INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

ISSN 0482-5209 www.inap.org.mx
Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca No. 2151,
Col. Palo Alto, 05110, Cuajimalpa, D. F. México
Tel. 5081 2635, e-mail: contacto@inap.org.mx

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

132

Volumen XLVIII, Nº 3
(septiembre-diciembre 2013)

En torno a políticas generales para el desarrollo nacional y local

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

© Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa
México, Distrito Federal
Teléfono (55) 41 50 20 84
http://www.inap.org.mx
inap.rap@gmail.com

ISSN 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2011-2014

José R. Castelazo
Presidente

Javier Barros Valero
Vicepresidente para Asuntos Internacionales

Diego Valadés
Vicepresidente

Adriana Camacho Pimienta
Vicepresidenta para los IAP's de los estados 2012-2014

CONSEJEROS

Hilda Aburto Muñoz
Carlos Almada López
José Fernando Franco González Salas
Benjamín González Roaro
Sergio Hidalgo Monroy Portillo
Mauricio Merino Huerta
María de los Ángeles Moreno Uriegas
Arturo Núñez Jiménez
Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Óscar Reyes Retana
Héctor Villarreal Ordóñez

CONSEJO DE HONOR

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

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

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Nueva Época
Revista cuatrimestral publicada por el
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Director

Héctor Zamitiz Gamboa

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

132

Volumen XLVIII, No. 3
(septiembre-diciembre 2013)

En torno a políticas generales para el desarrollo nacional y local

ÍNDICE

Presentación 13
José R. Castelazo

ANÁLISIS DE TRES POLÍTICAS DEL PND 2013-2018

Enfoque del Gobierno Cercano y Moderno en el ámbito del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. 15
Ricardo Uvalle Berrones

Los desafíos de la educación en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. 41
Carlos Hernández Alcántara

Aproximaciones al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Estrategia transversal: Perspectiva de género. 53
María de Jesús Alejandro Quiroz

ASPECTOS JURÍDICOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas públicas, normas jurídicas y papel de los jueces. 73
William Guillermo Jiménez Benítez

GOBERNANZA, DESARROLLO Y CIUDADANÍA EN LOS GOBIERNOS LOCALES

Subsidiariedad y gobernanza en el desarrollo turístico del centro histórico de Pachuca de Soto: Diagnóstico y propuesta. 91
Joel Mendoza Ruiz, Alberto Geovani Herber Márquez

Democracia, gobernabilidad y ciudadanía en los gobiernos locales. 117
Jaime Espejel Mena

RESEÑAS

Roberto Rives Sánchez. *Génesis y evolución del federalismo en México*. México, INAP, 2013. Colección "200 años de Administración Pública en México" 137
Corazón Raquel Lozano González

Lorena Torres Bernardino. *La gestión del agua potable en el Distrito Federal*. México, INAP, 2012. Primer Lugar en el Premio Tesis de Licenciatura en Administración Pública 141
Claudia Arredondo Hernández

Joaquín Flores Méndez. *La lealtad en la selección de personal en México*. 145
Salvador Ortiz Montero

About general policies for national and local development

PRESENTATION 149
José R. Castelazo

ANALYSIS OF THREE POLICIES OF THE DEL PND 2013-2018

The Close and Modern Government Approach in the Scope of the 2013-2018 National Development Plan. 151
Ricardo Uvalle Berrones

Educational Challenges in the National Development Plan 2013-2018 175
Carlos Hernández Alcántara

National Development Plan 2013-2018 Approaches. Transversal Strategy: Gender Perspective 187
María de Jesús Alejandro Quiroz

LEGAL ASPECTS OF PUBLIC POLICIES

Public policies, legal norms, and the judges' role 205
William Guillermo Jiménez Benítez

GOVERNANCE, DEVELOPMENT AND CITIZENSHIP IN LOCAL GOVERNMENTS

Subsidizing and governance in the tourist development of the historic center of Pachuca de Soto: a diagnostic and proposal. 221
Joel Mendoza Ruiz, Alberto Herber Márquez

Democracy, governability and citizenship in local governments 243
Jaime Espejel Mena

REVIEWS

Roberto Rives Sánchez. *Génesis y evolución del federalismo en México*. México, INAP, 2013. Colección "200 años de Administración Pública en México". 261
Corazón Raquel Lozano González

Lorena Torres Bernardino. *La gestión del agua potable en el Distrito Federal*. México, INAP, 2012. 265
Claudia Arredondo Hernández

Joaquín Flores Méndez. *La lealtad en la selección de personal en México*. 269
Salvador Ortiz Montero

Resúmenes/Abstracts 271

Instrucciones para los Colaboradores 277

Instructions for Collaborators 281

Revista de Administración Pública

INAP

Presentación

La Revista de Administración Pública del INAP presenta en este número algunas aproximaciones a las políticas generales para el desarrollo nacional, a propósito de las grandes metas a que deberán sujetarse las políticas de la Administración Pública Federal en los próximos años, en función de lo que establece el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, metas que plantean desafíos que ponen en juego la capacidad institucional del Estado Mexicano, para operar como agente eficaz del desarrollo nacional.

Ricardo Uvalle Berrones analiza el contenido y significado del *gobierno cercano y moderno* que es planteado como un arquetipo en el PND 2013-2018, en términos axiológicos, políticos, institucionales y operacionales, considerando los imperativos de la vida nacional y las exigencias del mundo globalizado. En su contribución explica el significado del Plan, su filosofía, la argumentación y la posición política de las autoridades constituidas, con el fin de justificar la intervención del Estado en los procesos del desarrollo, de conformidad con los artículos 25 y 26 de la Constitución General de la República.

En este marco de referencia gubernamental Carlos Hernández Alcántara analiza el tema de la *educación*, considerado uno de los principales desafíos del actual gobierno, por lo que a la vez que desglosa los aspectos de esta meta nacional, problematiza los elementos centrales que persiguen lograr la calidad educativa que reclama el desarrollo del país.

Otra de las aproximaciones al PND es la que lleva a cabo María de Jesús Alejandro, mediante el análisis de una de las tres estrategias transversales, en este caso la *perspectiva de género*, cuestión que por primera vez es considerada en el diseño e implementación de programas de gobierno derivadas de un PND, lo que supone que la Administración Pública asuma una ardua tarea, pues esta estrategia transversal en materia de equidad e igualdad de género debe de contemplarse en la planeación, programación y presupuestación, al situar a las mujeres como sujetos potenciales del desarrollo, buscando superar las visiones fragmentarias que las considera grupos vulnerables o ciudadanas de segunda categoría.

Es propósito de la RAP publicar contribuciones de estudiosos de la Administración Pública en el ámbito latinoamericano, como es el caso del artículo sobre *Políticas públicas, normas jurídicas y el papel de los jueces* de William Guillermo Jiménez Benítez, cuya pregunta de investigación es ¿Cómo abordar el estudio de las políticas públicas mediante un enfoque que destaque los aspectos jurídicos de ellas, sin que prevalezca solamente una mirada legalista? Para responderla, el autor formula una problematización que sugiere la discusión en cuatro niveles: las políticas públicas desde el enfoque de los derechos humanos, desde el control de la legalidad, desde el llamado gobierno de los jueces y desde un tipo de norma jurídica y su papel en la gerencia jurídica.

Se publica también la investigación realizada por Joel Mendoza R. y Alberto Herber M., intitulada *Subsidiariedad y gobernanza en el desarrollo turístico del centro histórico de Pachuca de Soto: Diagnóstico y propuesta*, que trata sobre el valor público del turismo y de su adecuado aprovechamiento para aportar dividendos significativos a la economía de las regiones, obteniendo consecuentemente el bienestar de las colectividades y empresas. Los autores analizan las estrategias derivadas de la planeación sectorial turística y sus inconsistencias y toman como ejemplo el caso del centro histórico de la ciudad de Pachuca en el estado de Hidalgo, México.

Se presenta también un ensayo de Jaime Espejel Mena intitulado *Democracia, gobernabilidad y ciudadanía* en los gobiernos locales, en el que aborda a través de una serie de reflexiones teórico-conceptuales esta problemática, la cual requiere de una permanente reflexión. El autor parte del supuesto de que los problemas de gobernabilidad que enfrenta el gobierno y la fragilidad de su democracia tienen su origen en un gobierno local débil, en la ausencia de derechos civiles y de asociaciones que representen genuinamente a la ciudadanía.

Agradecemos a nuestros colaboradores su interés por publicar en nuestra revista y aportar con sus estudios temas de actualidad para atender el interés de nuestros lectores.

José R. Castelazo
Presidente

Revista de Administración Pública

INAP

Enfoque del Gobierno Cercano y Moderno en el ámbito del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Ricardo Uvalle Berrones

Introducción

La ruta de los gobiernos en la complejidad de los problemas públicos no está regida por la combinación del azar, los determinismos históricos ni la incertidumbre errática. El ejercicio del poder exige que los gobiernos tengan claridad de objetivos y medios institucionales para cumplirlos. Los gobiernos son un conjunto de capacidades para exigir obediencia, distribuir incentivos, aplicar sanciones y organizar la economía, con el fin de que la prosperidad en la vida privada y la vida pública esté garantizada. En esta visión se inscribe la importancia de los planes económicos, dado que son herramientas que contribuyen a producir certidumbre y confianza por el modo en que los gobiernos deciden intervenir en la sociedad y la economía, considerando la importancia de los agentes productivos, el mercado, la sociedad civil y los ciudadanos.

En el gobierno de la democracia un plan tiene marcos institucionales para entender y ubicar el lugar que le corresponde en la estructura básica de la sociedad. Por eso, cuando los gobiernos deciden estructurar incentivos, convocar al espacio público de la sociedad, coordinarse con los agentes económicos y establecer comunicación con los diversos grupos de la vida comunitaria, hay una concepción del poder que destaca que los planes económicos tienen que diseñarse y cumplirse ateniendo a la lógica del poder. Un plan favorece la formulación de objetivos, metas y estrategias considerando horizontes de corto, mediano y largo plazos. Articula propuestas de vida, utiliza políticas públicas, aplica medios administrativos, cumple la legalidad que lo autoriza y se orienta a mejorar sustancialmente lo que es la sociedad y qué puede llegar a ser.

De este modo, la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 es la carta de presentación del Gobierno en la sociedad para dar cuenta de cómo se valora y entiende la estrategia a seguir para construir el futuro deseado y esperado, en medio de la factibilidad política que es importante considerar para su mejor cumplimiento.

En la visión del futuro deseado y esperado se ubica el perfil del Gobierno Cercano y Moderno a instituir para asegurar su fortalecimiento institucional, con el fin de estructurar la vida productiva sobre la base de los consensos y arreglos políticos. Es el perfil de un tipo de gobierno a conseguir tomando en cuenta la redistribución del poder en la sociedad mexicana, el despertar del espacio público, el dinamismo del público activo, la necesidad de incrementar la productividad y sobre todo, reducir las desigualdades que limitan a la sociedad y la economía para que alcancen un desempeño más justo y eficiente.

El objetivo del presente trabajo consiste en analizar el contenido y significado del Gobierno Cercano y Moderno que es el arquetipo que se plantea en términos axiológicos, políticos, institucionales y operacionales en la versión del Plan, considerando los imperativos de la vida nacional y las exigencias del mundo globalizado.

Para fines de exposición, el presente trabajo se organiza del modo siguiente: 1) Significado de plan; 2) Gobernar la economía; 3) Plan Nacional de Desarrollo; 4) Gobierno Cercano y Moderno; 5) Cumplimiento del Plan: los desafíos de la implementación, y 6) Conclusión.

Significado de plan

Un plan de gobierno es una ruta que se diseña para organizar actividades recursos, tiempos y estrategias que permiten el diseño de propósitos y metas que deben cumplirse en un tiempo dado. Cuando un gobierno define un plan de acción denota que tiene punto de partida y sitio de llegada, lo cual implica que no deja al azar ni a los determinismos el desempeño de su actuación, en el seno de la sociedad, el contexto externo, los mercados y las organizaciones de la sociedad civil.

Un plan es punto de referencia y orientación para comprender los valores y objetivos que el gobierno define para convertirlos en políticas públicas. Tiene contenido axiológico (Frondozi, 2010:24-26) que genera los valores fundamentales del orden establecido y los valores públicos de la sociedad, que son la base para situar los procesos y tareas de gobierno. Tiene contenido político, porque un plan es inviable sin negociación y acuerdos, con lo cual no es factible ni su elaboración, menos su cumplimiento. Tiene contenido social, porque su horizonte es el mejoramiento de la calidad de vida para que la sociedad civil tenga mejores oportunidades de desarrollo tanto para las personas como para las colectividades. Tiene contenido económico porque define los rumbos del crecimiento, el desarrollo, la innovación tecnológica, la formación de capital, la competencia y la expansión de las fuerzas productivas.

Es fundamental que un plan sea entendido no sólo como algo necesario, sino como un elemento de orden y racionalidad para aprovechar recursos

en favor de los problemas y las demandas sociales. La racionalidad del plan consiste en que tiene carácter intencional, deliberativo y decidido para influir en los procesos sociales, económicos y políticos y no dejar al albedrío "de la mano invisible" ni de la incertidumbre, lo que puede suceder en la lógica de las metas colectivas. Si la economía moderna carece de planes que orienten e incentiven su desarrollo, hay riesgo de que el comportamiento errático de los gobiernos provoque crisis o sacudidas que dañan a las personas, las empresas, los negocios y los grupos sociales que viven de manera exclusiva del trabajo asalariado.

Lo importante en todo plan es entenderlo como una herramienta que ordena lo que la sociedad necesita, lo que el gobierno define y lo que los ciudadanos esperan del poder público constituido para que cumpla con la oferta de políticas públicas comprometida en diversos foros de la vida asociada. Las expectativas de un gobierno a través de los planes consisten fundamentalmente en sistematizarlas con base en valores, objetivos, metas, recursos, tiempos y agendas de trabajo que indican lo que un país tiene, necesita y debe cumplir para atender demandas, rezagos, sociales, peticiones y superar carencias que implican estancamiento para la sociedad y los habitantes. Un plan en esta lógica es importante para que la sociedad, el mercado y el Estado establezcan puentes de colaboración para aprovechar recursos, información, tecnología, capacidades y formas de organización para sumar esfuerzos que, como acción pública, permitan que el crecimiento económico y el logro del desarrollo social sea posibles, en razón de expectativas y carencias que deben atenderse con eficiencia.

La utilidad de organizar al gobierno en la sociedad es imperativo de un poder inteligente que procura anticiparse a los hechos previsibles para evitar situaciones erráticas y caóticas que alteran el comportamiento de los sistemas políticos, así como el funcionamiento efectivo de la economía en las fases de intercambio, producción, consumo, distribución y circulación de los bienes y servicios públicos. Es fundamental que todo sistema político organice el funcionamiento de la economía sobre bases creíbles, reglas del juego diáfanas, expresando con certeza los rumbos a seguir y los esfuerzos a realizar para que los rendimientos de la economía no sean sólo en la fase de crecimiento, sino en la distribución de beneficios, que son la base para situar la aceptación o el rechazo a los responsables del poder.

Un sistema económico que crece de manera no satisfactoria, es decir, por debajo del crecimiento de la población y la esperanza de los ciudadanos, tiene problemas para generar riqueza, porque acumula carencias, rezagos y desigualdades que cuando se acumulan, provocan situaciones críticas que aumentan la desigualdad entre las personas, las regiones y las organizaciones sociales. Por consiguiente, los sistemas políticos son los responsables de que la economía funcione con eficiencia, que

la distribución de los beneficios responda al principio de igualdades y oportunidades, y que la calidad de vida sea el referente de mayor resonancia para que las clases gobernantes no descuiden los aspectos económicos y que en todo momento les proporcionen a los ciudadanos los elementos de apoyo económico y estímulo que necesitan para producir y distribuir la riqueza socialmente generada.

El vínculo entre sistema político, clases políticas (Mosca, 1980:117) gobernantes y aparatos administrativos con el sistema económico es indisoluble e interdependiente. Si una economía no crece, hay fallas de conducción política y de pericia técnica que no permiten su impulso hacia mejores senderos de desarrollo y rendimiento con eficiencia. Si un sistema político suma déficit en la conducción de la economía por errores en el diseño y aplicación de las políticas públicas, pronto erosionará su base de legitimidad y reconocimiento. De ahí la importancia de que un plan en la visión del desarrollo económico y social sea una herramienta de Estado que responde a fines colectivos, pero también al imperativo de que el propio Estado se conserve mejor, desde el momento que logra asegurar que las condiciones de vida en la sociedad sean más productivas, justas y eficientes.

La mejor conservación del Estado por su importancia política, exige que la población y los organismos de la sociedad civil tengan la oportunidad de mejorar sustancialmente sus condiciones de vida; de no hacerlo, el Estado mismo ingresa a zona de riesgo, precariedad y conflicto que será más difícil gobernar en la medida en que la desigualdad se multiplica y las carencias se extienden, cuando la economía no tiene rendimientos favorables.

La riqueza de un país se localiza en el capital, la seguridad de los derechos de propiedad, los recursos, las personas, la información (Ayala, 2000:134), los bajos costos de transacción (Ayala, 2000:183-184), la organización y la innovación tecnológica, pero su mejor aprovechamiento depende de los planes que se diseñan y cumplen sobre la base de objetivos realistas idealistas y metas factibles que apuntan hacia la prosperidad, no sólo al crecimiento estabilizador y a los programas de austeridad. En el planteamiento de un plan se define lo que es un país, lo que puede llegar a ser y lo que será en el corto, mediano y largo plazo.

En consecuencia, el contenido de un plan de desarrollo tiene valor político, económico, social y gubernamental. Valor político porque todo plan implica arreglo institucional, negociación y compromisos para definir la agenda de los objetivos a cumplir. Valor económico porque tiene como perfil hacer que la riqueza, la producción y distribución de los bienes y servicios respondan a las necesidades y el bienestar de los ciudadanos. Valor Social porque la aplicación de un plan no sólo se encamina a producir

riqueza, sino a distribuirla con equidad e igualdad. Valor gubernamental porque se relaciona con el proceso de conducción que la clase política y los administradores del Estado tienen para asegurar con políticas públicas la articulación y cohesión en el cumplimiento de las metas colectivas, para hacer efectiva la procura existencial, entendida como la capacidad del Estado para crear las condiciones que permiten que la persona sea competitiva, que desarrolle sus potencialidades, que tenga seguridad, que asegure su autodeterminación y goce del ejercicio de su libertad (García, 1993:27-28).

Gobernar la economía.

Si un plan es una brújula que orienta los movimientos a seguir en tramos importantes del recorrido estatal, también debe entenderse como un medio que los gobiernos utilizan para organizar y aprovechar los recursos de las comunidades civiles y políticas. Un plan de gobierno tiene como punto de partida el mejor desarrollo de la economía para que los rendimientos sociales, además de estar asegurados, permitan que la calidad de vida de la población, el auge de los negocios y el mejor desempeño de las fuerzas productivas sean garantizados con acciones que respondan a estrategias puntuales de política pública, relacionadas con estrategias conectadas con la gobernabilidad (Jiménez, 2012:62-63), que a su vez se relaciona con las dinámicas del régimen político, la capacidad para implementar políticas, objetivos y metas, así como la eficacia de responder a las demandas de la sociedad en razón de los recursos existentes, para lograr generar equilibrios activos que reacomoden la correlación de fuerzas.

Esto significa que la economía de un país necesita de procesos de orden, estímulo y desarrollo para tener un mejor aprovechamiento en la producción de los bienes y servicios públicos, los cuales son fundamentales para responder a un punto básico del contrato social y político dado entre gobernantes y gobernados. Si la economía es entendida como un bien público, no como suma de relaciones estatizadas, es decir, como un bien que interesa a toda la comunidad y a todos los habitantes de un país, los planes de desarrollo que la estructuran para ordenar su mejor desempeño, deben entenderse como instrumentos de gobierno orientados al aprovechamiento de los recursos escasos (Lahera, 2004:23), a fin de conseguir altas tasas de crecimiento económico, garantizar la distribución de los beneficios materiales y sociales y sobre todo, proveer a la comunidad de los bienes y servicios que son indispensables con fines de promoción, estímulo y fomento de las actividades productivas y de servicio, dado que las necesitan de manera continua.

Desde el ámbito de la vida estatal, un plan de desarrollo es un medio para gobernar (Dror, 1999:138) la economía desde el momento en que se definen valores, objetivos, tiempos, estrategias y recursos para asegurar

que las esferas microeconómicas y macroeconómicas, así el mercado y el Estado, tengan vasos comunicantes que estimulen su progreso con sentido comunitario y equidad social. Con un plan de desarrollo la esfera microeconómica diseña estímulos en favor de los inversionistas las familias, las empresas y los negocios que posibilitan el aumento de la riqueza material en la esfera del ámbito doméstico, que tiene a la vez, incidencia pública.

La esfera macroeconómica se relaciona con asuntos de empleo, inversión, producción, consumo; en suma, con una gama de política pública que enlazan los procesos productivos, fiscales, financieros y monetarios que hacen posible el crecimiento sostenido de la propia economía en tasa superior al número de habitantes, respondiendo a criterios de distribución que estimulan el desarrollo de lo individual, lo público y lo social (Aguilera, 2012:69-71).

Gobernar la economía significa que un plan de desarrollo racionaliza sus capacidades y recursos a partir de la idea de estrategias adoptadas y resultados a obtener. Gobernar la economía implica incidir de modo deliberado en la producción, las finanzas, el comercio, los servicios y la tecnología para que las fuerzas productivas de un país tengan mejores escalas de desarrollo y un mejor impulso que favorezca que los sistemas productivos combinen simultáneamente, crecimiento, expansión y multiplicación del capital.

En una perspectiva amplia de la visión de gobernar la economía, significa convocar a los actores que aportan capital e inversión, asumiendo riesgos, para hacer negocios y producir ventajas productivas en escala creciente. Comprende también a la base trabajadora y su organización sindical, así como a los demás grupos –cooperativistas, organizaciones de la sociedad, organismos del tercer sector y demás público con interés en las actividades productivas– que tienen incentivos de participar activamente en los procesos que conllevan a la producción de la riqueza material y la distribución de los beneficios En ese ejercicio se demandan acuerdos de colaboración con grupos económicos y sociales, amplia negociación con actores políticos de la sociedad, pero sobre todo, claridad de dónde se encuentra la economía, hacia dónde se quiere ir, qué se espera conseguir y cómo se diseña la estrategia política pública (Torres y Herrera, 2012:46) relacionada con la producción de la riqueza, la distribución de los beneficios y el logro de la equidad con el bienestar social.

Desde esta óptica, un plan de desarrollo es una estrategia negociada con apoyos políticos, institucionales, organizacionales, incentivos y compromisos que los gobiernos asumen al construir puentes de cooperación con los actores de la sociedad y de ese modo estructurar actividades organizadas en un horizonte de tiempo (corto, mediano, largo) que

indiquen cómo impulsar los esfuerzos económicos para superar problemas seculares, carencias recientes, problemas seculares y aumentar las posibilidades del desarrollo con equidad para atender la demanda futura de los bienes y servicios. Este es el significado de gobernar la economía, porque además significa no dejar las cosas al azar, sino disminuir la incertidumbre y superar la concepción de la "mano invisible del mercado" (Stiglitz, 2012:80-81) para asumir un compromiso firme que permita el diseño de las metas colectivas, las cuales se organizan en un conjunto de prioridades comunes (Peters, 2003:7) a cumplir, seleccionando los medios que se han de aplicar para conseguir los resultados esperados.

En las actuales condiciones de la sociedad contemporánea, el perfil de Estado idóneo para el diseño e implementación de los planes de desarrollo es de carácter promotor, lo que implica desde el gobierno, una convocatoria amplía que invita a participar bajo un sistema de compromisos, a los actores políticos, y sociales convencidos de que el funcionamiento de las economías no es un asunto de procesos autorregulados por las fuerzas del mercado, sino que éste necesita una intervención de calidad por parte del Estado para asegurar rendimientos favorables, altas tasas de crecimiento y el mejor aprovechamiento de la innovación tecnológica para potenciar las fuerzas productivas.

Un plan de desarrollo en este sentido, forma parte de las reglas del juego (Sitligz,2012:107) que el Estado genera para estructurar e incentivar a los factores de la producción, así como a los factores interesados en que la economía se desarrolle con base en el interés púbico, el cual no es adverso al interés privado, sino que lo contiene y de ese modo es posible que la economía de mercado entendida con base en libertades económicas para producir, distribuir y comerciar, sea la pieza que une a la sociedad y al Estado con los procesos de mercado que en todo momento son medios para alcanzar una mejor producción de los bienes y servicios y nunca un fin en sí mismos (ganancias, rentabilidad y ventajas).

Un plan de desarrollo debe entenderse como un medio que permite la organizar el mejor aprovechamiento de los recursos escasos, los cuales se canalicen de manera metódica y eficaz hacia el rubro de inversiones productivas, gasto público eficiente e inversión privada estratégica. Es por ello, una estrategia que tiene finalidades públicas, políticas, económicas y sociales que se inscriben en la tarea de gobernar, lo cual indica que la gobernabilidad de un país depende en buena medida de que la economía en sus fases de producción y distribución de bienes y servicios, logre una tasa de crecimiento superior al de la sociedad y que los procesos institucionales (Ayala, 2000:67) para distribuir los beneficios tengan como referente la equidad y el bienestar.

La visión gubernamental de un plan de desarrollo tiene que destacarse para organizar los procesos institucionales que mueven a la economía,

para situarla en ámbitos de institucionalidad –análisis de alternativas, toma de decisiones y autorización de recursos públicos– que es preciso cuidar para evitar que los inversionistas se desenvuelvan en un ambiente de incertidumbre (Ayala, 2000:72 y que los mercados tengan comportamientos erráticos que pueden derivar en crisis, turbulencias y desajustes que provocan costos públicos negativos para la sociedad civil y el resto de los agentes productivos.

La naturaleza gubernamental de un plan de desarrollo no implica el retorno al estatismo, ni a las grandes políticas intervencionistas (Aguilar, 2006:122) que saturaban a la sociedad y la economía, hasta inhibir su desarrollo, limitando la libertad de empresa, producción, comercio e intercambio que pilares para la formación de la riqueza y el capital. Significa que se trata de un asunto que destaca la dirección, la coordinación y los estímulos, que no pueden soslayarse a la hora de evaluar las capacidades públicas de un país, porque sería bordar en el vacío, si el propio desarrollo del plan se entiende como un instrumentos más y no como algo idóneo para que la economía desenvuelva sus capacidades, procesos y sistemas productivos bajo la lógica de incentivos y prácticas de regulación que son necesarios para que los procesos productivos tengan mejor desenvolvimiento y aprovechamiento en términos públicos.

Un aspecto medular en la visión de gobernar la economía son las políticas públicas entendidas como una estrategia de intervención a cargo de la autoridad constituida, ya que definen los compromisos, valores y propuestas que se pretende cumplir en el corto, mediano y largo plazo. La tarea de gobernar entendida como capacidad de dirección política, coordinación social y capacidad institucional para cumplir objetivos y metas convenidos mediante la negociación y la construcción de acuerdos, necesita de estrategias realistas para estimular que la economía tenga un desempeño satisfactorio para ventaja de los gobernados. Esto significa que las políticas públicas son un medio de intervención gubernamental que, bajo un esquema de cooperación y coordinación con los agentes productivos y sociales, es posible elaborar para cumplir con las metas colectivas que se definen en un plan de desarrollo. La intervención la lleva a cabo la autoridad constituida, dado que tiene investidura (Lahera, 2004:13) que deviene del poder público, acreditando para ello, bases importantes de legitimidad.

Sin políticas públicas que respondan a las finalidades de las metas colectivas, un plan de desarrollo se entiende como un ejercicio de gabinete cerrado, en el cual, bajo supuestos de alta racionalidad decisionista (Majone, 1997:50-52) que se organiza en axiomas, se pretende que los rendimientos productivos y sociales sean óptimos. La categoría óptimo denota el énfasis en la racionalidad pulcra y abstracta, no con la racionalidad factual que se vincula con el desempeño de los actores productivos y

sociales. La racionalidad factual caracteriza el sentido y alcance de un plan de desarrollo, dado que valora oportunidades y restricciones para estructurar las políticas públicas que sean factibles, es decir, que se han de cumplir tomando en cuenta los ámbitos institucionales que legalizan su orientación y contenidos.

Plan Nacional de Desarrollo

El 20 de mayo del año en curso en Palacio Nacional y ante miembros de la clase política, representantes sociales, políticos y económicos, así como diversos sectores de la sociedad civil y de la opinión pública, el presidente de la República dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Se trata de un plan que articula la filosofía, la argumentación y la posición política de las autoridades constituidas, a fin de justificar la intervención del Estado en los procesos del desarrollo con base en los artículos 25 y 26 de la Constitución de 1917.

En el artículo 25 se reconoce la rectoría del Estado en la economía (Constitución Política, 2009), mientras que en el artículo 26 se alude al Sistema Nacional de Planeación Democrática y al compromiso de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal (Constitución Política, 2009) con el concurso de los sectores público, privado y social, entendidos como los motores fundamentales para llevar a cabo la producción de la riqueza nacional. Por otra parte, cabe destacar que “De acuerdo con la Ley de Planeación, todos los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales, Regionales y Especiales que definen las acciones del gobierno, deberán elaborarse en congruencia con el Plan” (Plan Nacional de Desarrollo, 2013:3).

En este sentido, la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo responde a un imperativo constitucional y en esa medida se trata de un plan de Estado, que se tiene que elaborar para conjuntar los recursos, las capacidades y las tecnologías del país y así definir las metas colectivas que se tienen que definir y cumplir. El Plan responde a un mandato político que se formaliza a nivel constitucional, lo cual refleja que forma parte de las reglas del juego que se han definido de manera institucional para hacer concurrir a la sociedad y el poder público en el establecimiento de objetivos de carácter nacional. No se trata de un plan en el cual Estado se convierte en el centro único del proceso económico, sino que se encarga de convocar, articular y coordinar a los agentes económicos y sociales para que participen en la producción de la riqueza que el país necesita.

El Plan Nacional de Desarrollo es un ejercicio de acción pública, lo cual indica que el Estado no lo elabora como actor único, sino con base en la participación de fuerzas y actores de la sociedad civil para hacer factible

el crecimiento y el desarrollo "… el Plan Nacional de Desarrollo considera que la tarea del desarrollo y el crecimiento corresponde a todos los actores, los sectores y todas las personas del país. El desarrollo no es deber de un solo actor, ni siquiera de uno tan central como el Estado". (Plan Nacional de Desarrollo, 2013:3). El plan es una hoja de ruta que ordena valores, objetivos y metas que se han de cumplir en un tiempo de seis años y para ese objetivo, destaca que se trata de una tarea compartida que exige la aportación de los diversos sectores de la sociedad civil para su mejor eficiencia "Así, el Plan expone la ruta que el Gobierno de la República se ha trazado para contribuir, de manera más eficaz, a que todos podamos lograr que México alcance su máximo potencial"(Plan Nacional de Desarrollo, 2013:13).

En este sentido, el Plan se organiza en cinco metas nacionales a saber: 1) "Un México en Paz que tiene como puntos básicos lo relacionado con gobernabilidad y seguridad de la población. Esta meta busca fortalecer las instituciones mediante el diálogo y la construcción de acuerdos con actores políticos y sociales, la formación de ciudadanía y corresponsabilidad social, el respeto y la protección de los derechos humanos…"; 2) "Un México para garantizar los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social que disminuya las brechas de la desigualdad…"; 3) "Un México con Educación de Calidad alude al desarrollo integral de todos los mexicanos y así contar con un capital humano preparado que sea fuente de innovación y lleve a todos los estudiantes a su mayor potencial. Esta meta busca incrementar la calidad de la educación para que la población tenga las herramientas y escriba su propia historia de éxito…"; 4) "Un México Próspero que promueva el crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica y mediante la generación de igualdad de oportunidades. Lo anterior considerando que una infraestructura adecuada y el acceso a insumos estratégicos fomenten la competencia y permiten mayores flujos de capital y conocimiento hacia individuos y empresas con el mayor potencial para aprovecharlo…" de la productividad, la estabilidad económica y la igualdad de oportunidades, y 5) "Un México con Responsabilidad Global que sea una fuerza positiva y propositiva en el mundo, una nación al servicio de las mejores causas de la humanidad. Nuestra actuación global debe incorporar la realidad nacional y las prioridades internas, enmarcadas en las otras cuatro Metas Nacionales, para que éstas sean un agente definitorio de la política exterior…" (Plan Nacional de Desarrollo, 2013:10).

Por otra parte, el Plan se sustenta en tres estrategias transversales para el desarrollo nacional que tienen su respectiva línea de acción para el desarrollo nacional y que son: 1) Democratizar la productividad implica llevar a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos que impiden

alcanzar su máximo potencial a amplios sectores de la vida nacional. Asimismo significa generar los estímulos correctos para integrar a todos los mexicanos en la economía formal…"; 2) Gobierno cercano y moderno que alude a cómo las políticas y acciones de gobierno inciden directamente en la calidad de vida de las personas, por lo que es imperativo contar con un gobierno eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios; que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, y rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía. Por lo anterior, las políticas y los programas de la presente Administración deben estar enmarcadas en el Gobierno Cercano y Moderno orientado a resultados, que optimicen el uso de los recursos públicos, utilice las nuevas tecnologías de la información y comunicación e impulse la transparencia y la rendición de cuentas con base en un principio básico plasmado en al artículo 134 de la Constitución: "Los recursos económicos de que disponen la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados"; 3) Perspectiva de género que destaca "La presente Administración considera fundamental garantizar la igualdad sustantiva de oportunidades entre mujeres y hombres. Es inconcebible aspirar a llevar a México hacia su máximo potencial cuando más de la mitad de la población se enfrenta a brechas de género en todos los ámbitos..." (Plan Nacional de Desarrollo, 2013:10-11).

En este sentido, la Estrategia Transversal Gobierno Cercano y Moderno es el perfil político e institucional que ha sido definido por la presente Administración para asumir el diseño e implementación de las políticas públicas en cada una de las Metas Nacionales, dado que responde a las tendencias democráticas que el país vive, así como a los tiempos que anuncian por qué los asuntos públicos no son monopolio exclusivo del Estado, sino que hay otros actores de la sociedad, la economía y el tercer sector, que tienen interés en participar, intervenir y corresponsabilizarse en la orientación de la agenda de los problemas colectivos en la visión de las políticas públicas.

Por otra parte, conviene destacar que para el mejor cumplimiento de las cinco Metas Nacionales, estas se organizan a través de enfoques transversales, sustentadas en estrategias y en líneas de acción. Así, en el Enfoque transversal (México en Paz) de la Estrategia I, con su respectiva línea de acción postula "Impulsar la correcta implementación de las estrategias para la conducción de un México en Paz, con el objetivo de reducir el impacto de la inseguridad en los costos de operación de las empresas y productores del país" y organizado en la Estrategia II, con su consecuente línea de acción, puntualiza que el Gobierno Cercano y Moderno y que comprende los puntos siguientes: "1) Estrechar desde la

Oficina de la Presidencia, la Secretaría de Gobernación y demás instancias competentes la vinculación con las organizaciones de la sociedad civil y promover la participación ciudadana en la gestión pública; 2) Evaluar y retroalimentar las acciones de las fuerzas de seguridad con indicadores claros, medibles y transparentes; 3)Impulsar la congruencia y consistencia del orden normativo mexicano en sus distintos niveles, así como un sistema jurídico efectivo y eficiente que la garantice la certidumbre jurídica; 4) promover la eficiencia en el sistema de Justicia formal y Alternativa; 5) Colaborar en la promoción de acciones para una mayor eficacia de la justicia en los estados y el Distrito Federal; 6) Fortalecer la investigación y el desarrollo científico para sustentar mejor las acusaciones haciendo uso de la tecnología y la comunicación; 7) difundir con apego a los principios de legalidad, certeza jurídica y respeto a los derechos humanos, la información pública gubernamental; 8) Promover el respeto a los derechos humanos y la relación con los organismos nacionales e internacionales en la materia, y 9) Fortalecer las políticas en materia de federalismo, descentralización y desarrollo de las entidades federativas y municipios del país". (Plan Nacional de Desarrollo, 2013: 68 y 69).

En el Enfoque Transversal (México Incluyente) que tiene como objetivo "Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población", como estrategia "Asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria", los puntos que corresponden al Gobierno Cercano y Moderno en su Línea de acción son: 1) Desarrollar políticas públicas con base en evidencia y cuya planeación utilice los mejores insumos de información y evaluación, así como las mejores prácticas a nivel internacional; 2) Incorporar la participación social desde el diseño y ejecución hasta la evaluación y retroalimentación de los programas sociales; 3) optimizar el gasto operativo y los costos de atención, privilegiando el gasto de inversión de carácter estratégico y/o prioritario; 4) evaluar y rendir cuentas de los programas y recursos públicos invertidos, mediante la participación de instituciones académicas y de investigación y a través del fortalecimiento de las contraloría sociales comunitarias; 5) Integrar un padrón con identificación única de beneficiarios de programas sociales, haciendo uso de las nuevas tecnologías de la información; 6) Diseñar e integrar sistemas funcionales, escalables e interconectados, para hacer más eficientes las transacciones de los organismos públicos de seguridad social, y 7) Identificar y corregir riesgos operativos críticos con un soporte tecnológico adecuado". (Plan Nacional de Desarrollo, 2013:76).

En el Enfoque Transversal (México con Educación de Calidad) que forma parte de la Estrategia I Democratizar la productividad, destaca, entre otros aspectos, en su Línea de acción "Enfocar el esfuerzo educativo y de capacitación para el trabajo, con el propósito de incrementar la

calidad del capital humano y vincularlo estrechamente con el sector productivo, coordina los esfuerzos de política social y atención educativa a la población más pobre, para crear condiciones que mejoren el ingreso, la retención y el aprovechamiento escolar de los alumnos de familias de escasos recursos económicos…" y su correspondiente Línea de acción lo que concierne al Gobierno Cercano y Moderno es: 1) Operar un Sistema de Información y Gestión Educativa que permita a la autoridad tener en una sola plataforma datos para la planeación, administración y evaluación del Sistema Educativo y facilite la transparencia y la rendición de cuentas; 2) Conformar un Sistema Nacional de Planeación que promueva un mejor desarrollo del Sistema educativo; 3) Avanzar en la conformación de un Sistema Integral de Evaluación, equitativo, amplio y adecuado a las necesidades y contextos regionales del país; 4) Fortalecer los mecanismos, instrumentos y prácticas de evaluación y acreditación de la calidad de la educación media superior y superior, tanto de los programas escolarizados como de la educación mixta y no escolarizada; 5) Actualizar el marco normativo general que rige la vida de las escuelas de educación básica con el fin de que las autoridades educativas estatales dispongan de los parámetros necesarios para regular el quehacer de los planteles, y se establezcan con claridad deberes y derechos de los maestros, los padres de familia y los alumnos; 6) Definir estándares de gestión escolar para mejorar el desempeño de los planteles educativos; 7) Actualizar la normatividad para el ingreso y permanencia de los centros escolares particulares, a los subsistemas educativos, así como la relacionada al ejercicio profesional y reconocimiento de validez oficial de estudios; 8) Revisar de manera integral en los ámbitos federal y estatal los regímenes de reconocimiento de estudios que imparten las instituciones particulares, a fin de que las reglas para el otorgamiento de reconocimiento de validez oficial de estudios establezcan criterios sólidos y uniformes de calidad académica, y 9) Contar con un sistema único para el control escolar, basado en la utilización de tecnologías de la información y registros estandarizados. (Plan Nacional de Desarrollo, 2013:84-85).

En el enfoque transversal México Próspero que tiene como objetivo "Mantener la estabilidad macroeconómica del país" y que tiene como Estrategia "Proteger las finanzas pública ante riesgos del entorno macroeconómico" Estrategia II, su correspondiente Línea de acción comprende respecto al Gobierno Cercano y Moderno lo siguiente: 1) Modernizar la Administración Pública Federal con base en el uso de tecnologías de la información y la comunicación; 2) Simplificar las disposiciones fiscales para mejorar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales y facilitar la incorporación de un mayor número de contribuyentes al padrón fiscal; 3) Fortalecer y modernizar el Registro Público de Comercio y promover la modernización de los registros públicos de la propiedad en las entidades federativas; 4) Garantizar la continuidad de la política de mejora regulatoria en el gobierno y dotar de una adecuada coordinación a las decisiones

tomadas tanto por las diversas instancias de la Administración como por órganos administrativos constitucionales autónomos a nivel nacional; 5) Modernizar, formal e instrumentalmente, los esquemas de gestión de la propiedad industrial, con el fin de garantizar la seguridad jurídica y la protección del Estado a las invenciones y a los signos distintivos; 6) realizar un eficaz combate a las prácticas desleales o ilegales, y 7) Mejorar el sistema para emitir de forma eficiente que incidan en el horizonte de los sectores productivos e impulsen a su vez un mayor contenido tecnológico" (Plan Nacional de Desarrollo, 2013:101).

Finalmente en el Enfoque Transversal México con Responsabilidad Global inscrito en la Estrategia "Democratizar la productividad", tiene como línea de acción entre otros puntos "dedicar atención especial a temas relacionados con la competitividad regional, como la infraestructura, el capital humano y los mercados laborales, para generar empleos a ambos lados de nuestras fronteras, Fortalecer la alianza estratégica de Canadá, Estados Unidos y México, mediante el mejoramiento de las logísticas de transporte, la facilitación fronteriza, la homologación de normas en sectores productivos y la creación de nuevas cadenas de valor global, para competir estratégicamente con otras regiones del mundo se sustenta en la Estrategia II y su correspondiente Línea de Acción con base en los elementos siguientes: 1) Modernizar los sistemas y reducir los tiempos de gestión en las representaciones de México en el exterior, para atender de manera eficaz las necesidades de los connacionales; 2) Facilitar el acceso a trámites y servicios de diferentes áreas de la Administración Pública Federal a migrantes en el exterior; 3) Generar una administración eficaz de las fronteras a fin de garantizar el ingreso documentado, el respeto a los derechos y libertades de los migrantes, a través de la presencia territorial de las autoridades migratorias, aduaneras y de seguridad; 4) Dotar de infraestructura los puntos fronterizos, promoviendo el uso de tecnología no intrusiva para la gestión ordenada de los flujos de personas y bienes; 5) Fomentar la transparencia y la simplificación de los trámites relacionados con el comercio exterior, así como con la expedición de documentos migratorios, para erradicar la corrupción en todas las instancias gubernamentales; 6) Ampliar y profundizar el diálogo con el sector privado, organismos del sector social y organizaciones de la sociedad civil, y 7) Fomentar la protección y promoción de los derechos humanos sobre la base de los compromisos internacionales adquiridos por México" (Plan Nacional de Desarrollo, 2013: 1105).

Gobierno cercano y moderno

Si el objetivo medular del Plan de Desarrollo 2013-2018 es "llevar a México a su máximo potencial" con la definición de cinco Metas Nacionales y Tres Estrategias Transversales de las cuales una concierne a la categoría Gobierno Cercano y Moderno, el gobierno de la República asume el

compromiso de ser un actor con iniciativa, propuesta y visión sobre cómo organizar al país sobre la base de acciones públicas que sean producto de acuerdos y compromisos que respondan a una lógica de cooperación que se inscribe en los marcos de una economía de mercado, no una economía de Estado que en otros momentos se caracterizaba por el control y el monopolio que el propio Estado tenía sobre áreas importantes de la vida productiva y de los servicios. Hoy el esquema a estimular es la economía de mercado con menor presencia estatal en términos de no estimular la intervención del propio Estado en la producción y distribución de los bienes y servicios públicos. Este ambiente político e institucional son las reglas del juego donde se elabora el Plan de Gobierno y es fundamental destacarlo, para ubicar la dimensión espacio-temporal del Plan en los próximos 6 años.

El Plan entendido como un sistema de ruta y compromisos se integra por un conjunto de valores, compromisos, objetivos y metas que dan pauta a los esfuerzos que demandan coordinación y eficiencia sobre la base de un sistema de acción pública, no de acción con predominio estatal. En este caso y tomando en cuenta el desarrollo del país por la senda de la democracia, implica que el perfil del Gobierno tiene que responder a la dinámica plural y diversa del espacio público con estructuras institucionales más abiertas de gestión (Mariñez, 2009:45) y orientadas a la corresponsabilidad con los agentes económicos de la sociedad. Ésta desde finales de los años ochenta ha tenido y tiene mayor vigor social, económico, político y cultural para ser tomada en cuenta en la definición y elaboración de la agenda pública.

En efecto, la sociedad mexicana ha ingresado con el vigor del espacio público, la senda de la apertura económica y política, competencia más intensa, la liberalización de los procesos sociales, políticos y económicos, y la alternancia en el poder, lo cual significa que los ciudadanos (Vargas, 2008:16) no son átomos, sino que están activos, informados y organizados para debatir sobre el sentido de los asuntos públicos y la necesidad de las políticas públicas. Tanto el mercado económico como el mercado político juegan un papel fundamental en las dinámicas de la sociedad civil, situación que implica que los asuntos de gobierno sean objeto de atención, seguimiento y monitoreo desde distintos miradores, organismos y prácticas de la sociedad mexicana. Otrora los asuntos de gobierno tenían como característica que eran más opacos y distantes de la sociedad. Hoy con las ventajas de la transparencia es factible revertir esa situación para conocerlos, saber qué estado guardan, qué realizan las oficinas encargadas de la gestión gubernamental, quiénes son los responsables de la gestión de las políticas y cuáles son los costos de las acciones que se desarrollan.

La visión del gobierno en un sistema político que antes reproducía la opacidad (Uvalle, 2013:49) sin mayor restricción, da paso al perfil de

un gobierno con interacción más visible y evidente ante la sociedad, considerando que el juego del poder en el esquema democrático, incentiva a los actores sociales y políticos a asumir posturas más activas en relación a los problemas colectivos. Cuando en la sociedad civil hay públicos contestatarios, se multiplica el análisis de los problemas colectivos, se intensifica el debate entre los actores políticos, aumenta la discusión sobre la agenda de gobierno y se amplía la participación de la opinión pública en las modalidad de los medios impresos, visuales y digitales, dando como resultado que los gobiernos no funcionen a la manera de cajas negras, sino de sistemas abiertos que interactúan con actores, organismos, grupos, clases, sectores y voces que son la base que sustenta la pluralidad del país.

En las condiciones actuales del país, el perfil del Gobierno Cercano y Moderno debe entenderse como un arquetipo que se ha de ampliar con la participación del espacio público de la sociedad y con la definición política desde el poder en el sentido que es necesario realizar esfuerzos puntuales para que sea realidad. Lo difícil en todo proceso de ampliación institucional son los tiempos que se necesitan para acabarla y los medios que se utilizan para lograrlo. El país tiene instituciones que se pueden aprovechar para que la ampliación del Gobierno Cercano y Moderno tenga mejor éxito como son la transparencia, la rendición de cuentas y los sistemas de evaluación pública. Por la transparencia, la cercanía del gobierno con los ciudadanos implica que el derecho de acceso a la información sea cada vez más efectivo y vigilante de lo realizado por las autoridades constituidas como responsables en la administración y gestión del gobierno. Por la rendición de cuentas, es fundamental dar mayor vigor al principio de responsabilidad para que tanto las autoridades como los administradores del Estado justifiquen ante la sociedad y los ciudadanos el modo en que llevan a cabo el cumplimiento de las políticas públicas y en su caso fundamentar las responsabilidades que proceden cuando se incurre en inobservancia de las normas, deficiencias operativas, insuficiencia de resultados, conductas ilícitas y fracasos de política pública. Por la evaluación pública, es factible valorar, medir y registrar el desempeño del gobierno para asociar con mayor eficacia costos y beneficios para generar conciencia sobre la importancia del dinero público.

En este caso, es fundamental destacar el sentido de cómo se deben administrar los recursos públicos con base en la honradez y la responsabilidad. Las tendencias en el país apuntan por el lado de que el Gobierno sea cada vez más abierto, interactivo, persuasivo y responsable. Los tiempos del país no son propicios para retrocesos institucionales, sino para asumir los retos que se presentan con la acción organizada de los diversos sectores de la sociedad civil. Gobernar no consiste ahora en favorecer únicamente lo protocolario de los ambientes de candilejas, sino que la autoridad tenga relación amplia y comunicación con la sociedad,

la opinión pública, las organizaciones civiles, los partidos políticos, las cámaras empresariales y el tercer sector.

Es fundamental que el perfil del Gobierno Cercano y Moderno sea parte de la institucionalidad del Estado constitucional y democrático de derecho. De nada sirve gobernar cuando se desvaloriza la institucionalidad constitucional y legal, porque implica riesgos que la sociedad, los ciudadanos y las empresas tienen, debido a la falta de certidumbre institucional y a los costos negativos de lo que implica el ejercicio arbitrario del poder. Para México es fundamental que el perfil del Gobierno Cercano y Moderno tenga como sustento las mejores prácticas de lo que es el Estado Constitucional y democrático de derecho. En este compromiso, tanto las autoridades políticas como las administrativas, tienen la obligación y responsabilidad de generar la certidumbre que necesitan la sociedad, los ciudadanos, los agentes económicos, los actores políticos y sociales, así como el resto de la población civil para evitar que la incertidumbre en el obrar del poder, provoque riesgos sobre los derechos de propiedad, el encarecimiento injustificado de los costos de transacción y la inseguridad jurídica cuando se aplican sanciones y penalizaciones.

Para la mejor eficacia del perfil del Gobierno Cercano y moderno, es fundamental que el control del poder (Valadés, 1998:23) sea una de las garantías que coadyuve a producir certidumbre institucional, en términos previsión y confianza por cuanto a las acciones del poder mismo. Otra práctica legal que favorece la formación de una atmósfera de confianza y certidumbre es la eficacia de los pesos y contrapesos (Uvalle, 1984:226) lo cual refleja la distribución del poder a través de atribuciones y responsabilidades en el seno del Estado, para evitar así, el ejercicio faraónico y centralista del poder que envilece a la sociedad, lastima las libertades individuales y ciudadanas y remata llevando a cabo la depredación los recursos públicos. Si el marco institucional del Gobierno Cercano y Moderno al que se aspira en el Plan es diáfano, eficiente y congruente, no tiene por qué haber inseguridad en el ejercicio del poder, sino confianza de la sociedad porque está organizado con base en fundamentos, reglas, procedimientos, autoridades y el principio de responsabilidad que son fundamentales en el significado del Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

La relevancia del Gobierno Cercano y Moderno para dar cumplimiento a las cinco Metas Nacionales es inobjetable. Responde a una visión de políticas públicas que también son transversales. Una consecuencia de la redistribución del poder en la sociedad, el mercado y los espacios ciudadanos es que los problemas públicos no son valorados únicamente como sectoriales, sino que en su definición se plantea un esquema de horizontal y transversal que abona en la estrategia del Plan para asumir compromisos de gobierno en los próximos años. En tanto la acción pública

de la sociedad es más horizontal y transversal, las respuestas del gobierno tienen un perfil de incentivo, colaboración y corresponsabilidad. De ahí el criterio novedoso del Plan al destacar como objetivo general que México desarrolle su máximo potencial, sustentado en cinco metas nacionales y en tres estrategias transversales.

Tanto las metas nacionales como las estrategias transversales son el referente para la elaboración de los programas sectoriales. Se diseña así, un Plan no piramidal ni avasallador, sino que valora la energía de la sociedad, las personas, los organismos sociales y los agentes productivos para organizar un sistema de políticas públicas que exigen amplia discusión de sus contenidos y amplios consensos para su adopción. Es previsible que la acción del gobierno fluya más por el camino de la coordinación de los esfuerzos, lo que implica que la conducción de la sociedad tiene que realizarse privilegiando los procesos de diálogo que permitan la exposición de argumentos para que los actores políticos, económicos y sociales se persuadan unos a otros para la adopción de las políticas públicas.

Cumplimiento del Plan: los desafíos de la implementación

La tarea de gobernar se acredita cuando hay resultados que favorecen las condiciones de vida en la sociedad civil, así como un mejor desempeño de la economía pública en su conjunto. Los gobiernos son instituciones dedicadas a la atención y solución de los problemas colectivos de manera continua. Son un conjunto de capacidades que se orientan al logro de los objetivos públicos. En este sentido, la legitimidad que los prestigia se relaciona con los resultados que consiguen de manera eficaz. Esto significa que una vez elaborado el Plan Nacional de Desarrollo, empieza la fase más compleja de su éxito, tomando en cuenta el perfil de Gobierno Cercano y Moderno definido para su cumplimiento. En este caso, las actividades de implementación, es decir, las que se relacionan con el cumplimiento a los objetivos y metas que se han convenido para que el Plan cumpla su razón de ser, son el desafío más sobresaliente a destacar para valorar la capacidad de gestión que debe acreditar y así cumplir con la ejecución cabal de las políticas públicas.

La implementación entendida como las acciones (Meter y Horn, [1978] 1993:99) que se orienta al cumplimiento de los objetivos y metas previamente decididos que también alude al desempeño del gobierno por cuanto a la capacidad que tiene para traducir en ejecución las decisiones de política, es la etapa más difícil que un gobierno enfrenta, dado que se caracteriza por un conjunto de desafíos que se deben superar para que la acción pública sea más productiva y eficiente. En este caso, los objetivos y metas del Plan son la parte medular que se deben cumplir para que sea entendido como una herramienta de la acción gubernamental y como un medio que al combinar la articulación de la sociedad y el Estado, debe orientarse al logro de las metas colectivas.

México es un país con fuerte tradición en el diseño de planes económicos y sociales, pero no siempre ha tenido experiencias afortunadas en materia de implementación. Ésta implica realizar un trabajo serio de articulación de intereses, coordinación de actores, fuerzas, grupos y organismos, órdenes de gobierno y colaboración de los tres poderes del Estado, así como de la operación de un sistema de gestión pública que sea eficiente. La memoria institucional del país es activa en la elaboración de planes, pero no en la acumulación de experiencias y resultados que puedan significar la etapa de la implementación como algo ejemplar a destacar. En este caso, es fundamental para el éxito del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 que el gobierno tenga un sistema de capacidades de dirección, organización, coordinación, implementación y evaluación que permitan su mejor cumplimiento como la entidad que tiene a su cargo que la sociedad civil mejore sustancialmente sus condiciones y modos de vida.

Para fines de una exitosa acción pública, no es suficiente la existencia de las agencias y los organismos de gobierno, sino que sus medios de administración y gestión funcionen de manera eficaz. Si esos medios que son fundamentales para el quehacer público no desarrollan sus actividades y tareas en razón de la calidad, la innovación y la responsabilidad que son consubstanciales al perfil del Gobierno Cercano y Moderno definido en el Plan, de nada sirven los esfuerzos orientados a la etapa de la implementación que es fundamental cumplir con base en actividades, operaciones, tiempos, procesos, procedimientos y estrategias. El cumplimiento del Plan es una tarea que corresponde a las autoridades constituidas y a los administradores del Estado. Cuentan para ello con instrumentos como criterios, guías, rutinas, leyes, presupuestos, reglamentos, metodologías, técnicas y tecnologías que se han de conjugar de manera eficiente para alcanzar los resultados esperados. Pero también es fundamental el compromiso fehaciente del personal público con la filosofía y objetivos del Plan para que lo asuman como propio. Sin el convencimiento del personal público organizado en *comunidades morales* (Cortina, 1997:69) que cultivan relaciones laborales, de cooperación y trato directo con los ciudadanos, lo postulado en el Plan de nada servirá sin el apoyo realizador de las mismas, dado que combinan la profesionalidad, la eficiencia, la eficacia, la calidad en el producto final, así como la atención y el servicio al ciudadano (Cortina, 1997:69). De igual manera es fundamental que los responsables de la dirección del Estado mexicano se comprometan para que el Plan se cumpla para que la calidad de vida sea el referente central que permita reactivar la productividad y el bienestar en la sociedad civil.

Sin compromiso político y sin convicción administrativa, el Plan corre el riesgo de que sea uno más, aunque tenga mandato constitucional y legal. Hay que recordar el enunciado de que plan elaborado no garantiza que se cumplirá en razón de como fue estructurado y negociado, sino que tendrá ajustes y adaptaciones que deben realizarse para que sea

exitoso, porque la ruta de la implementación no se caracteriza por invocar procesos lineales ni deterministas, sino por combinar en todo momento contingencias, conflictos, retrasos, falta de actualización de las normas y rezago en los procedimientos a cumplir. Se debe aprender la lección secular de que plan elaborado de manera constitucional y legal no implica ejecución (Grindle, 2009:33) puntual del mismo, porque en el curso de la implementación habrá contratiempos que se deben superar con creatividad heurística. El proceso (Grindle, 2009:42) de implementación no es la etapa más rápida para cumplir los objetivos de un plan, sino las más difícil en razón de los conflictos que surgen, el retraso en los recursos asignados, la disminución de los presupuestos, la falta del personal idóneo para llevar a cabo el cumplimiento de las tareas colectivas y los cambios que se efectúan en el contexto exterior de los países, lo cual obliga a redefinir objetivos y metas inicialmente autorizados. Además, hay que saber regular la tensión (Rein y Rabinovitz [1978] 1993: 157-158) entre los imperativos legales, burocráticos y consensuales que aunque necesarios en el cumplimiento de las políticas públicas, aumentan la complejidad del proceso de implementación.

En los gobiernos es fundamental la toma de las decisiones, pero más importante es que lo decidido se cumpla en la forma, los tiempos y los procedimientos que legalizan la acción gubernamental, superando en ocasiones los contratiempos que se generan con las asimetrías de la información. Conviene recordar que un plan es una guía para la acción, un mapa de ruta, una carta para racionalizar la conducción de la vida pública. No hay sin embargo, una guía certera, menos acabada para llevar a cabo las tareas de implementación sin restricciones y fallas. Éstas se relacionan con leyes, rutinas, lineamientos, manuales, instructivos incluso conflictos y descoordinación que en ocasiones se forman y reproducen en cada organismo gubernamental. Del modo en que son superadas las restricciones y fallas, depende la capacidad para cumplir con los objetivos de la implementación.

No menos importante es que las estructuras burocráticas de la Administración Pública, la cual está adscrita al Poder Ejecutivo Federal, se rigen por el principio de jerarquía, lo cual implica que los verdaderos responsables de la implementación del Plan son los mandos de operación. Esto significa que en el universo de las jerarquías el cumplimiento del Plan no es asunto menor, porque la implementación para su éxito tiene como ámbito de sus procesos órganos, titulares, atribuciones, procedimientos, instructivos, decisiones, recursos, rutinas que es importante considerar para no caer en el ilusionismo de que la elaboración del Plan conlleva su cumplimiento sin restricciones y contratiempos. Por el contrario, la evaluación puntual de los medios de ejecución, así como el análisis de las condiciones institucionales y organizativas para decidir el cumplimiento de los objetivos y las metas es asunto medular a considerar para no incurrir en promesas

inviables, vacíos de operación, descoordinación y falta de cumplimiento por omisión de los factores adversos que presionan la ejecución del Plan.

El ámbito institucional de la implementación del Plan tiene en las oficinas de la Administración pública el eje principal para garantizar su cumplimiento. Cuando se gobierna no hay que perder de vista la importancia de los medios de ejecución porque son la herramienta que transforma los objetivos y metas en realidad fehaciente, es decir, en resultados que impactan en la sociedad en términos de costos y beneficios. Si la administración pública es la actividad que organiza al Estado en la sociedad, su funcionamiento tiene que ser ordenado, eficiente y estratégico para asegurar la coherencia de los resultados, dado que tiene como base de su operación la articulación entre objetivos y metas.

Si la Administración pública no está a la altura de las expectativas del Plan por cuanto a capacidades eficientes de gestión y operación, no habrá resultados satisfactorios. Si la Administración pública tiene fallas de coordinación, operación y evaluación, se habrán cancelado los mejores esfuerzos para que la sociedad, la economía y el bienestar social se articulen como unidad de lo estatal traducido como la prosperidad del país. Si la Administración pública se caracteriza por ser un aparato rezagado e inercial, los resultados esperados no llegarán. Es fundamental que la operación de la Administración pública sea de alta calificación profesional para que el cumplimiento del Plan no sea esporádico ni errático.

El Plan necesita una Administración pública con amplias capacidades directivas y ejecutoras para que sea procesado sobre la base de la innovación, la operación estratégica y la evaluación realista de los objetivos cumplidos. Si el Plan indica qué hacer, a la Administración pública le corresponde cómo hacer que se cumplan los objetivos y metas de la acción gubernamental. Si el Plan establece los objetivos y las metas, a la Administración pública le corresponde generar la capacidad de cumplirlos con base en la visión de las políticas públicas. Si el Plan enuncia rutas y tiempos, a la Administración pública le concierne aportar capacidad operativa con alta eficiencia para cumplirlos. Si el Plan establece por dónde debe ir, a la Administración pública le corresponde organizar el rumbo del Estado con capacidad de dirección y operación. Si el Plan señala lo que debe hacerse considerando objetivos y metas, a la Administración pública le corresponde definir, elaborar y ejecutar los planes y programas que son el medio para cumplir con la acción gubernamental.

En consecuencia, de la Administración pública depende en buena medida el cumplimiento del Plan, motivo por el cual es fundamental que el proceso de implementación sea objeto de monitoreo y evaluación continua, para vigilar que el desempeño de las oficinas y agencias del Estado genere los resultado previstos. Hay que desterrar del ámbito de la Administración

pública la confianza de que una vez aprobado un plan, lo demás es más práctico de cumplir. Por el contrario, la fase de cumplimiento es la que más contratiempos tiene, porque son múltiples las interacciones que se desarrollan entre las dependencias de la Administración pública. Las interacciones reflejan estilos de trabajo, gestión y cumplimiento de las tareas y son determinantes para valorar los alcances y eficacia de la acción gubernamental. Las interacciones permiten destacar el cumplimiento en tiempo y forma del calendario de compromisos, así como el rezago de los mismos. Reflejan el modo en que los diferentes equipos de trabajo comprenden y ejecutan las instrucciones que reciben. No hay capacidad autárquica en ninguna dependencia del gobierno, porque a la manera de un sistema que tiene partes interrelacionadas e interdependientes, la implementación se integra por una cadena de órganos, responsables, actividades, operaciones y procesos que tienen ámbito de adscripción y eso determina en buena medida su eficacia o ineficiencia. Lo deseable es la eficiencia, pero hay situaciones en las cuales no todo es funcional, sino que se enfrentan obstáculos que pueden retrasar los tiempos relacionados con el cumplimiento de las metas y objetivos.

Conclusión

La estrategia para ordenar, incentivar y dirigir la economía con fines de ventaja social y consolidación política está en marcha con el diseño y aprobación del Plan. Las palancas que favorecen el movimiento del país por la senda de aprovechar los recursos, atender las demandas y procesar las soluciones que se necesitan, han ingresado a otra fase del desarrollo del país, entendido como la suma de oportunidades y restricciones que deben abordarse con capacidad institucional. En este caso, es fundamental que el perfil del Gobierno Cercano y Moderno sea un arquetipo de comportamiento institucional que asegure a México ingresar con más velocidad a las transformaciones que impulsan la globalidad y la dinámica acelerada de la economía de mercado.

Ahora más nunca, los asuntos interiores se conectan con el ámbito internacional a la manera de vasos comunicantes. De ahí la importancia de que los gobiernos sean ejes que organizan a la sociedad y crean a la vez las condiciones necesarias para su mejor desarrollo. En el caso de México, la relevancia del Plan como herramienta de gobierno es parte de una visión institucional y política que finca en el Estado, el punto principal para que bajo su rectoría, la sociedad y la economía tengan mejores formas de desempeño. Por otra parte, el ángulo tangible del Estado que es el gobierno, tiene que asumir el compromiso de armonizar actores, recursos, tecnologías y organizaciones de la sociedad no sólo para el diseño de los objetivos y las metas nacionales, sino para recrear las capacidades de gestión pública que permitan cumplir las diversas modalidades de política pública definidas en el Plan.

El desempeño de la economía enfocado desde la concepción y práctica de la democracia implica que el perfil deseable de Gobierno Cercano y Moderno tenga los atributos que generen la confianza en el sistema de autoridades constituidas. Desde esta perspectiva, un gobierno que recrea la publicidad, la transparencia, la rendición de cuentas, los pesos y contrapesos, el control poder, así como el ejercicio metódico de la evaluación pública es creíble para estar cerca de la sociedad y los ciudadanos en el cumplimiento de las tareas públicas para lograr el desarrollo de la vida comunitaria. Un Plan en la vertiente económica no es suficiente porque se trata más de un medio que considera variables técnicas, valor numérico y racionalidad exhaustiva, pero sin considerar la importancia de los valores, objetivos, reglas y procedimientos de carácter institucional.

Hoy el Plan debe considerarse como parte de la economía institucional para que sea gobernado con los instrumentos de la democracia. Éste aspecto lo debe cumplir plenamente el perfil del Gobierno Cercano y Moderno para que su comunicación, interacción y corresponsabilidad con el espacio público de la sociedad sean más efectivos y confiables. Los elementos de operación en este caso tienen que situarse en el contexto de los ámbitos institucionales del gobierno, para evitar caer en un ejercicio tecnocrático que soslaya la relevancia de que hay reglas del juego a cumplir para dar vida y sentido al orden constitucional, jurídico y político del cual deriva el perfil del Gobierno Cercano y Moderno. La vitalidad del orden vigente con una economía productiva y una práctica cada vez más madura de la democracia, son condiciones para que el Plan en la visión del Gobierno Cercano y Moderno sea valorado por su contribución al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad, considerando dos premisas centrales para la vida moderna: la conjugación exitosa de una economía próspera que tiene como referente ineludible la vigencia exitosa de la libertad individual, la equidad y el bienestar sociales. De otro modo se quebranta la razón institucional de ser del Gobierno entendido como el centro que articula y organiza el sentido vital de la sociedad civil.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, F. Luis (2006), *Gestión pública y gobernanza*, México, Fondo de Cultura Económica.

Aguilera Hintelholher, Rina M. (2012), *Naturaleza de lo público en la Administración Pública Moderna*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Arias Torres, Daniela y Hugo Amador Herrera Torres (2012), *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Ayala Espino, José (2000), *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2009) México, Instituto Federal de Acceso a la Información.

Cortina, Adela (1997), "Intervención", en *Jornadas sobre Ética Pública*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.

Dror, Yezkel (1999), *La capacidad de gobernar*, México, Fondo de Cultura Económica.

Frondozi, Risieri (2010), *¿Qué son los valores?,* México, Fondo de Cultura Económica, Colección Breviarios.

Grindle s. Merilee (2009), "La brecha de la implementación", en Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (Coordinadores), *Política pública y democracia en América Latina*, México, Miguel Porrúa y Escuela de Graduados en Administración Pública, Instituto Tecnológico y Estudios Superiores de Monterrey.

Jiménez Benítez, Guillermo William (2012), *Gestión pública e internacionalización como estrategia para el desarrollo de los gobiernos subnacionales en Colombia*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Grupo Latinoamericano por la Administración Pública e Instituto Nacional de Ciencias Administrativas.

Majone, Giandomencio (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas públicas*, México, Fondo de Cultura Económica.

Mariñez Navarro, Freddy (2009), "El debate abierto del gobierno abierto", en revista *Buen Gobierno*, México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C.

Mosca, Gaetano (1999), *La clase política*, México, Fondo de Cultura Económica.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2013.

Peters, B. Guy (2003), "La capacidad de gobernar ¿Retrocediendo hacia el centro?", en revista *Reforma y Democracia*, núm.27, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Rein Martín y Francine F. Rabinovitz [1978] (1993), "La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción", en Luis F. Aguilar Villanueva (compilador), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Stigliz, E. Joseph (2012), *El precio de la desigualdad*, México, Editorial Taurus.

Uvalle Berrones, Ricardo (1984), *El gobierno en acción: la formación del régimen presidencial de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

——————— (2013), *Oportunidades y restricciones de la política de transparencia*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Valadés, Diego (2000), *El control del poder*, México, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México.

Van Meter, Donald y Carl E. van Horn [1975] (1993), "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual", en Luis F.

Aguilar Villanueva (compilador), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Vargas Cullell, Jorge (2008, "Democratización y calidad de la democracia", en Óscar Ochoa González (Coordinador), *La reforma del Estado y la calidad de la democracia en México*. Una reflexión sobre sus instituciones, México, Miguel Ángel Porrúa.

Revista de Administración Pública

INAP

Los desafíos de la educación en el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*

Carlos Hernández Alcántara*

El *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*[1] (PND) analiza el tema de la educación desde lo que plantea como sus principales desafíos: la construcción del consenso público, la cobertura en educación básica y media superior, el acuerdo político de la reforma educativa, la federalización educativa, la institucionalización de la evaluación educativa y la inserción en la revolución del conocimiento como elementos centrales de la estrategia política de la planificación:

> "La planificación es una actividad compleja y continua, con diferentes funciones, tareas y etapas que se desarrollan en el tiempo. Es un conjunto de actos que configuran un proceso singular dentro de otro proceso más general, el de las decisiones del poder político. La actividad planificadora del Estado, su formulación y ejecución, suponen y exigen una decisión política permanente".[2]

A diferencia de los planes nacionales de desarrollo anteriores donde el tema central se enfocaba a la cobertura y la negociación bilateral con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el actual plantea como objetivo estratégico el logro de una educación de calidad basado en un acuerdo político que sirva de plataforma al sistema político, para dirigir el proceso de reforma educativa con relativa autonomía. De ahí que la combinación de dicho objetivo con un esquema de decisiones políticas requiera el contar con una estrategia de articulación efectiva de intereses de la sociedad con la toma de decisiones para cumplir con las metas de alcanzar la calidad educativa. En este sentido, el PND ofrece

* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

1 *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018,* Gobierno de la República, México, 2013.

2 Marcos Kaplan, *Sociedad, política y planificación en América Latina*, Ed. UNAM, México, 1989, p. 13.

importantes diagnósticos que están orientados a situar los problemas estructurales como un asunto público educativo, donde el desafío de la calidad de la educación es reformulado con un enfoque de participación y corresponsabilidad social.

El desafío del consenso público como eje de la planificación

Una de las características de los gobiernos en democracia es la cooperación efectiva de la sociedad en la planificación y la toma de decisiones en la solución de los problemas de la educación: La formulación del Plan de Desarrollo basada en el consenso social:

> "En primer lugar, se puso a disposición de la ciudadanía la página de internet pnd.gob.mx, para la recepción de propuestas de archivos digitales y a través de la cual se realizaron encuestas interactivas. De manera paralela se abrieron ventanillas de recepción física de propuestas en toda la República Mexicana. Adicionalmente se llevaron a cabo 397 acciones de consulta, incluyendo la realización de 5 Foros Nacionales con 31 paneles de discusión, 7 Foros Especiales con 40 paneles de discusión, 32 Foros Estatales con 160 paneles de discusión y 122 mesas sectoriales con especialistas y diversos grupos de interés. A través de estos medios hubo un total de 228,949 participantes: 129,299 personas respondieron la encuesta interactiva, los Foros y Mesas Sectoriales contaron con 61,779 asistentes y se recibieron 37,871 propuestas físicas y electrónicas".[3]

La educación con calidad es una política de importancia primordial en el esquema general del Plan Nacional de Desarrollo:

Objetivo general: llevar a México a su máximo potencial

Cinco Metas Nacionales

1. México en Paz
2. México Incluyente
3. México con Educación de Calidad
4. México Próspero
5. México con Responsabilidad Global

Tres Estrategias Transversales

1. Democratizar la Productividad
2. Gobierno Cercano y Moderno
3. Perspectiva de Género[4]

[3] *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018,* Gobierno de la República, México, 2013, p. 25.

[4] Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018,* México, 2013, p. 21.

Diagnóstico: cobertura y eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional

Dada las dimensiones de las demandas de calidad educativa acorde a las nuevas exigencias que plantean las necesidades sociales y económicas, la cobertura no tan sólo es un desafío en sí mismo, sino también se requiere de un examen institucional riguroso de sus capacidades de planificación de la oferta educativa y de las destrezas directivas para conducir y regular el proyecto nacional de educación y desarrollo científico:

> "El Sistema Educativo Nacional atiende actualmente a 35.2 millones de niños y jóvenes, en la modalidad escolarizada. La educación básica constituye la base de la pirámide educativa, la cual representa el 73.4% de la matrícula del Sistema Educativo, que registra a 25.9 millones de alumnos que se encuentran en los siguientes niveles: 4.8 millones atendidos en educación preescolar, 14.8 millones en primaria y 6.3 en educación secundaria. En estos niveles del servicio educativo colaboran alrededor de 1.2 millones de docentes en casi 228 mil escuelas".[5]

El tema de la eficiencia terminal se encuentra presente en la educación básica y la media superior:

> "La eficiencia terminal de la educación de la educación básica es baja: por cada 100 niños que ingresan a primaria, sólo 76 concluyen la secundaria en tiempo y forma. Esta situación ha limitado la posibilidad de ampliar la cobertura en la educación media superior (66.3%) que la ley también establece como obligatoria.
> En los planteles de educación media superior se está atendiendo a 4.4 millones de jóvenes, correspondiendo el 91.3% a los bachilleratos y 8.7% a la educación profesional técnica, donde se incluyen los planteles del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP). Por cada 100 egresados del bachillerato, 85.9 se inscriben en alguna institución de educación superior".[6]
> "Por su parte, el rezago educativo en la población adulta aún no está resuelto. Alrededor de 32.3 millones de adultos no han completado la educación básica, lo que equivale al 38.5% de la población mayor de 15 años. En esta cifra se incluyen poco más de 5.1 millones de personas analfabetas, situación que limitan su integración al mercado laboral. Asimismo se estima que alrededor de 15 millones de personas mayores de 18 años no han completado el bachillerato requisito para acceder a mejores oportunidades de trabajo. (…)
> Destaca que del total de alumnos que ingresaron en 2010 a nivel preparatoria el 49% eran hombres y el 51% mujeres. En contraste, el del total de alumnos que se graduaron de nivel preparatoria ese mismo año, 46.3% fueron hombres y 53.75% mujeres".[7]

---

[5] *Op.cit.,* p. 60.

[6] *Op. cit.,* p. 60.

[7] *Op. cit.,* pp. 61-62.

El tema tabú de la oferta educativa tiene que ver con la reforma de los planes de estudio y su enseñanza. Toda vez que:

> "Una elevada proporción de jóvenes percibe que la educación no les proporciona habilidades, competencias y capacidades para la inserción y desempeño laboral. En esta línea de preocupación, el 18% de los participantes en la Consulta Ciudadana opinó que para alcanzar la cobertura universal, con pertinencia en educación media superior y superior, se deben fortalecer las carreras de corte tecnológico y vincularlas al sector productivo. (…), se requiere que los planes y programas de estudio sean apropiados, por lo que resulta prioritario conciliar la oferta educativa con las necesidades sociales y los requerimientos del sector productivo.
> Adicionalmente, es necesario fomentar los mecanismos que permitan certificar que las personas que cuentan con experiencia laboral, pero no estudios formales, puedan acreditar sus conocimientos y habilidades mediante un documento oficial".[8]

Lo anterior plantea interrogantes que deberán discutirse de manera colegiada ¿Cómo reformar la oferta educativa? ¿Qué tipo de conocimientos, habilidades y destrezas se quiere proporcionar a los educandos? ¿Quiénes constituyen los ejes del proceso enseñanza-aprendizaje? ¿Qué resultados pedagógicos se esperan con esta reforma educativa?

La educación superior: de la calidad a la excelencia

Si bien la calidad educativa se mide por su cobertura en la educación básica y media superior, la educación superior se mide por niveles de especialización en los niveles de licenciatura y posgrado:

> "La matrícula de la educación superior es de 3.3 millones de alumnos lo que representa una cobertura del 29.2%. En la medida en que se incremente el índice de absorción (proporción de estudiantes que ingresan al siguiente nivel educativo en relación con el total de alumnos que egresaron del último grado del nivel educativo inmediato anterior) y se reduzca la deserción en la educación media superior, se podrá avanzar en la cobertura.
> Adicionalmente, hoy en día existe un desequilibrio entre la demanda de los jóvenes por ciertas carreras y las necesidades del sector productivo. De las carreras con mayor número de profesionistas ocupados –Ciencias Administrativas, Contaduría y Derecho–, un 49.6, 67.7 y 68% de los egresados no desempeña labores afines a sus estudios, respectivamente. Este desequilibrio también se refleja en sus remuneraciones: en promedio, los egresados de ingeniería ganan 13% más que sus pares de las tres carreras mencionadas. Por lo anterior, es necesario desarrollar mecanismos que mejoren la orientación vocacional de los estudiantes, en particular en las transiciones entre diferentes niveles educativos".[9]

---

[8] *Op. cit.,* p. 62.

[9] *Op. cit.,* pp. 60 y 62.

Cabe mencionar que el PND poco relieve le da al rol que juegan las Universidades Tecnológicas, Politécnicas, Interculturales y el subsistema de Posgrado como base del Sistema de Educación Superior y palanca del desarrollo social, científico y tecnológico del país,[10] aún cuando la exigencia para una educación especializada está presente dada la perspectiva de desarrollo que ofrecen las redes de conocimiento y la globalización de la información, cuyo uso y masificación formulan nuevas opciones y modalidades de oferta académica.

Aunque lo anterior genera tensiones en el Sistema Educativo Nacional al tratar de incorporar a los programas de estudio del Sistema de Educación Superior el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación, así como estrategias de certificación académica conjunta y convenios de colaboración académica de movilidad internacional, el uso de estos recursos para las diversas modalidades de educación abierta y a distancia es cada vez más frecuente.

El desafío político: el acuerdo como condición de la educación con calidad

El acuerdo político que dio como resultado la reforma constitucional de los Artículos 3° y 73, le permite al Estado modificar y ajustar de manera estructural los componentes, procesos y resultados del sistema de educación básica, media superior y normal a nivel nacional:

> "ARTÍCULO ÚNICO.– Se reforman los artículos 3o., fracciones III, VII y VIII, y 73, fracción XXV; y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX, al artículo 3o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:
> Artículo 3o. .....El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.
> I. y II. ...
> a) ...
> b) Será nacional, –en cuanto sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;
> c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad

[10] Consultar las excepcionales e imprescindibles obras de Judit Bokser Liwerant, coordinadora, *Las ciencias sociales, universidad y sociedad. Temas para una agenda de posgrado*, Ed. UNAM, primera edición, 2003; y, Julio Rubio Oca, coordinador, *La política educativa y la educación superior en México 1995-2006: un balance*, Ed. SEP-Fondo de Cultura Económica, México, primera edición, 2006.

de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, y

d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale.

Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las Instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, y

IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio”.[11]

Teniendo como marco esta reforma constitucional, el Plan Nacional de Desarrollo generó importantes expectativas e interrogantes de cómo se interpretarían los imperativos institucionales en el diseño de una política de Estado que habrá de ejecutar las políticas y programas en educación del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Federal para el periodo 2012-2018.

[11] El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el Artículo 135 de la *Constitución General de la República* y previa aprobación de la mayoría de los honorables legislaturas de los estados expidió el Decreto por el que se reformaron los artículos 3° en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adicionó un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción IX al Artículo 3° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 26 de febrero de 2013.

El desafío financiero de la federalización educativa

El Plan Nacional de Desarrollo reconoce que uno de los logros obtenidos de mayor relieve en los últimos tres lustros ha sido la federalización de la educación.

> "Sin embargo, una alta centralización de facultades, recursos y decisiones, además de la ausencia de mecanismos efectivos de coordinación entre órdenes de gobierno y procesos de descentralización inconclusos, han profundizado los contrastes entre regiones, entidades federativas y municipios.
> Por tanto, es imperativo, avanzar hacía un federalismo articulado en el que todos los órdenes de gobierno asuman corresponsablemente sus funciones, sin que nadie sea marginado de participar en alcanzar los grandes objetivos nacionales".[12]

En efecto, el déficit que presenta el proceso de federalización obedeció al insuficiente financiamiento, tal como se estimaba en su etapa inicial de 1997:

> "El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 permitió la transferencia a los estados de 540,000 plazas docentes y 116,000 administrativas, así como más de 100,000 inmuebles con su mobiliario y equipos; (…)
> La otra observación se refiere al financiamiento y, concretamente, a la distribución de las cargas financieras entre la federación, los estados y los municipios. Está pendiente un reordenamiento federalista de las finanzas educativas que obedezca a criterios claros de justicia, compensación de las desigualdades y estimulación de la calidad y la eficiencia sobre nuevas bases hacendarias y tributarias".[13]

Cierto es que el proceso de federalización educativa que indica el Plan Nacional de Desarrollo adquiere una doble dimensión: redistribución de responsabilidades directivas y nuevos esquemas de financiamiento de Fondos etiquetados y multianuales que posibiliten la planeación del desarrollo educativo, de acuerdo a las necesidades y proyectos del contexto. Así como un sistema de rendición de cuentas con supervisión social vinculantes a la regulación de los órganos de fiscalización de los congresos locales y cabildos municipales.

El desafío: la institucionalización de la evaluación educativa

La reforma constitucional plantea un rediseño institucional para ello, los objetivos y el plan de acción del Plan Nacional de Desarrollo incorporan los

[12] *Op. cit.,* p. 30.

[13] Pablo Latapí Sarre, "Perspectivas hacia el siglo XXI", en Latapí Sarre, Pablo, Coordinador (1998), *Un siglo de Educación en México,* Tomo II, Editores: Fondo de Estudios e Investigaciones Ricardo J, Zevada-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Fondo de Cultura Económica, México, pp. 424-425.

principios y funciones del Instituto de Evaluación Educativa, que habrán de guiar la adopción de decisiones en la evaluación del ingreso del personal docente en la impartición de educación. Así como las acciones concretas de formación y capacitación del personal directivo y de supervisión del aparato burocrático, responsable de coordinar las decisiones, las acciones y los resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

> "Para ello el Instituto Nacional de Evaluación Educativa deberá:
> a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;
> b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y
> c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.
> La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del Instituto y estará compuesta por cinco integrantes. El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de esta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de integrante de la Junta de Gobierno aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal.
> En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal.
> Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto y cumplir los requisitos que establezca la ley, desempeñarán su encargo por períodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión. Los integrantes no podrán durar en su encargo más de catorce años. En caso de falta absoluta de alguno de ellos, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Instituto y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.
> La Junta de Gobierno de manera colegiada nombrará a quien la presida, con voto mayoritario de tres de sus integrantes quien desempeñará dicho cargo por el tiempo que establezca la ley.
> La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del Instituto, el cual regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión.

> La ley establecerá los mecanismos y acciones necesarios que permitan al Instituto y a las autoridades educativas federal y locales una eficaz colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones.
> Artículo 73. ...
> I. a XXIV. ...
> XXV. Para establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo 3o. de esta Constitución; 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, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. 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.[14]

En este marco normativo, el Plan Nacional de Desarrollo incorpora la estrategia de la evaluación como un elemento constitutivo de mejorar la calidad de la educación mediante el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) con personalidad jurídica y patrimonio propio tiene el propósito de consolidar el sistema de la profesionalización del docente:

> "El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) fue creado por Decreto Presidencial el 8 de agosto de 2002, como un organismo público descentralizado de carácter técnico para apoyar la función de evaluación del Sistema Educativo Nacional, por lo que ha ofrecido a las autoridades educativas federal y locales, así como a la sociedad mexicana, información y conocimiento para apoyar la toma de decisiones que contribuyan a mejorar la calidad educativa.
> (…)
> El 60% de los participantes de la consulta ciudadana se pronunció por mejorar la calidad de la educación por la vía de la instrumentación de mecanismos de selección de los docentes. El mejoramiento de los resultados permitirá que padres de familia y sociedad ratifiquen e incrementen la confianza decisiva de los docentes".[15]

Con ello, el INEE asume un margen relativo de autonomía para crear, regular e innovar el sistema de profesionalización docente, de los

[14] *Op. cit.*

[15] *Op.cit.,* pp. 61 y 62.

directores y supervisores. Para que el INEE obtenga un mínimo de consenso hacía la profesionalización de la carrera magisterial y directiva, es indispensable que funcione como instancia relativamente autonomizada respecto al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y la burocracia gubernamental. El arbitraje se impone sobre todo cuando los conflictos amenazan la estabilidad y la existencia misma del sistema de evaluación educativa.

Otro aspecto relevante del Plan Nacional de Desarrollo: la Cultura y el Deporte

La actividad cultural de México cuenta con una sinergia institucional impresionante que exige una administración especializada en la materia, que proyecte internacionalmente nuestro acervo cultural y la identidad nacional:

> "México tiene una infraestructura y patrimonio culturales excepcionalmente amplios, que lo ubican como líder de América Latina en este rubro. De acuerdo con el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), contamos 187 zonas arqueológicas abiertas al público, 1,184 museos, 7,363 bibliotecas públicas, 594 teatros, 1,852 centros culturales y 869 auditorios, entre otros espacios, en los cuales se desarrolla una actividad cultural permanente".[16]

En materia de deporte, la apuesta es invertir a largo plazo en la cultura física y salud de sus habitantes:

> "De acuerdo con la información del Programa de las Naciones Unidad para el Desarrollo (PNUD), cada peso que se invierte en actividades físicas se traduce en un ahorro de 3.20 pesos de gasto médico en el futuro. Hoy se cuenta con 1,200 espacios activos que dan servicio a más de 700,000 habitantes de manera mensual, y alrededor de 4,900 centros del deporte escolar y municipal que atienden a 12 millones de niños, jóvenes y adultos. Sin embargo, la demanda no está cubierta por lo que se debe aumentar la capacidad para fomentar la capacidad para fomentar que toda persona tenga acceso a la cultura física y al deporte".[17]

Sin duda este aspecto educativo de fomento a la cultura y el talento deportivo constituyen acciones transversales en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional y de la macroeconomía.

El desafío de la revolución del conocimiento

El país cuenta con una política científica deficitaria que retarda su inserción oportuna en el proceso global del conocimiento:

[16] *Op. cit.,* p. 63.
[17] *Op. cit.,* p. 63.

> "Algunas cifras son reveladoras de esa situación: la contribución del país a la producción mundial de conocimiento no alcanza el 1% del total; los investigadores mexicanos por cada 1,000 miembros de la población económicamente activa, representan alrededor de un décimo de o observado en países más avanzados y el número de doctores graduados por millón de habitantes (29.9) es insuficiente para lograr en el futuro próximo el capital humano que requerimos.
> Una de las características más notables del caso mexicano es la desvinculación entre los actores relacionados de la ciencia y la tecnología, y las actividades del sector empresarial. El 34% de los participantes en la Consulta Ciudadana coincide en la importancia de esta idea para el desarrollo del país. El sector empresarial históricamente ha contribuido poco a la inversión en investigación y desarrollo, situación contraria a la que observa en otros países miembros de la OCDE, donde este sector aporta más del 50% de la inversión total en este rubro. Lo anterior es en parte resultado de la falta de vinculación del sector empresarial con los grupos y centros de investigación científica y tecnológica existentes en el país, así como por falta de más centros de investigación privada.
> Si bien se han se han alcanzado importantes logros en algunas áreas (como biotecnología, medio ambiente, ingeniería, entre otras), un incremento de la inversión pública y privada debe ir de la mano con el fortalecimiento de mecanismos de vinculación para traducirse en una mayor productividad. Es necesario alinear las visiones de todos actores del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación para que las empresas aprovechen las capacidades existentes en las instituciones de educación superior y centros públicos de investigación".[18]

El pluralismo polarizado de centros de investigación y desarrollo de tecnologías ha generado un desarrollo fragmentado y desigual proceso de innovación científica. Un plan de acción unificado por la construcción y mediación de espacios de toma de decisiones colegiados tendrán la responsabilidad de acordar las condiciones de factibilidad social y de inversión del proyecto científico que el país requiere y el Plan Nacional de Desarrollo reconoce como la imperiosa estrategia política de la asociación público-privado para hacer frente a los desafíos de la revolución del conocimiento.

Conclusiones

La participación social fue clave para identificar los problemas estructurales de la educación que afectan a importantes segmentos de la sociedad en su calidad de vida.

El acuerdo político constituye un imperativo para mejorar los instrumentos del Gobierno, primordialmente la planificación del desarrollo nacional y el diseño de la ruta crítica de un proceso de reforma educativa imprescindible para el desarrollo social.

---

[18] *Op. cit.,* pp. 64-65.

La institucionalización de la evaluación de las políticas educativas permite mejorar, tanto la toma de decisiones, como el control público del gobierno en el ingreso al sistema de profesionalización del docente en la educación básica y media superior. Así la planeación sistémica se combina con una planeación estratégica basada en la colaboración social y la efectividad de las políticas públicas en educación con un enfoque de excelencia. De ahí que el diseño, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas constituyan un desafío político, clave a considera en la toma de decisiones con un enfoque de responsabilidad social.

La politización del proceso de federalización educativa ha fragmentado las bases de la cobertura del sistema educativo nacional y las posibilidades de cohesión interna por estar sujeto a un esquema de financiamiento insuficiente dadas las dimensiones estructurales que plantea la administración estratégica de los servicios educativos a nivel local y municipal.

De igual modo, las acciones de gobierno, que se deriven de dicha adopción de decisiones con esa óptica, construirán las bases de una educación especializada con instrumentos de evaluación estratégica del impacto social, prioritariamente a lo que se refiere a la cohesión social.

Finalmente, el Plan Nacional de Desarrollo plantea los desafíos que ponen en juego la capacidad institucional del Estado para operar como agente eficaz del desarrollo nacional.

Revista de Administración Pública

INAP

Aproximaciones al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 Estrategia transversal: Perspectiva de género

María de Jesús Alejandro Quiroz

Introducción

En este el siglo XXI, la incorporación creciente de las mujeres en la toma de decisiones en los distintos ámbitos de la vida económica, política y social en los países desarrollados, ha impulsado y fortalecido la perspectiva de género e igualdad como forma de desarrollo y constante evolución de la sociedad global, favoreciendo la visión que concibe a las mujeres como sujetos de desarrollo sobre aquella que les asigna un papel de inferioridad y subordinación.

México es un lugar donde las oportunidades de estudio y empleo aún le son negadas a la mayoría de las mujeres. Además, el problema de la violencia de género, es uno de los temas pendientes que requieren una solución contundente. Investigaciones recientes documentan las características y expresiones de inequidad de género que prevalecen en México, las que se exacerban con pobreza, bajo nivel educativo, prácticas antidemocráticas y falta de observancia de los derechos humanos. La situación que prevalece es aún de discriminación y exclusión.

Existen todavía muchos espacios en el quehacer nacional en donde la perspectiva de género no ha echado raíces, manifestando sus efectos tanto en la vida privada como pública de las mujeres en forma de pobreza, marginación, discriminación, violencia y maltrato; haciendo necesario que el Estado y los distintos sectores de la sociedad asuman la obligación y el compromiso de colaborar en forma coordinada para lograr una mayor igualdad efectiva entre los géneros.

En este sentido, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Gobierno de México hace patente su compromiso con las mujeres y hombres de llevar a cabo acciones para fomentar una cultura de igualdad y una vida sin violencia ni discriminación, a través de estrategias como la implementación

de forma transversal, de políticas públicas con perspectiva de género en la Administración Pública Federal, y en los niveles estatal y municipal, en el ámbito de sus atribuciones.

I. Contexto

Hace 40 años, México era un país con una población de 48 millones de habitantes, 49.9% de los cuales eran hombres y 50.1% mujeres; un poco más de la mitad, el 59% de la población, vivía en zonas urbanas; a la educación superior asistían 47 600 jóvenes que representaban tan sólo el 6% del grupo de edad de 19 a 23 años, y de cada 100 estudiantes únicamente 17 eran mujeres, esto es, estudiaban en las universidades solamente 8 100 mujeres. En 2010, en tan sólo cuatro décadas, el país cambió pues llegamos a la cifra de un poco más de 112 millones de mexicanos -más del doble-, la proporción entre los sexos ha variado muy poco, 51.2% son mujeres y 48.8% hombres; la gran mayoría, el 77% de la población, vive en zonas urbanas; a la educación superior asisten 2 766 000 estudiantes, que representan el 29% del grupo de edad de 19 a 23 años, y de cada 100 estudiantes 50 son mujeres.[1]

Los retos que aún enfrentan las mujeres para acceder al conocimiento y defender su derecho al libre pensamiento, son muchos, en tanto que hoy en el siglo XXI es poco lo que ha cambiado en cuanto al contexto, los obstáculos, las mentalidades de siglos pasados, lo que conlleva a reivindicar el derecho a participar en la solución de problemas sociales a través del trabajo académico y a la creación de conocimiento.

Es de importancia precisar en estas líneas, el significado de igualdad, equidad de género y transversalidad.

En los últimos años a nivel mundial, además de la conceptualización que se fundaba en la igualdad de género, ha emergido otra paralela que hoy se llama equidad de género, lo que no es trivial. De acuerdo con Adrián de Garay y Gabriela del Valle-Díaz-Muñoz,[2] especialistas en el tema, la igualdad de género hace hincapié en el hecho de que las mujeres pueden hacer lo que hacen los hombres en diversas instituciones y prácticas. La equidad de género ha venido a enriquecer la perspectiva, ya que el énfasis está colocado en la justicia, en el equilibrio, y por supuesto no se abandona la igualdad.

Más allá de la lucha por la igualdad matemática de los resultados, asunto que nunca debe olvidarse, el concepto de equidad incluye la igualdad de

[1] INEGI. Presidencia de la República. México, 2010.

[2] De Garay, Adrián y Gabriela del Valle-Díaz-Muñoz; "Una mirada a la presencia de las mujeres en la educación superior en México" en *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES),* México, UNAM-IISUE/Universia, Vol. III, Núm. 6, 2011, pp. 45-56.

trato, o el tratamiento de que somos diferentes, pero que se considera equivalente en términos de derechos, beneficios y oportunidades. Así, mientras que la igualdad es un concepto empírico, la equidad constituye un imperativo de carácter ético asociado con principios de justicia social y de derechos humanos.

Por su parte, la transversalidad de género tiene como objetivo el "transformar la forma en que operan las dependencias públicas y sobre todo los procesos técnicos de formulación y ejecución de las políticas públicas. Por ello, las estrategias de transversalidad contemplan acciones de incidencia, tanto en los procedimientos de trabajo como en la cultura organizacional que dan sentido al quehacer cotidiano…"[3] al interior de la Administración Pública.

Congruente con el concierto global, México ha dado inicio a un cambio en materia de equidad e igualdad de género, al promulgarse el 1° de febrero del 2007 la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y al suscribir el 8 de marzo de ese mismo año, el Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, siendo este último un instrumento de los tres poderes de la Unión de los distintos órdenes de gobierno y de la sociedad civil para integrar el principio de igualdad de género en la sociedad mexicana.

Sin embargo en la actualidad, la marginalidad que sufren algunos sectores de la sociedad es notable, de ahí que se denota la vulnerabilidad de las mujeres, que a lo largo de los años se han manifestado para adquirir derechos civiles y políticos, ejerciendo la gobernabilidad, siendo que en la realidad, estos derechos no son ejercidos en su totalidad y es ahí donde debe cuadrar la relación y vínculo entre género y democracia.

II. Democracia y perspectiva de género

En general, la labor del Estado mexicano bajo un régimen democrático, es la exigencia de la permanencia de la pluralidad, en donde la perspectiva de género debe entenderse como la interacción de los individuos de ambos sexos en un ambiente de reciprocidad, que concentra tanto el espacio público como privado, creando una convivencia plena y consistente.

Una democracia plena implica una sociedad abierta a nuevas estructuras de pensamiento, al adoptar diversos modelos culturales, en el sentido de que se incluyan valores que favorezcan la convivencia e inclusión entre géneros y se desglosen en parámetros de igualdad y equidad.

Asimismo, en un Estado Moderno, Social y Democrático de Derecho, la contribución y cooperación de ambos géneros, masculino-femenino,

[3] Instituto Nacional de las Mujeres, *Glosario de Género*, p. 126

para la atención de los asuntos públicos, es necesaria y llega a constituir una piedra angular para la construcción de un orden político y social efectivamente democrático.

Cada sociedad define los valores, las normas, las maneras de actuar, sentir y pensar de los sujetos que la conforman, especializándolos para vivir de cierta manera y no de otra. La diferencia y la desigualdad se viven en diversos espacios sociales, pero es en el espacio doméstico, la institución familiar, donde se crean y recrean con mayor énfasis a través de los roles sexuales que se construyen en la vida cotidiana de los sujetos, por medio de una estructura de tipificaciones que le indican al sujeto quién es y cómo debe actuar frente a situaciones también tipificadas, a la vez que le informan sobre el ser y las acciones de todos aquellos con quienes interactúa.[4]

La equidad de género demanda atender las insuficiencias de distintos grupos de mujeres, entendiendo que son resultado de relaciones de poder y desigualdad fraguadas por la propia cultura que ha permanecido por mucho tiempo.

De ahí que los temas referidos a la igualdad de oportunidades y derechos para mujeres y hombres y el de equidad de género, cobran especial relevancia como parte esencial de las actividades dentro del quehacer de la Administración Pública, mediante el establecimiento de una política social con perspectiva de género.

III. La política social en México y la perspectiva de género

Enfrentar el complejo problema de la desigualdad, se trata en el fondo, de transformar relaciones asimétricas de poder para articular varios instrumentos de política en los ámbitos económicos, políticos, sociales y culturales. Jusidman[5] advierte que a pesar de los intentos de distintas administraciones gubernamentales no se ha logrado modificar la situación de precariedad, inseguridad y fragilidad en que viven millones de habitantes urbanos y rurales.

La desigualdad permanece como una cuestión que determina las oportunidades para mejorar las capacidades y acceder a recursos e ingresos en el curso de la vida, y se convierte en una trampa que se relaciona con el género, el origen étnico, la clase social y el lugar de nacimiento.[6]

---

[4] Serret, E.; “Interacciones desiguales. Repensando el vínculo mujeres-sociología”, en *Sociológica,* Núm. 13, México, UAM-Azcapotzalco. México, 1997, p. 121.

[5] Jusidman, Clara; “Desigualdad y política social en México” en *Revista Economía* UNAM*,* Vol. 1, No. 002:34-51, pp. 199-206.

[6] *Ibíd*. p. 206.

Que el Estado sea capaz de diseñar y ejecutar una política social orientada a lograr una sociedad más equitativa y cohesionada, basada en la ley y en los derechos individuales, conlleva una gran complejidad, puesto que la desigualdad tiene un origen multifactorial que no puede enfrentarse con programas públicos simples, unidireccionales y únicos.

La preocupación por la innovación y la eficiencia en la gestión ha llevado a los gobiernos, entre otras estrategias, a la focalización de sus intervenciones sociales. Cuando se habla de políticas de desarrollo social, se refiere a aquellas que se plantean objetivos de largo plazo por medio de la inversión en capital humano y social (educación, salud, alimentación, construcción de redes, equidad de género, fomento a emprendimientos sociales, entre otros). Conocer los procesos, resultados e impactos de las políticas de desarrollo social constituye un elemento fundamental para mejorar la toma de decisiones y obtener mayor eficacia en las políticas diseñadas, mejor implantación de sus estrategias y eficiencia en la asignación de recursos.[7]

La discriminación que históricamente ha sufrido la población femenina, los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y otras ciudades fronterizas, sólo muestran la violencia que surge de una desigualdad social de género en esas regiones, así como la discriminación que sufre la mujer indígena en zonas marginadas del país, por lo cual, hay que reconocer el esfuerzo que el Estado Mexicano ha realizado en los últimos sexenios, tanto a nivel federal como en el estatal, por parte también de organizaciones de la sociedad civil y de las Universidades públicas y privadas, por promover la equidad de género, de ahí que todos, mujeres y hombres, tenemos la responsabilidad de contribuir para cambiar situaciones de inequidad, cualquier situación de explotación, discriminación y de maltrato, independientemente de género, debe ser señalada y combatida.

Investigaciones recientes documentan las características y expresiones de inequidad de género que prevalecen en México, las que se exacerban con pobreza, bajo nivel educativo, prácticas antidemocráticas y falta de observancia de los derechos humanos. La situación que prevalece es aún de discriminación y exclusión.

La perspectiva de género en la idea de alcanzar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es una preocupación sentida de las autoridades federales del presente sexenio en el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto.

México emprende por voluntad política, una cruzada en favor del derecho humano de la mujer a ser incluida con igualdad y equidad en el ejercicio

---

[7] Cardozo Brum, Myriam; "Evaluación de políticas de desarrollo social" en *Política y Cultura.* Otoño, No. 20, México, 2003, pp. 139-154.

profesional dentro del espacio público, haciendo referencia a la Ley General de Igualdad entre Hombres y Mujeres, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 02 de Agosto de 2011, sumando al marco jurídico lineamientos para emprender el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas con perspectiva de género.

IV. Las Políticas Públicas y la Perspectiva de Género

Un tema crucial para los gobiernos es especificar su plan de acción, el cual se verá materializado, en gran parte, a través de las políticas públicas. Por lo tanto, una de las principales actividades de un gobierno, es la producción de programas para la satisfacción de las demandas sociales. Si bien es importante que un gobierno sea reconocido y legitimado, también debe ser legitimado lo que hace y produce, de modo que tanto el diseño como la aplicación de políticas públicas serán elementos fundamentales para avalar la capacidad y la competencia gubernamental.[8]

El arte de gobernar a través de las políticas públicas consiste, de acuerdo con Santibáñez y Lahera,[9] en el cuidado de su diseño al seleccionar determinadas líneas de acción; serán además, instrumentos útiles y eficientes para entregar al electorado lo que busca, en términos de resolución de problemas. Lahera sostiene que un buen gobierno es aquél "…que logra los resultados más cercanos a los óptimos, para lo cual se requiere que se diseñen, ejecuten y evalúen en las mejores condiciones y con la mayor utilidad social".

La Ley General para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Ley General para la Erradicación de la Violencia hacia las Mujeres, establecen políticas públicas orientadas a transformar las condiciones de desigualdad y discriminación por cuestiones de género como parte fundamental de la construcción de la vida democrática en el país.

En estas leyes y en las políticas públicas que de ellas derivan, la equidad de género y la transversalización de la perspectiva de género, constituyen los pilares fundamentales sobre los cuales la Administración Pública está construyendo nuevas relaciones entre el Gobierno y la sociedad sobre principios de igualdad, justicia, equidad y libertad, entre otros, que conducen a una sociedad más igualitaria y democrática.

Por tanto, las políticas públicas son sin duda alguna la parte ejecutora de la Administración Pública, políticas públicas sanas, eficientes y que respondan a los problemas sociales, darán como resultado un Estado con

---

[8] Santibañez, Alejandro, Mauricio Lahera Barra y Pablo Ortiz; "La racionalidad de los actores en políticas públicas: Un esquema teórico para entender el funcionamiento de las democracias modernas", México: Colegio de Postgraduados, 2008, p. 5.

[9] Ídem.

una Administración capaz de enfrentar con seguridad cualquier adversidad venidera.[10]

V. Estrategia Transversal: Perspectiva de Género para el desarrollo nacional. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

De acuerdo con el Indicador VIII.A.4 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Índice de Desigualdad de Género señala lo siguiente:

Índice de Desigualdad de Género

Indicador: Índice de Desigualdad de Género.

Descripción general: El Índice de Desigualdad de Género (IDG) refleja la desventaja de las mujeres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral.

Observaciones: El índice se compone de tres dimensiones medidas a través de cinco indicadores:

1) Tasa de Mortalidad Materna.
2) Tasa de Fecundidad Adolescente.
3) Mujeres y hombres con al menos educación secundaria completa.
4) Participación de mujeres y hombres en escaños parlamentarios.
5) Tasa de participación de mujeres y hombres en la fuerza laboral.

Se mide en una escala del “0” a “1”, siendo “0” el máximo alcance de la igualdad.

Periodicidad: Bienal.

Fuente: Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Comportamiento histórico:

2008	2010	2012
N.D.	0.408	0.382

Fuente: PND 2013-2018.

En consecuencia, la consecución del objetivo de llevar a México a su máximo potencial, implica para el recién iniciado sexenio, cinco Metas Nacionales:

[10] Majone, Giondomenico; *Argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. FCE, México, 2007, pp. 75-83 y 101-110.

1. Un México en Paz;
2. Un México Incluyente;
3. Un México con Educación de Calidad;
4. Un México Próspero, y
5. Un México con Responsabilidad Global.

La presente Administración pondrá especial énfasis para cubrir las metas anteriores, en tres Estrategias Transversales:

i) Democratizar la Productividad;
ii) Un Gobierno Cercano y Moderno; y
iii) Perspectiva de Género en todas las acciones de la presente Administración.

Respecto a esta última estrategia transversal, objeto de estudio del presente artículo, el Plan Nacional menciona a la letra lo siguiente:

> "La presente Administración considera fundamental garantizar la igualdad sustantiva de oportunidades entre mujeres y hombres. Es inconcebible aspirar a llevar a México hacia su máximo potencial cuando más de la mitad de su población se enfrenta a brechas de género en todos los ámbitos. Éste es el primer Plan Nacional de Desarrollo que incorpora una perspectiva de género como principio esencial. Es decir, que contempla la necesidad de realizar acciones especiales orientadas a garantizar los derechos de las mujeres y evitar que las diferencias de género sean causa de desigualdad, exclusión o discriminación.
>
> El objetivo es fomentar un proceso de cambio profundo que comience al interior de las instituciones de gobierno. Lo anterior con el objeto de evitar que en las dependencias de la Administración Pública Federal se reproduzcan los roles y estereotipos de género que inciden en la desigualdad, la exclusión y discriminación, mismos que repercuten negativamente en el éxito de las políticas públicas. De esta manera, el Estado Mexicano hará tangibles los compromisos asumidos al ratificar la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), así como lo establecido en los artículos 2, 9 y 14 de la Ley de Planeación referentes a la incorporación de la perspectiva de género en la planeación nacional.
> Por tanto, el Plan Nacional de Desarrollo instruye a todas las dependencias de la Administración a alinear todos los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales en torno a conceptos tales como Democratizar la Productividad, un Gobierno Cercano y Moderno, así como Perspectiva de Género".[11]

Cuando se habla de perspectiva de género,[12] se alude a una herramienta conceptual que busca mostrar que las diferencias entre mujeres y hombres

[11] Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* en http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf

[12] Instituto Nacional de las Mujeres; *ABC de género en la Administración Pública;* Secretaría de la Función Pública, México, D.F., 2007, p. 127.

se dan, más que por su determinación biológica, por las diferencias culturales asignadas a los seres humanos.

Analizar alguna situación desde la perspectiva de género, permite entender que la vida de mujeres y hombres puede modificarse en la medida en que no está *naturalmente* determinada. De tal suerte que esta perspectiva ayuda a comprender más profundamente no sólo la vida de las mujeres, sino también la de los hombres y las relaciones que se establecen entre ambos. Este enfoque cuestiona los estereotipos con que somos educados y abre la posibilidad de elaborar nuevos contenidos de socialización y relación entre los seres humanos.

Aplicado al proceso de desarrollo, la perspectiva de género cuestiona los aportes y beneficios diferenciados de las políticas públicas en la calidad de vida de mujeres y hombres y que lleva a derribar el mito de la neutralidad en el diseño y ejecución de tales políticas.

Es decir, que a lo largo del sexenio, como estrategia y línea de acción, se propone incorporar la perspectiva de igualdad de género en las políticas públicas, programas, proyectos e instrumentos compensatorios como acciones afirmativas de la Administración Pública Federal en cada una de las cinco metas nacionales.

META 1. MÉXICO EN PAZ

A fin de promover y fortalecer la gobernabilidad democrática y de acuerdo con el Objetivo 1.1 respecto a la Meta 1. México en Paz, se propone la Estrategia III. con las siguientes líneas de acción:

- Fomentar la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres.
- Establecer medidas especiales orientadas a la erradicación de la violencia de género en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, entidades federativas y municipios.
- Garantizar el cumplimiento de los acuerdos generales emanados del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, mediante una coordinación eficaz entre los diversos órdenes de gobierno.
- Fortalecer el Banco Nacional de Datos e Información sobre Violencia contra las Mujeres, con la participación de las entidades federativas.
- Simplificar los procesos y mejorar la coordinación en los planos federal, estatal y municipal, para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.
- Acelerar la aplicación cabal de las órdenes de protección para las mujeres que se enfrentan a riesgos.
- Promover la armonización de protocolos de investigación policial de homicidios de mujeres.

- Propiciar la tipificación del delito de trata de personas y su armonización con el marco legal vigente.
- Llevar a cabo campañas nacionales de sensibilización sobre los riesgos y consecuencias de la trata de personas orientadas a mujeres, así como sobre la discriminación de género y los tipos y modalidades de violencias contra las mujeres.
- Capacitar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley de Migración y su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables, sobre las causas, consecuencias e incidencia de la trata de mujeres y las diferentes formas de explotación, así como en la atención a las víctimas de estos delitos.
- Promover el enfoque de género en las actuaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Incorporar acciones específicas para garantizar la seguridad e integridad de las mujeres.

Para lograr un México en Paz, bajo el eje transversal de la perspectiva de género, en efecto es necesario que en las líneas de acción, se involucre el interés ciudadano de las mujeres y hombres en el desarrollo de sus habilidades y capacidades a desenvolver tanto en su entorno público como privado, pero considerando un sistema jerárquico de normas completo, pues cabe reconocer que de los más de 22,000 artículos de las normas secundarias de aplicación general en la República, sólo alrededor de 400 son especializados en los temas de atención de la mujer, tal es el caso de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* con sólo 59 artículos y 8 transitorios, su propio reglamento con otros 65 artículos; además de la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres,* con 48 artículos sin reglamento respectivo, o bien la *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres* con 35 artículos.

A lo anterior hay que agregar que por definición del propio sistema jurídico nacional, el Estado Mexicano no puede desarrollar políticas, implementar planes y programas de gobierno exitosos sin una política de Estado a nivel constitucional que los sustente, ya que debido al espíritu de la propia Constitución, sus principios y las leyes que de ella emanan, son en sí políticas públicas en el sentido más amplio de su concepto.

Con esta idea de lo que los especialistas en leyes denominan lógica jurídica, las leyes federales que desarrollan y llevan a la práctica los principios constitucionales, proveen de objetivos concretos, significados especiales, conceptos claros y criterios uniformes a las políticas públicas desplegadas por el Gobierno a través de los tres ámbitos de la Administración Pública. Con lo anterior, se estarían proporcionando a los poderes públicos los fundamentos que sustenten la legalidad de todos los planes, programas, proyectos, acciones y tareas llevadas a cabo por el aparato administrativo, cumpliendo así los grandes objetivos de desarrollo social, político, económico, cultural, ambiental y administrativo del país.

De esta forma, con el desarrollo de la legislación secundaria se estarían creando las condiciones mismas para definir procesos administrativos, objetivos y metas organizacionales, desarrollo institucional y tareas específicas para cumplir con la atención y respuesta concreta a las demandas sociales de un sector plenamente identificado en la sociedad, como lo es el caso de la igualdad y equidad de género.

META 2. UN MÉXICO INCLUYENTE

Respecto al Objetivo 2.1 correspondiente a la Meta 2, se pretende garantizar el ejercicio de los derechos sociales para toda población, considerando la Estrategia III. de perspectiva de género, mediante las siguientes líneas de acción:

- Promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para ejercer sus derechos, reduciendo la brecha en materia de acceso y permanencia laboral.
- Desarrollar y fortalecer esquemas de apoyo y atención que ayuden a las mujeres a mejorar sus condiciones de acceso a la seguridad social y su bienestar económico.
- Fomentar políticas dirigidas a los hombres que favorezcan su participación en el trabajo doméstico y de cuidados, así como sus derechos en el ámbito familiar.
- Prevenir y atender la violencia contra las mujeres, con la coordinación de las diversas instituciones gubernamentales y sociales involucradas en esa materia.
- Diseñar, aplicar y promover políticas y servicios de apoyo a la familia, incluyendo servicios asequibles, accesibles y de calidad, para el cuidado de infantes y otros familiares que requieren atención.
- Evaluar los esquemas de atención de los programas sociales para determinar los mecanismos más efectivos que reduzcan las brechas de género, logrando una política social equitativa entre mujeres y hombres.

En la Meta Institucional de un México Incluyente, cabe agregar que aquí será relevante sensibilizar en los valores de la convivencia familiar, en tanto las situaciones familiares influyen en la comunidad y sobre todo reflexionar en los quehaceres para construcción de una ciudadanía activa partiendo de la base familiar.

Relevante será reconocer que la familia es el espacio donde de manera primigenia el ser humano interactúa con otros para reconocerse a sí mismo, a través de valores, acciones y conceptos, que le permiten sentirse parte de la unidad. Es a través de líneas de acción que refuercen los conocimientos del papel de la familia en el comportamiento social de las mujeres y hombres, que oscilan en la identificación de actitudes que

obstaculizan la convivencia, o bien saber que son inequitativas en género; por ello es importante el reconocimiento de los valores de la democracia, definiéndolos de acuerdo a la situación familiar. Es decir, qué significado tiene la igualdad en el seno familiar, la tolerancia, el respeto, la equidad, la libertad, el diálogo, la responsabilidad y el acuerdo entre otros conceptos, generando expectativa e identificación en su convivencia cotidiana.

META 3. UN MÉXICO CON EDUCACIÓN DE CALIDAD

A fin de cumplir la Meta 3, México con Educación de Calidad, el Objetivo 3.1 determina desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad, para lo cual, se establece la Estrategia III. de Perspectiva de Género considerando las siguientes líneas de acción:

- Impulsar en todos los niveles, particularmente en la educación media superior y superior, el acceso y permanencia de las mujeres en el Sistema Educativo, así como la conclusión oportuna de sus estudios.
- Fomentar que los planes de estudio de todos los niveles incorporen una perspectiva de género, para inculcar desde una temprana edad la igualdad entre mujeres y hombres.
- Incentivar la participación de las mujeres en todas las áreas del conocimiento, en particular en las relacionadas a las ciencias y la investigación.
- Fortalecer los mecanismos de seguimiento para impulsar a través de la educación la participación de las mujeres en la fuerza laboral.
- Robustecer la participación de las niñas y mujeres en actividades deportivas, para mejorar su salud y su desarrollo humano.
- Promover la participación equitativa de las mujeres en actividades culturales.

Cabe señalar en el contexto de la Meta un México con Educación de Calidad, que según estudios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), al analizar la relación entre los niveles de escolaridad de hombres y mujeres y sus respectivas posibilidades y condiciones de inserción laboral en América Latina, se evidencian fuertes desigualdades. Los mayores niveles de instrucción no les garantizan a las mujeres más y mejores oportunidades de empleo en relación con los hombres. Ellas necesitan de credenciales educativas significativamente superiores para acceder a las mismas oportunidades de empleo que ellos: en promedio, cuatro años más para obtener la misma remuneración y dos años adicionales para tener las mismas oportunidades de acceder a un empleo formal.[13]

---

[13] Abramo, L. y M. E. Valenzuela; “Inserción laboral y brechas de equidad de género en América Latina” en *Trabajo decente y equidad de género en América Latina,* Chile. OIT. 2006, pp. 43-56.

Las mujeres han accedido en forma creciente y mantenido elevados porcentajes de egreso en la educación superior, superando los niveles alcanzados por los varones en diversas áreas de estudio. A pesar de los avances, la tendencia refleja que la mujer continúa participando más en unas áreas académicas y carreras profesionales de servicios culturalmente asociadas al género femenino como la enfermería, nutrición, humanidades y ciencias sociales, mientras que las áreas de las ingenierías y las ciencias exactas siguen siendo espacios profesionales asociados a los hombres. Como señalan Papadupolos y Radakovich,[14] la inclusión de una perspectiva de género a la educación superior, ampliando el acceso de la mujer y otros grupos de la sociedad a las instituciones de educación superior, constituye un paso necesario para avanzar frente a la desigualdad, pero no suficiente para garantizar la equidad.

META 4. UN MÉXICO PRÓSPERO

Se plantea como Objetivo 4.1 Mantener la estabilidad macroeconómica del país, a fin de lograr la Meta de un México Próspero, por lo cual se establece que en cumplimiento a la Estrategia Transversal de Perspectiva de Género, será necesario seguir las siguientes líneas de acción:

- Promover la inclusión de mujeres en los sectores económicos a través del financiamiento para las iniciativas productivas.
- Desarrollar productos financieros que consideren la perspectiva de género.
- Fortalecer la educación financiera de las mujeres para una adecuada integración al sistema financiero.
- Impulsar el empoderamiento económico de las mujeres a través de la remoción de obstáculos que impiden su plena participación en las actividades económicas remuneradas.
- Fomentar los esfuerzos de capacitación laboral que ayuden a las mujeres a integrarse efectivamente en los sectores con mayor potencial productivo.
- Impulsar la participación de las mujeres en el sector emprendedor a través de la asistencia técnica.
- Desarrollar mecanismos de evaluación sobre el uso efectivo de recursos públicos destinados a promover y hacer vigente la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

En la nueva agenda de las políticas de población, la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres, se perfilan como requisitos indispensables para alcanzar el desarrollo sustentable.[15]

[14] Papadopulos, J. y R. Radakovich; "Educación Superior y Género en AL y C" en *Informe sobre la Educación Superior en AL y C.* Caracas, IESALC-UNESCO. 2005, pp. 67-71.

[15] Se entiende como Desarrollo Sustentable, el proceso integral que exige a los distintos actores de la sociedad compromisos y responsabilidades en la aplicación del modelo económico, político, ambiental y social, así como en los patrones de consumo que determinan la calidad de vida.

Para lograr lo anterior, en México ha sido una constante el exhortar a los gobiernos a nivel federal, estatal y municipal, a instrumentar los cambios institucionales y las reformas jurídicas y constitucionales necesarias para salvaguardar los derechos de las mujeres y promover la equidad de género. Se alienta también a la comunidad internacional y a los gobiernos a adoptar acciones para fortalecer, reorganizar o ampliar los servicios de salud reproductiva, los sistemas educativos, financieros y los programas laborales, con la finalidad de asegurar el acceso de la mujer a un México Próspero en condiciones de igualdad.

Permear a las instituciones para que se hagan cargo e implementen efectivamente políticas, sociales y económicas con perspectiva de género y democraticen su accionar internamente y en relación a la población, implica cambios institucionales profundos que sólo pueden habilitarse si hay una fuerte voluntad política y los recursos para hacerlo.

Sin embargo, más allá del impacto limitado de la participación de las mujeres en el ejercicio de la ciudadanía activa o bien la inclusión en los sectores económicos y en la democratización de las instituciones, la evaluaciones de diversas experiencias de participación local y de proyectos de mujeres emprendedoras, señalan que promueven la autoestima y son un espacio de empoderamiento valorado positivamente por ellas. La participación de las mujeres a nivel local es una experiencia necesaria para avanzar en la construcción de la identidad propia en la medida que fortalece a las mujeres como personas y las legitima como agentes económicos y actores sociales.[16]

Para incidir efectivamente en las políticas públicas y participar en las decisiones, las mujeres tienen que posicionarse como actores políticos, sociales y económicos en todos los ámbitos de la sociedad.

META 5. UN MÉXICO CON RESPONSABILIDAD GLOBAL

Finalmente, la Meta 5 respecto a lograr un México con Responsabilidad Global, se tiene como objetivo ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo, mediante las siguientes líneas de acción:

- Promover y dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de género.
- Armonizar la normatividad vigente con los tratados internacionales en materia de derechos de las mujeres.
- Evaluar los efectos de las políticas migratorias sobre la población femenil en las comunidades expulsoras de migrantes.

---

[16] Durand Ponte, Víctor Manuel; *Ciudadanía y Cultura Política: México 1993-2001*; Siglo XXI, México, 2004, pp. 68-83.

- Implementar una estrategia intersectorial dirigida a la atención y protección de las mujeres migrantes que son víctimas de tráfico, trata y secuestro.

En cuanto a la Meta de un México con Responsabilidad Global, cabe señalar que a nivel internacional, los avances en favor de la igualdad entre géneros, datan de años previos a 1945, fecha en la cual surgieron las Naciones Unidas. De ese evento a la fecha, la labor de dicha institución en beneficio de la mujer, ha sido fructífera.

El reconocimiento de la necesidad de incorporar a la mujer en el proceso de adopción de decisiones, comenzó a surgir en el curso de la serie de conferencias mundiales celebradas por las Naciones Unidas a principios del decenio de 1990, en relación con diversos aspectos del desarrollo como el medio ambiente, derechos humanos y el desarrollo social. En todas las conferencias se había subrayado la importancia de que la mujer participara plenamente en la adopción de decisiones. A partir de la Conferencia en Beijing de 1995, los estados miembros, incluido México, se comprometió a incluir de manera efectiva una dimensión de género en todas sus instituciones, políticas, procesos de planeación y de adopción de decisiones. Esto significó que antes de que se adoptaran las decisiones o se ejecutaran los planes, se debería hacer un análisis de sus efectos sobre los hombres y las mujeres y de las necesidades de éstos.

La incorporación de una perspectiva de género exige que se examine a la sociedad en su totalidad y su estructura básica de desigualdad, con el propósito de que la atención no se centre únicamente en la mujer y su condición jurídica y social, sino que se dirija a reestructurar las instituciones y la adopción de decisiones políticas y económicas en la sociedad en su conjunto.

Como un elemento innovador en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se establecen acciones en relación con las Estrategias Transversales en donde se establecerán indicadores enfocados a medir la productividad del trabajo, la rendición de cuentas, la modernización del gobierno y la igualdad de género. La evolución de estos indicadores será una herramienta de gran utilidad al momento de diseñar políticas públicas y, en su caso, modificar su rumbo.

En lo que respecta a los programas sectoriales, se registra en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la elaboración de los siguientes programas en materia de Perspectiva de Género:

- Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres;
- Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia;

- Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

VI. Conclusiones

Uno de los grandes retos de la democracia actual, es suscitar en mujeres y hombres, procesos de participación e incidencia política que los lleven a constituirse en sujetos que conocen, exigen y defienden sus derechos. De ahí que la Administración Pública tenga una ardua tarea por realizar, a fin de que sea el propio Estado el responsable de las acciones estratégicas para eliminar los estereotipos, teniendo como reto el instrumentar como Ejes Transversales en materia de equidad e igualdad de género, a la planeación, la programación y la presupuestación bajo un enfoque de género.

La importancia de la aplicación de la perspectiva de género en el proceso de desarrollo, visibiliza a las mujeres como sujetos potenciales del desarrollo, superando las visiones fragmentarias que las consideran *grupos vulnerables* o ciudadanas de segunda categoría.

Se requiere generar bases de datos con enfoque de género, es decir que deben existir indicadores precisos para lograr la institucionalidad del enfoque de género.

Se reconoce que si bien se tienen avances en materia de presupuesto con perspectiva de género y programas para fomentar la equidad de género, éstos no se sustentan como una política de Estado. El reto entonces es impulsar una Política Nacional de Estado con perspectiva de género.

De ahí que en materia de planeación, se consideren los anexos transversales que fomenten una cultura incluyente de la perspectiva de género, sustentada en una metodología con el mismo enfoque.

La inclusión de una perspectiva de género en la educación superior resulta impostergable, no podemos ni debemos continuar con una falta de inserción de las mujeres en nuestras universidades. A pesar de diversos esfuerzos en los niveles nacional e internacional para revertir este hecho, aún no es suficiente. Asimismo, no podemos seguir aceptando la escasa participación de las mujeres en los puestos de dirección. Para ello es necesario que las legislaciones, los reglamentos y los contratos colectivos de trabajo promuevan la equidad con las mujeres, debemos reconocer que las condiciones jurídicas y sociales en nuestras universidades deben cambiar.

Sí y sólo sí la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas se implementan considerando: la existencia de voluntad ex-

plícita personal e institucional de promover una redistribución entre los géneros en términos de recursos públicos, derechos civiles y de participación, posiciones de poder y autoridad, valoración del trabajo de mujeres y hombres; el contar con información sobre las diferencias entre hombres y mujeres (estadísticas desagregadas por sexo), así como la no discriminación en lo jurídico al revisar y modificar la legislación, códigos y reglamentos, reglas de operación, entre otros elementos que solucionen los desequilibrios que existen entre hombres y mujeres y anticipar los efectos de las políticas públicas en la desigualdad de oportunidades, de resultados y de trato entre mujer y hombre y principalmente, crear instrumentos de medición y evaluación que visibilicen el avance de la situación y posición de las mujeres.

Finalmente, si se considera que más del 50% de los habitantes de este país son mujeres, las políticas públicas y de desarrollo deberían ser acordes con el crecimiento de las mismas, evitando los grandes y serios rezagos en el desarrollo político y social que nos aquejan. Es necesario buscar la calidad en la educación, el acceso a la educación, al aprendizaje, la búsqueda en la innovación en la educación. Pero nada de lo anterior es posible si no incluimos a las mujeres para lograr todos estos objetivos.

Fuentes de Información

Abramo, L. y M. E. Valenzuela (2006), "Inserción laboral y brechas de equidad de género en América Latina", en *Trabajo decente y equidad de género en América Latina*, Chile, OIT.

Álvarez, P. (2011), "El rectorado es cosa de hombres", en *El País*, 2 de mayo, España.

Aponte-Hernández (2008), "Desigualdad, inclusión y equidad en la educación superior en América Latina y el Caribe: tendencias y escenario alternativo en el horizonte 2021", en Ana Lucía Gazzola y Axel Didriksson (eds.), *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, Caracas, IESALC-UNESCO.

Buquet, A. *et al***.** (2010), *Sistema de indicadores para la Equidad de Género en Instituciones de Educación Superior*, México, UNAM-PUEG.

————–. *et al.* (2006), *Presencia de hombres y mujeres en la UNAM: una radiografía*, México, UNAM-PUEG.

Bustos, O. (2003), "Mujeres y educación superior en México. Recomposición de la matrícula universitaria a favor de las mujeres. Repercusiones educativas, económicas y sociales", en http://www.anuies.mx/e_proyectos/pdf/generos_educ.pdf [consulta: dic. 2010].

————–. (2000), "Los sujetos de la educación superior", en D. Cazés, E. Ibarra y L. Porter (coords.), *Reconociendo a la universidad, sus transformaciones y su porvenir,* Tomo I, "Estado, universidad y sociedad: entre la globalización y la democracia", México, UNAM-CEIICH.

Cardozo Brum, Myriam (2003), "Evaluación de políticas de desarrollo social" Política y Cultura. Otoño, No. 20.

De Garay, Adrián y Gabriela del Valle-Díaz-Muñoz (2011), "Una mirada a la presencia de las mujeres en la educación superior en México", en *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, México, UNAM-IISUE/Universia, vol. III, núm. 6.

De Welde, K., S. Laursen y H. Thiry (2007), "Women in science, technology, engineering and math (STEM)", en http://www.socwomen.org/socactivism/stem_fact_sheet.pdf [consulta: ene. 2011].

Durand Ponte, Víctor Manuel (2004), *Ciudadanía y Cultura Política: México 1993-2001*; Siglo XXI, México.

García Guevara, P. (2005), "Género, educación y política pública", en *La Ventana*, núm. 21, México, Universidad de Guadalajara-CUCSH.

González, R. M. (2006), "Las mujeres y su formación científica en la ciudad de México", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 11, núm. 30, México, COMIE.

Grediaga, Rocio (2000), *Profesión académica, disciplinas y organizaciones. Procesos de socialización y sus efectos en las actividades y resultados de los académicos mexicanos*, México, ANUIES.

Hill, C. y E. Silva (2005), *Drawing the line: sexual harassment on campus*, Washington, AAUW Educational Foundation.

INEGI (2010), *Censo de Población y Vivienda. Resultados Preliminares,* México, en http://www.censo2010.org.mx/doc/cpv10p_pres.pdf [consulta: dic. 2010].

INMUJERES (2007), *ABC de Género en la Administración Pública,* Secretaría de la Función Pública, México.

Jusidman, Clara (2009), "Desigualdad y política social en México" en *Revista Economía* UNAM, vol. 1 núm. 002.

Majone, Giondomenico. (2007), Argumentación y persuasión en la formulación de políticas. FCE, México.

Mingo, A. (2006), *¿Quién mordió la manzana? Sexo, origen social y desempeño en la Universidad*, México, UNAM/FCE.

Morrison, A. (1992), "New solutions to the same old glass ceiling", en *Women in Management Review*, vol. 7, núm. 4, EUA, M.C.B. University Press.

OECD (2010), *PISA 2009 at a glance*, OECD Publishing, enhttp://dx.doi.org/10.1787/9789264095298-*en* [consulta: dic. 2010].

OIT (2004), "Las mujeres en puestos de dirección", en *Romper el techo de cristal*, Ginebra, OIT.

Osorio, J. R. y F. Martell (2009), "Participación femenina en la profesión académica en México", ponencia presentada en el *X Congreso Nacional de Investigación Educativa*, Veracruz, México, COMIE.

Papadopulos, J. y R. Radakovich (2005), "Educación superior y género en ALyC", en *Informe sobre la Educación Superior en ALyC*, Caracas, IESALC-UNESCO.

PNUD (2010), *Las mujeres y el presupuesto público en México*, México, PNUD/Gobierno Federal/INM.

Santibañez, Alejandro, Mauricio Barra and Pablo Ortiz; (2008) "La racionalidad de los actores en políticas públicas: Un esquema teórico para entender el funcionamiento de las democracias modernas", México: Colegio de Postgraduados.

Serret, E. (2008), *Qué es y para qué es la perspectiva de género,* México, Instituto de la Mujer Oaxaqueña.

————. (1997), "Interacciones desiguales. Repensando el vínculo mujeres-sociología", en *Sociológica*, núm. 13, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Universidad de Colima (2010), *Suplemento Equidad*, año 1, núm.4, Colima, Universidad de Colima-CUEG.

UNAM (2009), *Declaratoria. Reunión Nacional de Universidades Públicas: Caminos para la equidad de género en las instituciones de educación superior,* México, UNAM.**UNESCO (**2005), *Towards knowledge societies,* París, UNESCO publications.

United States General Accounting Office (2000), *Gender equity. Men's and women's participation in higher education,* EUA, United States General Accounting Office.

Legislación

— Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
— Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
— Ley del Instituto Nacional de la Mujeres y su reglamento.
— Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
— Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
— Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
— Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su reglamento.
— Ley General de Planeación.
— Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018.
— Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y su Plan de Acción.

Revista de Administración Pública

INAP

Políticas públicas, normas jurídicas y papel de los jueces[1]

William Guillermo Jiménez Benítez

1. Introducción

El propósito del artículo en señalar algunos lugares comunes entre las aproximaciones jurídicas y politológicas sobre las políticas públicas, de cara a una mejor comprensión de la acción gubernamental. En este sentido, el problema de investigación es el siguiente ¿Cómo abordar el estudio de las políticas públicas mediante un enfoque que destaque los aspectos jurídicos de las políticas públicas, sin terminar en una mirada meramente legalista?

Respecto de la metodología, se utiliza el método cualitativo, con un estudio de tipo descriptivo mediante las técnicas de la revisión y análisis documental sobre fuentes secundarias (libros, artículos y documentos de la web) y primarias (sentencias y leyes). Se propone entonces, a manera de hipótesis de trabajo, que existen al menos cuatro puntos de controversia o de encuentro entre los estudios de políticas públicas y el derecho.

En primer lugar, están las aproximaciones a las políticas públicas desde el enfoque de derechos humanos. Dentro de esta perspectiva, hay una preocupación por la concreción real o material de las garantías y libertades establecidas en los textos jurídicos, especialmente en los pactos y tratados internacionales sobre derechos humanos y en la Constitución. Las reivindicaciones de grupos y colectivos minoritarios y tradicionalmente abandonados o discriminados ha conllevado a una creciente institucionalización o formalización jurídica acerca de sus derechos; sin embargo, cada vez hay más conciencia acerca que no basta la consagración legal o la positivación para el logro de tales derechos. Por ello, se deben incluir en la perspectiva los temas relacionados con el

[1] Artículo resultado de investigación dentro de la línea “Políticas Públicas y gobernabilidad”, del grupo “Política, derecho y gestión pública”, avalado por la ESAP y reconocido por Colciencias, 2012.

desarrollo y la gobernabilidad mediante procesos de diseño, formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas.

En segundo lugar, se encuentra el tema del control de legalidad (constitucional) y las políticas públicas. El punto consiste en la valoración que desde el derecho se puede hacer de una política pública; es decir, cuando la política se aparta del derecho a tal punto que una decisión pública o un programa público podrían estar rayando los límites de la legalidad y trastocando el Estado de Derecho. De esta manera, el control constitucional sobre las políticas públicas aparece como un campo de disputa entre por un lado el precepto jurídico, sus principios, valores y derechos (igualdad, legalidad, justicia, libertad, publicidad, etc.), y por otro lado, el contenido concreto de los programas de acción pública orientados por la dinámica política y la racionalidad administrativa.

En tercer lugar, está el asunto del llamado "gobierno de los jueces" y la garantía de derechos vía acciones constitucionales. El nuevo marco de salvaguarda del Estado constitucional y la tutela de los derechos fundamentales mediante acciones constitucionales y decisiones judiciales, conlleva un protagonismo de los jueces nunca antes visto. Esto trae consecuencias en las políticas públicas en su formulación, ejecución y control, así como en el análisis del entramado de actores.

Finalmente, se encuentra el tema de la política pública vista como un tipo de norma jurídica y su papel en la gerencia jurídica. Desde la disciplina jurídica, parece existir una tendencia a identificar las políticas públicas como directrices, una norma jurídica intermedia entre los principios y las reglas. De este modo, las políticas públicas pueden ser entendidas como programas de acción gubernamental que buscan la concretización de los derechos establecidos en los principios y valores constitucionales y que, desde el punto de vista de la norma jurídica, se legitiman mediante directrices.

2. El enfoque de derechos humanos: necesidad de las políticas públicas

El enfoque de los derechos humanos puede ser entendido como una nueva perspectiva para concebir y diseñar políticas públicas tendientes al desarrollo humano en el marco de un proceso de concertación entre Estado y sociedad civil. La médula del enfoque lo constituye la incorporación en la doctrina socio-jurídica de los principios de *interdependencia e integralidad* de los derechos humanos: *"Los liberales verdaderamente comprometidos con la protección de los derechos de libertad, deben reconocer los derechos sociales como precondiciones para el ejercicio de todos los derechos. Por ello es que en la actualidad en lugar que derechos fundamentales y derechos sociales, se habla de derechos constitucionales fundamentales.*"

(García, 2012: 143). Esto quiere decir que unos derechos dependen de otros, que la lesión de tal derecho afecta a otro al que está conexo, que la concreción de un determinado derecho se relaciona con la satisfacción de otro, etc. (Jiménez, 2007).

Lo anterior, lleva a otra característica de la perspectiva de derechos humanos, y es la preocupación por la materialización, concreción o garantía de los derechos y libertades consagrados positivamente en las normas jurídicas.

De otra parte, en el enfoque de derechos humanos es importante diferenciar entre los *derechos humanos* entendidos como resultado-FIN, es decir, como aspiración (objetiva) y exigencia (subjetiva) a lograr u obtener el bien jurídicamente reconocido, y el *Enfoque de los derechos humanos*, entendido como proceso-MEDIO, como "forma de ver" y "manera de hacer" para lograr la concreción de esos derechos. Algunos elementos presentes en el enfoque de los derechos son los siguientes:

- La transversalidad en la concepción de los derechos humanos en todos los ámbitos del Estado y la sociedad (Bernales Ballesteros, 2004).
- Principio de no discriminación y de inclusión para la universalidad.
- Principio de dignidad humana. Énfasis no tanto en las estructuras sociales sino en las personas y sus relaciones (Guendel, 2002).
- Principio de la democracia. Participación activa, informada y protagónica en todos los niveles del proceso de toma de decisiones
- Corresponsabilidad de todos los actores involucrados, distinguiendo "sujetos de derechos" de "sujetos de obligaciones" o deberes, ambos complementarios.
- Predominio de la esfera pública, la deliberación democrática y la resolución pacífica de conflictos.
- Primacía de lo local en el ejercicio y realización de los derechos, dado que las acciones se dirigen a la efectivización y realización de los derechos en las concretas realidades (Tejada Pardo, 2004).

Una de las consecuencias del enfoque de los derechos humanos ha sido la importancia concedida a las políticas públicas como el medio idóneo para la materialización de los derechos. Las políticas públicas juegan un papel central en los procesos de derechos humanos. En efecto, la creciente institucionalización de las sociedades evoluciona hacia un tipo de fórmulas que traducen las reivindicaciones por derechos humanos, más allá de la mera positivación y reconocimiento formal, para pasar a la exigencia plena de las mismas mediante acciones gubernamentales. A este propósito, Calvo García recuerda respecto de las posibilidades del derecho útil o regulativo, lo siguiente: "… *la realización del derecho útil o regulativo solo es concebible <u>en términos de ejecución de políticas públicas</u> encaminadas*

a conseguir resultados acordes con valores, objetivos e intereses sociales" (2005: 11; subrayado fuera del original).

Hay que recordar que la mayoría de políticas públicas surgieron como respuesta a las demandas sobre derechos económicos y sociales (derechos promocionales),[2] que son los derechos que hacen posible la concreción de otros derechos como los civiles y políticos. Por esto, la atención sobre el campo de las políticas públicas por parte de los promotores de derechos humanos es apenas obvia y necesaria.

El debate desde el derecho ha estado guiado por el alcance en la interpretación de los derechos fundamentales, distinguiéndose dos tendencias:

a) Una corriente en la cual los derechos fundamentales deben interpretarse según el momento histórico de la voluntad de quienes hicieron la Constitución; por ello estos derechos serían derechos de defensa únicamente (es decir, derechos civiles y políticos).
b) Una corriente en la cual los derechos fundamentales deben asegurar un mínimo de bienestar, debido al cambio de la situación de los asociados en la sociedad industrial. Por lo tanto deben comprender tanto derechos de defensa como derechos de prestación (es decir, incluir también derechos económicos y sociales.

La última interpretación está acorde con un enfoque o perspectiva de derechos y los fallos de la Corte Constitucional han vinculado de alguna las dos tendencias al tutelar derechos prestacionales ya sea vía conexidad o vía bloque de constitucionalidad. En todo caso, se nota la preocupación por la materialización de tales derechos fundamentales: "*La pregunta por la interpretación correcta de los Derechos Fundamentales se conecta con la discusión filosófica sobre la interpretación de textos y la justificación de juicios normativos que son imprescindibles en <u>el proceso de concreción</u> de las disposiciones…*" (Arango, 2005, p. 37; subrayado fuera del original).

Entonces, los estudios sobre el enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas llegan a la siguiente conclusión: los derechos humanos se constituyen en el fundamento ético de la formulación y ejecución de políticas públicas. Esto quiere decir que los derechos humanos son el objeto mismo de las políticas públicas en la medida en que éstas se

[2] El caldo de cultivo para los estudios de políticas públicas fue precisamente la ejecución de masivos programas sociales y económicos de la segunda postguerra que tendían a la reconstrucción, reactivación económica y a la consagración de los DESC, con una fuerte intervención estatal y con el espíritu de forjar el bienestar de los asociados. Por ello el *Welfare State* es el escenario que permitió la aparición de la mayoría de políticas públicas, que hasta entonces no existían como tales (Meny y Thoenig, 1992).

dirigen a la concreción, protección o defensa de situaciones socialmente relevantes que implican violación o vulneración de derechos humanos (Garretón, 2004; Bucci, 2002, Bernales Ballesteros, 2004).

Lo anterior también es palpable en los estudios e investigaciones sobre derecho en los cuales, aparece cada vez con mayor frecuencia, la necesidad de estudiar los procesos de políticas públicas, debido a que es mediante la prestación de servicios públicos y la realización de programas de intervención y regulación pública, como se materializan los derechos, y no tanto con la mera regulación o adopción de determinado marco jurídico el cual puede quedar vacío de contenido, como muchas veces sucede.

3. Las políticas públicas y el precepto jurídico: el control judicial

En este punto se ubica la relación entre la política y el derecho y sus mutuas correlaciones. Quizá Bobbio (1985) ha presentado uno de los mejores planteamiento sobre el tema al señalar que el derecho convierte una relación de hecho en una relación que genera derechos y obligaciones; es decir, hace del mandar un derecho y de la obediencia un deber, legitimando de esta manera al poder político.

En la teoría del derecho como en la teoría política, hay un acuerdo en establecer que la política determina al derecho, sin embargo, esto no significa que el gobernante o funcionario pueda a discreción cambiar el derecho, puesto que ésta es la característica básica del Estado de Derecho: una vez establecida la norma jurídica el gobernante debe someterse a ella mientras esta se encuentre vigente. Mientras tanto, el derecho adquiere autonomía e independencia de la política y se convierte en un límite a la actuación de los poderes y autoridades públicas. Por esto, se explica la diferencia entre los funcionarios y los ciudadanos comunes y corrientes, éstos pueden hacer todo lo que no prohíba la norma jurídica, en cambio aquéllos además de lo anterior, sólo pueden hacer lo que les es permitido.

Ahora bien, los mecanismos que aseguran el sometimiento de las decisiones de los funcionarios públicos al orden jurídico, son diversas formas de control como el disciplinario, el administrativo y el control de legalidad que realizan funcionarios judiciales. La adopción del Estado social y la constitucionalización del derecho han reforzado el control constitucional que realizan los jueces y tribunales sobre las normas jurídicas expedidas ya por el legislativo, ya por el ejecutivo.

Desde mediados del siglo XX se asistió a un desarrollo extraordinario del derecho Constitucional, en especial por la catástrofe del Segunda Guerra Mundial y las actuaciones de los nazis que se amparaban en una presunta legalidad, lo cual ha conllevado a una desconfianza o desvalorización de los parlamentos y los gobiernos que con decisiones

coyunturales pueden atentar contra los derechos fundamentales; surge así el llamado "Estado constitucional" cuyas características *grosso modo* son las siguientes: a) Adopción de constituciones rígidas, difíciles de cambiar; b) Supremacía de la constitución y los derechos fundamentales; c) Aplicación directa de las normas constitucionales; d) Establecimiento de un tribunal constitucional como guardián de la constitución frente al asedio del legislativo y el ejecutivo; e) Modificación del sistema del fuentes del derecho y el reequilibrio de los poderes (peso importante de la jurisprudencia y el poder judicial); f) La fuerza vinculante a la jurisprudencia y doctrina de los tribunales constitucionales en su labor de control y tutela de derechos, tanto en su parte considerativa (argumentos, interpretación) como en la resolutiva (decisión); g) El pluralismo jurídico al aplicar criterios extra sistémicos de interpretación de los principios, valores y reglas constitucionales (neoconstitucionalismo). Una de las consecuencias es el mayor protagonismo de los jueces y tribunales pues sus fallos trascienden a los ámbitos políticos y económicos, revalorizando la jurisprudencia como fuente de Derecho.

Las políticas públicas no escapan a todo esto dado que buena parte de ellas se expresan o manifiestan mediante leyes, decretos u otro tipo de regulaciones que se mantienen durante las diferentes fases del proceso; en este sentido, el ámbito de acción de las políticas parece encontrar límites en los principios, valores y derechos fundamentales establecidos en la constitución o en los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad. Son los jueces quienes valoran el contenido de las políticas frente al núcleo esencial de los derechos fundamentales de la Constitución y en esta labor, la interpretación sobre el alcance de las normas constitucionales frente a las políticas públicas, es determinante a la hora del control constitucional. Por ello, no es de extrañar que algunas medidas políticas sean vistas con recelo desde el derecho cuando contravienen normas superiores y se convierten en meros instrumentos de consolidación y defensa de intereses grupales, pero en todo caso, está el recurso al control de legalidad y otro tipo de controles (incluido el político y el ciudadano).

Pero, ¿hasta dónde la potestad legislativa y ejecutiva encuentran límites en principios y valores constitucionales? y ¿de qué manera las decisiones de políticas públicas se encuentran afectadas por el control judicial? Es evidente que los derechos fundamentales imponen límites a la actuación tanto de las autoridades como de los particulares, en este sentido, cualquier norma jurídica o actuación contraria a estos derechos, será nula y generará la correspondiente responsabilidad por la lesión o daño causado. Sin embargo, en el caso de las políticas públicas, hay que tener presente que éstas son mucho más que meras normas jurídicas y actuaciones de funcionarios públicos, sobre todo si las consideramos como una resultante del juego político de diversos actores con intereses e ideas en busca de

soluciones, respuestas o tratamiento a ciertas situaciones consideradas de relevancia pública.

Esta circunstancia hace que el control judicial, especialmente el control constitucional y de legalidad, sean más difusos e indirectos sobre las políticas públicas. Debido a la interacción y el juego democrático, las políticas públicas pueden situarse al inicio de la cadena y modificar el derecho para el logro de los objetivos políticamente determinados. La política determina al derecho, esto es muy cierto, pero en el Estado constitucional, existe un núcleo de derechos y principios con protección reforzada que toda política pública no puede desconocer, a menos que mediante un gran movimiento de las fuerzas políticas, se cambie la Constitución y los fundamentos en ellas establecidos.

Para ilustrar un poco el tema, la Corte Constitucional colombiana mediante Sentencia C- 609 de 1996, M.P. Alejandro Martínez y Fabio Morón Díaz, señaló para el caso del derecho penal, cuáles eran los límites al legislativo, frente a los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente:

> Así, ha habido una constitucionalización del derecho penal porque tanto en materia sustantiva como procedimental, la Carta incorpora preceptos y enuncia valores y postulados –particularmente en el campo de los derechos fundamentales– que inciden de manera significativa en el derecho penal y, a la vez, orientan y determinan su alcance. Esto significa entonces que el Legislador no tiene una discrecionalidad absoluta para definir los tipos delictivos y los procedimientos penales, ya que debe respetar los derechos constitucionales de las personas, que aparecen así como el fundamento y límite del poder punitivo del Estado (Subrayado fuera del original).

Y frente la política criminal, señaló la discrecionalidad de la actividad política para fijar mediante el proceso democrático, el contenido de la misma:

> Pero lo anterior no implica que la Constitución haya definido de una vez por todas el derecho penal, puesto que el Legislador, obviamente dentro de los marcos fijados por la propia Carta, tiene ante sí un espacio relativamente autónomo, caracterizado, a su turno, por unos valores, presupuestos y finalidades propios, pese a su acentuado grado de constitucionalización. Así, a través del procedimiento democrático de adopción de las leyes, el Estado tipifica las conductas prohibidas y fija las condignas sanciones (principio de legalidad de la pena) e igualmente modifica el procedimiento, y en este quehacer histórico acoge y abandona distintas y sucesivas filosofías punitivas, que pueden ser más o menos drásticas, según el propio Legislador lo considere políticamente necesario y conveniente, por lo cual, dentro de ciertos límites son posibles entonces diferentes desarrollos de la política criminal y del proceso penal (subrayado fuera del original).

4. El gobierno de los jueces: garantía de derechos vía acciones constitucionales

Como se había adelantado, el cambio en fuentes del derecho otorga fuerza vinculante a la jurisprudencia de los tribunales Constitucionales y los jueces; esto trae un cambio en el equilibrio de poderes y en especial el papel de las Altas Cortes, las cuales se convierten en órganos activos que colaboran con el legislativo y el ejecutivo en la formulación y evaluación de políticas públicas.

Los fallos proferidos al realizar el control de constitucionalidad, pero sobre todo, los fallos que resuelven tutelas y otro tipo de acciones constitucionales como las acciones populares y la acción de cumplimiento, han catapultado la importancia de los jueces ya que sus pronunciamientos tienen implicaciones de orden jurídico, económico, social y político. De esta manera, los funcionarios judiciales al amparar los derechos fundamentales se han convertido más allá de ser simples actores de veto: son verdaderos *policy makers*. Y esto parece que no podría ser de otra manera, dado que al resolver las tutelas (para derechos fundamentales) o las acciones de grupo (para derechos colectivos), los jueces deben realizar un análisis de la situación concreta denunciada frente a los preceptos (principios y valores) constitucionales y dictar una sentencia en el sentido que produzca efectos para remediar o corregir una acción pública en aras de restablecer el derecho fundamental o colectivo menoscabado, o prevenir y detener los daños causados.

Lo anterior ha llevado a que los fallos contengan directrices de política pública, que en la tradicional división armónica de poderes correspondería fijar al ejecutivo o al legislativo, pero que dado que existe un derecho fundamental comprometido, pasa el asunto a ser competencia también del poder judicial. Existen algunos ejemplos claros en Colombia sobre el particular, como el caso de la política de atención a la población desplazada y la política carcelaria, en las cuales la Corte Constitucional al fallar acciones de tutela, ha tenido que declarar un "*estado de cosas inconstitucionales*", y mediante sentencias y autos ha definido unas directrices de políticas y un programa de actuación de las autoridades administrativas, pues según la Corporación: "*En un Estado Social de Derecho las autoridades tienen la obligación de corregir las desigualdades sociales, facilitar la participación de los sectores débiles y vulnerables, y estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la población*" (Sentencia 251 de 1997, M.P. Alejandro Martínez).[3]

[3] La doctrina del "Estado de cosas inconstitucionales" es una elaboración propia de la Corte Constitucional y por lo tanto, una contribución del derecho colombiano para el mundo; este enfoque surge en 1997 como respuesta judicial para reducir la brecha entre los derechos reconocidos constitucionalmente y la realidad de un país caracterizado por la desigualdad, la exclusión y violación de derechos humanos. Para mayor profundidad ver García (2012).

En otros casos la Corte ha exhortado al Congreso para que expida o modifique leyes necesarias para el desarrollo de las políticas públicas y la garantía de los derechos fundamentales, y también se conoce el caso de un tribunal de menor jerarquía que ordenó a autoridades de diferente nivel territorial, adelantar las acciones coordinadas para atender la contaminación del Rio Bogotá.

Además, se debe considerar el hecho que los efectos de estas sentencias se han extendido desde las partes involucradas (inter partes) hacia un conjunto más amplio de afectados. En el caso concreto de los fallos de tutela sobre estado de cosas inconstitucionales, los efectos se aplican a todas aquellas personas que se encuentren en la misma situación, así estas personas no hayan interpuesto la tutela, esto para proteger su derecho a la igualdad de trato. Por estas razones, los efectos de los fallos terminan involucrando a un gran número de personas e incidiendo en la reformulación de los planes y programas públicos de prevención, atención y reparación, según el caso.

Entonces existe un fenómeno en el cual se podría hacer el siguiente interrogante: ¿tendencia a la judialización de la política, o más bien, es un fenómeno de politización de la justicia? La respuesta a la luz de lo analizado y los cambios en el derecho, es que efectivamente hay una judialización de las política públicas en el sentido que como ya se dijo, las políticas públicas no pueden contradecir los principios y derechos fundamentales fijados en la Constitución y por otro lado, los fallos judiciales de manera inevitable “salpicarán” a otras esferas más allá de lo estrictamente jurídico, como la economía o la política ya que la protección y garantía efectiva de los derechos no se agota en el derecho mismo.

En cuanto a la politización de los jueces y la justicia, parece ser un enunciado que carga un alto grado de ironía e incomprensión. Si es en el sentido que mediante los fallos judiciales se decidan cuestiones que tradicionalmente son resorte de la política (Congreso y Ejecutivo), no ha duda que hoy los jueces deben decidir sobre aspectos sociales y económicos dentro de la interpretación jurídica de los derechos fundamentales y la apreciación de los hechos. Ante esta realidad, se ha criticado a la Corte Constitucional en el sentido que está co-legislando o co-gobernando y se escuchan voces para limitar sus competencias; algunos señalan que debido a que los magistrados no son de elección popular, entonces no tienen legitimidad política o popular para contradecir las decisiones del legislativo o del ejecutivo. Con todo, hay que tener siempre presente que en las democracias contemporáneas, no se trata sólo de asegurar la voluntad popular mayoritaria sino también de proteger los derechos y libertades, y en este sentido, los derechos y libertades fundamentales deben protegerse de los avatares de la política electoral y encargarse a una rama judicial autónoma e independiente:

> El propósito mismo de una Declaración de Derechos fue retirar ciertos temas de las vicisitudes de la controversia política para colocarlos fuera del alcance de mayorías y funcionarios y establecerlos como principios jurídicos que serían aplicados por los tribunales. El propio derecho a la vida, a la libertad y la propiedad, a la libertad de expresión, a la prensa libre, a la libertad de cultos y de reunión y otros derechos fundamentales no deben someterse a votación: no dependen del resultado de elecciones (Robert Jackson, citado en García, 2012: 151).

En cambio, si de lo que se trata es que los jueces mediante sus fallos toman decisiones basados en consideraciones no jurídicas, (es decir, no soportadas en derecho), entonces habría una politización negativa de los jueces y tribunales. Sin embargo, la experiencia enseña que ya en el pasado muchas decisiones judiciales han tenido esta característica y no por ello se habló de "gobierno de los jueces", o de "politización de la justicia" en los términos en que se está realizando ahora.

Frente al papel de los altos tribunales y los jueces en los procesos de políticas públicas, se pueden identificar tres tipos de posturas (García, 2012):

a) Una que se opone a que las cortes diseñen políticas públicas, siguiendo a hurtadillas la división clásica de los poderes;
b) Otra posición considera que las cortes tienen distintos grados de participación en el diseño de políticas públicas, y
c) Una tercera limita la injerencia de las cortes a aquellos aspectos que no son económicos, pues considera que los jueces no tienen conocimiento técnicos sobre estas materias y pueden con sus fallos romper el equilibrio fiscal.

Finalmente, queda la cuestión acerca de la relación entre el ordenamiento jurídico y las decisiones políticas. La manifestación del problema es la tendencia política de cambiar el ordenamiento jurídico para resolver problemas sociales o económicos (fetichismo legalista); de esta manera se ha instaurado una política pública de carácter legal-reformista, que quiere resolverlo todo a punta de reformas legales; es la tarea de fácil de creer que la ley lo arregla todo, y ante la opinión pública se tiende a mostrar como un gran logro, la aprobación de una determinada norma o un proyecto de ley, como si con esto se solucionara el problema. Son conocidas las limitaciones de esta orientación y pesa sobre ellas la idea de confundir las políticas públicas con las normas jurídicas. Sin embargo, las políticas públicas están compuestas por diversidad de recursos (la norma jurídica es uno de ellos), variedad de actores e intereses, diversidad de ideas y una amplia gama de instituciones involucradas.

El debate reciente sobre el reformismo, ha enfrentado dos posiciones o racionalidades: el neoliberalismo frente al constitucionalismo. El primero

tiene una mirada economicista y promueve los principios del equilibrio y la regla fiscal en la actuación del Estado, y está promovido en gran medida por las medidas del Congreso y el gobierno; el segundo es garantista y principialista centrado en el goce de los derechos fundamentales, es promocionado por la Corte Constitucional y los jueces. En el primer caso se podría ver la "razón de Estado" y en el segundo la "razón pública" que propone Roth (2006) en su estudio sobre la política pública de los derechos humanos en Colombia. Las preguntas por resolver son las siguientes: ¿hasta dónde los jueces con sus fallos desbordan la capacidad financiera del Estado?, ¿la globalización y el neoliberalismo son contrarios a la materialización de los derechos fundamentales de la Constitución?, ¿es viable el estado social de derecho basado en la garantía de los derechos fundamentales? (Ramírez, 2012).

5. Política pública, normas y gerencia jurídica

5.1. Las políticas públicas como directrices

Uno de los elementos básicos de las políticas públicas es su carácter *normativo* (Mèny y Thoenig, 1992), este carácter normativo de las políticas genera el elemento de *coerción* que ha dado lugar a la formulación de una tipología de políticas según su mayor o menor grado de obligatoriedad (Lowi, 1964). La acción pública está encuadrada dentro de un Estado de Derecho en el cual, de alguna manera se "juridifica" la vida social, en primer lugar, adoptando una Constitución que limite el poder público y someta a sus autoridades al "imperio de la ley"; en segundo lugar, otorgando la carta de derechos y libertades ciudadanas, y en tercer lugar, desarrollando un ordenamiento normativo positivo compuesto de un conjunto de normas (leyes, decretos, resoluciones, tratados internacionales, etc.) coherentes, armónicas y jerárquicas entre sí, que forman un sistema unitario.

Este ordenamiento jurídico es la manifestación del Derecho, el cual se concreta en normas jurídicas, las cuales se diferencian de la norma simple en que contienen un imperativo de conducta que debe observarse so pena de una sanción, garantizada incluso, por el posible uso de la coerción. La norma jurídica es entonces, un conjunto de enunciados o proposiciones que prescriben o prohíben conductas, que otorgan derechos y generan obligaciones y cuya obligación viene impuesta a sus destinatarios; entre sus características están la de ser abstractas, generales e imperativas.

Con el advenimiento del Estado social de derecho, el despliegue interventor y la función de bienestar, la acción pública se transformó de lo meramente reguladora hacia una función más dinámica, proveedora y ejecutora de bienes y servicios públicos. El derecho cambió de una función meramente declarativa (derechos fundamentales) a otra de carácter promotora (de-

rechos promocionales), que es la utilización del derecho como medio, orientado a la consecución de fines, y enriquecido por criterios de índole material (económicos, políticos, axiológicos, étnicos, técnicos, etc.).

> La primera mudanza que provoca este derecho regulativo tendría que ver con la propia utilización del derecho como medio *para la realización de políticas* –intervencionistas– orientadas a la promoción de fines, valores e intereses sociales. En segundo lugar, como consecuencia de este intervencionismo y la consiguiente "materialización" del derecho se produce un aumento de la complejidad de su estructura y de contenido, así como de las dinámicas jurídicas mediante las que se realiza (Calvo García, 2005:10; subrayado fuera del original).

En este contexto, las normas jurídicas que se habían clasificado tradicionalmente en dos (principios y reglas), se ha complementado con otras: los valores y las directrices. En cuanto a los principios, éstos han ganado importancia reciente gracias a la justicia constitucional en donde son usados profusamente para la solución de controversias complejas y difíciles; los principios pueden ser considerados como normas amplias que regulan casos de propiedades generales; normas que expresan valores superiores (por ello se basan en criterios extra jurídicos como la filosofía, la política o la ética); como norma programática para perseguir determinados fines y como enunciado general que permite sistematizar el ordenamiento jurídico. Igual que las reglas, contienen un mandato imperativo, exigible y son de aplicación directa (Quinche, 2010, p. 45). Un ejemplo lo constituye el principio de *presunción de buena fe* o el de *abuso del derecho*. Respecto de las reglas, estas son normas que establecen pautas o criterios de conducta y que exigen un cumplimiento pleno; sin embargo, se caracterizan en que contienen el supuesto de hecho y de conducta cerrada o concreta, es decir, constan de un hecho jurídico y de una consecuencia jurídica precisa, como por ejemplo los tipos penales establecidos en el código penal. Respecto de los valores, estos se hallan vinculados con los principios y no son normas que establezcan una obligatoriedad vinculante o una aplicación directa para resolver un asunto concreto, sino que son enunciados cuya utilidad es cardinal en la hermenéutica jurídica, al ser usados para resolver un problema de interpretación en el cual está en juego del sentido del derecho. La Corte Constitucional colombiana señala como ejemplos, los valores de la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, la libertad, la paz, etc., señalados en el preámbulo, así como los valores vinculados a los fines del Estado como lo son el servicio a la comunidad, la prosperidad y la efectividad de los principios, derechos y deberes. En cuanto a las directrices, éstas se identifican como normas intermedias entre los principios y las reglas, con carácter vinculante y general, y que se concretan en políticas públicas (ver cuadros 1 y 2).

Cuadro 1
TIPOS DE NORMAS JURÍDICAS

Principios	Valores	Reglas	Directrices
• Normas con un alto grado de generalidad y que contienen un mandato de optimización o perfectibilidad a realizarse. • Proveen referencia de sentido al sistema normativo. • Son criterio para comprensión e inteligencia de las demás normas. • Determinan el alcance de las reglas. • Son proposiciones que describen y consagran derechos. • Resuelven casos difíciles, en los que la conducta o situación desborda el precepto jurídico. • Conflicto entre principios, se resuelve ponderando. • Conflicto entre principios y otro tipo de norma; prevalece el principio. • Generalmente están en manos de magistrados de las altas cortes. • Ejemplo: Principio de prevalencia de los derechos fundamentales; la democracia, el pluralismo, etc.	• Normas que no establecen una obligatoriedad, pues no se aplican a casos concretos. • Sirven para establecer el sentido del derecho, en situaciones hermenéuticas complejas.	• Normas con alto grado de particularidad y se mueven en ámbitos de opciones privadas. • Permiten estructurar los planes de vida. • Señalan disposiciones de conducta • Se agotan en sí mismas • Están supeditadas a los principios. • Resuelven casos fáciles, aplicando precepto a conducta que encuadre dentro del silogismo • En caso de disputa con principio, prevalece principio. • Generalmente están en manos del poder legislativo • Ejemplo: códigos en general, civil, penal, comercial, laboral, de policía, disciplinario (sin perjuicio que estos códigos puedan contener principios declarados expresamente).	• Normas que se refieren a políticas públicas; es decir, a orientaciones para la acción pública. • Son proposiciones que describen objetivos y fines a ser alcanzados (teleológicas). • Complementan y llenan los espacios normativos entre principios y reglas. • Concretan los principios y las reglas en planes y programas de acción. • Permiten operacionalizar los derechos humanos. • En disputa con regla se impone la directriz, en principio. • Generalmente están en manos de autoridades administrativas (ejecutivo). • Ejemplo: Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (2006).

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2
RELACIÓN ENTRE PRINCIPIOS Y DERECHOS

PRINCIPIOS	DERECHOS
Libertad	*Derechos civiles y políticos*
Igualdad	*Derechos económicos, sociales y culturales (DESC)*
Fraternidad	*Derechos colectivos (autodeterminación, desarrollo, medio ambiente, paz)*

Fuente: Adaptación de Tejada Pardo (2004).

Ahora bien, se había acordado que el *derecho útil* (García Calvo, 2005) es un derecho orientado al logro de fines, sólo concebible en términos de procesos de implementación de políticas públicas; de otro lado, el derecho es norma jurídica (principios, reglas y directrices), pero son precisamente las directrices, las que permiten la concreción de principios y reglas; por lo tanto, se pueden entender las directrices como políticas públicas. Dos son las exigencias que se desprenden de lo anterior:

- La estructuración de estrategias, planes y mecanismos, tanto jurídicos, políticos, administrativos y financieros, que posibiliten la transformación de los objetivos y fines, en procesos de formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas. Este punto lleva necesariamente al tema de la *gobernabilidad*, entendida en sentido general como la capacidad para formular y ejecutar políticas públicas como respuesta a necesidades y demandas sociales dado que, como se había indicado, las directrices están en cabeza del ejecutivo, esto es del gobierno y de sus agencias respectivas.
- La flexibilización de estructuras, regulaciones y procedimientos de intermediación entre las diferentes organizaciones y actores sociales públicos y privados, para posibilitar la construcción de acuerdos, consensos y apoyos imprescindibles para los procesos de políticas públicas. En este punto se ubican las discusiones sobre la *gobernanza*.

En conclusión, las políticas públicas pueden ser entendidas como programas de acción gubernamental que buscan la concreción de los derechos establecidos en los principios constitucionales, de conformidad con una perspectiva de derechos humanos, y que, desde el punto de vista de la norma jurídica, se legitiman mediante directrices.

Esta aproximación trae ventajas y desventajas. Entre los puntos positivos están por ejemplo, la posibilidad de establecer mayores niveles de coerción para su cumplimiento, la valoración acerca de su validez, legitimidad o eficacia. Sin embargo, hay elementos negativos o problemáticos tales como el riesgo de reducción de la política pública a la mera norma jurídica, como es común en los análisis de políticas en nuestro medio; en este sentido, la mayoría de políticas se institucionalizan mediante normas jurídicas (dado que esto permite a las autoridades actuar, asignar presupuestos y funciones, etc.), pero esto no significa que la política pública es la norma jurídica: es un momento de ella, una manifestación jurídica necesaria pero no suficiente.

De otro lado, está la dificultad de operativizar el concepto de “directriz” como un tipo específico de norma jurídica intermedia entre los principios (y valores superiores) y las reglas; es decir, se debe considerar que las políticas públicas pueden contener reglas y principios a la vez; en otras

palabras, el derecho no se manifiesta de manera separada a través de principios, reglas y directrices, porque lo usual es que un mismo texto jurídico como una constitución, un tratado internacional, una ley o un decreto determinado, contengan tanto principios como reglas.[4] En este sentido, identificar las directrices de los principios y las reglas, para llegar a la conclusión que allí es donde se encuentran las políticas públicas, parece un tanto absurdo, pues las políticas públicas contienen objetivos y pautas de acción que podrían ser consideradas como principio y reglas jurídicas.

5.2. La gerencia jurídica pública y las políticas públicas judiciales

La gerencia jurídica es un concepto relativamente nuevo que se ha venido introduciendo luego de la constitución de 1991, el desarrollo del garantismo jurídico y la mayor intervención social del Estado. Se basa en dos ejes fundamentales: a) La prevención del daño antijurídico, y b) La mejora en defensa judicial del Estado. La gerencia jurídica pública se considera un modelo (MGP), el cual se puede definir como: "*Un instrumento de gestión jurídica que se caracteriza por definir marcos de política transversales a toda las entidades y organismos que ejercen labores jurídicas, con miras a definir estrategias*…" (Ministerio del Interior y de Justica y World Bank, 2010: 249).

Los elementos estructurantes del MGP son tres: a) Los sistemas de información, b) Las políticas públicas en lo jurídico, y c) El cuerpo de abogados del Estado (Aviar H., López, D. y Rodríguez, C. (s/f); Ministerio del Interior y de Justica y World Bank, 2010). Este modelo ha servido de guía para la formulación de la política en el sector a nivel del Distrito Capital de Bogotá y a nivel nacional el Ministerio del Interior, hoy con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

En lo que respecta a las políticas públicas en materia judicial, cada vez existe mayor conciencia en relacionar los aspectos de gestión administrativa con los requerimiento de la administración de justicia propiamente dicha; en otras palabras, el diseño y formulación de políticas públicas judiciales es una importante herramienta para el logro de objetivos en materia judicial:

> *"… no necesariamente la creación de cargos o las modificaciones legales generan "per se" respuestas a la congestión y a la calidad, sino que es preciso analizar el contexto organizacional y los flujos pertinentes"* (Younes Moreno, *.al.,* 2006: 31).

[4] En el caso de los derechos fundamentales por ejemplo, estos se han concebido reglas cuando no se distinguen esencialmente de otras normas del ordenamiento jurídico y protegen ciertas posiciones de los individuos frente al Estado, y como principios, cuando además de proteger ciertas posiciones están conectadas con ciertos valores de carácter ético, político o moral imprescindibles para el funcionamiento de la democracia (Robert Alexy, citado en Grajales, 2011).

El componente de gerencia o de gestión significa la posibilidad de planear, organizar, controlar y dirigir las actividades jurídicas de la defensa del Estado, introduciendo elementos de racionalidad administrativa y económica, de previsión y la atenuación del daño. Todo ello, estructurado en programas de acción o políticas públicas para el sector judicial.

6. Conclusiones

Desde el enfoque de derechos humanos, el estudio y comprensión de las políticas públicas se ha hecho imprescindible dado el énfasis en la concreción de derecho más que en su consagración positiva; de esta manera, los interesados en los derechos humanos deberán preocuparse por el análisis y formulación de políticas, ya que son las que efectivizan los derechos y libertades. La razón de ser de las políticas públicas es la materialización de los derechos y a ello deben estar dirigidas.

El control de constitucionalidad y de legalidad es más difuso e indirecto sobre las políticas públicas, debido a que éstas son el resultado de la interacción del juego democrático y político; sin embargo, se aprecia una mayor injerencia por parte del derecho en especial los derechos fundamentales, que deben ser tenidos en cuenta a la hora de elaborar y ejecutar las políticas públicas.

El gobierno de los jueces es algo ineluctable en la actual concepción del Estado constitucional o de una justicia constitucional. Ello se hace palpable a través del control constitucional y sobre todo en los fallos sobre acciones constitucionales (tutela, acciones populares y de grupo, acción de cumplimiento, etc.), en las cuales se busca la protección de los derechos constitucionales. Por lo anterior, estos fallos desbordan lo meramente jurídico para afectar los campos económico, político y social que antes pertenecían por exclusividad al mundo de la política (Congreso y gobierno). En esta tendencia, las políticas públicas cuentan con nuevos actores o *policy makers* que actúan con una racionalidad jurídica antes que política. La discusión está en establecer hasta dónde se extienden los límites de los jueces y hasta dónde el Estado puede garantizar los derechos fundamentales.

Entender las políticas públicas como un tipo de norma jurídica, las directrices, trae más inconvenientes que soluciones. La política pública es mucho más que la formalización jurídica, si bien ésta hace parte de aquella. La política pública contiene también principios y reglas además de directrices, por lo que sería inaplicable en la práctica, tal propuesta.

Bibliografía

Arango, R. (2005). *El concepto de Derechos Sociales Fundamentales*, Bogotá: Legis.

Aviar H., López, D. y Rodríguez, C. (s/f). *¿Justicia mediante litigio? Reparación y Extracción en las demandas laborales y extracontractuales en contra del Estado*, Bogotá: Centro DJS, Informe final de investigación presentada al Ministerio del Interior y de Justicia.

Bernales Ballesteros, E. (2004), "Las políticas públicas desde la perspectiva de los derechos humanos", en: Garretón, R. *et. al. El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas,* Lima: Comisión Andina de Juristas, pp. 93-109.

Bobbio, Norberto (1985). "El poder y el derecho", en: Bobbio N. y Bovero M., *Origen y fundamentos del poder político*, México: Grijalbo, pp. 19-36.

Bucci, María Paula (2001). "Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos", en: Cuadernos Polis 2, Sao Paulo, www.polis.org.br/obras/. Consulta mayo de 2006.

Calvo García, Manuel (2005), *Transformaciones del Estado y del Derecho*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

García J., Leonardo (2012). "Aproximación a la discusión sobre justicia constitucional y políticas públicas: A propósito del estado de cosas inconstitucionales", en Hernández C.A. y Varón, N. (eds.) *Filosofía Política*, Bogotá: Universidad Libre, cap. VI, pp. 131-177.

Garretón, Roberto (2004), "La perspectiva de los derechos humanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas", en: Garretón, R. *et. al*. *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas,* Lima: Comisión Andina de Juristas, pp. 27-48.

Grajales, Lency C. (2011). "Los derechos fundamentales por conexidad en la jurisprudencia constitucional colombiana", Bogotá: Universidad Libre, mimeo.

Guendel, Ludwig (2002). "Políticas públicas y derechos humanos, Instituto Internacional de Gobernabilidad", www.iigov.org/documentos. Consulta septiembre de 2005.

Jiménez, W.G. (2007). "El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas", en: *Civilizar* Nº 12, Universidad Sergio Arboleda, pp. 31-46.

Lowi, Theodore (1964). "American Business, Public Policy. Case-studies and Political Theory", en *World Politics,* Vol. 16, pp. 687-713.

Mèny Y. y J.C. Thoenig (1992). *Las políticas públicas*, Barcelona: Ariel.

Ministerio del Interior y de Justicia y World Bank (2010). *Memorias del Proyecto "Fortalecimiento Institucional del Sistema de Gestión de Demandas Legales"*, Bogotá: Ministerio del Interior y de Justicia.

Quinche, Manuel (2010). Derecho *constitucional colombiano. De la carta de 1991 y sus reformas*, Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley, cuarta edición.

Ramírez, Jaime (2012). "Gobierno y tribunales frente a las políticas públicas. Injerencia de tribunales en políticas públicas", Universidad Surcolombiana, Proyecto de investigación, mimeo.

Roth Deubel, André-Noël (2002). *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*, Bogotá: Ediciones Aurora.

Tejada Pardo, David (2004). "Políticas públicas y derechos en salud", www.minsa.gob.pe/dgps/descargas/. Consulta junio de 2006.

Younes Moreno, D. *et. al*. (2006). "Estrategias para la descongestión en lo contencioso administrativo: Proceso modelo y proceso testigo"; en: *Colección Reformas en la Rama Judicial*, Tomo III, Bogotá: GTZ.

Revista de Administración Pública

INAP

Subsidiariedad y gobernanza en el desarrollo turístico del centro histórico de Pachuca de Soto: Diagnóstico y propuesta.

Joel Mendoza Ruiz
Alberto Herber Márquez

Introducción

En junio de 2012, el International Institute of Administrative Sciences (IIAS) y el Instituto Nacional de Administración Pública A.C. (INAP, sección México) celebraron en Mérida, Yucatán (México) el Congreso Internacional *Prioridades Socioecon*ómicas y Administración Pública. Entre los propósitos del congreso se dispuso *promover la gobernanza democrática y administrar un Estado con economía competitiva y equitativa*. Para ello se organizaron tres mesas, una de ellas desarrolló como temática *el caso del turismo como valor público.*[1]

En el desahogo de los trabajos correspondientes, los conceptos más significativos fueron los siguientes: 1) La subsidiariedad, entendida como la descentralización hacia los gobiernos locales de facultades para la formulación moderna de la estrategia turística; 2) La gobernanza, proyectada como la organización del debate corporativo local para la pluralización estratégica, con su posterior ejecución gerencial a cargo de los gobiernos locales; y 3) Los bienes intangibles, como ventajas competitivas ante las expectativas de los usuarios turísticos, para apoyar la construcción de la gobernanza local.

Al hacer la comparación con la realidad mexicana, resultó por demás obvio que el *valor público* del turismo radica en su adecuado aprovechamiento para aportar dividendos significativos a la economía de las regiones, obteniendo consecuentemente el bienestar de las colectividades y empresas. Sin embargo, son regularmente las estrategias derivadas de la planeación sectorial turística las que tienden a ubicarse en un campo

[1] International Institute of Administrative Sciences, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., Grupo Latinoamericano por la Administración Pública, *Carta Mérida*, México, IIAS, INAP, GLAP, 2012.

ya no tan claro, más bien resulta inconsistente. Este artículo se ocupa de detallar lo anterior a manera de diagnóstico y propuesta.

El caso se refiere al centro histórico de la ciudad de Pachuca de Soto, ubicada a 96 kilómetros al noreste de la ciudad de México, con una población de 267 mil 852 habitantes según el censo de población de 2010. El centro histórico de Pachuca de Soto es una opción importante para la recreación de fin de semana de los habitantes localizados en la zona centro del país, se ubica en un valle angosto en el sentido oriente-poniente y alargado de norte a sur. Sus once plazas agrupan el patrimonio histórico cuyo origen va desde la etapa colonial española hasta la era post revolucionaria, enmarcado por el caserío que se asentó en las laderas debido a la actividad minera.

De acuerdo a lo anterior, el presente artículo toma como punto de partida el apartado *"Los conceptos adecuados para reivindicar el valor público del turismo"* para exponer las nueva mezcla conceptual derivada del Congreso Internacional *"Prioridades Socioeconómicas y Administración Pública"*. En uso de esa herramienta, el estudio de caso se desarrolla en los tres apartados siguientes que corresponden a los mismos conceptos centrales: *"Los rasgos subsidiarios de la administración turística hidalguense"*, *"Los prestadores de servicios turísticos del centro histórico en relación a la gobernanza"* y *"Los bienes intangibles para la construcción de la gobernanza"*. Estos tres apartados están estructurados internamente de acuerdo a los elementos propios de cada concepto. Al final se presentan las conclusiones.

Los conceptos adecuados para reivindicar el *valor público* del turismo

En países como Italia y Japón, el principio de subsidiariedad ha influenciado fuertemente el rediseño de las funciones administrativas y su descentralización hacia niveles locales de gobierno. El cambio indudablemente ha ejercido una fuerte influencia en la adecuación de las organizacionales locales y en la formulación moderna de planes y programas. La nueva cultura local ha estado desarrollando información, sistemas de contabilidad e instrumentos principalmente de carácter gerencial. De ese modo, dejando atrás las formas tradicionales de planeación, se han creado organizaciones locales capaces de encarar la complejidad derivada del nuevo *status.*[2]

Para precisar un primer concepto, el ejercicio subsidiario de los gobiernos locales en relación con el resto de la estructura federal implica cuatro

[2] Hidoko Kudo, *Towards sustainable tourism: how to harmonize conservation of cultural heritage and natural resources with promotion of tourism, form Italian cases*, México, IIAS 2012 International Congress, Mérida Yucatán, 18-22 June 2012.

elementos: a) la capacidad intergubernamental de asociación estratégica, manifestada en la constitución o el refuerzo de organizaciones intermedias entre los ayuntamientos y los demás órdenes de gobierno para fines sociales determinados; b) la restricción o limitación competencial de los gobiernos federal y estatal; c) la evaluación de las dependencias municipales para el ejercicio subsidiario; y d) el avance competencial de los gobiernos locales, esto es, la procuración del ejercicio de la autorresponsabilidad municipal con asistencias justificadas mínimas de los otros órdenes de gobierno.

Más allá del ámbito intergubernamental, para alcanzar una administración pública local orientada hacia la gobernanza los especialistas occidentales han exaltado el término *nosotros*. Este término encarna completamente una visión idealizada de atención de las demandas plurales que, bajo el requisito de apertura gubernamental, involucra el uso de mecanismos de comunicación y deliberación en procesos de decisión. Ante la incertidumbre de contar con opiniones compartidas o sufrir los efectos de la diversidad, los mecanismos señalados deben cumplir la consigna de alcanzar un desarrollo colaborativo. Algunos estudios empíricos tienden a enlistar las necesidades plurales en función de los diversos grupos de interés contenidos en *nosotros*: agencias de gobierno, sectores públicos, residentes locales urbanos y rurales, población transitoria con fines específicos, turistas, grupos étnicos minoritarios, organizaciones sociales y empresas.[3]

Además del énfasis sobre la responsabilidad política de conocer necesidades plurales, el debate entre eruditos en gerencia pública ha tocado también la definición del rol que deben asumir las organizaciones del sector público ante la responsabilidad de garantizar la entrega de los servicios derivados.[4] Por lo abordado en el presente párrafo, la *gobernanza* se clasifica en *gobernanza social* si se refiere a los mecanismos de integración de las demandas plurales, y en *gobernanza pública* si en función de la anterior se definen funciones gerenciales para garantizar los servicios correspondientes.

Ahora bien, bajo la convicción de que los gobiernos locales están en la búsqueda de innovación para lograr la sustentabilidad social, ambiental y económica en sus territorios; el tercer rubro conceptual considera que los bienes intangibles pueden ser efectivamente combinados con el enfoque de la *gobernanza* para contar con una perspectiva innovadora al interior de los estudios de gerencia pública.[5] El papel de los bienes intangibles

---

[3] Tao Sun, Lei Zhai, Fan Wu, Yang Zhou; *Constructing "our Sanya": continuous improvement of public services and collaborative engagement of social governance*, México, IIAS 2012 International Congress, Mérida Yucatán, 18-22 June 2012.

[4] Hidoko Kudo, *op. cit*.

[5] *Ibídem*.

como conductores del desempeño corporativo se ha tornado crítico en los estudios gerenciales de los últimos años. La idea subrayada es que esos bienes intangibles apuntalan la habilidad de determinadas organizaciones para conocer las expectativas de sus *stakeholders* primarios. Los bienes intangibles pueden ser muy diferentes, los de carácter patrimonial se refieren a marcas, patentes y capital intelectual; mientras que la credibilidad frente a los pares comerciales y la reputación ante los ojos de los clientes no se relacionan con la propiedad material al carecer de precio. Todos los rubros anteriores orientan ventajas competitivas sostenibles, influenciando así en forma crítica el desempeño corporativo.[6]

En forma simplista, algunos autores han reducido los bienes intangibles de toda oferta turística al clima, la cultura y el paisaje. Un estudio sobre la región Emilia-Romagna de Italia, en el marco de la combinación de gobernanza y bienes intangibles, destaca la cooperación de los prestadores de servicios turísticos en una comarca que contrasta el mar, la montaña y en forma interpuesta un conjunto de pequeñas ciudades históricas reconocidas por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). En ese contexto, los prestadores de servicios turísticos incluyen hoteles, actividades deportivas, arte culinario e instalaciones de bienestar. Lo relevante es que los propietarios respectivos colaboran efectivamente en términos de comunicación, oferta y como facilitadores mutuos.[7]

Los rasgos subsidiarios de la administración turística hidalguense

El sector turístico integrado (gobiernos federal, estatal y municipal) definitivamente no obtiene una evaluación halagüeña para los elementos derivados del principio de subsidiariedad, sin embargo, las iniciativas municipales poseen cierta potencialidad al respecto. Sobre la capacidad intergubernamental de asociación estratégica, primer elemento subsidiario, la Secretaria de Turismo del gobierno federal mexicano (SECTUR) hizo patente la nulidad de su posible interacción con los gobiernos locales: *Esta secretaría NO opera ni Planes ni Programas de Inversión y tampoco participa en comités intergubernamentales con los ayuntamientos del país.*[8]

Por su parte, la titular de la Dirección Municipal de Turismo de Pachuca de Soto fue menos tajante al señalar en entrevista (24 de octubre de 2012), que si bien en ese momento no se estaba trabajando coordinadamente, existían posibilidades de una mayor interacción coyuntural basada en

---

[6] *Ibídem*.

[7] *Ibídem*.

[8] Secretaría de Turismo, *Atención a la solicitud de información No. 0002100054512, 13 de noviembre de 2012*, México, SECTUR (Dirección General de Comunicación Social, Unidad de Enlace), 2012 [texto sin numeración de páginas].

planes y proyectos. Se aseguró que con el gobierno estatal se estaba en vías de coordinar planes y algunos proyectos, mientras que con el gobierno federal se tenía la intención de trabajar específicamente en proyectos de señalización, en una feria artesanal y en un video para la televisión. A su vez, el jefe del Departamento de Turismo Cultural del Gobierno del Estado de Hidalgo ratificó en entrevista la inexistencia de comités intergubernamentales en los que coparticipe con el Ayuntamiento de Pachuca de Soto o con el gobierno federal (28 de febrero del 2013).

Sobre el segundo elemento subsidiario, la restricción o limitación competencial de los gobiernos federal y estatal, la autoridad local caracterizó la situación como nada cooperativa pues los programas municipales estaban funcionando con recursos 100% municipales (24 de octubre de 2012), no había descentralización financiera ni estratégica por parte de los gobiernos federal o estatal. Para precisar, el jefe del Departamento de Turismo Cultural del Estado de Hidalgo aclaró que hubo acercamiento con la autoridad turística municipal, pero ese fue durante el trienio anterior (2009-2012).

En la frontera competencial federación-estado la situación ha sido distinta, pues la Secretaría de Turismo del estado regularmente ha ejecutado programas que descentraliza el gobierno federal. Tal es el caso de señalización y dotación de tótems con fichas histórico-museográficas para distinguir edificios del centro histórico, el 28 de febrero del 2013 se estaban desarrollando 140 unidades. Otro programa federal en auge ha sido *Pueblos Má*gicos,[9] aplicado hasta principios de 2013 en Huichapan, Mineral El Chico, Mineral del Monte y Huasca de Ocampo; además de que se estaba promoviendo en tres pueblos más.

La evaluación para el ejercicio subsidiario, tercer elemento subsidiario, es inexistente en la administración turística estatal y municipal. El jefe del Departamento de Turismo Cultural del Estado de Hidalgo agregó: *debe haber y no la hay, nos toca a dos personas en toda la secretaría* (28 de febrero del 2013).

En cuanto al cuarto y último elemento subsidiario, el avance competencial de los gobiernos locales, la autoridad turística estatal señaló muy concretamente: *programas de diseño estatal no tenemos* (28 de febrero del 2013). Existen en cambio un gran número de planes no concretados para la ciudad de Pachuca de Soto, hasta principios del 2013 iban desde

---

[9] El Programa Pueblos Mágicos, implementado en México por la Secretaría de Turismo (federal), es un esquema de descentralización financiera para la inversión turística a través de comités representativos de localidades que, según los términos oficiales, cuentan *con atributos simbólicos que emanan de la magia sociocultural*. La idea central es aprovechar turísticamente la cultura, las tradiciones, la aventura, el deporte extremo, o bien, la simple cotidianeidad de la vida rural.

los recorridos culturales hasta la gestión del conocimiento, básicamente histórico. En forma general, la autoridad turística estatal considera que la ciudad de Pachuca de Soto no puede ser tomada por sí sola como destino turístico, sino como parte de un itinerario regional que integre los atractivos dispuestos en forma radial a ella, como balnearios, montaña, arquitectura y arte culinario.

Otro recurso potencial del orden estatal de gobierno es que se cuenta con una promotora turística (PROTUR), la cual, replicando a escala el esquema del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR, organismo federal), está destinada a vender proyectos turísticos que se le encarguen. La autoridad turística municipal por su parte, en lugar de desempeñar un liderazgo estratégico en la actividad local, se ha constituido como un prestador directo de servicios. Esos servicios se detallan en el apartado siguiente.

En forma ajena al desempeño de las dependencias turísticas, pero con incidencia franca en la materia que nos ocupa, los gobiernos estatal y municipal han ejecutado paralelamente obras públicas para el mejoramiento del centro histórico. El *Programa Estratégico del Centro de Pachuca de Soto* fue un instrumento publicado durante la administración municipal 2003-2006 para programar proyectos de calles, plazas e imagen urbana; sensibilización, modelos de participación ciudadana, así como una reglamentación.[10] Derivado de lo anterior, el icónico reloj monumental de la Plaza Independencia fue restaurado durante la administración municipal 2006-2009. Después de ello, las plazas Independencia (principal), Constitución (secundaria) y Juan C. Doria (plazoleta comercial) han sido motivo de remodelación.

En la Plaza Juan C. Doria se aplicó un proyecto integral que intervino las texturas y los colores de las fachadas contiguas y sus letreros ahora uniformes, además de reconstruir la pequeña plazoleta cuyo elemento principal es la cariátide del primer gobernador del estado. Los edificios restaurados se consideran icónicos de la historia reciente de Pachuca, sus usos originales eran: cines Iracheta y Alameda, fábrica de sopa, baños Gutiérrez, un edificio de departamentos y la casa del gobernador Rafael Cravioto (CAH, 2012). Hoy en día algunos están en desuso y otros han sido adaptados para nuevos aprovechamientos. El cambio de imagen ha sido tan notorio que en julio del 2013 se estaba reproduciendo el mismo esquema en las fachadas aledañas a la Plaza Independencia, la obra fue promocionada como la sexta etapa de remodelación del centro histórico.

---

[10] Instituto Municipal de Investigación y Planeación, + *ideas 1 estrategia, programa estratégico del centro de la Cd. de Pachuca de Soto*, México, IMIP, 2003 [texto sin numeración de páginas].

La variedad de proyectos de obra pública e imagen urbana que han quedado pendientes son evidencia de una preocupación gubernamental constante sobre el aspecto del centro histórico de Pachuca de Soto. Entre éstos destacan: 1) la rehabilitación de la Plaza Independencia como explanada libre de obstáculos visuales con el fin de resaltar la arquitectura del reloj monumental;[11] 2) el rescate de la Plaza Pedro María Anaya para enmarcar el acceso a la Presidencia Municipal de Pachuca de Soto;[12] 3) la peatonalización (cierre) de algunas calles: Guadalupe Victoria, Vicente Guerrero, Juan C. Doria, Ignacio Zaragoza;[13] 4) la desconcentración de transporte público del centro histórico;[14] 5) la elaboración de un reglamento del centro histórico, de observancia obligatoria, cuyo objetivo sea el ordenamiento urbano-territorial con miras a la conservación y a la vez a la reactivación económica de la zona;[15] y 6) el mejoramiento o sustitución de las líneas de agua potable y de drenaje pluvial y sanitario.[16]

Los prestadores de servicios turísticos del centro histórico en relación a la gobernanza

A efecto de definir a los prestadores de servicios turísticos del centro histórico, se partió de la integración empírica que ha realizado el Ayuntamiento de Pachuca de Soto según su política de promoción turística. En el portal del gobierno municipal (http://www.pachuca.gob.mx/), ocupan una posición preponderante los servicios que ofrece directamente la autoridad turística local, aunque es notoria la total omisión de sus similares de los niveles gubernamentales estatal y federal. Por su parte, los servicios que ofrece el sector privado se encuentran descritos e ilustrados en varias páginas del portal electrónico. Se pueden enumerar en el municipio de Pachuca de Soto 17 hoteles, 58 restaurantes, 12 cafeterías, 44 *antros*, ocho plazas comerciales, nueve auditorios, siete bancos y 17 referencias sobre información de interés general (servicios públicos y de emergencia). Con base en la información anterior, para el presente estudio se integró a los prestadores de servicios turísticos, tanto gubernamentales como privados, que tienen sus instalaciones o áreas de influencia directa en el centro histórico.

---

[11] Instituto Municipal de Investigación y Planeación, *Catálogo de proyectos para financiar por medio del Fideicomiso para Coadyuvar al Desarrollo de las Entidades Federativas y los Municipios,* México, IMIP, 2009.

[12] *Ibídem.*

[13] *Ibídem.*

[14] Instituto Estatal del Transporte, *Consideraciones del anteproyecto para el programa municipal de conservación, preservación y desarrollo del Centro Histórico de Pachuca*, México, IET, 2011.

[15] Instituto Municipal de Investigación y Planeación, *Ficha técnica número de folio 53, nombre del proyecto: Reglamento del Centro Histórico de la Ciudad de Pachuca de Soto*, México, IMIP, 2009.

[16] Servicios de Asesoría y Estudios Técnicos Ingeniería y Arquitectura, *Anteproyecto para el programa municipal de conservación, preservación y desarrollo del Centro Histórico de Pachuca*, México, SAETIA, 2011.

La deliberación estratégica de los prestadores de servicios turísticos, así como la atención gerencial de sus demandas, constituye el aspecto más crítico del sector turístico hidalguense. Una de las razones es que la prestación de servicios turísticos en el centro histórico es desarrollada mayoritariamente por dependencias de los tres órdenes de gobierno, coincidiendo así con lo señalado en el apartado anterior para la capacidad intergubernamental de asociación estratégica del principio de subsidiariedad. La otra razón es que entre las estrategias turísticas gubernamentales no se ha privilegiado el desempeño corporativo coordinado, los prestadores potenciales de servicios turísticos privados se siguen considerando comerciantes circunstanciales, agremiados únicamente a las tradicionales cámaras de comercio.

El gobierno federal mexicano presta los servicios turísticos concentrados en el ex convento de San Francisco de Asís, relacionados en el apartado siguiente. Entre esos servicios destaca el sistema nacional de fototecas fundado en 1976, cuando el gobierno federal mexicano adquirió el *Archivo Casasola*, una de las colecciones emblemáticas de México por sus retratos de la revolución mexicana. Actualmente la fototeca cuenta con un millón de fotografías desde 1847 hasta 2010, el museo nacional de fotografía histórica y artística presenta muestras visuales de la fototeca.

El gobierno del Estado de Hidalgo tiene a su cargo dos galerías artísticas dentro del centro histórico, el Foro Cultural Efrén Rebolledo y la Galería Leo Acosta, así como tres teatros, el Teatro de la Ciudad San Francisco y, en el extremo sur, los teatros Bartolomé de Medina y Guillermo Romo. Otra organización estatal con servicios turísticos potenciales es la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, que cuenta con dos orquestas sinfónicas, una compañía de teatro y una cartelera cultural. Aunque también destaca la mala relación que tiene la universidad con el gobierno estatal.

Los servicios turísticos del centro histórico a cargo del gobierno municipal son diversos. Las visitas guiadas al reloj monumental de la Plaza Independencia se realizan por horarios y grupos de ocho participantes, quienes acceden hasta el campanario a través de las escaleras interiores. En puntos específicos el visitante puede escuchar una narrativa histórico-arquitectónica. El logro reciente fue la ampliación del servicio diario hasta las 20:30 horas. La Dirección Municipal de Turismo de Pachuca registró que entre enero y octubre del 2012 el reloj monumental recibió 47 mil 925 visitantes, los cuales generaron 8 mil 755 visitas guiadas.

Otro de los servicios principales son los recorridos turísticos, los cuales se realizan en un pequeño autobús que simula aquel tranvía eléctrico que entre 1909 y 1939 funcionó como transporte público de Pachuca de Soto. Los recorridos turísticos con narración incluida se desarrollan en dos rutas opcionales: R1 (tradicional, 22 estaciones) *para mirar Pachuca*

y R2 (el milagro minero, 17 estaciones) *conoce Cristo Rey*. Este último es una estatua de 33 metros de altura sobre el Cerro de Santa Apolonia (visible desde la Plaza Independencia), que fue inaugurado el 7 de abril de 1996 para celebrar los 400 años del convento franciscano, entre otros acontecimientos religiosos locales. Recientemente el servicio se ha ampliado con recorridos nocturnos los días viernes y sábados.

El fomento artesanal es una actividad que ocupa los fines de semana el parque de los Niños Héroes, una pequeña plaza en el centro histórico con un monumento cívico dedicado a los mártires de la invasión norteamericana. Los artesanos que regularmente exponen son una organización denominada *Unión de Artesanos del Estado de Hidalgo*. Sus artículos son prendas, bisutería, estatuillas de pasta, fotografías y libros. Como limitante, esa muestra artesanal no es suficientemente representativa de los artículos producidos en el Estado de Hidalgo, cuya amplia gama se relaciona en el apartado siguiente.

La promoción y publicidad se vale de dos módulos de orientación al turista, ubicados en el mismo número de puntos de la Plaza Independencia. En esos lugares se proporciona información sobre los atractivos turísticos del Estado de Hidalgo, aunque una revisión a detalle demostró que no todos los atractivos cuentan con información impresa. Cada año, durante la semana santa, los módulos turísticos se amplían a siete, la Dirección Municipal de Turismo de Pachuca registró que en la semana santa del 2012 se atendieron 9 mil 055 visitantes.

El portal web del gobierno municipal de Pachuca cuenta con una página destinada también a la promoción y publicidad turística. En ella se encontró que tanto los vínculos del portal como la información relacionada presentan un diseño gráfico atrayente, sin embargo, la vasta información está estratégicamente fraccionada. Como ya se mencionó, los atractivos del destino y los servicios que ofrecen los sectores privado y público no han podido amalgamarse en una sola oferta turística que rebase la clasificación de los actores sectoriales. Según registros oficiales, los usuarios de la página son en su mayoría de México D. F. y de Pachuca de Soto, con otras minorías del centro del país. Otra referencia estadística oficial ha registrado incluso minorías de usuarios de carácter internacional, básicamente de los Estados Unidos.

Un servicio municipal más que puede orientarse al turismo popular son los mercados, los cuales cuentan con áreas de comida y expendios de artículos tradicionales. El Mercado de Barreteros es el más atrayente por su fachada que destaca ornamentos de piedra cantera y unas águilas como estatuas de remate,[17] fue construido durante la década de los veinte en la

[17] Colegio de Arquitectos de Hidalgo A.C. 2010-2012, *Rutas turísticas centro histórico*, México, CAH, 2012 [texto sin numeración de páginas].

plaza donde se mercadeaban barretas y artículos de minería. El Mercado Miguel Hidalgo tiene también un valor patrimonial relativo, su estructura interior fue resuelta con armaduras de acero tipo inglés. El centro histórico cuenta también con el mercado 1° de mayo, cuya fachada destaca en la Plaza Constitución. En general, la reorganización y regulación de los giros se hace necesaria para hacer más atractivos a los mercados del centro histórico.

Por parte de los prestadores privados de servicios turísticos en primer término están instalaciones mineras como la Hacienda de Loreto y la Mina de San Juan Pachuca, ambas en el extremo norte del centro histórico. Estos atractivos potenciales son aún propiedad de una compañía minera, aunque son parte del itinerario de los recorridos turísticos municipales. Sin embargo, el vehículo tipo tranvía entra a las instalaciones durante muy escasos minutos para dar una explicación general, a los visitantes no se les permite descender del transporte. Queda así pendiente la difusión cultural del *sistema de beneficio de patio*, atribuido al minero sevillano Bartolomé de Medina (1497-1585), quien lo puso en práctica desde 1555 para revolucionar la metalurgia de ese tiempo y lograr su aplicación durante tres siglos.[18] En general, el sistema consistía en extender el material extraído de las minas en un patio para tratarse con una mezcla de mercurio y agua que adicionaban directamente hombres y bueyes, lo cual afectaba la salud de los participantes.

Un lugar más propicio para conocer de la actividad económica ancestral de Pachuca de Soto es el Archivo Histórico y Museo de Minería, propiedad de una asociación civil del mismo nombre. El inmueble permite consultar el acervo de la biblioteca especializada *Juan Barrón*, así como la hemeroteca *Ezequiel Ordoñez*. El museo está organizado por salas que ilustran las cinco etapas de la minería pachuqueña: prehispánica, colonial, británica, norteamericana y cooperativista. En el patio trasero del edificio se localiza un espacio dedicado a la arqueología industrial, donde se puede observar una malacate, un compresor, una antigua revolvedora, una grúa de vapor y los camiones Mack.

Según los registros municipales, el centro histórico de Pachuca de Soto cuenta con ocho restaurantes. El más popular es *Mina La Blanca,* un restaurante temático (minería) de cien mesas aproximadamente, sin segmentos específicos de atención y sin modificaciones o ampliaciones recientes en sus instalaciones. Sin embargo, es considerado el más digno exponente de la gastronomía hidalguense en el centro histórico. *Mina La Blanca* incluye en su menú barbacoa cuyo costo es $400.00 por kilogramo; platillo de chinicuiles a $170.00, incluye guacamole y ensalada de nopales; cazuelita de escamoles a $170.00, y pastes a $10.00 por pieza. Pulque no

[18] Juan Menes, *Pachuca: un tiempo y un espacio en la historia*, México, Ayuntamiento de Pachuca, 2010, p. 39.

se vende en *Mina La Blanca* debido a que el proveedor que lo suministraba envasado dejo de operar. El establecimiento está afiliado a la Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y de Alimentos Condimentados (CANIRAC), cuyo propósito es la organización gremial en relación a las regulaciones gubernamentales.

El centro histórico cuenta también con seis hoteles de entre dos y cuatro estrellas, según los mismos registros municipales. A manera de ejemplo, el Hotel Sofía tipo express (cadena, 4 estrellas) cuenta con 40 habitaciones para gente de negocios y familias en viajes de placer. No pertenece a ninguna organización gremial. La habitación típica cuesta $700.00 por noche. En su área de mostrador destaca un casillero con varias tarjetas que promocionan servicios comerciales locales así como una cartelera cultural del Consejo Estatal para la Cultura y las Artes (CECULTA).

En una evaluación de las relaciones estratégicas, se encontró que los mecanismos de comunicación entre los prestadores de servicios turísticos están clasificados, asimismo, el fomento al desempeño corporativo sólo existe en el ámbito municipal y en forma limitada. Según el jefe del Departamento de Turismo Cultural del Gobierno del Estado de Hidalgo (28 de febrero del 2013), la relación del gobierno estatal con los prestadores de servicios turísticos se vale principalmente de las asociaciones gremiales. Con los prestadores de servicios deportivos las interacciones utilizan como medios a las asociaciones existentes según las diversas disciplinas. Con las instalaciones de cultura se sostiene relación mediante CECULTA, aunque no así con la dependencia de cultura del ayuntamiento de Pachuca. Con los restauranteros se establece la relación a través de la CANIRAC, y con los hoteleros mediante su similar denominada Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles (AMHM). Con los bares no hay una relación formal por no existir un sector organizado. Pese a todo lo expuesto, se señala claramente que no existe discusión y difusión de acciones conjuntas, las asociaciones se dedican casi exclusivamente a demandar apoyos gubernamentales.

Una segunda forma en la que se relaciona el gobierno estatal con los prestadores de servicios turísticos son los eventos con fines muy específicos. Para los museos se organiza un foro taller estatal, para las agencias de viajes se disponen programas de asesoría y capacitación, incluso se aplicó recientemente un esquema de formación de guías turísticos. En general, las acusaciones mutuas tienden a justificar la falta de coordinación estratégica entre el gobierno estatal y los prestadores de servicios turísticos. Para el jefe del Departamento de Turismo Cultural del Gobierno del Estado de Hidalgo (28 de febrero del 2013), los prestadores de servicios turísticos no saben qué hacer con el turismo por carecer de visión. En cambio, para la gerencia del Hotel Sofía (7 de marzo de 2013) las juntas mensuales a las que convoca el gobierno estatal, además

de impuntuales, no se ocupan para desarrollar puntos estratégicos o mecanismos de colaboración.

En contraste, para la titular de la Dirección Municipal de Turismo de Pachuca de Soto (24 de octubre de 2012), existe una organización local destinada al fomento del desempeño corporativo, aunque esa organización no incluye a todos los prestadores de servicios. En la *Alianza Turística* convergen el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la CANIRAC, la AMHM, así como la organización Mujeres Empresarias Emprendedoras. Sus mecanismos de deliberación son la lluvia de ideas sin que exista jerarquía alguna, para depurar posteriormente las acciones propuestas y coordinar lo que se juzgue conducente. Sin embargo, los acuerdos generalmente han coincidido en simples promociones de descuentos. Fuera de lo anterior, la relación con los museos es de carácter burocrático (correspondencia), las actividades deportivas se atienden mediante los escasos apoyos que les solicitan, mientras que con los bares no hay interacción alguna.

En las entrevistas realizadas con las autoridades turísticas tanto estatal (28 de febrero del 2013) como municipal (24 de octubre de 2012) se ha coincidido: *no se tiene previsto aún asumir funciones gerenciales para garantizar la atención de demandas plurales que a su vez faciliten el desempeño corporativo*. Ese posicionamiento persiste ante la existencia de necesidades e ideas de los actores privados. La gerente de *Mina La Blanca* (7 de marzo de 2013) manifestó que, para facilitar el tránsito peatonal del turismo, las calles deben cerrarse sábados y domingos mientras que en el transcurso de la semana deben dejarse abiertas para adecuar el acceso a los clientes locales. La gerencia del Hotel Sofía (7 de marzo de 2013) requiere que la autoridad les facilite el acceso de autobuses turísticos a sus instalaciones y que exista mayor promoción de los atractivos turísticos. Por su parte, el Colegio de Arquitectos de Hidalgo ha estado proponiendo como estrategia turística cinco recorridos dentro del centro histórico, de tal modo que en estos recorridos se visiten cincuenta y un edificios con valor arquitectónico en cinco calles paralelas: Vicente Guerrero, Ignacio Allende, Matamoros-Carranza, Miguel Hidalgo y José María Morelos.[19]

A las demandas y propuestas de los actores locales deben sumarse, como principales insumos para el desarrollo del gerencialismo, las opiniones de los visitantes o turistas. La autoridad turística municipal carece en lo absoluto de información al respecto. La autoridad turística estatal ha integrado un registro de quejas que innegablemente constituye un avance, pero que en su caso generaría gestión reactiva y no proactiva. La información estatal se refiere al mal servicio hotelero, la falta de *actitud de servicio* tanto en actores públicos como privados, la carencia de identidad

[19] Colegio de Arquitectos de Hidalgo A. C. 2010-2012, *op. cit.*

respecto al patrimonio histórico, la ausencia de mapas turísticos, la señalización inadecuada, el desorden en el transporte público y la falta de mantenimiento a la jardinería de la Plaza Independencia.[20]

A efecto de complementar el diagnóstico del presente artículo, los autores aplicaron una encuesta a una muestra de 500 visitantes del centro histórico de Pachuca de Soto. En la muestra resultó la siguiente composición: 37.40% fueron visitantes de la ciudad de México, 29.80% del vecino Estado de México, 12.40% del mismo Estado de Hidalgo, 9.20% del otros estados, 8.20% del Estado de Puebla y 3.00% de otros países. Los visitantes coincidieron en cinco principales razones por las que visitaban Pachuca de Soto, por sus museos el 17%, por sus eventos deportivos el 16.60%, por visitar a familiares el 14.80%, por sus eventos culturales el 14.40%, y por sus artesanías el 13.30%. Otras razones de menor preferencia fueron restaurantes (7.80%), minas (4.60%), bares (4.20%), fiestas y ferias (3.40%), arquitectura (3.40%).

Las recomendaciones que los visitantes hicieron fueron muy variadas, aunque fue significativa la demanda de mayor información en primer término (15.60%). Le siguieron en orden de importancia: más manifestaciones culturales 15.00%, vinculación del centro histórico con otras regiones 10.00%, más artesanías 9.60%, más manifestaciones gastronómicas 8.80%, calles peatonales 7.00%, visitas guiadas 6.20%, mejor imagen urbana 5.80%, más fútbol 5.60%, remodelación de plazas y parques 4.20%, más manifestaciones mineras 3.80%, más ferias 3.40%, ordenar el transporte público 2.60%, y más charrería 2.40%.

Los bienes intangibles para la construcción de la gobernanza

Entre las ventajas competitivas que podrían proyectarse para el desarrollo corporativo del turismo, una sola es atribuible al mismo centro histórico de Pachuca de Soto, el patrimonio cultural, mientras que otras cuatro vienen del contexto regional: el patrimonio privado, la gastronomía, los deportes y las artesanías. El patrimonio cultural del centro histórico se refiere a un escaso número de edificios que se conservan de la época colonial española, como el ex convento de San Francisco de Asís, la Parroquia de Nuestra Señora de la Asunción y los portales de la Plaza Constitución; así como un gran número de edificios que se construyeron a partir del porfiriato (1877-1911), cuando la actividad económica, política y demográfica se intensificaron en la ciudad. La estructura del centro histórico contiene once plazas o parques que concentran a los edificios de mayor potencial patrimonial. Como desventaja, la debilidad de la regulación urbana ha permitido la mezcla excesiva de usos del suelo y estilos arquitectónicos.

[20] Módulos de Información Turística, *Oficio No. 0027*, México, Gobierno del Estado de Hidalgo, Subdirección de Campañas Publicitarias, 2013 [texto sin numeración de páginas].

En lo particular, muchos edificios con relativo valor patrimonial están en desuso.

Al sur del centro histórico destaca por su importancia el entorno del ex convento de San Francisco de Asís. La construcción del inmueble principal inició en 1569, siendo uno de los diecisiete conventos que la comunidad de los frailes descalzos de San Diego construyó en la etapa colonial española. En 1660 se había terminado de construir la iglesia barroca, una nave en forma de cruz latina que incluyó capillas o meras extensiones utilizadas como coros o deambulatorios. La fachada fue compuesta de tres cuerpos separados mediante cornisas, se incluyó un campanario de base cuadrangular y de un solo cuerpo. El retablo barroco fue construido en el siglo XVIII, al igual que la capilla octogonal con cúpula de tambor. El arte sacro incluye a la Virgen Apocalíptica (1735), la Virgen de Guadalupe (1767), el crucifijo de la sacristía (siglo XVII) y cuadros de temática patrística (siglo XVIII): San Jerónimo, San Agustín, San Gregorio y San Ambrosio.[21]

En 1861 el inmueble monástico fue nacionalizado y seccionado para ser ocupado por diversas dependencias del gobierno federal. Los terrenos que formaban la extensa huerta también fueron fraccionados, de manera inmediata fueron ocupados por un panteón e instalaciones mineras. Ya en el siglo XX, los exteriores se convirtieron en fraccionamientos habitacionales y en los parques que permiten actualmente bellas perspectivas del conjunto: Colón, Bartolomé de Medina e Hidalgo. El ex convento alberga hoy en día a la delegación Hidalgo del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), a la biblioteca especializada, al auditorio Salvador Toscano, salas de exposiciones temporales, al sistema nacional de fototecas, al museo nacional de fotografía histórica y artística, al museo del sitio, a la escuela de artes y al museo de arte contemporáneo.[22] En 1993 fue además adaptado, en forma adyacente al ex convento, el Teatro de la Ciudad San Francisco.

El conjunto del ex convento franciscano incluye en sus áreas adyacentes edificios del siglo XIX con relativo valor patrimonial. La Escuela Primaria Vicente Guerrero, llamada popularmente las *casas coloradas*, es una antigua casona de piedra roja. El Archivo General del Estado tiene fachada de piedra cantera, incluye frontones sobre los vanos y balcones con herrería de la época. El Colegio de Hidalgo es un edificio neoclásico con fachada en dos cuerpos divididos por cornisas, también tiene frontones sobre sus vanos. El Museo de Minería es un inmueble ecléctico, con dos cuerpos entre las cornisas de la fachada y tres balcones, dos de ellos sobresalen

[21] Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional de Antropología e Historia, *Ex convento de San Francisco*, México, CONACULTA-INAH, 2013 [texto sin numeración de páginas].

[22] *Ibídem.*

sostenidos por ménsulas, mientras que el central tiene balaustras y un arco ornamental de medio punto.[23]

Al norte del centro histórico se ubica la Plaza de la Constitución, cuyo elemento central es una estatua del padre de la patria, Don Miguel Hidalgo y Costilla, construida en 1888 con mármol italiano. Al norte de la plaza se ubica la Iglesia de Nuestra Señora de la Asunción, edificada entre 1647 y 1719, con fachada lisa, escalonada y desproporcionada que no define ningún estilo arquitectónico. Al poniente de la plaza se ubican unos portales formados por arcos de medio punto de cantera, construidos en el siglo XVI, hoy en día albergan comercio básico y popular. Al oriente de la plaza se ubica un edificio en desuso del siglo XIX que fue palacio de gobierno, congreso del estado y presidencia municipal de Pachuca de Soto. Su estilo es francamente clásico, con capiteles jónicos en el nivel superior y con un escudo nacional liberal en el pretil central. Fuera del perímetro norte de la plaza, entre otros edificios neoclásicos del siglo XIX, se ubica un edificio en desuso denominado las *cajas reales*. Parece un castillo español con fachada de piedra al desnudo, parapetos y torres con almenas.[24]

El parque principal de Pachuca de Soto es la Plaza Independencia, donde fue construido el reloj monumental entre 1904 y 1910 para celebrar el centenario de la independencia de México. Se trata de una torre de cantera estilo neoclásico con cuatro cuerpos bien delimitados y una capaceta de cobre. En cada cara de la torre, figuras femeninas de mármol representan cuatro hechos del primer siglo de la historia nacional: la libertad (1810), la independencia (1821), la constitución (1857) y la reforma (1859). Al poniente de la plaza se localiza el Hotel Independencia (antes Hotel Grenfell), cuya planta baja del siglo XVIII funcionó como estación de diligencias, aquellas que cubrían el servicio a la ciudad de México. A un costado del hotel, la sucursal del Banco BBVA Bancomer ocupa un edificio de cantera café completamente acorde con el estilo neoclásico del reloj monumental. Sus detalles son: columnas estriadas, capitel corintio, friso detallado con vegetales y frontón decorado con ramas y medallón ovalado.[25].

En las calles contiguas a la Plaza Independencia se localizan otros edificios con relativo valor patrimonial. El más importante es la Rectoría de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, cuya fachada resultó de la remodelación que en 1875 se le hizo al antiguo Hospital y Convento de San Juan de Dios (1725). La Escuela Primaria Justo Sierra, construida a principios del siglo XIX para ocuparse como oficinas mineras, es un edificio de ladrillo rojo cuyos torreones le dan un aspecto medieval. El Templo Metodista Episcopal, edificado entre 1882 y 1900, conserva estilo neogótico y neorománico a base de canteras blancas y amarillas. En su

[23] Colegio de Arquitectos de Hidalgo A.C. 2010-2012, *op. cit.*

[24] *Ibídem.*

[25] *Ibídem.*

interior la planta baja es usada como salón social y la planta alta como templo, el entrepiso es de viguería de madera sobre columnas estriadas de fierro. A un costado y con características similares a éste último, la Escuela Julián Villagrán presenta vanos con claves y rodapié de piedra.[26]

El Foro Cultural Efrén Rebolledo, de inicios del siglo XX, tiene pilastras de orden jónico monumental y unos balcones que destacan en especial por sus herrerías. En su interior, la modernidad aflora en sus mosaicos, barandales, ménsulas y láminas acanaladas. Los edificios de la Fundación Rafael Herrera Cabañas y de la antigua clínica minera (la última en desuso), ambos del siglo XX, son de estilo ecléctico pues combinan elementos clásicos con el Art Decó. La casa francesa en desuso de la calle de Zaragoza, con arquitectura reminiscente del siglo XIX, tiene en su tercera planta un tejaban y ventanas de medio punto con frontones triangulares. El edificio del Monte de Piedad, construido en 1905, tiene cierta monumentalidad que integra capiteles con detalles en cantera, columnas cilíndricas estriadas, arco de medio punto en su acceso y ventanas rectangulares con ornamentación. El antiguo casino español, construido en el siglo XX pero con detalles del siglo anterior, fue dotado de ventanas enmarcadas que posteriormente reprodujeron los edificios contiguos para caracterizar la arquitectura del centro histórico. Se suma a los anteriores el edificio La Palanca, construido en estilo Art Decó.[27]

La plaza Pedro María Anaya, pese a sus escasas dimensiones, conserva su jerarquía por servir de acceso a la presidencia municipal de Pachuca de Soto en su lado norte. Ésta última es denomina tradicionalmente la *Casa Rule*, por haber servido de residencia a un extranjero con ese apellido que durante el siglo XIX construyó el camino de Pachuca de Soto a Mineral del Monte. La construcción es de tipo francés en tres niveles, con tejaban y claraboyas en el tercer nivel, ventanas enmarcadas con cantera y un balcón central con herrería artística. El inmueble de oficinas ubicado al oriente de la plaza, de aristas de ladrillo y arco de medio punto como acceso, complementa el conjunto.[28]

La inclusión del centro histórico de Pachuca de Soto en la lista del patrimonio mundial de la UNESCO, para cumplir los anhelos de diversas organizaciones culturales locales, enfrenta dos niveles de selección. El primero de ellos está a cargo del INAH y de la Secretaría de Educación Pública (SEP), pues es facultad de los gobiernos nacionales que han ratificado la convención del patrimonio mundial (1972) proponer sus bienes para conseguir el reconocimiento de la UNESCO. El procedimiento involucra cuatro etapas en ejercicios anuales: la valoración interna, la presentación de expedientes técnicos, la evaluación por expertos de

[26] *Ibídem.*
[27] *Ibídem.*
[28] *Ibídem.*

UNESCO y la aportación de información adicional.[29] Según un perito del Centro INAH Hidalgo (7 de mayo de 2013), hasta mayo de 2013 no había una promoción para la inclusión del centro histórico en la lista del patrimonio mundial. Lograrlo se percibe complicado pues su arquitectura no cubre características de excepcionalidad y autenticidad, *se pasó a una cultura racionalista-funcionalista*. En consecuencia se considera un proyecto a mediano plazo, la legislación local se ha dirigido a incrementar las medidas de protección y conservación para lograr una zona de interés cultural.

El segundo nivel de selección se relaciona con las políticas de la UNESCO. En cuyo caso, según la titular del Departamento de Cultura y Patrimonio Mundial de la SEP (25 de abril de 2013), en la lista de la UNESCO hay una sobrerrepresentación de bienes culturales sobre los naturales y los mixtos, por lo que las políticas se orientan hacia un equilibrio. Es decir, actualmente la UNESCO está desalentando la inscripción de bienes culturales para nivelarlos numéricamente con las otras dos clasificaciones, lo que afecta temporalmente la promoción del centro histórico para ser inscrito en la lista del patrimonio mundial.

En el caso de los bienes intangibles del patrimonio privado, la ciudad de Pachuca de Soto cuenta con tres marcas reconocidas localmente. Los helados tradicionales y lácteos *Santa Clara* constituyen una cadena de expendios, varios de ellos en el centro histórico, que evolucionaron a partir de un establo instalado en 1924 con 17 vacas criollas.[30] El *Café Madero* es una cadena de restaurantes con panadería y comida mexicana que surgió a partir de un pequeño establecimiento ubicado en la zona de hospitales de Pachuca, ésta última desarrollada entre 1975 y 1978. Las prendas alusivas al *Club Pachuca*, equipo de primera división de la liga mexicana de fútbol, son populares entre la afición. La camiseta a rayas negras y blancas fue adoptada desde la década de los veinte, los colores cambiaron azul y blanco en la década de los setenta, el escudo integra como figura central al reloj monumental de la Plaza Independencia.

Las manifestaciones gastronomías hidalguenses que se encuentran en Pachuca de Soto se refieren al pulque, la barbacoa, los escamoles, los chinicuiles y los pastes. El pulque es un licor alcohólico que resulta de la fermentación del aguamiel, el néctar del maguey (*agave salmiana*). La producción del aguamiel, cuyo método ha permanecido prácticamente intacto si lo comparamos con los relatos de Motolinia (1482-1569), requiere del retiro del capullo central del agave para conformar en su lugar

[29] Secretaría de Educación Pública, Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), *El patrimonio de México y su valor universal*, México, INAH, 2011, pp. 18-19.

[30] Santa Clara, *Historia*, www.santaclara.com.mx, recuperado el 10 de abril de 2013.

una concavidad donde se concentra el néctar y se le explota durante dos o tres meses. Alexander von Humboldt (1769-1859) agregó que la producción diaria de aguamiel eran *unos ocho cuartillos, tres al amanecer, dos al mediodía y otros tres en la tarde*. La extracción del aguamiel se realiza con un acocote, una especie de guaje alargado y hueco a través del cual se succiona con la boca para vaciar su contenido en recipientes de recolección.[31]

Los indios prehispánicos llamaban al maguey *meyahuel* o *metl*, al aguamiel *octli*, al pulque *neutli*, y al cosechador hasta la fecha se le denomina *tlachiquero*. Los españoles conquistadores aportaron la denominación pulque (pulcre), por creer que era una bebida distinguida y pulcra. Motolinia describió que el proceso de fermentación incluía el hervido del pulque en tinajas, además de que al final se le practicaba un curado con *raíces que los indios llaman cepatli, que quiere decir medicina o adobo de vino*. Humboldt hizo notar posteriormente, como variante para acelerar la fermentación, la adición de *un poco de pulque añejo y ácido, con lo que se concluye de hacer el licor en tres o cuatro días.*[32]

El pulque generó varias leyendas entre la población indígena prehispánica. La más popular dice que fue inventado por *Mayahuel*, la Diosa matrona de los 400 pechos que amamantaba a sus hijos, entre ellos *Ome Tochtli* (Dios del pulque). Se decía que *Mayahuel* fue la primera que agujereó el maguey para que escurriera el aguamiel, mientras que a otras divinidades como *Tlantecatl* y *Tepoztecatl* se les atribuyó el curado con raíces y frutas. Otra leyenda, de origen tolteca, dice que el noble *Papantzin* descubrió en sus jardines unas ratas que se alimentaban y bebían de un maguey, experimentando gran alboroto. *Papantzin* envió a su hija *Xochitl* a que le convidara aguamiel al Rey *Tapancaltzin*, con el tiempo este último desposó y tuvo un hijo con la primera. *Meconetzin*, el hijo del maguey, gobernó incorrectamente por su vicio a la embriaguez.[33]

El pulque ha generado algunos derivados, mezclado con jugo y cáscaras de piña se obtiene el *tepache*, mientras que combinado con tunas y otras frutas se logra el *colonche*. Del maguey mismo también hay derivados, el vástago puede masticarse como fruta dulce denominada *quiote*, la penca tostada produce un caramelo achicalado llamado *mezcal*. El pulque y el maguey han resultado providenciales para regiones marginadas como el Valle del Mezquital en el Estado de Hidalgo, el aguamiel ha sustituido a la leche para la crianza en familias rurales sin ganado, además el pulque siempre se ha recomendado a las personas con problemas de nutrición pues su valor alimenticio es equiparable al de la carne. En contraste, el

[31] Heriberto García, *Cocina prehispánica mexicana*, México, Editorial Panorama, 1988, pp. 59-61.

[32] *Ibídem*, pp. 59-62.

[33] *Ibídem*, pp. 69.

exceso en el consumo del pulque era considerado como *raíz y principio de todo mal y de toda perdición,* esos excesos fueron aprovechados por el gobierno colonial español para incrementar sus ingresos por la vía de los impuestos.[34]

En el México independiente, después de 1850, los hacendados pulqueros empezaron a desplazar económicamente a las familias mineras, conformando así la nueva aristocracia de principios del siglo XX. En el paisaje rural de esa época aparecieron grandes comunidades de jornaleros que recolectaban el aguamiel en cueros de cerdo. Hacia nuestros días, la pulquería constituye el establecimiento popular para el consumo social de pulque. Es un lugar propicio para los juegos de cartas y para la práctica del albur.

La barbacoa mexicana está basada en un sistema de cocimiento por calor directo en *horno bajo,* inventado por el indígena prehispánico. En el procedimiento maya original, se formaba un hoyo en la tierra y su base se llenaba de leña, sobre ésta última se colocaban planchas de piedra que se calentaban a grandes temperaturas. Encima de las piedras se ponía la carne a cocinarse cubriéndose todo con leña y hojas frescas, principalmente de plátano silvestre, para contener la evaporación de los líquidos de la carne. En la barbacoa prehispánica la carne a cocinarse era de las especies disponibles en América, como el guajolote. Hoy en día la barbacoa hidalguense se hace principalmente de borrego, especie introducida por la migración judía al Estado de Hidalgo, aunque también se prepara de pollo. Otras adaptaciones del sistema de cocción maya fueron el cubrir la carne con pencas de maguey y vaporizarla con pulque, además de servirla con salsa borracha.[35]

Los escamoles son huevecillos o larvas de la hormiga (*liometopum apiculatum*). Son abundantes pues la hormiga reina puede poner 340 huevecillos al día, lo que equivale aproximadamente a un huevo por minuto. Para el indio prehispánico esta abundancia cubría sus necesidades alimenticias, lo cual contrasta grandemente con la preparación actual de los escamoles, tipo gourmet, freídos en mantequilla con cebolla y epazote. Otro manjar hidalguense es el gusano rojo de maguey, llamado *chinicuil* o *tecol* (*hypopta agavis*). Vive en las pencas del maguey y puede criarse con facilidad, el evangelizador colonial Fray Bernardino de Sahagún (1499-1590) describió en sus escritos que los antiguos mexicas comían *chinicuiles* con chile.[36] Hoy en día se consumen asados en tacos.

Los pastes son panes rellenos de distintas combinaciones de ingredientes. Fueron introducidos en la región de Pachuca de Soto durante la migración minera inglesa de principios del siglo XIX. En 1830 el *cornish pasty* medía de

[34] *Ibídem*, pp. 59-68.
[35] *Ibídem*, pp. 75-76.
[36] *Ibídem*, pp. 42-44.

25 a 30 centímetros y regularmente se rellenaba de papa, poro y pescado. En su adaptación a la cocina mexicana fue reducido aproximadamente a la mitad de su longitud y a la cuarta parte de su volumen. Los rellenos cambiaron a dos opciones, papa con carne (preparada con cebolla y perejil) y frijol con chorizo. Para diferenciar esas dos opciones, los de papa con carne hasta la fecha tienen una trenza por un costado y los de frijol con chorizo la tienen al centro. Esa trenza originalmente servía para que los mineros agarraran el paste sin contaminarlo con sus manos sucias, de tal modo que se desechaba la parte que tocaban. En la actualidad los pastes han sido adaptados como comida rápida. Sus rellenos son ahora más diversos: papa con pollo, papa con atún, mole rojo, mole verde, tinga, salchicha con jamón y queso, rajas con crema y pollo, chorizo con queso y pollo a la crema. Otra variedad de pastes se rellenan con postres: piña, arroz con leche, budín y manzana.

Los deportes del contexto hidalguense se refieren a aquellos que llegaron a México a raíz de la migración minera inglesa y otros del contexto regional pachuqueño. Los primeros son el fútbol, el golf, el cricket y el tenis. Se dice incluso que Pachuca de Soto fue el primer lugar en México donde se jugaron esos deportes, aunque en realidad eso no está documentado. El arraigo actual del fútbol obedece a dos hechos palpables, el equipo local de primera división de la liga mexicana de fútbol fue fundado en 1901 con el nombre de *Pachuca Athletic Club,* hoy como Club Pachuca tiene una afición consolidada. El otro hecho concreto obedece a la existencia en Pachuca de Soto del salón de la fama del futbol, inaugurado recientemente, en donde se honran a los futbolistas miembros del salón y se cuenta con algunos juegos como atracción secundaria del lugar.

La charrería es considerada deporte nacional mexicano, se practica regularmente en todo el Estado de Hidalgo, desde los lienzos charros localizados en las cabeceras municipales hasta ruedos improvisados en comunidades menores. Sin embargo, la difusión de sus programas es muy limitada, se intuye que la actividad no ha sido pensada como atractivo turístico. Un atractivo regional más concurrido son los parques naturales cercanos a Pachuca de Soto, destacando entre ellos *Peñas Cargadas* y *Mineral El Chico*. El primero es un área abierta para acampar sin servicios, el paisaje se caracteriza por sus extraordinarias formaciones rocosas a base de peñascos suspendidos uno sobre otro.[37]

Mineral El Chico es un parque nacional de 2 mil 739 hectáreas donde se practica el campismo, la escalada en roca, el ciclismo de montaña, la pesca y el cañonismo. El parque tiene como recurso forestal oyameles (*abíes religiosa*) y seis de los nueve géneros de coníferas existentes en México (entre ellos el *juniperus montícola* y el *taxus globosa*). Los valles

[37] Expedición, "31 estados, el Distrito Federal y más de 200 destinos para acampar", *Expedición*, número 59, año 10, febrero-marzo 2013, p. 39.

destinados para acampar son 16, los principales son *los enamorados*, *los conejos*, *tlaxcalita*, *escuela de roca* y *los españoles*. La escalada en roca se practica en peñas como *el cuervo y el mirador* (grado 9+), *las ventanas* (grados 8 a 10+), *las monjas* (grados 9 y 10) y *la muela* (varios grados). Las rutas de ciclismo generalmente parten del pueblo Mineral El Chico. La pesca se practica en la presa *El Cedral* y en el río *El Milagro*. El cañón *Paraíso Escondido* tiene en su interior cascadas y pozas de agua, además de permitir en sus paredes la práctica de rapeles hasta de 27 metros.[38] Según las políticas de la UNESCO, y en la opinión de un perito del Centro INAH Hidalgo (7 de mayo de 2013), *Mineral El Chico* es una opción sumamente viable para ser incluido en la lista del patrimonio mundial por ser una zona integrada con valor natural.

Las artesanías se integran a una amplia gama representativa de las localidades del Estado de Hidalgo. Pese a su gran variedad, se considera que su distribución comercial ha sido exigua a través de la Casa de las Artesanías del Estado de Hidalgo (Hidarte), un organismo descentralizado del gobierno del Estado de Hidalgo cuya sede es cercana al centro histórico. En una visita a la sede de Hidarte, Tenango de Doria destaca por sus bordados coloridos en prendas de manta como camisas, rebosos, cortinas, cojines, pantalones, vestidos, tenangos[39] y quexquémetl.[40] Los motivos bordados son generalmente escenas de la vida rural. El Cardonal aporta prendas de lana como quexquémetl, cotorinas[41] y jorongos.[42] Jaltocán produce vestidos que se cortan, cosen y bordan a mano. Chililico es fábrica rural de objetos de barro y muebles de madera de encino. Huasca de Ocampo es famoso por su barro vidriado de seis puntos, un acabado especialmente brillante para las cazuelas, ollas y vajillas. Carpinteros tiene máscaras de madera, bateas decoradas y sonajas.

Santiago de Anaya contribuye con artículos de ixtle, estropajos corporales y faciales, cepillos corporales y para el pelo, porta celulares, jaboneras, rebosos. Otros artículos son gastronómicos, salsas de xoconostle[43] y de chiltepín,[44] licores de xoconostle y de maguey, así como mermeladas de kiwi con nopal. Villa de Tezontepec participa con artículos de piel de borrego como abrigos, bolsas, zapatos, cinturones y hasta baúles. Tecozautla aplica el mimbre en muebles de sala y artículos menores como papeleras, tortilleras y botes de basura. Otro producto de la región

---

[38] Expedición, "El Chico, acampando en bosque", *Expedición*, número 15, año 3, enero-febrero 2005, pp. 86-95.

[39] Los tenangos son manteles o carpetas de mesa bordados.

[40] El quexquémetl es una prenda destinada a abrigar el torso de las mujeres indígenas a manera de manto cerrado.

[41] Las cotorinas son abrigos típicos de lana pura.

[42] Los jorongos son equivalentes al quexquémetl en la ropa del hombre indígena.

[43] El xoconostle (*opuntia joconostle*) es una tuna agria.

[44] El chiltepín (*capsicum annum*) es un chile pequeño y sumamente picante.

de Tecozautla es el vidrio soplado aplicado en floreros, copas, vasos y esferas decorativas. Tizayuca agrega a esta lista cazuelas ornamentadas con paisajes representados al popotillo.

Ixmiquilpan, en su Barrio El Nith, hace realidad los artículos de madera de enebro con incrustaciones de concha de abulón, las piezas van desde instrumentos musicales hasta auxiliares de escritorio. El Cerro de las Navajas provee de piedra de obsidiana que los artesanos locales transforman en ornamentos con forma de pájaros y tortugas, o bien como cuchillos prehispánicos reminiscentes. Tasquillo promueve sus licores de granada, así como sus mermeladas de higo y de chabacano. Tulancingo suministra pomadas para dolores musculares, cólicos menstruales, rozaduras de bebé, sales para baño y cremas para diferentes tipos de piel. Zacualtipán, en su comunidad de Tlahuelompa, cuenta con campanas en todos los tamaños. El centro histórico de Pachuca de Soto, específicamente el Hotel Independencia, es el marco donde se comercializa el fierro forjado en artículos decorativos como bases para lámparas, velas, llaves y garrafones de agua.

Conclusiones

El desarrollo turístico del centro histórico de Pachuca de Soto a través de la aplicación del principio de subsidiariedad y del dualismo entre gobernanza y bienes intangibles se percibe aún distante. No obstante, menudas potencialidades han motivado a los autores para tomarlo como un reto desde la academia y el servicio público.

La subsidiariedad no ha orientado todavía la planeación municipal moderna. La incursión del Ayuntamiento de Pachuca de Soto como prestador directo de servicios turísticos constituye el avance competencial del gobierno local dentro de la lógica subsidiaria. No es lo deseable, es un remedo de otras integraciones intergubernamentales más consistentes de base material, como es el caso de las obras de remodelación de la imagen urbana en el centro histórico. Hay indicios de que la autoridad turística municipal está intentando la asociación intergubernamental estratégica, sin encontrar eco en los niveles gubernamentales estatal y federal. Entre esos órdenes, tal como sucede en la totalidad de la operación federal mexicana, el gasto federal descentralizado es una actividad avasallante que distrae la planeación intergubernamental.

Si para los tres órdenes de gobierno la evaluación operativa es exigua, la subsidiaria simplemente no existe ni está por llegar. El desempeño del gobierno estatal resulta inconsistente para la causa subsidiaria, su capacidad de asociación es nula tanto interorganizacional como intergubernamentalmente. La propuesta obligada determina la formación de los funcionarios locales para que éstos asuman una función netamente

estratégica. En cuyo caso, una opción es propiciar la concesión de los servicios turísticos que prestan directamente, o bien, cubrir la doble función si eso es posible. La autoridad estatal necesariamente debe intervenir en cuanto a dar congruencia regional a las estrategias locales, debe pasar de su actual desempeño fraccionado a otro colaborativo y coordinado.

La gobernanza no se ha implantado para beneficiar el desarrollo corporativo. A nivel local el avance tangible es la *Alianza Turística*, una asociación parcial de prestadores privados de servicios turísticos que se organizan para promoverse mutuamente mediante descuentos. A nivel estatal se mantienen relaciones clasificadas a través de tradicionales organizaciones que como grupos de interés reaccionan a las regulaciones gubernamentales, o bien, mediante programas de beneficios sectoriales aparentes. En ambos casos, el estatal y el municipal, sus esquemas excluyen algunos prestadores de servicios como es el caso de los bares. En un contraste objetivo, las formas de organización corporativa no privilegian un debate estratégico ni desarrollan acciones gerenciales consecuentes. Las ideas o necesidades de los actores privados no son gestionadas por el gobierno local, mientras que el gobierno estatal las procesa a manera de quejas.

La explicación, no así justificación, puede darse en cuanto a que los prestadores de servicios turísticos son en su mayoría agencias gubernamentales y, en esa inercia, no se ha llegado al punto de inflexión a partir del cual se ceda a los actores corporativos mayor protagonismo del desarrollo turístico. La propuesta es formar también a los funcionarios locales en el marco de la gestión pública, en el ánimo de sustituirle la idea de un desempeño exclusivo basado en la acción material directa. Se deberá activar consecuentemente al gerencialismo, de tal modo que se pluralice tanto en integrantes como en estrategias colaborativas a la *Alianza Turística*. En esa misión, se deberán solventar los estímulos y aprendizajes colectivos que han hecho falta en el proceso.

Los bienes intangibles se perfilan como recursos suficientes y en espera de su aprovechamiento estratégico. Las alternativas deben derivarse de la articulación entre las ventajas competitivas, el aprovechamiento corporativo y las preferencias de los visitantes (*stakeholders* primarios). Según las principales razones por las que se visita Pachuca de Soto, aportación de los autores en el presente trabajo, las seis opciones principales en orden de importancia deben ser: 1) la evolución constante de los museos, incluyendo ahora las *minas-museo* y las antiguas haciendas que recreen el *sistema de beneficio de patio*; 2) las manifestaciones deportivas en el centro histórico a través de presentaciones o desfiles de futbolistas, charros y la comercialización de sus prendas deportivas; 3) la proyección del parque nacional *Mineral El Chico* como nueva propuesta para la lista patrimonial de la UNESCO, a manera de atracción deportiva regional; 4) la

remodelación de la imagen urbana, ahora como un entorno capitalizable para el encuentro familiar; 5) la vigorización cultural que resuelva la continuidad de la actividad teatral, la distribución popular de las artesanías y la disponibilidad gastronómica, destacando el pulque y sus derivados; y 6) el énfasis en incrementar la información turística, construir una nueva actitud turística y alcanzar plenamente la identidad turística.

Bibliografía

Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional de Antropología e Historia. *Ex convento de San Francisco*, México, CONACULTA-INAH, 2013.

Colegio de Arquitectos de Hidalgo A.C. 2010-2012. *Rutas turísticas centro histórico*, México, CAH, 2012.

Expedición. "El Chico, acampando en bosque", *Expedición*, número 15, año 3, enero-febrero 2005.

Expedición. "31 estados, el Distrito Federal y más de 200 destinos para acampar", *Expedición*, número 59, año 10, febrero-marzo 2013.

García, Heriberto. *Cocina prehispánica mexicana*, México, Editorial Panorama, 1988.

Instituto Estatal del Transporte. *Consideraciones del anteproyecto para el programa municipal de conservación, preservación y desarrollo del Centro Histórico de Pachuca*, México, IET, 2011.

Instituto Municipal de Investigación y Planeación. + *ideas 1 estrategia, programa estratégico del centro de la Cd. de Pachuca de Soto*, México, IMIP, 2003.

Instituto Municipal de Investigación y Planeación. *Catálogo de proyectos para financiar por medio del Fideicomiso para Coadyuvar al Desarrollo de las Entidades Federativas y los Municipios,* México, IMIP, 2009.

Instituto Municipal de Investigación y Planeación. *Ficha técnica número de folio 53, nombre del proyecto: Reglamento del Centro Histórico de la Ciudad de Pachuca de Soto*, México, IMIP, 2009.

International Institute of Administrative Sciences, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., Grupo Latinoamericano por la Administración Pública**.** *Carta Mérida*, México, IIAS, INAP, GLAP, 2012.

Kudo, Hidoko, *Towards sustainable tourism: how to harmonize conservation of cultural heritage and natural resources with promotion of tourism, form Italian cases*, México, IIAS 2012 International Congress, Mérida Yucatán, 18-22 June 2012.

Menes, Juan. *Pachuca: un tiempo y un espacio en la historia*, México, Ayuntamiento de Pachuca, 2010.

Módulos de Información Turística**.** *Oficio No. 0027*, México, Gobierno del Estado de Hidalgo, Subdirección de Campañas Publicitarias, 2013.

Santa Clara. *Historia*, www.santaclara.com.mx, recuperado el 10 de abril de 2013.

Secretaría de Educación Pública, Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH). *El patrimonio de México y su valor universal*, México, INAH, 2011.

Servicios de Asesoría y Estudios Técnicos Ingeniería y Arquitectura. *Anteproyecto para el programa municipal de conservación, preservación y desarrollo del Centro Histórico de Pachuca*, México, SAETIA, 2011.

Secretaría de Turismo. *Atención a la solicitud de información No. 0002100054512, 13 de noviembre de 2012*, México, SECTUR (Dirección General de Comunicación Social, Unidad de Enlace), 2012.

Sun, Tao; Zhai, Lei; Wu, Fan; Zhou, Yang. *Constructing "our Sanya": continuous improvement of public services and collaborative engagement of social governance*, México, IIAS 2012 International Congress, Mérida Yucatán, 18-22 June 2012.

Revista de Administración Pública

INAP

Democracia, gobernabilidad y ciudadanía en los gobiernos locales

Jaime Espejel Mena*

Introducción

El carácter específico que adquiere hoy en día el Estado en su dinámica convencional, junto al problema de gobernabilidad en nuestros días y contextos políticos, reclama abordar la discusión del Estado, de la democracia y de la llamada crisis de gobernabilidad desde una perspectiva dinámica e institucional, no desde el aspecto formal o normativo. Los problemas y retos en materia de modernización, democratización, gobernabilidad, institucionalización y reforma del Estado, son un imperativo si asumimos que a nuestros gobiernos se les complica introducir cambios, reformas o innovaciones en el sistema y al mismo tiempo, mantener la legitimidad obtenida a través del ejercicio o gestión, en un clima de incertidumbre, agotamiento institucional y deterioro de los gobiernos locales.

El estudio del Estado, del gobierno y de la sociedad permite explicar la cuestión de la ingobernabilidad de nuestra democracia. La crisis de gobernabilidad se gesta, sobreviene y desarrolla desde el momento en que dichas instituciones no cumplen a cabalidad con su función, y a esto hay que agregar lo desgastado del gobierno local, de la representación y formas de participación, de los ingresos del Estado, el aumento considerable de la corrupción y su corolario, que se expresa en el deterioro general de las mismas instituciones y de los niveles de vida, así como de las expectativas.

La democracia como gobernabilidad implica, en un primer momento, establecer una revisión periódica del papel interventor del Estado, por ser éste el principal factor de estabilidad y desarrollo democrático.

* Doctor en Administración Pública, profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México, en el Centro Universitario Zumpango.

En un segundo punto, de forma simultánea al estudio del papel del Estado en la conformación de un ambiente de estabilidad, crecimiento, desarrollo, orden y gobernabilidad merece especial atención el papel y funciones cumplidas tradicionalmente por sus ámbitos de gobierno, como instancias y que son fundamentales para la transición, democratización, liberalización y para la propia gobernabilidad.

Abordamos las ideas desde un conjunto de evidencias comunes, desde la comparación de las diferencias de las estructuras, instituciones y agencias del gobierno, no se presentan estudios de caso a manera de tipos ideales. Se trata de un esfuerzo por explicar la democracia y la gobernabilidad en el gobierno. Los cambios institucionales son producto de un cambio en los actores, en la socialización y en la propia cultura; es decir, en el ambiente, en la cultura y en los valores, respectivamente. Partimos del supuesto de que los problemas de ingobernabilidad que enfrenta nuestro gobierno y la fragilidad de la democracia, tienen su origen en un gobierno local débil, en la ausencia de derechos civiles y cívicos, y de asociaciones que los representen genuinamente, es decir, en un quebrantable capital social, sin menoscabo de la llamada crisis de partidos políticos, desde el momento en que dichas organizaciones han dejado de dar respuesta eficiente y procesar las demandas que la sociedad le hace al Estado.

Democracia y gobernabilidad

La democracia por su misma dinámica y libertades, tiene fallas e imperfecciones que la hacen vulnerable, pero que a la vez dejan abierta la posibilidad para su perfeccionamiento. Más aún, si buscamos eficiencia, eficacia decisional o crecimiento y desarrollo económico, una dictadura puede aportarla en mayor medida. El precio de la democracia puede ser la mediocridad. En Estados con instituciones débiles la apertura a la participación política, a través de instituciones expresamente electorales puede desestabilizar a los sistemas políticos. Para Huntington,[1] el incremento de los procesos de participación política acompañados de la ausencia de la modernización de las instituciones daría lo que él denomina transición autoritaria.

La democracia como un tipo de régimen político mantiene una serie de vínculos empíricos que lo hacen más o menos democrático, por la forma de su actuar político hacia el conjunto de normas electorales y hacia la respuesta de las demandas sociales, es decir, por la procuración de una estabilidad o gobernabilidad democrática.

Un régimen democrático es vulnerable por ser democrático: “cuando muchos son los protagonistas, muchas las estructuras, muchos los procesos que deben actuar y ser democráticos, su sintonía no siempre es

[1] Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1992, pp. 13-91.

fácil y su armonía no se da jamás por descontada. Siendo así, tendríamos que en la democracia es siempre posible que alguna cosa no vaya por el camino indicado".[2]

Dentro del funcionamiento del Estado, la gobernabilidad hace alusión a una situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables a la acción de gobierno, de caracteres medioambientales o intrínsecos a ésta, es decir, una situación que quedará asegurada en la medida que un gobierno pueda simultáneamente mantener la legitimidad y promover el desarrollo.[3] La gobernabilidad no implica sólo la capacidad de gobernar efectivamente, sino además implica la calidad de la interacción que establece con los actores sociales. La gobernabilidad sería, entonces, altamente democrática y horizontal: esta visión sostiene que la gobernabilidad es apoyo de los actores sociales, consenso democrático y escenarios que permitan la condición de gobierno.[4]

Por lo tanto, la gobernabilidad no es igual a la gobernabilidad democrática. Esto es, la gobernabilidad como concepto más abstracto significa, en un primer momento, la capacidad de gobernar y que las decisiones de las autoridades políticas sean acatadas. Lo que es lo mismo, que exista una relación de dominación y que esta perdure. Como sostenía Weber,[5] toda relación de dominación está basada en la creencia de que el mandato de las autoridades debe ser acatado porque de alguna manera es legítimo. La dominación es llevada a cabo y mantenida por la fuerza y la violencia, pero éstas no bastan sino que debe haber un componente de legitimidad, de aceptación. Si esto no sucede, resulta imposible aplicar la fuerza de manera constante y sobre todos los dominados, pues la dominación sería inestable. No importa a nuestros efectos en qué está basada esa legitimidad, lo que importa es que de hecho existe en todos los sistemas políticos. De esta manera, asegurar la gobernabilidad de un sistema político con un régimen autoritario puede implicar asegurar mediante la fuerza el sometimiento de un grupo de personas a otro, sin que en esto importen las relaciones democráticas y consensuales con los actores sociales. Por ello es importante distinguir varios conceptos de menor escala de abstracción como gobernabilidad autoritaria y gobernabilidad democrática. La gobernabilidad democrática es más compleja, requiere, de la satisfacción de otros requerimientos como la representación, la *accountability* vertical y horizontal. De manera que garantizar la gobernabilidad democrática significará conseguir apoyos y, por ende, satisfacer demandas y formar consensos democráticos.[6]

---

[2] Gianfranco Pasquino, *La democrazia exigente*, Bolonia, Il Mulino, 1997, p. 101.

[3] Xavier Arbós y Giner, Salvador, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, México, Siglo XXI, 2005, pp. 6-8.

[4] *Ibíd*; pp. 51-65.

[5] Max Weber, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1998.

[6] Robert Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnós, 2002.

La gobernabilidad democrática representa a la democracia en funcionamiento, la misma que se planteará como la matriz social de la ciudadanía y de la igualdad política.[7] Es decir, ésta se establece como la capacidad institucional para asegurar el ejercicio de los ciudadanos. En este sentido la gobernabilidad, se constituye gracias a la acción desarrollada de los partidos y el Estado.

La gobernabilidad, como situación y condición real de nuestros gobiernos, se torna un fenómeno problemático, debido en gran medida a los factores que intervienen en la conformación de una cierta legitimidad que, sumada a un también cierto nivel de efectividad por parte del gobierno, nos permite hablar de condiciones de orden y buen funcionamiento del Estado, sin olvidar que no podemos limitar la discusión en torno a la gobernabilidad exclusivamente al conjunto de reglas de juego formales.[8]

De ahí que la gobernanza se desempeña dentro de un contexto altamente político caracterizado por múltiples valores que presionan a quien toma decisiones. Se entiende así que la política no sólo es un fenómeno general y típico de cualquier organización, sino que también es un fenómeno macro-social de correlación y distribución de poder tanto en los ámbitos de gobierno como en los grupos de presión que afectan indudablemente la toma de decisiones en las organizaciones públicas dentro de un contexto democrático. Cabe recalcar que ese contexto democrático debe darse en un Estado de derecho y con un verdadero equilibrio de poderes, pues de lo contrario no se puede hablar de democracia.

La gobernanza enlaza al gobierno y a la administración pública, por lo que se define como un conjunto de procesos, condiciones, valores, capacidades y contextos cuyo objeto es crear, diseñar, implementar y evaluar diversos cursos de acción (opciones de gobierno) para atender, regular y responder a las también diversas necesidades que plantea el ciudadano. Los análisis en materia de gobernanza no pueden sustraerse a sólo ser prescriptivos: deliberadamente, al menos, deben serlo por deducción. Esta razón es la más importante para mantenerse cerca de las realidades empíricas: la prescripción no puede separarse de la descripción: la ejecución de un proyecto público es el resultado de acciones puestas en marcha por una serie de organizaciones estratégicamente interindependientes.

La gobernanza es el centro fundamental para ubicar la relación del gobierno con los ciudadanos; como está a cargo de la administración pública, se convierte en el punto básico del proceso de gobierno. Las organizaciones modernas actúan dentro del ámbito de un mundo de cambios por la convergencia de una variedad de actores cuya participación, dentro de la noción de aldea global, ejercita las influencias en su seno.

[7] Robert Dahl, *La igualdad política*, México, FCE, 2008.

[8] Douglass North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1995.

Los nuevos escenarios en los que la gobernanza se desenvuelve reclaman la distinción curricular de los niveles educativos; esto en función de los requerimientos profesionales del gobierno, es por una gama de nuevos grupos civiles colectivos cuya iniciativa privada es más participativa y las relaciones en el sector público son más complejas y estrechas.

Dentro del sistema político en sus diferentes ámbitos, se observa que la misma política tiende a transformarse; aunque lo palpable es una transformación de un modelo de hacer política. Uno de los indicadores de dicho proceso viene representado por la emergencia de nuevos actores y de nuevas pautas de acción, que por su propia naturaleza y lógica, ponen en entredicho la política institucional tradicional, encabezado por los partidos. Dicho proceso supone una reestructuración de los términos, de los marcos y de los propios universos políticos de los ciudadanos.

Los derroteros del Estado dan cuenta de la necesidad de amalgamar los cambios políticos, la forma de gobierno y su régimen administrativo, con la certidumbre de sus instituciones. Acotar la discrecionalidad del poder, de la distribución de los recursos y del acceso a la función pública, reclama de la revisión de los alcances obtenidos. No es suficiente analizar al cambio político o la reforma de las organizaciones públicas por sí mismas. El cambio político -como expresión de la alternancia política estable y duradera- y la denominada reforma del Estado -de sus organizaciones y de su administración pública- no se justifican por sí mismas, sino porque sean necesarias para garantizar el desarrollo o certidumbre de las instituciones. La institucionalidad es un imperativo irrenunciable para todos los Estados. No sólo por los evidentes errores políticos, económicos y sociales, sino porque en países de débil institucionalidad, un pacto político o nuevo arreglo institucional orientado al desarrollo, es el mejor sustituto para procurar la gobernabilidad.[9]

Desde finales de los ochenta, el gobierno municipal, es un claro ejemplo de cómo han accedido con frecuencia gobernantes venidos de partidos políticos de oposición. Esta modificación formal, resultado de sí misma de la acción de la sociedad, hace pensar en fenómenos de cambio social resultantes de la gestión pública organizada desde otra plataforma política, de una nueva forma de relación entre el gobierno y la sociedad.[10] Un nuevo arreglo institucional debe ser capaz de convocar y movilizar el consenso de un amplio espectro de fuerzas de derecha-izquierda, centro-izquierda y de centro-derecha renovados. Esto necesariamente debe incluir transformaciones significativas en el gobierno local.

---

[9] Antonio Sánchez Bernal, *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México*, México, Plaza y Valdés, 2008.

[10] Mauricio Merino, (Coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994.

Gobernanza democrática y ciudadanía

La gobernanza y gobernabilidad, son conceptos que definen nuevas prácticas de acción colectiva y nuevas formas de acción pública que ya no están basadas en la dominación o en la violencia legítima sino en la negociación y la asociación, en principios éticos y morales o en prácticas que se producen en paralelo con las instituciones clásicas. Bien sea enfatizando la relación que existe entre los derechos humanos, la democracia y la reducción de la pobreza, priorizando el rendimiento de las instituciones públicas, buscando las causas institucionales y estructurales que impiden la reducción de la pobreza internacional o bien actuando prioritariamente sobre la estabilidad de los gobiernos.

La visión optimista del cambio social considera a los ciudadanos como sujetos participativos, responsables y dispuestos a construir su propio destino. La participación social se define como un derecho humano y una necesidad apremiante para el cambio, como la participación en el desarrollo, en la necesidad de reconocer el derecho que todo ciudadano posee, en su doble calidad de individuo y miembro de un grupo de interés.[11] Esto también significa que la sociedad debe garantizarles a los ciudadanos dos cosas simultáneamente: primero, los suficientes canales institucionales que le permitan intervenir en las decisiones y actividades que afectan su condición social; segunda, el acceso a los medios y recursos indispensables para aprovechar plenamente esas oportunidades. Mills,[12] por su parte, no es tan optimista y establece una clara separación entre público y masas para explicar la acción social. En el primer caso intercambian opiniones entre sí las personas y los sectores sociales y ambos con la autoridad, en consecuencia se derivan acciones.

Quienes intervienen en este proceso son individuos conscientes que convierten sus preocupaciones personales en cuestiones sociales; desafortunadamente no son la mayoría. Por el contrario, en una sociedad de masas la realidad de los demás no puede manifestarse, no puede trascender de lo rutinario ni expresar preocupaciones personales: el individuo pierde independencia y su deseo de ser independiente. Los signos característicos de este tipo de sociedad son las inseguridad y la desorientación. Mientras el público se organiza para defender sus causas, vieja tendencia de canalizar sus demandas en la agenda de los gobiernos locales cada vez va quedando en el pasado por la ineficiencia que han demostrado; su capacidad resolutiva y de convocatoria, es claro que pierde terreno día con día.

La diferencia entre participación inducida, coercitiva y espontánea, es que la participación espontánea es la más deseable puesto que depende

[11] Blas Tomic, *Participación popular y desarrollo en la base,* Chile, Organización Internacional del Trabajo, 1987, p. 159.

[12] Wright Mills, *La élite del poder,* México, FCE, 1991, p. 59.

de la iniciativa local y del esfuerzo voluntario, además de que emula las tendencias contrarias a la participación, inherentes al apoyo externo. Al movilizar el apoyo local desde adentro, la participación espontánea fortalece la comunidad y promueve el desarrollo auténtico.

Hoy la administración pública local debe cumplir con demandas ciudadanas debido a que los ciudadanos se encuentran cada día más politizados e informados. Ya no es una sociedad silenciosa, ni pasiva y mucho menos indiferente, sino lo contrario: más activa, organizada y emprendedora. No aceptan explicaciones convencionales, evasivas reiteradas, como tampoco ineficiencias sin explicación o insuficiencias recurrentes: ahora reclaman la apertura de las instituciones estatales y gubernamentales, lo que obliga a la gestión pública a introducir cambios que sustenten un eficaz sistema de redes.

La ausencia de una administración democrática produce incredulidad y desconfianza en la población respecto a la capacidad gubernativa de políticos burócratas. Ambos, muchas veces se tratan públicamente como autointeresados, distantes del bien social y administrativamente ineficientes; en consecuencia, la población ve las estructuras administrativas del gobierno local como algo inadecuado, incluso se atacan las propias funciones del gobierno. Por eso, de manera concomitante a las propuestas legales y reformas administrativas, buscan la credibilidad de la población en cuanto a la capacidad administrativa de los gobiernos con el fin de responderle a la sociedad, además de reforzar las bases éticas y morales de la acción gubernamental.[13]

En el mundo contemporáneo las bases para una administración pública democrática tienden a ser determinadas por los derechos de control político, las obligaciones sociales claramente establecidas, los ideales y la mejor profesionalización del servicio público. Esas conquistas necesitan complementarse y diariamente destacarlas con las acciones del gobierno, es necesario también establecer el uso del poder político-administrativo dentro de los límites del bien común, además de garantizar mecanismos de participación, supervisión y control que faciliten el uso democrático del poder.

Aún son necesarias las acciones positivas del gobierno para satisfacer las demandas del interés público, utilizando adecuadamente los apoyos recibidos. En esas acciones se le exige al Estado, tanto en sus funciones tradicionales como en las de justicia y seguridad pública, sin olvidar algo sumamente interesante en el mundo de hoy para hacer más eficientes las políticas sociales, como salud o educación. Ahora se trata de perfeccionar los mecanismos con los que se formulan y ejecutan las políticas públicas, además de con los que se institucionaliza una nueva relación entre la

[13] Samuel Schmidt, *México: la nueva gobernabilidad*, México, CEPCOM, 2005.

administración y la sociedad, empero, la eficacia de implementar esas acciones depende de una adecuada comprensión y adaptación al entorno social y económico.

La administración pública municipal, a pesar de ubicarse en un contexto de mayor riqueza y conquistas administrativas, no es inmune a las presiones por más y mejores servicios. Por un lado los gobiernos tienen que enfrentar un ambiente social y económico turbulento, variable, de escasez aguda de recursos y hostil a cualquier acción administrativa consecuente con la atención de obligaciones sociales.

Por otro lado, el ambiente político democrático genera demandas y expectativas sobre una nueva administración pública, registrándose, incluso, tendencias sobre un nuevo papel del Estado en la sociedad. Se trata de tendencias verificadas a lo largo de los años y colocadas en debate público por la prensa diaria. No están constituidas por factores coyunturales que se evaporan rápidamente, sino por elementos que fabrican el molde social, económico y político en el que se constituye la administración pública moderna.

Entre los factores ambientales de mayor presión, en el sentido de una nueva configuración de la gestión gubernamental, actualmente se pueden destacar los siguientes: determinadas por formas democráticas de gestión gubernamental, nuevas expectativas sobre un desempeño eficiente y eficaz de la administración pública, demandas por más y mejores servicios por parte del gobierno, aceptación de un nuevo papel del Estado con redimensionamiento de sus funciones, presión para desconcentrar la máquina administrativa del Estado o descentralizar la gestión pública comunitaria, mayor politización de funcionarios que, como clase o grupo, articulan intereses colectivos para interferir en la política pública, presiones para reconstruir la ética en la gestión de los asuntos públicos, y demandas de mayor transparencia y responsabilidad pública en los actos de autoridades gubernamentales.

La legalidad y eficacia de la administración pública en el área social deben llevarse a cabo haciendo que el gobierno establezca lazos más democráticos con la sociedad y defina los límites y compromisos de sus funciones. De esta manera la administración pública democrática procura nuevas formas de control sobre la decisión pública, gracias a la vigilancia del proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas es posible garantizar la congruencia entre las demandas de la sociedad y los programas de gobierno.

La perspectiva democrática propone una nueva base de acción y legitimidad en la administración pública. Esa legitimidad ahora depende menos de la racionalidad legal-administrativa de origen tecnocrático y más

de las nuevas relaciones del gobierno con la sociedad, además de los compromisos con el desarrollo social, económico y político.

Ciudadanía y capital social

La ciudadanía no es solamente una condición legal o de la delimitación de los poderes estatales, del reconocimiento por parte del Estado de un conjunto de derechos y obligaciones del individuo, de un pacto político y del consentimiento de un tipo de dominación, en suma de un conjunto de instituciones civiles. Es también necesaria una historia, una cultura, una lengua o una forma de vida compartida, es necesario un sentido de pertenencia, una forma de participación, que se comparta un conjunto de instituciones cívicas. En el municipio mexicano encontramos una participación ciudadana en momentos clave de la toma de decisiones locales y una serie de redes de relaciones sociales mucho más complicadas.

La ciudadanía se constituye con los datos o antecedentes históricos planteados como la serie de vínculos entre un conjunto definido de actores sociales, las características de los vínculos como un todo tienen la propiedad de propiciar interpretaciones de la conducta social de los actores implicados. De ahí la plausibilidad manifiesta de una teoría de la sociedad civil, entendida como un entramado relativamente complejo de instituciones y conectado con una tradición histórica de varios siglos. La primacía de la ciudadanía, es la recuperación histórica del proceso de formación de un Estado democrático. La construcción de una sociedad civil es fruto y resultado de radicales transformaciones sociales, del tránsito de un sistema político autoritario a otro democrático.[14]

La ciudadanía es la tradición histórica del problemático concatenamiento de las virtudes cívicas y civiles (deliberación, participación, acción y solidaridad), y el entendimiento de un nuevo marco institucional. El horizonte de un mundo plural, abierto y ciudadano, el compromiso y necesidad de asumirlo interactúa en una generación de virtudes cívicas y civiles e instituciones en una naciente democracia liberal de derecho.

El optimismo sobre el fortalecimiento de la sociedad civil integra algunos excesos. La fórmula puede sugerir: a mayor Estado menor sociedad civil y a menor Estado mayor sociedad. Lo que pierde uno lo gana otro y a la inversa. La primera idea, se asocia a una perspectiva liberal, donde la sociedad es civil porque el individuo es autónomo frente al Estado y éste, a su vez, se aleja del individuo por su condición de Estado de derecho, mientras que la segunda, implica una existencia de la sociedad civil, a través de una acción combinada de las instituciones sociales, políticas y económicas en una esfera pública, es decir, la sociedad civil existe de

[14] Patricia López-Rodríguez e Isidro Soloaga (Comps.), *Capital social y política pública en México*, México, El Colegio de México, 2012.

manera plena cuando el Estado forma parte de una sociedad civil en el sentido uno, de lo contrario adquirirá una forma precaria o mitigada, como los regímenes totalitarios. Para esta última, el modelo corporativista es un claro ejemplo.

La formación y la experiencia compartida son dos importantes recursos para hacer ciudadanía, para hacer que las personas se ajusten a los cambios culturales: por consiguiente, es insuficiente el diseño e implementación de programas que estimulen la participación o formación de ciudadanos. Cuando hay armonía entre una estrategia, suficiente conocimiento de los problemas empíricos, entrenamiento de las personas que participan en el cambio cultural, un conjunto de normas, redes y organizaciones a través de las cuales se tiene acceso a los recursos escasos que facilitan la toma de decisiones las probabilidades de conformar un capital social que garantice la presencia de una comunidad cívica y el funcionamiento de las instituciones democráticas aumenta.

Para Bourdieu[15] las diferencias de todos los integrantes de la comunidad, que se comparten por la preocupación a través de redes o de relaciones más o menos numerosas con el ánimo de reunirse, es una clara condición indicativa de un capital social. Por otra parte, Putnam[16] sostiene que las instituciones democráticas deben ser responsables y eficientes, ser sensibles a las demandas sociales y efectivas para conseguir los objetivos planteados en un contexto con recursos escasos. Para Putnam el contexto socio/cultural en el que una comunidad se desenvuelve es producto del patrón histórico. La historia es un factor que causa la existencia de una comunidad cívica. La confianza, las redes y las normas que pueden mezclar la eficiencia social para facilitar las acciones cotidianas, constituyen al capital social y a la principal causa del funcionamiento eficiente de las instituciones democráticas.

La condición ciudadana de las actuales sociedades se debe en buena medida al funcionamiento de amplios conjuntos de redes interconectadas por redes físicas a través de un soporte telemático, en el cual circula un conjunto de valores y datos individuales y colectivos, personales y grupales, que se pretenden compartir para tratar de incidir en la toma de decisiones de carácter político, económico o social. Se comparte información y experiencias con la intención de establecer una coordinación y cooperación que permita el beneficio mutuo y con la incorporación de ciertas normas y valores formalizar los beneficios.[17] El capital social es la

[15] Pierre, Bourdieu, *Las estructuras sociales de la economía,* Buenos Aires, Manantial, 2001.

[16] Robert, Putnam, Robert Leonardi y Rafaella Nanneti, *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, New Jersey, Princeton University Press, 1993, p. 167.

[17] Félix, Requena Santos, *Redes sociales y sociedad civil*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2008.

herencia sociohistórica que se acumula de generación en generación y que permite conectar el pasado con el presente y el futuro de las sociedades, compartir una serie de vínculos, cuando los tipos de vínculos ciudadanos se amplían se puede constituir una ciudadanía. El capital social no es la ciudadanía, está relacionado o es su consecuencia.

Si se quiere lograr que un nuevo modelo funcione se deben de formar y capacitar a las personas que participarán sin que tengan que esperar instrucciones: cambiar el comportamiento de los rangos inferiores no basta. La clave para que el cambio sea exitoso está en revolucionar el comportamiento, para responder a esa complejidad, el Estado debe cambiar su modo de razonar. En lugar de tratar de cumplir pasando a una mayor especialización, debe responder a la complejidad, desarrollando la sencillez en las estructuras y en los procesos.[18]

Ordenarles a las personas que cambien no funciona. Construir una nueva cultura pública implica: cambiar las creencias, actitudes, valores y estructura de las instituciones públicas, de modo que éstas puedan adaptarse mejor a nuevas tecnologías y desafíos.

La institución está colocada como el medio donde el individuo satisface o no sus necesidades. Y es de esa satisfacción o insatisfacción de necesidades que dependerá su motivación en la tarea, su dedicación y desempeño. Pero aún hay otra dimensión potencial para utilizar los conocimientos: se trata de compartirlos con los actores que cargarán con la mayor parte de la modernización. El deseo de ser eficiente más allá del deber, produce a los ciudadanos a los que se sirve más resultados positivos. Este procedimiento de compartir conocimientos se construye sobre la base de la confianza, del trato cara a cara.

En consecuencia, el esfuerzo debe dirigirse en tres direcciones: preparación, evaluación y entretenimiento. Si queremos lograr un cambio en la forma como se toman las decisiones, tenemos que transformar primero la actitud de los miembros y sus relaciones interpersonales, un gasto exorbitante y mal conocimiento para la preparación de decisiones es motivo de gran preocupación. Hay incertidumbre y desorientación, con una cierta dosis de intuición, sobre la ética, su funcionamiento, sus responsabilidades y la rendición de cuentas. Inmersos en esa crisis de confianza y legitimidad, escasean los líderes con capacidad de dirección y voluntad para articular una nueva imagen que se ajuste a las circunstancias y tenga credibilidad externa e interna. El cambio organizacional es la capacidad de percibir y atender los cambios y sus reflejos sobre el hombre y la institución, de adaptarse a las sugerencias de los hechos nuevos y, si fuera posible, anticiparse a la llegada de los cambios, los nuevos hechos pasan a ser una condición vital.

[18] José Natividad González Parás, y Armando Labra Manjarrez (Coords.), *La gobernabilidad democrática en México*, México, INAP, 2000.

El proceso de cambios al interior de las instituciones es una característica de organismos vivos. Vida es sinónimo de cambio. Por ello las instituciones públicas o privadas tienen que adaptarse a los cambios externos e internos, y para hacerlo tienen que introducir cambios en sus estructuras.

Es debido a ello que el estudio de las organizaciones públicas y su presencia ante la sociedad ha adquirido un renovado interés, sobre todo en aquellos países más vulnerables a los cambios internacionales. Por eso es aventurado afirmar que el cambio y la complejidad organizacional, no son el signo de nuestros tiempos. Se habla de la modernización de la administración pública, con la premisa del conflicto inherente en las organizaciones, desde diversos puntos de vista, sin embargo es necesario determinar cuáles son los puntos referenciales que originan el cambio, se puede partir desde tres categorías de análisis: eficiencia, eficacia y legitimidad. La vida pública municipal se caracteriza por contar con actores bien conocidos por la mayoría de los habitantes y las redes informales de relación social a la que pertenecen es importante para otorgar una calificación social de la vida democrática de la región, el capital social de la ciudadanía sobre los grupos de poder influye en la conformación de una ciudadanía.

Las acciones que produce el gobierno no son acciones producto de una racionalidad lineal, incremental, total o limitada; por el contario son el resultado de un proceso de negociación constante entre actores públicos y privados, que intercambian recursos e información con el fin de influir en el resultado político y administrativo de los mismos.[19]

Los sistemas administrativos, los aparatos burocráticos, los gerentes públicos, el servicio civil de carrera o el gobierno, son aparatos del Estado que pretenden crear y recrear la legitimación del mismo. La eficiencia, la legitimación, la legalidad, la funcionalidad o la racionalización administrativa, son algunas tendencias que habrán de lograrse con el adecuado actuar del gobierno y su predominio en la actividad política. La legitimidad de los cambios en la estructura administrativa municipal la otorgan los rápidos cambios sociales que se presentan, y no en la legalidad que éstos atiendan.

Las mutaciones de la comunidad-Estado, la integración de bloques económicos, el aumento de la desigualdad económica, la segregación cultural, la multiculturalidad de la sociedad, constituyen realidades que exigen la revaloración del Estado que conocemos. El paradigma de la elección racional,[20] los postulados de la teoría del Estado mínimo[21] o

[19] Ismael Blanco, y Ricard Gomà (Coords.), *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel, 2002.

[20] James Buchanan, y Gordon Tullock, *El cálculo del consenso*, Buenos Aires, Planeta-Agostini, 1993.

[21] Robert Nozick, *Anarquía, Estado y Utopía,* México, FCE, 1990.

el nuevo institucionalismo[22] tienen la pretensión política de revalorar al Estado en un mundo incierto.

La tesis de Georg Sorensen[23] es que se viven tiempos turbulentos como resultado de la conclusión de la Guerra Fría y la entrada a un contexto contingente en la que el Estado es testigo de realidades inéditas: terrorismo, lucha de identidades, globalización, regionalización, *gobernance*, redes sociales, redes de políticas, responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas, buen gobierno, nueva soberanía, repliegue del Estado, integración económica y política, Estado postnacional, gobernanza democrática, liberalización, democratización. En este contexto, la administración del Estado también se va adaptando a nuevos ejes: a) democratización de la administración; b) relación principal agente; c) visión de redes; d) gestión y responsabilidad; y e) implementación de capacidades públicas.[24]

Al respecto Charles Tilly,[25] plantea que "la calidad de la política pública en un régimen u otro depende significativamente de las relaciones entre las redes de confianza básica de la gente y las estrategias de gobierno de los gobernantes". La confianza -al igual que las redes de confianza- es consustancial a la legitimidad de las acciones del gobierno o de las políticas. Así, las políticas públicas son producto del consenso entre gobernantes, agentes gubernamentales, gobiernos, actores políticos y el régimen.

A las políticas siempre subyace una pretensión de eficacia para la solución de problemas. No obstante, para que las políticas generen confianza en la esfera pública resulta ineluctable que sean conocidos los gobernantes o las autoridades elegidas; es indispensable que los agentes gubernamentales y actores políticos hablen en nombre del gobierno; y es crucial un papel protagónico de las entidades no gubernamentales. En este sentido, para crear una red de confianza en los resultados del quehacer del Estado la condición es que todos los agentes involucrados en las políticas trabajen de forma colaborativa. El contexto de la vida diaria que contiene significados tácitos, prácticas rutinarias, formas de participación directa y una democracia cotidiana es el municipio.

El propio Tilly,[26] siguiendo a Adam Smith, sugiere que las redes de confianza en "países comerciales" funcionan por el parentesco, no obstante, las

[22] James March, y Johan Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, FCE, 1997.

[23] Georg Sorensen, *La transformación del Estado. Más allá del mito del repliegue*, México, Tirant lo blanch, 2011.

[24] Ricardo Uvalle Berrones, "Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública contemporánea", en *Convergencia*, Vol. 16, Núm. 49, enero-abril, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México, 2009.

[25] Charles Tilly, *Confianza y gobierno*, Buenos Aires, Amorrortu, 2010, p. 20.

[26] *Ibíd*.

redes basadas sólo en el parentesco a medida que la civilización avanza, éstas se debilitan y dan paso a relaciones más complejas, como lo pueden ser las asociaciones políticamente activas o la incorporación y carrera de los miembros de la red en la administración pública. Los participantes en estas redes, obtienen beneficios personales y protección contra posibles eventualidades, ayudas que no podrán adquirir en otra parte. Los supuestos de la elección racional, de la teoría de juegos o del neoinstitucionalismo económico, están presentes en los análisis de Charles Tilly, ya que las redes, por un lado son el resultado de cálculos individuales sobre los costos y beneficios, de las relaciones entre agentes y principales o de la disminución de los costos de transacción.

Las conexiones entre la política pública y las redes de confianza varían. En un extremo las redes de confianza operan dentro del gobierno, porque son unidades regulares que el propio aparato gubernamental conduce y determina. Por otro lado, las redes de confianza operan fuera del gobierno, fuera de la vista de éste, sin controles de vigilancia. Estas redes cambian de posición para acercarse o alejarse de la política pública, cuando la red de confianza vive bajo la protección de un intermediario, relativamente autónomo, ésta puede alejarse de la sintonía del gobierno, por el contario cuando la red de confianza se conecta con el gobierno, puede ayudar a satisfacer las demandas que se realizan a las autoridades políticas.

De acuerdo a la estructura de las organizaciones, estás pueden funcionar por lo menos bajo tres esquemas: 1) de forma autoritaria; 2) de manera cooperativa, y 3) a través de redes de confianza. Para Tilly en las redes de confianza, se valora de forma diferente el riesgo a largo plazo y se recuperan las condiciones de los seres humanos, es decir, las redes de confianza almacenan, producen y capitalizan las experiencias de la red. La participación individual o grupal en la construcción de infraestructura de la red contribuye a la creación y recreación del capital social. Por el contrario, cuando la política pública incentive la desconfianza o cuando los procesos sociales determinen las relaciones humanas y se privilegien las fechorías, el capital social será nulo. “La larga historia que hemos investigado sugiere que, en la medida en que subsistan Estados de alta capacidad que recurran especialmente al capital y al compromiso como incentivos para la participación, también subsistirá la integración contingente de las redes de confianza a la política pública”.[27]

La política pública contingente, no legítima a las acciones del gobierno, no genera capital social, no restablece la relación entre confianza-legitimidad-gobierno, no propicia redes de confianza, no genera instituciones, no crea valor instituyente.

[27] *Ibidem*, p. 255.

En opinión de Claude Lefort,[28] la eficiencia política y administrativa no pueden ser reducidas a instituciones legales o mecanismos que legitimen la toma de decisiones por la mayoría o por la minoría en el gobierno. La idea y el contexto democrático de la legitimidad, presuponen y se legitiman frente a palabras como respeto a la individualidad, representación, instituciones, partidos políticos, participación, derechos humanos, tolerancia o soberanía. La idea sugiere el supuesto de que las instituciones democráticas, transparentes, legítimas u homogéneas subordinan al individuo a la cohesión social. La búsqueda de una legitimidad política y administrativa, a través de la defensa de la soberanía nacional, para mantener una armonía social, una defensa de los derechos y libertades individuales, queda inconclusa si ésta no es equivalente con el interés común, es decir, con la libertad política. Para Lefort,[29] la esencia de lo político se revela en la libertad individual y la libertad política, por el individuo y el ciudadano, por los valores civiles y cívicos. La integralidad del argumento es el fundamento último de la legitimidad en una democracia moderna.

Cuando las acciones humanas, se constituyen por experiencias basadas en la libertad individual y la libertad política se inicia una nueva aventura, una nueva forma de sentir y conocer, las certezas se matizan, el saber es puesto en tela de juicio. Se cuestiona la institucionalidad de la sociedad por una ley, por un poder o en un Estado. Surge una nueva idea, una nueva experiencia, nuevos principios que trascienden las costumbres, las tradiciones, la heterogeneidad que acompañan a la dominación del individuo por la ley, por la sociedad, por el Estado, por todas las organizaciones que imponen un valor instituido. La legitimación en una democracia moderna, se constituye como un proceso sin principio ni fin, la indeterminación de la legitimidad, se aleja de cualquier hecho empírico, de cualquier cuantificación de la satisfacción de demandas o del porcentaje del cumplimiento de ciertas obligaciones.

La determinación de la sociedad, la sociedad con historia, la sociedad con referentes únicos, la determinación de los hechos empíricos reducen a la democracia a un totalitarismo. La indeterminación del poder exalta a la libertad individual y la libertad política, preserva el cuestionamiento a toda explicación única de la legitimación: en la democracia moderna la legitimación nace en cada acto, no puede ser reducida a hechos políticos, administrativos, económicos, culturales, sociales, o de otro tipo. Para Claude Lefort,[30] la legitimación es una mutación de orden simbólico, un espacio que nadie puede ocupar una sola vez o para siempre. La legitimación es una circunstancia que es inaugurada con la democracia moderna, a principios del siglo XIX, la democracia más que una forma

[28] Claude Lefort, *La invención democrática*, Nuevos Aires, Nueva visión, 1990.

[29] Claude Lefort, *El arte de escribir y lo político*, Barcelona, Herder, 2007.

[30] *Ibídem*.

de gobierno es una forma de sociedad. Según Lefort, el gran reto de la sociedad democrática es la disolución de las certezas, el derrumbe de los indicadores que determinan al hombre con buena o mala conducta. La democracia conduce al individuo, lo alienta, lo somete al desafío de crear sus propios fundamentos que reconocen su propia institución: en este caso la democracia. Los fundamentos de la democracia, presentan rasgos fundacionales que la hacen indeterminable, la incertidumbre es inherente a toda forma de sociedad democrática. La democracia y su legitimación tienen un orden simbólico, un orden político, que se hace y rehace por los individuos.

La rendición de cuentas, la transparencia, la legitimidad, la legalidad, habrá que repensarlas en su valor cívico, en su carácter y naturaleza fundacional de la constitución de los derechos políticos como derechos del hombre, es decir, no como acciones o políticas del gobierno, más aún como inherentes a la forma de sociedad, como partes de una cuestión social. En una sociedad democrática, los derechos humanos aparecen ligados a una concepción integral de la sociedad, no son sólo derechos individuales, derechos naturales, derechos sociales, derechos del ciudadano, derechos constitucionales o garantías individuales, se trata de derechos que expresan la dignidad del hombre, de derechos políticos, que al ponerse en cuestionamiento, se cuestiona la forma de sociedad.

Conclusiones

Los modelos de democracia reclaman de la revisión de dos momentos. Por un lado, plantear cómo surge un sistema democrático, y por el otro, plantear cómo es posible mejorar sus condiciones y las de la propia gobernabilidad. La transición a la democracia no es un proceso único o uniforme, no siempre se involucran los mismos elementos, es decir, la correlación de variables no implica una necesaria relación de causa y efecto.

Las transiciones políticas no son el antecedente de un proceso de liberalización, a su vez la liberalización no es precondición obligada de la democratización. Los prerrequisitos de la democracia no son sus precondiciones. La consolidación de la democracia es cuestión de procedimiento, en esencia de una disminución de la incertidumbre a través de instituciones claras y reconocidas por todos.

La institucionalización de la democracia, de forma general reclama de un sentido de identidad nacional y del fortalecimiento del gobierno local, a través de una revaloración de las formas de participación y representación, es fundamental que los gobiernos estimen el capital social de las sociedades. En buena medida el éxito o fracaso de las políticas sociales depende la existencia o ausencia de un capital social. La construcción y adopción

consciente de instituciones democráticas por parte de los actores políticos así como de los electores; requiere abandonar en la idea de los requisitos funcionales de la democracia, como son el índice de alfabetismo, las condiciones de estabilidad económica, los valores del ciudadano, una cultura estable y homogénea en todos los integrantes de la sociedad, por mencionar algunos, el país que intenta cumplir con todos los prerrequisitos, parece estar más cerca del estancamiento que del desarrollo, esto es, como hay varias causas habrá varios caminos hacia la democracia. Finalmente, es necesario que las distintas fuerzas establezcan un consenso pensado, deliberado y explícito sobre las instituciones democráticas que regirán la vida de la democracia, en la medida en que los distintos participantes, en el proceso político, se vean obligados a vivir bajo ciertas instituciones, se asegurará una tolerancia, habituación y una gobernabilidad democrática.

En México resulta ineluctable repensar el sistema de partidos para fortalecerlo, desarrollar los espacios públicos para la contienda institucionalizada por el poder político y crear instituciones que permitan la organización de procesos electorales creíbles, transparentes y equitativos. Sin embargo, una reforma o conjunto de reformas electorales y la presencia de procesos electorales locales, estatales y nacionales, no son sinónimo de transición a la democracia, por más importante que puedan ser. No es identificable elecciones y democracia. Los procesos electorales son un medio para el ejercicio de la democracia, pero no la democracia misma: como tal tiene distintas formas de manifestación.

En nuestro pasado los procesos electorales se han presentado con vicio, no obstante, la democracia está presente y materializada en acciones distintas a las electorales. Hablar de la problemática de la democracia en México tiene, al menos, tres connotaciones: 1) el reconocimiento del agotamiento del sistema político; 2) el deterioro y crisis del sistema de partidos políticos; 3) el reconocimiento de la ausencia del marco normativo y la infraestructura institucional necesaria para el desarrollo de procesos electorales creíbles, eficientes y honestos, y 4) el indiscutible fortalecimiento del gobierno local, en su marco institucional, jurídico, administrativo, patrimonial, de autonomía y recursos.

En este sentido, planteamos que los cambios institucionales que estamos registrando no son sino las consecuencias de un cambio gradual. Las instituciones, el medio ambiente, los procesos de socialización y el individuo, son las variables que integran esta modificación pausada.

Bibliografía

Arbós, Xavier y Salvador Giner, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, México, Siglo XXI, 2005.

Blanco, Ismael y Ricard Gomà (Coords.), *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel, 2002.

Bourdieu, Pierre, *Las estructuras sociales de la economía,* Buenos Aires, Manantial, 2001.

Buchanan, James y Gordon Tullock, *El cálculo del consenso*, Buenos Aires, Planeta-Agostini, 1993.

Dahl, Robert, *La igualdad política*, México, FCE, 2008.

———, *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnós, 2002.

González Parás, José Natividad y Armando Labra Manjarrez (Coords.), *La gobernabilidad democrática en México*, México, INAP, 2000.

Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1992.

Lefort, Claude, *La invención democrática*, Nuevos Aires, Nueva visión, 1990.

Lefort, Claude, *La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político*, México, Anthropos, 2004.

————, *El arte de escribir y lo político*, Barcelona, Herder, 2007.

López-Rodríguez, Patricia e Isidro Soloaga (Comps.), *Capital social y política pública en México*, México, El Colegio de México, 2012.

March, James y Johan Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, FCE, 1997.

Merino, Mauricio (Coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994.

Mills, Wright, *La élite del poder,* México, FCE, 1991.

North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1995.

Nozick, Robert, *Anarquía, Estado y Utopía,* México, FCE, 1990.

Pasquino, Gianfranco, *La democrazia exigente*, Bolonia, Il Mulino, 1997.

Putnam, Robert, Robert Leonardi y Rafaella Nanneti, *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, New Jersey, Princeton University Press, 1993.

Requena Santos, Félix, *Redes sociales y sociedad civil*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2008.

Sánchez Bernal, Antonio, *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México*, México, Plaza y Valdés, 2008.

Schmidt, Samuel, *México: la nueva gobernabilidad*, México, CEPCOM, 2005.

Sorensen, Georg, *La transformación del Estado. Más allá del mito del repliegue*, México, Tirant lo blanch, 2011.

Tilly, Charles, *Confianza y gobierno*, Buenos Aires, Amorrortu, 2010.

Tomic, Blas, *Participación popular y desarrollo en la base,* Chile, Organización Internacional del Trabajo 1987.

Uvalle Berrones, Ricardo, "Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública contemporánea", en *Convergencia*, Vol. 16, Núm. 49, enero-abril, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México, 2009.

Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1998.

Revista de Administración Pública

INAP

Rives Sánchez Roberto. *Génesis y evolución del Federalismo en México. Tomo VI.* Colección "200 años de Administración Pública en México". México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2013. 494 pp.

Corazón Raquel Lozano González

Son pocos los textos en donde los lectores pueden encontrar una historia tan completa del federalismo mexicano, considerando sus dimensiones política, administrativa, social, territorial, económica y cultural, a tal punto en que con una gran claridad se entremezclan todos estos elementos para explicar con gran detalle, la génesis y evolución del federalismo mexicano a lo largo de dos siglos.

El texto de Roberto Rives es ampliamente recomendado para todo tipo de público, tanto estudiantes de nivel superior, como para personas interesadas en conocer la historia de la configuración de la forma de gobierno en México, ya que su redacción es amena, clara y sumamente documentada, por lo que el lector podrá remitirse a las fuentes de referencia si desea realizar algún estudio más profundo sobre el contenido tratado en el texto.

En esta reseña se busca presentar y recuperar algunos de los acontecimientos más destacados en la historia de nuestro país, a los cuales el autor hace referencia y nos explica a través suyo, la configuración del Estado mexicano.

En la primera parte intitulada "*Antecedentes: de la configuración de los Estados, la Federación y el Distrito Federal",* el autor describe la compleja estructura del gobierno colonial, refiriéndose a las figuras de los virreinatos como entidades político-administrativas con funciones de gobierno, administración civil, justicia, militar, hacienda, entre otras. Señala la importancia de las Audiencias como órganos colegiados que administraban justicia y fungían como tribunales de apelación en las provincias, y como parte de esta compleja organización las Capitanías Generales y la Alcaldía Mayor, mientras que en las comunidades indígenas los Corregimientos eran las autoridades a nivel local.

En el segundo capítulo, *Los primeros cien años: 1810-1910*, se expone el proceso histórico y político en la conformación del Estado Federal mexicano. Una vez lograda la independencia de España, se coronó al Emperador Agustín de Iturbide; después se depositó el supremo poder en un triunvirato y en ese contexto, el autor destaca el papel de las diputaciones provinciales (reconocidas desde 1812 por la Constitución de Cádiz), y en 1823 la integración del Congreso Constituyente y la expedición del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, adoptando un sistema federal y evitando la disolución de la nación mexicana en 1824.

Posteriormente, el autor expone los principales argumentos que llevaron a la expedición de las Bases Constitucionales para la adopción de una República Centralista que duró de 1835 a 1847, en ese último año se declaró la restauración de la Constitución de 1824, volviendo al ideario reformista, federalista y liberal, aunque con una clara tendencia hacia la inestabilidad política, al punto que del periodo de 1824 a 1857 –Rives lo señala– cada presidente se mantuvo en el cargo un tiempo promedio de siete meses.

De 1860 a 1910, el autor describe el proceso de instauración de las Leyes de Reforma con el Presidente Benito Juárez, el establecimiento de Imperio de Maximiliano con el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, así como el gobierno de Porfirio Díaz orientado a lograr un desarrollo capitalista, que el autor identifica como fundamentado en la creencia de que el gobierno debía encargarse de atraer el capital extranjero.

En la segunda parte de la obra, Rives expone el periodo de 1910 a 2010, con acontecimientos políticos y de revolución social que terminan por instaurar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, y las respectivas constituciones estatales, de entre las cuales, Morelos es la última entidad federativa que expide este ordenamiento en 1930, mismo año en el que se expide la Ley de Planeación.

En el capítulo siguiente se expone el tema de la sustitución de importaciones y el desarrollo estabilizador en el periodo de 1940-1970, de esta época considerada por muchos como gloriosa, el autor hace una crítica y refiere que en esos años se gestaron problemas como una creciente tasa de desempleo, un proceso de urbanización masiva, una tributación muy por debajo de las demandas provocadas por el crecimiento demográfico y urbano, así como las promesas incumplidas de la reforma agraria. Destaca como un hecho relevante para la vida política del país, la creación de una Ley Electoral, trascendiendo de un país con gobiernos militares y caudillos, a un gobierno de civiles.

En el capítulo siguiente, el autor refiere la agudización de la situación económica del país a partir del endeudamiento vivido durante los años

setenta y ochenta, en el marco de los idearios de reforma política y administrativa, la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como el inventario del territorio insular del país, ya que a 160 años de vida independiente no se contaba con datos certeros.

En el siguiente capítulo, el autor enfoca nuestra atención en los aspectos que influyeron para abandonar la idea de la rectoría económica del Estado, hace mención del contexto de los años ochenta en donde se cuestiona el papel intervencionista del Estado, en virtud de los escasos resultados que el mismo tuvo una vez que concluyó la época del "milagro mexicano".

Para 1995 destaca el posicionamiento del tema de seguridad pública dentro de la agenda del gobierno federal, creando el primer Programa Nacional de Seguridad Pública, en donde se dan a conocer las carencias que se vivían en ese momento; en 1996 comienza un proceso descentralizador importante en aspectos como aplicación de recursos públicos para gasto social, educación, agricultura, y de los servicios de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que se cuestiona como un proceso desconcentrador, en el sentido que hasta la actualidad no se ha logrado construir un federalismo más cooperativo, en donde los recursos públicos sean redistribuidos con criterios orientados a fortalecer a las entidades estatales y municipales del país.

En el penúltimo capítulo, se señalan los efectos de la transición democrática en el aparato administrativo durante el sexenio del Presidente Vicente Fox, se hace mención de diferentes transformaciones vividas en el sector social como es el Programa Oportunidades; la creación en 2002 de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y su papel en la configuración de un nuevo arreglo presupuestario en donde las entidades federativas fueran reconocidas, mientras que, de manera paralela, los municipios crearon la Conferencia Nacional de Municipios de México buscando fortalecer su presencia en el contexto del federalismo mexicano dual.

En el capítulo final, *"Evolución de la Administración Pública Estatal de 1976-2010",* el autor nos ofrece información relevante sobre la estructura del aparato administrativo en cada una de las entidades federativas.

Sin duda alguna, el trabajo de este autor constituye una obra de consulta que permite dimensionar en su justa medida la historia del federalismo de México, reconociendo la heterogeneidad y complejidad en la que se gestó a lo largo de dos siglos.

Revista de Administración Pública

INAP

Lorena Torres Bernardino. *La Gestión del Agua Potable en el Distrito Federal*. México, INAP, 2012, 185 pp. Primer Lugar del Premio Tesis de Licenciatura en Administración Pública.

Claudia Arredondo Hernández

La autora plantea como principal problemática la mala distribución y desperdicio del agua durante el trayecto de su distribución para los habitantes del Distrito Federal, en particular, en las zonas de la Ciudad en donde la densidad de población es elevada. Asimismo, explica el tratamiento que se le ha dado al recurso a través de los años, mediante la disponibilidad, abastecimiento, consumo, uso, regulación, contaminación e impacto en la población.

La autora señala la falta de involucramiento de los usuarios para la racionalización, aprovechamiento y reutilización, además de las propias limitantes del recurso natural. Igualmente señala el crecimiento de la población e invasión de zonas de acuíferos que no contribuye a su aprovechamiento, lo que conlleva a importar el agua de cuencas lejanas a la metrópoli, con la correspondiente inversión que esto genera.

La autora menciona en su libro, la necesidad de interrelacionar diversos aspectos que conduzcan al desarrollo sustentable, proceso con el que el agua es una parte del mismo, ya que se debe priorizar el bienestar de la sociedad.

La importancia del manejo del agua por parte del Estado marca la participación de cada uno de sus actores, el conocimiento de los ciclos del clima y su variación, en beneficio de toda la población.

En esta tarea la modernización de la administración pública incluye como elementos actuales a considerar, para lograr la participación de la ciudadanía atrayendo su interés con el conocimiento, cooperación y concientización del tema, impulsar el manejo responsable tanto del vital líquido como de las obras hidráulicas y su mantenimiento.

Por lo tanto, sentar las bases conceptuales de la concientización en cada ciudadano empujará a las instituciones públicas también a mejorar la administración de los recursos hídricos mediante las políticas públicas establecidas para ello.

En este libro, que obtuvo el Premio Lugar en el Premio Tesis de Licenciatura en Administración Pública 1912, que convoca el INAP, se desarrolla el tema del agua desde el enfoque global como parte de los recursos naturales, su aprovechamiento distribución, la corresponsabilidad de su utilización por parte del ser humano, la base legal de su explotación, aprovechamiento, distribución e interacción de las autoridades, tanto federal como locales, como garantes del bienestar social y promotor de políticas públicas.

El recorrido histórico que hace la autora del manejo, deterioro y desaparición de ríos, manantiales, canales y lagos, resulta además de interesante, palpable la forma inadecuada en la que ha sido el manejo el recurso natural.

Durante algún tiempo la ciudad de México era autosuficiente por lo que se refiere al consumo y obtención del líquido, y al paso del tiempo se tienen que construir obras hidráulicos con traigan a la Ciudad el agua de sitios lejanos.

Frente a esta situación es cuando se debe privilegiar la investigación académica que permita llevar a cabo acciones mediante políticas gubernamentales, a fin de evitar sobreexplotación del subsuelo con graves efectos medio ambiente y en la calidad de vida de la ciudadanía.

Considera a la Comisión Nacional del Agua como la responsable del manejo del recurso; describe sus principales tareas y señala que el Estado para mantener un mejor manejo del agua, dividió al país en regiones hidrológicas; asimismo el agua se divide en aguas subterráneas (acuíferos) y en aguas superficiales (ríos y arroyos)

Es importante destacar la infraestructura hidráulica del D.F. que está conformada por sistemas que, como sabemos, han generado conflictos con los Estados por los que atraviesa, además de las alteraciones ecológicas como es el caso del sistema Lerma, que es considerado como el más grande de abastecimiento de agua, es el sistema Cutzamala; sistema en el que además existe un rezago en la sustitución de redes, aunado a otros factores como son: el desaprovechamiento pluvial, la sobreexplotación e inequidad en la distribución. Ésta última por la desunión entre la disponibilidad del agua y la ubicación de los principales centros de demanda.

La autora destaca inicialmente la definición de conceptos a fin de entender la problemática a tratar. Identifica el contexto bajo el cual se lleva a cabo el

diagnóstico, división, tratamiento en el tiempo y situación actual del agua potable, así como el marco normativo local y nacional, las instituciones involucradas responsables y su participación, desarrollo sustentable como gestión del agua y finalmente, aborda el tema de la nueva cultura del agua, la voluntad política y, como señalamos anteriormente, la participación sociedad.

El libro destaca la importancia de modernizar el sistema de agua con obras como el cambio y rehabilitación de la red primaria y secundaria de agua potable, pozos de absorción, construcción de plantas de tratamiento y bombeo, así como la ampliación de la red de agua tratada, acompañada con una cultura del agua.

Expresa reiteradamente la carencia de una visión integral e iniciativa por parte de la autoridad para coordinar a los distintos órdenes de gobierno involucrados, además de la nula participación de usuarios y los problemas derivados de la explosión demográfica.

Uno de los temas que preocupan a la autora es la captación de agua pluvial, para lo cual muestra un ejemplo de la instalación y tabla del costo para una casa habitación.

También señala que el efecto climático es algo que no se puede dejar de lado, por lo que reitera la corresponsabilidad y trabajo conjunto entre las autoridades Federales, del Distrito Federal y ciudadanía, iniciando con el aprovechamiento de fuentes propias, lo que conllevaría a la disminución de la demanda en un futuro, mayor concientización y conocimiento de formas de potabilización y captación, mediante acuerdos y mecanismos que permitan un cambio de actitud entre los responsables de todo el ciclo.

Para los planes, programas y políticas, propone mesas de trabajo de los grupos de población más pequeños, mismos que se integrarán de manera coordinada dentro de grupos más grandes hasta cubrir la región en cuestión como parte del desarrollo sustentable en la Ciudad de México.

Por ello, destaca la importancia de una visión a largo plazo, que debe considerar la gestión ambiental y del agua de manera integral, con soluciones interrelacionadas, y con actividades para cada grupo de la sociedad, hasta alcanzar una nueva cultura del agua, mediante la integración de acciones que generen cambios en la población y en el gobierno, con el objetivo de resolver los problemas en torno a la gestión pública del agua potable en una ciudad como es el Distrito Federal.

Revista de Administración Pública

INAP

Joaquín Flores Méndez. *La lealtad en la selección de personal en México*. México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Library Outsourcing Service, 2012.

Salvador Ortiz Montero

¿Qué tan leal eres?

La obra publicada por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, aborda el estudio de la lealtad, inserta a los valores en su calidad de reguladores de la convivencia, así como en la cultura, que es observada desde diversos enfoques: el histórico, el social y el organizacional; naturalmente este último resulta el de mayor interés para los estudiosos y practicantes de la disciplina administrativa.

La lealtad constituye el elemento central del análisis que, en este caso, si bien está enfocado al ámbito privado, es factible su aplicación en la Administración Pública, ya que se trata de un valor inherente a la ética y por lo tanto es universal.

El autor acude a numerosas fuentes para buscar un concepto preciso y, al mismo tiempo, susceptible de ser medido; decanta el significado de otros valores aproximados o colaterales, entre los cuales se cuentan la empatía, la identificación y el compromiso. Así, llega a seleccionar el pensamiento de Robert Ewin, quien afirma: "…La lealtad es el deseo de estar y permanecer en un grupo, la buena voluntad de soportar algunos costos por ello, y tener interés en otros como en uno mismo…" Definición que complementa con las observaciones de Wayne Hoy y Richard Rees en el sentido de distinguir tres componentes del objeto de investigación: el conocimiento, la conducta y el afecto.

Una tabla que llama la atención es la que aparece en la página 137, donde se comparan las características del viejo y nuevo *contrato psicológico,* cabe destacar la contraposición entre conceptos tales como la previsibilidad ante la incertidumbre; la justicia contra el beneficio personal; la responsabilidad compartida ante la rendición personal de cuentas; y

el respeto mutuo contra el miedo. En todos los casos, en primer lugar, aparece el concepto correspondiente al viejo contrato y en segundo, el del nuevo. Este planteamiento, en principio, conduciría a pensar que todo tiempo pasado fue mejor, nos haría dudar de las *bondades* de la innovación y la competitividad.

El capítulo de metodología constituye, en sí mismo, un valor agregado a la obra, ya que sigue de manera estricta los requisitos de la investigación científica, desde el establecimiento del contexto, el planteamiento de la hipótesis, la selección de los instrumentos de acopio, la sistematización e interpretación de los resultados, que presenta en trece apéndices que permiten un análisis minucioso de la información obtenida. Además, contiene un índice onomástico a partir del cual es posible localizar con presteza a los autores, lugares y organizaciones mencionadas a lo largo de la obra. Así mismo, incluye abundante bibliografía.

El doctor Flores Méndez reconoce que su investigación es apenas uno de los primeros pasos en el estudio de los valores éticos en el ámbito laboral mexicano, y prevé que puedan realizarse otras investigaciones sobre el tema.

El libro resulta estimulante en el sentido de crear la inquietud respecto a la propia lealtad, de allí la interrogante que encabeza la presente reseña, de la cual espero tenga un efecto introspectivo en el lector: ¿QUÉ TAN LEAL ERES?

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

132

Volumen XLVIII, Nº 3
(septiembre-diciembre 2013)

About general policies for national and local development

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Revista de Administración Pública

INAP

Presentation

The Public Administration Review of the National Institute of Public Administration (INAP) features in this issue e current issue some approaches to general policies for national development, with regard to the great goals of the National Development Plan (PND) 2013-2018, to which the Federal Public Administration's policies must adjust in the next years; goals that set challenges that jeopardizes the Mexican State's institutional capacity to operate as an effective agent of national development.

Ricardo Uvalle Berrones analyzes the content and meaning of *near and modern government*, which has been set as an archetype in the PND 2013-2018, in axiological, political, institutional, and operational terms, considering the imperatives of national life and demands of a globalized world. In his contribution, he explains the meaning of the Plan, its philosophy, line of reasoning, and political position of constituted authorities, in order to justify the State's intervention in development processes, according to articles 25 and 26 of the General Constitution of the Republic.

In this governmental framework Carlos Hernández Alcántara analyzes the subject of *education*, considered one of the main challenges of the current Government, which is why he breaks down this national goal's aspects, problematizes the central elements that seek to achieve the quality education that the country's development needs.

Another approach to the PND is the one done by María de Jesús Alejandro through the analyzis of one of the tree transversal strategies, *gender perspective*, which is considered for the very fist time in the design and implementation of government programs derived from a PND, which supposes an arduous task, since this gender equality and equity transversal strategy must be complemented by planning, programming and budgeting, by situating women as potential development subjects, looking to overcome fragmentary visions that consider them as vulnerable groups or second rate-citizens.

The Review's purpose is to publish contributions of Public Administration scholars of Latinamerica, which is the case of *Public policies, legal norms*

and the judges' role of William Guillermo Jiménez Benítez, whose research problem is: How do we study public policies in such a way that their legal aspects are emphasized without being legalistic? In order to answer it, the author's problematization suggests a four-level discussion: public policies from the human rights perspective, from judicial review, from the so-called rule of judges, and as a type of legal norm and its role in legal management. The review also features the research made by Joel Mendoza R. And Alberto Herber M., called *Subsidizing and governance in the tourist development of the historic center of Pachuca de Soto: a diagnostic and proposal*, about the public value of tuourism and its proper utilization to provide significant dividends to the economy of the regions, thus obtaining the well being of communities and businesses. The authors analyze the strategies deriving from the tourist industry planning and their inconsistencies, and set as an example the historical center of the city of Pachuca, in the State of Hidalgo, Mexico.

It is also featured an essay of Jaime Espejel Mena called *Democracy, governability, and citizenship in local governments,* in which this subject is studied from a series of theoretical reflextions. The author assumes that the Government's governability issues, as well as its democracy's frailty have their origins in a weak local government, in the absence of civil rights and associations that genuinely represent citizenship.

We thank the writers for their interest in publishing in our review, and their contributions that address the interest of our readers with current issues.

José R. Castelazo
President

Revista de Administración Pública

INAP

The Close and Modern Government Approach in the Scope of the 2013-2018 National Development Plan

Ricardo Uvalle Berrones

Introduction

The route of Governments in the complexity of public problems is not ruled neither by the combination of randomness, historic determinism nor erratic uncertainty. The exercise of power demands governments to have clear objectives and the institutional means to fulfill them. In order to guarantee prosperity in public and private life, Governments are a conjunction of capacities that enables them to demand obedience, distribute incentives, apply sanctions and organize the economy. The importance of economic plans is comprised in this scope, given they contribute to create certainty and trust, on account of the manner governments intervene in society and economy, considering the importance of productive agents, market, civil society and citizens.

In the Government of Democracy, plans have a determined location in the basic structure of society provided by institutional frames. That is why, when Governments decide to structure incentives, call upon public space, coordinate with economic agents and establish communication with the diverse groups of communal life, there is a conception of power that highlights that economic plans must be designed and carried out in accordance to logics of power. Plans enable the construction of objectives, goals and strategies, in consideration of short, medium and long term horizons. It articulates life proposals, uses public policies, applies administrative means, fulfills the authorizing legality and it is oriented towards the improvement of society as it is and as it could be.

In this sense the, 2013-2018 National Development Plan preparation is the cover letter of the Government in Society to state how the follow-up strategy is valued and understood with a vision to build the expected future and taking into account political feasibility which is important to consider for its better compliance.

In the view of the expected future we perceive the profile to be established: one of a Close and Modern Government, to ensure institutional strengthening, to construct productive life based in consensus and political arrangements. It is the profile of a sort of government to accomplish taking heed of the power redistribution in Mexican society, the awakening of public space, the dynamism of the active audience, the need to increase productivity and above all, reduce the inequalities that limit society and economy to reach a more fair and efficient performance.

The objective of this paper is to analyze the contents and significance of the Modern and Close Government, which is the outlined archetype of axiological, political, institutional and operational terms in the Plan, considering the national life imperatives and the globalized world demands. The paper is structured as follows: 1) On the Notion of Plan; 2) Rule the Economy; 3) National Development; 4) Close and Modern Government; 4) Fulfillment of the Plan: the implementation challenge and 6) Conclusions

On the Notion of Plan

A government Plan is a route intended to organize activities, resources, times and strategies that enable the design of purposes and goals that must be achieved in a given time. When a Government defines an action plan it indicates a starting point and a finish line, which implies that their acting performance will not be left to randomness nor determinism, in the core of Society, external context, markets and organizations of the civil society.

A Plan is a reference and orientation point to understand the values and objectives determined by the Government to be turned into public policies. It has axiological contents (Frondozi, 2010:24-26) that generate the fundamental values of the established order and the public values of society that are the basis for government tasks and processes. It has political contents, because a plan is not feasible without negotiation and agreements, it would not be possible its elaboration and its compliance. It has social contents, because its horizon is life quality improvement of civil society, to reach better development opportunities and for individuals and collectivities. It has economical contents because it defines the courses of growth, development, technological innovation, capital formation, competitiveness, and the expansion of productive forces.

It is fundamental that a plan is comprehended not only as something necessary, but also as an element of order and rationality to make the most of the resources in favor of social problems and demands. The rationality of the plan consists on its intentional, deliberative, and decided nature to influence in the social, economic and political processes and no to leave to will of the “invisible hand” nor uncertainty what could happen in the

logics of collective goals. If there is a lack of plans in modern economy that steer and foster its development, there is a risk that Government's erratic behavior could lead into crisis that damage people, companies, businesses and social groups that live solely on wage-earning work.

The importance in each plan is to recognize it as an order tool of what society needs, government defines and what citizens expect out of constituted public power to fulfill with public policies offer comprised in different *fora* of associated life. Through plans, Government's expectations lie essentially in being systematized based upon values, objectives, goals, resources, times and work agendas that indicate what a country has, needs and must carry out to attend demands, social gaps, requests and overcome scarcities that imply stagnation for society and inhabitants. In this sense, a plan is important in order to society, market and State establish collaboration bridges to use resources, information, technology, capacities and forms of organization to sum efforts that as public action that allow economic growth and the achievement of social development, by efficiently attending expectations and scarcities.

The utility to organize the government in society is imperative of an intelligent power that assures the anticipation of foreseeable facts, in order to avoid erratic and chaotic situations that alter the behavior of political systems, as well as the efficient functioning of economy in the exchange, production, distribution, and circulation of goods and public services. It is fundamental that every political system organizes the economic functioning over credible basis, clear rules of the game, certainly expressing the paths to follow and the efforts to realize for the performance of the economy are not just in the growth phase, but also in the benefit distribution, that are the basis to place acceptance or rejection for those responsible of power.

An economic system that develops in a non satisfying manner, this is, below the population growth and the expectation of citizens, faces problems to create wealth, so it accumulates scarcities, gaps and inequities that when these build up cause critical situations that increases unevenness amongst people, regions and social organizations. Consequently, political systems are responsible that economy functions with efficiency, that the distribution of benefits meets the principle of equalities and opportunities, and that life quality is the benchmark for the ruling classes not to neglect the economic aspects and ensure the provision of elements of economic support and incentives to produce and distribute the socially generated wealth.

The link between political system, political classes (Mosca, 1980:117) rulers, and administrative apparatus with the economic system is indissoluble and interdependent. If an economy does not grow, there are flaws in political leadership and technical proficiency that do not allow its way to better paths of development and efficient performance. If a political

system adds deficit in the direction of economy a cause of design errors and public policies application, its legitimacy and recognition basis will soon be eroded. Thus is the importance of considering, within the vision of economic and social development, a plan as an instrument of State that responds to collective purposes, but also to the imperative of State preservation, from the moment that it ensures more productive, fair and efficient life conditions of society.

The best preservation of the State because of its political importance, demands the population and civil society have the opportunity to substantially improve their life conditions, if not, the State itself enters a zone of risk, precariousness and conflict that is more difficult to govern to the extent that inequality multiplies and scarcities extend when economy does not have favorable outputs.

The wealth of a country is located in the capital, security of property rights, resources, people, information (Ayala, 2000:134), the low transaction costs, (Ayala, 2000:183-184), organization, technological innovation, but its best use depends on the designed and carried out plans on the basis of realistic idealistic objectives and feasible goals that aim towards prosperity, not only to stabilizing growth and austerity programs. In the exposition of a plan there is a definition of what a country is, what it could be and what it will be in a short, medium and long terms.

In consequence, the contents of a development plan have political, economic and social and governmental value. Political values because every plan implies institutional arrangement, negotiation and commitments to define the agenda of the objectives to be achieved. Economic value because it has an outline to make that wealth, production and distribution of goods and services meet the needs and well being of the citizens. Social value because the application of a plan it is not only aimed to the production of wealth, but also to distribute it in an equal and even manner. Governmental value because it is related to the leading process that the political class and the administrators of the State have to assure with public policies the articulation and cohesion in the compliance of the collective goals, to make effective the existential procurement, understood as the State capacity to create the conditions that allow the person to be competitive, to build up their potentialities, have security, ensure self determination and enjoyment of its freedom (García, 1993:27-28).

To govern the economy

If a plan is a compass that orients the directions to follow in important stretches of the State journey, it also must be understood as a means used by governments to organize and make the most the resources of the civil and political communities. A government plan has as a starting point the

better development of economy for the social outcomes, on top of being ensured, allow the quality of life of the population, the rise of businesses and the better performance of the productive forces, to guarantee with actions that respond to public policies accurate strategies, related with strategies connected to governability (Jimenez, 2012:62-63), that is also related with the dynamics of political regime, the capacity to implement policies, objectives and goals, as well as the efficacy to answer the demands of society with the existing resources, to achieve active balances that rearrange forces correlation.

This means that the economy of a country requires ordering processes, incentives and development to have a better utilization in production goods and public services, which are fundamental to respond a basic point of the social and political contract amongst governors to the governed. If the economy is conceived as a public good and not as an addition of relations of the state, this means as a good that interest the community as a whole and all the inhabitants of a country, development plans that structure it to give a sense of order for a better performance, they must be grasped as government instruments directed towards the exploitation of limited resources (Lahera, 2004:23) to accomplish high rates of economic growth, secure the material and social benefits distribution y above all to supply the community with the essential goods and services, to promote, encourage and foster productive and service activities, given these are needed in a continuous manner.

From the range of state life, a development plan is a means to govern (Dror, 1999: 138) the economy from the moment values, objectives, times, strategies and resources are defined to warrant the micro and macroeconomic spheres, so the market and state, have connecting vessels that motivate progress with a community sense and social equality. With a development plan, the microeconomic sphere designs incentives in favor of investors, families, enterprises, and businesses that enable the increase of material wealth in the field of domestic scope, which has at the same time, public influence.

The macroeconomic sphere is related with employment, investment, production, consume matters, in sum with a spectrum of public policy that intertwines productive, tax, financial and monetary processes that facilitate sustained growth of economy itself in a superior rate in proportion to the number of inhabitants, and replying to distribution criteria that awaken the individual, public and social development (Aguilera, 2012:69-71).

To govern in a sense of ruling the economy denotes that a development plan rationalizes its capacities and resources from the adopted strategies and the results to be obtained. To rule the economy implies a deliberate effect in production, finance, commerce, services and technology, in order

to have within the productive forces of a country, improved scales of development and a better impulse that permits productive systems to be simultaneously combined in capital growth, expansion and multiplication.

In the broad perspective of the view to govern the economy, it signifies to summon the actors that contribute capital and investment, assuming risks, to do business and produce productive advantages in growing scale. It comprises the working foundation and its union association, as well as other groups such as, cooperatives, organizations of society, third sector organism and further stakeholders that have motivations to actively participate in the processes related to material wealth production and benefit distribution. In this dynamic collaboration agreements are requested with economic and social groups, broad negotiation with political actors of society, but above all, clarity of where the economy stands, its direction, expectations and how is the public policy strategy designed (Torres and Herrera, 2012:46) in relation with production of wealth, distribution of benefits and the achievement of equality with social wellbeing.

From this point of view, a development plan is a negotiated strategy with political, institutional, organizational backups, incentives and commitments that government assume while building cooperation bridges with the actors of society and in this sense structure organized activities in period of time (short, medium and long) that show how to drive economic efforts to overcome ancient problems, recent scarcities, and augment development possibilities with equity to respond to future demand of goods and services. This is the meaning of ruling the economy that also considers not leaving things to randomness, but to diminish uncertainty and overcome the notion “invisible hand of the market” (Stiglitz, 2012:80-81) to assume a solid commitment that allows the design of collective goals, that are organized as a set of common priorities (Peters, 2003:7) to be accomplished, selecting the means to be applied to achieve the desired results.

Current conditions of contemporary society, the ideal State profile to design and implement the development plans is that of a Promoter, which implies from the government, a broad call that invites to participate under a commitment system, to political and social actors convinced that the functioning of the economies is not a matter of processes regulated by the market forces, rather that it needs a quality intervention from the State to ensure advantageous outputs, high growth rates and better use of technological innovation to strengthen productive forces.

In this sense a development plan, is part of the rules of the game (Stiglitz, 2012:107) that the State generates in order to structure and motivate production factors, as well as the interested factors in a public interest based economy development, with is not contrary to private interest but it is contained and in this way it is possible that the economy market based in

economic liberties to produce, distribute and trade are the joining piece of society and State with market processes that are always means to achieve a better production of goods and services and never an end by themselves (earning, profit and advantages).

A development plan must be understood as a means that enables the organization of a better use of scarce resources, the ones are methodically and efficaciously channeled towards the field of productive investments, efficient public expenditure and strategic private investment. In light of that a strategy with public, politic, economic and social purposes that are included in a task to govern, which indicates that a country's governability is to a large degree dependent on the achievement, within the production and distribution of goods and services economic phases, of a superior growing rate of the economy than of the society and that institutional processes (Ayala, 2000: 67) to distribute the benefits have as referral equality and wellbeing.

The governmental vision of a development plan must outstand to organize the economy moving institutional processes, to place it in institutionalism ranges –alternative analysis, decision making and public resources clearance– that must be guarded to prevent investors to move on an uncertain environment (Ayala, 200:72) and that the erratic behavior of markets, that may originate crisis, turbulence and imbalances that could lead to negative public costs to civil society and other productive agents.

The governmental nature of a development plan does not implies the return to statism, nor the great interventionist policies (Aguilar, 2006:122) that saturate society and economy, up to the point of hindering its development, limiting the freedom of enterprise, production, commerce that are cornerstone to the creation of wealth and capital. It is an affair that highlights the steering, coordination and incentives, that cannot be put aside when evaluating a country's public capacities, it would be to embroider in the void, if the development plan itself is taken as an instrument and not as something ideal for the economy to develop its capacities, processes and productive systems under an incentive an regulation practices logic that are necessary for the better advance and use in public terms.

A core aspect in the approach of governing the economy is the public policies as an intervention strategy in charge of constituted authority, hence they define the commitments, values and proposals that are intended to be satisfied in the short, medium and large term. The task to govern, as the capacity of political direction, social coordination and institutional capacity to achieve agreed objectives and goals, requires realistic strategies to motivate a satisfying performance of the economy for the advantage of the ruled. This is that public policies are a means of government intervention that under a cooperation and coordination scheme with the productive and

social agents is possible to elaborate to accomplish with the collective goals defined in a development plan. The intervention is carried out the established authority given it has investitures (Lahera, 2004:13) that comes from public power, confirming fundamentals of legitimacy.

Without public policies that respond to the purposes of collective goals, a development plan is grasped as a closed cabinet exercise, in which under high rationality decisionist assumptions (Majone, 1997: 50-52), that is organized in axiom, intends that productive and social outputs are optimal. Optimal indicates the emphasis in neat and abstract rationality, not the factual rationality related to the productive and social actors performance. Factual rationality portrays the sense and reach of a development plan, given it values opportunities and restrictions to structure public policies that are feasible, namely, that must be accomplished taking into consideration the institutional scopes that legalize its orientation and contents.

National Development Plan

On May 20th of the present year in the National Palace and amongst the political class, social, political and economic representatives, as well as diverse sectors of civil society and public opinion, the President presented the 2013-2018 National Development Plan. It is a plan that articulates the philosophy, arguments and politic stand of constituted authorities, in order to justify the State intervention in the development processes, based in the articles 25th and 26th of the 1917 Constitution.

In the Article 25 of the Constitution of Mexico, the lead of the economy is conferred to the State (Political Constitution, 2009), meanwhile article 26 refers to the Democratic Planning System for the National Development and to the commitment to elaborate the National Development Plan to which all the Programs of the Federal Public Administration will be held to (Political Constitution, 2009) with the participation of the public, private and social sectors, as main driving forces to carry out the production of national wealth. On the other hand, it is important to highlight that “In accordance to the Planning Law, the Sector, Special, Institutional, Regional Programs, that define the actions of the government, must be elaborated in congruence with the Plan” (National Development Plan, 2013:3).

In this sense, the proposal of the National Development Plan responds to a constitutional imperative and in that extent it is a State Plan that must be elaborated to muster the resources, capacities, and technologies of the country and thus define the collective goals that have to be defined and enforced. The Plan responds to a political mandate that is formalized at the constitutional level, which reflects the fact that part of the rules of the game that have been institutionally defined to join society and the public power in the establishment of national objectives. It is not a plan in which

State becomes the single center of the economic process, but it becomes the one responsible for convening, articulating and coordinating economic and social agents to participate in the production of the wealth that the country needs.

The National Development Plan is an exercise in public action, which indicates that the State does not elaborates it as sole player, but including the participation of forces and civil society actors to make feasible the growth and development "… the National Development Plan considers that the task of development and the growth corresponds to all the actors, sectors and all the people of the country. The development it is not the duty of a single actor, even one as central as the State". (National Development Plan, 2013:3). The plan is a roadmap that sorts values, objectives and goals to be met in a time of six years and for that purpose, it is a shared task that requires the contribution of the various sectors of civil society to its best efficiency "Well, the Plan sets out the route that the Government of the Republic has traced to contribute more effectively to that we can all achieve Mexico to reach its maximum potential"(National Development Plan, 2013:13).

In this sense, the Plan is organized in five national goals: 1) "To achieve peace in Mexico that has as basis points thus related to governability and security of the population. This goal seeks to strengthen the institutions through dialog and the construction of agreements with political and social actors, the formation of citizenship and social co responsibility, respect for and protection of human rights… "; (2) "A Mexico to ensure the social rights of all Mexicans, that goes beyond the welfare and that connects human capital with the opportunities that generates the economy within the framework of a new social productivity which lessens the gaps of inequality… "; (3) "A Mexico with Quality Education refers to the integral development of all Mexicans, so that we have prepared a human capital that will be a source of innovation and enable all the students to reach their highest potential. This goal seeks to increase the quality of education so that people have the tools and type your own success story…"4) "A prosperous Mexico that promotes the sustained growth of productivity in a climate of economic stability and through the generation of equal opportunities. The foregoing considering that an adequate infrastructure and access to strategic inputs promote competition and allow greater flows of capital and knowledge to individuals and companies with the greatest potential to benefit from it…" productivity, economic stability and the equal opportunities and 5) "a Mexico with global and international responsibility will be a positive and proactive force in the world, a nation at the service of the best causes of humanity. Our global action should incorporate the national reality and domestic priorities, framed in the other four National Goals, for they are a defining agent of foreign policy…" (National Development Plan, 2013:10).

On the other hand, the Plan is based on three cross-cutting strategies for national development that have their respective line of action for the national development and which are: 1) to democratize the productivity involves carrying out public policies to eliminate the obstacles to achieving your maximum potential to broad sectors of national life. It also means generating the correct stimuli to incorporate all the Mexicans in the formal economy… "; 2) Government close and modern that alludes to how policies and actions of government are directly concerned with the quality of life of the people, so it is imperative to have an efficient government, with evaluation mechanisms that allow them to improve their performance and the quality of services; simplify the normativity and governmental procedures, and accountability to citizenship in a clear and timely way. For the foregoing reasons, the policies and programs of the present Administration must be framed in the modern Government near and results-oriented, which optimize the use of public resources, use the new information and communication technologies and to promote transparency and accountability on the basis of a elementary principle enshrined in 134th article of the Constitution: "The economic resources available to the Federation, states, municipalities, the Federal District and the political-administrative bodies of their territorial demarcations, will be administered with efficiency, effectiveness, economy, transparency and honesty to meet the objectives for which they are intended" 3) Gender perspective that emphasizes "the present Administration considers essential to ensure substantive equality opportunities for women and men. It is inconceivable aspire to bring Mexico toward its maximum potential when more than half of the population is facing gender gaps in every area ... " (National Development Plan, 2013:10-11).

In this sense, the Transversal Strategy Close and Modern Government is the political and institutional profile that has been defined by the present Administration to take the design and implementation of public policies in each of the National Goals, given that it responds to the democratic trends that the country is living, as well as to the times that advertise that public affairs are not exclusive monopoly of the State, but that there are other actors in society, the economy and the third sector, which have an interest in participating, intervene and assume joint responsibility in the orientation of the collective problems agenda in the public policies view.

On the other hand, it should be noted that for the better performance of the five national goals, these are organized through transverse approaches, based on strategies and lines of action. Thus, in the transversal approach (Mexico in Peace) of the Strategy I, with their respective line of action postulates "Foster the successful implementation of the strategies for the achieving of a Mexico in peace, with the objective of reducing the impact of insecurity in the operating costs of companies and producers in the country" and organized in the Strategy II, consistent with its line of action,

points out that the Close and Modern Government and that includes the following points: " 1) Tighten from the Office of the Presidency, the Ministry of the Interior and other competent bodies linking with the organizations of civil society and promote citizen participation in public management ; (2) Evaluate and feedback the security forces actions with clear, measurable and transparent indicators; 3)Promote congruence y and consistency in the Mexican normative order at its various levels, as well as an effective and efficient legal system to ensure legal certainty; 4) Promote efficiency in the formal and alternative Justice System; (5) Assist in the promotion of actions for greater effectiveness of justice in the states and the Federal District and 6) Strengthen the scientific research and development to better argue the allegations through the use of the technology and communication; 7) Spread in accordance with the principles of legality, legal certainty and respect for human rights, public government information; 8) Promote the respect for Human rights and the relationship with national and international organizations in the area and 10) Strengthen the policies in the field of federalism, decentralization and development of the states and municipalities of the country". (National Development Plan, 2013: 68 and 69).

In the transversal approach (Mexico Inclusive) that has as its objective to "Guarantee the effective exercise of social rights for the population", as a strategy "to Ensure an adequate food and nutrition of the Mexicans, in particular for those in extreme poverty or lack of food", the points that correspond to a Close and Modern Government in its line of action are: 1) To develop evidence based public policies and whose planning use the best inputs of information and evaluation, as well as the best international level practices; 2) Incorporate social participation from the design and implementation to the evaluation, and feedback of social programs; 3) Optimize the operating expense and the costs of care, with an emphasis on investment spending strategic in nature and/or priority; 4) Evaluate and hold accountable for the programs and public resources invested, through the participation of academic and research institutions and through the strengthening of community social comptroller; 5) Integrate a voter list with unique identification of beneficiaries of social programs, making use of the new technologies of the information; 6) Design and integrate functional systems, scalable and interconnected, to make the transactions of the government agencies of social security more efficient and 7) Identify and precise critical operational risks with an adequate technological support". (National Development Plan, 2013:76).

In the transversal approach (Mexico with Quality Education) that is part of the Strategy I Democratize the productivity, highlights, among other aspects, in its line of action "Focus the effort of education and training for the job, with the objective to increase the quality of human capital and link it closely with the productive sector, coordinates the efforts of social policy

and educational care for the poorest population to create conditions that will improve the admission, retention and performance of school pupils from low-income families…" and its corresponding line of action so far with a Close and Modern Government is: 1) Operate an Information and Knowledge Management System that would enable the authorities have in a single platform data for the planning, administration and evaluation of the educational system and to facilitate the transparency and accountability; (2) Form a National Planning System that promotes a better development of the educational system; (3) Progress in the formation of a comprehensive system of assessment, fair, comprehensive and suited to the needs and regional contexts of the country; 4) Strengthen the mechanisms, instruments and practices of evaluation and accreditation of the quality of education in medium and high level, on diverse schooling programs; (5) Update the general legal framework that rules the life of the elementary education schools with the purpose of the educational authorities have the required parameters to regulate the activity of the stocks, and are established with clarity duties and rights of teachers, parents and students; 6) Define standards for school management to improve the performance of schools; 7) Update the standards for admission and permanence of the private schools, educational subsystems, as well as the related to professional practice and official recognition of validity of studies; 8) Review in a comprehensive manner at both the federal and state levels the regimes of the recognition of studies that institutions offer to individuals, so that the rules for the granting of official recognition of validity studies establish criteria of solid and uniform of academic quality and 9) Having a single system for the control school, based on the use of information technology and standardized records. (National Development Plan, 2013:84-85).

In the transversal approach Mexico Prosperous that has as objective "to maintain macroeconomic stability of the country" and that it has as a strategy "protect the public finance risks before the macroeconomic environment" Strategy II, its corresponding line of action includes connection to the Close and Modern Government the following: 1) Modernizing the Federal Public Administration based on the use of information and communication technologies; 2) Simplifying the tax provisions to improve voluntary compliance with tax obligations and facilitate the incorporation of a greater number of contributors to the tax rolls; 3) Strengthen and modernize the public registry of commerce and to promote the modernization of the public records of the property in the federal entities; 4) Ensure the continuity of the policy for regulatory improvements in the government and provide a suitable coordination to the decisions taken by both the various instances of the Administration and by constitutional autonomous administrative bodies at the national level; 5) Modernize, formal, and instrumentally, the diagrams of industrial property management, in order to ensure the security and the legal protection of the State to the inventions and the distinctive signs; 6) Perform an effective fight against the unfair or illegal practices,

and 7) To improve the system for issuing efficiently that impinge on the horizon for the productive sectors, pushing its time a higher technological content" (National Development Plan, 2013:101).

Finally, in the transversal Approach "Global Responsible Mexico", located in the "Democratize productivity" Strategy, has as a line of action, among others, "to dedicate special attention to subjects related to regional competivity, such as infrastructure, human capital, and labour markets, in order to generate employment in both sides of the border, strengthening the strategic alliance of Canada, United States, and Mexico by improving transportation logistics, border facilitation, legal homologation of productive sectors, and creation of new global value chains in order to compete strategically with other regions of the world is based in Strategy II and its corresponding Line of Action, based on the following elements: 1) Modernizing systems and reducing management times in Mexico's representations abroad, in order to meet effectively the needs of nationals; 2) Facilitating the access to procedures and services of different Federal Public Administration areas to migrants abroad; 3) Generating an effective border administration to guarantee documented entries, respecting rights and freedoms of migrants, through the territorial presence of migration, custom, and security authorities; 4) Providing infrastructure to border points, promoting the use of non-intrusive technology for an orderly management of the flow of people and goods; 5) Promoting transparency and simplification of procedures related to foreign trade, as well as issuance of immigration documents, to eradicate corruption in all government bodies; 6) Broadening and deepening dialogue with the private sector, social sector organisms, and civil society organizations, and 7) Promoting the protection and promotion of human rights according to Mexico's international commitments" (National Development Plan, 2013: 1105).

Near and Modern Government

If the main objective of the Development Plan 2013-2018 is "that Mexico achieves its fullest potential" through the definition of five National Goals and three Transversal Strategies, one of which is the category of Near and Modern Government, the Government of the Republic takes on the commitment of becoming and actor with initiative, proposal, and vision on how to organize the country on a base of public actions that are the result of agreement and compromise and that respond to a logic of cooperation within the frame of a market economy, not a State economy that once was characterized by the control and monopoly of the State on important areas of productive life and services. Today, the scheme of market economy is the one to be stimulated, with less presence of the State, meaning that the State's intervention in production and distribution of public goods and services is not stimulated. This political and institu-

tional environment are the “game rules” in which the Government Plan is made, and it is fundamental to point that out to locate the space-time dimension of the Plan for the next six years.

The Plan understood as a route and commitment system consists on a set of values, commitments, objectives, and goals are the guidelines of the efforts that demand coordination and efficiency on the base of a public action system, not of a State-dominated action. In this case, and taking into consideration the country’s development on its road to democracy, it means that the Government’s profile must respond to the plural and diverse dynamic of public space with open-management institutional structures (Mariñez, 2009:45), and oriented to co-responsibility with the society’s economic agents. This has had since the late eighties a greater social, economic, political, and cultural force to be taken into account when defining and elaborating the public agenda.

Indeed, the Mexican society has entered with the force of public space to the path of economic and political openness, a more intense competition, liberalization of social, political, and economic processes, and alternation in power, which means that citizens (Vargas, 2008:16) are not atoms; they are active, informed, organized to debate on the sense of public issues and the need of public policies. Both the economic and political market have a fundamental role in the civil society’s dynamics, a situation that means that government issues are the center of attention, tracking, and monitoring from several viewpoints, organisms, and practices of Mexican society. Once, government issues were characterized by being more opaque and distant from society. Today, due to transparency, it is feasible to turn this situation around to getting to know them, know where they’re at, what do government management agencies do, who are responsible of the management of the policies, and what are the costs of the developed actions.

The vision of the Government in a political system that used to reproduce opacity (Uvalle, 2013:49) without any restraint, leads to a government profile with an interaction that is more visible and obvious to society, considering that the democratic game encourages social and political actors to have more active roles in relation to collective issues. When, in a civil society there is a reactive public the analysis of collective issues multiplies, the debate amongst political actors intensifies, the discussion of the Government’s agenda increases, and the public opinion’s participation is extended through print, visual, and digital media, resulting in governments that no longer work as a black box, but are open systems that interact with actors, organisms, groups, classes, sectors, and voices that are the voice that are the foundation of the plurality of the country.

In the country’s current conditions, the Near and Modern Government profile must be understood as an archetype that will be broadened with

the society's public space participation and the political definition from power, in the sense that it is necessary to carry out punctual efforts to make this a reality. What makes any institutional expansion difficult is the time and means needed in order to achieve it. The country has institutions that can be of use for the successful expansion of the Near and Modern Government, such as transparency, accountability, and public evaluation systems. Transparency in the sense that the nearness of Government and citizens means the right of access to information is increasingly more effective and vigilant of what constituted authorities do as the ones responsible for the government administration and management. In terms of accountability, it is fundamental to give greater force to the responsibility principle so that both authorities and State administrators justify to society and citizens the way in which public policies are accomplished and in its case to substantiate responsibilities when there is a failure to comply with rules, operational deficiencies, lack of results, unlawful conduct, and public policy failures. By public evaluation, it is feasible to value, measure, and register the Government's performance to associate effectively costs and benefits in order to raise awareness on the importance of public money.

In this case, it is fundamental to highlight the way in which public resources must be administered on a foundation of honesty and responsibility. The country's tendency is that the Government is increasingly more open, interactive, persuasive, and responsible. The current times are not propitious for institutional setbacks, but to assume the challenges with the organized action of the different sectors of civil society. Governing is not anymore about favoring protocols in limelight environments, but about an ample relation and communication with society, public opinion, civil organizations, political parties, business chambers and the third sector.

It is fundamental that the Near and Modern Government profile becomes a part of the institutions of the Constitutional and Democratic Rule of Law. There's no use in ruling when constitutional and legal institutions are devaluated, because this has risks on society, citizens, and companies, because of the lack of institutional certainty and the negative costs of the arbitrary exercise of power. It is fundamental for Mexico that the Near and Modern Government profile has as its foundation the best practices of the Constitutional and Democratic Rule of Law. In this commitment, both political and administrative authorities have the obligation and responsibility to generate certainty that society, citizens, economic agents, political and social actors, and the rest of the civil population need to avoid that uncertainty in the exercise of power represents a risk for property rights, unjustified rise of transaction costs, and legal uncertainty when sanctions and penalties are applied.

To improve efficacy of the Near and Modern Government profile, it is fundamental that the power control (Valadés, 1998:23) becomes one

of the guarantees that help creating institutional certainty, in terms of prevision and trust as to the actions of power itself. Another legal practice that stimulates a confidence and certainty environment is the efficacy of checks and balances (Uvalle, 1984:226), since it reflects the distribution of power through attributions and responsibilities of the State in order to avoid a pharanoic and centralist exercise of power that degrades society, hurts individual and citizens' freedoms, and ends up preying on public resources. If the institutional frame of the Near and Modern Government aspired in the Plan is clear, efficient, and congruent, there is no need for insecurity in the exercise of power; there will be a trusting society because its organization is based on foundations, rules, procedures, authorities, and the principle of responsibility, which are fundamental in a Constitutional and Democratic Rule of Law.

The relevance of a Near and Modern Government to fulfill the five National Goals cannot be denied. It responds to a transversal public policy vision. A consequence of redistribution of power in society, market, and citizen space is what allow public issues not to be valued only as sectoral; their definition poses a horizontal and transversal scheme that abandons the Plan's strategy to make Government commitments in the years to come. When public action is more horizontal and transversal, the Government's responses have a profile of incentive, collaboration, and co-responsibility. Hence the novel criteria of the Plan when stating as a general objective that Mexico reaches its full potential, based on five national goals and three transversal strategies.

Both national goals and transversal strategies are the guidelines to the creation of sectoral programs. It is the way to design a Program that is not pyramidal or overwhelming, but it values the energy of society, the people, the social organisms, and productive agents in order to organize a public policy system that demand a broad discussion of its contents and broad consensus for its adoption. It is foreseeable that the government action flows better through the way of effort coordination, which means that the steering of society must privilege dialogue processes that allow the exposure of arguments so that political, economic, and social actors persuade each other into adopting public policies.

Fulfillment of the Plan: the implementation challenge

The task of governing is credited when there are favorable results on civil society lifestyle, as well as a better public economy performance as a whole. Governments are institutions dedicated to take care and solve continuously collective problems. They are a set of capacities focused on public objective achievement. In this sense, a prestigious legitimacy is related to efficacious results. This means that once the National Development Plan is elaborated, the complex phase of its success begins,

bearing in mind the Near and Modern Government profile that has been defined for its fulfillment. In this case, the implementation activities –the ones related to the achievement of objectives and goals of the Plan-, is the biggest challenge to rate the management capacity and to execute public policies correctly.

Implementation understood as actions (Meter y Horn, [1978] 1993:99) oriented to the fulfillment of preset objectives and goals also alludes to the government's performance as to the capacity to translate into execution political decisions, is the hardest phase a government must face, given that it is characterized by a set of challenges that must be overcome so that public action becomes more productive and efficient. In this case, the Plan's objectives and goals are the core that must be satisfied so that it is understood as a tool of government action, and as a mean that, once it articulates society and the State, must be oriented towards the achievement of collective goals.

Mexico is a country with a strong tradition of economic and social plan-design, but it has not always been successful as to its implementation. This necessarily means a serious work of articulation of interests, coordination of actors, forces, groups and organisms, government orders, and collaboration of the three branches of State, as well as the efficient operation of a public management system. The country's institutional memory is active when it comes to elaborating plans, but not when it comes to accumulating experiences and results that may mean an exceptional implementation phase. In this case, it is fundamental for a successful National Development Plan 2013-2018 that the government has a system of direction, organization, coordination, implementation, and evaluation capacities that allow a better knowledge as an entity that is in charge of improving conditions and lifestyles of civil society.

In order to have a successful public action, the existence of government agencies and organisms is not enough; their administration and management means must work efficaciously. If these means that are fundamental for public work do not develop their activities and tasks on basis such as quality, innovation, and responsibility, which are inherent to the Near and Modern Government profile of the Plan, there's no use for the efforts invested on the implementation stage that is fundamental to achieve, and that is based on activities, operations, times, processes, and strategies. The fulfillment of the Plan is a task that involves constituted authorities and the State's administration. In order to achieve this, they have criteria, guides, routines, laws, budgets, regulations, methodologies, techniques, and technologies that are to be combined efficiently to achieve the expected results. But it is also fundamental a reliable commitment of the public personnel with the philosophy and objectives of the Plan, so that they will make it theirs. Without the conviction of public personnel

organized in *moral communities* (Cortina, 1997:69) that cultivate relations of work, cooperation, and direct contact with citizens, nothing postulated on the Plan have any effect without a fulfilling support, since they combine professionalism, efficiency, efficacy, final product quality, as well as attention and service to citizens (Cortina, 1997:69). It is also fundamental that the people responsible for the leadership of the Mexican State commit so that the Plan is fulfilled and that quality of life becomes the central benchmark that allows the reactivation of productivity and welfare of the civil society.

Without a political commitment and administrative conviction, the Plan is in risk of becoming like the rest, even though it has a constitutional and legal mandate. We must bear in mind that the fact that the Plan has been made does not guarantee that it shall be fulfilled the way it was structured and negotiated; it will be adjusted and adapted in order for it to be successful, because the road of implementation is not characterized by calling on linear or determinist processes, but by always combining contingencies, conflicts, delays, outdated norms, and lags in accomplishment processes. We must learn the secular lesson that a plan made according to the constitution and the law does not necessarily mean its exact execution (Grindle, 2009:33) because throughout its implementation there shall be setbacks that must be overcome with heuristic creativity. The implementation process (Grindle, 2009:42) is not the fastest phase to achieve a plan's objectives, it is the hardest because of the conflicts that arise, the lag of resources, the diminishment of budget, the lack of ideal personnel to carry out the fulfillment of collective tasks, and the changes on the counties' external context, which require the redefinition of objectives and goals initially authorized. Besides, we must know how to manage the tension (Rein y Rabinovitz [1978] 1993: 157-158) between legal, bureaucratic, and consensual imperatives that, even though they are necessary in the fulfillment of public policies, increase the implementation process' complexity.

In Governments, decision-making is fundamental, but it is even more important that everything that has been decided is achieved in due form, time, and according to the procedures that legalize governmental action, overcoming the setbacks that may be generated by asymmetries of information. We must remember that a plan is a guide of action, a route map, a chart to rationalize the steering of public life. However, there is no accurate guide to achieve the implementation tasks with no restriction or flaw. These are related to laws, routines, guidelines, manuals, instructions, even conflicts and lack of coordination are formed and reproduced in every government organism. The way these restrictions and flaws are overcome depends on the capacity to fulfill the implementation objectives.

It is equally important that the bureaucratic structures of the Public Administration, which is part of the Federal Executive Power, are ruled by the principle of hierarchy, which means that the truly responsible for

the Plan implementation are the management control. This means that within the hierarchy universe the fulfillment of the Plan is not a minor issue, because the implementation for its success has in its range of processes organs, heads, attributions, procedures, instructions, decisions, resources, and routines that must be considered to avoid the illusion that the Plan's completion has no restrictions or setbacks. On the contrary, the punctual evaluation of execution means, as well as the analysis of institutional and organizational conditions to decide the completion of objectives and goals is a central issue to consider so that we do not incur unrealistic promises, operational voids, lack of coordination, and omissions due to adversities that affect the Plan's execution.

The institutional level of implementation of the Plan has in the Public Administration offices the principal axis to guarantee its fulfillment. When ruling, one must not lose sight of the importance of execution means, because they are the tool that transforms objectives and goals into reality, meaning to say, into results that affect society in terms of costs and benefits. If public administration is the activity that organizes the State within society, its operation must be orderly, efficient, and strategic in order to ensure result coherence, given that its operation basis is the articulation between objectives and goals.

If Public Administration does not meet the Plan's expectations as to efficient management and operation capacities, there will be no satisfactory results. If Public Administration fails in coordinating, operating, and evaluating, the efforts to articulate society, economy, and social welfare as a State unit for a prosperous country, will fail. If Public Administration is characterized by being a lagging and inertial apparatus, the expected results will not be achieved. It is fundamental that the Public Administration operation is highly qualified so that the Plan's fulfillment is not sporadic or erratic.

The Plan needs a Public Administration with full steering and executive capacities, so that it will be processed on innovation, strategic operation, and realistic evaluation basis. If the Plan tells us what to do, Public Administration must tell us how to achieve the government action objectives and goals. If the Plan establishes objectives and goals, Public Administration must generate the fulfillment capacity based on a public policy vision. If the Plan sets out routes and times, Public Administration must bring highly efficient operational capabilities to satisfy them. If the Plan establishes the way, Public Administration must arrange the State's route with steering and operation capacity. If the Plan states what need to be done considering objectives and goals, Public Administration must define, elaborate, and execute the plans and programs to achieve government action.

In consequence, Public Administration depends on the fulfillment of the Plan, and this is why it is fundamental that the implementation process is

constantly monitored and evaluated, to keep an eye on the State's offices and agencies performance and so that the excepted results are achieved.

We must banish from the Public Administration sphere the idea that once the plan has been approved, everything else is practical. On the contrary, the compliance phase is the one with most mishaps, because of the multiple interactions between the Public Administration agencies. Interactions reflect work, management, and task fulfillment styles, and are determinant in the evaluation of the government's action scope and efficacy. Interactions allow us to emphasize the compliance in due time and form according to the commitment schedule, as well as their lag. They reflect the way in which the different work teams understand and execute instructions. There is no autarkic capacity in government agencies, because just as a system has interrelated and interdependent parts, implementation is made up by a chain of agencies, people in charge, activities, operation and processes that have an scope of assignment, and this determines its efficacy or inefficacy. Efficiency is desirable, but there are situations, in which not everything is functional, there are obstacles that make timely goal and objective achievement impossible.

Conclusion

The strategy to order, promote, and steer the economy in order to achieve social advantage and political consolidation has been set in motion with the design and approval of the Plan. The leverages that favor the country's struggle to make good use of resources, to fulfill demands, and process the solutions that are needed, have entered a new phase of country development, which is the sum of opportunities and constraints that must be addressed with institutional capacity. In this case, it is fundamental that the Near and Modern Government profile becomes an archetype of institutional behavior that ensures a faster enrollment of Mexico to transformations promoted by globality and an accelerated market economy dynamic.

Now more than ever, international affairs are connected to the international level as communicating vessels. Hence the importance that governments become axes that organize society and simultaneously create necessary conditions for their optimal development. In the case of Mexico, the Plan's relevance as a government instrument is part of an institutional and political vision that makes the State the starting point; so that under its leadership society and economy perform in a better way.

On the other hand, the tangible angle of the State, the Government, has to take on the commitment of harmonizing actors, resources, technologies and society organization not only in order to design national objectives and goals, but to recreate the public management capacities that allow the fulfillment of different public policy types defined throughout the Plan.

The economy's performance viewed from the conception and practice of democracy means that the desirable profile of Near and Modern Government has the features that build trust in the constituted authorities system. From this perspective, a government that recreates publicity, transparency, accountability, checks and balances, control of power, as well as a methodical exercise of public evaluation is credible enough to be near society and citizens in the fulfillment of public tasks to achieve the development of community life. A Plan in the economic aspect is not enough because it is a means that considers technical variables, numeric value, and exhaustive rationality, but that does not consider the importance of institutional values, objectives, rules, and procedures.

Today the Plan must be considered as a part of institutional economy so that it will be governed with democracy instruments. This aspect must be complied fully by the Near and Modern Government profile so that its communication, interaction, and co-responsibility with public space are more effective and trustworthy. The operation elements in this case must be put in the context of the government's institutional spheres, to avoid falling in a technocratic exercise that dodges the relevance of democratic rules for giving life and sense to constitutional, legal, and political frameworks from which the Near and Modern Government profile derives. In order to get the Plan with a Near and Modern Government to be valued by their contribution to improving quality of life in a society, there are two conditions: vitality of the valid framework with a productive economy, and an increasingly mature practice of democracy. This considering two central premises for modern life: the successful conjugation of a prosperous economy that has as a necessary referent the successful validity of individual freedom, equality, and social welfare. In any other way the Government's institutional *raison d'être* as the center that articulates and organizes the civil society's vital sense is weakened.

References

Aguilar Villanueva, F. Luis (2006), Gestión pública y gobernanza, México, Fondo de Cultura Económica.

Aguilera Hintelholher, Rina M. (2012), Naturaleza de lo público en la Administración Pública Moderna, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Arias Torres, Daniela y Hugo Amador Herrera Torres (2012), Entre políticas gubernamentales y políticas públicas, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Ayala Espino, José (2000), Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico, México, Fondo de Cultura Económica.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2009) México, Instituto Federal de Acceso a la Información.

Cortina, Adela (1997), “Intervención”, en Jornadas sobre Ética Pública, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.

Dror, Yezkel (1999), La capacidad de gobernar, México, Fondo de Cultura Económica.

Frondozi, Risieri (2010), ¿Qué son los valores?, México, Fondo de Cultura Económica, Colección Breviarios.

Grindle s. Merilee (2009), “La brecha de la implementación”, en Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (Coordinadores), Política pública y democracia en América Latina, México, Miguel Porrúa y Escuela de Graduados en Administración Pública, Instituto Tecnológico y Estudios Superiores de Monterrey.

Jiménez Benítez, Guillermo William (2012), Gestión pública e internacionalización como estrategia para el desarrollo de los gobiernos subnacionales en Colombia, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Grupo Latinoamericano por la Administración Pública e Instituto Nacional de Ciencias Administrativas.

Majone, Giandomencio (1997), Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas públicas, México, Fondo de Cultura Económica.

Mariñez Navarro, Freddy (2009), “El debate abierto del gobierno abierto”, en revista Buen Gobierno, México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C.

Mosca, Gaetano (1999), La clase política, México, Fondo de Cultura Económica.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Diario Oficial de la Federación, 20 de mayo de 2013

Peters, B. Guy (2003), “La capacidad de gobernar ¿Retrocediendo hacia el centro?”, en revista Reforma y Democracia, núm.27, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Rein Martín y Francine F. Rabinovitz [1978] (1993), “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción”, en Luis F. Aguilar Villanueva (compilador), La implementación de las políticas, México, Miguel Ángel Porrúa.

Stigliz, E. Joseph (2012), El precio de la desigualdad, México, Editorial Taurus.

Uvalle Berrones, Ricardo (1984), El gobierno en acción: la formación del régimen presidencial de la administración pública, México, Fondo de cultura económica.

Uvalle Berrones, Ricardo (2013), Oportunidades y restricciones de la política de transparencia, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Valadés, Diego (2000), El control del poder, México, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México.

Van Meter, Donald y Carl E. van Horn [1975] (1993), “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”, en Luis F.

Aguilar Villanueva (compilador), La implementación de las políticas, México, Miguel Ángel Porrúa.

Vargas Cullell, Jorge (2008, “Democratización y calidad de la democracia”, en Oscar Ochoa González (Coordinador), La reforma del Estado y la calidad de la democracia en México. Una reflexión sobre sus instituciones, México, Miguel Ángel Porrúa.

Revista de Administración Pública

INAP

Educational Challenges in the National Development Plan 2013-2018

Carlos Hernández Alcántara*

The National Development Plan (PND) analyzes the theme of education from the moment it states its main challenges: construction of public consensus, coverage in basic and middle education, political agreement on the education reform, federalization of education, institutionalization of educational evaluation, and insertion in the knowledge revolution as a central element of the plan's political strategy:

"Planning is a complex and continuous activity, that has different functions, tasks and stages that are developed in time. It is a set of actions that make out a unique process within another more general process: that of political decision-making. The state's planning activity, its formulation, and execution require a permanent political decision". [1]

While past national development programs focused their attention to coverage and the bilateral negotiations with the National Union of Education Workers (SNTE), the current plan sets as its strategic goal to achieve quality education based on a political consensus that holds the political system, in order to carry out the education reform in a somewhat autonomous way. This is why the combination of said goal with a policy making program needs a strategy that effectively articulates society's interests with decision making in order to fulfill the quality education objective. Thus, the PND gives a significant diagnosis which lead to establishing structural issues as a public educational matter where the challenge of quality education is reformulated with a participation and social co-responsibility approach.

The Public Consensus Challenge as Axis of Planning

One of the main features of democratic governments is the effective cooperation of society in planning and decision making for solving

* Professor, Faculty of Political and Social Sciences of the National Autonomous University of México (UNAM).

[1] Marcos Kaplan, *Sociedad, política y planificación en América Latina*, Ed. UNAM, México, 1989, pp. 13.

education-related problems, that is, a Development Plan based on social consensus:

> "First of all, the website pnd.gob.mx was made available for the citizens in order to receive digital proposals and to carry out an interactive survey. In addition, physical proposals were received throughout the country. Furthermore, 397 public consultations were made, including 5 National Forums with 31 panel discussions, 7 Special Forums with 40 panel discussions, 32 State Forums with 160 panel discussions, and 122 Sectorial Committees with specialists and several special interest groups. Through these actions, 228, 949 people participated: 129, 299 people answered the survey; forums and sectorial committees had 61,779 attendants; and 37,871 proposals, both physical and digital, were received".[2]

Quality education is a fundamental policy in the National Development Plan's general outline:

Main objective: achieve Mexico's full potential.

Five National Goals

1. Mexico in Peace
2. Inclusive Mexico
3. Mexico with Quality Education
4. Prosperous Mexico
5. Global Responsible Mexico

Three Transversal Strategies

1. Democratize Productivity
2. Near and Modern Government
3. Gender Perspective[3]

Diagnosis: coverage and terminal efficiency of the National Education System

Given the magnitude of quality education demands according to current social and economic needs, coverage is not only a challenge by itself, but is also in need of a strict institutional evaluation of its planning capacities of education supply and the directive skills to lead and regulate the education and scientific development national project:

---

[2] *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018,* Gobierno de la República*,* México, 2013, pp. 25.

[3] Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018,* México, 2013, pp. 21.

> "The National Education System is currently in charge of 35.2 million children and youth in the formal education modality. Elementary education is the basis of the educational pyramid, which represents the 73.4% of the Education System roll, made out of 25.9 million alumni in the following levels: 4.8 million in preschool, 14.8 million in elementary school, and 6.3 million in high school. Almost 1.2 million teachers work throughout almost 228 thousand schools in these education levels".[4]

The terminal efficiency subject is present in both elementary and secondary education:

> "Terminal efficiency of education is low in basic education: for every hundred children enrolled, only 76 finish high school on time. This situation has limited the possibility of expand the current secondary education coverage (66.3%), which is also mandatory.
> In the case of secondary school, out of the 4.4 million youngsters that attend, 91.3% go to junior and high school, and 8.7% to technical education, amongst which the National School of Professional Technical Education (Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica CONALEP) can be found. Out of every 100 people that finish high school, 85.9 enroll on a higher or postsecondary education institution".[5]
> "On the other hand, adults who lag behind in education is still an issue. About 32.3 million adults have not finished their elementary education, which represents the 38.5% of the population over 15 years old. To this number, one must add over 5.1 million people who are illiterate, a situation that affects their access to the labour market. In addition to this, it is estimated that about 15 million people over 18 years old have not finished the secondary schooling requirement to have better job opportunities (…)
> A fact that stands out is that, of all the alumni that enrolled on 2010 to high school, 49% were men and 51% women. In comparison, out of the graduates from high school on the same year 46.9% were men and 53.75% were women".[6]

The taboo subject of education supply is related to the study plans and programs reform and the way they are taught:

> "A high rate of young people considers that education gives them no abilities, competences or capacities to get a job or perform properly in it. On this topic of concern, 18% of the people who participated in the Citizen Consultation believe that in order to achieve universal coverage, technological careers should be encouraged and linked to the productive sector. (…), it is necessary for the curricula to be appropriate, since it is of great importance to reconcile the educational supply with social needs and the private sector's requirements.

---

[4] *Op.cit.*, pp. 60.
[5] *Op.cit.,* pp. 60.
[6] *Op.cit.,* pp. 61-62.

Furthermore, it is imperative to promote several mechanisms that allow the certification of job experience, not of formal studies, that allows people to prove their level of knowledge and skills with an official document".[7]

The latter poses several questions that must be discussed. How to reform education supply? What kind of knowledge and skills do we want the students to have? Who are the main characters in the teaching-learning process? What are the expected pedagogical results to be achieved by this education reform?

Higher education: from quality to excellence

As quality in education is often measured by elementary and secondary education coverage, the levels of specialization in both undergraduate and postgraduate programs measure higher education:

> "3.3 million alumni are enrolled in higher education, which represents a coverage of 29.2%. Only when the absorption rate (the proportion of students that are admitted to subsequent levels in relation to the total of alumni that graduate from the immediate last education level) increases, and secondary school desertion is reduced, can a higher coverage be achieved.
> Furthermore, a current imbalance exists between the demand of youth for certain careers and the needs of the productive sector. In the case of careers with the largest indexes of occupation –Administrative Sciences, Accountancy and Law–, about a 49.6, 67.7 y 68% respectively of their graduates do not work in related occupational fields.
> This lack of balance is reflected in its remunerations: the average engineer is paid over 13% more than his or her pairs of the above-mentioned careers. This is why it is mandatory to develop mechanisms that improve student vocational orientation, mainly during the transition of different educational levels".[8]

It is also worth mentioning that the PND does not attend to the part that Technological, Polytechnic, and Intercultural Universities, as well as the Postgraduate subsystem play in the Superior Education System and as a leverage to social, scientific and technological development.[9] Even though there is a current demand for specialized education given the development perspective offered by knowledge networks and information globalization,

---

[7] *Op. cit.,* pp. 62.

[8] *Op. cit.,* pp. 60 and 62.

[9] See Judit Bokser Liwerant, coordinadora, *Las ciencias sociales, universidad y sociedad. Temas para una agenda de posgrado*, Ed. UNAM, primera edición, 2003; y, Julio Rubio Oca, coordinador, *La política educativa y la educación superior en México 1995-2006: un balance*, Ed. SEP-Fondo de Cultura Económica, México, primera edición, 2006.

whose use and massification create new options and modalities in the academic supply.

Although the latter generates tensions within the National Education System when incorporating to the Superior Education System study programs, the use of new information and communication technologies, as well as joint certification strategies and academic collaboration agreements both in open and distance learning has become increasingly frequent.

The political challenge: agreement as condition to quality education

The political agreement that gave birth to the constitutional reform of articles 3 and 73, allows the State to modify and adjust the structural components, processes, and results of the elementary, secondary and higher education systems:

> "SINGLE ARTICLE. Articles 3, sections III, VII y VIII, and 73, section XXV; a third paragraph is included, as well as a subsection d) to the second paragraph of section II, and a section IX to article 3, of the Political Constitution of the United Mexican States, to remain as follows:
> Article 3. … The State shall guarantee the quality of mandatory education so that education materials and education methods, school organization, education infrastructure and suitability of teachers and directors guarantee the best possible learning process for students.
> I. y II. ...
> a) ...
> b) It shall be national –but neither hostile nor exclusive-, it shall tend to understand our problems, to profit from our resources, towards the safeguard of our political independence, the assurance of our economic independence, and towards the continuity and increase of our culture;
> c) It shall contribute to a better human coexistence, in order to strengthen both cherish and respect for cultural diversity, human dignity, family integrity, the conviction of society's general interest, the principles of fraternity and equality of everyone's rights, avoiding privileges of race, religion, groups, sexes or individuals, and
> d) It shall be a quality education, based of constant improvement and maximum academic achievement of students;
> III. In order to fulfill what has been established in the second paragraph and section II, the Federal Executive shall determine the study plans and programs of preschool, elementary, secondary and normal education of the Republic. In order to do so, the Federal Executive shall consider the opinion of the state governments and the Federal District, as well as the opinion of social sectors involved with education, teachers, and parents in the terms determined by law.
> Furthermore, admission to the teaching service and promotion to directive or supervision office in both elementary and secondary public education, shall be achieved by competitive examinations that guarantee their knowledge suitability and skills. The regulatory law shall set the criteria, terms, and conditions of mandatory evaluation for access, promotion, recognition, and

> permanence in the professional service with full respect to teachers' labour constitutional rights. All admissions and promotions that have not been granted under the law shall be void. These previsions shall not be applied to the Institutions referred to in section VII of this article;
> VII. The Congress of the Union, in order to unify and coordinate education throughout the Republic, shall enact the necessary laws for the distribution of the social educational function between the Federation, the States and Municipalities, in order to set the correspondent economic contributions and to set applicable penalties to civil servants that do not comply or enforce these provisions, as well to anyone that infringes it, and
> IX. In order to guarantee quality education services, the National Education Evaluation System is created. Its coordination shall be in charge of the National Institute for Education Evaluation. The National Institute for Education Evaluation shall be a public autonomous agency, with legal existence and wealth of its own".[10]

Bearing in mind this constitutional reform, the National Development Plan has generated considerable expectations and doubts as to the way the institutional previsions will be interpreted when designing a state policy that will execute the education policies and programs for the 2012-2018-term office.

The Financial Challenge of Education Federalization

The National Development Plan recognizes that one of the best-attained achievement in the last fifteen years has been the federalization of education.

> "However, a high centralization of power, resources, and decisions, as well as the absence of effective coordination mechanisms between the different levels of government and unfinished decentralization processes, have deepened the contrasts amongst regions, states and municipalities.
> It is therefore imperative to achieve joint federalism in which all levels of government co-responsibly undertake their functions without leaving anyone behind, in order to achieve national goals".[11]

Indeed, insufficient funding caused the current deficit of the federalization process, as it was estimated in its initial phase on 1997:

> "The 1995-2000 Education Development Program allowed the transference of 540,000 teaching positions and 116,000 administrative positions to states, as well as over 100,000 buildings with both furniture and equipment; (…)
> The other remark concerns funding, specifically the distribution of financial

[10] As directed by article 135 of the Political Constitution, the United Mexican States' General Congress issued the Decree by which articles 3, sections III, VII, and VIII; and 73, section XXV, were modified and by which a third paragraph, a sub-section d) to the second paragraph of section IX, article 3 were added to the Constitution on february 26 2013.

[11] *Op. cit.,* pp. 30.

> burdens between the Federal, local and municipal governments. A new federal organization of education finances remains to be done, one that responds to transparent criteria of justice, compensation of inequalities and stimulation of quality and efficiency on new Treasury and tax basis".[12]

It is true that the federalization process of the National Development Plan has a double dimension: to redistribute directive responsibilities and to create new financial schemes of labeled and multiannual funds that make education development planning possible, according to the contextual needs and projects, as well as an accountability system with social supervision that is related to control agencies of local congresses and municipal councils.

The challenge: institutionalization of education evaluation

The constitutional reform sets forth a new institutional design in order to achieve this. The challenges and plan of action of the National Development Plan includes the principles and functions of the Education Evaluation Institute, which shall guide the decision-making throughout the admission evaluation of the teaching staff, the training process of the administrative staff, and the bureaucratic machinery's supervision – in charge of coordinating decisions, actions, and results of the national education system through preschool, elementary, and secondary school.

> "In order to achieve this, the National Institute for Education Evaluation shall:
> a) To design and carry out all measuring related to constituent elements, processes, or system results;
> b) To issue the guidelines of federal and local education authorities in order to carry out the evaluation functions according to the set distribution, and
> c) To generate and disseminate information, and to issue all guidelines necessary to improve quality and equal education, according to this information, since it is required in order to reach social equality.
>
> The Management Board shall be the governing body of the Institute, and shall be composed of five members. The Federal Executive shall submit a list of three candidates for the consideration of the Senate, which, following the appearance of the proposed candidates shall designate the member to fill the vacancy. The designation shall be made by the vote of two-thirds of the members of the Senate present, or by the Permanent Commission of the Congress during its recess, all this within the unextendable term of thirty days. If the Senate does not reach a decision within this period, the candidate from the list who is designated by the Federal Executive will occupy the Management Board office.

[12] Pablo Latapí Sarre, "Perspectivas hacia el siglo XXI", en Latapí Sarre, Pablo, Coordinador (1998), *Un siglo de Educación en México,* Tomo II, Editores: Fondo de Estudios e Investigaciones Ricardo J, Zevada-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Fondo de Cultura Económica, México, pp. 424-425.

> In cases where the Chamber of Senators rejects the entire proposed list, the President of the Republic shall submit a new one under the terms of the preceding paragraph. If this second list is also rejected, the candidate from this list whom the President of the Republic designates will occupy the office.
> Members of the Management Board must be competent and experienced in the activities of the Institute, and to fulfill the requirements established by law. They shall stay in office for seven years, be replaced gradually and may appointed for a single new term only. Members cannot stay in office for over fourteen years. When there is a permanent vacancy for whatever reason, a substitute to finish the term of office shall be appointed. While in the office, they may be removed only in accordance with the terms of the Fourth Title of this Constitution, and who may not hold any other employment, duty, or commission, with the exception of those in which they act in the Institute's representation and those of non-salaried positions in artistic, scientific, cultural, or charitable institutions.
> All members of the Management Board shall appoint its president, by the vote of three of its members, and shall stay in office for as long as the law establishes.
> The law shall establish the bases for the organization and the operation of the Institute in accordance with the principles of independence, transparency, objectivity, pertinence, diversity, and inclusion.
> The law shall establish all necessary actions and mechanisms that allow the Institute, federal education authorities, and local education authorities an efficient collaboration and cooperation in order to guarantee the fulfillment of their obligations.
> Article 73. ...
> I. to XXIV. ...
> XXV. To establish the Professional Teaching Service in terms of article 3 of the present constitution; to establish, organize, and maintain throughout the Republic rural, elementary, superior, secondary, and professional schools, and schools for scientific research, of fine arts and of technical training, practical schools of agriculture and mining, of arts and crafts; museums, libraries, observatories, and other institutes concerning the general culture of the inhabitants of the Nation, and to legislate on all matters relating to such institutions; to legislate on matters concerning fossil remains and archeological, artistic, and historic monuments, the conservation of which is in the national interest; and also to enact laws designed to distribute properly among the Federation, the States, and Municipalities the exercise of the educational function and the economic contribution corresponding to this public service, seeking to unify and coordinate education throughout the Republic. The degrees conferred by the aforementioned institutions shall be valid throughout the Republic. To enact laws regarding copyright, as well as other related intellectual property institutions.[13]

Within this framework, the National Development Plan includes the evaluation strategy as a constitutive element to improve quality education through the National Institute for Education Evaluation with legal existence

[13] *Op. cit.*

and wealth of its own, whose purpose is to consolidate the teaching professionalization system:

> "The National Institute for Education Evaluation (INEE) was created by presidential decree on august 8 2002, as a public, decentralized, and technical body in order to support both the National Education System's evaluation function, and the Mexican society with information and knowledge that contribute to better decision-making in order to improve quality in education.
> (…)
> Of the people who participated in the Citizen Consultation, 60% approves the proposal of improving the quality of education through adoption of mechanisms regarding teacher selection. The improvement of results shall reinforce and increase reliability on teachers of both parents and society".[14]

Through this, the INEE has a relatively large autonomy to create, regulate and innovate when it comes to the teacher, administrative, and supervisor professionalization system. In order for the INEE to attain a minimum consensus towards teaching and administrative careers, it is necessary for the agency to be autonomous from the National Union of Education Workers (SNTE), The National Coordination of Education Workers (CNTE) and government bureaucracy. Arbitration is of capital importance, especially when conflict threatens stability and the very existence of the education evaluation system.

Another Relevant Aspect of the National Development Plan: Culture and Sports

Cultural activity in Mexico has an impressive institutional SINERGIA that demands specialized administration, one that is able to give international projection to our cultural heritage and national identity:

> "Mexico's cultural infrastructure and heritage is exceptionally large, making it leader in Latin America in this area. According to the National Council for Culture and the Arts (CONACULTA), we have 187 archaeological sites open to the public, 1,184 museums, 7,363 public libraries, 594 theatres, 1,852 cultural centers, and 869 auditoriums, amongst other sites in which cultural activities take place permanently".[15]

On sports, the goal is to carry out a long-term investment on its inhabitants' physical culture and health:

> "According to information of the United Nations Development Programme (UNDP), for every peso invested on physical activities 3.20 are saved on future medical expense. Today, there are 1,200 active spaces that offer their services to over 700,000 people on a monthly basis, and about 4,900 physical

[14] *Op.cit.,* pp. 61-62.

[15] *Op. cit.,* pp. 63.

> education centers and municipalities take care of 12 million children, young people and adults. However, as supply is not covered yet, the capacity to promote access to physical culture and sports must be increased."[16]

Promotion of culture and sports talent is an educational aspect that undoubtedly constitutes transversal actions along with national and international civil society organizations, as well as macroeconomics.

The knowledge revolution challenge

This country has a deficient scientific policy, which is delaying its opportune insertion in the knowledge global process:

> "The data on this situation is revealing: the country's contribution to worldwide knowledge production does not reach 1%; the number of Mexican researchers out of 1,000 members of the economically active population represent a tenth of what is observed in highly developed countries; and the number of PHDs per million people (29.9) is not enough to achieve in the near future the human capital we need.
> One of the most noteworthy characteristics of the Mexican case is the absence of linking between the people involved with science and technology, and private sector activities. 34% of the people who took part of the Citizen Consultation believe this is important for the development of the country. Contrary to other OECD member countries where the business sector represents over 50% of total investment on research and development, the business sector in Mexico has never invested much. This happens partly because of the aforementioned absence of linking, as well as the lack of private research centers.
> Even though there have been great achievements on some areas (biotechnology, environment, engineering, etc.), public and private investment raises need a parallel strengthening on these linking mechanisms in order to increase productivity. It is mandatory to align the visions of all members of the Science, Technology and Innovation System, in order to let companies make better use of the existent capacities of superior education institutions and public research centers".[17]

Polarized pluralism in research centers and technology development has caused fragmented development and an unequal process of scientific innovation. A plan of action made of construction and consensus will necessarily have to agree on social feasibility and the scientific investment project that the country needs. The National Development Plan recognizes the public and private association as an imperious politic strategy in order to face the challenges of the knowledge revolution.

---

[16] *Op. cit.,* pp. 63.
[17] *Op. cit.,* pp. 64-65.

Conclusions

Social participation was key to identify education's structural problems that affect a significant part of society in its quality of life.

The political agreement is imperative in order to improve the Government's instruments, mainly the national development planning and design of the critical course of an education reform process that is necessary to achieve social development.

The institutionalization of education policy evaluation allows the improvement of decision-making, as well as public control on the government on access to the elementary and secondary teaching professionalization system. Thus, systemic planning is combined with strategic planning, based on social collaboration and effectiveness of education public policies is based on an excellence approach. Hence that design, formulation, execution, and evaluation of public policies are a political challenge, something that must be considered whilst making socially responsible decisions.

Politicizing the education federalization process has fragmented the coverage basis of the national education system, as well intern cohesion possibilities because of an insufficient financing scheme given the structural dimensions set forth by the strategic administration of local and municipal education services.

Similarly, government actions that come from this decision-making perspective will establish the basis of a specialized education with instruments of strategic evaluation of social impact, and in this regard, especially of social cohesion.

Finally, the National Development plan sets forth all challenges that jeopardize the State's institutional capacity to act as an effective national development agent.

Revista de Administración Pública

INAP

National Development Plan 2013-2018 Approaches. Transversal Strategy: Gender Perspective

María de Jesús Alejandro Quiroz

Introduction

On this 21st Century, the growing incorporation of women into several decision-making areas such as economics, politics and society on developed countries has thrust and strengthened gender perspective and equality[1] as a form of development and constant evolution of global society, favoring a vision in which women are subjects of development over that which gives them an inferior and subordinate role.

Mexico is a country where education and work opportunity are still denied to most women. Furthermore, gender-based violence is still an issue that needs a forceful solution. Recent research furnishes documentary evidence of features and expressions of prevailing gender inequality in Mexico, which are aggravated by poverty, low levels of education, antidemocratic practices, and a poor enforcement of human rights. The prevailing situation is that of discrimination and exclusion.

There are still many national affairs in which gender perspective has still not taken roots, and its effects are seen as poverty, marginalization, discrimination, violence and abuse; it is necessary for the State and different sectors of society to take on the obligation and commitment of collaborating in a coordinated manner in order to achieve effective equality amongst genders.

In this sense, the National Development Plan 2013-2018, the Government makes clear its commitment to women and men to implement actions that promote and equality culture and a violence-and-discrimination-free

[1] TN: “Equality” can be translated into two different concepts in Spanish, “equidad” and “igualdad”. The meaning is different, but since the author later on stresses the importance between these two, the concept “equity” (commonly used in financial jargon but also in gender literature) is adopted.

life through strategies such as the transversal implementation of gender perspective policies throughout the Federal Public Administration, and at local and municipal levels within its powers.

I. Context

40 years ago, Mexico was a country of 48 millions people, of which 49.9% were men and 50.1% women; a little more than half, 59% of the population, lived in urban areas; only 47,600 young people, only 6% of the 19 to 23 year rate, went to higher education, and out of 100 students only 17 were women, which means that only 8,100 women went to college. In 2010, forty years later, the country changed, since we were a little over 112 million Mexicans –more than double-, the proportion between sexes has barely changed, 51.2% are women and 48.8% men; most live in urban areas, 77%; 2,766,000 students attend higher education, which represents 29% of the 19 to 23 year old rate, and out of 100 students, 50 are women.[2]

The challenges that women still face to access knowledge and stand up for their right of freedom of thought are considerably large, since today, on the 21st Century, little has changed as to context, obstacles, last-century-mentalities, which stresses the need to claim the right to participate in social problem solutions through academic work and construction of knowledge. It is important to stress out the meaning of equality, gender equity, and transversality.

On these past few years, on a global level, next to the gender equality-based conceptualization, another has emerged called gender equity, a difference that is not trivial. According to Adrián de Garay and Gabriela del Valle-Díaz-Muñoz,[3] subject matter experts, gender equality emphasizes the fact that women can do anything men do in different institutions and practices. Gender equity enriches the perspective, since justice and balance are stressed out, without leaving equality behind.

Beyond the struggle for mathematic equality of results, something that must not be forgotten, the concept of equity includes equal treatment, or a differential treatment, but people are considered equivalent in terms of rights, benefits, and opportunities. Thus, whilst equity is an empirical concept, equity constitutes an ethical imperative associated with principles such as social justice and human rights.

---

[2] INEGI. Presidencia de la República. México, 2010.

[3] De Garay, Adrián y Gabriela del Valle-Díaz-Muñoz; "Una mirada a la presencia de las mujeres en la educación superior en México" en *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES),* México, UNAM-IISUE/Universia, Vol. III, Núm. 6, 2011, pp. 45-56.

On the other hand, gender transversality aims to "transform the way in which public agencies operate, specially the technical processes of formulation and execution of public policies. This is why transversality strategies consider incidence actions, in both work procedures and organizational culture, in order to make sense of everyday work…"[4] within Public Administration.

Coherent with global tendencies, Mexico has begun to change when it comes to gender equality and equity, when the General Act on Women's Access to a Life Free of Violence was issued on February 1, 2007, and the National Agreement on Equality between Women and Men was signed on March 8 of the same year. The latter is an agreement made between the three branches of all government levels, and civil society in order to integrate the principle of gender equality in the Mexican society.

However, the current marginality of some sectors of society is outstanding, it is here where women's vulnerability is evident. Women have struggled over the years to attain civil and political rights, exerting governability, when the reality is, that these rights are not fully exercised. It is on this aspect where the relation between gender and democracy should concur.

II. Democracy and gender perspective

In general, the Mexican State's duty under a democratic regime is to ensure the permanence of plurality, where gender perspective must be understood as the interaction of individuals of both sexes in an environment of reciprocity, that concentrates both public and private space, and creating a full and consistent coexistence.

A full democracy means an open society to new mind-set, open to adopting different cultural model, to include values that promote coexistence between genders that break down into equality and equity parameters.

Similarly, in a Modern State, in a Social Democratic Rule of Law, the contribution and cooperation amongst both genders, masculine and feminine, in order to address public issues, is necessary and constitutes a stepping stone for the construction of an effective democratic social and political order.

Each society defines the values, rules, ways of acting, feeling, and thinking of its subjects, getting them to live in a particular way. Difference and inequality are experienced in different social spaces, but it is in the domestic space, the family institution, where most everyday sexual roles are created and reproduced, through a structure of classifications that tell the subject who he or she is, and how he or she must act in several situations that

[4] Instituto Nacional de las Mujeres, *Glosario de Género*, p. 126.

have been classified too. All this while the person is informed about being and the actions of those with whom he or she interacts.[5]

Gender equity insists upon taking care of the insufficiencies of different groups of women, by understanding that these are caused by power relations and inequality conceived by long term culture.

Hence the chief importance of equal opportunities and rights for both women and men and gender equity as a main component of all the Public Administration's activities, achieved through the establishment of a social policy with gender perspective.

III. Social Policy in Mexico and Gender Perspective

Facing inequality, a complex issue, actually means to transform asymmetrical power relations in order to articulate several policy instruments in economic, politic, social, and cultural spheres. Jusidman[6] states that despite several government administrations attempts, the situation of precariousness, insecurity, and frailty in which millions of urban and rural inhabitants live has not changed.

Inequality remains as a determining condition for opportunities to improve skills and access to resources and incomes throughout life, and becomes a trap that relates to gender, ethnical origin, social status, and birthplace.[7] It is very complex, achieving a State capable of designing and executing a social policy that guides towards a more equitable and cohesioned society, based on law and individual rights, because of the multifactorial origin of inequality. This is why it cannot face simple, unidirectional, and sole public programs.

The concern over innovation and efficiency of management has led governments, amongst other strategies, to focusing their social interventions. When we talk about social development policies, we mean the ones that set long-term goals through the investment of human and social (education, healthcare, food, networking, gender equity, promotion of social enterprises, etc.) capital. Getting to know the processes, results, and effect of social development policies constitutes a fundamental element to improving decision-making, and to attain better effectiveness of designed policies, a better strategy implementation, and better efficiency in resource allocation.[8]

[5] Serret, E.; "Interacciones desiguales. Repensando el vínculo mujeres-sociología", en *Sociológica,* Núm. 13, México, UAM- Azcapotzalco. México, 1997, p. 121.

[6] Jusidman, Clara; "Desigualdad y política social en México" en *Revista Economía* UNAM*,* Vol. 1 No. 002:34-51, pp. 199-206.

[7] *Ibíd*, p. 206.

[8] Cardozo Brum, Myriam; "Evaluación de políticas de desarrollo social" en *Política y Cultura.* Otoño, No. 20, México, 2003, pp. 139-154.

The historical discrimination of women, women murders in Ciudad Juarez and other border towns, are the manifestation of violence that comes from a social gender inequity in these regions, as well as the discrimination of indigenous women in marginalized areas, a reason why the effort of the Mexican State in the past term offices must be recognized, on both federal and local levels, and also by civil society organizations, and both public and private universities, to encourage gender equity. Everyone, both women and men, have the responsibility to contribute in order to change inequality situations, exploitation situations, discrimination, and abuse, no matter the gender, it must be pointed out and fought against.

Recent research furnishes documentary evidence of features and expressions of prevailing gender inequality in Mexico, which are aggravated by poverty, low levels of education, antidemocratic practices, and a poor enforcement of human rights. The prevailing situation is that of discrimination and exclusion.

The idea of achieving equal opportunities amongst men and women through gender perspective is a considerable concern of federal authorities of Enrique Peña Nieto's government.

Mexico has undertaken by political will a crusade for women's human right to an equal and equitable inclusion in the public professional practice. An example is the General Act on Equality between Women and Men, issued on the Official Journal of the Federation on August 2, 2011, a law that gave to the legal framework several guidelines to design, implement and evaluate gender perspective public policies.

IV. Public Policies and Gender Perspective

A topic of most importance for governments is to specify their plan of action, which shall be materialized to a large extent through public policies. It is therefore one of the main government's activities the creation of programs to satisfy social demands. A government's recognition and legitimacy is of chief importance, nevertheless a government must also be legitimized by what it does, and as such, design and execution of public policies are fundamental elements to guarantee the governments capacity and competence.[9]

Statecraft through public policies consists of, according to Santibáñez y Lahera,[10] careful design while selecting a set of lines of action; furthermore,

[9] Santibañez, Alejandro, Mauricio Lahera Barra y Pablo Ortiz; "La racionalidad de los actores en políticas públicas: un esquema teórico para entender el funcionamiento de las democracias modernas", México: Colegio de Postgraduados, 2008, p. 5.

[10] Ídem.

they shall be useful and efficient instruments to give the electorate what it seeks, in terms of problem solving. Lahera states that a good government is the one that "… achieves the closest results to the optimum, for which it is necessary to design, execute, and evaluate them in the best possible conditions and with most social utility".

The General Act on Equality between Women and Men, and the General Act to Eradicate Violence against Women, establish public policies that seek to transform gender-based inequality and discrimination conditions, as a fundamental task for democracy building in the country.

These laws, as well as public policies that come from them, gender equity, and gender perspective transversalization constitute the pillars on which the Public Administration is building new relationships between Government and society, based on principles such as equality, justice, equity, and freedom, among others, that lead to a more equalitarian and democratic society.

Public policies are therefore without a doubt the executive part of the Public Administration. Public policies that are healthy, efficient, and that attend to social issues, mean a State with an Administration capable of dealing safely with any adversity.[11]

V. Transversal Strategy: Gender Perspective to achieve national development. National Development Plan 2013-2018

According to Indicator VIII.A.4 of the National Development Plan 2013-2018, the Gender Inequality Index states as follows:

Gender Inequality Index

Indicator: Gender Inequality Index

General description: The Gender Inequality Index (IDG) reflects the disadvantage women face in three dimensions: reproductive health, empowerment, and labour market.

Observations: The index is composed of three dimensions measured through five indicators:

1) Maternal Mortality Rate.
2) Adolescent Fertility Rate.
3) Women and men with at least secondary school degree.

[11] Majone, Giondomenico; *Argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. FCE, México, 2007, pp. 75-83 y 101-110.

4) Participation of women and men in parliament seats.
5) Participation rate of women and men in labour force.

It is measured in a “0” to “1” scale, where “0” is the most equal.

Periodicity: Biannual.

Source: United Nations Development Program (UNDP).

Historical Behavior:

2008	2010	2012
N.D.	0.408	0.382

Source: PND 2013-2018

This means that in order to get Mexico to achieve its full potential, there will be during this term office five National Goals:

1. Mexico in Peace;
2. Inclusive Mexico;
3. Mexico with Quality Education;
4. Prosperous Mexico;
5. Global Responsible Mexico.

The present Administration shall put special emphasis on three Transversal Strategies in order to achieve the aforementioned goals:

i) Democratize Productivity;
ii) Near and Modern Government; and
iii) Gender Perspective in all actions of the present Administration.

Concerning this last transversal strategy, which is the main object of this article, the National Development Plan states as follows:

“The present Administration considers as fundamental to guarantee substantive equality of opportunities amongst women and men. Mexico cannot reach its full potential when over half its population faces gender gaps in every sphere. This is the very first National Development Plan to incorporate gender perspective as an essential principle. This means that it considers the need to carry out specific actions oriented to guarantee women’s rights, and to prevent gender differences from being a cause for inequality, exclusion, or discrimination.

The main goal is to promote a profound change process that begins from the inside of government agencies. All this with the objective to avoid

that gender roles and stereotypes that derive in inequality, exclusion, and discrimination are reproduced, since they have a negative impact on public policy success. In this sense, the Mexican State shall make tangible all commitments that were taken on when the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW) was signed, as well at what articles 2,9, and 14 of the Planning Law state about the incorporation of gender perspective in national planning.

Therefore, the National Development Plan instructs all Administration agencies to align all sectorial, institutional, regional, and special programs around concepts such as Democratize Productivity, Near and Modern Government, as well as Gender Perspective".[12]

When we talk of gender perspective,[13] we speak of a conceptual tool that attempts to show that differences between women and men do not exist because of biologic determination, but because of cultural differences assigned to human beings.

Analyzing a situation from gender perspective allows us to understand that the lives of women and men can be modified since it is not determined *by nature*. This means that this perspective enables us to understand in a deeper way the lives of women and men, as well as the relationship between them. This outlook questions the stereotypes with which we are educated, and enables the possibility of creating new socialization and relation contents.

When applied to the development process, gender perspective questions the contributions and differential benefits of public policies in life quality of women and men, and it contributes to tackle the neutrality myth in the design and execution of said policies.

That is to say the goal is to incorporate a gender equality perspective as strategy and line of action for public policies, programs, projects, and compensatory measures such as affirmative actions of the Federal Public Administration in each of the five national goals throughout this term-office.

Goal no.1 Mexico in Peace

Strategy III is proposed in order to promote and strengthen democratic governance, and achieve Objective 1.1 of Goal no. 1 Mexico in Peace. The lines of action are as follow:

---

[12] Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* en http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf

[13] Instituto Nacional de las Mujeres; *ABC de género en la Administración Pública;* Secretaría de la Función Pública, México, D.F. 2007, p. 127.

- To promote participation and a balanced political representation of women and men.
- To establish special measures in order to eradicate gender-based violence in all levels of Public Administration.
- To guarantee the fulfillment of general agreements of the National System to Prevent, Care, Punish, and Eradicate Violence against Women through effective coordination of all levels of government.
- To strengthen the National Data Bank on Violence against women, with participation of federal entities.
- To simplify processes and to improve coordination in federal, local, and municipal levels in order to prevent, care, punish, and eradicate violence against women.
- To accelerate exact application of protection orders for women that are exposed to risks.
- To harmonize of police investigation protocols regarding women's homicides.
- To promote criminalization of human trafficking, and its harmonization with current legal framework.
- To carry out national campaigns to raise awareness on risks and consequences of women-oriented human trafficking, as well as on gender discrimination and different kinds of violence against women.
- To train civil servants in charge of enforcing the Migration Act and its regulations, as well as all applicable legal framework, on causes, consequences and impact of women trafficking and other exploitation forms, as well as on crime victims support.
- To promote gender-based performance of Federal Public Administration agencies
- To include specific actions to guarantee safety and integrity of women.

To achieve a Mexico in Peace under the transversal axis of gender perspective, it is mandatory that all lines of action involve citizens of women and men. This in order to develop their public and private skills and expertise, but considering in the meanwhile a full hierarchized legal framework. Out of over 22,000 articles that make up the secondary laws of general application, only about 400 deal specifically on women. Such is the case of the General Act on Women's Access to a Life Free of Violence, made out of 59 articles and 8 transitory provisions, and its Regulation of 65 articles; the General Act on Equality between Men and Women, with 48 articles and no Regulation; and the National Institute for Women Act, with 35 articles.

Furthermore, bearing in mind the very essence of the national legal system, the Government may not develop policies or carry out plans and programs successfully without a constitutional State policy to support it, since all constitutional principles and all laws that emanate from the Constitution are in themselves public policies in the broad sense.

Bearing this in mind, the federal laws that develop and implement constitutional principles, provide specific goals, specific interpretations, clear concepts, and uniform criteria to public policies displayed by the Government through all Public Administration levels.

In this way, the fundaments that support the legality of all plans, programs, projects, actions and tasks enforced by the administrative machinery are given to the public authorities, and the main goals of social, political, economic, cultural, environmental, and administrative development are being fulfilled.

Thus, the development of a secondary legal framework creates the conditions to define administrative processes, objectives and organizational goals, institutional development, and specific tasks in order to take care and respond social demands of a fully identified sector of society, which is the case of equality and gender equity.

Goal no.2 Inclusive Mexico

The way Strategy III is involved in Objective 2.1 of Goal no. 2 in order to guarantee enjoyment of social rights for the entire population is through the following lines of action:

- To promote equal opportunities amongst women and men for the enjoyment of their rights, reducing the gap in matters of labour access and permanence.
- To develop and strengthen support and attention schemes that enable women to improve their conditions of access to social security and their economic welfare.
- To promote policies directed to men that favor their participation in domestic chores and responsibilities, as well as their rights in family matters.
- To prevent and take care of violence against women, through coordination of public and social institutions involved in this matters.
- To design, execute and promote family support policies and services, including attainable, accessible, and quality services such as child support and care for other family members that need it.
- To evaluate current attention schemes of social programs in order to determine which are the most effective mechanisms to reduce gender gaps, this way achieving an equitable social policy.

The Institutional Goal “Inclusive Mexico” will be relevant in order to raise awareness on family coexistence values, since they have an important influence in the community, and to reflect on ways to build citizenship from the family basis.

It is relevant to recognize that family is the sphere where human beings begin to interact with others in order to recognize him or herself through values, actions, and concepts that allow her or him to feel part of a unity. Through lines of action we can reinforce the knowledge of the family role in social behavior of women and men, through identification of attitudes that either obstruct coexistence or are plainly inequitable. This is why it is so important to acknowledge values such as democracy, but defining them according to family situations. That is to say, what is the meaning of equality in the family, of tolerance, respect, equity, freedom, dialogue, responsibility, and agreement, among other concepts. This will generate an expectation and identification in everyday life.

Goal no. 3 Mexico with Quality Education

In order to achieve Goal 3, Mexico with Quality Education, Objective 3.1 means to develop Mexicans human potential through quality education. For this, Strategy III on Gender Perspective considers the following lines of action:

- To promote throughout all levels, especially in secondary and higher education, access and permanence of women in the Education System, as well as their timely conclusion.
- To encourage that all study plans assimilate gender perspective, to teach from an early stage equality between women and men.
- To promote participation of women in all areas of knowledge, particularly those related to sciences and research.
- To strengthen follow-up mechanisms to encourage women's participation in workforce through education.
- To amplify girls' and women's participation in sports, to improve their health and human development.
- To encourage equitable participation of women in cultural activities.

It is important to mention in this context that according to the International Labour Organization (ILO), there is strong evidence of inequalities in Latin America when analyzing the relation between schooling of men and women, and their respective chances and conditions of labour insertion. The highest levels of education cannot guarantee women more or better job opportunities in relation to men. They need significantly higher education credentials to access the same job opportunities as men: an average of four more years to have the same remuneration and two more years to have the same opportunity to access the formal employment sector.[14]

[14] Abramo, L. y M. E. Valenzuela; "Inserción laboral y brechas de equidad de género en América Latina" en *Trabajo decente y equidad de género en América Latina,* Chile. OIT. 2006, pp. 43-56.

Women have increasingly gained access and maintained high percentages of superior education graduation, exceeding levels reached by men in several fields of study. Despite these improvements, tendencies reflect that women continue to participate more in certain fields and careers that are culturally associated to the feminine gender such as nursery, nutrition, humanities and social sciences, whilst in areas such as engineering and exact sciences are still fields associated to men.

In Papadupolos and Radakovich words,[15] inclusion of gender perspective in higher education by expanding the access of women and other groups of society to higher education institutions constitutes a necessary to deal with inequality, but insufficient to guarantee equity.

Goal no. 4 Prosperous Mexico

Objective 4.1 intends to maintain the country's macroeconomic stability in order to achieve the Prosperous Mexico Goal. To this end, according to the Transversal Strategy of Gender Perspective, the following lines of action must be accomplished:

- To promote women's inclusion in economic sectors by financing productive initiatives.
- To develop financial products that consider gender perspective.
- To strengthen financial education for women to ensure a proper financial system integration.
- To encourage economic empowerment of women through elimination of obstacles that prevent their full participation in paid economic activities.
- To promote job training programs that help women to actually integrate in sectors with higher productive potential.
- To enforce participation of women in the entrepreneurial sector through technical assistance.
- To develop evaluation instruments on effective use of public resources destined to promote and enforce equal opportunities between women and men.

In the new agenda of population, gender equity, and women empowerment policies, these are fundamental conditions to reach sustainable development.[16]

---

[15] Papadopulos, J. y R. Radakovich; "Educación Superior y Género en AL y C" en *Informe sobre la Educación Superior en AL y C.* Caracas, IESALC-UNESCO. 2005, pp. 67-71.

[16] We understand for Sustainable Development the integral process that demands different actors of society commitment and responsibility when applying economic, political, enviromental, and social models, as well in consumption patterns that determine life quality.

In order to achieve this, Mexican federal, local, and municipal governments have constantly been exhorted to orchestrate the necessary institutional changes, as well as legal and constitutional reforms to safeguard women's rights and promote gender equity. The international community and Governments are also encouraged to adopt measures to strengthen, reorganize or expand reproductive health services, education and financial systems, and work programs, in order to ensure women's access to a Prosperous Mexico in equal conditions.

Permeating institutions so that they take charge and enforce in effective way social and economic policies with gender perspective, and so that they democratize their actions from the inside and towards the population, means to make deep institutional changes that can only be enabled if there is enough political will and resources.

However, beyond the limited impact of women's participation in the exercise of an active citizenship or inclusion in economic sectors and democratization of institutions, evaluations of several experiences of local participation and women entrepreneur projects indicate that self-esteem is promoted, and they are appraised positively by women. Women's participation in a local level is a necessary experience to move forward in the construction of identity as it strengthens women as people and legitimizes them as economic agents and social actors.[17]

To influence effectively in public policies and participate in decisions, women must position themselves as political, social, and economic actors in all spheres.

Goal no. 5 Global Responsible Mexico

Finally, Goal number 5 on achieving a Global Responsible Mexico, has as main objective to amplify and accentuate Mexico's global presence, through the following lines of action:

- To promote and follow up on gender-related international commitments.
- To harmonize the existing legal framework with international treaties on women's rights.
- To evaluate the effects of migration policies on female population of migrant sending communities.
- To enforce an intersectoral strategy that aims to take care and protect migrant women who are victims of trafficking and abduction.

[17] Durand Ponte, Víctor Manuel; *Ciudadanía y Cultura Política: México 1993-2001*; Siglo XXI, México, 2004, pp. 68-83.

As to the Global Responsible Mexico Goal, it should be noted that, internationally, progress towards gender equality date from previous years to 1945, year in which the United Nations was founded. From that day on, the organization's work for the benefit of women has been fruitful.

Recognition of the need to incorporate women in the decision-making process began to arise throughout a series of world conferences held by the United Nations in the early 90's, regarding several aspects of development such as environment, human rights, and social development. In every conference was stated the importance of full participation of women in decision-making. As of the Beijing Conference of 1995, Member States, including Mexico, committed themselves to include effectively a gender dimension in all their institutions, policies, planning processes, and decision-making. This meant that before decisions were made or plans were executed, an analysis had to be made concerning its impact on men and women, and their needs.

Incorporation of gender perspective demands a thorough examination of society as a whole and its basic structure of inequality, in order to center the attention in restructuring institutions and adopting political and economic decisions instead of only focusing on women and their social and legal status.

An innovative element of the National Development Plan 2013-2018 is the establishment of actions related to Transversal Strategies in which indicators will be established in order to measure work productivity, accountability, modernization of government, and gender equality. Further evolution of these indicators will constitute a most useful tool when designing public policies and, given the case, its modification.

As to sectorial programs, the National Development Plan 2013-2018 contemplates the creation of the following gender perspective-based programs:

- National Program on Equal Opportunities and no Discrimination Against;
- National Program on Social Prevention of Violence and Crime;
- Comprehensive Program to Prevent, Care, Punish, and Eradicate Violence against Women.

VI. Conclusions

One of the main challenges of current democracies is to encourage amongst women and men participation and political incidence processes that enable them to become people who know, demand, and defend their rights.

Hence that the Public Administration has an arduous task ahead, so that the State is responsible of strategic actions to eradicate stereotypes, taking the challenge of enforce gender equality and gender equity as Transversal Axis of planning, creation of programs, and budgeting with gender perspective.

The importance of gender perspective in development processes is that it makes women visible as potential subjects of development, overcoming fragmentary views that consider them a *vulnerable group* or second-rate citizens.

Gender perspective data basis must be made. This means that there must be precise indicators in order to institutionalize gender perspective.

It is recognized that, even though there have been advances on budgeting with gender perspective and on programs to promote it, these are not a proper State policy. The challenge consists on enforcing a National State Policy with gender perspective.

Hence that transversal annexes are considered in planning necessary to promote an inclusive culture of gender perspective, supported by methodology with the same approach.

Inclusion of gender perspective in higher education is mandatory. We should not and must not continue with a lack of insertion of women in our universities. Despite national and international efforts to revert this, it is still not enough. Likewise, we cannot continue to accept scarce participation of women in management positions. In order to achieve this, it is necessary that laws, regulations, and collective labour agreements encourage women's equity. We must recognize social and legal conditions must change in our universities.

If and only if incorporation of gender perspective in public policies are implemented considering: existence of an explicit personal and institutional will to promote a redistribution amongst genders in terms of public resources, civil rights, and participation, power positions, and authority, appreciation of the work of women and men; having information about differences between men and women (statistics disaggregated by sex), as well as a legal ban on discrimination when revising and modifying laws, codes and regulation, rules of operation, among other elements that solve unbalances between men and women, and anticipate effects of public policies on inequality of opportunities, results, and treatment between men and women, and, above all, create measuring and evaluation instruments that make both improvement and position of women visible.

Finally, if it is considered that over 50% of this country's inhabitants are women, public and development policies should be consistent with their

growth, avoiding lags that affect political and social development. It is necessary to seek quality in education, access to education, to learning, the search for innovation in education. But reaching these goals is impossible as long as we do not include women.

References

Abramo, L. y M. E. Valenzuela (2006), "Inserción laboral y brechas de equidad de género en América Latina", en *Trabajo decente y equidad de género en América Latina*, Chile, OIT.

Álvarez, P. (2011), "El rectorado es cosa de hombres", en *El País*, 2 de mayo, España.

Aponte-Hernández (2008), "Desigualdad, inclusión y equidad en la educación superior en América Latina y el Caribe: tendencias y escenario alternativo en el horizonte 2021", en Ana Lúcia Gazzola y Axel Didriksson (eds.), *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, Caracas, IESALC-UNESCO.

Buquet, A. *et al.* (2010), *Sistema de indicadores para la Equidad de Género en Instituciones de Educación Superior*, México, UNAM-PUEG. **Buquet, A.** *et al*. (2006), *Presencia de hombres y mujeres en la UNAM: una radiografía*, México, UNAM-PUEG.

Bustos, O. (2003), "Mujeres y educación superior en México. Recomposición de la matrícula universitaria a favor de las mujeres. Repercusiones educativas, económicas y sociales", en http://www.anuies.mx/e_proyectos/pdf/generos_educ.pdf [consulta: dic. 2010].

Bustos, O. (2000), "Los sujetos de la educación superior", en D. Cazés, E. Ibarra y L. Porter (coords.), *Reconociendo a la universidad, sus transformaciones y su porvenir,* Tomo I, "Estado, universidad y sociedad: entre la globalización y la democracia", México, UNAM-CEIICH.

Cardozo Brum, Myriam (2003), "Evaluación de políticas de desarrollo social**"** Política y Cultura. Otoño, No. 20.

De Garay, Adrián y Gabriela del Valle-Díaz-Muñoz (2011), "Una mirada a la presencia de las mujeres en la educación superior en México", en *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, México, UNAM-IISUE/Universia, Vol. III, Núm. 6.

De Welde, K., S. Laursen y H. Thiry (2007), "Women in science, technology, engineering and math (STEM)", en http://www.socwomen.org/socactivism/stem_fact_sheet.pdf [consulta: ene. 2011].

Durand Ponte, Víctor Manuel (2004), *Ciudadanía y Cultura Política: México 1993-2001*; Siglo XXI, México.

García Guevara, P. (2005), "Género, educación y política pública", en *La Ventana*, núm. 21, México, Universidad de Guadalajara-CUCSH.

González, R. M. (2006), "Las mujeres y su formación científica en la ciudad de México", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 11, núm. 30, México, COMIE.

Grediaga, Rocio (2000), *Profesión académica, disciplinas y organizaciones. Procesos de socialización y sus efectos en las actividades y resultados de los académicos mexicanos*, México, ANUIES.

Hill, C. y E. Silva (2005), *Drawing the line: sexual harassment on campus*, Washington, AAUW Educational Foundation.

INEGI (2010), *Censo de Población y Vivienda. Resultados Preliminares,* México, en http://www.censo2010.org.mx/doc/cpv10p_pres.pdf [consulta: dic. 2010].

INMUJERES (2007), *ABC de Género en la Administración Pública,* Secretaría de la Función Pública, México.

Jusidman, Clara (2009), "Desigualdad y política social en México" en Revista Economía UNAM, Vol. 1 No. 002.

Majone, Giondomenico (2007), Argumentación y persuasión en la formulación de políticas. FCE, México.

Mingo, A. (2006), *¿Quién mordió la manzana? Sexo, origen social y desempeño en la Universidad*, México, UNAM/FCE.

Morrison, A. (1992), "New solutions to the same old glass ceiling", en *Women in Management Review*, vol. 7, núm. 4, EUA, M.C.B. University Press.

OECD (2010), *PISA 2009 at a glance*, OECD Publishing, enhttp://dx.doi.org/10.1787/9789264095298-*en* [consulta: dic. 2010].

OIT (2004), "Las mujeres en puestos de dirección", en *Romper el techo de cristal*, Ginebra, OIT.

Osorio, J. R. y F. Martell (2009), "Participación femenina en la profesión académica en México", ponencia presentada en el *X Congreso Nacional de Investigación Educativa*, Veracruz, México, COMIE.

Papadopulos, J. y R. Radakovich (2005), "Educación superior y género en ALyC", en *Informe sobre la Educación Superior en ALyC*, Caracas, IESALC-UNESCO.

PNUD (2010), *Las mujeres y el presupuesto público en México*, México, PNUD/Gobierno Federal/INM.

Santibañez, Alejandro, Mauricio Barra and Pablo Ortiz; (2008) "La racionalidad de los actores en políticas públicas: un esquema teórico para entender el funcionamiento de las democracias modernas", México: Colegio de Postgraduados.

Serret, E. (2008), *Qué es y para qué es la perspectiva de género,* México, Instituto de la Mujer Oaxaqueña.

Serret, E. (1997), "Interacciones desiguales. Repensando el vínculo mujeres-sociología", en *Sociológica*, núm. 13, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Universidad de Colima (2010), *Suplemento Equidad*, año 1, núm. 4, Colima, Universidad de Colima-CUEG.

UNAM (2009), *Declaratoria. Reunión Nacional de Universidades Públicas: Caminos para la equidad de género en las instituciones de educación superior,* México, UNAM.

UNESCO (2005), *Towards knowledge societies,* París, UNESCO publications.

United States General Accounting Office (2000), *Gender equity. Men's and women's participation in higher education,* EUA, United States General Accounting Office.

Legislación

— Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
— Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
— Ley del Instituto Nacional de la Mujeres y su reglamento.
— Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
— Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
— Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
— Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su reglamento.
— Ley General de Planeación.
— Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018.
— Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y su Plan de Acción.

Revista de Administración Pública

INAP

Public policies, legal norms, and the judge's role[1]

William Guillermo Jiménez Benítez

1. Introduction

The purpose of this article is to point out a few cliches of public policies among approximation in law and political science, in order to reach a better understanding of government action. In this sense, the research problem is: how do we study public policies in such a way that their legal aspects are emphasized without being legalistic?

The research methodology is qualitative, with a descriptive research through documentary revision and analysis on secondary sources (books, articles, and web documents) as well as primary (judgments and legislation). The work hypothesis is that there are at least four controversial or meeting points between public policies studies and law.

First of all, we have the human rights approach of public policies. In this perspective, there is a concern for making the rights and freedoms in legislation, especially in international pacts and treaties on human rights, and the Constitution. Vindication of collective minority groups and traditionally abandoned or discriminated groups has led to an increasing institutionalization or legal formalization of their rights. However, people are also increasingly conscious that legal recognition is not enough to guarantee these rights. This is why topics such as development and governability through design, formulation, execution, and evaluation processes of public policies must be included in this perspective.

Secondly, there's the topic of judicial review and public policies. The issue consists on the assessment given to a public policy from the legal

* Professor of the Superior School of Administration (Escuela Superior de Administración Pública) and the Free University (Universidad Libre) of Colombia

[1] This article is the result of the research within the line of research "Public policies and governability", from the "Politics, Law, and public management" group, aproved by ESAP, and recognized by Colciencias, 2012.

perspective, which means that when politics is set aside from law in such a way that public decisions or programs could be trespassing the principle of legality and affecting rule of law. In this way, constitutional review of public policies is a sort of dispute between the legal provisions, its principles, values, and rights (equality, legality, justice, freedom, publicity, etc.) and the specific content of public action programs guided by political dynamics and administrative rationality.

Thirdly comes the issue of "rule of judges" and the guarantee of rights through constitutional actions. The new safeguard framework of the constitutional state and protection of fundamental rights through constitutional actions and judicial decisions leads judges to become unprecedented protagonists. This has consequences in the formulation, execution, and control of public policies, as in the actor's framework analysis.

Finally, there's the subject of public policy as a legal provision and its role in legal management. From the legal discipline, there appears to exist a tendency to identifying policies as guidelines, a legal provision between principles and regulations. Thus, public policies can be understood as government action programs that intend to make a reality the rights established in constitutional principles and values, and that are legitimized through guidelines.

2. The human rights perspective: need for public policies

The human rights perspective is a new way of thinking and designing public policies to achieve human development within the conciliation process between State and civil society. The core of this standpoint is the incorporation of the principles o *interdependence* and *integrality* of human rights in socio-legal doctrine: "*Liberals who are truly committed to the protection of freedom rights must recognize social rights as preconditions to the exercise of all rights. This is why today, instead of fundamental rights and social rights we speak of constitutional fundamental rights"* (García, 2012: 143). This means that some rights depend on others, and breach of such right affects the other one it is related to, and the realization of a certain right is associated to the satisfaction of another, and so on (Jiménez, 2007).

This leads us to another characteristic of the human rights perspective, which is the concern for the materialization, realization, or guarantee of rights and freedoms established in legal precepts.

On the other hand, it is important to differentiate in the human rights standpoint the contrast between human rights as a result-END, meaning, as an aspiration (objective) and demand (subjective) to achieve or obtain the protected legal right, and the human rights Perspective, which is the

process-MEANS, as a standpoint and way of achieving the realization of these rights. Some of the elements of this perspective are:

- Transversality of human rights in all spheres of State and society (Bernales Ballesteros, 2004).
- Principles of no discrimination and inclusion for universality.
- Human dignity principle. Not so much emphasis on social structures, but on people and their relations (Guendel, 2002).
- Democracy principle. Active, informed, and leading participation in all decision-making processes.
- Co-responsibility of all actors, differentiating "rights-bearing subjects" from "obligation-bearing subjects", which are both complementary.
- Predominance of the public sphere, of democratic deliberation, and pacific conflict solution.
- Priority of local levels in the exercise and realization of rights, since actions are directed towards making them effective and turning them into a reality (Tejada Pardo, 2004).

One of the consequences of the human rights perspective is the great importance given to public privacies as an ideal means towards materialization of rights. Public policies have a central role in human rights processes. Indeed, the growing institutionalization of societies has evolved towards a certain type of formulae that translate human rights vindications, beyond their legal recognition, to a full existence through government actions. To this purpose, Calvo García recalls with regard to possibilities of a useful or regulatory right: "… *realization of a useful or regulative right is only possible <u>as to the terms of execution of public policies</u>, designed to achieve results according to values, objectives, and social interests.* (2005: 11; underlining added).

One must remember that most public policies were a response to demands concerning economic and social rights (promotional rights)[2], which are the rights that make possible the realization of other rights, such as civil and political. This is why attention on public policy spheres by human rights promoters is barely obvious and necessary.

The reach of the interpretation of human rights, from which two different tendencies can be identified, has led the legal debate:

---

[2] The breeding ground for studying public policies was the execution of massive social and economic programs during the second post-war that tried to reconstruct, reactivate economy, and making ESCR a reality, whith a significant participation of the State and the will to forge the associates' welfare. The *Welfare State* was the scenery that made possible the appearance of most public policies, that did not properly exist until then (Meny y Thoenig, 1992).

a) The first believes human rights must be interpreted according to the historical context, the will of those who wrote the Constitution; this is why these rights would only be for defense (civil and political rights).
b) Another one believes that fundamental rights must ensure a minimum welfare standard, due to the changes of industrial society. This means that both defense and benefit rights must be included (civil, political, economic, and social rights).

The last interpretation is coherent with a rights perspective and the Constitutional Court rulings have linked both tendencies by protecting benefit rights through relation or constitutionality block. In any case, the concern for the materialization of such rights is evident: "*The issue of the proper interpretation of Fundamental Rights is related to the philosophical debate on text interpretation and the justification of legal judgements that are necessary in the concretion process of these dispositions…"* (Arango, 2005, p. 37; underlining added).

Studies on human rights perspective and public policies reach the following conclusion: human rights are the ethical foundation of formulation and execution of public policies. This means that human rights are the object of public policies, since their goal is the concretion, protection, or defense of situations that are socially relevant and involve violation or infringement of human rights (Garretón, 2004; Bucci, 2002, Bernales Ballesteros, 2004).

This is also tangible in legal studies and researches in which the need to study public policies is increasing, since it is through public service provision and execution of intervention and public regulation programs that rights are materialized, not so much by only regulating or adopting a legal provision that can eventually be vacuous, as it has happened.

3. Public policies and legal precept: judicial review

At this point we can find the relation between power and law and their mutual co-raltions. Perhaps Bobbio (1985) has presented one of the best approaches when pointing out that law is turned into a de-facto relation in a relation that generates rights and obligations; meaning, he makes of command a right and of obedience a duty, thus legitimizing political power. In theory of law and political theory there is an agreement in stating that politics determines law, however, this doesn't mean that the ruler or civil servant can modify law whenever they want, since this is one of the main characteristics of rule of law: once a legal precept is established, the ruler must yield to it while it is applicable. In the meanwhile, the law acquires autonomy and independence from politics and is turned into a limit of public powers and authorities' actions. This is why public servants are set apart from common citizens: citizens can do anything the law does not ban, while the others can only do what law permits.

Mechanisms that guarantee the submission of the decisions of public servants to the legal framework are different forms of control, such as disciplinary, administrative, and judicial review. The adoption of social State and constitutionalization of law has reinforced constitutional control of judges and courts on existing legal precepts made either by the Legislative or Executive Branch.

The second half of the 20th Century witnessed an extraordinary development of constitutional law, especially because the Second World War catastrophe and the actions of Nazis, who would took shelter on a presumed legality, which led to mistrust or devaluate parliaments and governments that can eventually threaten human rights. This is how the constitutional State is born, whose features are, *grosso modo*, the following: a) Adoption of rigid constitutions, of difficult modification; b) Constitutional supremacy and fundamental rights; c) Direct enforcement of constitutional precepts; d) Establishment of a constitutional court as guardians of the constitution that faces harassment of legislative and executive branches; e) Modification of the sources of law system and power re-balancing (a significant importance was given to jurisprudence[3] and the judicial branch); The binding force of constitutional courts' rulings and doctrine in their control and right protection task, of both their judgments (arguments and interpretations), and resolutions (decisions); g) Legal pluralism when applying extra-systematic interpretation principle criteria, values, and constitutional rules (neoconstitutionalism). One of the consequences is an increase of the participation of judges and courts, since their rulings transcend to political and economic spheres, giving a renewed value to jurisprudence as a source of law.

Public policies are no exception, since they are expressed or manifest themselves through laws, acts, or other kinds of regulations that are maintained throughout the process; in this sense, the scope of policies appears to find its limits in principles, values, and fundamental rights established in the constitution or international treaties that belong to the constitutional block. Judges value the policies' contents within the essential core of constitutional fundamental rights: in this process, the interpretation of the extent of constitutional previsions facing public policies is of the most importance when constitutional control is performed. This is the reason why it is common that some policies are seen suspiciously when they contradict superior laws and become mere instruments of consolidation and defense of group interests. But in these cases, judicial review as well as other controls (such as political and that of citizens) can solve the situation.

Up to which point do legislative and executive authorities have limits in constitutional principles and values? How are public policy-related decisions affected by judicial review? It is evident that a fundamental

[3] TN: Jurisprudence as in the course of court decisions, not as in the study of the law.

right set limits to conducts of both authorities and individuals, and in this sense any legal precept or conduct contrary to these rights shall be void and generate responsibility for damages. However, in the case of public policies, one must bear in mind that these are much more than legal precepts and public servants' actions, especially if we consider them as a result of the political game of different actors with their own interests and ideas in search for solutions, answers or treating situations that are considered of public interest.

This circumstance makes judicial review, especially constitutional and legality controls, more diffuse and indirect on public policies. Because of interaction and the democratic game, public policies can be situated on the beginning of the chain and modify law in order to achieve objectives that have been politically agreed. Politics determines law, this is true, but in the constitutional State there is a core of rights and principles with reinforced protection that every public policy must recognize, unless that a huge political movement the Constitution is changed as well as its principles.

In order to give an example, the Constitutional Court of Colombia, with the Sentence C- 609 de 1996, M.P. Alejandro Martínez y Fabio Morón Díaz, established which are the limits of the legislative branch when facing constitutional fundamental rights in the context of criminal law:

> Thus, there has been a constitutionalization of criminal law, since in both substantive and procedimental matters, the Chart incorporates precepts and enunciates values and postulates –particularly in the field of fundamental rights- that affect criminal law in a significant way, as well as guide and determine its reach. <u>This means that the Legislator does not have absolute discretion to define crimes and criminal procedures, since he or her must abide constitutional rights,</u> since they represent the foundation and limit of the State's punitive power (underlining added).

And as to criminal policy, it indicated the politic activity's discretion to set it through a democratic process, and its content:

> The latter does not mean that the Constitution has once and for all defined criminal law, since <u>the Legislator has, within the limits set by the Chart, a relatively autonomous scope,</u> characterized by values, assumptions, and purposes of its own. Thus, <u>through the democratic process of law enactment, the State creates crimes and sets its punishments</u> (principle of legality of penalties), and can modify the procedure. It is in this historical work that it takes in and gives up different and successive punitive philosophies that can be more or less drastic, according to what the Legislator considers politically necessary and convenient. To this end, therefore, and under certain limits, <u>it is possible to see different developments of criminal policies and criminal proceedings.</u> (Underlining added)

4. Rule of judges: guarantee of rights through constitutional actions

As previously mentioned, the exchange of sources of law gives binding force to the constitutional court's and judge's jurisprudence; this modifies the balance of powers, especially the High Court's role, that become active organs that work with legislative and executive branches in the formulation and evaluation of public policies.

The rulings that are pronounced when constitutional control is carried out, especially those concerning writs and other constitutional actions such as popular actions and writ of mandamus, have catapulted judges because of the impact of their rulings in the legal, economic, social, and politic framework. Thus, when judicial officials safeguard fundamental rights, they become more than mere veto actors: they become genuine *policy makers*. There seems to be no other way, since when resolving writs (regarding fundamental rights) or group actions (regarding collective rights), judges must analyze the concrete controversial situation faced to constitutional precepts (principles and values) and pass a sentence on the public action to affect it, to remedy or emend it in order to either restore a fundamental or collective right that has been lessened, or to prevent and arrest damages.

The latter has caused that rulings include public policy guidelines, that in a traditional harmonic division of powers would concern the legislative or executive branch, but given the fact that there is a fundamental right involved, the matter concerns the judiciary as well. There are several clear examples in Colombia, such as the case of the attention to displaced people policy, and the prison policy, cases in which the Constitution Court has declared a "*state of unconstitutional affairs*", and through several sentences and decrees it has defined policy guidelines and administrative action programs, since according to the Court: "*In a Social Rule of Law, authorities must mend social inequalities, facilitate the participation of weak and vulnerable sectors, and stimulate a progressive improvement of material conditions of existence of the most depressed sectors of the population"* (Sentence 251 de 1997, M.P. Alejandro Martínez).[4]

In other cases, the court has exhorted the Congress to issue or modify laws that are necessary for the development of public policies and the guarantee of fundamental rights, and there is also a well-known case of a lower court in which authorities of several territorial levels were ordered to set forward coordinated actions to take care of the Bogota River's pollution.

---

[4] The "State of unconstitutional affairs" doctrine was created by the Constitutional Court, and therefore is a contribution of Colombian law to the world; this standpoint is created in 1997 as a judicial response to reduce the breach between constitutional rights and the reality of a country characterized by inequality, exclusion and violation of human rights. See García (2012).

Furthermore, we must considered that these sentences' effects have extended beyond the parties (inter partes) towards a broader set of affected people. In the case of writs resolutions on state of unconstitutional affairs, the effects are applied to anyone that finds himself or herself in the same situation, even though they haven't interposed the writ, in order to guarantee their right to an equal treatment. This is the reason why the resolution effects end up involving a large number of people, and affecting the reformulation of public plans and programs of prevention, attention, and reparation, according to each case.

Therefore, there is a phenomenon from which we ask ourselves: Is it a tendency to judicialise politics, or is it a phenomenon of politicization of justice? The answer, according to what has been analyzed and the changes in law, is that there is a judicialization of public policies, since they cannot contradict constitutional principles and fundamental rights, and also since judicial rulings will inevitably "spatter" other spheres that are not strictly legal, such as economy or policies, since the protection and effective guarantee of rights is not exhausted by the law.

As to politicization of judges and justice, it seems to be a highly ironic statement that also denotes incomprehension. If it means matters that traditionally belong to politics (Congress and Executive Branch) are decided now through rulings, there is no doubt that judges must decide on social and economic affairs within the legal interpretation of fundamental rights and appreciation of the facts. Faced with this reality, the Constitutional Court has been criticized since it is legislating and co-governing, and there are some who propose to limit their competence; some say that because magistrates are not publicly elected, they have no politic or popular legitimacy to contradict the legislative or executive's decisions. However, one must bear in mind that in contemporary democracies, in is not about assuring the majority's popular will, but also about protecting rights and freedoms, even from the vicissitudes of electoral politics and must be put in charge of an autonomous and independent judiciary:

> The very purpose of a Declaration of Rights was to withdraw certain topics from the vicissitudes of political controversy in order for them to be unreachable by majorities and officials, and establish them as legal principles to be enforced by the courts. The right to life, freedom and property, freedom of expression, of the press, of religion and association, and other fundamental rights must not be submitted to voting: they don't depend on the result of an election (Robert Jackson, cited by García, 2012: 151).

However, if it means that judges' rulings are not based on legal considerations, then there is a negative politicization of the judiciary. Nevertheless, there have been judicial rulings such as these before, and it is not enough to talk of a "rule of judges" or "politicization of justice" the way it is being done today.

Faced to the role of high courts and judges in public policy processes, we can identify three different positions of debate (García, 2012):

a) One that opposes to courts designing public policies, stealthily bearing in mind the classic separation of powers.
b) Another position considers that courts have different degrees of participation in the design of public policies.
c) A third one limits the interference of courts in aspects that are not economic, since judges have no technical knowledge on these matters and can eventually affect fiscal balance.

Finally, there's matter of the relation between the legal framework and political decisions. The problem lays on the political tendency of modifying the legal framework to solve social or economic issues (legal fetishism); in this way, a legal-reform public policy has been established, one that wishes to solve everything through legal reforms; it is easy to believe that legislation solves everything, and it is seen by public opinion as a great achievement, issuing a law or act, as if this would solve the problem. The limitations of this orientation are well known; they mix up public policies with legal precepts. However, public policies are made out of several resources (the law is one of them), a variety of actors and interests, distinct ideas and different institutions are involved.

The recent debate on reformism has dealt with to positions or rationalities: neoliberalism against constitutionalism. The first has an economistic view y promotes principle of balance and fiscal rule in State action, and is mainly promoted by measures of the Congress and Government; the second, in agreement with the theory of garantism and principlism, focuses its attention on the enjoyment of fundamental rights, and is promoted by the Constitutional Court and judges. In the first case one could see the "reason of State" and in the second the "public reason" proposed by Roth (2006) in his research on human rights public policies in Colombia. The questions to be answered are the following: Up to which point are judges and their rulings overflowing the State's financial capacity? Are globalization and neoliberalism contrary to the materialization of the fundamental rights enshrined in the Constitution? Is a Social Rule of Law possible if based on the guarantee of fundamental rights? (Ramírez, 2012).

5. Public policy, legal norm and legal management

5.1. Public policies as guidelines

One of the basic elements of public policies is their *normative* character (Mèny y Thoenig, 1992). This normative character of policies generates the *coercive* element that has lead to formulating a policy typology according their degree of compulsion (Lowi, 1964). Public action is framed

inside a Rule of Law in which social life is "juridified" by the adoption of a Constitution that limits public power and submits authorities to the rule of law; by giving itself a charter on civil rights and freedoms; and by developing a legal framework made out of legal precepts (laws, decrees, resolutions, international treaties, etc.) that are coherent, harmonious, and hierarchical, that constitute a unitary system.

This legal framework is the manifestation of Law, which is fulfilled by legal norms, which are differentiated of simple norms that contain a conduct imperative that must be observed under pain of a punishment, guaranteed by the possible use of coercion. The legal norm is a set of enunciation or propositions that prescribe or prohibit conducts, that grant rights and create obligations, and whose obligations are imposed on its recipients; among its characteristics, norms are abstract, general, and imperative.

With the Social Rule of Law, intervention, and welfare, public action became merely regulative towards a more dynamic function, of provision and execution of public goods and services. Law changed from a merely declarative function (fundamental rights) to a promoting one (promotional rights), in which the law is used as a means, in order to achieve certain goals and enriched by material criteria (economic, political, axiological, ethnical, technical, etc.).

> The first change provoked by this regulative law would has to do with the use of law as a means to the *execution of policies* –interventionist- oriented to promote social goals, values, and interests. Secondly, as a consequence of this interventionism and the resulting "materialization" of rights, an increase of its structure and content complexity is produced, as well as of the legal dynamics through which they are carried out (Calvo García, 2005:10; underlining added).

In this context, legal norms that had been traditionally classified in two kinds (principles and rules), has now been complemented by others: values and guidelines. As for principles, this have gained importance because of constitutional review where they are used abundantly to solve difficult and complex controversies; principles can be considered as ample precepts that regulate general properties cases; norms that express superior values (this is why they are based on extra-legal criteria such as philosophy, politics or ethics); as programmatic norms to pursue certain ends, and as general statements that allow the systematization of the legal framework. Just as rules, they hold an imperative and enforceable mandate, and are of directly applicable (Quinche, 2010, p. 45). An example of this is the *presumption of good faith* or *abuse of rights* principles. As to rules, these are norms that establish guidelines or behavior criteria and demand their fulfillment; however, they are characterized by containing a closed or concrete factual supposition or conduct, this means that they are composed by a legal fact and a concrete legal consequence, such as

criminalized actions established in penal codes. Concerning values, these are linked to principles and are not rules that establish a binding obligation or a direct application to solve a specific matter; they are statements whose utility is of cardinal importance in legal hermeneutics since they are used to solve an interpretation issue in which the sense of the law is in jeopardy. The Colombian Constitutional Court has noted several examples: values of coexistence, labour, justice, equality, freedom, peace, etc., which are found on the preamble, as well as related values to the States ends, such as community service, prosperity, and effectiveness of principles, rights, and duties. As for guidelines, these are intermediate norms found between principles and rules, with a binding and general character, and that are fulfilled through public policies. (See Tables 1 and 2)

Table 1
Kinds of legal norms

Principles	Values	Rules	Guidelines
• Highly general norms that contain an optimization or perfectibility mandate to be achieved. • They provide a sense reference to the regulatory system. • They are the criteria to comprehend the rest of norms. • They determine the scope of rules. • They are propositions that describe and enshrine rights. • They solve hard cases in which the conduct or situation surpass the legal precept. • Any conflict among principles is solved through the weight formula. • Any conflict between principles and ather kinds of norms: the principle prevails. • They are generally in charge of high court magistrates. • Example: Principle of prevalence of fundamental rights; democracy, pluralism, etc.	• Norms that do not establish mandatory conducts, since they are not applied to specific cases. • They help to establish the meaning of law, in complicated hermeneutic situations.	• Norms with a high degree of particularity that are found in the private-options domain. • They allow us to structure a life plan. • They set conduct provisions. • They exhaust themselves. • They are subordinate to principles. • They solve easy cases, by applying a precept to the conduct that frames into the syllogism. • When in conflict with principles, the principle prevails. • They are usually in hands of the legislative branch. • Examples: codes in general, civil, criminal, commercial, labour, police, disciplinary (this without prejudice that they may contain express principles).	• Norms that refer to public policies; guidance for the public action. • They are propositions that describe objectives and goals to be fulfilled (teleological). • They Complement and fill norm spaces between principles and rules. • They fulfill principles and rules in action plans and programs. • They allow the operationalization of human rights. • When in conflict with rules, usually the guideline prevails. • They are generally in hands of administrative authorities (executive branch). • Example: Presidential Programme on Human Rights and International Humanitarian Law (2006).

Source: Own elaboration

Table 2
Relation between principles and rights

PRINCIPLES	***RIGHTS***
Freedom	*Civil and political rights*
Equality	*Economic, social, and cultural rights (ESCR)*
Fraternity	*Collective rights (self-determination, development, environment, peace)*

Source: Adaptation of Tejada Pardo (2004).

It had been said that the *useful law* (García Calvo, 2005) is a legal system oriented towards the achievement of goals, only possible in terms of implementation of public policies processes; on the other hand, the law is legal norm (principles, rules, and guidelines), but it is the guidelines that allow the realization of principles and rules. Therefore, guidelines may be understood as public policies. This leads to two requirements:

- Structuring of strategies, plans, and mechanisms, either legal, political, administrative or financial, that allow the transformation of objectives and goals, into public policy formulation, execution, and evaluation processes. This necessarily leads to the topic of *governability*, which is the capacity to formulate and execute public policies as a response to social needs and demands, given that, as stated before, guidelines are in charge of the executive branch, that is, the Government and its agencies.
- Flexibility of structures, regulations, and procedures of intermediation among the different agencies, and social public and private actors, in order to facilitate the construction of agreements, consensus, and necessary support for public policy processes. In this scenario we find discussions concerning *governance*.

In conclusion, public policies can be understood as government action programs that seek the concretion of the rights established in constitutional principles, under a human rights perspective and that, according to the legal precept standpoint, are legitimized through guidelines.

This approach has its advantages and disadvantages. Among the positive points are, the possibility to establish higher levels of coercion to their fulfillment, their validity, legitimacy, or effectiveness assessment. However, there are problematic or negative elements such as the risk of reducing public policy to a mere legal precept, common in policy analysis in our area; in this sense, most of the policies are institutionalized through legal precepts (given that this allows authorities to act, allocate budgets and functions, etc.), but this does not mean that public policy is a legal precept: it is but a moment of it, a legal manifestation that is necessary, but not enough.

On the other hand, there is the difficulty of operationalize the concept of "guideline" as a specific kind of intermediate legal norm between principles (and higher values), and rules; this means that we must consider that public policies can contain rules and principles at a time; in other words, the law is not manifested separately through principles, rules, and guidelines, usually a legal text such as a constitution, an international treaty, a law or a decree have both principles and rules[5]. In this sense, it is somewhat absurd to identify guidelines from principles and rules to reach the conclusion that there's where public policies are, since public policies contain objectives and action guidelines that could be considered as legal principles and rules.

5.2. Public legal management and judicial public policies

Legal management is a relatively new concept that has been introduced since the 1991 constitution, the development of legal garantism, and a grater social interventionism of the State. It is based on two fundamental axis: a) Prevention of unlawful damages, and b) Improvement of the States judicial defense. Legal management is considered a model (MGP), which is defined as: "*An instrument of legal management that is characterized by the definition of transversal political frames for all entities and agencies that enforce legal tasks, in order to define strategies* …" (Ministry of Interior and Justice, and World Bank, 2010: 249).

The structural elements of MGP are: a) Information systems, b) Legal public policies, and c) The prosecutors of the State (Aviar H., López, D. y Rodríguez, C. (sf); Ministry of Interior and Justice y World Bank, 2010). This model has served as a guide to formulate politics in the sector on the District Capital of Bogota level and on a national level through the Minister of Interior, with the National Agency of Legal Defense of the State.

As to judicial public policies, there is a growing awareness as to relation administrative management aspects with the requirements of justice; in other words, the design and formulation of judicial public policies is an important tool to achieve judicial objectives: *"… the creation of offices or legal modifications do not necessarily generate "per se" answers to congestion and quality, it is necessary to analyze the organizational context and relevant flows*" (Younes Moreno, et.al., 2006: 31).

The management component means the possibility to plan, organize, control, and guide the legal activities concerning the State's defense, by

[5] In the case of fundamental rights, for example, these have been considered rules when they are not distinguished from other legal precepts and protect certain positions of individuals from the State, and as principles when besides protecting certain positions they are connected to certain ethical, political, or moral values that are essential for functioning (Robert Alexy, cited by Grajales, 2011).

introducing elements of administrative and economic rationality, as well of prevision and damagemitigation. All this structured in action programs or public policies for the judicial sector.

6. Conclusions

From the human rights approach, the study and understanding of public policies has become essential given the emphasis on making rights a reality rather than its positive consecration. This way anyone interested in human rights should be interested in the analysis and policy formulation, since they make rights and freedoms effective. Public policies *raison d'être* is the materialization of rights, and it is what they should aim for.

Constitutional and legal review is diffuse and indirect when it comes to public policies, since these are the result of the interaction between Democracy and Politics. However, there is a greater interference of the law, especially of fundamental rights that must be kept in mind when elaborating and executing public policies.

The rule of judges cannot be fought in the current design of constitutional state or constitutional justice. This is possible because of constitutional review, especially because of abstract constitutional control (such as the writ of injunction, popular and group actions, writ of mandamus, etc.), whose purpose is the protection of constitutional rights. This is why these court rulings overflow the legal sphere and have an effect on economic, politic, and social spheres that used to belong exclusively to the world of Politics (Congress and Government). This means that public policies have new actors or *policy makers* that interact with legal instead of political rationality. The argument lays in establishing where do the limits of judges go and up to which point can the State guarantee human rights.

Understanding public policies as legal provisions, guidelines, is more inconvenient tan helpful. Public policy is much more than legal formalization, even though it is partly so. Public policy has also principles and rules, not only guidelines. This is why this proposal would be inapplicable.

Resources

Arango, R. (2005). *El concepto de Derechos Sociales Fundamentales*, Bogotá: Legis.

Aviar H., López, D. y Rodríguez, C. (s/f). *¿Justicia mediante litigio?. Reparación y Extracción en las demandas laborales y extracontractuales en contra del Estado*, Bogotá: Centro DJS, Informe final de investigación presentada al Ministerio del Interior y de Justicia.

Bernales Ballesteros, E. (2004), "Las políticas públicas desde la perspectiva de los derechos humanos", en: Garretón, R. *et. al. El*

enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas, Lima: Comisión Andina de Juristas, pp. 93-109.

Bobbio, Norberto (1985). "El poder y el derecho", en: Bobbio N. y Bovero M., *Origen y fundamentos del poder político*, México: Grijalbo, pp. 19-36.

Bucci, María Paula (2001). "Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos", en: Cuadernos Polis 2, Sao Paulo, www.polis.org.br/obras/. Consulta mayo de 2006.

Calvo García, Manuel (2005), *Transformaciones del Estado y del Derecho*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

García J., Leonardo (2012). "Aproximación a la discusión sobre justicia constitucional y políticas públicas: A propósito del estado de cosas inconstitucionales", en Hernández C.A. y Varón, N. (eds.) *Filosofía Política*, Bogotá: Universidad Libre, cap. VI, pp. 131-177.

Garretón, Roberto (2004), "La perspectiva de los derechos humanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas", en: Garretón, R. *et. al*. El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas*,* Lima: Comisión Andina de Juristas, pp. 27-48.

Grajales, Lency C. (2011). "Los derechos fundamentales por conexidad en la jurisprudencia constitucional colombiana", Bogotá: Universidad Libre, mimeo.

Guendel, Ludwig (2002). "Políticas públicas y derechos humanos, Instituto Internacional de Gobernabilidad", www.iigov.org/documentos. Consulta septiembre de 2005.

Jiménez, W.G. (2007). "El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas", en: Civilizar Nº 12, Universidad Sergio Arboleda, pp. 31-46.

Lowi, Theodore (1964). "American Bussines, Public Policy. Case-studies and Political Theory", en *World Politics,* Nº. 16, pp. 687-713.

Mèny Y. y J.C. Thoenig (1992). *Las políticas públicas*, Barcelona: Ariel.

Ministerio del Interior y de Justicia y World Bank (2010)**.** *Memorias del Proyecto "Fortalecimiento Institucional del Sistema de Gestión de Demandas Legales"*, Bogotá: Ministerio del Interior y de Justicia.

Quinche, Manuel (2010). Derecho *constitucional colombiano. De la carta de 1991 y sus reformas*, Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley, cuarta edición.

Ramírez, Jaime (2012). "Gobierno y tribunales frente a las políticas públicas. Ingerencia de tribunales en políticas públicas", Universidad Surcolombiana, Proyecto de investigación, mimeo.

Roth Deubel, André-Noël (2002). *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*, Bogotá: Ediciones Aurora.

Tejada Pardo, David (2004). "Políticas públicas y derechos en salud", www.minsa.gob.pe/dgps/descargas/. Consulta junio de 2006.

Younes Moreno, D. *et. al*. (2006). “Estrategias para la descongestión en lo contencioso administrativo: Proceso modelo y proceso testigo”; en: *Collección Reformas en la Rama Judicial*, Tomo III, Bogotá: GTZ.

Revista de Administración Pública

INAP

Subsidizing and governance in the tourist development of the historic center of Pachuca de Soto: a diagnostic and proposal.

Joel Mendoza Ruiz
Alberto Herber Márquez

Introduction

On June 2012, the International Institute of Administrative Sciences (IIAS) and the National Public Administration Institute (INAP, Mexican chapter) held the International Congress: *Socioeconomic Priorities and Public Administration* in *Mérida, Yucatán.* Among the purposes of the congress, was to *promote democratic governance and administer an economically competitive and equitable State*. In this sense, three panels were organized; one of which developed the topic of "tourism as a public asset".[1]

In the presentation of the corresponding work, the most significant concepts were: 1) Subsidiarity, understood as the decentralization of authority towards local governments for a modern formulation of tourism strategy; 2) Governance, seen as the organization of local corporate debate for the strategic pluralizing, along with its subsequent administrative execution by local governments; and 3) Intangible assets, as competitive advantages to the tourism users' expectations, to support the buildup of local governance. When making the comparison with Mexican reality, it was clearly obvious that the *public value* of tourism lies in its proper utilization to provide significant dividends to the economy of the regions, thus obtaining the well being of communities and businesses. However, on a regular basis, the strategies deriving from the tourist industry planning tend to be no that clear, and rather inconsistent. This article is concerned with detailing the above-mentioned, by a way of diagnostic and proposal.

The concerning case refers to the historical center of the city of *Pachuca de Soto*, located 96 kilometers northeast of Mexico City, with a population

[1] International Institute of Administrative Sciences, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., Grupo Latinoamericano por la Administración Pública, Carta Mérida, México, IIAS, INAP, GLAP, 2012.

of 267,000,852 inhabitants, according to the 2010 population census. The historic center of *Pachuca de Soto* is a key alternative for weekends recreation to the inhabitants located in the center of the country, it is located in a narrow valley in the east-west direction and elongated from north to south. Its eleven plazas make up a historical heritage whose origins range from Spanish colonial era to post-revolutionary era, framed by housing that settled on the slopes due to mining activity.

Pursuant to the above, this article takes as its starting point "*the appropriate concepts to vindicate the public value of tourism*" to expose the new conceptual blend derived from the International Congress "Socioeconomic Priorities and Public Administration". In this sense, the case study is developed through the following three areas that correspond to the same central concepts: "*The subsidiary traits of the tourism administration in Hidalgo*", "t*he tourist service providers of the historic center in relation to governance*" and "*the intangible assets for the buildup of governance*". These three areas are structured internally pursuant to each concept's distinct elements. Finally we present our conclusions.

The appropriate concepts needed to vindicate the public value of tourism.

In countries like Italy and Japan, the subsidiary principle has strongly influenced the redesign of administrative roles and its decentralization towards local levels of government. Undoubtedly, this change has had a strong influence in the adjustment of local organizations and in the modern formulation of plans and programs. The new local culture has been developing information systems, accounting systems, and instruments, primarily of managerial nature. Thus, by leaving behind traditional ways of planning, local organizations able to deal with the complexity arising from the new status have been created.[2]

To define a first concept, the subsidiary practice of the local governments in relation to the rest of the federal structure involves four elements: a) the intergovernmental ability to develop strategic partnerships, manifested in the establishment or strengthening of intermediary organizations between the municipalities and other levels of government for specific social purposes; b) the restriction or limitation on powers of the federal and state governments; c) the assessment of municipal entities for the subsidiary execution; and d) the competency development of local government, that is, procuring the enforcement of municipal self-responsibility along with minimum and justified assistance by other government levels.

[2] Hidoko Kudo, Towards sustainable tourism: how to harmonize conservation of cultural heritage and natural resources with promotion of tourism, form Italian cases, México, IIAS 2012 International Congress, Mérida Yucatán, 18-22 June 2012.

Beyond the intergovernmental level, in order to reach a public administration oriented towards governance, Western specialists have exalted the term *us*. This term completely embodies an idealized vision of attention to plural demands, which, under the requirement of government aperture, involves the use of communication and deliberation mechanisms in decision processes. Facing the uncertainty of having shared views or suffering the effects of diversity, these mechanisms must fulfill the set-point of reaching a collaborative development. Some empirical studies tend to list plural needs depending on the various interest groups contained within the *us*: government agencies, public sectors, local urban and rural residents, specific purpose transient population, tourists, minority ethnic groups, social organizations, and companies.[3]

Besides the emphasis on political responsibility to meet plural needs, the debate among scholars in public management has also tried to define the role that public sector organizations must take before the responsibility for ensuring the delivery of the derived services.[4] As discussed in this paragraph, *governance* is classified into *social governance* when referring to the integration mechanisms of plural demands, and in *public governance*, if in relation to the aforementioned definition, managerial roles are defined to ensure the corresponding services.

Now, under the belief that local governments seek innovation to achieve social, economic, and environmental sustainability in their territories; the third conceptual category considers that intangible assets can be effectively combined with the *governance* approach for a an innovative perspective within public management studies.[5] The role of intangible assets as drivers of corporate performance has become critical in management studies in recent years. The idea is that these intangible assets underline the ability of certain organizations to meet the expectations of its primary stakeholders. Intangible assets may vary, those of economic nature relate to trademarks, patents, and intellectual assets, while credibility before business peers and the reputation in the eyes of consumers do not relate to material property, as they lack price. All of the abovementioned items show sustainable competitive advantages, thus critically influencing corporate performance.[6]

In a simplistic manner, certain authors have confined tourist intangible assets to climate, culture, and landscape. A study of the Emilia-Romagna region in Italy, involving the combination of governance and intangible assets,

---

[3] Tao Sun, Lei Zhai, Fan Wu, Yang Zhou; Constructing “our Sanya”: continuous improvement of public services and collaborative engagement of social governance, México, IIAS 2012 International Congress, Mérida Yucatán, 18-22 June 2012.

[4] Hidoko Kudo, *op. cit.*

[5] *Ibídem.*

[6] *Ibídem.*

highlights the cooperation of tourism service providers in a region that contrasts sea, mountains, and a set of small historic cities acknowledged by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). In this context, tourism service providers include hotels, sporting activities, cuisine, and wellness facilities. The key factor is that the respective owners effectively collaborate in terms of communication, offerings, and mutual facilitators.[7]

Subsidiary traits of Hidalgo's tourism administration.

The consolidated tourism industry (federal, state and municipal governments) do not receive a flattering assessment in terms of the elements derived from the principle of subsidiarity, however, municipal initiatives have some potential in this regard. In relation to intergovernmental strategic partnership capacity (the first subsidiary element), the Ministry of Tourism of the Mexican federal government (SECTUR) made clear its null capacity to interact with local governments: *This Ministry does NOT execute Plans or Investment Programs nor does it participate in intergovernmental committees with local councils in the country.*[8]

The Municipal head of Tourism in *Pachuca de Soto*, was less drastic in pointing out during an interview (October 24, 2012), that although at that time there was no collaborative work being done, there was in fact a possibility for a more significant interaction based on plans and projects. It was also assured that there were plans for coordinated projects with state government, while along with the federal government there was the intention to work specifically on signaling projects in a crafts fair and a video for television. In turn, the head of the Department of Cultural Tourism of the Hidalgo State Government confirmed in an interview the absence of intergovernmental committees that co-participate with the city council of *Pachuca de Soto* or the federal government (February 28, 2013).

As for the second subsidiary element, restriction or limitation of powers of the federal and state governments, local authorities characterized the situation as uncooperative as municipal programs were operating with 100% municipal resources (October 24, 2012), there was no financial or strategic decentralization by federal or state governments. To clarify, the head of the Department of Cultural Tourism of the State of Hidalgo stated that had been approaches with the local tourist authorities, but it had been during the previous three years (2009-2012).

In the federal-state jurisdictional boundary, the situation has been different, as the state Ministry of Tourism has regularly been executing programs

---

[7] *Ibídem.*

[8] Secretaría de Turismo, *Atención a la solicitud de información No. 0002100054512, 13 de noviembre de 2012,* México, SECTUR (Dirección General de Comunicación Social, Unidad de Enlace), 2012 [texto sin numeración de páginas].

decentralizing the federal government. Such as the case of signaling and totems endowment with historic and museographic plates to distinguish historic downtown buildings, on February 28, 2013 140 of these units were being developed. Another booming federal program is the *Pueblos Mágicos*[9] *(Wonder Towns)*, applied until early of 2013 in *Huichapan, Mineral El Chico*, *Mineral del Monte* and *Huasca de Ocampo*, additionally it was being promoted in three more towns.

The assessment for subsidiary practice, the third subsidiary element, is completely absent in the state and municipal tourism administration. The head of the Department of State Cultural Tourism of Hidalgo added, *there should be and there is none, it is up to two people in the entire Ministry* (February 28, 2013).

As for the fourth and last subsidiary element, the competency development of local government, the state tourism authorities specifically stated: *we do not have any state design programs* (February 28, 2013). There are however, a number of non-performed plans for the city of *Pachuca de Soto*, which up until early 2013, ranged from cultural tours to basically historic knowledge management. In general, the state tourism authorities consider that the city of *Pachuca de Soto* cannot be taken as a tourist destination by itself, but as part of a regional route integrating different attractions surrounding the city, such as resorts, mountains, architecture, and cuisine.

Another potential resource of state government is that it has a tourism promoter (PROTUR), which, by replicating the National Fund for Tourism Development (FONATUR federal agency) scheme, is designed to sell tourism projects. On the other side, the local tourist authority, instead of carrying out a strategic leadership, has rather established itself as a direct provider of services. These services are detailed in the following section.

Separately to the performance of tourism entities, but prevailing to the matter at hand, both state and municipal governments have executed parallel public works to improve the historic center. The *Strategic Program for the Center of Pachuca de Soto* was a tool issued during the 2003-2006 municipal administration, to schedule streets projects, plazas and urban image; awareness, public participation models, as well as regulation.[10] Due to the above, the iconic monumental clock located at the *Independencia*

[9] The Wonder Towns Program, implemented in Mexico by the Ministry of Tourism (federal) is a financial decentralization plan for tourism investment through representative committees of certain towns which, according to the official terms have symbolic attributes emanating from their socio-cultural wonder or magic. The central idea is to exploit tourism in the culture, traditions, adventure, extreme sports, or simply everyday rural life.

[10] Instituto Municipal de Investigación y Planeación, + *ideas 1 estrategia, programa estratégico del centro de la Cd. de Pachuca de Soto,* México, IMIP, 2003 [texto sin numeración de páginas].

Square was restored during the 2006-2009 municipal administration. After that, the *Independencia* (main), *Constitución* (secondary) and *Juan C. Doria* (commercial) plazas have been the subject of remodeling.

A comprehensive program was executed for the Plaza *Juan C. Doria*, which intervened with the textures and colors of adjacent facades, and signs that are now uniform, additionally to rebuilding the small square whose principal distinction is the caryatid of the first governor of the state. The restored buildings are considered iconic to *Pachuca*'s recent history, its original uses include: the cinemas *Iracheta and Alameda*, soup factory, Gutierrez bathrooms, an apartment building, and the house of Governor Rafael Cravioto (CAH, 2012). Today, some are obsolete and others have been adapted for new uses. The makeover has been so notorious that on July 2013, the scheme had been reproduced to the facades surrounding the Plaza *Independencia*, the work was promoted as the sixth stage of the renovation of the historic center.

The variety of public work projects and urban image that remain pending, are evidence of a constant government concern about the appearance of the historic center of *Pachuca de Soto*. Among these are: 1) the rehabilitation of the Plaza *Independencia* as a square free of visual obstructions in order to highlight the architecture of the monumental clock;[11] 2) the salvation of the Plaza *Pedro Maria Anaya* to frame the access to *Pachuca de Soto*'s Municipal Presidency;[12] 3) The closure of certain streets (to enable pedestrians): *Guadalupe Victoria*, *Vicente Guerrero*, *Juan C. Doria*, *Ignacio Zaragoza;*[13] 4) the decentralization of public transportation in the historic center;[14] 5) the issuing of a binding regulation for the historic center, aimed at the urban-territorial arrangement for the conservation and the economic recovery of the area,[15] and 6) the improvement or replacement of potable water lines and pluvial and sanitary drainage.[16]

The historic center tourism service providers in relation to governance.

The set point to define tourism service providers of the historic center was based on the empirical integration carried out the city of *Pachuca de Soto*

[11] Instituto Municipal de Investigación y Planeación, *Catálogo de proyectos para financiar por medio del Fideicomiso para Coadyuvar al Desarrollo de las Entidades Federativas y los Municipios,* México, IMIP, 2009.

[12] *Ibídem.*

[13] *Ibídem.*

[14] Instituto Estatal del Transporte, *Consideraciones del anteproyecto para el programa municipal de conservación, preservación y desarrollo del Centro Histórico de Pachuca,* México, IET, 2011.

[15] Instituto Municipal de Investigación y Planeación, *Ficha técnica número de folio 53, nombre del proyecto: Reglamento del Centro Histórico de la Ciudad de Pachuca de Soto*, México, IMIP, 2009.

[16] Servicios de Asesoría y Estudios Técnicos Ingeniería y Arquitectura, *Anteproyecto para el programa municipal de conservación, preservación y desarrollo del Centro Histórico de Pachuca,* México, SAETIA, 2011.

pursuant to its tourist promotion policies. In the municipal government website (http://www.pachuca.gob.mx/), the services offered by the local tourism authority occupy an important place, although the omission of its state and federal government counterparts is notorious. The services offered by the private sector are described and illustrated in several sites of the website. In the municipality of *Pachuca de Soto*, there are listed 17 hotels, 58 restaurants, 12 cafes, 44 nightclubs, 8 malls, 9 auditoriums, 7 banks and 17 references to information of general interest (public and emergency services). Based on the above information, this article considers tourism service providers, as both governmental and private, who have their facilities or areas of direct influence in the historic center.

The strategic deliberation of the tourism service providers, as well as the management attention to their demands, is the most critical aspect of Hidalgo's tourism sector. One reason is that the provision of tourist services in the historic center is carried out mostly by agencies of the three levels of government, coinciding with the aforementioned intergovernmental partnership capacity of the subsidiarity principle. The other reason is that among the governmental tourism strategies, coordinated corporate performance has not been privileged, potential service providers are still considered private and circumstantial, grouped only in traditional chambers of commerce.

The Mexican federal government provides tourism services confined in the former convent of *San Francisco de Asís*, listed in the following section. Among these services, the national system of photo libraries founded in 1976 stands out, when the Mexican federal government acquired the *Casasola* Archive, a emblematic collection for Mexico for its portraits of the Mexican Revolution. Currently the library has a million photographs from 1847 to 2010, the National Museum of Historic and Artistic Photography presents visual samples of the library.

The State Government of Hidalgo is responsible for two art galleries in the historic center, the Cultural Forum *Efren Rebolledo* and the Gallery *Leo Acosta* as well as three theaters, the *Ciudad San Francisco* Theater and, in the south, theaters *Bartolome de Medina* and *Guillermo Romo*. Another state organization with potential tourist services is the Hidalgo State University, who has two symphonic orchestras, a theater company, and a cultural program. Although the poor relationship between the university with the state government is notorious.

Tourist services in the historic center by the municipal government are diverse. Guided tours of the monumental clock from the Plaza *Independencia* are carried out by groups of eight participants who have access to the tower through the interior stairs. At specific points, visitors can listen to a historic-architectural narrative. A recent achievement was

the extension of the service schedule until 20:30 hours daily. The Municipal Department of Tourism of *Pachuca* registered that between January and October 2012, the monumental clock received 47 thousand 925 visitors, which generated 8 thousand 755 guided tours.

Another main service consists of tours, which are given in a small bus that simulates an electric tram that serviced between 1909 and 1939 as public transport of *Pachuca de Soto*. The narrated tours are carried out in two optional routes: R1 (traditional, 22 stations) to *view Pachuca* and R2 (the mining miracle, 17 stations) to *know Cristo Rey*. The latter, is a statue of 33 meters high on Mount *Santa Apolonia* (visible from the Plaza *Independencia*), inaugurated on April 7, 1996 to celebrate the 400th anniversary of the Franciscan Convent, among other local religious events. Recently the service has been extended with night tours on Fridays and Saturdays.

The promotion of crafts is an activity that occupies the park *Ninos Heroes* on the weekends, a small square in the historic center with a civic monument dedicated to the martyrs of the American invasion. The craftsmen who regularly expose their crafts in an organization called the *Craftsmen Union of the State of Hidalgo*. Their articles include clothing, jewelry, small plaster dolls, photographs and books. As a limiting, the craft show is not sufficiently representative of the goods produced in the state of Hidalgo, whose assorted range is referred to in the following section.

The promotion and advertising comprises two modules tourism orientation, located within the same number of spots in Plaza *Independencia*. Said modules provide information about the tourist attractions of the state of Hidalgo, although a thorough review showed that not all attractions have printed information. Every year during Holy Week, the modules are increased to seven modules, the Municipal Tourism Department of *Pachuca* registered that during Holy Week of 2012, 9055 visitors where given attention.

The municipal government website of *Pachuca* has a page intended for tourist promotion and advertising. It was found that both the website and the related information have an attractive graphic design, however, the majority of the information is strategically separated. As mentioned, the destination's attractions and services offered by the private and public sectors have not been combined into a single tourism offering that can exceed the classification of the sector agents. According to official records, the website users are mostly from Mexico City, and *Pachuca de Soto*, with other minorities in the center of the country. Another official reference even shows a minority of international users, mainly from the United States.

Another municipal service that can be oriented towards popular tourism is the markets, which have food areas and traditional craft outlets. The

Barreteros market is the most attractive for its facade that includes stone ornaments and eagle statues, it was built during the 1920's in the square where crowbars and mining articles were sold. *Miguel Hidalgo* Market also possesses a relative estate value,[17] its interior structure was constructed with English-style steel armor. The historical center also has the market *1° de mayo* whose facade stands outs in the Plaza *Constitución*. Overall, the reorganization and regulation of the different businesses is needed to turn the historic center markets more attractive.

As for private tourism services providers, primarily there are mining facilities as the *Hacienda de Loreto* and the *San Juan Pachuca* mine, both on the northern edge of the historic center. These attractive potentials are still owned by a mining company, although they are part of the itinerary of the city tours. However, the tram-type vehicle enters the facility for a very few minutes to give a general explanation, and visitors are not allowed to get off the vehicle. Thus is still pending, the cultural dissemination of the *patio benefit system*, attributed to miner Bartolomé de Medina from Seville (1497-1585), who put it into practice since 1555 to revolutionize the metallurgy of that time and achieve its implementation for three centuries.[18] In general, the system consisted in expanding the material extracted from the mine in a courtyard to be treated with a mixture of mercury and water added directly by ox and men, which affected the health of the participants. A more appropriate place to learn from the past economic activity of *Pachuca de Soto* is the Historic Archive and Museum of Mining, owned by a civil association of the same name. The property allows access to the specialized library collection of *Juan Barrón,* as well as the newspaper archive *Ezequiel Ordoñez*. The museum is organized by rooms that illustrate the five stages of *Pachuca*'s mining: pre-Hispanic, colonial, British, American and cooperative. In the backyard of the building is a space dedicated to industrial archeology, where one can observe a winch, a compressor, an old mixer, a steam crane, and Mack trucks.

According to city records, the historic center of *Pachuca de Soto* has eight restaurants. The most popular is *Mina La Blanca*, a theme-style restaurant (mining) of approximately one hundred tables, with no specific attention segments, modifications, or recent expansions to their facilities. However, it is considered the most worthy example of Hidalgo's gastronomy in the historic center. *Mina La Blanca's* menu includes *barbacoa* for $400.00 per kilogram, *chinicuiles* for $170.00, including guacamole and cactus salad, *escamoles* casserole for $ 170.00, and pastries for $10.00 a piece. *Pulque* is not sold in *Mina La Blanca* due to the fact that the bottled supplier ceased operations. The restaurant is affiliated to the National Chamber of

[17] Colegio de Arquitectos de Hidalgo A.C. 2010-2012, *Rutas turísticas centro histórico,* México, CAH, 2012 [texto sin numeración de páginas].

[18] Juan Menes, *Pachuca: un tiempo y un espacio en la historia,* México, Ayuntamiento de Pachuca, 2010, p. 39.

Restaurants Industry and Spiced Food (CANIRAC), whose purpose is the guild organization in relation to government regulations.

The historical center also has six hotels ranging from two to four stars, according to said municipal records. As an example, the Hotel Sofia express type (hotel chain, 4 stars) offers 40 rooms for business people and families on leisure travel. It does not belong to any guild organization. The standard room costs $700.00 per night. In its front desk area, it features a box with several cards that promote local business services as well as a cultural billboard from the State Council for Culture and the Arts (CECULTA).

In an strategic relationship assessment, it was found that the communications mechanisms between tourism services providers are classified, also, the promotion of corporate performance exists only at the municipal level and on a limited basis. According to the head of the Department of Cultural Tourism of the State Government of Hidalgo (February 28, 2013), the state government's relationship with tourism service providers relies mostly on guild associations. With sports service providers, the interactions are carried out through the existing partnerships according to the different disciplines. The relationship with culture facilities is held through CECULTA, but not with the culture entity of the city of *Pachuca*. With restaurateurs, the relationship is established through CANIRAC, and as for hotel owners it is held through its counterpart called Mexican Association of Hotels and Motels (AMHM). With bars there is no formal relationship, as the sector is not organized. Despite the above, it is clearly stated that there is no discussion and dissemination of joint ventures, and associations are almost entirely devoted in demanding government support.

A second way in which the state government relates to tourism service providers are events with very specific purposes. For museums there is a state a workshop forum, for travel agencies there are advice and training programs, and even recently a program for training of tour guides was carried out. In general, mutual accusations tend to justify the lack of strategic coordination between the state government and tourism service providers. According to the head of the Department of Cultural Tourism of the State Government of Hidalgo (February 28, 2013), tourism service providers do not know what to do with tourism due to a lack of vision. On the other hand, according to the management of Hotel Sofia (March 7, 2013) at the monthly meetings convened by the state government, besides tardiness, the government does not address the development of strategic set points nor collaborative mechanisms.

In contrast, for the chairman of the Municipal Tourism Department of *Pachuca de Soto* (October 24, 2012), there is a local organization dedicated to promoting corporate performance, although said organization does not include all service providers. The *Tourist Alliance* converges the

Business Coordinating Council (CCE), the CANIRAC, the AMHM as well as the Women Entrepreneurs organization. Its deliberation mechanisms consist of brainstorming without the existence of any hierarchy to debug the proposals and coordinate what is deemed appropriate. However, the agreements have generally resulted in simple discount sales. Other than the above, the relationship with the museum is of a bureaucratic nature (correspondence), sporting activities are addressed through the limited support requested by them, whereas there is not interaction with bars.

In interviews carried out with both state tourism authorities (February 28, 2013) and municipal tourism authorities (October 24, 2012) both agree: *there are no plans yet to assume management functions to ensure the attention to plural demands, to facilitate corporate performance*. Such position remains before the existence of needs and ideas of the private agents. The manager of *Mina La Blanca* (March 7, 2013) stated that to facilitate pedestrian tourist traffic, the streets should be closed Saturday and Sunday while in the course of the week should be left open to accommodate access to local customers. The Sofia Hotel management (March 7, 2013) requires authority to provide access to tour buses to its facilities and for there to be greater promotion of the tourist attractions. Meanwhile, the Architects College of Hidalgo has been proposing, as a tourism strategy, five tours within the historic center, in order to visit fifty-one buildings of Architectural value in five parallel streets: *Vicente Guerrero*, *Ignacio Allende*, *Matamoros-Carranza*, *Miguel Hidalgo,* and *Jose Maria Morelos*.[19]

Along with these demands and proposals by local agents, the opinions of visitors and tourists must also be taken into account as key inputs for the development of managerialism. The local tourist authority lacks any information whatsoever about it. The state tourism authority has built a record of complaints that undeniably represents some progress, but in its case, would generate a reactive and not proactive management. The state information refers to bad hotel service, lack of service attitude in public and private actors, lack of identity with relation to the historical heritage, the absence of tourist maps, inadequate signs, disorder in public transportation and lack of gardening maintenance of the Plaza *Independencia*.[20]

To the effect of supplementing the diagnosis of this article, the authors applied a survey to a sample of 500 visitors of the historic center of *Pachuca de Soto*. The sample was composed as follows: 37.40% were visitors from Mexico City, 29.80% of the neighboring state of Mexico, 12.40% of the same state of Hidalgo, 9.20% from other states, 8.20 % of the State of

[19] Colegio de Arquitectos de Hidalgo A. C. 2010-2012, *op. cit.*

[20] Módulos de Información Turística, Oficio No. 0027, México, Gobierno del Estado de Hidalgo, Subdirección de Campañas Publicitarias, 2013 [texto sin numeración de páginas].

Puebla, and 3.00% of other countries. The visitors agreed on five main reasons for visiting *Pachuca de Soto*, for its museums 17%, for its sporting events 16.6%, for family visits 14.8%, for its cultural events 14.4%, and for its handcrafts 13.3%. Other less preferred reasons include restaurants (7.8%), mining (4.6%), bars (4.2%), festivals and fairs (3.4%), architecture (3.4%).

Visitor recommendations were varied, although primarily the demand for more information was significant (15.6%). Followed in order of importance by: 15% more cultural events, linkage of the historic center with other regions 10%, 9.6% more crafts, more gastronomic demonstration 8.8%, 7.00% pedestrian enabled streets, guided tours 6.2%, 5.8% better urban image, 5.6% more football (soccer), squares and parks remodeling 4.2%, 3.8% more mining demonstrations, 3.4% more fairs, public transport organization 2.6%, and 2.4% more horsemanship.

Intangible assets for the buildup of governance.

Among the competitive advantages that could be promoted for the corporate development of tourism, only one is attributable to the historical center of *Pachuca de Soto*, cultural heritage, while four come from the regional context: private assets, gastronomy, sports, and handcrafts. The cultural heritage of the historic center refers to a small number of buildings that remain from the Spanish colonial era, as the former convent of *San Francisco de Asis*, the Parish of *Nuestra Señora de la Asunción* and the portals of the Plaza *Constitución*, as well as a large number of buildings that were constructed since the *Porfiriato* (1877-1911), when the economic, political, and demographic activity intensified in the city. The historic center comprises eleven historic downtown plazas or parks that gather the buildings with the greatest heritage potential. As a disadvantage, the weakness of urban regulation has allowed excessive mix of land use and architectural styles. In particular, many buildings with relative equity are not in use.

To the south of the historic center, standing out for its importance, is the surroundings of the former convent of *San Francisco de Asís*. The construction of the main building began in 1569, being one of the seventeen convents that the community of San Diego barefooted friars built in the Spanish colonial era. The baroque church concluded its construction in 1660, a ship in the form of a Latin cross that included shrines or mere extensions used as choirs or ambulatories. The facade was composed of three separate sections by cornices; a bell tower was also included with a square base and single structure. The baroque altar was built in the eighteenth century, as was the octagonal chapel with a tholobate dome. Sacred art includes the Apocalyptic Lady (1735) Our Lady of Guadalupe (1767), the crucifix of the sacristy (XVII century), and patristic themed

paintings (XVIII century): *San Jerónimo*, *San Agustín*, *San Gregorio,* and *San Ambrosio*.[21]

In 1861, the monastic property was nationalized and sectioned to be occupied by various federal government agencies. The land that formed the extensive market garden was also fractioned, and was immediately occupied by a cemetery and mining facilities. In the twentieth century, the exterior became housing developments and parks that currently allow beautiful views of the ensemble: *Colón*, *Bartolomé de Medina,* and *Hidalgo*. The former convent now houses the delegation of the Hidalgo National Institute of Anthropology and History (INAH), the specialized library, the auditorium *Salvador Toscano*, temporary exhibitions, the national system of photo libraries, the national museum of historic and artistic photographs, the site museum, the school of arts, and the contemporary art museum.[22] Furthermore, in 1993 it the *Ciudad San Francisco* theater was adjacently adapted to the ex convent.

The ex Franciscan convent includes, in the adjacent areas, nineteenth century buildings of relative heritage value. The *Vicente Guerrero* Elementary School, popularly known as the *colored houses*, is an old stone house of red stone. The General State Archive has a quarry stone facade, including pediments on the bays and balconies with ironwork of the time. The *Colegio de Hidalgo* is a neoclassical building with a facade in two bodies divided by cornices; pediments are also on their bays. The Mining Museum is an eclectic building with two bodies between the cornices of the facade and three balconies, two of which stand supported by corbels, while the central one, has balusters and a ornamental semicircular arc.[23]

To the north of the historic center lies the *Plaza de la Constitución*, whose centerpiece is a statue of the founding father, *Don Miguel Hidalgo y Costilla*, built in 1888 with Italian marble. North of the square is the Church of Our Lady of the Assumption, built between 1647 and 1719, smooth-faced, phased and disproportionate not defined by any architectural style. To the west of the square are portals formed by arches of quarry, built in the sixteenth century, which now house public and basic commerce. East of the square is a nineteenth century unused building that was the government palace, state congress, and the municipal presidency of *Pachuca de Soto*. Its style is classic, with Ionian capitals on the upper level and a national liberal emblem on the central parapet. Outside the northern perimeter of the square, among other nineteenth century neoclassical buildings, lies an

---

[21] Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional de Antropología e Historia, *Ex convento de San Francisco,* México, CONACULTA-INAH, 2013 [texto sin numeración de páginas].

[22] *Ibídem.*

[23] Colegio de Arquitectos de Hidalgo A.C. 2010-2012, *op. cit.*

unoccupied building called the *royal coffers*. It looks like a Spanish castle with bare stone facade, parapets and towers with merlons.[24]

The main park in *Pachuca de Soto* is *Plaza Independencia*, where the monumental clock was built between 1904 and 1910 to celebrate the centenary of the Mexican Independence. It is a neoclassical quarry tower with four well-defined bodies and copper *capaceta*. On each side of the tower, there are marble female figures representing four events of the first century of national history: freedom (1810), independence (1821), the Constitution (1857) and the reform (1859). To the west of the square is located the *Independencia* Hotel (formerly Grenfell Hotel), whose XVII century ground floor served as the stagecoach station, those covering services to Mexico City. Next to the hotel, a BBVA Bancomer Bank branch occupies a brown quarry building fully consistent with the neoclassical monumental clock. Its details are: striated columns with Corinthian capitel, detailed frieze with vegetables and a pediment decorated with branches and an oval medallion.[25]

On the adjacent streets to the Plaza *Independencia* other buildings of relative heritage value, are located. The most important is the Chancellery of the Autonomous University of the State of Hidalgo, whose facade was the result of the 1875 remodeling of the old Hospital and Convent of *San Juan de Dios* (1725). The *Justo Sierra* Elementary School, built in the early nineteenth century to be occupied as mining offices is a red brick building which towers give a medieval look. The Methodist Episcopal Temple, built between 1882 and 1900, preserves a neo-Gothic neo-Romantic style, based on its white and yellow quarries. Inside, the ground floor is used as a lounge and the upper level as a temple, the mezzanine is made up of wooden beams on iron striated columns. On one side and similar to the latter, the School *Julian Villagran* has bays with stone skirting.[26]

The *Efren Rebolledo* Cultural Forum, from the early twentieth century, has monumental Ionic pilasters and balconies that stand out especially for their ironwork. Inside, modernity emerges in its mosaics, railings, brackets and corrugated sheets. The buildings of the *Rafael Herrera Cabañas* Foundation and of the ancient mining clinic (the latter is in disuse), both of the twentieth century are of eclectic style as they combine classic elements with Art Deco. The French disused house on *Zaragoza* Street, with architecture reminiscent of the nineteenth century, has in its third floor, one *tejaban* and semicircular windows with triangular pediments. The *Monte de Piedad* building, built in 1905, has a certain monumentality that integrates capitels with quarry detailing, striated cylindrical columns, semicircular arc in its entrance and rectangular windows with ornamentations. The former

[24] *Ibídem.*

[25] *Ibídem.*

[26] *Ibídem.*

Spanish casino, built in the twentieth century but with detailing of the previous century, was equipped with framed windows which were subsequently reproduced by the adjoining buildings to characterize the architecture of the historic center. Added to the aforementioned, is the building *La Palanca*, built in Art Deco style.[27]

The plaza *Pedro Maria Anaya*, despite its small dimensions, retains its hierarchy as it serves as an access to the municipal presidency of *Pachuca de Soto* on its north side. The latter is traditionally called the *Casa Rule*, for having housed a foreign resident by such name, who, during the nineteenth century built the road from *Pachuca de Soto* to *Mineral del Monte*. The French-style building is on three levels, with *tejaban* and skylights on the third level, quarry framed windows and a central balcony with artistic ironwork. The office building located east of the square, has brick edges and arched access that complements the ensemble.[28]

The inclusion of the historical center of *Pachuca de Soto* in the world heritage list of UNESCO, in order to meet the aspirations of local cultural organizations, faces two selection stages.[29] The first of which is on behalf of the INAH and the Ministry of Public Education (SEP), as it is competence of national governments that have ratified the World Heritage Convention (1972) to propose their properties for UNESCO recognition. The procedure involves four annual stages: internal assessment, technical dossier submissions, evaluation by experts from UNESCO, and the provision of additional information. According to an expert from the Hidalgo INAH Center (May 7, 2013), up until May 2013, not one single promotion existed for the inclusion of the historical center in the world heritage list. Achieving such inclusion is foreseen as complicated as its architecture does not meet with the exceptional characteristics and authenticity required, *there has been a transition to a rationalist-functionalist culture*. Therefore it is considered as a medium-term project, local legislation has been aimed at increasing the protection and conservation measures to achieve a cultural interest area.

The second selection stage is related to UNESCO policies. In which case, according to the head of the Department of Culture and World Heritage of the SEP (April 25, 2013), in the UNESCO list there is currently an overrepresentation of cultural assets over the natural and mixed assets, so current policies are oriented towards achieving equilibrium. That is, UNESCO is currently discouraging inclusion of cultural estates to level them numerically with the other two classifications, which temporarily

[27] *Ibídem.*

[28] *Ibídem.*

[29] Secretaría de Educación Pública, Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), *El patrimonio de México y su valor universal,* México, INAH, 2011, pp. 18-19.

affects the promotion of the historic center for its inscription in the World Heritage List.

In the case of intangible assets of private property, the city of *Pachuca de Soto* has three locally recognized trademarks. The traditional dairy and ice cream *Santa Clara* constitute a chain of outlets, many of which are in the historic center, which evolved from a stable set in 1924 with 17 Creole cows.[30] The *Café Maderoes* a chain of restaurants with bakery and Mexican food that originated from a small business in the *Pachuca* hospitals area, and which developed between 1975 and 1978. Clothing alluding to *Club Pachuca* a top tier division Mexican soccer team, is popular with the fans. The black and white striped shirt was adopted in the twenties, and its colors changed in the seventies to blue and white, the shield consists of the monumental clock of the *Plaza Independencia* as its central figure.

Hidalgo's gastronomic demonstrations found in *Pachuca de Soto* refer to *pulque*, *barbacoa*, *escamoles*, *chinicuiles* and pastries. *Pulque* is an alcoholic beverage resulting from the fermentation of agave syrup, the nectar of maguey (*agave salmiana*). The production of the agave syrup, whose preparation method has remained largely intact when compared to the stories of *Motolinia* (1482-1569), requires the removal of the agave plant bud to form a concavity which concentrates the nectar and is exploited during two or three months. Alexander von Humboldt (1769-1859) added that the daily agave syrup production consisted of about eight quarts, three at dawn, two at noon and three in the afternoon. Agave syrup extraction is performed with an *acocote*, a type of hollow elongated gourd suctioned with the mouth for emptying its contents into collection vessels.[31]

Pre-Hispanic Indians called the maguey *meyahuelo metl*, the agave syrup *octli*, pulque *neutli*, and the harvester is to this date is called *tlachiquero*. The Spanish conquerors brought the name pulque (*pulcre*), believing it was a distinguished and neat drink. Motolinia described that the fermentation process of pulque included boiling in jars, additionally at the end of the process it was treated with *roots, which the Indians called cepatli, which means medicine wine marinade*. Humboldt subsequently noted, as a variant to accelerate fermentation, the addition of *some aged and acid pulque, with which the liquor process ends in three or four days.*[32]

Pulque generated several legends among the pre-Hispanic indigenous population. The most popular states that it was invented by *Mayahuel*, the matron Goddess of the 400 breasts that nursed her children, including *Tochtli Ome* (god of *pulque*). It was said that *Mayahuel* was first one to

[30] Santa Clara, *Historia*, www.santaclara.com.mx, recuperado el 10 de abril de 2013.

[31] Heriberto García, *Cocina prehispánica mexicana,* México, Editorial Panorama, 1988, pp. 59-61.

[32] *Ibídem,* pp. 59-62.

pierce the maguey for the agave syrup to run out, while other deities such as *TepoztecatIse* and *Tlantecatl* where attributed with the treatment of roots and fruits. Another legend, of Toltec origin, states that noble *Papantzin* discovered rats in his garden that fed and drank from the maguey, experiencing big fuss. *Papantzin* sent his daughter *Xochitl* to share the agave syrup with King *Tapancaltzin*; the latter eventually dissolved his marriage and had a son with the former. *Meconetzin*, the son of the maguey, ruled incorrectly due to his vice of getting drunk.[33]

Pulque has generated some derivatives, mixed with pineapple juice and peels, the *tepache* is obtained, while combined with tuna and other fruits, the *colonche* is achieved. There are also other derivatives from the maguey, the stem can be chewed as a sweet fruit called *quiote*, the roasted leaf produces a sweet caramel called *mezcal*. Both *pulque* and *maguey* have proved key in marginalized regions such as *Valle del Mezquital* in the State of Hidalgo, the agave syrup has replaced milk in the upbringing of rural families without cattle, besides *pulque* has always been recommended to people with nutritional issues, as its nutritional value is comparable to meat. In contrast, excess consumption of *pulque* was regarded as *the root and origin of all evil and all destruction*; such excesses were taken advantage of by the Spanish colonial government to increase its revenue by way of taxes.[34]

In the independent Mexico, after 1850, the pulque *farmers* began to financially displace mining families, constituting the new aristocracy of the early twentieth century. In the rural landscape of the time, large communities of day laborers started to appear who gather the agave syrup in pig leather. To this day, the *pulquería* is the popular setting for social consumption of *pulque*. It is a suitable place for card games and doubled entendre idioms.

The Mexican *barbacoa* is based on a system of direct heat cooking in a lower oven, invented by the pre-Hispanic indigenous. In the original Mayan procedure, a hole would be dug in the ground and the base would be filled with firewood, placed over the latter, there would be a stone base heated at high temperatures. The meat would be placed above the stones for it's cooking, covering the entire thing with wood and fresh leaves, mainly of wild banana to contain the evaporation of the meat's juices. Pre-Hispanic *barbacoa* was cooked with meat from region available species such as turkey. Today, Hidalgo's *barbacoa* is mainly prepared with lamb meat, a species introduced by Jewish migrants in the State of Hidalgo, but it also prepared with chicken meat. Other adaptations to the Mayan preparation include covering the meat with maguey leaves and vaporization with *pulque*, with the addition of a hot sauce.[35]

[33] *Ibídem,* pp. 69.
[34] *Ibídem,* pp. 59-68.
[35] *Ibídem,* pp. 75-76.

The *escamoles* are eggs or larvae of the ant (*Liometopum apiculatum*). They are abundant, as the queen ant can lay 340 eggs per day, which is about one egg per minute. For the pre-Hispanic Indian such abundance would cover their feeding necessities, which contrasts sharply with the current preparation of *escamoles*, gourmet styled, fried in butter with onion and *epazote*. Another Hidalgo delicacy is the red maguey worm, called *chinicuilo catechol* (hypopta agavis). It lives in the leaves of the maguey and can be bred quite easily, colonial evangelizer *Fray Bernardino de Sahagun* (1499-1590) described in his writings that the ancient *mexicas* ate *chinicuiles* with hot peppers.[36] Today, they are consumed roasted in tacos.

Pastries are filled breads with various combinations of ingredients. They were introduced to the region of *Pachuca de Soto* during the British mining in the early nineteenth century. In 1830, the *Cornish pasty* was about 25 to 30 inches, and regularly stuffed with potatoes, leek, and fish. In its adaptation to Mexican cuisine, its length was reduced to about half and a quarter of its volume. The fillings changed to two choices, potatoes with meat (cooked with onion and parsley) and beans with sausage. To differentiate these two options, potatoes with meat to date have a braid on one side and the one with beans with *chorizo* have a braid at the center. That braid originally served the purpose for miners to grab the paste without contaminating it with their dirty hands; thus, the portion touched with their hand would be discarded. Today, pastries have been adapted as fast food. Their fillings are now more diverse: potato with chicken, potato with tuna, red *mole*, green *mole*, sauced chicken, sausage with ham and cheese, hot pepper slices with cream and chicken, *chorizo* with cheese and cream chicken. Another variety of pastries are filled with desserts: pineapple, rice pudding, pudding, and apple.

Hidalgo's sporting activities refer to those who came to Mexico as a result of the British migration and other sports of the region of *Pachuca*. The first are soccer, golf, cricket, and tennis. It is even said that *Pachuca de Soto* was the first place in Mexico where said sports were practiced, but in reality there is not documented evidence. The current soccer following is due to two obvious facts, the first division home team of the Mexican football league was founded in 1901, with the name of *Pachuca Athletic Club*, known today as *Club Pachuca*, currently as *Club Pachuca* the team has a consolidated fan base. The other specific fact is due to the existence of the recently opened Soccer Hall of Fame in *Pachuca de Soto,* where the players are honored as members of the hall and some games are held as a secondary attraction.

The *charrería* is considered Mexico's national sport, practiced regularly throughout the State of Hidalgo, from horse arenas located in the

[36] *Ibídem,* pp. 42-44.

municipal seat, to improvised arenas in smaller communities. However, the dissemination of their programs is very limited, as it is not considered to be a tourist attraction. A more popular regional attraction are the natural parks near *Pachuca de Soto,* among which *Mineral El Chico* and *Mineral Peñas Cargadas*, stand out. The latter is an open area for camping with no utilities; the landscape is characterized by its extraordinary rock formations formed by suspended rocks.[37]

Mineral El Chico is a national park consisting of 2,739 acres where camping, rock climbing, mountain biking, fishing, and "canyoning" are practiced. The park has as a forest resource the sacred firs (Abies religiosa) and six of the nine species of conifers that exist in Mexico (*Juniperus montícolay* and *Taxus globosa*). There are 16 valleys destined for camping, the main ones are the *los enamorados*, *los conejos*, *tlaxcalita*, *escuela de roca*, and *los españoles*. Rock climbing is practiced in clubs like *el cuervo* and *el mirador* (9+ class), *las ventanas* (8-10+ class), *las monjas* (9 and 10 class) and *la muela* (several classes). Cycling routes generally depart from *Mineral El Chico* town. Fishing is practiced in the dam *El Cedral* and in the river *El Milagro*. The canyon, *Paraíso Escondido*, has waterfalls in its interior and natural pool formations; furthermore it is allowed to practice rappelling of up to 27 meters in its walls.[38] According to UNESCO's policies, and in the opinion of an expert of the Hidalgo INAH Center (May 7, 2013), *Mineral El Chico* is highly feasible option to be included in the World Heritage list for being a resourceful area of natural value.

Crafts are included within a vast range of representative areas of the State of Hidalgo. Despite its great variety, it is thought that its commercial distribution through the House of Crafts of the Hidalgo State has been meager (*Hidarte*), an agency of the State Government of Hidalgo whose headquarters is close to the historic center. On a visit to the headquarters of *Hidarte*, *Tenango de Doria* stands out for its colorful embroidery in blanket garments like shirts, curtains, pillows, pants, dresses, *tenangos*[39] and *quexquémetl*[40]. The embroidered motifs are usually scenes of rural life. *El Cardonal* contributes with wool garments such as *quexquémetl*, ponchos *cotorinas*[41] and *jorongos*[42]. *Jaltocán* produces dresses that are cut, sewn and embroidered manually. *Chililico* is a rural factory of pottery goods and oak wood furniture. *Huasca de Ocampo* is famous for its six-

[37] Expedición, "31 estados, el Distrito Federal y más de 200 destinos para acampar", *Expedición,* número 59, año 10, febrero-marzo 2013, p. 39.

[38] Expedición, "El Chico, acampando en bosque", *Expedición,* número 15, año 3, enero-febrero 2005, pp. 86-95.

[39] The *Tenangos* are embroided blankets or table cloths

[40] The *quexquémetl* is a garment intended to cover the torso of indigenous women by way of a closed cloak.

[41] The *cotorinas* are traditional coats made of pure wool.

[42] The *jorongos* are the garment equivalent of quexquémetl, for indigenous men.

point lead glazed pottery, an especially bright finish for pots, pans, and dishes. *Carpinteros* has wooden masks, decorated rafts, and rattles.

Santiago de Anaya contributes with *ixtle* goods, body and facial sponges, body and hairbrushes, cell phone holders, soap dishes, and shoulder garments. Other goods are of gastronomic nature, such as *xoconostle*[43] and *chiltepín*[44] sauces, liqueurs from *xoconostle* and maguey, as well as prickly pear with kiwi jam. *Villa de Tezontepec* participates with sheepskin items like coats, bags, shoes, belts, and even trunks. *Tecozautla* utilizes wicker living room furniture and smaller items such as paper holders, tortilla bins, and trashcans. Another product of the *Tecozautla* region is blown glass applied as vases, goblets, glasses and decorative spheres. *Tizayuca* adds pots decorated with landscapes representing the *popotillo*, to this list.

Ixmiquilpan, in its El Nith neighborhood, makes juniper wood items with abalone shell inlays, pieces range from musical instruments to ancillary desk items. The *Cerro de las Navajas* provide local artisans with obsidian that is transformed into ornaments shaped like birds and turtles, or as pre-Hispanic reminiscent knives. *Tasquillo* promotes its pomegranate spirits and their fig and apricot jams. *Tulancingo* supplies ointments for muscle ache, menstrual cramps, and baby rashes, as well as bath salts and creams for different skin types. *Zacualtipán*, within its *Tlahuelompa* community, has bells in all sizes. The historic center of *Pachuca de Soto*, specifically the *Independiencia* Hotel is where iron decorative items modeled as bases for lamps, candles, keys, and water jugs, are commercialized.

Conclusions.

Tourist development of historic center of *Pachuca de Soto* through the implementation of the subsidiarity principle and the dualism between governance and perceived intangible assets is still perceived as a distant reality. However, such great potential has motivated the authors to take it as a challenge from the aspect of academia and public service.

Subsidiarity has not yet guided modern municipal planning. The incursion of the City Council of *Pachuca de Soto* as a direct provider of tourist services is a set-point in the progress of local government competency within the subsidiary logic. It is not desirable, it is an imitation of other intergovernmental integrations more consistent, with a material basis, as is the case of the urban image remodeling in the historic center. There are some indications that the municipal tourist authority is trying to achieve an strategic intergovernmental association, but lacks finding any response from the state and federal government levels. Among these levels, just as it happens with the entire Mexican federal operation, decentralized federal

[43] The *xoconostle* (Opuntia joconostle) is a sour tuna.

[44] The *chiltepín* (capsicum annum) is a small and extremely spicy pepper.

spending is an overwhelming activity that distracts from intergovernmental planning.

If at all three levels of government, operational assessment is meager, the subsidiary assessment simply does not exist nor is it near to. The state government's performance is inconsistent for the subsidiary cause, its relating ability is null in both inter-organizational and intergovernmental aspects. The obligatory proposal determines the formation of local officials so that they may assume a purely strategic role. In which case, one option is to facilitate the concession of tourism services provided directly by them, or else, fill the dual role, if that's even possible. State authorities have to intervene in giving regional consistency to local strategies; it must transition from its current fractioned performance to a collaborative and coordinated one.

Governance has not been implemented to benefit corporate development. Locally, the Tourism Alliance represents a concrete progress, a partial association of private tourism service providers that are organized to promote each other through discount sales. On the State level, classified relations are maintained through traditional organizations, who, as interest groups react to government regulations, or by apparent sector benefit programs. In both cases, state and municipal, their schemes exclude certain service providers such as bars. Carrying out an objective contrast, the means of corporate organization do not favor a strategic discussion nor do they develop consistent management actions. The local government is not managing the needs or ideas by private agents, while the state government merely gives attention to them in the form of complaints.

The explanation, yet not validation, can be given in terms that the majority of tourism service providers are mostly government agencies and with such inertia, there is yet to reach a tipping point from which corporate agents are given a greater role in the development of tourism. The proposal also includes shaping local officials under public management, with the intention to replace their idea of exclusive performance based on direct material action. Therefore, managerialism has to, consequentially be activated, in order for it to pluralize its members as well as to pluralize collaborative strategies to the *Tourism Alliance*. With that goal in mind, the stimuli and collective learning, that have been absent so fat in the process, must resolved.

The intangible assets are aligning as sufficient resources and await for their strategic exploitation. The alternatives must derive from the combination between competitive advantages, corporate utilization, and visitor preferences (primary stakeholders). Pursuant to the main reasons for visiting *Pachuca de Soto*, contributed by the authors in this article, the six main options in order of priority should be: 1) constant evolution

of museums, including mine-museums, and the old farm estates that recreate the aforementioned patio benefit system; 2) sporting events in the historic center through presentations or parades of players, *charros*, and the marketing of sporting garments; 3) the promotion of the national park Mineral El Chico as a new inclusion in UNESCO's heritage list of, viewed as a regional sporting attraction; 4) The urban image renovation, seen now as a profitable setting for family gatherings; 5) cultural invigoration to resolve the continuity of theatrical activity, the distribution of crafts, and gastronomic availability, highlighting *pulque* and its derivatives; and 6) the emphasis on increasing tourist information, build a new attitude around tourism, and achieve a full tourist identity.

Revista de Administración Pública

INAP

Democracy, governability and citizenship in local governments

Jaime Espejel Mena*

Introduction

The current specific character of the State in its conventional dynamic, along with the issue of governability in our time and political context demands to tackle the discussion of the State, democracy, and the so-called governability crisis from a dynamic and institutional perspective, instead from a formal or legal one. The problems and challenges of modernization, democratization, governability, institutionalization, and State reform, are mandatory if we assume that our governments have a hard time introducing system changes, reforms, or innovations and in the meanwhile mantaining the gained legitimacy through office or management in a climate of uncertainty, institutional exhaustion, and local government deterioration.

The study of State, government, and society allows us to explain the issue of ungovernability of our democracy. The governability crisis is brewed, ensues and develops from the moment these institutions are not fully complying with their function, and to this must be added the decay of local government, representation and forms of participation, of the State's income, the considerable rise of corruption and its corollary, that is expressed in the general deterioration of the institutions and living standards, as well of expectations.

Democracy as governability means, firstly, to establish a periodic review of the State's intervention role, since this is the main factor of democratic stability and development.

Secondly, in a simultaneous way to the study of the State's role in the creation of an environment of stability, growth, development, order, and

* PhD in Public Administration, full time Proffesor of the Autonomus University of Mexico (Universidad Autónoma del Estado de México), at the Univesity Centre of Zumpango (Centro Universitario Zumpango).

governability, the attention on the role and functions traditionally fulfilled by its government levels and instances deserves special attention, since they are fundamental for transition, democratization, liberalization, and governability itself.

We address the ideas from a set of common evidences, from comparison of differences of structure, institution and government agencies, there are no case studies as ideal types. This is an effort to explain democracy and governability. Institutional changes are product of a change in actors, socialization, and culture itself; respectively in the environment, culture and values. We assume that the current ungovernability issues and democracy frailty have their origins in a weak local government, in the absence of civil and civic rights, and truly representative associations, in an unwavering social capital, without diminishing of the so-called politic parties crisis, from the moment these organization have stopped responding efficiently and processing the demands society does to the State.

Democracy and governability

Because of its dynamic and liberties, democracy has faults and flaws that make it vulnerable, but in time allow perfecting. Moreover if we seek efficiency, decisional effectiveness or economic growth and development, a dictatorship can give it to a greater extent. Mediocrity can be the price of democracy. In states with weak institution openness to political participation through electoral institutions can destabilize political systems. To Huntington,[1] the increase of politic participation processes, joint by the absence of institution modernization becomes an authoritarian transition.

As a type of political regime, democracy keeps a number of empirical ties that make it more or less democratic, by the manner of its political acting towards election rules and towards the response to social demands, that is to say, by the stability or democratic governability procurement.

A democratic regime is vulnerable because it is democratic: “when there are many protagonists, structures, processes that must act, and be democratic, being in tune is not always easy, and their harmony is never given for granted. If so, in a democracy it is always possible that something goes the wrong way”.[2]

Within the operation of the State, governability refers to a situation in which a set of favorable conditions and the government action concur, environmental or intrinsic to it, that is to say, a situation that will stay secured to the extent that a government can simultaneously keep legitimacy and

[1] Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1992, pp. 13-91.

[2] Gianfranco Pasquino, *La democrazia exigente*, Bolonia, Il Mulino, 1997, p. 101.

promote development.[3] Governability doesn't only mean the capacity to rule effectively, but also means the quality of the interaction established with social actors. Governability would be, in that case, highly democratic and horizontal: this vision upholds that governability is the support of social actors, democratic consensus, and scenarios that allow the government's condition.[4]

Therefore, governability is not the same thing as democratic governability.[5] That is, governability as an abstract concept means, initially, the capacity to rule and that the political authorities' decisions are obeyed. That is to say, that a domination relation exists and lasts. As Weber[6] used to say, all domination relations are based on the belief that the authorities' mandate must be obeyed because it is somehow legitimate. Domination is carried out and supported by force and violence, but these are not enough, there must be a legitimacy and acceptance component. If this is not the case, it is impossible to execute force constantly and on all dominated, because domination would be unstable. It doesn't matter, as for now, which are the basis of legitimacy, what matters is that it exists in all political systems. In this way ensuring governability of a political system with an authoritarian regime may mean to ensure through force the submission of a group of people by another, regardless of democratic and consensual relations with social actors. This is why it is important to distinguish several less abstract concepts such as authoritarian governability and democratic governability. Democratic governability is more complex; it requires the satisfaction of other requirements such as representation, and vertical and horizontal accountability. In this sense, ensuring democratic governability means to obtain support and therefore satisfy demands and form democratic consensus.[7]

Democratic governability represents a working democracy, the same that shall be set forth as the social matrix of citizenship and political equality.[8] That is to say, it is established as the institutional capacity to ensure the exercise of citizens. In this sense, governability is achieved because the developed action of parties and State.

Governability, as a real situation and condition of our governments is a problematic phenomenon, due mainly to the factors that take part in the

[3] Xavier Arbós y Giner, Salvador, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, México, Siglo XXI, 2005, pp. 6-8.

[4] *Ibíd*; pp. 51-65.

[5] TN: Even though "democratic governance" is commonly preferred to "democratic governability" in the English language, since the author stresses the difference between these two concepts ("governability" and "governance"), the first one is used throughout this article.

[6] Max Weber, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1998.

[7] Robert Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnós, 2002.

[8] Robert Dahl, *La igualdad política*, México, FCE, 2008.

creation of a certain legitimacy that, next to a certain level of effectiveness of the government, it allows us to talk about conditions of order and a functioning State, bearing in mind that we cannot limit ourselves to limit the discussion around the formal democratic rules.[9]

Hence that governance is carried out within a highly political context, characterized by multiple values that put on pressure on those who make the decisions. Thus, politics is not only a general phenomenon, typical of any organization; it is also a macro social phenomenon of correlation and distribution of power in both government areas and pressure groups that affect decision-making in public organizations within the democratic context. It should be noted that this democratic context must exist within the Rule of Law and a true balance of powers; if not, we cannot speak of a democracy.

Governance links the government and the public administration; it is a set of processes, conditions, values, capacities, and contexts whose object is to create, design, implement, and evaluate several courses of action (government options) to take care of, regulate and respond to citizen's needs. Analysis on matters of governance cannot just be prescriptive: they should be, at least deliberately by deduction. This is the most important reason to stay close to empirical realities: prescription cannot be separated from description. The execution of a public project is the result of actions set in motion by a group of strategically inter-dependent organizations.

Governance is the fundamental center to understand the relation between the Government with the citizens; since the public administration is in charge, it is the central point of the government process. Modern organizations act within the frame of a world that is changing because of the convergence of a variety of actors whose participation, within a notion of global village, exercise their influence.

New scenarios in which governance unfolds claim a curricular distinction of educational levels; all this according to the professional requirements of government, because of a range of new collective civil groups of highly participative private initiative, and of public sector relations that are more complex and close.

Within the political system in its different areas, we can see that politics itself tends to transform, although what is truly tangible is the transformation of a model of politics. One of the indicators of this process is the emergence of new actors and new action guidelines that by their very nature and logic compromise traditional institutional politics, represented mainly by parties. This process involves a restructuration of terms, frames, and political universes of citizens.

[9] Douglass North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1995.

The paths of the State give an account of the need to amalgamate political changes, form of Government, and its administrative regime, with its institutions' certainty. Narrowing discretion of power, of resource distribution, and access to public function needs a revision of the achievements that have already been made. It is not enough to analyze political chance or public organization's reform by themselves. Political change –as an expression of a stable and lasting political alternation- and the so-called State reform –of its agencies and public administration- are not justified by themselves, but because they are necessary in order to guarantee institutional development or certainty. Institutions are imperative to States, and cannot be renounced. Not only because of evident political, economic, and social mistakes, but because in countries with weak institutions the best way to procure governability is through a political pact or a new institutional arrangement that focuses on development.[10]

Since the late eighties, municipal governments are a clear example of how rulers of opposition political parties have frequently accessed power. This formal modification, a result of society's action, suggests social change phenomena that result from a new relationship between the Government and society.[11] A new institutional arrangement must be able to convene and mobilize consensus of a broad scope of renewed right-left, centre-left, and centre-right forces. This must necessarily include significant changes in local government.

Democratic governance and citizenship

Governance and governability are concepts that define new practices of collective action and new ways of public action that are no longer based on domination or legitimate violence but on bargain and association, on ethical and moral principles or in classical institutions with parallel practices. Either through the emphasis of the relation between human rights, democracy, and poverty reduction, through making the public institutions' performance a priority, looking for the institutional and structural causes that prevent poverty reduction, or through considering the government's stability a priority.

The optimistic view on social change sees participatory citizens, responsible and willing to build their own destiny. Social participation is defined as a human right and a pressing need in order to achieve change, as and participation in government as the need to recognize all citizens' right as an individual and a member of an interest group.[12]

[10] Antonio Sánchez Bernal, *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México*, México, Plaza y Valdés, 2008.

[11] Mauricio Merino, (Coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994.

[12] Blas Tomic, *Participación popular y desarrollo en la base,* Chile, Organización Internacional del Trabajo, 1987, p. 159.

This also means that society must guarantee citizens simultaneously two things: firstly, enough institutional channels that allow them to participate in decision-making and activities that affect their social condition; secondly, media access and the resources they need to make good use of these opportunities. On the other hand, Mills[13] is not that optimistic, and establishes a clear separation between public and masses to explain social action. In the first case people and social sectors exchange points of view opinions among themselves and both with authorities, and this consequently derives into actions.

Those who participate in this process are conscious individuals that turn their personal concerns into social matters; unfortunately they do not constitute majority. On the other hand, in a mass society reality individuals cannot manifest, they cannot transcend from everyday life or express personal concerns: individuals lose independence and their wish to be independent. The hallmarks of this kind of society are insecurity and disorientation. The old trend of a public that organizes to stand up for their causes and channel their demands through the local government's agenda is increasingly stopped being done because of how inefficiency they have proven to be; their call and response capacity is losing ground every passing day.

The difference between induced, coerced, and spontaneous participation is that spontaneous participation is more desirable, since it depends on local initiative and voluntary effort; besides, it emulates biases against participation, inherent to external support. By mobilizing local support from the inside, spontaneous participation strengthens the community and promotes authentic development.

Today, local public administration must fulfill citizen demands due to the fact that citizens are increasingly more politicized and informed. It is no longer a silent, passive, or indifferent society, on the contrary: more active, organized and entrepreneurial. They do not accept conventional explanations, repeated evasions, or unexplained inefficiencies or recurrent insufficiencies: they now claim open local and government institutions, which forces public management to introduce changes that support an effective network system.

The absence of a democratic administration produces skepticism and distrust of the population on the governance capacity of bureaucrats. They constantly are seen as self-interested, distant from social welfare, and administratively inefficient; in consequence, the population sees the local government administrative structures as inadequate that even attack government functions. This is why along to legal proposals and administrative reforms they seek credibility as to the administrative capacity

[13] Wright Mills, *La élite del poder,* México, FCE, 1991, p. 59.

of governments in order to respond to society, besides reinforcing ethical and moral basis of government action.[14]

In the contemporary world, political control rights, clearly established social obligation, ideals, and professionalization of public service usually determine the basis of a democratic public administration. These conquests need to be complemented and emphasized through government actions. It is necessary as well to establish the use of political-administrative power within the limits of the common good, besides guaranteeing mechanisms of participation, supervision, and control that enable the democratic use of power.

Affirmative actions are still necessary to fulfill public interest's demands, when using correctly the supports. In these actions, demands are made to the State, in its traditional functions as well as justice, public safety, health and education (these of chief importance to make more efficient social policies). Today it is all about perfecting the mechanisms by which public policies are formulated and executed, as well as those by which a new relation between the government and society is institutionalized. However, the effectiveness of their implementation depends on an appropriate comprehension and adaptation to the social and economic environment.

Even though today's Municipal public administration is richer and has had important administrative conquests, it is not immune to the pressures of more and better services. On one hand governments have to face a social and economic environment that is turbulent, variable, with an acute resources shortage, and hostile to any administrative action that is consistent with social obligations.

On the other hand, the democratic politic environment creates demands and expectations on a new public administration, and even tendencies that expect a new role of the State. These tendencies have been verified over the years and placed in the public debate b the press. They are not made up by contextual factors that quickly evaporate, but by elements that constitute the social, economic, and political mold in which modern public administration is built.

Amongst the most pressing environmental factors in the context of a new configuration of government management, we can currently point out the following: determined by democratic forms of government management, new expectations regarding an efficient and effective performance of the public administration, demands on more and better government services, acceptance of a new role of the State with resized functions, pressure to deconcentrate the State's administrative machinery or decentralize community governance, improve politicization of officials that, as a class or

[14] Samuel Schmidt, *México: la nueva gobernabilidad*, México, CEPCOM, 2005.

group, articulate collective interests to interfere in public policy, pressures to reconstruct ethics in the public matters management, and demands for increasing transparency and public responsibility in government authorities' actions.

The government must accomplish legality and effectiveness of public administration in the social area through the establishment of democratic ties with society, and the definition of limits and compromises of its functions. In this way, a democratic public administration procures new forms of control on public decision, by monitoring the process of formulation, implementation, and evaluation of public policies it is possible to guarantee congruence between social demands and government programs.

The democratic perspective proposes a new basis for action and legitimacy in public administration. This legitimacy depends now less on technocratic legal-administrative rationality, and more on new relations between the government and society, besides the commitments to social, economic and political development.

Citizenship and social capital

Citizenship is not merely a legal condition or of the delimitation of state powers by the State's recognition of a set of individual rights and duties, of a political pact and consent on a type of domination, in sum of a set of civil institutions. It also needs a history, a culture, a language, or a shared way of life, a sense of belonging is necessary, a form of participation, shared civic institutions. In the Mexican municipality we can find citizen participation in key local decision-making and a series of complex social networks.

Citizenship is built on data or historical backgrounds that are the series of links between a defined set of social actors, the link's characteristics as a whole have the property of promoting social interpretations of the behavior of the actors involved. Hence the plausibility of a theory of social society, understood as a relatively complex framework of institutions connected to a centennial historic tradition. The primacy of citizenship is the historical recovery of the formation process of a democratic State. Construction of a civil society is a result of radical social transformations, of the transit from an authoritarian political system to a democratic one.[15]

Citizenship is the historical tradition of the problematic concatenation of civic and civil virtues (deliberation, participation, action, and solidarity), and the understanding of a new institutional frame. The horizon of a plural, open and citizen world, the commitment and need to assume it interacts

[15] Patricia López-Rodríguez e Isidro Soloaga (Comps.), *Capital social y política pública en México*, México, El Colegio de México, 2012.

with the generation of civic and civil virtues as well with institutions in a newfound liberal and democratic rule of law.

Optimism on the strengthening of civil society is somewhat excessive. The formula may suggest: the larger the State is, the less civil society and vice versa. The other gains what one loses. The first idea is associated with a liberal perspective, where society is civil because the individual is autonomous of the State and this, is set apart from the individual because of its condition of rule of law, whilst the second involves the existence of civil society through a combined action of social, political, and economic institutions in a public sphere. That is to say, civil society exists fully when the State is a part of it in the first sense. Otherwise, it would have a precarious or mitigated form, as in totalitarian regimes. An example of this case is the corporatist model.

Education and shared experience are two important resources to build citizenship, to get people to adjust to cultural changes: therefore, the design and implementation of programs that stimulate participation or formation of citizens is insufficient. When there is harmony between strategy, enough knowledge of the empirical problems, training of the people involved in cultural change, a set of rules, networks, and organizations through which people have access to scarce resources that facilitate decision-making, the probabilities of constituting a social capital that guarantees the presence of a civic community and optimal democratic institutions performance increases.

According to Bourdieu[16] an indicative condition of a social capital is that the differences of all community members are shared through networks or significantly numerous relations with the aim of meeting. On the other hand, Putnam[17] states that democratic institutions must be responsible and efficient, be sensitive to social demands, and effective when it comes to achieving objectives in a context of scarce resources. To Putnam the socio/cultural context of a community is the product of a historical pattern. History is a factor that causes the existence of a civic community. Trust, networking, and rules can mix up social efficiency in order to facilitate everyday actions, they constitute social capital and the main cause of an efficient operation of democratic institutions.

The citizen condition of current societies is due to the way broad sets of networks physically interconnected through telematics support work, in which a set of values, individual and collective, personal and group data,

---

[16] Pierre, Bourdieu, *Las estructuras sociales de la economía,* Buenos Aires, Manantial, 2001.

[17] Robert, Putnam, Robert Leonardi y Rafaella Nanneti, *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, New Jersey, Princeton University Press, 1993, p. 167.

are shared in order to influence political, economic or social decision-making. Information and experiences are shared with the intention of establishing a coordination and cooperation that allows a mutual benefit and to formalize benefits through the incorporation of certain rules and values.[18] Social capital is the socio-historical heritage accumulated from generation to generation that allows to connect the past with the present and future of societies, to share a set of bonds. When different types of citizen bonds are broadened we can build a citizenship. Social capital is not a synonym of citizenship; it is either related to it or its consequence.

If we wish to accomplish a new functioning model the people involved must be educated and trained without the need to wait for instructions: changing the behavior of inferior ranks is not enough. They key to a successful change lays in revolutionizing behaviors, and in order to achieve this complex task, the State must change its way of thinking. Instead of specializing, it must respond to this complexity by developing the simplicity of structures and processes.[19]

Ordering people to change does not work. Building a new public culture means: changing beliefs, attitudes, values, and the structure of public institutions in such a way that it is easier for them to adapt to new technologies and challenges.

The institution is believed to be the means where the individual can or cannot satisfy his or her needs. It is on this satisfaction or lack of it that their motivation in the task, dedication, and performance will depend. But there is still another potential dimension to make use of this knowledge: sharing with actors that will bear most of the modernization. The desire to be efficient goes beyond duty; it produces citizens who are serving more positive results. This knowledge-sharing process is built on confidence.

Effort must consequently be directed in three directions: preparation, evaluation and entertainment. If we wish to change they way decisions are made, we have to transform the attitude of its members and interpersonal relations; exorbitant spending and lack of knowledge when preparing decisions is a major concern. There is uncertainty and disorientation, with a certain amount of intuition on ethics, the way it works, its responsibilities and accountability.

In this crisis of trust and legitimacy, people with leadership and a will to articulate a new image that adjusts to the circumstances and have internal and external credibility are scarce. Organizational change is the capacity to perceive and address the changes and their reflections on people and

[18] Félix, Requena Santos, *Redes sociales y sociedad civil*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2008.

[19] José Natividad González Parás, y Armando Labra Manjarrez (Coords.), *La gobernabilidad democrática en México*, México, INAP, 2000.

institutions, of adapting to what new facts suggest, and, if possible, to anticipate them. New facts become vital in this sense.

The change process within institutions is a feature of live organisms. Life is a synonym for change. This is why public or private institutions must adapt to internal and external changes, and in order to do that they must introduce changes in their structures.

Due to this, the study of public organizations and their presence in society has gained renewed interest, especially in countries that are vulnerable to international change. It is then risky to say that change and organizational complexity are not characteristic of our times. We speak of modernization of public administration under the premise of inherent conflict in organizations, from several points of view. However, it is imperative to determine which are the reference points that cause this change. We can start from three different categories of analysis: efficiency, effectiveness, and legitimacy. Municipal public life is characterized by having widely-known actors and informal social networks to which they belong is important to rate regional democracy, social capital of citizens on power groups influence on shaping citizenship.

Government actions are not the product of a lineal, incremental, total, or limited rationality; on the contrary, they are result of a constant bargaining process between public and private actors that exchange resources and information in order to influence its political and administrative result.[20]

Administrative systems, bureaucratic machineries, public managers, civil service career, or government are State apparatus that seek to create and recreate its legitimacy. Efficiency, legitimacy, legality, functionality, or administrative rationalization, are some tendencies that are to be achieved with the proper act of the government and its dominance in politics.Legitimacy in municipal administrative structure changes is due to constant social changes, not to legality.

Community-State mutations, integration of economic blocs, increase of economic inequality, cultural segregation, social multiculturalism, are realities that demand the reassessment of the State, as we know it. The rational choice paradigm,[21] the postulates of the minimal State theory,[22] or new institutionalism[23] have the political claim to reassess the State in an uncertain world.

[20] Ismael Blanco, y Ricard Gomà (Coords.), *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel, 2002.

[21] James Buchanan, y Gordon Tullock, *El cálculo del consenso*, Buenos Aires, Planeta-Agostini, 1993.

[22] Robert Nozick, *Anarquía, Estado y Utopía,* México, FCE, 1990.

[23] James March, y Johan Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, FCE, 1997.

Georg Sorensen's thesis[24] is that we live turbulent times as a result of the end of the Cold War and the beginning of a contingent context in which the State is witness of new realities: terrorism, identity struggles, globalization, regionalization, governance, social media, political networks, responsibility, transparency and accountability, good governance, new sovereignty, withdrawal of the State, economic and political integration, post-national State, democratic governance, liberalization, and democratization. In this context, the State's administration adapts to new axes: a) administration democratization; b) principal-agent relationship; c) networking vision; d) management and responsibility, and e) implementation of public capacities.[25]

On this respect Charles Tilly[26] poses that "public policy quality in a regime depends significantly on relations between people's basic confidence networks and government strategies of rulers". Confidence –as well as confidence networks- is inherent to the legitimacy of government actions or of policies. Thus, public policies are a product of consensus amongst rulers, government agents, governments, political actors, and the regime.

A claim of efficacy for problem solving always underlies policies. However, in order that policies build trust in the public sphere, it is important that rulers or elected authorities are known; it is essential that government agents and political actors speak in the name of Government; and an active role of non-governmental entities is crucial. In this sense, in order to build a confidence network around the results of the State's tasks, all involved agents must work together. The context of everyday life that has tacit meanings, routine practices, forms of direct participation and an everyday democracy is the municipality.

Following Adam Smith, Tilly[27] suggests that confidence networking in "commercial countries" work on kinship. However, as civilizations advance networks based solely on kinship are weakened and give way to more complex relations, such as politically active associations or the incorporation, as well as career of the network members in public administration. The network's members obtain personal benefits and protection against possible eventualities, something that they would not get elsewhere. Assumptions of rational choice, Game Theory or economic new institutionalism are present in the analysis of Charles Tilly, since networks

---

[24] Georg Sorensen, *La transformación del Estado. Más allá del mito del repliegue*, México, Tirant lo blanch, 2011.

[25] Ricardo Uvalle Berrones, "Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública contemporánea", en *Convergencia*, Vol. 16, Núm. 49, enero-abril, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México, 2009.

[26] Charles Tilly, *Confianza y gobierno*, Buenos Aires, Amorrortu, 2010, p. 20.

[27] *Ibid*.

are the result of individual cost and benefit calculations of relationships between agents and principals or diminishing transaction costs.

Connections between public policy and trust networks may vary. On one end, trust networks operate within the government, since they are regular units that the government apparatus itself conducts and determines. On the other hand, trust networks operate outside the government, out of its view with no monitoring controls. These networks change positions in order to zoom in or out of public policy: when the trust network lives under the protection of a relatively autonomous intermediary they can zoom out of it; on the contrary, when the trust network is connected to government, it can help satisfy demands presented to political authorities.

According to the organization structure, these can operate under at least three schemes: 1) authoritatively; 2) cooperatively, and 3) through trust networks. To Tilly in trust networks long-term risk is valued differently and human conditions are retrieved, that is to say, trust networks store, produce, and capitalize the network's experiences. Individual or group participation in the construction of the network infrastructure promotes creation and recreation of social capital. On the contrary, when public policy encourages mistrust or when social processes determine human relations and privilege misdeeds, the social capital shall be null. "The long history we have investigated suggests that, as long high capacity States that resort to capital and commitment as incentives for participation subsist, the contingent integration of trust networks to public policy shall subsist too".[28]

Contingent public policy does not legitimize government actions, it does not generate social capital, does not reestablish the relation between confidence-legitimacy-government, does not promote trust networks, dos not generate institutions, dos not create instituting value.

According to Claude Lefort,[29] political and administrative efficiency cannot be reduced to legal institutions or mechanisms that legitimize the decision-making of either majority or minority. The idea and democratic context of legitimacy presuppose and are legitimized when faced to concepts such as respect for individuality, representation, institutions, political parties, participation, human rights, tolerance, or sovereignty. The idea suggests that democratic institutions, transparent, legitimate or homogeneous subordinate the individual to social cohesion. The search for a political and administrative legitimacy, through the defense of national sovereignty to achieve social harmony, and a defense of individual rights and freedoms, is unfinished if it is not equivalent to common interest, to political freedom. To Lefort,[30] the essence of politics is revealed in individual and political

[28] *Ibídem*, p. 255.

[29] Claude Lefort, *La invención democrática*, Nuevos Aires, Nueva Visión, 1990.

[30] Claude Lefort, *El arte de escribir y lo político*, Barcelona, Herder, 2007.

freedom, individuals and citizens, as well as civil and civic values reveal it. The entirety of the argument is the ultimate foundation of legitimacy in a modern democracy.

When human actions are constituted by experiences based on individual and political freedom a new adventure begins; a new way of feeling and learning, certainties are qualified, and knowledge is put into question. The society institution is put into question by a law, by a power, or in a State. A new idea arises, a new experience, new principles that transcend customs, traditions, and heterogeneity that accompany the domination of individuals by law, society, the State, and all organizations that impose established values. Legitimacy in a modern democracy is constituted as a process with neither beginning nor end. Indetermination of legitimacy drifts apart from any empirical fact, from any demand satisfaction quantification, or from the fulfillment percentage of certain obligations.

Society determination, society as history, society with unique referents, and determination of empirical facts reduce democracy to totalitarianism. Power indetermination exalts individual and political freedom, preserves the questioning of any single explanation of legitimation: in modern democracy legitimacy is born in every action; it cannot be reduced to political, administrative, economic, cultural, social events or of any other kind. According to Claude Lefort,[31] legitimacy is a symbolic mutation, a sphere that no one can occupy for once and for all. Legitimacy is a circumstance inaugurated by modern democracy in the early 19th century; democracy is not only a form of government, but a form of society. Lefort states that the main challenge of a democratic society is the dissolution of certainties, the collapse of indicators that determine people with a good or bad behavior. Democracy leads the individual, it encourages, inspirits, it submits him or her to the challenge of creating his or her own foundations that recognize his or her own institution: this is the case of democracy. Foundations of democracy have foundational traits that make it indeterminable; uncertainty is inherent to all forms of democratic societies. Democracy and its legitimacy have a symbolic order, a political order that is made and remade by individuals.

Accountability, transparency, legitimacy, legality shall have to be rethought in its civic value, in its character, and foundational nature of the constitution of political rights as human rights, not as actions or government policies, furthermore as inherent to the society form, as part of a social issue. In a democratic society human rights are linked to an integral conception of society, they are not only individual rights, natural rights, social rights, rights of citizens, constitutional rights, or individual guarantees, they express the person's dignity, of political rights than when questioned, society's form is questioned too.

[31] *Ibídem*.

Conclusions

Models of democracy claim the revision of two moments: on one hand, to establish how a democratic system arises; and on the other hand, to establish how to improve the conditions of democracy and governability. The transition to democracy is not a unique or uniform process; it not always involves the same elements. This means that the variable correlation does not necessarily entail a cause and effect relationship.

Political transitions are not the precedent of political liberalization, just as liberalization is not a mandatory precondition of democratization. The democracy's prerequisites are not its preconditions. The consolidation of democracy is a matter of procedure, of a diminution of uncertainty through transparent and recognized institutions.

Institutionalization of democracy requires a sense of national identity and the strengthening of local government, through a reassessment of forms of participation and representation; it is fundamental that governments take into consideration the society's social capital. The failure or success of social policies depends largely on the existence or absence of social capital. Construction and conscious adoption of democratic institutions by both political actors and voters; this requires the abandonment of the idea of functional requirements of democracy such as literacy, economic stability, civic values, a stable and homogeneous culture, just to mention some. The country that attempts to achieve these prerequisites is more close to stagnation than to development. That is, there are as many roads to democracy as causes. Finally, it is necessary that the different forces reach a well-thought, deliberate, and explicit consensus on the democratic institutions that will rule democratic life. When all participants in the political process are obliged to live under certain institutions, tolerance, coexistence and democratic governability will be ensured.

In Mexico it is inevitable to rethink the party system to strengthen it, to develop public space for the institutionalized struggle for political power, and to create institutions that allow the organization of credible, transparent, and equal elections. However, a reform or set of electoral reforms and presence of local, state, and national elections do not necessarily mean transition to democracy has been achieved, as important as they are. Elections and democracy are not synonyms. Elections are a means to exercise democracy, they are not democracy by themselves; it has many manifestations.

In the past, there have been corrupt elections, however, democracy remains and is materialized in non-electoral actions. To talk about the problem of democracy in Mexico has at least three connotations: 1) recognition of exhaustion of the political system; 2) deterioration and crisis of the political

parties system; 3) recognition of the absence of the necessary legal framework and institutional infrastructure to develop credible, efficient, and honest elections; and 4) the undisputed strengthening of local government, in its institutional, legal, administrative, patrimony, autonomic and resource framework.

In this sense, we propose that the registered institutional changes are the consequences of a gradual change. Institutions, environment, socialization processes, and individuals are the variables that make up this slow modification.

REFERENCES

Arbós, Xavier y Salvador Giner, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, México, Siglo XXI, 2005.

Blanco, Ismael y Ricard Gomà (Coords.), *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel, 2002.

Bourdieu, Pierre, *Las estructuras sociales de la economía,* Buenos Aires, Manantial, 2001.

Buchanan, James y Gordon Tullock, *El cálculo del consenso*, Buenos Aires, Planeta-Agostini, 1993.

Dahl, Robert, *La igualdad política*, México, FCE, 2008.

Dahl, Robert, *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnós, 2002.

González Parás, José Natividad y Armando Labra Manjarrez (Coords.), *La gobernabilidad democrática en México*, México, INAP, 2000.

Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1992.

Lefort, Claude, *La invención democrática*, Nuevos Aires, Nueva visión, 1990.

Lefort, Claude, *La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político*, México, Anthropos, 2004.

Lefort, Claude, *El arte de escribir y lo político*, Barcelona, Herder, 2007.

López-Rodríguez, Patricia e Isidro Soloaga (Comps.), *Capital social y política pública en México*, México, El Colegio de México, 2012.

March, James y Johan Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, FCE, 1997.

Merino, Mauricio (Coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994.

Mills, Wright, *La élite del poder,* México, FCE, 1991.

North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1995.

Nozick, Robert, *Anarquía, Estado y Utopía,* México, FCE, 1990.

Pasquino, Gianfranco, *La democrazia exigente*, Bolonia, Il Mulino, 1997.

Putnam, Robert, Robert Leonardi y Rafaella Nanneti, *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, New Jersey, Princeton University Press, 1993.

Requena Santos, Félix, *Redes sociales y sociedad civil*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2008.

Sánchez Bernal, Antonio, *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México*, México, Plaza y Valdés, 2008.

Schmidt, Samuel, *México: la nueva gobernabilidad*, México, CEPCOM, 2005.

Sorensen, Georg, *La transformación del Estado. Más allá del mito del repliegue*, México, Tirant lo blanch, 2011.

Tilly, Charles, *Confianza y gobierno*, Buenos Aires, Amorrortu, 2010.

Tomic, Blas, *Participación popular y desarrollo en la base,* Chile, Organización Internacional del Trabajo 1987.

Uvalle Berrones, Ricardo, "Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública contemporánea", en *Convergencia*, Vol. 16, Núm. 49, enero-abril, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México, 2009.

Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1998.

Revista de Administración Pública

INAP

Rives Sánchez Roberto. *Génesis y evolución del Federalismo en México. Tomo VI.* Colección "200 años de Administración Pública en México". México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2013. 494pp.

Corazón Raquel Lozano González

Texts such as these are rare, in which the reader can find such a thorough history of Mexican federalism, one that considers its political, administrative, social, territorial, economic, and cultural dimensions, to the point that all these elements intertwine to explain in great detail the genesis and evolution of Mexican federalism throughout two centuries.

Roberto Rives' book is highly recommended for all kinds of public, from higher education students to people interested in the history of the Mexican government's configuration, since his writing is enjoyable, clear, and highly documented, for which readers can refer to the sources if he or she wishes to engage on a deeper study of the book's contents.

This review looks to present and retrieve some of the most important events in our country's history, which the author mentions and through which the author explains the configuration of the Mexican State.

In the first part called "*Background: of the configuration of the States, the Federation, and the Federal District",* the author describes the complex structure of the colonial government, referring to viceroyalties as political and administrative entities with functions such as government, civil administration, justice, military functions, treasury, among others. He points out the importance of Audiences (Audiencias) as colleges that administered justice and worked as courts of appeal in provinces, as part of the complex organization of General Captaincies (Capitanías Generales) and the Higher Mayoralty (Alcaldía Mayor), whilst in indigenous communities Co-regiments (Corregimientos) were the local authorities.

In the second chapter, "*The first hundred years: 1810-1910"*, he presents the historical and political process of the formation of the Mexican Federal

State. Once achieved independence from Spain, the Emperor Agustín de Iturbide was crowned; afterwards, the supreme power was deposited in a triumvirate, and in this context the author points out the role of provincial deputations (recognized since 1812 by the Cadiz Constitution), and in 1823 the integration of the Constitutional Congress and the promulgation of the Constitutive Act of the Mexican Federation, in which a federal system is adopted thus avoiding the nation's dissolution in 1824.

Later on, the author presents the main arguments that led to the promulgation of the Constitutional Bases for the adoption of a Centralist Republic that lasted from 1835 to 1847. In that last year the Constitution of 1824 was reestablished, coming back to the reformist, federalist, and liberal ideology, although political instability-prone, up to the point in which between 1824 and 1857 –according to– presidents held office for an average of seven months.

The author describes the process from 1860 to 1910, in which the Reform Laws (Leyes de Reforma) were issued with President Benito Juárez, the establishment of Maximilian's Empire by the Provisional Statute of the Mexican Empire, as well as the government of Porfirio Díaz, oriented to achieve a capitalist development, that the author identifies as based on the belief that the government was in charge of attracting foreign capital.

In the second part of the book, Rives studies the period between 1910 and 2010, with the political and social revolution events that end up establishing the Political Constitution of the United Mexican States of 1917, and the respective local constitutions amongst which Morelos is the last to promulgate its own in 1930, on the same wear the Planning Law is issued. In the next chapter the author refers to the topic of import substitutions and the stabilizing development between 1940-1970, a period considered as some by glorious, the author criticizes and argues that in those years several problems developed such as an increasing unemployment rate, a massive urbanization process, an insufficient taxation according to the demographic growth-related demands, and unfulfilled promises regarding agrarian reform. A fact that stands out regarding the country's political life is the creation of an Electoral Law that transcended a country with military and warlord governments to a civilian government.

In the next chapter, the author refers to the economic situation's intensification from the indebtedness of the seventies and eighties, within the ideology of political and administrative reform, the creation of the National System of Fiscal Coordination, as well as the inventory of the country's island territory, since there were no accurate data.

In the next chapter, the author focuses our attention on the aspects that influenced the abandonment of the idea of the State's economic

stewardship, and mentions the context of the eighties where the State's interventionist role is questioned, because of its scarce results once the "Mexican miracle" era ended.

He emphasizes the place given in 1995 to public safety in the federal government's agenda, with the creation of the first Nation Program for Public Safety, by which all deficiencies came to light; in 1996 begins a very important decentralizing process in aspects such as the use of national resources for social spending, education, agriculture, and the services of the Ministry of foreign affairs. It is questioned if it really was a de-concentration process, in the sense that up to this day it hasn't been possible to build a more competitive federalism where public resources are distributed with state and local strengthening-criteria.

In the penultimate chapter, the effects of democratic transition on the administrative apparatus are stressed out. The author mentions the transformations during President Vicente Fox's term office, such as in social sector, with the Opportunities Program; the creation in 2002 of the National Governors' Conference (CONAGO) and its role in the configuration of a new budget arrangement in which federal entities were recognized; the creation of the National Mexican Municipalities' Conference in a search for strengthening their presence in the context of dual Mexican federalism.

In the last chapter, "*Public Administration Evolution from 1976 to 2010",* the author offers us relevant information regarding the structure of the administrative apparatus in every federal entity.

Without a doubt, this author's work constitutes a reference work that allows us to measure accurately Mexico's history of federalism, recognizing its centennial heterogeneity and complexity.

Revista de Administración Pública

INAP

Lorena Torres Bernardino. *La Gestión del Agua Potable en el Distrito Federal*. México, INAP, 2012, 185 pp. Primer Lugar del Premio Tesis de Licenciatura en Administración Pública.

Claudia Arredondo Hernández

The author addresses the issue of deficient distribution and waste of water during its route of distribution towards Mexico City, particularly in those areas with a high population density. She also explains how this resource has been made use of over the years through availability, supply, consumption, use, regulation, pollution, and impact on the population.

The author notes the lack of involvement of users to rationalize, make better use of, and reuse, besides this natural resource's limitations. She also stresses the population growth and invasion of aquifers' areas that does not contribute to its exploitation, which forces the water import from distant watersheds to the metropolis, with the corresponding investment.

The author mentions in her book the need to interrelate several aspects that lead to a sustainable development, process in which water is part of the same, since the society's welfare must be a priority.

The importance of the State's management of water lays in the participation of its actors, the knowledge of the climate cycles and their variation, to benefit the population.

In this task, the public administration's modernization must consider certain current elements in order to achieve the citizenship's participation by attracting their interest through knowledge, cooperation and awareness on the topic, promoting a responsible use of this vital fluid, of hydraulic infrastructure and its maintenance.

Thus, to lay the conceptual foundations of awareness in every citizen would make public institutions improve the administration of water resources through public policy.

In this book, which won the first place of INAP's Thesis Award in Public Administration Degree 1912 develops the topic of water from a global approach as part of natural resources, its use and distribution, all human's co-responsibility on their use, its legal basis for exploitation, use, distribution, and interaction with local and federal authorities that are the guarantors of social welfare and promoter of public policies.

The historical analysis the author makes of the management, deterioration and disappearance of rivers, streams, canals, and lakes is beyond interesting, and the inadequacy of the natural resource's use is evident.

For some time Mexico City was self-sufficient in terms of water consumption and obtaining it; it was over the course of the years that hydraulic infrastructure had to be made to bring water to the City from faraway.

Since we face this situation, we must privilege academic research that allows us to act through governmental policies in order to avoid groundwater overexploitation that would have serious effects on the environment and quality of life of citizens.

She considers the National Water Commission as responsible for the resource's management; she describes its main tasks and points out that the State divided the country in hydrological regions in order to maintain a better management; also, water is divided into groundwater (aquifers) and surface water (rivers and streams).

It is important to note that the hydraulic infrastructure of Mexico City is made out of systems that have generated conflicts with the states it goes through, besides the ecologic alterations such as the Lerma system case, or the Cutzamala system, considered as one of the largest water supply systems in which there is an important lag in network substitution, besides other issues as lack of rainwater harvesting, overexploitation, and inequitable distribution; the latter because of the dissociation between water availability and the location of the major centers of demand.

The author begins with the definition of concepts in order to understand the problematic. She identifies the context in which are developed: diagnose, division, treatment in time and current situation of drinking water, local and national legal frameworks, involved institutions and their participation, sustainable development as water management, and finally the topic of new water culture, political will, and, as previously analyzed, the participation of society.

The book highlights the importance of modernizing the water system with works such as substitution and rehabilitation of the primary and secondary drinking water network, absorption wells, construction of treatment and

pumping plants, as well as the expansion of the treated water network, accompanied by a water culture.

She expresses constantly the lack of an integral vision and initiative of authorities to coordinate all government levels, besides a lack of participation of users and the problems caused by the demographic boom. One of the subjects that chiefly concern the author is rainwater harvesting, and to this end shows an example of the installation and cost table for a regular home.

She also states that climate change is something that cannot be left aside, and stresses the co-responsibility and joint work between the Federal and Federal District authorities, and the citizenship, beginning with use of their own sources, which would lead to diminishing demand in the future, awareness, and knowledge of ways to purify and harvest through arrangements and mechanisms that allow a change of attitude of those responsible.

In the case of plans, programs, and policies, she proposes small population workshops that shall integrate coordinately larger groups until they cover the region as apart of sustainable development of Mexico City.

Thus, she emphasizes the importance of a long term vision that considers environmental and water management in a comprehensive way, with interrelated solutions, and activities for every group in society, until we reach a new water culture through the integration of actions that generate changes in both Government and population, in order to solve problems related to drinking water public management in Mexico City.

Revista de Administración Pública

INAP

***"La Lealtad en la Selección de Personal en México"*, de Joaquín Flores Méndez**
How loyal are you?

Salvador Ortiz Montero

The book "Loyalty on Personnel Selection in Mexico", published by the Monterrey Institute of Technology and Higher Education, addresses the study of loyalty, which is found amongst the values that regulate coexistence, and in culture, seen from various points of view: historical, social, and organizational (this last one of particular interest for those who study or practice the administrative discipline).

Loyalty is the central element of the analysis made in this book. Even though its main interest is the private sphere, it may be of use in Public Administration since it is an inherent ethical value; therefore, it is universal.

The author makes use of several sources of information in order to find a concept that is not only precise, but that may also be quantified. He analyzes the meaning off other similar or collateral values, such as empathy, identification and engagement[1]. By doing so he agrees with Robert Ewin, who states: "… loyalty is the desire to be and remain within a group, to pay the price for it, and to care for others as for oneself…" This definition is complemented by the assertions of Wayne Hoy and Richard Rees by which three components of the subject are identified: knowledge, conduct, and affection.

The table shown on page 137, in which the characteristics of the old and new *psychological contract* is worth mentioning, in which the comparison between several concepts stand out: predictability contrasted with uncertainty, justice in opposition to personal advantage, shared responsibility against personal accountability, and mutual respect compared with fear. In all these cases the concept of the old contract and

[1] TN: as in "emotional involvement or commitment". See "Engagement." *Merriam-Webster.com.* Merriam-Webster, n.d. Web. 8 Nov. 2013. <http://www.merriam-webster.com/dictionary/engagement>.

the new one can be seen. This could lead us to believe that the past was better, and to even doubt of the benefits of innovation and competition.

The chapter concerning the methodology is by itself a value added to the book, because of the rigorous application of the scientific method. The way the context is established, the hypothesis stated, the data-collection instruments are selected, as well as the way the results are systematized, and interpreted in three appendices that allow a thorough analysis of the data. Furthermore, it contains an onomastic index in which the mentioned authors, places and organizations can be easily found throughout the book. It also includes an abundant bibliography.

The author recognizes that his investigation is just one of the first steps towards the study of ethical values in the Mexican workplace, and suggests that other investigations may be made on the subject.

The book is stimulating, since it makes the reader wonder about his or her own loyalty. Hence the title of this review, which I hope shall be cause of introspection: HOW LOYAL ARE YOU?

Revista de Administración Pública

INAP

RESÚMENES

Enfoque del Gobierno Cercano y Moderno en el ámbito del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. *Ricardo Uvalle Berrones*

Se analiza el contenido y significado del Gobierno Cercano y Moderno que es el arquetipo que se plantea en términos axiológicos, políticos, institucionales y operacionales en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, considerando los imperativos de la vida nacional y las exigencias del mundo globalizado. El artículo expone: Significado de plan; Gobernar la economía; Plan Nacional de Desarrollo; Gobierno Cercano y Moderno; Cumplimiento del Plan: los desafíos de la implementación, y Conclusión. El Plan debe considerarse como parte de la economía institucional para que sea gobernado con los instrumentos de la democracia, lo que implica un gobierno que recrea la publicidad, la transparencia, la rendición de cuentas, los pesos y contrapesos, el control poder, así como el ejercicio metódico de la evaluación pública, aspectos que debe cumplir plenamente el perfil del Gobierno Cercano y Moderno.

Palabras Clave: Gobierno cercano y moderno, Plan Nacional de Desarrollo, gobernar la economía.

Los desafíos de la educación en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. *Carlos Hernández Alcántara.*

El *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* (PND) analiza el tema de la educación desde lo que plantea como sus principales desafíos: la construcción del consenso público, la cobertura en educación básica y media superior, el acuerdo político de la reforma educativa, la federalización educativa, la institucionalización de la evaluación educativa y la inserción en la revolución del conocimiento como elementos centrales de la estrategia política de la planificación:

“La planificación es una actividad compleja y continua, con diferentes funciones, tareas y etapas que se desarrollan en el tiempo. Es un conjunto de actos que configuran un proceso singular dentro de otro proceso más

general, el de las decisiones del poder político. La actividad planificadora del Estado, su formulación y ejecución, suponen y exigen una decisión política permanente.

Palabras clave: Educación en el PND, acuerdo político, reforma educativa, evaluación educativa, federalización educativa.

Aproximaciones al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Estrategia transversal: Perspectiva de género. ***María de Jesús Alejandro Quiroz.***

Ante un proceso de democratización, el tema de los derechos humanos se hace presente en las Agendas de los Gobiernos, de la cual se desprende la temática de igualdad y equidad de género. México no es la excepción, se tienen avances en materia de Género, sin embargo, los retos son mayores y el tema se hace presente en diversos planes de desarrollo y es en el actual Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 que se observa como Estrategia Transversal para las Metas Institucionales.

Se propone es esta presentación, opinar sobre la Estrategia Transversal de Perspectiva de Género, a partir de cinco momentos: el contexto, la relación de la perspectiva de género con la democracia, la política social en México y las políticas públicas para con ello revisar la Estrategia Transversal citada y finalmente exponer las conclusiones.

Palabras Clave: Equidad de Género; Equidad de Género en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; Estrategia Transversal: Perspectiva de Género.

Políticas públicas, normas jurídicas y papel de los jueces*. William Guillermo Jiménez Benítez.*

El advenimiento del Estado constitucional ha generado un cambio importante para la salvaguarda de los derechos fundamentales y un nuevo protagonismo de los jueces. El objetivo es establecer algunas aportaciones sobre el derecho y las políticas públicas en cuatro aspectos: 1) El enfoque de derechos y la necesidad de las políticas públicas; 2) La política pública y el control judicial; 3) El gobierno de los jueces y su papel en las políticas públicas; 4) Las políticas públicas como normas y la gerencia jurídica. Se utiliza el método cualitativo, con estudio descriptivo mediante la técnica de la revisión y análisis documental sobre fuentes secundarias y primarias. Se concluye que: a) Las políticas públicas son más que normas jurídicas; b) Su estudio y análisis es indispensable para la concreción de los derechos; c) Están sujetas al control constitucional aunque de manera más difusa, y d) El gobierno de los jueces es una

resultante del Estado constitucional que conlleva cambios en la manera de adopción de algunas políticas públicas, ya que los jueces pasan de ser *veto players* a ser verdaderos *policy makers*.

Palabras clave: Políticas públicas, normas jurídicas, papel de los jueces, control judicial, enfoque de derechos.

Subsidiariedad y gobernanza en el desarrollo turístico del centro histórico de Pachuca de Soto: Diagnóstico y propuesta. *Joel Mendoza Ruiz y Alberto Geovani Herber* Márquez***.***

Este artículo se refiere al caso del centro histórico de la ciudad de Pachuca de Soto para diagnosticar problemas y formular una política innovadora de desarrollo turístico. El motivo obedece a conceptos conjuntados recientemente según los resultados del Congreso Internacional *"Prioridades Socioeconómicas y Administración Pública"*. En ese foro mundial, la subsidiariedad se orientó a la planeación municipal moderna, mientras que la gobernanza y los bienes intangibles privilegiaron el desarrollo corporativo en base a las ventajas competitivas locales. En el caso de Pachuca de Soto se hallaron leves potencialidades a desarrollar en los rubros subsidiariedad y gobernanza, mientras que los bienes intangibles se perfilaron como recursos suficientes y en espera de su aprovechamiento estratégico.

Palabras clave: Federalismo subsidiario, gerencia pública, desarrollo turístico, valor público, Pachuca de Soto.

Democracia, gobernabilidad y ciudadanía en los gobiernos locales. *Jaime Espejel Mena.*

Las condicionantes tales como la legitimidad, pertinencia, flexibilidad, autonomía y coherencia son parte fundamental del diseño y rediseño de las democracias. El funcionamiento y la calidad de las instancias u organizaciones que median la relación entre el Estado y la sociedad es un imperativo que explica la incertidumbre o consolidación de la democracia, la gobernabilidad democrática depende, más que nunca, de sugerir que los problemas de ingobernabilidad que enfrenta nuestro gobierno y la fragilidad de la democracia, tienen su origen en la fragilidad de los gobiernos locales y en un quebrantable capital social. Las instituciones, el medio ambiente, los procesos de socialización y el individuo, son las variables que integran esta modificación pausada.

Palabras clave: democracia, gobernabilidad democrática, gobierno local, legitimidad, rediseño institucional.

ABSTRACTS

The Close and Modern Government Approach in the Scope of the 2013-2018 National Development Plan. *Ricardo Uvalle Berrones*

An analysis is made of the content and meaning of Near and Modern Government, which is the archetype in axiological, political, institutional, and operational terms of the National Development Plan 2013-2018, considering the needs of national life as well as the demands of a globalized world. The article sets forth: On the Notion of the Plan; Rule the Economy; National Development Plan; Close and Modern Government; Fulfillment of the Plan: the implementation challenge; and Conclusions. The Plan must be considered as a part of the institutional economy in order to be governed with the instruments of democracy, which means a government that recreates publicity, transparency, accountability, checks and balances, power control, as well as a methodical public evaluation. These aspects must be fulfilled by the Near and Modern Government profile.

Keywords: Near and modern Government, National Development Plan, Rule the Economy.

Educational Challenges in the National Development Plan 2013-2018. *Carlos Hernández Alcántara.*

The National Development Plan (PND) analyzes the theme of education from the moment it states its main challenges: construction of public consensus, coverage in basic and middle education, political agreement on the education reform, federalization of education, institutionalization of educational evaluation, and insertion in the knowledge revolution as a central element of the plan's political strategy:

"Planning is a complex and continuous activity, that has different functions, tasks and stages that are developed in time. It is a set of actions that make out a unique process within another more general process: that of political decision-making. The state's planning activity, its formulation, and execution require a permanent political decision."

Keywords: Education in the PND, political agreement, education reform, federalization of education, educational evaluation.

Transversal Strategy: Gender Perspective. ***María de Jesús Alejandro Quiroz.***

Before a democratization process, the subject of human rights has become present in Governments' Agenda, from which the topic of equality and gender equity.

Mexico is not an exception; advances in matters of gender have been made. Nonetheless, the challenges are greater and this subject has made itself present in several development plans. In the current National Development Plan of 2013-2018 it is identified as a Transversal Strategy for Institutional Goals.

This presentation intends to comment on the Transversal Strategy of Gender Perspective from five moments: context, the relation between gender perspective and democracy, social policy in Mexico, and public policies. All this in order to examine the said Transversal Strategy and finally giving conclusions.

Keywords: Gender equity; Gender equity in the National Development Plan 2013-2018; Transversal Strategy: Gender Perspective.

Public policies, legal norms, and the judges' role. ***William Guillermo Jiménez Benítez.***

The advent of the constitutional state has generated a major change for protection of fundamental rights and a new role of judges. The paper´s aim is to establish some inputs on law and public policy in four ways: 1) The rights approach and the need for public policies, 2) Public policy and judicial control, 3) The government of the judges and their role in public policy, 4) Public policies as legal norms and the juridical management. It uses a qualitative method, with descriptive study using the technique of the revision and documentary analysis on secondary and primary sources. It is concluded that: a) Public policies are more than legal norms; b) Its study and analysis is essential for the realization of rights; c) Public policies are subject to constitutional control although more diffuse; d) Judge`s government is a result of the constitutional state that causes changes in the way of some public policies adoption, because the judges go from being veto players to become real policy makers.

Keywords: Public policies, legal norms, role of judges, judicial control, rights-based approach.

Subsidiarity and governance in the touristic development of Pachuca de Soto historic downtown: a diagnostic and proposal. *Joel Mendoza Ruiz, Alberto Geovani Herber* Márquez***.***

This article deals with the case of the Pachuca de Soto City historic downtown to diagnose problems and formulate an innovative touristic development policy. The motive obeys to concepts recently conjugated according to the results of the *"Socioeconomic Priorities and Public Administration"* International Congress. On that world forum, subsidiarity was oriented to the modern municipal planning, while governance and intangible goods privileged corporate development on the basis of local competitive advantages. On the Pachuca de Soto City historic downtown case slight potentialities to develop in the items subsidiarity and governance were found, while intangible goods took shape as sufficient sources in wait of its strategic utilization.

Keywords: subsidiary federalism, public management, touristic development, public value, Pachuca de Soto.

Democracia, gobernabilidad y ciudadanía en los gobiernos locales. *Jaime Espejel Mena.*

The conditions such as legitimacy, relevance, flexibility, autonomy and coherence are part of the design and redesign of democracies. The performance and quality of the agencies or organizations that mediate the relationship between state and society is an imperative that explains the uncertainty or consolidation of democracy, democratic governance depends, more than ever, to suggest that the problems of lawlessness that facing our government and the fragility of democracy, have their origin in the fragility of local governments and social capital in a breakable. Institutions, environment, socialization processes and the individual, are the variables that make this change slowly.

Key words: democracy, democratic governability, local government, legitimacy, institutional redesign.

Revista de Administración Pública

INAP

INSTRUCCIONES PARA LOS COLABORADORES

1. Exclusividad

Los artículos enviados a la Revista de Administración Pública (RAP) deben ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

2. Naturaleza y temática de los trabajos

Deben ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

3. Características de los trabajos

- Podrán entregarse, para su dictamen y publicación, en idioma español o en idioma inglés.
- Deberán entregarse totalmente concluidos, ya que iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán ser escritos usando letras mayúsculas y minúsculas y sin errores mecanográficos.
- Deberán tener una extensión mínima de 12 cuartillas y máxima de 25, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán enviarse o entregarse en formato electrónico en Word de Microsoft Office o documento de texto de OpenOffice o Word Perfect de Corel, en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5.
- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, con las siguientes especificaciones mínimas:

a) El título del trabajo debe tener una clara relación con el contenido, debe ser breve. Se podrán aceptar subtítulos si el tema lo amerita.

b) Las siglas empleadas deben tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.

c) Las notas deben aparecer numeradas al pie de página o agrupadas al final del texto, usando el orden que sigue para las referencias al pie:

- ***Para libro***: nombre, apellido, *título*, lugar de edición, editorial, Año (Si no es primera edición, indicar el número de edición), número de páginas.
- ***Para capítulo de libro***: nombre, apellido, "título del capítulo", *título de libro*, lugar de edición, Editorial, Año, intervalo de páginas.
- ***Para artículo***: nombre, apellido, "título del artículo", *nombre de la revista*, Volumen, número, Periodo y año, intervalo de páginas.

d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo al formato anterior, pero invirtiendo el orden del nombre y apellido del autor (apellido, nombre). Es obligatorio que todas las referencias y citas contengan todos los datos. Si la fuente original no menciona alguno de los datos, deberá hacerse explícito usando las expresiones "sin pie de imprenta", "sin fecha" entre corchetes.

e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben contener obligatoriamente la fuente completa correspondiente y ser lo más claros y precisos posible; es decir evitar las abreviaturas, a menos que el espacio no lo permita, e indicar las unidades cuando sea el caso. Los cuadros serán numerados con el sistema arábigo (cuadro 1, 2, 3, etc.) y romano para mapas planos, figuras, láminas y fotografías (figura I, II, III, etc.). Debe indicarse el formato electrónico de los archivos gráficos que incluya la colaboración (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc.).

f) Cada gráfica, cuadro, diagrama o figura deberá incluirse en un archivo diferente en cualquier programa de Microsoft Office u OpenOffice o Corel Office, indicándose en el texto el lugar que le corresponde a cada uno.

4. Dictaminación

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares ("*Peer System*") con carácter anónimo, llevado a cabo por un comité de árbitros, cuya decisión es inapelable.

5. Resumen y abstract

En una hoja por separado se entregará un resumen del artículo con una extensión máxima de 150 palabras, tanto en español como en inglés. También se indicarán en ambos idiomas un mínimo de 3 y un máximo de 5 *palabras clave/Keywords* que describan el contenido del trabajo.

6. Corrección y edición

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo y de formato que considere pertinentes, de acuerdo con los criterios y normas editoriales generalmente aceptadas.

7. Difusión

El autor concede a la RAP el permiso automático y amplio para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios fotográficos o cualquier medio impreso o electrónico conocido o por conocerse.

8. Formas de entrega de los trabajos propuestos a publicación

- Los autores podrán enviar sus trabajos al correo electrónico contacto@inap.org.mx
  En los envíos por correo electrónico, será responsabilidad exclusiva del autor o autores asegurarse que sus propuestas se recibieron completas.

- O podrán entregar sus trabajos en disco compacto o memoria USB, debidamente identificado con el título del artículo y el nombre del autor o autores en:

Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,
Distrito Federal, MÉXICO

- La RAP no se hace responsable por la devolución de trabajos no solicitados.

9. Identificación

- En el archivo correspondiente a la carátula del trabajo se indicarán el título y la fecha de elaboración. Se deberá omitir el nombre del autor para guardar su anonimato durante el proceso de dictaminación.
- En archivo por separado serán incluidos los siguientes datos:

a. Título del trabajo, el cual debe ser breve y claro.

b. Nombre completo del autor o autores; indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado y, de ser el caso, los que haya en curso (incluyendo la disciplina e institución);

c. Enviar breve currículum académico de cada autor (mencionando líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 ó 4 publicaciones) y profesional (incluyendo la actividad y centro de trabajo donde se encuentra al momento de someter a dictamen el artículo);

d. Datos de contacto: domicilio, teléfono, fax y correo electrónico, a fin de poder establecer comunicación directa con el autor o los autores.

Revista de Administración Pública

INAP

INSTRUCTIONS FOR COLLABORATORS

1. Exclusivity

Articles submitted to the PUBLIC ADMINISTRATION MAGAZINE (RAP) have to be unpublished and are not to be submitted simultaneously for publication elsewhere.

2. Nature and thematic of the works

They have to be imminently academic o related to one or several topics considered to be of interest for public administrations in Mexico and other countries.

3. Characteristics of the works

- They can be submitted for judgment and publication in Spanish or English.
- They must be submitted entirely finished; when the judgment process begins no changes will be admitted,
- They must be written using upper-case and lower-case letters and without any typographical errors.
- They must have a minimum length of 12 pages and a maximum of 25 pages, excluding charts, graphs and list of references used. In exceptional cases, depending on the RAP's opinion, works with different lengths will be accepted.
- They must be sent or submitted as a Microsoft Office Word document or as an Open Office text document or Corel Word Perfect in Arial size 12 pt and 1.5 line spacing.
- They must include title, introduction, body, conclusions and references and shall conform with the following specifications:

a) The title must have a clear relationship with the contents and must be brief. Subtitles are allowed if the subject requires it.

b) Acronyms must have their meaning when used for the first time.

c) Notes must appear in numbered footnotes or grouped at the end of the text, following the order for footnote references:

- ***For books:*** name, last name, *title*, place of publication, publisher, year (if it is not a first edition, include number of edition), number of pages.
- ***For chapter of a book:*** name, last name, "title of the chapter", *title of the book,* place of publication, publisher, year, range of pages.
- ***For an article:*** name, last name, "title of the article", *name of the magazine,* volume, number, period and year, range of pages.

d) References must be ordered alphabetically, following the aforementioned format and only changing the order of the author's name and last name (last name, name). It is mandatory for all the references and quotes to include all data. If the original source does not include some piece of information, this must be clearly stated using expressions such as "without imprint", "no date" in brackets.

e) Charts, graphs, pictures and diagrams must include the full reference to sources and must be as clear and precise as possible, this is to avoid abbreviations unless space requires it and indicate units when needed. Charts will be numbered according to the Arabic system (chart 1, 2, 3, etc.); Roman system will be used for maps, plans, figures, slides and photographs (figure I, II, III, etc.). The electronic format in which the graphic files are submitted must be included (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc.)

f) Each graph, chart, diagram or figure must be included in a different file, preferably from Microsoft Office, Open Office or Corel Office and indicating in the text the place where they should be.

4. Judgment

Collaborators will be subjected to a process of anonymous unbiased opinion or "Peer System", carried out by a committee of referees, whose decision is final.

5. Summary and abstract

In a separate page a summary of the article will be included with a maximum length of 150 words, in both Spanish and English. A minimum of 3 and a

maximum of 5 keywords in both languages will be included to describe the contents of the work.

6. Proofreading and editing

The RAP reserves the right to make editorial changes and style and format corrections in a manner it deems fit according to editorial criteria and generally accepted standards.

7. Diffusion

The author grants the RAP automatic and full permission to use the material published in its pages to be included in anthologies, photographic means or any electronic or published means known or to be known.

8. Ways to submit works proposed for publication

- Authors can send their work to the following e-mail: contacto@inap.org.mx
- If sending via e-mail, the author or authors will have the sole responsibility to ensure that their works were received completely.
- Or they can be handed in a CD or USB memory that has been properly identified with the title of the article and the name of the author or authors at the following address:

Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,
Distrito Federal, MÉXICO
Teléfonos 5081 2614 – 5081 2627

- The RAP will not be responsible for the return of unsolicited work.

9. Identification

- The file that contains the title page will include the title and the date of completion. The name of the author will not be included so that he can remain anonymous during the judgment process.
- Another separate file will include the following data:

a. Title of the work, which must be short and clear.

b. Author or authors' full name, as well as their highest level of education achieved and if they are currently studying include discipline and institution.

c. Send brief academic résumé of each author (include current lines of research and complete references of the last 3 or 4 published works), as well as a professional résumé (that includes current activities and place of work when submitting an article to judgment);

d. Contact details: address, telephone number, fax number, e-mail; so as to establish direct communication with the author or authors.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
132

En torno a políticas generales para el desarrollo nacional y local

Se terminó de imprimir en Diciembre de 2013
en los talleres de:
Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
geminiseditores@prodigy.net.mx

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

EN TORNO A POLÍTICAS GENERALES PARA EL DESARROLLO NACIONAL Y LOCAL

Presentación
José R. Castelazo

Análisis

ANÁLISIS DE TRES POLÍTICAS DEL PND 2013-2018

Enfoque del Gobierno Cercano y Moderno en el ámbito del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
Ricardo Uvalle Berrones

Los desafíos de la educación en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
Carlos Hernández Alcántara

Aproximaciones al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Estrategia transversal: Perspectiva de género.
María de Jesús Alejandro Quiroz

ASPECTOS JURÍDICOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas públicas, normas jurídicas y papel de los jueces.
William Guillermo Jiménez Benítez

GOBERNANZA, DESARROLLO Y CIUDADANÍA EN LOS GOBIERNOS LOCALES

Subsidiariedad y gobernanza en el desarrollo turístico del centro histórico de Pachuca de Soto: Diagnóstico y propuesta.
Joel Mendoza Ruiz, Alberto Geovani Herber Márquez

Democracia, gobernabilidad y ciudadanía en los gobiernos locales.
Jaime Espejel Mena

Reseñas

Roberto Rives Sánchez. Génesis y evolución del federalismo en México. México, INAP, 2013. Colección "200 años de Administración Pública en México"
Corazón Raquel Lozano González

Lorena Torres Bernardino. La gestión del agua potable en el Distrito Federal. México, INAP, 2012. Primer Lugar en el Premio Tesis de Licenciatura en Administración Pública
Claudia Arredondo Hernández

Joaquín Flores Méndez. La lealtad en la selección de personal en México.
Salvador Ortiz Montero

ABOUT GENERAL POLICIES FOR NATIONAL AND LOCAL DEVELOPMENT

Presentation
José R. Castelazo

ANALYSIS OF THREE POLICIES OF THE DEL PND 2013-2018

The Close and Modern Government Approach in the Scope of the 2013-2018 National Development Plan.
Ricardo Uvalle Berrones

Educational Challenges in the National Development Plan 2013-2018
Carlos Hernández Alcántara

National Development Plan 2013-2018 Approaches. Transversal Strategy: Gender Perspective
María de Jesús Alejandro Quiroz

LEGAL ASPECTS OF PUBLIC POLICIES

Public policies, legal norms, and the judges' role
William Guillermo Jiménez Benítez

GOVERNANCE, DEVELOPMENT AND CITIZENSHIP IN LOCAL GOVERNMENTS

Subsidizing and governance in the tourist development of the historic center of Pachuca de Soto: a diagnostic and proposal.
Joel Mendoza Ruiz, Alberto Herber Márquez

Democracy, governability and citizenship in local governments
Jaime Espejel Mena

Reviews

Roberto Rives Sánchez. Génesis y evolución del federalismo en México. México, INAP, 2013. Colección "200 años de Administración Pública en México".
Corazón Raquel Lozano González

Lorena Torres Bernardino. La gestión del agua potable en el Distrito Federal. México, INAP, 2012.
Claudia Arredondo Hernández

Joaquín Flores Méndez. La lealtad en la selección de personal en México.
Salvador Ortiz Montero

Resúmenes/*Abstracts*

Instrucciones para los Colaboradores

Instructions for Collaborators

contacto@inap.org.mx

0 000482 5209 4

ISSN 0482-5209

www.inap.org.mx