevuele el área de investigación.

El objetivo es descubrir generalizaciones que nos conduzcan a interpretar teorías, por ello, es necesario comenzar con un proceso de recolección de datos, para posteriormente categorizar las variables observadas, de tal manera, que se puedan establecer regularidades y relaciones entre los datos observados, que nos permitirán emitir micro-hipótesis.

En este sentido, este trabajo es un estudio descriptivo con un proceso hipotético-deductivo, que, a partir de la recogida y análisis de datos, nos conducirán a las conclusiones, de las cuales se pretende se deriven decisiones o implicaciones para la práctica.

I. Las ciudades, espacios producidos y fragmentados

Las ciudades nacieron para dar respuesta a nuevas necesidades producto del aumento poblacional, la especialización del trabajo y el nacimiento de los medios de transporte motorizados. Sin embargo, las ciudades, también, “[...] son espacios humanizados demasiado grandes [es decir, que se transforman a través de las prácticas humanas], compuestos por una enormidad de entes creados artificialmente por los hombres y que funcionan en intensa relación unos con otros” (Perec, 1974:83).

A inicios del siglo XXI, las ciudades han sufrido profundas transformaciones lo que las ha convertido en espacios económicos, sociales, culturales y políticos significativos, para Cabrero y Aldrete “cada vez más el tema de la competitividad de las ciudades forma parte de la reflexión sobre el desarrollo y el bienestar en un mundo global” (2013:15). Sin embargo, esta visión deja al descubierto al menos dos posibilidades al interior de las ciudades, por un lado, un escenario en el que predomina una dinámica integradora, y por el otro, un escenario, menos entusiasta, y en el cual se genera una dinámica fragmentadora.

Esta segunda dinámica, producto de la exclusión de las ciudades de los “circuitos globales”, como los llama Saskia Sassen, produce efectos al interior de las mismas, que, de acuerdo con Jáuregui “simultáneamente provoca un agravamiento de la exclusión social de grandes sectores de la población con su secuela de marginalización, violencia y desestructuración de pautas de convivencia” (2004:2).

Esta dicotomía de las ciudades como espacios por antonomasia de la relación y la convivencia humanas, y al mismo tiempo, soporte de las sinergias que determinan la productividad y la capacidad de innovación, son dos características que según Jordi Borja, conforman a los sistemas urbano-regionales, que al final son espacios que se encuentran “más o menos polarizados por una gran ciudad (aunque no siempre) que, a su vez, forma

parte de un sistema de ciudades que pueden constituir un eje o una macrorregión” (2007: 67)

Si bien actualmente, las ciudades pueden crear entornos favorables que determinan la competitividad de las empresas o de los propios agentes sociales, por lo que se consideran un espacio económico importante, Percepción nos señala que no es éste el único aspecto a considerar, cuando dice que:

“por ciudad y territorio se pueden entender en sus correspondientes escalas como medios continuos formados por una gran diversidad de elementos discretos ordenados a tales fines y no lugares dispuestos aleatoriamente o por puros actos de poder; tampoco es posible reducirlos a simples manifestaciones espaciales del logotipo económico que hoy parece dominarlo todo” (1974:84).

Borja, por su parte, señala que más que un territorio las ciudades son vistas como un espacio “de geometría variable y de límites difusos que está sometido a fuertes tensiones por los desequilibrios territoriales que en él se producen” (2007: 67), por tanto, al ser un espacio desigual plantea problemas de cohesión social, de identidad cultural y de gobernabilidad.

A partir de lo anterior, se puede señalar que el desafío más importante es configurar el espacio de la ciudad como un territorio, ya que según Borja “la política urbana no hereda un territorio y debe enfrentarse a las dinámicas dispersas y territoriales, que lo desestructuran en vez de construirlo” (2007: 67). La importancia de estructurar territorios y que las políticas urbanas lo hereden, se debe a la vinculación que tiene una persona a una ciudad, a una región o a un barrio, es decir “todos tenemos una historia que nos une a diversos territorios de escalas diferentes, y todos tienen una identidad que los diferencia” (Borja, 2007: 77). Y, sin embargo, esta vinculación e identidad que nos brinda espacio que habitamos puede disolverse o empobrecerse, como lo señala Borja:

“la pérdida de identidad de los territorios, se produce cuando se disuelve en entidades más grandes y pierde su especificidad, se empobrece hasta perder sus atributos que les daba sentido y llevan a su abandono, es una agresión a nuestra propia identidad, nos hace más débiles y vulnerables, quita una parte de sentido a nuestra vida.”
(2007: 77)

Sólo por mencionar un caso, en el 2013, la ciudad de Detroit en Michigan Estados Unidos se declaró en bancarrota municipal, debido a una crisis financiera que tuvo sus orígenes en el 2008. Esta misma ciudad, desde los años cincuenta se calcula ha perdido el 60% de su población hasta llegar a unos 700,000 mil habitantes, según la periodista Carolina García, en el 2013:

“hubo un tiempo en el que en Detroit todo era lujo y grandeza. Ahora nadie quiere vivir aquí. La gente acude a trabajar, pero su hogar no es éste. [...] La gente va en coche a su trabajo y, cuando termina, escapa de la ciudad. No gasta un minuto de su ocio aquí. Tampoco han triunfado los intentos municipales por captar nuevos habitantes.”
(El País, 2013: Internacional).

El caso anterior, describe de mejor manera la importancia de no menospreciar las identidades territoriales y los sentimientos de pertinencia a ciertos lugares y a relaciones sociales construidas por la historia. En 1970, Henri Lefebvre en la Antología *De lo rural a lo urbano*, planteó los primeros apuntes sobre este fenómeno, cuando después de la Segunda Guerra Mundial se dio una intensa transformación del territorio capitalista, y que Lefebvre veía en los nuevos conjuntos habitacionales –*clapiers* (jaulas para conejos)– producidos por el Estado francés fordista, el surgimiento de nuevas formas de colectividad, de capacidades de socialización por parte de sus habitantes, la construcción de relaciones de vecindario y la inserción de estos conjuntos en una trama territorial histórica. (Lefebvre, 1970: 105)

Lefebvre, decidió conceptualizar el concepto de *espacio*, totalmente distante de su dimensión física y social, lo anterior

resulta atractivo, aunque difuso, ya que el argumento de Lefebvre, explica Harvey, alude a que “las relaciones entre lo vivido (el espacio de representación), lo percibido (la práctica del espacio) y lo concebido –imaginario– (la representación del espacio) son dialécticas, más que causalmente determinadas” (Harvey, 1997:367). El concepto de Pierre Bourdieu de *habitus* ha contribuido a entender y desarrollar mejor el planteamiento presentado anteriormente por Lefebvre, entendido como las formas de pensar y actuar, de sentir y percibir, que se incorporan al individuo de acuerdo a sus circunstancias específicas.

El planteamiento de Lefebvre, es útil para los propósitos de este trabajo, ya que éste reúne dos dimensiones para analizar un mismo problema, una objetiva (estructura) y otra subjetiva (percepción, clasificación y evaluación), que en un contexto de fragmentación del espacio, que llevó a la construcción de un espacio mental regido por la técnica y las dimensiones matemáticas, ha llevado al menosprecio de la dimensión de la vida cotidiana, incluso este último acercamiento, en la opinión de Daniel Hiernaux, implica “la transformación del concepto de espacio en *espacio euclidiano*” (2004:15). Sin embargo, se puede decir que la propuesta de Lefebvre “interioriza lo exterior, al mismo tiempo que, exterioriza lo interior” (Pinto, 2002:44).

Si la idea anterior consiste en articular lo físico, lo mental y lo social, la propuesta teórica de producción del espacio, nos llevará al análisis del espacio real, aquel en donde se llevan a cabo las prácticas sociales, en el sentido inverso a la propuesta del análisis tecnocrático del espacio, o dicho de otra manera los procesos sociales generan y les atribuyen sentido a los productos (construcciones, infraestructuras, vialidades, etcétera) o a las configuraciones físicas (los usos de suelo).

Realizando un paralelismo que facilite la comprensión del argumento, se podría decir que, para Lefebvre, “cada grupo social procede y se relaciona con su espacio urbano de una manera dialéctica, poniendo en práctica su *habitus* en la producción del espacio y, a la vez, siendo profundamente mediatizado por el *habitus* de quien a su vez lo produjo” (Baringo: 2012: 126).

En conclusión, las sociedades producen su propio espacio, a partir de prácticas que advierten que el espacio es suyo, y por tanto diferente de otros espacios producidos por otras sociedades. Así, estas prácticas percibidas, aunque no expresadas, que forman parte de la representación ideal del espacio son muy importantes.

II. El contexto urbano, regional y metropolitano

A inicios del siglo XXI, México ha reafirmado una clara tendencia a la urbanización, el 75% de los mexicanos habita en alguna de las 384 ciudades de más de 15 mil habitantes que conforman el Sistema Urbano Nacional (SUN). De este conjunto de ciudades, 59 eran Zonas Metropolitanas, 78 tienen carácter de conurbaciones y 247 son centros urbanos. De esta forma, en estas 384 ciudades habitan más de 81.2 millones de personas.

Magnitud y complejidad son los dos atributos esenciales de una ciudad contemporánea, desde el lenguaje formal, la ciudad puede entenderse como “una agrupación de personas en un espacio físico continuo, en donde históricamente se han manifestado las realidades sociales, económicas y demográficas.” (SUN, 2012: 11). A este concepto, que alude principalmente al componente físico territorial, habría que agregar que la ciudad es un espacio ordenado de usos y flujos, de relaciones y transacciones, y que posee una multidimensionalidad, en tres niveles: tecnológica, material y política.

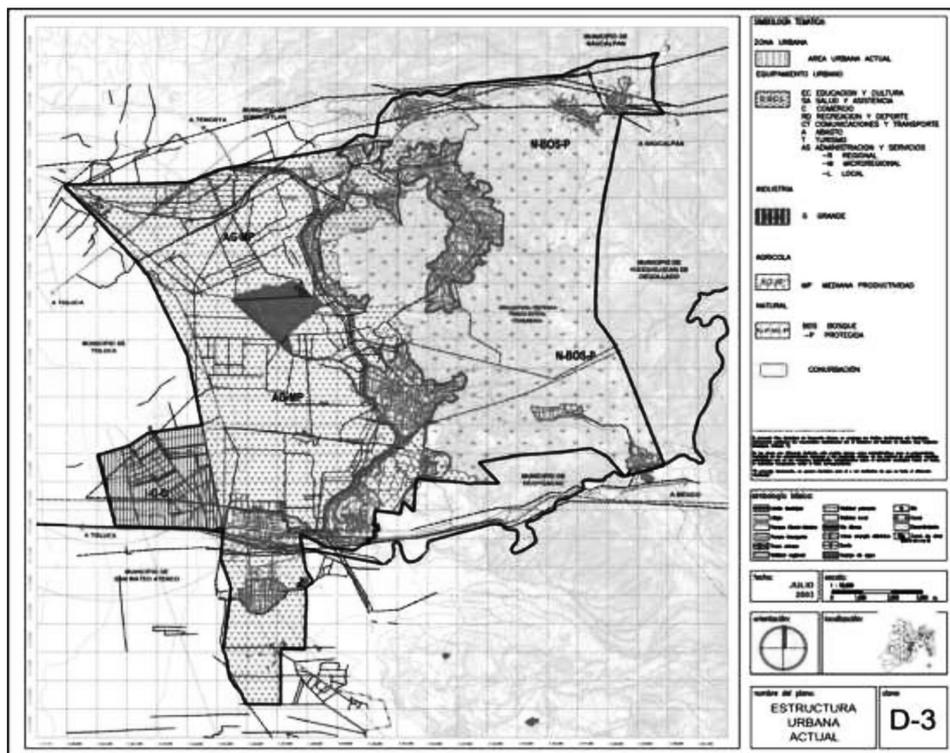
El SUN se clasifica de acuerdo a un proceso de urbanización que distingue tres tipos de ciudades. La primera corresponde a los *centros urbanos*, con 15 mil o más habitantes, que generalmente se encuentran en una primera etapa de formación. Enseguida, se encuentran las *conurbaciones*, que representan la expansión del área de los centros urbanos hasta que absorben a otro centro urbano o, bien, alguna localidad de menor tamaño y pueden ser intermunicipales e interestatales. El tercer tipo de ciudad corresponde con las *zonas metropolitanas*, que, a su vez, resultan del crecimiento de las conurbaciones, y que se

definen como una agrupación en una sola unidad de municipios completos que comparten una ciudad central y están altamente interrelacionados funcionalmente; considerando también a los centros urbanos mayores a un millón de habitantes. (CONAPO, 2012: 13).

Teniendo en cuenta el contexto metropolitano, el municipio de Lerma, Estado de México, es uno de los quince municipios que conforman la Zona Metropolitana de Toluca. Se localiza en el centro del Estado de México y colinda al norte con los municipios de Xonacatlán, Jilotzingo, Otzolotepec, y Naucalpan de Juárez, al sur con Capulhuac, al este con los municipios de Huixquilucan y Ocoyoacac, y por último al oeste con San Mateo Atenco, Metepec y Toluca.

Su localización es privilegiada puesto que se encuentra en una zona de intersticio entre el centro metropolitano de Toluca, que se ubica a 15 kilómetros aproximadamente y la Zona metropolitana del Valle de México, de la que particularmente destaca la cercanía a la zona comercial de Santa Fe y al municipio conurbado de Naucalpan, ubicados a 28 y 35 kilómetros del centro de Lerma. Así, este municipio de carácter metropolitano también experimenta el proceso de conformación de la megalópolis del centro del país, en el que de acuerdo con Garza “las primeras ciudades protagonistas serían precisamente las del Valle de México y de Toluca, por su cercanía y porque la urbanización de sus áreas periféricas está muy próxima a coincidir” (2003:93).

Ilustración 1 Mapa de la Estructura Urbana del Municipio de Lerma



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018. H. Ayuntamiento de Lerma.

Este contexto regional y metropolitano, ha favorecido la accesibilidad del municipio de Lerma puesto que la creciente infraestructura carretera disponible que vincula a ambas metrópolis le permite articularse eficientemente a cualquiera de ellas. A lo que se agregará el próximo funcionamiento del Tren interurbano Toluca-Ciudad de México, y que tiene prevista una estación en este municipio. En la siguiente imagen se puede observar al fondo, el tramo actual de la autopista de cuota México –Toluca, y a la derecha los pilares que sostienen las “ballenas” del futuro tren interurbano.

Sin duda, su localización y fácil acceso condicionaron el crecimiento demográfico del municipio, puesto que su población total pasó de 99,870 habitantes en el año 2000 a 146,654 habitantes en 2015, de acuerdo con la Encuesta intercensal de población (INEGI, 2015). En términos relativos, la población creció en promedio 3% anual en la primera década y 1.7% anual en los últimos cinco años, con lo cual ocupa el quinto lugar por tamaño de población de la zona metropolitana de Toluca y está considerado como un municipio central de la misma.

Su centralidad se relaciona por supuesto con su relevancia económica. La zona metropolitana de Toluca generó como ingresos totales 329,064.1 millones de pesos (a precios de 2008), de los cuáles 18.4% corresponden a los ingresos generados en las empresas localizadas en Lerma. Asimismo, en cuanto a la generación de empleo, aporta el 14% de los 386,936 puestos de trabajo del total de la metrópoli. (INEGI, 2014)

Cabe mencionar que la base económica de Lerma es principalmente industrial, ya que 79% de la riqueza y 61% del empleo del municipio son generados por la industria manufacturera; principalmente industria química farmacéutica, alimenticia, automotriz y de autopartes, plásticos y maquiladoras, concentradas en la zona poniente del Municipio, en el Corredor Industrial Toluca-Lerma, y en los parques industriales Fidepar Cerrillo I, Fidepar Cerillo II, Fidepar Industrial Lerma y Parque industrial La Bomba (Ayuntamiento de Lerma, 2016).

Resultado de este carácter industrial, la mayor parte de la población ocupada residente del municipio (65%) trabaja en el mismo, mientras que 19% de ella labora en alguno de los otros municipios centrales metropolitanos y 16% lo hace fuera de la metrópolis, muy probablemente en la Zona Metropolitana del Valle de México. (CONAPO-INEGI-SEDESOL, 2010).

A. Condiciones socioeconómicas de Lerma

Distribución territorial

A pesar de que la población total municipal alcanzó ya los 146,654 habitantes en 2015, en su distribución territorial predomina un patrón disperso de ocupación. En 2010, el municipio contaba con 58 localidades menores a 2,499 habitantes, en las que residía el 35% de los habitantes. Por otra parte, se identificaron diez localidades en proceso de transformación rural-urbano (entre 2,500 y 14,999 habitantes) mismas que concentraban al 28% de la población, destacando las localidades de Santa María Atarasquillo y San Pedro Tultepec como las de mayor tamaño. Finalmente, el 16% restante de la población, reside en la cabecera municipal, cuya población se estima pasó de 23,500 a 33,789 habitantes entre 2010 y 2015.

De acuerdo con este patrón de ocupación territorial, y como contraparte de la vocación industrial y la relevancia económica del municipio de Lerma en el contexto metropolitano, este espacio mantiene un carácter predominantemente rural, que enfrenta un proceso de urbanización relativamente disperso.

La cabecera municipal, si bien es una ciudad pequeña, por tamaño ya entra en la categoría de centro urbano del SUN. Está integrada por trece colonias: Auris, Cideco, Centro, El Calvario, El Panteón, Guadalupe La Ciénega, La Estación, La Mota, Valle de Lerma, Infonavit, La Bomba, Emiliano Zapata, Isidro Fabela y varios conjuntos urbanos habitacionales cerrados, como son: Valle de Encinos, Hacienda Lerma, Los Olivos y La Toscana, estos últimos, objeto de estudio de este trabajo y cuya ocupación ocurrió recientemente entre 2014 y 2015.

Sin duda, un componente importante del crecimiento de la población está asociado a procesos migratorios. De acuerdo con la información disponible de 2010, 15% de la población residente de Lerma había nacido en otra entidad. Mientras que, en 2015, de un total de 132,887 habitantes mayores de 5 años en el municipio, 3,026 residía en otro municipio de la entidad

cinco años atrás (2.28%) a los que se agregan 3,275 residentes que arribaron desde otra entidad federativa.

I. Las viviendas: expresión de la habitabilidad

El aumento en el número de viviendas va de la mano con el crecimiento demográfico y se expresa finalmente en la expansión física de la ciudad. En el municipio de estudio, en los últimos quince años, el total de viviendas particulares habitadas del municipio pasó de 20,657 a 34,366 viviendas, con una tasa anual promedio de 4.2 por ciento entre 2000 y 2010 y de 2% entre 2010 y 2015. (INEGI, 2000,2010, 2015).

De estas viviendas destaca que acorde con las características socioeconómicas y culturales del municipio, en la que predomina la transición rural-urbana, el 97.8 por ciento de las viviendas habitadas son casas independientes, 0.7% son departamentos en edificio y 0.9% viviendas forman parte de una vecindad. Mientras que, respecto de la tenencia de la vivienda, destaca que el 88.3% es propia, 8.4% es alquilada y 8.3% es prestada.

En lo referente a sus condiciones materiales, se observa que las viviendas que presentan condiciones de habitabilidad cuestionable son minoría; puesto que las que aún presentan piso de tierra y las que mantienen material de desecho o lámina de cartón en el techo representan 2.6 y 2.5% del total, respectivamente. En contraparte, el 74.8% de las viviendas presenta cemento firme en piso y 22% mosaico, madera u otro recubrimiento. Mientras que en los materiales en techo sobresale el 88% con losa de concreto o viguetas con bovedilla y 6% con algún tipo de lámina. (INEGI, 2015)

La disponibilidad de servicios de las viviendas refleja rezagos más importantes que en las condiciones materiales de las mismas. En cuanto a la disposición de agua, si bien se registra una cobertura de agua potable de 98% de las viviendas, sólo 61.23% dispone de ella al interior de la vivienda mientras 38% lo hace fuera de la vivienda, pero dentro del terreno. Aunado a ello, se registran en la disposición de drenaje el 97% de las

viviendas, de las que 87% está conectada a la red pública y 9% a una fosa séptica.

II. Condición de pobreza

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se estima que en el municipio de Lerma el 52.3% de la población enfrenta una situación de pobreza⁷¹ y con un número 2.7 carencias en promedio. Asimismo, la pobreza extrema es una condición en la que vive 11.2% de la población total, con un promedio de 3.8 carencias.

Atendiendo a los distintos indicadores de carencia social, se observa que el de mayor incidencia es el acceso a la seguridad social, que afecta a 69.6% de los habitantes del municipio, seguido por el acceso a la alimentación que afecta al 41% de la misma; mientras que el acceso a servicios de salud se ubica en el tercer lugar por impactar a un tercio de los habitantes.

Por su parte, la población que cuenta con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo representa 18.1% de la población, esto implica que esta población no cuenta con el ingreso suficiente para cubrir el valor monetario de una canasta de alimentaria básica, que en diciembre de 2010 tenía un costo de 713 pesos mensuales y para 2017 alcanza los 1,035 pesos mensuales.

B. La fragmentación urbana en Lerma

El abordaje de la cuestión de la fragmentación urbana reconoce fundamentalmente dos líneas de análisis: a) por un lado, aquella que se liga a procesos de desigualdad social y barreras materiales y/o inmateriales; por el otro, b) la que se relaciona con las discontinuidades en el proceso de expansión urbana respecto de la trama producto de los procesos de metropolización.

⁷¹ Entendida como la situación en que una persona tiene al menos una carencia social en los indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación, y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

Lerma de Villada, se encuentra en un proceso de reestructuración urbana socio-espacial, con una tendencia hacia una apropiación y disfrute privatizada e individualizada. Aunque los costos inherentes siguen siendo comunitarios, pero no las ganancias.

Esta fragmentación de Lerma de Villada es consecuencia de la producción de un territorio urbano disperso y seccionado, que no favorece la movilidad intraurbana. En este caso de estudio, la fragmentación se observa a partir del conjunto de “periferias” que se han formado y expandido alrededor del área central caracterizadas por bajos grados de desarrollo social, conformando un *cinturón* en donde encontramos una mayor presencia de asentamientos, colonias y/o manzanas de bajo y muy bajo desarrollo, identificadas como espacios con precarias condiciones educativas, de salud y vivienda.

Ilustración 2 Mapa de Lerma de Villada, cabecera municipal del Municipio de Lerma.



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018. H. Ayuntamiento de Lerma.

Como se puede observar en el mapa anterior, la cabecera municipal se compone de dos zonas: una zona central o primer plano, que abarca las dos principales vialidades del centro, la

calle Miguel Hidalgo y la Avenida Reolín Barejón, y contiene 8 inmuebles catalogados por el INAH; así como, una zona dos o área de protección, la cual es un perímetro más amplio que contiene a la zona uno, y que después de dicha zona se encuentran los asentamientos irregulares y las zonas inundables.

Este patrón espacial de “periferias” se relaciona con varios factores como: menor costo del suelo, bajos ingresos de los residentes, proliferación de asentamientos irregulares comúnmente en zonas de reserva o de riesgo, así como, dificultades de accesibilidad, falta de equipamiento y de servicios urbanos, entre otros.

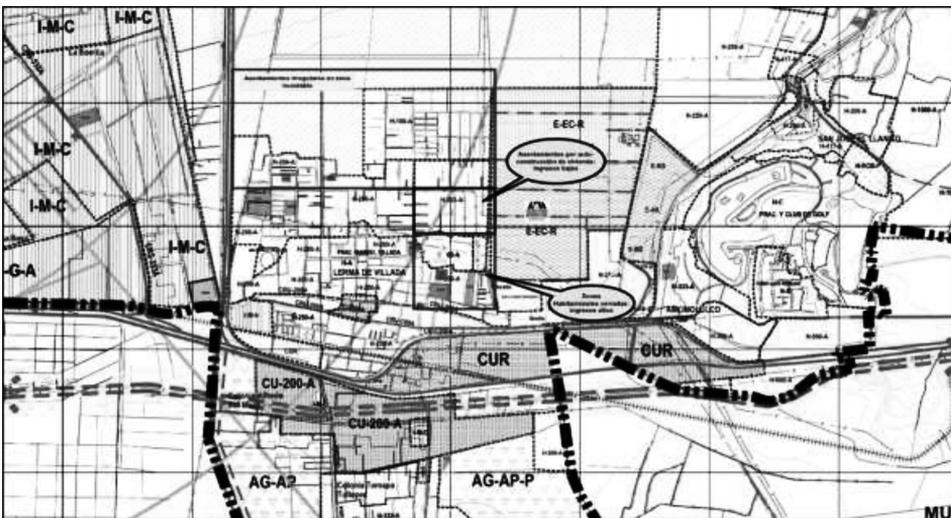
La dimensión de exclusión social es el término que da comienzo a la idea de la fragmentación, ya que este concepto hace referencia a los factores que contribuyen a desvincular a algunas personas y comunidades de las tendencias y procesos centrales de la sociedad y la economía. En los vecindarios más pobres de Lerma de Villada, la calidad de los servicios suele ser muy mala y aunada a los bajos ingresos de la población se traduce en condiciones adversas de habitabilidad.

Otro fenómeno que se observa en esta localidad, es el surgimiento de diversos “asentamientos urbanos privados”, que son formas de urbanización caracterizadas por el acceso restringido sólo a los residentes del lugar. En la zona de estudio, encontramos en una pequeña área de la ciudad, tres zonas habitacionales: Valle de los Encinos, Los Olivos y La Toscana, todos rodeados de muros, protegidos por vigilancia, con sus propios servicios urbanos y espacios verdes; situándose de manera privilegiada en la periferia de la zona central de la ciudad y en colindancia con los asentamientos populares y autoconstruidos de la Colonia Guadalupe La Ciénega.

Estos espacios cerrados que fragmentan de manera material a la ciudad, dificultan sin duda, la habitabilidad real, puesto que obstruyen la continuidad de las vialidades, rompiendo el territorio y restringiendo las prácticas sociales propias de una

ciudad, en la que los espacios públicos son lugares de encuentro y de conformación de una identidad. Por tanto, derivado de estos espacios urbanos, hay una irrupción no sólo física, sino en los procesos sociales que generan, aunque sabemos que le atribuyen un sentido son los productos (construcciones, infraestructuras, vialidades, etcétera) o a las configuraciones físicas (los usos de suelo).

Ilustración 3 Zona de estudio



Fuente: Elaboración propia.

En el caso particular del conjunto habitacional La Toscana, se construyó una barda de más de tres metros de altura que lo separa de la Colonia La Guadalupe la Ciénega, en específico en la calle Manuel Villada, y con lo cual se expresa finalmente la decisión de querer identificarse con “esos otros” habitantes del espacio urbano.

Para observar este proceso de fragmentación que se está llevando a cabo en la zona, se realizó un vuelo con un dron para mostrar que la privatización del espacio es un fenómeno que están desarrollando, tanto los ricos, como las clases media y

baja, aunque cada uno responde a mecanismos de segregación distintos.

En el caso de los ricos, responde más a supuestos mecanismos de protección, ya que el mundo exterior es entendido como amenazante, por lo que la riqueza se oculta y la ciudad se repliega hacia adentro; mientras que para los habitantes de las clases media y baja es un mecanismo de diferenciación social, donde se imita, ya que el espacio se vuelve un factor determinante para la diferenciación social.

Ilustración 4 Zona de estudio captada desde un drone



Fuente: Elaboración propia, a partir de un drone Case Club Dji Phantom 4 y la asesoría de la Dra. Sofía García Yagüe, profesora visitante en la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma.

Conclusiones

El municipio se caracteriza por enfrentar un panorama complejo con importantes contrastes, ya que presenta un área natural protegida al oriente, frente a una zona industrial importante

en el poniente que impacta la contaminación del aire y del río Lerma. Asimismo, mantiene un carácter predominantemente rural, con una población distribuida en localidades pequeñas, la más grande alrededor de 30 mil habitantes y con una parte importante del territorio destinado a uso de suelo agrícola.

Su localización como municipio periférico de la Zona metropolitana de Toluca, y su colindancia con municipios de la Zona metropolitana del Valle de México, y con acceso privilegiado a la infraestructura carretera y próximamente ferroviaria que vincula a ambas metrópolis, ha condicionado el crecimiento de su población total y el proceso de expansión urbana, principalmente de sus localidades más grandes, particularmente la cabecera municipal.

Así, Lerma de Villada (cabecera municipal) muestra como resultado de un proceso de urbanización no planeado, las siguientes características urbanas:

1. Una estructura urbana en torno al centro histórico caracterizada por una traza irregular que dificulta la circulación vial y peatonal, con los consecuentes problemas de congestionamiento, a pesar de su pequeño tamaño.
2. Una urbanización en la década de los noventa, a partir de desarrollos habitacionales inmobiliarios de interés social de ingresos medios y bajos, tales como las colonias AURIS e INFONAVIT, mismos que en gran medida también permanecen confinados que incluso mantienen sus espacios recreativos, también cerrados, de tal manera que sólo los habitantes de cada manzana pueden tener acceso a ellos. Abonando a las dificultades de tránsito por la ciudad y ocasionando una baja integración social, al restringir el acceso a los ya de por sí escasos espacios recreativos (parques) con los que cuenta la ciudad.
3. Cuenta sólo con dos vialidades primarias paralelas (Reolín Bareón, con dirección oeste-este y Miguel Hidalgo con dirección contraria), que son las únicas vialidades que cuentan con transporte público conectando diversas

localidades del municipio, y pasando por la cabecera municipal con dirección a Toluca. (ver mapa de Cabecera municipal).

De igual forma, la localidad enfrenta actualmente un proceso de urbanización o expansión física reciente en la zona norte, a partir de procesos de ocupación del suelo informales y con procesos de autoconstrucción de vivienda, en un área que de acuerdo con el Plan municipal de desarrollo urbano actual está identificada como susceptible de inundación.

Adicionalmente esta zona de reciente urbanización no es atendida por el sistema de transporte público y presenta importantes deficiencias en infraestructura y equipamiento urbano (falta de pavimentación de calles, banquetas y guarniciones, alumbrado público, sistema de alcantarillado).

En contraste, en los últimos diez años comienzan a surgir desarrollos inmobiliarios para población de ingresos medios y altos en la localidad, tales como Valle de los Encinos (2005), con 228 viviendas que se estima albergan 1026 habitantes; Hacienda Lerma (2006), con 195 viviendas y alrededor de 900 habitantes; Los Olivos (2007), con 50 viviendas y La Toscana (2012) (550 viviendas y 2,500 habitantes aproximadamente). (SEDUR, 2017).

Estos desarrollos, que, por supuesto, se caracterizan por permanecer confinados sin ningún tipo de continuidad con la traza urbana actual, remarcan sin duda la desigualdad social y contribuyen a una mayor fragmentación física de la ciudad, que finalmente se traduce en un deterioro de la cohesión social local y del sentido de pertenencia a una comunidad.

Por lo anterior podemos concluir que Lerma es una pequeña ciudad muy fragmentada física y socialmente. Por una parte, están los habitantes del centro como residentes originarios, a los que se agregan los residentes de colonias desarrolladas como de interés social, y que optaron por cerrar gran parte

de sus calles o callejones y espacios de recreación; a los que se agregan los nuevos desarrollos inmobiliarios para ingresos medios y altos que deciden confinarse aún más. El resultado es una falta de identidad porque cada grupo social ha producido su propio espacio urbano diferenciado de los demás.

Bibliografía

- Ayuntamiento de Lerma (2010), Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Lerma, Estado de México. Disponible en: http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/lerma/PMDUlerma.pdf
- Ayuntamiento de Lerma (2016), Bando municipal de Lerma 2016. Disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/bdo/bdo053.pdf>.
- Baringo Ezquerro, David (2012), La tesis de la producción del espacio en Henri Lefebvre y sus críticos: un enfoque a tomar en consideración, *Quid* 16, N° 3, 119-135.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel (2000), Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información, México, Taurus, 245.
- Borja, Jordi (1997), "Ciudadanía y espacio público. ponencia", en *Debat Barcelona: Ciutat Real, Ciutat Ideal. Significado y Función en el Espacio Urbano Moderno*, Centre de Cultura Contemporànea de Barcelona, Barcelona.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2013), Retos de la competitividad urbana. Coyuntura y Ensayo, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 372.
- CONAPO-INEGI-SEDESOL (2010), Delimitación de las zonas metropolitanas de México, disponible en: http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2010.
- CONEVAL (2010), Medición de la pobreza en México. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>.
- Garza, Gustavo (2003), La urbanización de México en el siglo XX, El Colegio de México.

- Harvey, David (1989), *The postmodern condition*, London Blackwell, 201-225. (Existe la versión en español).
- Hiernaux-Nicolas, Daniel (2004), Henri Lefebvre: del espacio absoluto al espacio diferencial, *Veredas*, Número 8, 11-25.
- INEGI (2000, 2010), *Censo General de Población y Vivienda*. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx>.
- INEGI (2014), *Censos económicos*. Consultado en: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/saic/default.aspx>.
- INEGI (2015), *Encuesta intercensal de población*. Consultada en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>.
- Jáuregui, Jorge Mario (2004), *Traumas urbanos: «urbanización» fuera de control, «urbanismo explosivo» en América Latina*, Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, Conferencia pronunciada en el marco del debate “Traumas urbanos. La ciudad y los desastres”. CCCB, 7-11 julio 2004.
- Perec, Georges (2004), *Especies de espacios*, *Journal d'un usage de l'espace*. Les Nouvelles littéraires, 148.
- Pinto, Louis (2002). *Pierre Bourdieu y la teoría del mundo social*, México, Siglo XXI.
- Rosique Cañas, José Antonio (2006), *Ciudad de México. La megalópolis ingobernable*, México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Editorial Épica, 262.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano del Estado de México (SEDUR) (2017), *Autorización de conjuntos urbanos*. Disponible en: http://sedur.edomex.gob.mx/conjuntos_urbanos

3.4 El modelo internacional para la formación del servicio público municipal.

Aracely Parra Toledo

Introducción

El estudio de las redes entre el gobierno y la sociedad inicia, en una primera etapa, cuando el Programa Naciones Unidas para el Desarrollo, señala que la *efectividad de la gobernanza* (PNUD, 1997), bajo el enfoque ético en el contexto de la administración pública, reorienta la distribución equitativa de los recursos dirigido al pobre, a la causa de la mujer, a la sustentabilidad del medioambiente, a la creación de oportunidades de empleo y otros medios de subsistencia, promoviendo y asegurando las nueve características: participación, responsabilidad social, consenso, efectividad y eficiencia, visión estratégica, equidad de género, Estado de derecho, transparencia y rendición de cuentas.

Con la necesaria intervención de la Sección de Terminología, Nomenclatura y Referencias, de la División de Documentación de la Asamblea General, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), acordó que en los documentos oficiales en idioma español se aplicara el término *gobernanza*, en la definición, la conceptualización y la dimensión normativa de las relaciones. Esta resolución fue adoptada por el Congreso de la Unión de México, como país miembro de la ONU.

La gobernanza como capacidad de solución de los problemas mediante la cooperación horizontal, la negociación y la coordinación, impulsaron la aparición de las redes públicas/privadas, y la migración de las ideas apoyadas en la tecnología de la comunicación, dando por resultado una evolución global, en la comprensión de nuevas categorías para la autorregulación social.

En el contexto de la investigación empírica sobre la gobernanza, resaltan nuevas aportaciones teóricas hechas a las diferentes ciencias sociales, como es la sociología, la jurídica, la economía, la política y en especial, la administración pública local. En cada una de estas aportaciones se reflejan las dos perspectivas analíticas dominantes, el gobierno y la sociedad, donde surge un nuevo objeto de estudio emergente de la administración de las redes en la nueva esfera pública, y una sociedad civil organizada y corresponsable.

Las redes de gobernanza como un sistema complejo, de la economía, la política, el derecho, la sociología, el urbanismo, en el contexto del desarrollo sustentable, tiene un nuevo interés de estudio de la administración pública de las redes en tres ámbitos, la legalidad, la funcionalidad y la legitimidad.

El modelo internacional para la formación del servidor público, señala la comprensión del enfoque de los sistemas complejos y las redes de la gobernanza, en particular, la formación del administrador público de los gobiernos locales para la gestión de calidad integral de sus procesos típicos, mediante la norma ISO 9001:2014, recomendada por el Comité de Expertos en Administración Pública de la Organización de las Naciones Unidas, mediante la Agenda 2030, para el logro de los Objetivos del Desarrollo Sustentable local.

I. La red de la gobernanza pública, sus características

En la evolución de la gobernanza, los conceptos desarrollados bajo distintos enfoques son numerosos, por lo que centraremos la atención desde la perspectiva histórica, el análisis de que ha sido objeto de estudio de la ciencia económica, jurídica, social y administrativa, señalando, su naturaleza y sus características.

En colaboración con el Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Red de Administración Pública de Naciones Unidas (UNPAN, por sus siglas en inglés), en el 2000, a través de la División para el Desarrollo de la Gestión de la

Administración Pública (DPADM, por sus siglas en inglés), emprendió la campaña global para la reforma y mejora de los sistemas empleados en la administración pública, estableciendo las diez acciones para hacer efectiva la *buena gobernanza*, como son:

1. Comprender y apreciar la gobernanza para el desarrollo equitativo.
2. Superar la desconfianza entre los participantes y ganar el respeto mutuo.
3. Construir un consenso de principios, formalizar la asociación y asignar responsabilidad.
4. Planear el desarrollo y el progreso municipal.
5. Revisar el ingreso municipal y la movilización de recursos nuevos.
6. Revisar y actualizar los instrumentos de gestión para la gobernanza.
7. Ajustar los sistemas para obtener aptitudes, información y conocimiento básico.
8. Revisar procedimientos, legislación y corrección a medio camino.
9. Revisar constantemente el desempeño.
10. Mejorar la práctica de la gobernanza. (DPADM, 2000),

Para este nuevo modo de gobernar, se establecieron siete normas interdependientes que mutuamente se refuerzan y están orientadas a la sustentabilidad, la descentralización, la seguridad, la equidad, la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas y en especial, al compromiso cívico de la ciudadanía.

El ámbito de acción de la gobernanza, se delimita a contextos específicos, un espacio local, municipal, una ciudad, que por la magnitud e intensidad de las redes entre gobierno y ciudadanos, con acciones y procesos específicos, como la *gobernanza urbana* del Programa HABITAT de la ONU, está vinculada al bienestar de los ciudadanos, para acceder a la vivienda, la seguridad de la tenencia de la propiedad, al agua potable, al saneamiento, al ambiente limpio, la salud, la educación, la nutrición, el empleo, la seguridad pública y la movilidad.

La investigación global sobre la gobernanza, como un proceso participativo, responsable, transparente, eficiente, incluyente, que respeta el estado de derecho, señala el reto para desarrollar y mantener la confianza de los ciudadanos en las instituciones de su gobierno, por medio de toda gestión pública de calidad, que dé garantía de una economía sostenible, una equidad social y una protección a los ecosistemas locales, a través de la infraestructura necesaria, los servicios públicos, y los sistemas sanitarios y de educación.

II. Las redes académicas de los sistemas complejos

Actualmente, en las ciencias sociales existen corrientes de investigación para el manejo, el proceso y el análisis en las mismas bases de datos, no estructuradas, y consideradas como un *sistema complejo*. Este sistema es dinámico y se caracteriza como una serie de insumos, procesos, productos y resultados, utilizado para la comprensión de las organizaciones públicas, y las redes sociales. Los sistemas complejos, los podemos agrupar en dos subsistemas, el primero por su auto organización, el segundo, por su emergencia, a su vez, cada uno de ellos se subdivide en otros subsistemas, como se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro 1. Algunos Sistemas Complejos

	<ol style="list-style-type: none">1. Auto organizables:<ol style="list-style-type: none">a) Teoría de sistemas: cibernética, sistemas dinámicos, entropíab) Patrones de formación: estructuras, fractales, geomorfologíac) Evolución y Adaptación: red neuronal, algoritmos genéticos, robótica2. Emergencia:<ol style="list-style-type: none">a) Dinámica no lineal: población, caos, estabilidad, mapas interactivosb) Teoría de juegos: colaboración-competencia, decisión racionalc) Comportamiento colectivo: dinámica social, transición, modelajed) Redes: teoría de gráficas, sociales, biológicas, de escala, adaptativas
---	--

Elaboración propia.

Al respecto, la Universidad Nacional Autónoma de México creó en 1980, el Centro de la Complejidad (C3), donde se analizan los *sistemas complejos* de la salud pública, los ecosistemas, la biología, el urbanismo, el transporte, la lingüística y las redes sociales, entre otros interesantes sistemas. Un ejemplo de lo anterior es la investigación multidisciplinaria de la Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad (UCCS), con un amplio y rico acervo científico de las fuentes de información directa local sobre agroalimentación, biodiversidad, sustentabilidad, cambio climático, elaboración de indicadores, y la plataforma georreferencial Observatorio Socioambiental (OSA), de los *nodos* de los Estados de Chiapas, Morelos y Oaxaca.

Cuadro 2. El C3 UNAM

	
<p>Líneas de investigación de la Complejidad</p> <ol style="list-style-type: none">1) <i>Ecología y Medioambiente</i>: IF-UNAM IE-UNAM2) <i>Inteligencia Computacional</i>: ICN-UNAM3) <i>Social</i>: IF-UNAM ICF-UNAM4) <i>Biología de Sistemas</i>: IE-UNAM ICF-UNAM5) <i>Salud</i>: ICN-UN	

Elaboración propia.

En esta *red de investigación*, participan el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM, la Academia de Economía Política de la Facultad de Economía-UNAM, el Programa Interdisciplinario en Medio Ambiente con la Universidad Iberoamericana, el Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, el Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos, con la Secretaría de Medio Ambiente (SEMARNAT). Los datos de los sistemas complejos incluyen, además de los registros computados, no estructurados, una amplísima y variada fuente de información textual, visual y

gráfica, que por la conformación de cada una de ellas, requieren de un ambiente tecnológico de expertos.

A. El estudio de los sistemas complejos de la administración pública

La administración pública, la gestión pública, la gerencia pública, las políticas públicas tienen un vasto y rico contenido textual, que por décadas se han expresado a través de una bibliografía universal en congresos y foros, propiciando la creación de nuevos conceptos y categorías, que en las últimas tres décadas, han transformado la percepción de lo público de la administración en el espacio gubernamental.

La Red global de la Administración Pública de las Naciones Unidas (UNPAN, por sus siglas en inglés), de acuerdo al programa de Administración Pública y la Mejora de la Gestión, del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DPADM, por sus siglas en inglés), señaló en el año 2000, que el modo de gobernar, ha pasado por las primeras tres etapas:

1ª Etapa, 1990-1996, *Gestión pública*

Información pública, requisito para la gobernabilidad

2ª Etapa, 1997-2006, *Gobierno electrónico*

Rendición de cuentas y transparencia en las transacciones

3ª Etapa, 2007-2014, *Gobierno abierto*

Participación y colaboración con los ciudadanos.

La jerarquía burocrática, la discrecionalidad administrativa, y los mecanismos contractuales de la administración pública clásica, son obsoletos, por lo que deben ahora colocar al ciudadano en el centro de su referencia. La conceptualización de la gestión pública sigue apartándose del propósito anterior, no ha logrado un marco coherente de la Gestión Pública.

En 2007, Naciones Unidas estableció la Oficina de Apoyo a las Políticas y Programas del Centro de Gobernanza Local, para

fortalecer la capacidad analítica y de aprendizaje en el ámbito de la gobernanza con las principales variables a considerar en la gobernanza local, el ciudadano, y el interés público. El interés común de los ciudadanos señaló, no son la agregación de intereses individuales según los funcionarios, o las preferencias del mercado, sino la propuesta de formuladores de las políticas y los servicios públicos locales.

La gobernanza tiene ciertas características que la distinguen, como son: los ciudadanos son interdependientes y plurales, sean de las organizaciones de la sociedad civil, o del gobierno, sean del orden federal, estatal, o municipal. Además, existen varios tipos de procesos e insumos, que intervienen en la toma de decisión, la implementación, el control y la evaluación de cada etapa de las políticas y la prestación de los servicios públicos.

Las redes interorganizacionales del sistema Naciones Unidas y sus respectivas jurisdicciones regionales, establecieron la gobernanza pública con transparencia y rendición de cuentas de los procesos, la confianza y los contratos relacionales, son los mecanismos de la forma y función de la organización pública, y no sólo del dominio del gobierno.

B. Las redes de la función pública en un gobierno abierto

En la era digital, las innovaciones en los sistemas de administración, orientados a resultados, han propiciado el desarrollo de las nuevas acciones, la evaluación de la efectividad, de los resultados en la administración pública, por los ciudadanos. Las nuevas regulaciones en este campo, son un modelo de la administración pública de redes, caracterizada por el intercambio de la información con enfoque colaborativo de la teoría de los sistemas complejos, las redes.

En 2011, varios profesores del Departamento de Administración Pública y Sociología de la Universidad Erasmus de Rotterdam, bajo el enfoque de la Teoría de la Complejidad (Meek, 2014), inició un proyecto internacional de investigación sobre la gestión de los

servicios públicos, en sus cinco categorías: límites, adaptación, decisión, planificación, y redes. La investigación se centra en la autoorganización de la comunidad y las iniciativas ciudadanas, para la regeneración urbana; utiliza la teoría de gobierno interactivo para analizar la interacción entre los ciudadanos, los profesionales y las instituciones políticas, y sus efectos sobre la legitimidad y el desempeño de la auto organización ciudadana. Resaltan los trabajos de los profesores:

- Koppenjan (2014) sobre problemas por los límites a la intervención institucional en los proyectos urbanos multijurisdiccional, en Rotterdam.
- Lasse Gerrits (2012) en la toma de decisiones, la implementación de la asociación público-privada y el resultado satisfactorio e insatisfactorio.
- Desarrollo de políticas (Richardson, 2009; Morcol 2012),
- Redes de gobierno gestor (Kickert, Klijn y Koppenjan 1997),
- Servicio público en los entornos públicos complejos (Meek 2010)
- Complejidad interdependiente en cuestiones administrativas (Meek 2014).

Por su parte la American Society for Public Administration (ASPA por sus siglas en inglés), también inició el estudio del Gobierno, bajo el enfoque de los Sistemas Complejos (GOCS, por sus siglas en inglés). El análisis de las relaciones interdependientes entre los participantes en un sistema de gobierno, muestran que la administración pública tiene una serie de conexiones dinámicas, como un sistema complejo de redes, en especial, al interactuar –el gobierno y los ciudadanos–, en la gestión de las políticas públicas.

En junio de 2013, El Departamento de Administración Pública de la Universidad La Verne y la ASPA, organizaron la conferencia COMPACT II *Retos para hacer trabajar la Administración Pública y la Teoría de la Complejidad*. Los temas y métodos de la complejidad analizados, fueron los siguientes:

- a) *Gobernanza metropolitana*: planeación urbana usando modelos de sistemas dinámicos y metáforas para comprender la ciudad como un sistema complejo, y para recomendar una política metropolitana;
- b) *Gobernanza de ecosistemas complejos*: los conceptos de resiliencia, histéresis y adaptabilidad y la normatividad para acoplar el sistema social y ambiental;
- c) *Gobernanza e información*: la aplicación de los conceptos de emergencia y auto organización, de la teoría a la práctica;
- d) *Gobernanza económica*: desarrollar la comprensión de los temas económicos para los ciudadanos, empresarios y gobernantes;
- e) *Gobernanza cultural*: los efectos en el gobierno local, la cultura, tradiciones;
- f) Retos metodológicos: implicaciones en la teoría de la administración y la gestión pública.

C. Las redes académicas de estudio de la gobernanza

La gobernanza como objeto de estudio (Parra, 2016), está presente en numerosas universidades y centros de investigación en el mundo, en que sea el concepto, los enfoques, las características y desde luego, el método de investigación, se actualizan y difunden a través de numerosas redes de conocimiento, como un fenómeno social en expansión en los pasados quince años.

En el mundo académico, las nuevas líneas de investigación en red sobre la gobernanza, propició la creación de nuevas categorías, la identificación de una particular tipología, y un marco analítico que continúa en construcción. La primera *red de la gobernanza* del 2004 al 2008, conocida como CONNEX, estuvo integrada por 41 instituciones asociadas, de 23 países europeos y 170 investigadores, coordinados por el Centro Mannheim para la Investigación Social Europeo (MZES), de la Universidad de Mannheim, Alemania, dentro del 6° Programa Marco de la Unión Europea. Su propósito fue difundir al resto del mundo académico, el estado del conocimiento sobre los instrumentos de la democracia en la *gobernanza multinivel*.

En la actualidad, las principales redes académicas europeas sobre diferentes enfoques de la gobernanza son:

- Basel Institute on Governance, gobernanza *pública*
- European Expert Network on Culture (EENC), gobernanza *de la cultura*
- European Institute of Public Administration (EIPA), gobernanza *multinivel, Europea, TIC's, administración pública, de la ciencia, multinivel, sociedad civil*
- Institute of Governance (Edinburgh), *gobernanza multinivel*
- Instituto Complutense Ciencia de la Administración (ICCA), gobernanza en *servicios públicos, local, participación local*
- Instituto de Gobernanza y Dirección Pública IGDP-ESADE, gobernanza *mundial, economía, pública, democrática*
- Instituto investigaciones y debate sobre gobernanza (IRG), gobernanza *local*
- Robert Schuman Centre, gobernanza *Europea*
- Instituto Universitario Europeo, gobernanza *en Internet*
- Institute pour la Gouvernance, *teoría de la gobernanza.* (Parra, 2016)

La segunda red académica en importancia es la canadiense, con un enfoque hacia la *buena gobernanza*, entendida como mejores sistemas de administración pública, desde el 2008, veinticuatro investigadores han abordado el tema en distintos ámbitos como es el *urbano, el regional, el indígena, el económico y el multinivel*, en las siguientes instituciones: Center on Governance de la Universidad de Ottawa, Institute on Governance de la Universidad de Carleton, en Centro Western Social Science, y el Programa Regulatory on Governance.

En los Estados Unidos de Norte América, el Centro Ash para la *Gobernanza Democrática e Innovación*, de la Universidad de Harvard, sus investigadores analizan el tema de la gobernanza y la gobernanza *local*; al igual que investigadores de la Universidad de Boston.

La red Latina conformada por 25 investigadores, de Flacso-Ecuador analizan el tema *gobernanza urbana y participación*;

en Flacso-Uruguay, con *gobernanza y territorio*; la Universidad República Uruguay, con *gobernanza metropolitana*, y la Universidad de Argentina, con la *gobernanza sustentable del agua*.

Otra importante red académica de derecho administrativo global, su marco jurídico para los procesos eficientes, sean políticos, administrativos y de gestión, de los mecanismos, directrices y de herramientas para garantizar el cumplimiento de los acuerdos entre el gobierno y la sociedad, analiza el marco jurídico de la gobernanza (Parra, 2016), liderado por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, y las siguientes instituciones:

- Institut d' Estudis Internacionals, Barcelona,
- Universidad de Huelva, España
- Columbia Law School, Center on Global Legal Transformation,
- New York University, School of Law, Institute for International Law and Justice.

En México, el tema de la gobernanza y sus características también comienzan a ser analizadas y discutidas, a través de varios grupos de investigación, como son:

- UNAM (CISAN), gobernanza *internacional*
- UNAM (CRIM), gobernanza *ambiental*
- UNAM (ENTS), gobernanza *metropolitana*
- UNAM (FCPYS), gobernanza *seguridad nacional*
- UNAM FES Acatlán, gobernanza *municipal*
- UAM-Iztapalapa, gobernanza *ambiental*
- UAM-Unidad Lerma, gobernanza *electoral*
- Universidad Anáhuac Sur, gobernanza *microfinanciera* (PyMES)
- Universidad Autónoma de Nuevo León, gobernanza *ambiental*
- Universidad de Guadalajara, gobernanza en *desarrollo regional y migración*

- Benemérita U A de Puebla, gobernanza y ética
- Instituto Dr. José María Luis Mora, gobernanza en *redes de política pública*
- ITESEM-EGAP, gobernanza y *participación ciudadana*

D. La red de las autoridades en México

Otra red de autoridades, es la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), que a través de acuerdos, reuniones plenarias, a partir del año 2002, han establecido más de cincuenta comisiones para la solución de problemas comunes en materia de educación, salud, medioambiente, seguridad, alimentación, vivienda, entre otros, estableciendo un frente común ante las autoridades del gobierno federal, mediante pronunciamientos y posicionamientos.

En la pasada reunión del 29 de febrero del 2016, los gobernadores integrantes de esta red, se comprometieron a realizar un gobierno abierto y transparente, y en la reunión del 18 de noviembre de 2016, celebrada en Huatulco, México, se acordó crear el Consejo Nacional para el cumplimiento de los 230 indicadores de evaluación de la Agenda 2030 de los Objetivos del Desarrollo Sustentable del mandato de las Naciones Unidas.

Es importante resaltar el acuerdo en esta reunión, aún bajo el enfoque de la *nueva gestión pública* y no de gobernanza, sobre la agenda de Desarrollo Urbano y Vivienda, en que se integran a varias redes como son: el Consejo Nacional de Organismo Estatales de Vivienda, A.C., la Comisión Nacional de la Vivienda, el Instituto Estatal de Gestión Empresarial y Mejora Regulatoria. El propósito es rediseñar la organización de cada una de las unidades administrativas para mejorar su funcionamiento, mediante la revisión de las atribuciones, las facultades y las competencias, a fin de ser congruente la política local de la vivienda con uno de los Objetivos del Desarrollo Sustentable.

E. Las redes de las autoridades municipales en México

Las características de los participantes en las redes de gobernanza municipal son, la interdependencia de sus recursos, el sector social al que pertenecen, el marco de responsabilidad, y las relaciones entre autoridades administrativas y ciudadanos. Los nodos de esta red inter organizacional, como vínculos administrativos y sociales, sirven de conducto a través de los cuales fluyen los recursos de un nodo a otro, y son el mayor reto a describir y analizar. Las principales redes son:

Federación Nacional de Municipios de México, FENAMM
Conferencia Nacional de Municipios de México, CONAMM
Conferencia Anual de Municipios, CAM
Asociación Nacional de Alcaldes, ANAC
Asociación de Autoridades Locales de México, A.C., AALMAC
Congreso Nacional de Regidores de México, CONAREM

Las redes de las autoridades municipales analizan seis tipos de estructuras, como son:

- las relaciones intergubernamentales,
- las coaliciones de grupos de interés,
- la rendición de cuentas,
- el subsistema de regulación,
- los acuerdos de concesión, y
- las asociaciones público-privadas, con diversas configuraciones.

La Conferencia Nacional de Regidores de México (*CONAREM*) integrada por 2,800 de los casi 17,737 regidores que existen según el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2013), y quienes buscan replantear la función que realizan, al considerar que el modelo institucional del cabildo mexicano, donde síndicos y regidores –con intereses opuestos–, enfrentan dos importantes problemas para su competencia:

- a) la falta de información, y
- b) la falta de su conocimiento profesional certificado y acreditado.

El regidor en las redes de gobernanza municipal, tiene dentro de sus funciones, además de la responsabilidad administrativa, el importante compromiso de asegurar la democracia participativa, como la retroalimentación a los ciudadanos, y posibilidad de generar estrategias y proyectos autofinanciables surgidos de la iniciativa ciudadana. A la Guía oficial para Regidores, es conveniente señalar, que aún falta la definición de las normas explícitas de ética pública, que permita evaluar su desempeño y los resultados la gestión pública que realizan.

La Red Alcaldes de México a través de su Guía de Mejor Gestión Pública, es un instrumento de apoyo a los mecanismos de colaboración entre instancias de gobierno y las opciones que ofrecen los servicios públicos de calidad por parte de las empresas privadas, como son:

- a) una mayor recaudación predial,
- b) soluciones integrales para almacenar, procesar y compartir meta datos, en dispositivos fijos y móviles,
- c) generar ahorros en la facturación de la electricidad y el agua,
- d) disminuir los costos de operación en insumos y almacenamiento,
- e) procesos sustentables en equipamiento urbano
- f) crédito accesible para la infraestructura básica de los servicios públicos.

F. Estudio de la gobernanza municipal

Un grupo de profesores del Programa Político de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, consideró importante crear una red académica y aproximarse a un nuevo objeto de estudio, la gobernanza municipal. Con el Proyecto PAPIME 301914 titulado Gobernanza, administración y gestión pública: hacia

una nueva organización para la sustentabilidad, ha obtenido los tres primeros resultados.

El primero, ha sido la creación del Seminario sobre Gobernanza Municipal, dirigido a las autoridades de los municipios conurbados de la Zona Metropolitana del Valle de México, a los profesores y alumnos de la FES Acatlán en el desarrollo organizacional para la mejora de la calidad de la gestión pública, y a los ciudadanos interesados en participar en el seguimiento del desempeño y la evaluación de los resultados de los programas del gobierno municipal, a través de mesas redondas, presentación de libros, y conferencias sobre el método y los instrumentos del gobierno municipal. El análisis de los temas teóricos de la gobernanza, la discusión, el intercambio del conocimiento de expertos, y las experiencias de los servidores públicos, han propiciado redefinir las competencias, las habilidades, el liderazgo por una parte, y los modelos de participación ciudadana en la gobernanza municipal.

Un segundo resultado, de la investigación, en que los métodos y técnicas empleados ante la relativa información existente, y la complejidad de la estructura y organización de las relaciones sociedad y gobierno en el territorio municipal, muestran los actuales procesos de gestión pública, con una débil estructura, organización y mecanismos de coordinación para la participación ciudadana, como requisito para encaminarnos hacia la dimensión del desarrollo municipal sustentable (economía sostenible, equidad social y protección a los ecosistemas).

Un tercer resultado, ha sido la publicación de un libro dividido en dos partes, en la primera, se exponen los trabajos de investigación realizados por los profesores participantes en el Proyecto, y en una segunda parte presenta como herramienta para la reflexión y el análisis, los estudios de caso que reflejan las complejas relaciones gobierno y sociedad, resaltando los principales obstáculos y retos, a la gobernanza municipal.

Los temas tratados bajo un enfoque multidisciplinario, son complejos sobre la modernización de la administración pública

municipal, la racionalización y avance tecnológico para un desarrollo institucional vinculando la participación de la sociedad en las políticas públicas, en la reglamentación municipal; los retos para la construcción una función transversal de la gestión pública del desarrollo sustentable municipal, mediante un marco de indicadores y supervisión constante, la participación y corresponsabilidad ciudadana en la gobernanza democrática para la mejora los procesos digitales como un mecanismo de transformación social, donde sus integrantes se responsabilizan y organizan para mejorar sus condiciones de vida; la falta de mecanismos para una gobernanza económica, ante los retos financieros por el incremento de la deuda pública municipal; los sistemas de rendición de cuentas, transparencia y los mecanismos de acceso a la información pública, el mejoramiento de las aptitudes, actitudes, conocimientos, habilidades y valores, del recurso humano mediante la gestión pública; el Derecho Administrativo de la gobernanza global, los principios de orden constitucional e internacional, y la transformación del sistema jurídico mexicano como un esfuerzo para sistematizar el marco jurídico municipal; el enfoque historiográfico de gran valor para la comprensión de la gobernanza municipal mexicana que relata la participación ciudadana desde la época novohispana hasta la formación del municipio libre.

Una de las conclusiones para la reflexión y sugerencia, es continuar con la reforma al Artículo 115 Constitucional, al incluir la elección directa de los regidores y los síndicos, que las obras y los servicios públicos municipales sean determinados por un consejo ciudadano, conforme a una nueva organización basada en la gobernanza para el desarrollo sustentable municipal. Hoy, los municipios, están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación, planes de desarrollo urbano; crear y administrar de sus reservas territoriales; controlar y vigilar el uso del suelo; regularizar la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, con la expedición de los reglamentos y necesarios.

La descentralización, la redistribución de funciones del gobierno municipal, sus relaciones con la sociedad civil organizada para

una democracia participativa, y la evaluación de la calidad de los servicios públicos del gobierno municipal entregados a los ciudadanos, la gestión de calidad ISO18901:2014, continúa siendo un tema pendiente.

G. Las redes de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México

Las redes de opinión de la gestión pública en México, tiene como característica común la participación de la sociedad en la gestión para la solución de sus demandas, en comprobar el destino y el manejo de los ingresos públicos, en la aplicación del gasto público, en los negocios por la asociación público privada, en la concesión los de los bienes y los servicios públicos, entre otros.

El mayor reto está en la administración de las redes de gobernanza por su naturaleza democrática, es la diversidad de las organizaciones surgidas para la coordinación intersectorial e integral de las políticas públicas, y más aún, para evaluar el rendimiento del gobierno, por los servicios públicos ofrecidos, y por los fenómenos emergentes, aún por analizar.

En la configuración y la dinámica de las redes de gobernanza, se desarrollan sus herramientas analíticas para el estudio de la complejidad, y de manera incipiente para el estudio de las redes sociales, y la casi inexistencia sobre la administración pública de las redes, para crear un marco teórico.

Algunas redes en México, están constituidas por universidades e instituciones de educación superior como CIDE, COLMEX, ITAM, ITESM y UNAM, y centros de investigación como IMCO, México Evalúa, Causa Común, en donde sus académicos fijan metas para transformar al país, y coordinan la opinión de la **sociedad** civil, en su papel de evaluadora de los resultados de la actividad del sector gubernamental, así como para formular e implementar las políticas públicas, que propicien el desarrollo económico y social.

Las más de veinte mil Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) vigentes, registradas por el Instituto Nacional de Desarrollo Social INDESOL, de acuerdo a su clave única de registro (CLUNI), se agrupan por su constitución jurídica según la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, en:

Cuadro 3. Categorías para la clasificación de las OSC

Promoción	Apoyo	Fomento	Participación
-equidad de género -deporte -salud y sanidad -desarrollo sustentable comunitario urbano y rural -fortalecimiento de organizaciones	-alimentación popular -ecosistemas -equilibrio ecológico, -desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas -defensa de los derechos humanos -atención discapacitados	-economía popular -educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico -en acciones	-protección civil -fortalecimiento del tejido social -seguridad ciudadana

Elaboración propia.

Cuadro 4. Numero de OSC por actividad. Estado de Aguascalientes

Actividad	REDES OSC
Asistencia social	62
Alimentación popular	34
Cívica	34
Asistencia jurídica	34
Desarrollo de los pueblos	22
Equidad de género	40
Asistencia a discapacitados	34
Desarrollo comunitario	51
Derechos humanos	57
Recursos naturales	30
Fomento educativo	95
Protección civil	3
Fortalecimiento del tejido social	27

Fuente: SIRFOSC.
 Elaboración propia.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

El análisis de las bases de datos de las OSC, y al Sistema de Información del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (SIRFOSC), muestra la complejidad para determinar a qué red pertenece, qué actividad realiza, y en qué municipio. Tomando como ejemplo al Estado de Aguascalientes, se obtienen los siguientes datos de algunas OSC registradas y vigentes, que muestra la complejidad de las redes, en sólo dos registros, como se muestra a continuación:

Cuadro 5. Dos registros del SIRFOSC

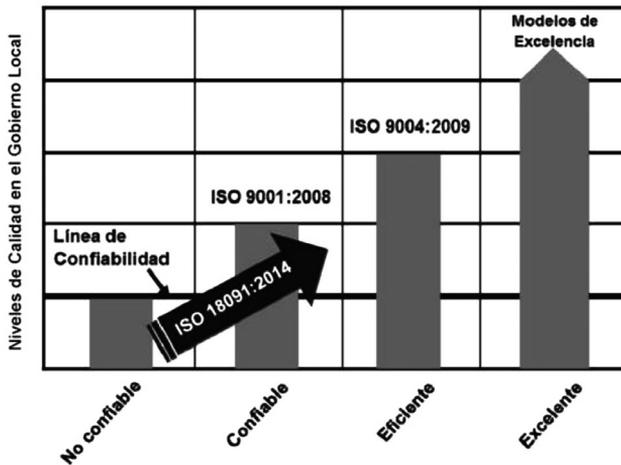
Registro 1 CLUNI: MCO95071101014	Registro 2 CLUNI: CCD88110401012
Figura Jurídica: Asociación Civil Fecha de inscripción: 11/04/2005 Entidad Federativa: Aguascalientes Municipio: Jesús María Red Nacional del Refugio, A.C.: -Asistencia Jurídica -Equidad de género -Derechos Humanos -Atención a la salud -Fomento educativo	Figura Jurídica: Asociación Civil Fecha de inscripción: 02/05/2005 Entidad Federativa: Aguascalientes Municipio: Aguascalientes Red Mexicana Democracia y Sexualidad; -Equidad de Género -Derechos Humanos -Atención a la Salud -Fomento Educativo

Fuente: SIRFOSC
Elaboración propia

H. La formación del servicio público municipal

El Servicio Público de Naciones Unidas (UNPS, por sus siglas en inglés), desde 2003 estableció para la administración pública de los países miembros de las Naciones Unidas, las categorías, los criterios, los métodos, para dar seguimiento y evaluar los avances, a través del Observatorio Mundial de la Gobernanza.

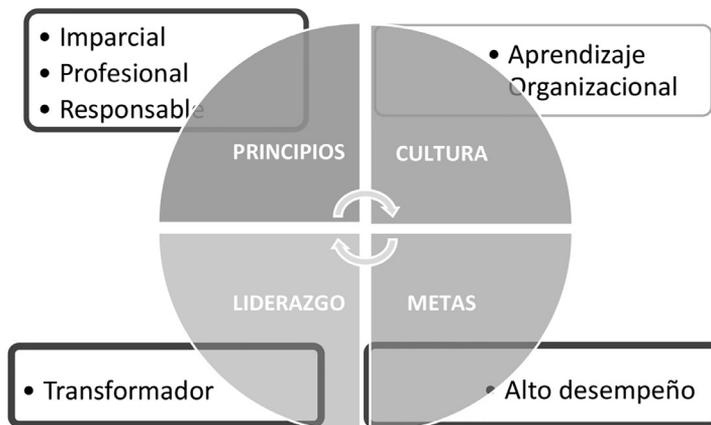
Figura 1 Posicionamiento de la Norma ISO 18091



Fuente: **ISO 18091:2014(es)** en: <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:18091:ed-1:v1:es>

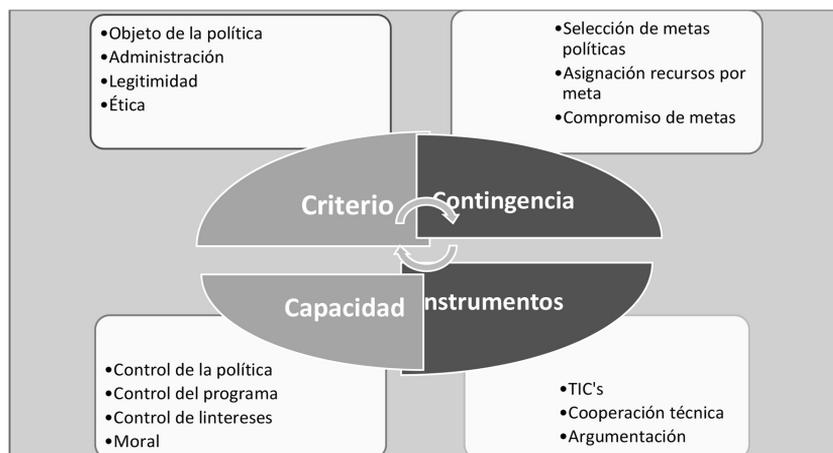
En el 2014, se preparó la norma internacional *ISO 9001:2014*, para proporcionar las directrices a los gobiernos locales de la gestión de calidad integral sobre algunos de sus procesos típicos, y un modelo de diagnóstico, como guía para su implementación

Figura 2. Competencias del Servidor Público en la Gobernanza



Fuente: División para Instituciones Públicas y Gobierno Digital
 Elaboración propia

Figura 3. Competencias del Servidor Público en la Gobernanza



Fuente: División para Instituciones Públicas y Gobierno Digital
Elaboración propia

El estudio de los particulares problemas que surgen en la dimensión espacial y temporal, para la gestión de calidad del municipio mexicano, aún requiere de una investigación, y propuesta de implementación del modelo sugerido por el Centro Global del Servicio Público del PNUD.

El reto actual es el estudio de los sistemas complejos de las redes de la administración pública, sus procesos integrados y sus componentes en un espacio público integrado por los sistemas de autoridades de los gobiernos locales, los grupos empresariales, y las 21,289 organizaciones de la sociedad civil.

Las implicaciones en la educación y formación de los actuales y futuros administradores públicos, intensifica la necesidad de la investigación de la teoría y la práctica profesional sobre los medios de la implementación, y los mecanismos de seguimiento y evaluación –gobierno y sociedad, del paradigma de la gobernanza municipal, para cumplir con el mandato Naciones Unidas de Municipalizar los Objetivos del Desarrollo Sustentable, inscritos en diversos tratados internacionales de la Agenda de Desarrollo 2030.

La propuesta final es la creación de un sistema en red, de la gobernanza municipal, reconfigurando las actuales redes de la OSC, por cada uno de los 17 objetivos del desarrollo sustentable.

Bibliografía

- ASPAN y U. Laverne (2013) Conferencia *Los desafíos de la gestión pública y Teoría Complejidad del trabajo* (COMPACT II) celebrado en la Universidad de La Verne el 5 de junio - 8 de 2013. en: <http://faculty.laverne.edu/jmeek/papers/>
CENTER ON GOVERNANCE, <http://socialsciences.uottawa.ca/governance/about>
- CORDIS (2007), “Governance in the European Union” en https://cordis.europa.eu/news/rcn/112624_en.html
- Consejo Nacional de Gobernadores, Acuerdos en: http://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/2016-11-18/7._Privada_INFORME_2010-2016_comprimido_DUOTV_AGS.pdf
- Consejo Nacional de Gobernadores, Declaratorias en <http://conago.org.mx/reuniones/FB2/2016-02-29/index.html#13>
- Conferencia Nacional de Regidores de México, en: <https://www.facebook.com/CONAREMoficial/>
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, en <http://www.unpan.org/DPADM>
- Guía de Mejor Gestión pública en: <http://www.alcaldesdemexico.com/sitio-guia-mejor-gestion-publica>
- Instituto de Física, UNAM (2016) “Perspectivas en sistemas complejos: los próximos 10 años”, en: <http://scifunam.fisica.unam.mx/mir/psc2016/#sthash.ZRznbt4F.dpuf>
- INDESOL, Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, Sistema de Información del Registro Federal de las OSC (SIRFOSC), en:
<http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=482bd57ea95bb42cc15c82d63af42ea9&idContenido=13y>

- Koppenjan, F.M (2014) Para un análisis más amplio, consultar: <http://www.nwo.nl/onderzoek-en-resultaten/onderzoeksprojecten/i/27/9327.html>
- Lasse Gerrits (2012) Consultar el sitio de Researchgate: https://www.researchgate.net/profile/Lasse_Gerrits
- Meek, Jack W. (2014). Complexity Theory and Administrative Learning: Adaptive Practices in Complex Governance Systems. **Emergence: Complexity and Organization**. Vol. 16(1): 1-6, en: <http://faculty.laverne.edu/>
- PADM (2015). Public Administration for Sustainable Development, en: <https://publicadministration.un.org/en/paforsustainabledevelopment>
- Parra, A (2016) Gobernanza, una nueva organización para el desarrollo municipal sustentable. FES Acatlán UNAM. ISBN 978-607-02-7686-6
- PNUD (1997) “Reconceptualizando la Gobernanza”, pág. 1. UN-HABITAT, ver <http://unhabitat.org/urban-themes/governance/>
- PASD (2015). Public Administration for Sustainable Development, en: <https://publicadministration.un.org/en/paforsustainabledevelopment>
- Sistema de Información del Registro Federal de las OSC (SIRFOOSC), en: <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=482bd57ea95bb42cc15c82d63af42ea9&idContenido=13y>
- UNPAN Red de Administración Pública de Naciones Unidas en: <http://www.unpan.org/> Los documentos se pueden consultar en la biblioteca de la UNPAN, *e-library. 1994-2016*, en: <https://publicadministration.un.org/publications/content/e-library.html>
- UNPD (2010) Building Bridges Between The State & The People: An Overview of UNDP’s Recent and Current Interventions in Public Administration and Local Governance in Latin America & The Caribbean, en: *Local Governance_UNPAN-2010_FINAL WEB.pdf*
- UNPD, Oslo Governance Center, en: http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/global-policy-centres/oslo_governance_centre.html

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán
Christian M. Sánchez Jáuregui
(Compiladores)

Cuadro 1. *Algunos Sistemas Complejos*

Cuadro 2. *El C3 UNAM*

Cuadro 3. *Categorías para la clasificación de las OSC*

Cuadro 4. *Numero de OSC por actividad. Estado de Aguascalientes*

Cuadro 5. *Dos registros del SIRFOSC*

Figura 1 Posicionamiento de la Norma ISO 18091

Figura 2. Competencias del Servidor Público en la Gobernanza

Figura 3. Competencias del Servidor Público en la Gobernanza

3.5 Diagnóstico de capacidades institucionales en monitoreo y evaluación en los gobiernos locales de Baja California

Adela Figueroa Reyes
René Hernández Barragán

Resumen

El desarrollo de capacidades institucionales de monitoreo y evaluación (M y E) favorece la cimentación de la gobernanza en los gobiernos locales, permite aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y contribuye a generar una cultura de desempeño y de valor público, a la vez que fortalece las base para sustentar una mejor gestión y formulación de políticas públicas, mejorando las relaciones de rendición de cuentas. El propósito de este trabajo es presentar los resultados de la investigación denominado Diagnóstico de capacidades institucionales de monitoreo y evaluación en los gobiernos locales de Baja California electos para el periodo 2013-2019, e identificar sus avances y retos. Con ello se pretende determinar cómo han estructurado sus funciones de monitoreo y evaluación de tres de los ayuntamientos del estado de Baja California y determinar áreas de oportunidad en cada municipio del estado.

Introducción

La evaluación, es la clave acerca del grado de desempeño real del gobierno, (actividades, productos y resultados), nos ayuda a conocer si la actividad de un gobierno es de calidad, eficaz, eficiente y responsable, si produce resultados de valor para la sociedad y, a la postre, si por ello el gobierno ha sostenido o perdido su legitimidad social. La evaluación es el final del llamado ciclo de vida de la política pública (Parsons, 2009). A nivel internacional e impulsado por organismos internacionales –el BID, la OCDE y el BM entre otros–, han realizado esfuerzos sistemáticos por apoyar el fortalecimiento de los sistemas gubernamentales de monitoreo y la evaluación (M y E), y pro-

mover el desarrollo de capacidades institucionales. Un paso importante lo constituye el proyecto “Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe” (CLAD; 2006). En este sentido, se ha visualizado el M y E como una estrategia que aspira a orientar la gestión pública a resultados relevantes para el desarrollo, las dos últimas décadas han sido testigos de múltiples esfuerzos por institucionalizar el M y E como función clave de gobierno.

Es importante aplicar mecanismos de monitoreo y evaluación de los resultados del gobierno (políticas, programas, organizaciones, funcionarios, etc.) focalizándolos hacia la medición de la eficiencia y economía de la operación, la calidad de los servicios y las relaciones costo-efectividad; de esta forma las actividades de evaluación se integran con las de planeación-presupuestación, dando lugar a una gerencia por resultados.

El propósito del trabajo es presentar los resultados del trabajo de investigación denominado Diagnóstico de capacidades institucionales de monitoreo y evaluación en los gobiernos locales de Baja California durante el periodo 2013-2019 e identificar sus avances y retos. Con ello se pretende determinar cómo han estructurado sus funciones de monitoreo (M) y evaluación (E), tres de los municipios del estado de Baja California e identificar avances y áreas de oportunidad, a fin de que sirvan de instrumento útil en la mejora de la gestión de futuras administraciones locales, así como la generación de impactos positivos en sus políticas públicas.

El trabajo se divide en tres partes, la primera comprende un marco teórico- referencial que permita relacionar la importancia del monitoreo y la evaluación para el sector público, así como su marco normativo; la segunda parte explica la metodología utilizada y, finalmente, se presentan resultados y conclusiones.

I. El desarrollo de capacidades institucionales en materia de monitoreo y evaluación

Consideramos importante señalar que si bien no existen conceptos unívocos cuando hablamos de capacidades, nos permitimos abordar una idea central del mismo.

En este sentido, establecemos la capacidad individual, como la **circunstancia o conjunto de condiciones, cualidades o aptitudes, especialmente intelectuales, que permiten el desarrollo de algo, el cumplimiento de una tarea o el desempeño de un cargo**; los cuales tiene como fin transformar la información en decisiones y acciones concretas; es entonces, una capacidad humana, cuya generación, transmisión y conservación implica un proceso intelectual de enseñanza y aprendizaje (Santillán, 2010). La capacidad individual, es algo que no se puede tocar, puede ser efímera, por lo cual se requiere documentar o transmitir la información o conocimiento; a la vez que la capacidad de una persona, basada en ciertos conocimientos y habilidades, puede volverse obsoleta si no se transforma; todo esto se puede integrar en el concepto de gestión del conocimiento. De ahí que la gestión del conocimiento se puede definir como aquella acción planeada y organizada, que se realiza para que toda la organización aprenda día a día y que gracias a ese aprendizaje produzca mejores resultados, siendo más eficiente y efectiva, originando un desarrollo de su personal, de sus sistemas de información y comunicación, de sus sistemas de monitoreo y evaluación y, en general, lograr un desarrollo integral de la organización (Gómez, 2013).

En suma, no se puede hablar de la gestión del conocimiento, de M y E y desarticularlo del desarrollo institucional, entendido éste como el constante proceso de transformación del conjunto de conocimientos, visiones, reglas, valores y creencias que definen como se estructura una organización para el logro de sus fines, objetivos o propósitos ((Santillán, 2010).

A partir del establecimiento de un marco conceptual, es posible identificar diversas formas para entender estos dos

conceptos. Ello implica que las reglas formales e informales establecidas para estructurar una serie de limitaciones que orienten y perfilen el devenir de las sociedades, en este caso el andamiaje institucional en torno al concepto de desarrollo puede modificarse en un periodo determinado; así también presupone las áreas de conocimiento y de estudios necesarias para enriquecer el proceso de institucionalización del desarrollo y sus aportaciones que influyen en la gestión del conocimiento en torno al desarrollo, como es la cooperación entre individuos (Ser, 1997)

Así como existen diversos enfoques para abordar el concepto de desarrollo institucional, en este trabajo se identificará el desarrollo institucional de los gobiernos locales, como impulsor del talento humano y como factor de impacto en la organización y en la gestión del conocimiento particularmente del conocimiento en M y E.

Si bien el conocimiento resulta mucho más difícil de cuantificar que los patrimonios tangibles, es un hecho demostrado que el conocimiento de las instituciones crean valor añadido, ya que, en la mayoría de casos, nadie se ocupa realmente de conocer exactamente dónde está, cómo se puede atrapar, compartir y poner a disposición de toda la organización; ya que como lo señala Grant (1996), el conocimiento se encuentra disperso en toda la organización, es crecientemente específico y con un elevado componente tácito, lo que dificulta su traslado a otros niveles de la organización, reduciendo su movilidad.

En este sentido es fundamental establecer esquemas que permitan monitorear y evaluar no sólo el conocimiento y por ende su desempeño individual, sino como recomienda Ospina (2004), evaluar el desempeño a nivel Macro y Meso institucional.

II. Evolución del marco legal en materia de monitoreo y evaluación en México

El monitoreo y la evaluación de los programas y políticas públicas que integran parte de la acción pública, son una de las

nuevas herramientas de gestión de los sistemas democráticos que pretenden asegurar la eficacia, eficiencia, responsabilidad administrativa, transparencia y participación social en la acción pública, si bien, estos se establecen como tales en México a finales del siglo XX, en la actualidad sigue perfeccionándose específicamente en los países del sur global, es decir todos aquellos gobiernos provenientes de Estados subdesarrollados, una respuesta a grandes rasgos de este fenómeno es que estos países entran en un marco de cooperación internacional en el cual las grandes potencias (países industrializados) aportan ciertos apoyos para motivar el desarrollo y crecimiento, ya sea de carácter económico, científico, institucional o intelectual, entre otros.

Los poderes Ejecutivo y Legislativo han impulsado de manera permanente el uso de evaluaciones de la administración pública de México, lo que ha derivado en las reformas de la gestión basadas en M y E y en el desempeño a nivel gubernamental en general, creando todo un marco normativo en la materia (figura 1) , a continuación se presenta de manera resumida la evolución en las tres últimas administraciones federales: fue precisamente, con la publicación en el 2004 de la Ley General de Desarrollo Social y en el año 2005 mediante la creación de un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), como un organismo autónomo, con patrimonio y personalidad jurídica propia; este binomio, el cual fue sin duda pilar para sentar las bases de evaluación en el periodo de administración del presidente Vicente Fox Quezada (2000-2006); el CONEVAL tiene la tarea de racionalizar el proceso de las evaluaciones, que junto con la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP), vigilan que todos los programas del gobierno federal establezcan con claridad sus objetivos, funcionamiento y su contribución en el logro de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND); con esto se busca articular la planeación, es decir, la alineación del PND y sus programas, con los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades, con la programación del mismo en las tareas de la elaboración y autorización de estructuras

programáticas, definición de programas presupuestarios, elaboración de matriz de indicadores, así como la generación de los indicadores estratégicos y de gestión.

No se puede dejar de lado, la importancia de la creación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002) durante la administración de Fox.

En el periodo del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), se establecieron acciones específicas en materia legislativa y operativa para la implementación del M y E de los programas sociales y de la gestión pública. Precisamente en el 2006, la LIX Legislatura del Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que crea un sistema de evaluación del desempeño y dispone que las secretarías encargadas de vigilar y contralar su avance y seguimiento de directrices generales fueran la SHCP y la SFP, mismas que tenían como tarea , identificar la eficiencia, eficacia, calidad y economía de la administración pública federal y el impacto social del ejercicio del gasto público; en tanto, el CONEVAL estaría a cargo de la evaluación de la política de desarrollo social, por lo que se crearon en el 2007 los lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal.

Fue la creación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la que permitió implantar las bases para apreciar el desempeño de los programas y proyectos públicos a fin de contribuir a la creación e implementación de un presupuesto basado en resultados.

Por tanto, se define al Presupuesto basado en resultados (PbR), como un instrumento que permita vincular los programas presupuestarios y los objetivos estratégicos de la dependencia y entidades con el PND y sus programas, para lo cual se establece la matriz de indicadores estratégicos y de gestión, mismos que permiten evaluar el logro de los resultados y establecen una nueva dinámica organizacional de incentivos; a su vez, el PbR,

permite comprobar si la dependencia o entidad, se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

El 31 de diciembre del 2008, el Ejecutivo Federal publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en su Artículo 1 establece que los gobiernos estatales deberán coordinarse con los municipales para que éstos armonicen su contabilidad con base en las disposiciones de esta Ley. El Gobierno del Distrito Federal deberá coordinarse con los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales. Las entidades federativas deberán respetar los derechos de los municipios con población indígena, entre los cuales se encuentran el derecho a decidir las formas internas de convivencia política y el derecho a elegir conforme a sus normas y en su caso, costumbres, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno.

Por su parte, la Ley de Coordinación Fiscal (2008), tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los estados, municipios, establecer la participación que corresponda a sus Haciendas Públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento. Así como en su Reglamento (2009), en su artículo 303 establece los tipos de indicadores.

Así también, en este periodo, se realizó una modificación Constitucional en el año 2012 y en ésta se adicionó el artículo 73 con una fracción XXVIII, en la que se facultó al Congreso para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que permitieran la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la federación, los estados, los municipios, y los órganos políticos.

En este sentido, la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG ,2008) señala los criterios generales para la contabilidad gubernamental y la demostración de información financiera de los organismos públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización y contribuir a medir la transparencia, eficacia, economía y eficiencia del proceso presupuestario. Asimismo, el 12 de noviembre de 2012 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un decreto modificatorio a la ley en comento, con el objeto, entre otros temas, de fortalecer el ciclo de las Haciendas Públicas en todas sus etapas, desde la planeación hasta la rendición de cuentas y el Sistema de Evaluación del Desempeño, el cual establece que:

Las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales evaluarán, de la misma manera, el destino y el ejercicio de los recursos federales que les sean transferidos. También precisa que dicho consejo, determine los formatos para la difusión de los resultados de las evaluaciones (Coneval ,2018).

Durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), en el 2016 , la SHCP, dio a conocer el decreto por el que se reforman y adicionan disposiciones de la LGCG y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; las modificaciones tienen que ver con las reglas de operación del Consejo, del Comité de Armonización Contable de las Entidades Federativas. Esta modificación involucra entes públicos de los tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades, los órganos autónomos tanto de la Federación como de las entidades, los ayuntamientos, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y las entidades de la administración pública paraestatal federal, estatal o municipal.

Del mismo modo, la LGCG señala que los organismos públicos deberán publicar en sus páginas de internet, su programa anual de evaluaciones, así como las metodologías e indicadores de desempeño y las evaluaciones en cuanto concluyan. Además, la SHCP, la SFP, así como el CONEVAL enviaron al Consejo Nacional

de Armonización Contable (CONAC) los criterios de evaluación de los recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios, así como los lineamientos de evaluación para estandarizar las evaluaciones y los indicadores estratégicos; estos consejos de armonización tienen diversas atribuciones, como brindar asesoría a los entes públicos, según corresponda, para dar cumplimiento a las normas y lineamientos para la generación de información financiera.

Por su parte, la SHCP, con el apoyo del CONEVAL, entrega conjuntamente con las dependencias coordinadoras de los fondos, programas y convenios, el último día hábil del mes de abril de cada año a la Cámara de Diputados, un informe del desempeño, así como su justificación y vigila periódicamente, al menos cada trimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, identificando la eficiencia, economía, eficacia y la calidad de la administración pública federal y el impacto del ejercicio del gasto público.

Figura 1. Evolución de marco legal en México en materia de monitoreo y evaluación



Fuente elaboración propia

En conclusión, existe una normatividad a nivel federal que se aplica a los gobiernos locales, en materia de presupuesto, contabilidad y gasto público que impacta la planeación, programación y presupuestación de los recursos públicos y el resultado o desempeño de los indicadores o compromisos asumidos. Esto permite verificar los resultados e impactos en su eficacia, eficiencia, economía y calidad, así como determinar qué

aspectos en materia de desarrollo social ha logrado transformar positivamente en su población objetivo; transparentar los recursos y ajustar los resultados a los fines previstos.

III. Metodología de trabajo

Para el desarrollo de este estudio los tipos de investigación que se utilizaron fueron la investigación exploratoria y descriptiva; asimismo se utilizó la investigación cualitativa como cuantitativa, debido a que se utilizaron técnicas que requieren medición y análisis estadístico de los datos obtenidos, tales como preguntas de investigación, que permiten una medición numérica y un análisis estadístico para establecer patrones de comportamiento y probar teorías (Hernández, 2007), así también se utilizó trabajo de gabinete.

En la aplicación de cuestionarios estructurados, se retomó la guía de evaluación de las capacidades institucionales de monitoreo y evaluación elaborada como parte de un proyecto de investigación del CLAD–BID ejecutado en los años 2006 y 2007; el cual contiene un cuestionario que pretende ser un examen diagnóstico para determinar las capacidades institucionales. La guía orienta la coherencia que debe haber entre las capacidades de la unidad de proyecto y la institución gubernamental, en sus roles de facilitador y soporte del desarrollo de la comunidad. La guía no se dirige propiamente al diseño de sistemas de M y E, sino al desarrollo de las capacidades necesarias para que tales sistemas operen con eficacia, según la cultura y contextos organizacionales de la comunidad y de modo que sean útiles para la transformación y el cambio, por lo que se tuvo que adecuar al contexto local para obtener información más referenciada a la gestión pública en materia de M y E de las administraciones municipales del estado de Baja California.

El instrumento utilizado se divide en siete ámbitos o apartados:
1) *Evaluación de la generación de servicios y asignación de valor público*, el cual tiene como propósito determinar cuáles son los mecanismos utilizados para el seguimiento a los resultados

obtenidos versus las metas previstas, se integra por cinco preguntas, con un valor máximo de 15 puntos; 2) *Análisis de satisfacción*, misma que evalúa el grado de satisfacción de los destinatarios de servicios directos por cada servicio, este apartado comprende seis preguntas, el cual tiene un valor máximo de 35 puntos; 3) *Resultados estratégicos de impacto y cambios intermedios de la acción*, mide el grado implementación de instrumentos para determinar los resultados y cambios sociales derivados de acciones específicas del gobierno, este punto se integra por siete preguntas, con 40 puntos como máximo; 4) *Rendición de cuentas*, teniendo como propósito principal determinar los mecanismos utilizados por el ayuntamiento para la rendición de cuentas a la ciudadanía, se incluyen 3 preguntas. con 10 puntos como máximo valor; 5) *Responsabilidad de la acción*, se integra por cuatro preguntas, cuyo propósito busca determinar si existen sistemas formalizados de sanciones o incentivos vinculados a los resultados obtenidos, con un valor de 15 puntos como máximo; 6) *Utilización de las evaluaciones*, este apartado lo integran tres preguntas y pretende señalar si se realizan evaluaciones y si se cuenta con garantías de independencia de juicio para su aplicación, este ámbito tiene un valor máximo de 10 puntos, y 7) *Análisis de la realidad social*, buscando conocer, si se tienen sistemas de información que permitan saber los niveles de cobertura de la acción institucional de las demandas sociales; comprende cuatro preguntas, con un valor máximo 30 puntos .

Población y muestra. El estado de Baja California se conforma por cinco municipios: Mexicali, Tijuana, Ensenada, Playas de Rosarito y Tecate; de los cuales se observaron los ayuntamientos de Mexicali, Ensenada y Playas de Rosarito, durante el periodo de 2013-2016 y 2017-2018, se aplicó un cuestionario estructurado y una guía de entrevista a los responsables de los Comités de Planeación de cada ayuntamiento durante el periodo 2013-2016, y trabajo de gabinete para ambos periodos 2013-2016 y 2017-2018.

IV. Resultados

En cuanto a las políticas públicas y líneas de acción de cada Ayuntamiento 2013-2016 y 2017-2019 para fortalecer las áreas de M y E que cada una de ellos estableció en su Plan Municipal de Desarrollo, que a continuación se presentan. Asimismo este apartado comprende los resultados del cuestionario aplicado a los ayuntamientos durante el periodo 2013-2016.

Municipio de Ensenada: en su Plan Municipal de Desarrollo 2013-2016, se plantean estrategias y líneas de acción; en su cuarto eje temático, buen gobierno y rendición de cuentas.

En el PMD 2017-2019 se plasma la política pública “gobierno de calidad”, cuyo objetivo es “construir instituciones sólidas con procesos claros y eficientes, fortaleciendo la participación ciudadana, la transparencia, el acceso a la información y la gestión por resultados para incrementar la confianza de los ciudadanos hacia el gobierno municipal.” A partir de aquí se establece la estrategia gobierno abierto cuyo propósito específico es fortalecer el sistema democrático y representativo, mediante espacios formales de participación ciudadana en la toma de decisiones; y una de las líneas de acción que atiende es dar seguimiento, control y evaluación al desempeño del plan municipal de desarrollo. (PMD 2017-2019, p. 84).

Municipio de Mexicali: en el Plan Municipal de Desarrollo 2013-2016, se estableció la política pública Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno con nueve estrategias y 31 líneas de acción, de éstas, tres estrategias impactan directamente en la mejora del M y E en el Ayuntamiento, éstas son: i) el presupuesto con base en los resultados, ii) sistema municipal de indicadores y iii) planeación gubernamental.

En el Plan Municipal de Desarrollo 2017-2019, se establece la política pública ocho, gestión de gobierno para resultados, cuyo objetivo es asegurar que la administración municipal sea eficaz y eficiente, con la finalidad de que los servicios que se brindan

a los mexicalenses sean pertinentes, de calidad y con calidez, privilegiando la participación ciudadana en la planeación, seguimiento y evaluación de resultados (PMD; 2017-2019).

Municipio de Playas de Rosarito. El quinto y más joven municipio del estado es Playas de Rosarito, en su Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016; dentro de su eje cinco. Municipio que Entiende y Atiende, se establece la estrategia de “fortalecimiento municipal” cuyo propósito fundamental es implementar la GpR en coordinación con el gobierno federal y estatal, “ya que un municipio con capacidad institucional fuerte se convierte en un elemento clave para lograr el desarrollo y bienestar en las entidades federativas” (PMD2014-2016, p.200).

Por lo que hace al plan municipal de desarrollo 2017-2019, dentro de su eje cinco Gobiernos Innovadores y Eficientes, se establece un subeje denominado Gobierno Eficiente, éste se integra por un programa institucional llamado Cuentas Claras y tiene que ver con la planeación orientada a resultados para propiciar una gestión municipal transparente. Su objetivo es “ejercer el gasto público del ayuntamiento de manera eficiente, eficaz y basada en resultados; su estrategia es actualizar los procesos administrativos y contables en el Ayuntamiento y sus paramunicipales” (PMD2017-2019, p.169).

Retomando las estrategias y líneas de acción de los PMD anteriormente señalado y en base a investigación de gabinete, se puede determinar que se avanzó en algunos aspectos señalados en los PMD, quedando algunos retos por alcanzar en materia de evaluar y monitorear las políticas públicas. Tabla 1

Tabla 1-Avances y retos en monitoreo y evaluación de los municipios de Ensenada, Mexicali y Playas de Rosarito 2013-2019

Municipio	Avances	Áreas de oportunidad
Ensenada	<p>Se fortaleció la normatividad interna de la administración municipal respecto a la elaboración de los programas operativos anuales por dependencia</p> <p>Se sentaron las bases para la implantación del PbR</p> <p>Distribución adecuada de los perfiles académicos realizando censo de profesiones a nivel administrativo</p>	<p>Evaluación de las políticas públicas municipales</p> <p>Espacios de participación ciudadana para el diseño e implementación de políticas públicas</p> <p>Impulsar la capacitación, certificación y evaluación de los servidores públicos alineados al desempeño</p>
Mexicali	<p>Implementación de PbR</p> <p>Sistema Municipal de indicadores</p>	<p>Evaluación de las políticas públicas municipales.</p> <p>Espacios de participación ciudadana para el diseño e implementación de políticas públicas.</p> <p>Impulsar la capacitación, certificación y evaluación de los servidores públicos alineados al desempeño.</p> <p>Evaluación del desempeño de los servidores públicos.</p>
Playas de Rosarito	<p>Implantación de PbR</p> <p>Avance en GpR</p>	<p>Evaluación y seguimiento por parte de la ciudadanía</p> <p>Fortalecer acciones para el gobierno abierto</p> <p>Evaluación del desempeño en base a resultados.</p>

Fuente: elaboración propia con base a trabajo de gabinete 2018

En relación al cuestionario aplicado por ayuntamiento 2013-2016 se puede concluir que:

En cuanto al ámbito que mide la *evaluación de la generación de servicios y asignación de valor público*, conformado por las preguntas, que buscan determinar qué mecanismos utiliza el ayuntamiento para seguir los resultados obtenidos versus metas previstas, y si existen estos mecanismos que tanto permiten la evaluación de la generación de servicios y la asignación de valor público, así como también examina, si existen evaluaciones de los niveles de cobertura de la demanda social alcanzada. El resultado para Ensenada en puntaje alcanzado fue de 5, para Mexicali es de 10 puntos y para Playas de Rosarito fue de 5, de un total de 15 puntos como máximo. Esto representa el 66% en Mexicali y para Ensenada y Playas de Rosarito un 33 % en avance de la evaluación de la generación de servicios y asignación de valor público.

Por lo que hace al ámbito “*análisis de satisfacción*”, donde se determina el grado de satisfacción de los destinatarios de servicios directos por cada servicio, cuáles sistemas de evaluación de la satisfacción ciudadana se utilizan regularmente, si esta información se puede desagregar territorial y socialmente, cuáles son los sistemas de quejas que utilizan para la ciudadanía y si éstas son atendidas y ocasionan acciones de mejora. Los puntos obtenidos en este ámbito por parte del gobierno municipal de Ensenada fueron 9 puntos, Mexicali con 17 y Playas de Rosarito con 12 puntos, en relación al 35 como puntaje máximo; esto es, en Mexicali se cubre el 48.57% en aspectos de análisis de satisfacción de servicios, 34% para Playas y 26% en Ensenada.

En relación al ámbito “*resultados estratégicos y de impacto y cambios intermedios de la acción*”, se buscó determinar, si se evalúa las aportaciones de los programas institucionales al cambio social, de ser afirmativo, mediante qué mecanismos; a la vez indagar si se dispone de sistemas de evaluación del impacto de la producción realizada en los cambios ocurridos, así como el desarrollo de evaluaciones de procesos y de la gestión operativa

de los programas y políticas del ayuntamiento, y finalmente de qué manera la evaluación contribuye a articular los procesos de planeación y presupuestación. El puntaje obtenido fue de 11 puntos para Ensenada, 18 para Mexicali y 15 para Playas de 40 como máximo, lo que representa el 45% de los aspectos a considerar en este ámbito para Mexicali, 37.5% para Playas de Rosarito y 27.5% para Ensenada.

En el ámbito rendición de cuentas, se buscó indagar en cuáles son los mecanismos utilizados para la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los resultados de la gestión, qué ámbitos se incluyen en la rendición de cuentas (metas productivas, de desarrollo y presupuestarias) y con qué periodicidad se informa de los resultados. En este punto los ayuntamientos obtuvieron mejores puntuaciones, Ensenada y Playas de Rosarito obtuvieron 12 puntos, igual al 80%, y el ayuntamiento de Mexicali, alcanzó una puntuación de 15 contra los 15 como máxima, esto es obtuvo la mejor calificación, lo que demuestra el avance que se ha tenido en los ayuntamientos del estado en materia de transparencia y rendición de cuentas en materia presupuestal.

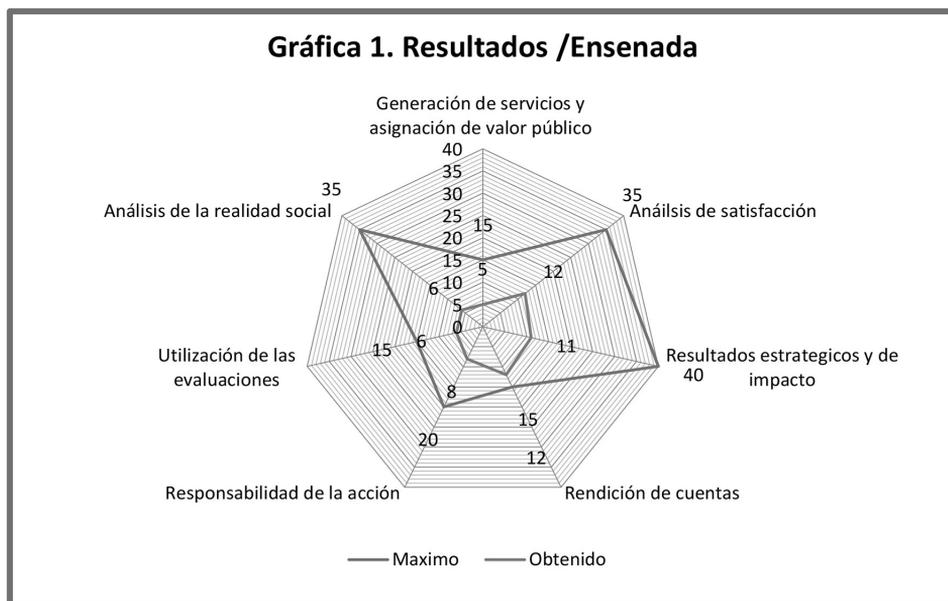
Por lo que hace al ámbito “responsabilidad de la acción”, se exploró si existen sistemas formalizados de sanciones o incentivos vinculados a los resultados obtenidos, ya sea de manera individual por dependencias. Playas de Rosarito fue el ayuntamiento que menos puntaje alcanzó con 6, seguido de Ensenada con 8 y Mexicali obtuvo 9 puntos de un total máximo de 20. Lo cual refleja que se requiere trabajar en aspectos de responsabilidad de la acción pública, ya que no se tiene claro cuáles son los mecanismos o incentivos vinculados a los resultados.

En cuanto al ámbito *utilización de las evaluaciones*, se buscó determinar si las evaluaciones que se realizan cuentan con garantías de independencia de juicio, así como si éstas se consideran para el rediseño de los programas de gobierno municipal, y si se discuten o conocen públicamente los resultados de las evaluaciones. Se determinó que, si bien se

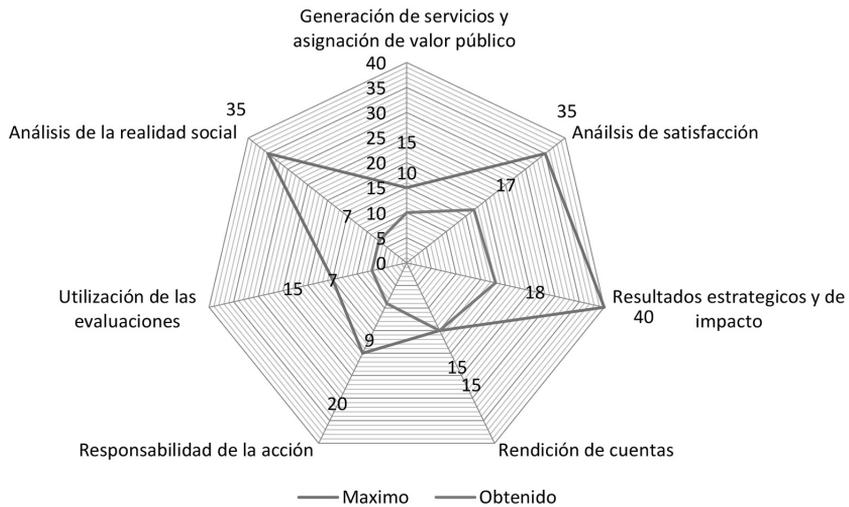
**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

realizan evaluaciones, son sólo a aquellos programas que provienen de fondos federales y esta evaluación se realiza en coordinación con el gobierno del estado. Por lo que hace en evaluar o rediseñar un programa propiamente del gobierno municipal, no se tiene esta cultura de la evaluación, lo cual se ve reflejado en los puntajes obtenidos 6 de Ensenada y Playas de Rosarito y 7 de Mexicali, contra el 20 como máximo, lo cual representa que el ayuntamiento que obtuvo el máximo puntaje en este ámbito sólo alcanzó el 35% de efectividad.

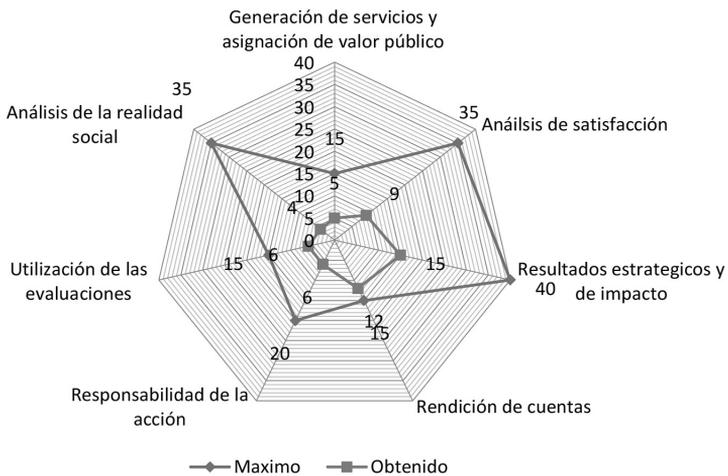
Por último, en el ámbito *análisis de la realidad social*, se buscó indagar, si el ayuntamiento dispone de sistemas de análisis de la realidad social, y conocer si los sistemas de información que tienen permiten evaluar las demandas y necesidades sociales del municipio, así como los niveles de cobertura de la acción institucional de las demandas sociales y si se tiene convenio con alguna IES para ello. El puntaje obtenido fue de 10 de Mexicali, seguido de 5 de Ensenada y 4 de Playas de Rosarito contra un 30 de máximo, lo cual representa que sólo se ha avanzado en un 33.3% en este punto en Mexicali, 16.6% en Ensenada y 13.3% en Playas de Rosarito. (Graficas 1, 2 y 3).



Gráfica 2. Resultados/ Mexicali



Gráfica 3. Resultados/Playas de Rosarito



Conclusiones

A nivel nacional y local existe la normatividad en materia de PpR vigente y conocida por los sujetos de la investigación y se muestra evidencia de su avance, sin embargo, en los PMD 2013-2016 y 2017-2019 de los tres municipios investigados, se establecen estrategias y líneas de acción en que no fueron alcanzados en un 100%, tales como la evaluación de las políticas públicas municipales, creación de espacios de participación ciudadana para el diseño e implementación de políticas públicas, el impulso la capacitación, certificación y evaluación de los servidores públicos alineados al desempeño, entre otros.

En relación a los resultados de los ayuntamientos del periodo 2013-2016, a los cuales se les aplicó un cuestionario estructurado, se puede concluir que es el ayuntamiento de Mexicali el que obtuvo la calificación más alta de los tres, refiriendo 86 puntos, lo que representa el 55% del total de puntos a alcanzar, seguido por Playas de Rosarito con 60 puntos, esto es 38.7% y en último lugar, el ayuntamiento de Ensenada, con 56 puntos de un total de 155, lo que da como resultado el 36%.

Esto demuestra que, aunque ha habido avances, aún no son significativos como para sugerir que las actividades de M y E se encuentran institucionalizadas a nivel local. Sin embargo, a pesar de las limitaciones estructurales que padecen los ayuntamientos, deben generar nuevas acciones orientadas a promover aquellas mejoras que permitan desarrollar e innovar la gestión pública con el propósito de materializar los componentes indispensables para sustentar con evidencia las decisiones de políticas y los programas gubernamentales. Desde luego que esto representa un reto para cualquier Administración Pública y más para la de orden municipal por su cercanía con los ciudadanos.

Sin duda que el desarrollo de las capacidades de M y E vigentes en los tres ayuntamientos, son el resultado de un proceso institucional de corto y mediano plazo en el que, si bien hay

numerosos elementos novedosos, también existe un largo proceso de aprendizaje institucional que no podrá ser fortalecido sino es a través de mecanismos sistemáticos y permanentes de la profesionalización de los servidores públicos. Desarrollar las competencias y habilidades de estos, requiere un esfuerzo profundo sustentado en las mejores estrategias y decisiones en materia de capital humano, ya que los recursos cada vez son más escasos y deben ser manejados con eficiencia y eficacia.

Finalmente, es necesario subrayar que los gobiernos municipales son los entes públicos más cercanos a la sociedad, el vínculo que generan es producto de una interacción mutua que responde a una serie de necesidades y servicios básicos que los ayuntamientos están obligados a proporcionar, por ello monitorear y evaluar su actuación es necesario para legitimar sus decisiones, así como para retroalimentar aquellos programas que requieren ajustes durante su ejecución. Con ello, se está en posibilidades de generar mejores resultados y un mayor impacto en el comportamiento de las personas, así como para crear valor público.

Bibliografía

- Gómez, Mc. F. Figueroa. (2013). *Gestión integral de recursos humanos. Una propuesta metodológica para el gobierno local. En Gestión y políticas públicas para el desarrollo* (pp 205-2329. Figueroa, Ramírez, Reyes. Mexicali, México. Universidad Autónoma de Baja California
- Grant, R. M. (1996). *Toward a Knowledge-Based Theory of the Firm. Strategic Management Journal*, Vol. 17, Special Issue: Knowledge and the Firm.
- Hernández, S. R. (2007). *Metodología de la investigación. 5ta ed.* McGraw-Hill. México.
- Parsons, W. (2009). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.* México, FLACSO.

- Santillán de la Peña M. (2010). *Gestión del cocimiento. El modelo de gestión de empresas del siglo XX*. España. Gesbiblo.
- Sen, A. (1997). *Bienestar, justicia y mercado*: Madrid, España: Ediciones Paidós Ibérica.

Referencias

- CLAD. (2006). *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe*. Caracas, Venezuela.
- CLAD-BID. (2007). *Modelo abierto de Gestión Para Resultados en el sector público*. Caracas, Venezuela.
- Coneval. (2018). Recuperado en: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/ley_contabilidad_gubernamental.aspx.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (2008). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Ley de Coordinación Fiscal*, (2008). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Ley de Coordinación Fiscal*, (2008). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, (2002). México: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, (2006). México: México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental*, (2016). México: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- Ley General de Desarrollo Social* (2004). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Plan Municipal de Desarrollo Ensenada (2013-2016)*. Baja California, México: Copladem.
- Plan Municipal de Desarrollo Ensenada (2017-2019)*. Baja California, México: Copladem.
- Plan Municipal de Desarrollo. Mexicali (2013-2016)*. Baja California, México: Copladem.

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán
Christian M. Sánchez Jáuregui
(Compiladores)

Plan Municipal de Desarrollo. Mexicali (2017-2019). Baja California, México: Copladem.

Plan Municipal de Desarrollo. Playas de Rosarito (2014-2016). Baja California, México: Copladem.

Plan Municipal de Desarrollo. Playas de Rosarito (2017-2019). Baja California, México: Copladem.

Reglamento de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Consultado en: www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf.

SHCP. (2007). *Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Federal.* DOF. México.

Reseñas biográficas

Dr. Carlos F. Matute González

Doctor en Derecho con la tesis de grado “El Estado de las autonomías y el buen gobierno” por la Universidad Panamericana. Catedrático del Instituto Nacional de Administración Pública en el doctorado de Administración Pública; en la Escuela Libre de Derecho de Puebla en el diplomado “El régimen de responsabilidades de los servidores públicos y de particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción”; en el Colegio del México, A.C. de la licenciatura en Políticas y Administración Públicas, además de ser investigador honorario de la Universidad Anáhuac campus norte.

Autor de diversos libros entre los que destacan: “El estado de las autonomías y el buen gobierno”; “Nuevo Derecho Administrativo” en coautoría con Sergio Valls; “El Reparto de Facultades en el Federalismo Mexicano”; además de colaboraciones en revistas académicas.

Actualmente Titular del Órgano Interno de Control en el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, se ha desempeñado como Director General de Recursos Materiales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrado del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje entre otros.

Dr. Maximiliano García Guzmán

Es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de esa misma casa de estudios. Cuenta con una maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, cursó el doctorado en el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM.

Se desempeña como Profesor Asociado “B” de tiempo completo y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I del CONACYT. Ha impartido diversas asignaturas en la Universidad

Autónoma de México entre las que destacan: Políticas Públicas I y II, Problemas Socioeconómicos de México, Seminario de Apoyo a la Titulación, Introducción al Estudio del Derecho.

Cuenta con diversas publicaciones en capítulos de libros y revistas entre los que destacan:

- “Estado y Administración pública en el significado de la sociedad abierta”, en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, número 76, mayo-agosto, México, IAPEM, págs. 43-74. Extensión: 31 cuartillas, 2010.
- “Políticas de innovación científica y tecnológica en América Latina”, en Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública “Encrucijada”, número 7, enero-abril de 2011, página web <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>). Extensión 12 cuartillas.
- “Gobernanza y Políticas públicas para el Estado moderno” en Roberto Moreno (coord.), Administración pública y gobernanza en la segunda década del Siglo XXI, México, UNAM/ IAPEM, 2013.
- “El e-Gobierno y la UNAM”, en José Juan Sánchez González (coord.), Gobierno electrónico en los gobiernos locales, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2013.

Mtro. Christian M. Sánchez Jáuregui

Candidato a Doctor en Gobierno y Administración Pública, con especialidad en Políticas Públicas por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de la Universidad Complutense de Madrid, y doctorante del programa de doctorado en Políticas Públicas y Desarrollo en la Universidad de Guadalajara. Es Máster en Trabajo y Política Social por la Universidad Autónoma de Barcelona y Maestro en Gestión Pública por la Universidad de Guadalajara. Actualmente es Secretario Ejecutivo del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno, Secretario Técnico de la Red de Políticas Públicas de la Universidad de Guadalajara, a su vez, Profesor del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la misma casa de estudios. Sus

líneas de investigación son: Políticas Públicas locales de Empleo, Política de Empleabilidad y Gobernanza Metropolitana.

Mtra. Arely Gómez González

Abogada egresada de la Universidad Anáhuac. Titulada con mención honorífica y Maestra en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Cuenta con la especialidad en Derecho Fiscal en la Universidad Panamericana.

Fue Secretaria de Estudio y Cuenta en el Tribunal Fiscal de la Federación entre 1978 y 1980. Realizó gran parte de su carrera profesional dentro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde se desempeñó en los cargos de Secretaria Particular y Coordinadora de Ponencia del Ministro Mariano Azuela Güitrón, en la Segunda Sala de la SCJN. Además, fue Secretaria Particular de la Presidencia de la Suprema Corte y Secretaria General de la Presidencia y Oficial Mayor de la misma institución bajo el mandato del Ministro Mariano Azuela Güitrón.

En 2007 fue nombrada titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) de la Procuraduría General de la República, cargo que ocupó hasta 2010. En 2012 se desempeñó como Jefa de Unidad de Asuntos Nacionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Fue electa Senadora de la República para el periodo 2012-2018, actualmente cuenta con licencia.

Fue Subprocuradora Jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República y del 3 de marzo de 2015 al 25 de octubre de 2016 se desempeñó como Procuradora General de la República.

Actualmente se desempeña como Secretaria de la Función Pública.

Carlos Reta Martínez

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), donde realizó también estudios de ingeniería y de maestría en Administración Pública, habiendo concluido satisfactoriamente las actividades académicas.

En la administración pública se ha desempeñado como Secretario General de Gobierno y Secretario General "C" del Departamento del Distrito Federal; Director General del Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE-UNESCO); Director General de Materiales Didácticos y Culturales, así como asesor del C. Secretario en la SEP.

Fue Director General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) de la Secretaría de Gobernación.

En el Sector Paraestatal ha sido Consejero de las siguientes entidades: Sistema de Transporte Colectivo (Metro); Servicios de Transportes Eléctricos; Industrial de Abastos; Almacenes para los Trabajadores del DDF y Servicios Metropolitanos. También ha participado en los Consejos de Administración de NOTIMEX, El Nacional, IMER, Canal 22, IMCINE, PIPSA y TELECOM.

Fue Presidente del Comité Técnico del Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Urbano (FIVIDESU) y del Comité Técnico y de Distribución de Fondos del Fideicomiso Casa Propia. En INMECAFE asesoró los programas de descentralización geográfica y reforma administrativa.

Diputado Federal en la LVI Legislatura (1994-1997), miembro de la Gran Comisión y Presidente de la Comisión Especial de Seguimiento a la Propuesta 187 de California. Fue Presidente de la Comisión de Asuntos Políticos del Parlamento Latinoamericano. Más de diez años de académico en la UNAM y en el INAP. En 1975 inició sus actividades docentes como profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y en la División de Estudios

de Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, así como en el Instituto Nacional de Administración Pública, donde fue miembro de su Consejo Directivo durante seis años.

Coautor de los libros “Derecho y Ética de la Información”, Medios de Comunicación, México, 1995 y “La Agenda Política Electoral 2003. Reflexiones Colectivas”, Editorial Laguna, México, 2003.

Dra. María del Carmen Pardo

Es Profesora Investigadora del CIDE, también lo ha sido en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, donde fundó el Programa de Licenciatura en Política y Administración Pública. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III.

Se ha desempeñado como consultora para organismos internacionales como Naciones Unidas y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Ha sido y es miembro de diversos consejos editoriales.

Es Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. También es Doctora en Historia por la Universidad Iberoamericana y tiene estudios de doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad de París II.

Sus temas de investigación abarcan a la Administración Pública en general, y los procesos de modernización administrativa, descentralización, servicio de carrera, gobierno local, transparencia y rendición de cuentas. Tiene varios libros y artículos publicados y tiene amplia experiencia docente en diversas instituciones de educación superior, públicas y privadas.

Ha sido miembro del Consejo Rector de Transparencia Mexicana (2010), representante del gobierno en calidad de miembro independiente en la Comisión de Inconformidades del INFONAVIT (2010), del Consejo Consultivo del Servicio Profesional de Carrera

en la Secretaría de la Función Pública (2007 a 2012), miembro del Comité Editorial de Economía, Administración y Finanzas del Fondo de Cultura Económica, Directora del Centro de Estudios Internacionales, Directora de la revista Foro Internacional, miembro del Comité Editorial de la revista Gestión y Política Pública del CIDE (1991 a la fecha).

Dr. Alejandro Carrillo Castro

Licenciatura en Derecho y Doctorado en Administración Pública, ambos títulos de la UNAM.

Se ha desempeñado como: abogado en la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Consultivos Secretaría de la Presidencia, Secretario Particular del Oficial Mayor Secretaría de la Presidencia, Secretario Técnico de la Comisión de Administración Pública Secretaría de la Presidencia, Director General de Estudios Administrativos Secretaría de la Presidencia, Secretario General Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Coordinador General de Estudios Administrativos Presidencia de la República, Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE, Cónsul General de México Circunscripción correspondiente al Medio Oeste de los EUA, con sede en Chicago, Ill, Representante permanente de México ante la OEA (con rango de Embajador) Organización de Estados Americanos, Washington D.C., EUA., Presidente de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) Secretaría de Gobernación, Delegado Político Delegación Cuauhtémoc, Departamento del D.F., Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno Federal Secretaría de Gobernación, Comisionado del Instituto Nacional de Migración Secretaría de Gobernación.

Fue miembro del Patronato de la UNAM y actualmente se desempeña como Director General de la Fundación Miguel Alemán, A. C.

Dr. Eber Omar Betanzos Torres

Subsecretario de la Función Pública. Abogado, filósofo, economista y teólogo; especialista en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de los Derechos y en Derechos Humanos; maestro en Estudios Humanísticos, en Políticas Públicas y en Teoría Crítica; maestro y doctor en Derechos Humanos. Profesor de licenciatura y posgrado en universidades de México y del extranjero. Autor de diversos libros, artículos y conferencias sobre derecho judicial, derechos humanos, derecho a la información, políticas públicas y teoría crítica. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI I) del CONACYT.

Mtra. Aida Morales Soriano

Estudió la Licenciatura en Derecho en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y cuenta con una Maestría en Derecho por la University of Toronto, Canadá.

Actualmente es Titular del Área de Auditoría Interna y Titular del Área de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública del Órgano Interno de Control en el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. La mayor parte de su trayectoria laboral ha sido en dependencias y organismos de la administración pública federal (Secretaría de la Función Pública, Comisión Federal de Mejora Regulatoria y Comisión Nacional Bancaria y de Valores), así como en el ahora denominado Instituto Nacional Electoral (antes IFE). También laboró en el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito del Poder Judicial de la Federación.

En 2005 participó como expositora del Módulo II Tramitación de Quejas Electorales “Tratamiento Jurídico-Administrativo de las Quejas”, dentro del Diplomado en Derecho Administrativo Sancionador Electoral organizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán y Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacán. En 2008 expuso en el Instituto Electoral

del Estado de Puebla el “Contenido, aplicación y alcances al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral emitido por el IFE”. En 2013 participó en dos programas de “Las Sentencias a Debate” del Canal Judicial.

Lic. María del Carmen Zoravilla Petrikowski

Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. FCPS, UNAM. 1968-1972. (Examen profesional: 13 de junio 1973). Estudios de Doctorado: Doctorado en Ciencias Políticas. Universidad de Paris II. (Certificado de examen predoctoral, 10 de junio 1975).

Estancia Académica: Escuela Nacional de Administración, (ENA), París, Francia. Ciclo de formación en ingeniería administrativa, (octubre-diciembre 1987).

Doctorado en Historia. Universidad Iberoamericana. (Obtención del grado 5 de marzo 1998).

Estancia sabática. División de Administración Pública, CIDE, (enero-diciembre 2008 y 2009; abril-septiembre 2014). Profesora Asociada. División de Administración Pública. CIDE, (enero 2015).

Profesora tiempo completo de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, (1° de febrero de 1976- julio de 1981). Profesora-investigadora tiempo completo, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, (15 de julio 1981-31 de diciembre 2014). Planta (1° de enero 1985). Profesora Asociada, División de Administración Pública, CIDE, abril 2014.

Mtro. Christian Noé Ramírez

Maestro en Derecho Constitucional y Amparo, es Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y Especialista en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de Derechos por la Universidad de Pisa, Italia. Cuenta con

un Diplomado en Sistema Penal Acusatorio en el Instituto de Nacional de Ciencias Penales.

Laboralmente se ha desempeñado como: Jefe de la Oficina de la Procuradora General de la República, Asesor Parlamentario y Secretario Particular de la Senadora con licencia Arely Gómez González, Subdirector en las áreas de Quejas y Responsabilidades en el Órgano Interno de Control de uno de los mandatos del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, Secretario Particular de Juez de Distrito y Oficial Administrativo en el Juzgado Décimo Tercero de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal, Subdirector de Enlace con los Auxiliares del Ministerio Público en la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la PGR, Jefe de Departamento en el área de amparos de la entonces Policía Federal Preventiva, Abogado postulante en materia civil, penal y amparo. Actualmente se desempeña como Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control en la Secretaría de la Función Pública.

Autor del artículo: “El procedimiento abreviado. ¿Hacia el eficientismo penal?”, publicado por el Instituto Nacional de Ciencias Penales en el Libro Reforma Penal 2008-2016. El Sistema penal acusatorio en México. Co-Coordinador del libro Retos que enfrenta la Administración Pública en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, y autor del artículo “El Control de la función pública y sus retos en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción”.

Lic. Sandra Guadalupe Pawoli Gómez

Licenciada en Derecho egresada de la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la Universidad Nacional Autónoma de México, tesista de la especialidad en Derecho Constitucional en la Antigua Escuela de Jurisprudencia de la Universidad Nacional Autónoma de México.

**Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán
Christian M. Sánchez Jáuregui
(Compiladores)**

Ha laborado en la Dirección General de Recursos Materiales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como secretaria de acuerdos en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en la Dirección de Recursos Materiales del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y actualmente en la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

Cursos y diplomados en el Instituto de la Judicatura Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, entre otros sobre la administración pública federal, derechos humanos, análisis de las reformas constitucionales, responsabilidad civil y penal médica, derecho de la competencia económica y sectores regulados, argumentación jurídica, derecho financiero, regulación financiera internacional y sus impactos en la regulación mexicana, entre otros.

Mtro. León Aceves Díaz De León

Actualmente es Director General de la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México. Candidato a Doctor por la Escuela Doctoral de Derecho Público, Ciencias Administrativas y Ciencias Políticas “George Vedel” de la Universidad de París 2, Francia; por la misma universidad es Maestro en Administración y Políticas Públicas y tiene el Diploma de Estudios Superiores Especializados en “Relaciones Institucionales”; egresado del “Ciclo Internacional” de la Escuela Nacional de Administración de Francia, y Licenciado en Derecho por la Universidad de Guadalajara.

Mtro. Daniel Ortega Carmona

Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública Especialidad en Administración Pública (Generación: 2010-2015) Promedio: 9.63 Aprobado con Mención Honorífica.

Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM. Titulado con Mención Honorífica. Estudiante de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con

orientación Administración Pública. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM.

Profesor de Asignatura de la Materia Análisis de Redes Sociales y Políticas. Semestre 2018-2. Profesor de Asignatura en la Materia Gerencia Social. Semestre 2017-2. Profesor de Asignatura en la Materia Gestión de Organizaciones Públicas no Gubernamentales. Semestre 2017-1. Profesor de Asignatura en la Materia Gestión de Organizaciones Públicas no Gubernamentales. Semestre 2016-1

Sus líneas de investigación se centran en análisis de los sistemas de redes, diseño y aplicación de políticas públicas y articulación de la transparencia y rendición de cuentas.

Dr. Rodolfo Canto Sáenz

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor Investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán y exdirector de la misma Facultad. Publicaciones sobre políticas públicas, democracia y desarrollo. Experiencia profesional en los sectores público y privado. Ha sido Integrante de consejos consultivos de organismos de la sociedad civil y dependencias públicas. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Dra. María de Jesús Alejandro Quiroz

Cursó la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública con especialidad en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Estudió la Maestría en Administración Pública en la División de Estudios de Posgrado de la misma Universidad y se tituló como Doctora en Administración Pública con Mención Honorífica (Magna Cum Laude) en el Instituto Nacional de Administración Pública.

En 1998 obtuvo la Medalla “Gabino Barreda” que otorga la Universidad Nacional Autónoma de México a los alumnos con más alto promedio de cada generación, así como el Diploma de Aprovechamiento al 1er. lugar de la Generación 1985-1988 de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública y el Diploma y Medalla del Comité “Los Mejores Estudiantes de México, A.C.”

Colaboró en la Revista ASAMBLEA de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, desde 1992 hasta el 2000, donde durante 4 años fungió como Coordinadora Editorial y el resto como articulista. Ha escrito diversos artículos y publicado en distintos medios.

En el Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, es miembro del Consejo Asesor Académico Interno del Área, así como de las Academias de Metodología, de Historia y de Derecho en las Ciencias Sociales.

Ha participado en Talleres y Seminarios como “Introducción a las Políticas Públicas: Desarrollo, Orientaciones, Alcances y Limitaciones” y “Realidades y Perspectivas de la Administración Pública”, entre otros.

Dr. Rafael Martínez Puón

Tiene una estancia postdoctoral en el Instituto de Dirección y Gobernanza Pública de ESADE con sede en Barcelona. Cuenta con el Programa Interamericano Avanzado en Innovación Política y Gerencia por la McCourt School of Public Policy de la Universidad de Georgetown con sede en Washington D.C. Es Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Maestro en Administración Pública y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II distinción que

otorga el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT. Es Director General de la Revista Buen Gobierno que edita la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C. Es editor y coautor del libro “Gobierno Abierto para la Consolidación Democrática” publicado por Tirant Lo Blanch en México 2016, además es autor de los libros: “La profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y Perspectivas” publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública de España en el 2003, obra que obtuvo el primer Premio “Andrés Bello 2001” sobre estudios e investigación en Iberoamérica; “Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?” publicado en el 2005 por la editorial Miguel Ángel Porrúa en México. “Directivos versus Políticos. La importancia de la función directiva en las administraciones públicas” editado por Miguel Ángel Porrúa en México en 2011. “La profesionalización de la función pública: ideas para la Latinoamérica” publicada por la Universidad de los Andes con sede en Mérida, Venezuela en 2013. “Gobierno Abierto para la consolidación democrática” publicado por Tirant Lo Blanch en 2016. Y su más reciente libro se titula “De la transparencia hacia un gobierno abierto” publicado por Tirant Lo Blanch en 2017. Ha escrito más de 50 artículos en revistas especializadas tanto nacionales como internacionales sobre temas de servicio profesional de carrera, gestión y administración pública, la mayoría de ellas arbitradas. Es catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, y del Instituto Nacional de Administración Pública. Es miembro fundador del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos. Actualmente es el Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral Nacional del Instituto Nacional Electoral de México.

Mtro. Francisco Castellanos Chávez

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública con Mención Honorífica por la entonces Escuela Nacional de Estudios

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán
Christian M. Sánchez Jáuregui
(Compiladores)

Profesionales Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), cuenta con Maestría en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de esa misma Universidad, y con reconocimientos otorgados por el Lincoln Institute of Land Policy, así como por la propia UNAM en temas de gestión de suelo y desarrollo urbano, principalmente.

Su experiencia profesional data de más de 25 años en el sector público en cargos de dirección y de coordinación general en la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN hoy INDAABIN), en el Gobierno del Distrito Federal (GDF), en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en la entonces Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (hoy Comisión Nacional de Vivienda), y en la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).

Cuenta también con reconocimientos como expositor, congresista y participante en foros nacionales e internacionales de registros públicos, catastros, vivienda y programas financieros, entre otros.

Las áreas de especialidad profesional que ha desarrollado guardan estrecha relación con temas de administración del territorio y específicamente en las funciones de registro público de la propiedad, de catastro, de ordenamiento territorial, de vivienda y de valuación de bienes nacionales, entre otros, que requieren de la coordinación intergubernamental y de la aplicación de normatividad del sector público.

Tiene experiencia docente impartiendo materias para la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública en la Facultad de Estudios Profesionales Acatlán y en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, brindando su asesoría en diversos proyectos de investigación y tesis profesionales de licenciatura relacionadas con su profesión.

Dr. Porfirio Mauricio Gutiérrez Cortés

Profesor de Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Profesor de asignatura en la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales desde 2005, impartiendo los seminarios de Políticas Públicas I y Políticas Públicas II; Teoría de la Administración Pública I y Teoría de la Administración Pública II. Profesor Invitado por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, El Colegio Oaxaqueño de Ciencias Políticas y Administración Pública y la fundación Ortega y Gasset para impartir seminarios del módulo en la Maestría en Gobierno y Administración del Colegio Oaxaqueño de Ciencias Políticas y Administración Pública. Profesor invitado del Instituto Humanista de Psicoterapia Gestalt de 2010 a 2012 para impartir los seminarios de “Tendencias de Desarrollo Organizacional” en el Programa de Maestría en Liderazgo; y “Métodos Cualitativos” y “Seminario de Tesis I y II” en la Maestría en Gestalt.

Candidato en el Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Líneas de investigación: Teoría de la Administración Pública, Análisis de Política Pública, Gerencia Pública, Ciudadanía y Democracia.

Mtro. Marco Antonio Torres Inguanzo

Formación en licenciatura y maestría en filosofía y profesor en la Unidad Académica de Filosofía de la UAZ. Posgrado en Desarrollo Humano y Políticas Públicas en FLACSO Argentina con beca de la OEA. Actualmente, doctorado en Pensamiento Complejo. Fundador del Programa de Estudios e Intervención para el Desarrollo Alternativo (PEIDA) de la UAZ. Trabajo comunitario en la región de Tacoaleche, Gpe Zac. Docente invitado a la Maestría en Desarrollo Local de la UCA, El

Salvador. Fundador de la Maestría en Estudio y Solución de Problemas Públicos y de la Licenciatura en Desarrollo y Gestión Pública. Experiencia en Evaluación de Programas y Fondos Federales. Temas de investigación: prevención del delito, cohesión social y pensamiento complejo aplicado a diseño de política pública.

Lic. Julio A. Pérez Benítez

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Fue servidor público desde 1974 hasta el año 2000, habiendo ocupado diversos cargos de mando superior en la administración pública federal, entre los que destaca la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del entonces Distrito Federal, de 1995 a 1997.

En 1995 fue electo Presidente del Instituto Mexicano de Derecho Registral, A.C. (IMDERAC), asociación que agrupa a los registradores del país, y a partir de 1997 es Presidente Honorario de dicha asociación. Desde 2004, es Presidente del Consejo Directivo del Centro de Información Registral, Catastral y Económica, A.C. (CIRCE). Entre otros logros, es corresponsable de la elaboración del Modelo Integral del Registro Público de la Propiedad, así como del desarrollo y aplicación de diversas metodologías de evaluación de registros públicos de la propiedad y catastros.

Ing. Salvador Romero Orozco

Socio fundador de Centro de Información Registral, Catastral y Económica, A.C., (vigente) organización creada (2004) y dedicada al estudio, promoción y diseño de soluciones para los Registros de Propiedad y los Catastros. Ha desarrollado estudios, metodologías y productos, como:

Diseño del Modelo Integral de los Registros Públicos, en México.
Desarrollo de estrategias de modernización de los procesos de los Registros Públicos.

Diseño de la Metodología de Línea de Base mediante la cual SHF mide el avance de los Registros Públicos de la Propiedad.

Desarrollo de las metodologías de supervisión de los proyectos estatales de modernización.

Ponente en innumerables reuniones de carácter nacional e internacional con temas relativos al tema de Derechos de propiedad y Desarrollo Económico.

Responsable de la supervisión de proyectos de modernización en los Registros en varios Estados.

Lic. Jason Alexis Camacho Pérez

Es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (Opción A.P.) con Mención Honorífica por la UNAM. Actualmente, fue aceptado en el Plan de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos en el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Se desempeña como Ayudante de Investigador del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología adscrito al Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México A.C. donde participa en proyectos de investigación enfocados en liderazgo político, políticas públicas y el papel del Poder Ejecutivo en el Marco de la Reforma del Estado en México.

En el sector académico funge como Ayudante de Profesor de Asignatura en las materias de Políticas Públicas I y II en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, institución donde tuvo el honor de ser representante estudiantil propietario de la opción de Administración Pública ante el H.

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán
Christian M. Sánchez Jáuregui
(Compiladores)

Consejo Técnico, así como Integrante del Comité Académico de la Carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública del Consejo Académico del Área de las Ciencias Sociales de la misma Universidad.

Sus líneas de investigación se centran en la implementación de políticas públicas, la relación entre relaciones intergubernamentales y gobernanza.

Dr. Raúl Hernández Mar

Profesor-Investigador del Departamento de Procesos Sociales, División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma e integrante del área de Investigación en Políticas Públicas, economía, sociedad y territorio. Es doctor en Ciencias Sociales en la línea Sociedad y Territorio por la UAM-Xochimilco, integrante de la Red Conacyt sobre Gobernanza Metropolitana, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I, y perfil deseable PRODEP.

Mtra. Mónica Adriana Sosa Juarico

Profesora investigadora Jefa del área de investigación Políticas públicas, economía, sociedad y territorio, del Departamento de Procesos Sociales, División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma. Es Licenciada en Economía, por la Universidad Nacional Autónoma de México y Maestra en Estudios Urbanos por el Colegio de México A.C. Sus principales temas de interés e investigación son Cambio estructural y crecimiento económico regional y Planeación regional y urbana. Fue distinguida con el Premio al Reconocimiento Docente 2016, otorgado por la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-Unidad Lerma.

Dra. Araceli Parra Toledo

Profesora Titular “C” def. en la FES Acatlán UNAM

Licenciada en Economía por la Facultad de Economía, UNAM. Especialista en Administración de PyMEs por el Ins. Economique et Social. Maestra en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Candidata a Doctora en Administración Pública por la Universidad Anáhuac.

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Con distinción al Mérito Académico.

Profesora visitante en la U. de Bolonia, de Barcelona, Pablo Olavide, Instituto Europeo de Estudios Universitarios, Instituto Europeo de Administración Pública.

Proyectos de Investigación

- a) Gobernanza municipal
- b) Políticas Publicas del agua
- c) Políticas Públicas en México

Investigadora participante

- a) El derecho mexicano a la luz de las Relaciones Internacionales

Dr. Adela Figueroa Reyes

Doctora en Ciencias Administrativas por la Universidad Autónoma de Baja California con Maestría en Administración Internacional por la Universidad Iberoamericana Plantel Noroeste y licenciatura en Administración Pública y Ciencias Políticas por la misma Universidad. Profesora-investigadora de Tiempo Completo Titular C, con una antigüedad de 27 años en la Universidad Autónoma de Baja California, adscrita a la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas.

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán
Christian M. Sánchez Jáuregui
(Compiladores)

Mtro. René Rodríguez Barragán.

Maestro en Administración Pública por la Universidad Autónoma de Baja California; Diplomado en Políticas Públicas y Evaluación por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Profesor de Asignatura de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la UABC.

**El Instituto Nacional de Administración Pública
en la Reunión Nacional de Administración Pública**

Se terminó de imprimir en
Octubre de 2018, en los talleres de:

Impresos TEGA, S.A. de C.V.
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
impresostega@gmail.com

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

