# ANTOLOGÍA SOBRE TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Luis Miguel Martínez Anzures
Coordinador

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
67 AÑOS mejorando a las instituciones públicas
1955 - 2022

# ANTOLOGÍA SOBRE TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**Luis Miguel Martínez Anzures**
**Coordinador**

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

67 AÑOS
mejorando a las instituciones públicas
1955 - 2022

Martínez Anzures, Luis Miguel (Coordinador)
Antología sobre Teoría de la Administración Pública.- México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2022. 432 p.
Cuarta edición.

ISBN: 978-607-8744-07-7

1. Administración Pública 2. Teoría
Dewey: 351.0001 A56 2022

**Antología sobre Teoría de la Administración Pública**
Cuarta edición: julio de 2022

ISBN: 978-607-8744-07-7

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Alcaldía Cuajimalpa, Ciudad de México
55 5081-2657
**www.inap.mx**

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

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

67 AÑOS mejorando a las instituciones públicas 1955 - 2022


**Consejo Directivo 2020-2023**

Luis Miguel Martínez Anzures
**Presidente**

Gloria Luz Alejandre Ramírez
**Vicepresidenta**

Fernando Álvarez Simán
**Vicepresidente para los IAPs de los Estados 2022-2023**

**CONSEJEROS**
Rina Aguilera Hintelholher
Clicerio Coello Garcés
Jaime Domingo López Buitrón
Adriana Reynaga Morales
Mario Alberto Fócil Ortega
José Martínez Vilchis
Gricelda Sánchez Carranza
David Villanueva Lomelí

Selene Lucía Vázquez Alatorre
**Secretaria del INAP**

Rafael Martínez Puón
**Director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental**

Ricardo Corral Luna
**Director de Consultoría**

Luis Armando Carranza Camarena
**Director de Administración y Finanzas**

**CONSEJO DE HONOR**
Luis García Cárdenas
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo
Carlos Reta Martínez

**IN MEMORIAM**
Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco

**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

## COORDINACIÓN EDITORIAL

**Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental**

Rafael Martínez Puón
Director

**Subdirección de Desarrollo y Difusión de la Cultura Administrativa**

Iván Lazcano Gutiérrez
Aníbal Uribe Vildoso
Irma Hernández Hipólito

## COMITÉ EDITORIAL

| | |
|---|---|
| Víctor Alarcón Olguín | Universidad Autónoma Metropolitana -Unidad Iztapalapa |
| Adán Arenas Becerril | Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM |
| Eber Omar Betanzos Torres | Auditoría Superior de la Federación |
| Mariana Chudnovsky | Centro de Investigación y Docencia Económicas |
| Alicia Islas Gurrola | Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM |
| Yanella Martínez Espinoza | Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM |
| Arturo Pontifes Martínez | Instituto Ortega y Gasset México |
| Arturo Sánchez Gutiérrez | Escuela de Gobierno y Transformación Pública del ITESM. Ciudad de México. |

## ÍNDICE

**Prólogo**
Luis Miguel Martínez Anzures 15

PARTE I
**TEMAS CLÁSICOS**

**EL Cameralismo y la Ciencia de la Policía. Renacimiento de un campo del saber**
Omar Guerrero 27

**Luis de la Rosa**
Luis Miguel Martínez Anzures 51

**Lucas Alamán creador de instituciones**
José Chanes Nieto 71

**Apuntes biográficos de Lorenzo de Zavala (1788-1836)**
Ricardo Campos A. T. 119

**Bases para la Organización de la Administración Pública desde el Supremo Poder Ejecutivo (1823-1824)**
Luis Miguel Martínez Anzures 141

**Apuntes para un estudio acerca de la Administración Pública en el Porfiriato**
Eugenio Contreras Rocha 167

PARTE II
**TEMAS CONTEMPORÁNEOS**

**Una introducción a la administración pública**
María del Carmen Pardo 181

**Las implicaciones administrativas de la Nueva Gobernanza Pública**
Luis F. Aguilar Villanueva 215

**Hacia una disciplina de la administración pública para el siglo XXI**
Rafael Martínez Puón 235

**Estado y Administración Pública en los Procesos del Desarrollo Contemporáneo**
Ricardo Uvalle Berrones 259

**Valor de las políticas públicas en la Administración Pública Contemporánea**
Maximiliano García Guzmán 297

**El fundamentalismo capitalista chino. Apuntes político-administrativos desde una mirada global**
Gloria Luz Alejandre Ramírez 319

**Tecnologías de información y Administración Pública. Algunos enfoques contemporáneos**
Alejandro Pisanty 347

**La integridad en las Entidades de Fiscalización Superior.Su relación con la buena gobernanza y el combate a la corrupción**
Eber Omar Betanzos Torres 381

**Sobre los autores** 425

**Dedicatoria**

Para mi madre ✞

En un perenne homenaje a sus años de privaciones, esfuerzos y enorme cariño a quienes muchas veces no fuimos capaces de comprender lo entrañable de esos significados.

Luis Miguel Martínez Anzures

## Prólogo

La presente Antología sobre Teoría de la Administración Pública es una obra que reúne a diferentes investigadores en los estudios teórico-metodológicos de nuestra disciplina y se divide en dos momentos: los clásicos y los contemporáneos. Cabe destacar que se trata de una publicación que por su naturaleza ha sido recibida positivamente dentro de la comunidad académica, tanto por profesores como estudiantes. Muestra de lo anterior es que pongo a disposición la cuarta edición de la misma, con temas novedosos y de frontera en la disciplina que acompañan a los más tradicionales o históricos.

El libro en su conjunto permite analizar a la administración pública, como bien lo apunta María del Carmen Pardo, desde la óptica de una historia compleja que ha recorrido "un largo trayecto intelectual de lo que ha sucedido en el pasado para entender esa tensión entre teoría y práctica o entre ciencia y oficio." A través del tiempo, un sinnúmero de autores de diferentes latitudes han cultivado nuestra disciplina, sumando sus conocimientos, aportaciones y propuestas a una constante transformación, modernización, innovación y su reinvención, siendo este conocimiento acumulado el que constituye la base e inspiración para el desarrollo de los temas contemporáneos.

En este mismo sentido, a través de la pluma de los especialistas que participan en esta Antología, se busca seguir fortaleciendo la teoría, la práctica, la enseñanza e investigación, que permita integrar diferentes aportaciones al estudio de las ideas administrativas que enriquecen nuestra disciplina.

La valiosa colaboración de este grupo de investigadores, permite acompañar al lector en un recorrido histórico conceptual que va desde los primeros cimientos del proceso teórico del cameralismo hasta los más recientes aportes de la Administración Pública moderna, que nos abre una puerta en el tiempo para repensar los retos institucionales que exige una sociedad moderna, informada, abierta, plural y participativa.

En los siguientes párrafos a manera de prólogo intentaré dibujar las coordenadas y referencias que le permitan al lector tener un acercamiento a los temas que abordan los diferentes autores en sus artículos, sin que con ello se intente agotar las tesis desarrolladas en el contenido general de cada escrito, ante esta advertencia, espero cumplir con tan ambicioso objetivo.

En la primera parte, dedicada a los clásicos, se aborda la trascendencia e importancia del cameralismo; enseguida se abordan los aportes de grandes pensadores ilustrados en el México del siglo XIX como Lucas Alamán, Lorenzo Zavala y Luis de la Rosa, revisión que comprende desde el período de la construcción de instituciones conocido como el Triunvirato hasta las reformas administrativas en el México Independiente. En los pensadores clásicos encontramos las bases para la construcción y el florecimiento de la ciencia de la Administración Pública en la región y en el mundo. A ellos se suma, una exposición del periodo histórico del Porfirismo, en la que se manifiesta su importancia en el desarrollo de la administración pública en México.

El artículo de Omar Guerrero está dedicado a la exposición del cameralismo y la ciencia de la policía. De acuerdo con él esta escuela de pensamiento ha atravesado una resurrección en su estudio y análisis, de ahí que resulte pertinente su recuperación en esta antología. Así, a partir de su contribución se ha podido apreciar la vitalidad que posee para la ciencia de la administración pública.

El cameralismo es un cuerpo de conocimiento sobre la administración del Estado desarrollado dentro del contexto del absolutismo ilustrado en la Europa del siglo XVIII. En particular deriva su nombre de la "Cámara", aquella institución en la que originalmente se resguardaban los recursos del reino y que, posteriormente, evolucionó al convertirse en la promotora del desarrollo económico.

Para lograr este propósito, apunta Guerrero, el cameralismo implicó el desarrollo de una nueva concepción del funcionario encargado de asumir estas nuevas responsabilidades, ahora denominado: cameralista.

Una de las ramas del cameralismo fue la ciencia de la policía, la cual es antecedente directo de la administración pública moderna concebida en la Francia del siglo XIX. Baste mencionar sólo a Johann Heinrich von Justi como uno de sus estudiosos más conspicuos y a quien le debemos la identificación de nuestro campo disciplinario como diferente de la economía política y de las finanzas.

Por lo demás, el cameralismo y la ciencia de policía constituirán el primer currículo de estudios universitarios destinada a la formación de funcionarios cuya misión será el fomento de las capacidades del Estado.

En el artículo sobre el zacatecano Luis de la Rosa, se aborda una visión adelantada a su época, desde una óptica de una administración pública comprometida con un mejoramiento social basado en la transformación de las instituciones y en la construcción de infraestructura para llevar a México al progreso. En esta labor integró los esfuerzos de sus antecesores para fomentar la industria, la agricultura, el comercio y garantizar el orden público, a partir de un programa basado en principios administrativos para que todo en su conjunto proyectara al país hacia la prosperidad.

De la Rosa definió que se debe establecer una diferencia entre gobierno y administración. El gobierno tiene como objeto mantener inviolables sus instituciones políticas y proteger al pueblo en el goce de sus derechos, y la administración pública tiene que satisfacer las necesidades más imperiosas de toda sociedad: seguridad, salubridad e instrucción pública. Asimismo, estableció los principios de una buena administración, convencido de que era posible fomentar la instrucción pública y mejorar todas las clases sociales por medio de la administración pública y con ello poner fin a las constantes disputas por el poder político.

El siglo XIX fue, sin duda, un periodo de hombres ilustres con una gran visión de Estado en nuestro país que forjaron las bases de las instituciones del México independiente; al respecto, poco se ha escrito sobre ellos desde nuestra disciplina, por ello, de manera oportuna José Chanes Nieto, se da a la tarea de presentar de manera majestuosa la vida y obra de Don Lucas Alamán, quien tenía una amplia visión transformadora para forjar las instituciones e iniciar un proyecto de nación en medio de un México turbulento; en esta incansable tarea Alamán fue llamado en incontables ocasiones a servir a su país para resolver los grandes problemas de México.

En su artículo José Chanes Nieto, describe la contribución y aportes de Alamán a la organización del Estado Mexicano, quien desde su actividad pública sienta las bases para la construcción de instituciones públicas. Destaca dentro de esta labor, su papel en la renegociación de la deuda externa, el proyecto para la colonización, la creación de Museos, jardines botánicos, el Archivo General de la Nación y el establecimiento del Banco de Avío.

Don Lucas Alamán fue un personaje en la historia de México que despertó pasiones y opiniones antagónicas en medio de una

disputa ideológica por el poder entre conservadores y liberales; su biógrafo José C. Valadés lo describe como "un hombre soñador de la grandeza de México, que día a día colocaba una piedra tras otra para construir un México gigantesco"; bajo ese ideal, fomentó el crecimiento de minas, fábricas, agricultura, impulsó el orden institucional y un ambicioso proyecto de instrucción pública y cultura. Chanes Nieto, concluye su artículo con un análisis que detalla, a manera de diagnóstico, los principales problemas que tenían los cuatro ministerios existentes en la época y las medidas para resolverlos.

Dentro de este mismo contexto histórico, en el artículo Bases para la Organización de la Administración Pública desde el Supremo Poder Ejecutivo, se analiza el periodo de transición conocido como el Triunvirato que abarca de marzo de 1823 a octubre de 1824; a través de los informes que cada uno de los cuatro Ministros presentaron ante el Soberano Congreso Constituyente podemos conocer el estado que guardaba la administración pública previo a la entrada en vigor de la Constitución de 1824.

En los asuntos de Relaciones Exteriores e Interiores a cargo de Lucas Alamán, destaca la atención que se prestó a la seguridad pública, encargada de afianzar la tranquilidad en los caminos; o a la sanidad, que tenía como fin administrar asuntos tales como la limpieza de los pueblos, mercados, alimentos, aguas potables y la desecación de pantanos. El ministro guanajuatense, consolida los primeros grandes proyectos en temas como instrucción pública, cultura, jardines botánicos, colegios y cátedras sueltas. También presenta el proyecto de construcción del Canal de Tehuantepec para la zona del Istmo que tenía como fin la comunicación interoceánica para el desarrollo del comercio y que por falta de recursos nunca se concretó.

En el tema hacendario, el ministro Francisco Arrillaga propone la creación formal de una Tesorería General ante el caos existente en la administración de las finanzas, con lo que se redefinen los impuestos y contribuciones para sanear el sistema hacendario y la concertación de préstamos al extranjero. Asimismo con el Ministro Pablo de la Llave se rediseñan los quehaceres públicos respecto a la administración de justicia y negocios eclesiásticos con el fin de sustituir los viejos tribunales coloniales, regular la remuneración de los jueces y combatir la arbitrariedad y la corrupción.

El ministerio de Guerra, encargado a José Joaquín Herrera, se ocupa de organizar y definir la administración de la milicia y los cuerpos que la componen, propone la construcción de cuarteles, hospitales y la edificación de un hogar de descanso para los soldados

veteranos y con discapacidad, para compensar los servicios que sus elementos brindaron a la patria.

En los Apuntes Biográficos de Lorenzo Zavala, Ricardo Campos Álvarez Tostado esboza, a través de los datos biográficos, su vida legislativa y su quehacer dentro de la función pública; el periodista yucateco se caracterizó por su visión crítica y duro posicionamiento centrado en la denuncia de los grandes problemas del México independiente, que demandaban ser atendidos de manera inmediata y que encontraban sus raíces en los excesivos bienes que poseían los eclesiásticos y religiosos y en la distribución de tierras fértiles en posesión de familias descendientes de ricos españoles.

Lorenzo de Zavala, además de su intensa y apasionada participación en la vida política de México, destacó como periodista, traductor y ensayista; polémico en su forma de expresar sus preocupaciones por la situación del país, participó en la creación de las bases administrativas y legislativas del poder en México.

La primera parte concluye con un artículo de la autoría de Eugenio Contreras Rocha, dedicado al aporte de algunos apuntes orientadores sobre la centralidad que tuvo la administración pública durante el periodo de la historia mexicana llamado "Porfiriato" en alusión al largo gobierno del Presidente Porfirio Díaz.

Aun cuando el siglo XIX ha estado marcado en la conciencia colectiva como un periodo convulso y lleno de conflicto entre distintos grupos políticos, también es verdad que con el establecimiento de la república restaurada en 1867, y la consolidación en el poder del presidente Díaz, se generaron las condiciones para el desarrollo institucional que a su vez permitiría la ampliación de la infraestructura pública.

El capítulo hace una revisión desde el Plan de la Noria y el Plan de Tuxtepec con el cual Díaz accede a la presidencia de la República por primera vez, hasta la parte final vislumbrada en 1910 con la publicación del Plan de San Luis de la mano de Francisco I. Madero.

Contreras Rocha no deja de resaltar la centralidad que adquirió el discurso positivista como fundamento en el proyecto de modernización política y administrativa que atravesó el país.

En la segunda parte del libro, denominado temas contemporáneos, María del Carmen Pardo plantea que la administración pública más que una ciencia se ha desarrollado haciendo frente a lo que el devenir histórico y las circunstancias políticas y sociales le han ido exigiendo, y su riqueza está en que se nutre de muchas influencias de tipo legal, político y gerencial.

Describe dos momentos claves en el análisis del estudio administrativo: el primero, cuando nace el concepto de soberanía nacional, donde es la nación y no el rey ni el Estado, el titular del derecho; es decir, la voluntad general de la nación es soberana y no la voluntad absoluta del rey. El segundo, a finales del siglo XIX, considerado el periodo fundacional de la ciencia de la administración moderna con los aportes de Woodrow Wilson, quien es considerado el padre de la Administración Pública Moderna por sus aportes y conceptos empresariales dirigidos hacia la eficiencia, la eficacia, y la legitimidad, para entender el funcionamiento del gobierno y de la burocracia estatal.

María del Carmen Pardo considera que la disciplina de la administración pública es una actividad en continuo desarrollo, que está abierta a los debates sobre cómo plantear hipótesis, desarrollar teorías o enfoques que han permitido plantear nuevos derroteros que vigorizan los alcances teóricos y prácticos de la disciplina como son las políticas públicas, la nueva gerencia pública y la gobernanza.

Sintetiza de manera extraordinaria el estudio de las políticas públicas, desde los aportes de Harold D. Laswell, Luis F. Aguilar, Enrique Cabrero e Ives Mény y Jean Claude Thöening, quienes presentan contextos y planteamientos distintos pero convergentes. De igual forma aborda a la Nueva Gerencia Pública (NGP) como uno de los desarrollos teóricos más actuales y de mayor influencia en los estudios de la administración pública, concebida como el cambio de estructuras y procesos de las organizaciones del sector público (David Osborne, Ted Gaebler, Donald Kettl, Christopher Hood, Laurence E. Lynn entre otros).

El último derrotero de análisis es la Gobernanza que surge a partir de la creciente participación de las organizaciones de la sociedad civil en la vida pública, que nos lleva a plantear una nueva relación entre gobierno y sociedad donde el ciudadano ejerce un papel relevante y se espera de este nuevo vínculo mayor participación en el diseño, implementación y evaluación en las decisiones de gobierno.

Aguilar Villanueva, en el siguiente artículo, analiza el concepto de gobernanza, término que se emplea para denotar la acción de gobernar. Describe y explica que ante una sociedad más plural y participativa existe mayor involucramiento de los ciudadanos, con lo que el proceso de gobernar se vuelve cada vez más bidireccional (del gobierno a la sociedad y de ésta al gobierno).

Aguilar Villanueva señala que en el mundo contemporáneo se afianza una nueva gobernanza pública, un nuevo modo gubernativo

de asociación colaborativa público-privada y gubernamental-social con elementos claves para entenderlas: interlocución, coordinación, coproducción, negociación, consenso, corresponsabilidad entre el sector público y privado y entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad.

Este cambio del modo de dirigir, conducir y coordinar a la sociedad impacta el sistema administrativo y modifica la normatividad, organización, procesos, procedimientos y prácticas en relación al ciudadano.

Con esta nueva forma de gobernar se observa una mayor participación de los ciudadanos en las decisiones públicas, prácticas de cabildeo, opinión pública, y mayor presencia en diferentes mecanismos de participación ciudadana, como son observatorios ciudadanos, Consejos Consultivos, Comités, así como la incorporación sistemática del ciudadano en los procesos de formulación e implementación y evaluación de políticas públicas y la provisión de los servicios públicos; en síntesis señala que "hoy no se puede gobernar más que con la sociedad misma".

En otro sentido, atendiendo los temas y tendencias de la administración pública para el Siglo XXI, Rafael Martínez Puón toma como punto de partida para su escrito la pregunta ¿hacia dónde se dirige el campo de estudio? Plantea dentro de su ensayo que una posible respuesta nos debe llevar a una más amplia definición de lo público, es decir, hacia un nuevo modelo de gestión en el que ciudadanos y autoridades construyan soluciones colaborativas y se definan conceptos tales como la Gobernanza y el Gobierno Abierto (*Open Government*).

Define que el concepto de Gobierno Abierto está ligado a la existencia de nuevas herramientas tecnológicas y a los conceptos de transparencia, participación ciudadana y calidad en el servicio público, dentro de una sociedad plural e informada; es decir, se debe transitar hacia un nuevo paradigma que permita pensar al ciudadano como el centro de actividad del Gobierno Abierto.

Martínez Puón reconoce que aún existen retos en la Administración Pública como son: fortalecer vínculos entre gobiernos y administraciones públicas, mayor producción académica, formación de investigadores en la materia y fortalecimiento de Colegios Gremiales e Institutos de Administración Pública; así como también invertir en proyectos y redes institucionales en las que puedan participar las Organizaciones de la Sociedad Civil, sin olvidar la evolución que ha tenido a lo largo del tiempo el estudio de la Administración Pública desde los clásicos hasta nuestros días.

En su artículo, Ricardo Uvalle realiza una defensa de la concepción colaborativa de la gobernanza sustentada en las políticas públicas, el gobierno abierto, el acceso a la información y las redes sociales. En concreto, su objetivo es analizar y explicar al Estado y la administración pública dentro del marco de la denominada gobernanza colaborativa. Esto es así porque la administración pública se desenvuelve en ambientes más interactivos e interdependientes de acuerdo a los valores democráticos.

En este sentido, de acuerdo con el enfoque de la gobernanza, el Estado debe asumir un papel de regulador, o de coordinador de las actividades de los particulares con el gobierno, asimismo, debe incentivar la participación de la sociedad civil, además de su función de coproductor de bienes públicos. Esta situación es similar en el caso del gobierno abierto al ser éste concebido como una gestión pública incluyente, cooperativa y corresponsable. Concretamente, sus elementos serían la transparencia, la participación, la colaboración, la innovación tecnológica y la rendición de cuentas. De ahí que, como apunta Uvalle, el modo de gobernar del gobierno abierto sea compatible con la gobernanza colaborativa.

Una mención especial es la recuperación de la importancia de las redes sociales en la gobernanza, en la medida que los procesos de gobierno del siglo XXI no son el producto unilateral de las pirámides administrativas y burocráticas, pues que se encuentran controladas en su operación. En este sentido, las redes son respuesta al poder vertical del Estado.

Maximiliano García Guzmán propone examinar a la disciplina en su conexión con otras categorías propias del Estado y la sociedad modernos, tales como democracia, apertura, horizontalidad, legalidad, así como racionalidad instrumental y comunicativa. Apunta que la relación entre administración pública y ciudadanía se da por la interacción de demandas, actores, mercados y acciones de gobierno en el espacio de lo público.

Su artículo analiza el valor profesional e institucional de las políticas públicas en el marco de la administración pública contemporánea, de cara al análisis de nuevos problemas públicos como el género, la bioética, las redes sociales, el cambio climático, migración, delincuencia organizada y la reivindicación de derechos.

El enfoque de políticas permite asignar un nuevo rol científico y profesional a la formación moderna del administrador público durante el ciclo de las políticas que van desde la construcción del problema público, la definición de la agenda pública, el diseño, la implementación y la evaluación hasta la interconectividad de las políticas, sin que éste sea un proceso lineal.

De acuerdo con las perspectivas de un número amplio de especialistas el siglo XXI será el cual vea la transición del dominio geopolítico global de Estados Unidos a China. De ahí que sea pertinente la inclusión del capítulo de Gloria Luz Alejandre, dedicado a la exploración del capitalismo chino fundamentalista desde una perspectiva político-administrativista. Esto es aún más relevante cuando se parte de la estrecha vinculación que se ha forjado entre el INAP y la Academia de Gobernación de China, entorno en el cual se forjan estas reflexiones.

El capítulo inicia con una exploración de la centralidad que tiene la religión budista en el desarrollo de la cultura china. Para ello, se recurre a la autoridad de Max Weber, especialista en sociología de la religión, que permite comprender la dinámica interna que ejerce una doctrina de salvación en la conducta de los individuos. En este sentido, el antecedente weberiano, señala Alejandre, nos permite remitirnos a la construcción y uso de los fundamentalismos, así como su vinculación a la fundamentación de la legitimidad del ejercicio del poder, en la cual la amalgama poder político y religioso es central.

Un papel importante ocupa el análisis del denominado comunismo con características chinas. Desde finales de la década de 1970 el gobierno encabezado por Deng Xiaoping promovió la adopción de reformas basadas en la apertura económica. Este rumbo colocó al gigante asiático en el plano del capitalismo, aunque éste sea dirigido por el Estado y no apoyado en las libertades políticas de las democracias pluralistas occidentales.

Por otro lado, desde una perspectiva geopolítica, Alejandre destaca el fundamento y alcance del "sueño chino" en el cual se posicione como la potencia hegemónica, al menos a la par de Estados Unidos. En este sentido, el proyecto de la "Nueva Ruta de la Seda" o "Iniciativa de la Franja y la Ruta", dirigida por el presidente Xi Jinping, es el instrumento que permitirá el posicionamiento, primero regional y posteriormente global de China.

Posteriormente, por primera vez a lo largo de las diversas ediciones de esta Antología, se presenta un capítulo dedicado a la exploración de la relación y el impacto que las tecnologías de la información, basadas en la computación digital, tienen en la gobernanza y en la administración pública.

Alejandro Pisanty presenta información y algunos marcos de referencia que sirven de insumo para la toma de decisiones en la incorporación de las Tecnologías de la Comunicación en la administración pública. Para ello opta por presentar una visión de

conjunto que nos permita estar en condiciones de evaluar proyectos, seleccionar rutas de acción y dialogar con los profesionales de las tecnologías. Con esta finalidad se presenta una revisión breve de la historia del desarrollo de la Internet y de la World Wide Web, así como del posterior surgimiento y desarrollo de la Web 2.0; así como su convergencia y sinergia con el desarrollo de los teléfonos celulares inteligentes tan presentes en la vida regular de las personas.

Resulta de particular interés el análisis de la gobernanza del Internet, entendida en términos generales como el conjunto de normas, principios, reglas y procedimientos que definen y ejecutan conjuntamente los gobiernos y la sociedad civil con la finalidad de dar forma al Internet. En este sentido, como apunta Pisanty, la horizontalidad, además de otros atributos del Internet, plantean desafíos para la administración pública, para la cual la mejor estrategia es la adaptación.

A lo anterior habría que retomar por su actualidad el análisis presentado sobre la transformación digital, así como el impacto que tiene en las sociedades. Esta transformación está directamente relacionada con el surgimiento y desarrollo de la cuarta revolución industrial.

Finalmente, la Antología cierra con el capítulo de Eber Omar Betanzos dedicado a la integridad en las entidades de fiscalización superior y su relación con el combate a la corrupción. El autor argumenta porqué la ética y la integridad pública son fundamentales para el ejercicio de un servicio público eficiente y que genere confianza en la ciudadanía. Aún más, la ética y la integridad pública no son requisitos o procedimientos que entorpezcan la labor gubernamental, sino garantías para su funcionamiento adecuado.

Con la finalidad de logar lo anterior, se argumenta en torno a la necesidad de establecer un sistema de integridad en el servicio público que defina, apoye, controle y ejecute los esfuerzos de fomentar y promover la integridad pública. Este sistema, apunta Betanzos Torres, debe considerar como mínimo un Código de Conducta con normas que deben seguir los funcionarios, así como procedimientos claros y proporcionales para prevenir riesgos de integridad, infracciones, posibles conflictos de interés y que ofrezcan información a los funcionarios. Estos elementos son claves para lograr una buena gobernanza.

Una gobernanza democrática es posible con instrumentos de rendición de cuentas, para lo cual se requiere un entramado institucional adecuado en dos planos. El primero, ubicado

internamente en la cadena de mando organizacional, y el segundo, externamente, con instrumentos de supervisión y control. En este último, las Entidades de Fiscalización Superior son fundamentales, como órganos cuya labor es velar por la legalidad y regularidad de las operaciones financieras y administrativas del sector público.

En suma, considero que el contenido de esta cuarta edición de la Antología resulta de gran utilidad para el estudiante, el académico y el investigador, el libro es desde ahora un texto obligado para los estudiosos de nuestra disciplina; sus líneas de gran profundidad y actualidad permiten al lector hacer un recorrido histórico conceptual de la administración pública.

Las diferentes reflexiones en torno a la administración pública, nos permiten anticipar que derivado de las necesidades cambiantes de una sociedad democrática, informada, abierta, plural y participativa, nuevos serán los retos institucionales, por un lado, seguir cultivando nuevas categorías conceptuales y, por el otro, buscar nuevas herramientas prácticas para atender los grandes problemas públicos contemporáneos.

En esta ardua tarea, es necesario contar con estudios epistemológicos en la materia, incluir nuevas líneas de investigación y análisis en los planes y programas de estudio, reinventar las instituciones con experiencias exitosas de gestión pública en el mundo, pero principalmente definir los retos y perspectivas de la administración pública de cara a la agenda 2030, así como de los retos de la revolución digital en la vida colectiva.

Los desafíos de la administración en este primer cuarto de siglo son, entre otros, la búsqueda de nuevos métodos alternativos para comprender la realidad social, la gestión pública y los mecanismos de participación ciudadana en un gobierno abierto, transparente, que rinda cuentas a los ciudadanos y que haga uso y aprovechamiento de las nuevas tecnologías de comunicación, redes sociales y plataformas digitales.

*Dr. Luis Miguel Martínez Anzures*
Ciudad de México, junio 2022

# PARTE I
# TEMAS CLÁSICOS

# EL CAMERALISMO Y LA CIENCIA DE LA POLICÍA. RENACIMIENTO DE UN CAMPO DEL SABER

Omar Guerrero*

## PRÓLOGO

En un trabajo publicado tiempo atrás, Jesús Reyes Heroles comentó que "muchas ideas son perennes: se resisten a ser enterradas o realizan el milagro de la resurrección, lo cual viene a ser la imposibilidad de su muerte" (Reyes Heroles, 1982: 29). Esta sentencia cabe del todo para el cameralismo, pues luego de muchos años se ha resistido a ser enterrado y, hoy en día, goza plenamente del prodigio de la resurrección. En efecto, el cameralismo ha constituido desde tiempo atrás un motivo de interés y fascinación para los científicos sociales, y no pocos estudiosos encuentran el origen de su disciplina en su ideario. Dentro del cameralismo, es la ciencia de la policía el motivo de mayor atracción, principalmente entre los administradores públicos, que también observan en su sabiduría las raíces remotas de su campo de conocimiento. Tal como lo vamos a observar, actualmente el cameralismo y la ciencia de la policía están siendo tratadas con intensidad y frescura.

## I. EL CAMERALISMO

Dentro de los estudios de las ciencias sociales, el cameralismo fue considerado por Albión Small como su capítulo perdido (Small, 1909: VII). Ello obedece a que, hace más de una centuria, el saber contenido en los libros cameralistas poco habían sido tratados como parte de aquellas disciplinas sociales. Actualmente el panorama es muy diverso.

### 1. La Cámara y el Cameralismo

El cameralismo es un proceso histórico y un movimiento intelectual cuyo origen se comprende diáfanamente por medio de la explicación de la voz "cámara", de la cual asimismo derivan los vocablos cameral y cameralista (Schiera, 1968: 53). El origen de la voz es latino, *camera*, que en alemán se transforma en *Kammer*. El proceso idiomático completo es el siguiente: *Cameralis-Camera-*

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

*Kammer*. La cámara fue antaño una tesorería al servicio de los monarcas medievales que se limitaba a la realización de operaciones financieras, toda vez que era la sede donde los ingresos eran guardados. Asimismo, también consistía en la rutina de las oficinas, en las cuales hacían su trabajo los empleados de los departamentos fiscales (Small, 1909: 18). En el siglo XVI la cámara del Estado absolutista conserva su nombre y parte de su idea original, pero se transforma en una organización con mayor trascendencia. Desde entonces los ingresos financieros no serán un fin en sí mismo, pues se considerará también su administración y uso, dejando la cámara de ser una institución meramente tributaria.

La cámara absolutista inaugura un estilo nuevo de trabajo administrativo. Los soberanos, considerándola como espina dorsal de la administración del Estado, establecieron un proyecto diverso al de sus predecesores medievales. Ellos no aspiraban a mantener el estado de cosas, sino el transformarlo de manera radical, motivo por el cual la administración pública fue profundamente reformada. Como los propósitos que perseguían se resumen en el progreso integral del Estado, la consecución de esta finalidad suprema supuso un proceso constructivo, un movimiento edificador que creó las condiciones materiales necesarias para tal efecto. Ese movimiento fue el cameralismo. Pero, como en los días del absolutismo dejó de ser un mero manojo de trámites oficinescos, se transformó en la racionalización del trabajo administrativo para fomentar la consecución de objetivos no administrativos, principalmente la felicidad de los súbditos y el bienestar del Estado. Es un espacio superior de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo, con vistas a incrementar el poder del Estado. Asimismo, constituye una construcción teórica encaminada a explicar esos complejos procesos constructivos del Estado, y más aún, trasmitirlos por medio de la cátedra y la publicación de libros. El cameralismo fue una técnica y una teoría de la administración pública que estuvo basada en una sociedad construida sobre propósitos igualmente peculiares (Small, 1909: 3, 591).

También el cameralismo trajo consigo la idea de un nuevo funcionario. En los países alemanes apareció un administrador público peculiar, el cameralista, que constituyó una especie dentro del tipo más general de servidor estatal. El cameralista fue el funcionario que ejercitaba tareas peculiares, pues no desempeñaba las clásicas actividades de todo Estado, es decir, las del interior, guerra y justicia, y sólo participaba parcialmente en las de hacienda. El cameralista estaba ocupado en las funciones

estatales de fomento, porque los soberanos los comprometieron directamente en la consecución de los fines del desarrollo del Estado. Como lo apunta Albion Small, "para los cameralistas el problema central de la ciencia era el Estado. Para ellos el objeto de la teoría social era mostrar cómo puede ser asegurado el bienestar del Estado. Los cameralistas observan en el bienestar del Estado la fuente de todos los demás tipos de bienestar. La clave del bienestar del Estado eran los ingresos pertinentes para satisfacer necesidades. Su teoría social general circulaba alrededor de la tarea central de ministrar al Estado esos bienes" (Small, 1909: VIII). El cameralista fue un administrador público formado en los negocios gubernamentales, pero no únicamente por la vía de la experiencia y el experimento personal, sino también por el aprendizaje universal y sistemático impartido por las universidades. Fue a partir de 1727 un profesional de la administración pública formado en las aulas universitarias de Halle y Frankfurt del Oder, titulado en la Profesión de Economía, Policía y Cameralística. Dicho sea de paso, el célebre Alejandro von Humboldt se graduó en esta profesión.

## 2. Las Ciencias Camerales

Tal como lo hemos observado, en el mencionado año de 1727 las ciencias camerales comprendían básicamente una trilogía formada por la economía, la policía y la cameralística. Por consiguiente, estas disciplinas eran enseñadas bajo el mismo programa docente, pero atendiendo cada cual su propia materia. La cameralística, cuyo objeto de estudio eran los principios de la administración del patrimonio del Estado, es decir, sus bienes y recursos, era una especialidad académica consolidada. Trataba lo relativo a la administración de los bosques y cotos de caza explotados por el Estado en su beneficio, así como la gerencia de las minas, salinas, fincas, ingresos por vía tributaria no propiamente fiscal (que era estudiada por la economía), prados y todo tipo de estancos que proveían de recursos al Estado como persona de derecho civil. Por su parte, la economía estaba relacionada con todo aquello que hacía brotar la riqueza porque se ocupaba en la producción y el consumo, el comercio y el tráfico en el interior de la sociedad. Los profesores de la materia distinguían la economía pública, relativa al Estado, y la economía privada como propia de la sociedad (Schiera, 1968: 333-340, 402-424). No está de más comentar que un estudio de treinta y dos universidades alemanas, escandinavas, holandesas, suizas y austriacas publicado en 1755, registró tres cátedras en economía,

precisamente en Suecia, y en Güttingen y Rinteln en Alemania. En 1755 persistían las cátedras en Halle y Frankfurt del Oder. Sin embargo, Juan Fürstenau, en la Universidad de Rinteln, era en ese entonces la principal representante de las ciencias camerales a mediados de siglo (Tribe, 1988: 46). Finalmente, la policía, que se identificaba esencialmente con la administración pública, era la disciplina que cuidaba que la economía produjera bienes y servicios en la sociedad, y la cameralística lo hiciera en el Estado. A la policía le correspondía emitir, ejecutar y hacer cumplir las provisiones tendentes a nutrir el poder del Estado, que también tenía como propósito hacer prosperar a la sociedad.

Pasado el tiempo y tomando como base la evolución teórica de estos campos del saber, a mediados del siglo XIX seguían siendo tres disciplinas, pero diferentes: policía, comercio y finanzas. En un principio se referían a las teorías sobre la administración de los ingresos fiscales, para luego referir a las ciencias del Estado en general (Small, 1909: 18). Las disciplinas camerales fueron ciencias del Estado, se referían al Estado, pero no en general, sino principalmente a su administración pública. Cada una de ellas tuvo un objeto propio, pero referente al Estado. Cuando los cameralistas estudiaban el comercio lo hacían con relación al Estado, es decir, al auspicio de su vigor y su fuerza. No les interesa tanto el crecimiento del comercio en cuanto tal, sino principalmente con relación al incremento del poder del Estado. Ocurría cosa similar con las otras disciplinas. El título de una obra sintetiza esta idea: *Los Fundamentos del Poder y el Bienestar de los Estados*, publicada por Juan Enrique von Justi en 1760-1761. Las ciencias camerales, ya se trate de la economía, la policía o la cameralística, ya lo sea el comercio o las finanzas, no tuvieron más propósito que hacer prosperar al Estado y ayudar a desenvolver su potencia.

En efecto, la idea precedente fue desarrollada principalmente por Juan Enrique von Justi. En palabras suyas, un Estado consiste en una multitud de personas relacionadas entre sí por medio de la mutua dependencia y por ciertas instituciones, para con sus energías sumadas y bajo un poder supremo, promover su felicidad. La categoría principal de este proceso es el "medio", que significa la posesión de suficientes bienes que se ponen en manos de seres humanos, de acuerdo a la posición social que ocupan, para alcanzar todas las conveniencias de la vida (Justi, 1996: 23). Los medios del Estado consisten en toda clase de bienes muebles e inmuebles poseídos por los súbditos o por el Estado mismo. Pero, principalmente, son los talentos y destrezas de las personas que forman al Estado.

Las ciencias camerales estudian al Estado, desde el punto de vista en el cual los medios constituyen las posibilidades potenciales o efectivas para su desarrollo. Por lo tanto, según lo refiere Von Justi, la ciencia estatal por excelencia, la política, está en íntima relación con las ciencias camerales, las cuales, desde la perspectiva del Estado, se encuentran entre las ciencias que lo estudian. El conjunto de estas ciencias del Estado está integrado por la política, la economía, la cameralística, la policía, el comercio y la gerencia. Las ciencias del Estado alemanas constituían un ejemplo comprensible de su campo, caracterizado por un cuerpo de conocimiento basado en criterios prácticos. Esto se puede corroborar abriendo cualquier catálogo universitario alemán del siglo XIX, donde el título "ciencias del Estado y camerales" aparece junto con la historia, la filosofía, las ciencias naturales, la filología, el derecho y la medicina. Dependiendo de la década y el lugar, se encontrarían bajo ese título conferencias sobre economía, estadística, finanzas, política, ciencia de la policía –que David Lindelfeld afirma que hoy en día significa aproximadamente "administración pública"–, agricultura, silvicultura, minería, tecnología, política social y sociología (Lindelfeld, 1997: 6).

El propósito de la política era garantizar la seguridad integral de la comunidad contra los peligros internos y externos. No está por demás recordar que la economía tiene como objeto preservar e incrementar los bienes de la sociedad, y la cameralística enseñar cómo se usan estos medios para la promoción del Estado. Por su parte, la ciencia de la policía estaba relacionada con la conducta y sostenimientos de los súbditos, y su misión es poner en equilibrio lo que los súbditos del Estado pudieran utilizar en una posición cómoda y provechosa. Por su parte la ciencia comercial estaba formada por dos disciplinas diferentes, la primera de las cuales se refieren al comercio en sí, en tanto que la segunda trataba de las medidas por medio de las cuales podían ser establecidas empresas comerciales y hechas florecer. Finalmente, la gerencia (*Haushaltusgskunst*) se encaminaba a mostrar cómo los recursos de las personas particulares pueden ser preservados, incrementados y usados. De acuerdo con Von Justi, todas estas ciencias deben incrementar los medios del Estado para acelerar sus procesos de desarrollo (Justi, 1996: 13-14).

Es importante comentar que la gerencia tuvo un vocablo sinónimo: *management.* Dentro del abigarrado mundo de los conceptos cameralistas, destaca la voz *manage* o *managieren*, utilizada por los cameralistas Julio Bernardo von Rohr y Guillermo

Schröder. Keith Tribe cita en particular un pasaje de Von Rohr donde el gobernante es considerado como un buen *managieren* si es que cuenta con la lealtad de los súbditos, pero siempre y cuando siga los consejos de Aristóteles y les provea de felicidad más que de castigos. Schröder, por su parte, escribió que el *manage* del territorio del gobernante consiste en su apropiada distribución y expedición, así como de su alargamiento, es decir, en dos palabras: *distribuendo* y *augmentando*. Tribe infiere que claramente ambas voces resuenan en el moderno *management*, tanto en lo que atañe al gobierno político como a la administración industrial. Naturalmente, en francés recuerda directamente al *ménage*. Durante el siglo XVIII esas voces se usaban cotidianamente en Alemania, pero restringidas a la vida doméstica y la organización de la casa, si bien se extendía al avituallamiento de las tropas. En inglés, la palabra *manage*, que deriva de las mismas raíces francesas, así como el alemán *managieren*, podemos descubrir que está compuesta de dos vocablos: *mannège* y *ménage*, la primera de las cuales denota liderazgo en sentido entrenamiento de los caballos, mientras en el segundo se empleaba cuidadosamente para referir al esposo. Ambos términos, por un proceso de confusión y entremetimiento, derivaron en *manage*. En el alemán moderno, esa voz, introducida como anglicismo, hoy se escribe como *das management* para denotar la organización de la actividad de asociación empresarial. Desde una perspectiva moderna, *managieren* significa un sinónimo de lo que antaño los cameralistas usaron como *oeconomie* y *wirtschaft*, en sentido de domesticidad (*housholding*) (Tribe, 1984: 270-271).

### 3. El Cameralismo Multidisciplinario

Como es observable, las ciencias camerales fueron más que una doctrina económica alemana temprana y tampoco fueron tan limitadas como se podría pensar. No constituyeron una materia meramente económica en el sentido moderno del término, sino un conjunto de disciplinas tocantes a las doctrinas económicas, la ciencia política, la administración pública y la tecnología, así como las ciencias naturales. Todos estos campos del saber fluían libremente a través de los límites disciplinarios erigidos por generaciones posteriores. Los cameralistas no fueron los primeros análogos modernos de los economistas o los politólogos, pues fueron igualmente químicos, agentes forestales, mineralogistas y tecnólogos. Más aun, los cameralistas se veían a sí mismos como profesionales con formación universitaria, como los médicos o los

abogados (Wakefield, 2009: 138), pues como lo hicimos saber, ellos se matricularon en la Profesión en Economía, Policía y Cameralística. A lo largo del siglo XVIII incursionaron en academias y universidades, proyectándose a sí mismos, así como a su visión profesional. Como las ciencias camerales eran disciplinas naturales y sociales, sus cultivadores promovieron tanto las visiones de la naturaleza, como las instituciones político-económicas.

Un vívido pasaje de Von Justi reproducido por Albion Small, brinda un escenario nítido de la formación integral de los cameralistas en las ciencias naturales y las ciencias sociales: "el tradicional profesorado de política en las universidades podría ser preparado en lo que los embajadores y ministros pudieran con ventaja escuchar al ocuparse de los negocios de Estado, y que las doctrinas formuladas no parecieran ridículas a los actuales funcionarios y estadistas. El profesor de química podría adquirir tal carácter, que sería preparado para enseñar su materia, y dejar de dedicar su tiempo meramente a la teoría de la composición medicinal (...) Del mismo modo, el maestro de mecánica podría ser preparado para explicar la maquinaria de la construcción y operación de minas, y el profesor de ciencias naturales ser habilitado para impartir conocimientos adecuados de metales y fósiles en general. Estos profesores, a los que se debe agregar el catedrático de ingeniería civil y militar, si fueran escogidos entre hombres de talento, experiencia y saber, integrarían una facultad que puede ser extraordinariamente útil para la vida civil" (Small, 1909: 303).

En Bade esta dualidad disciplinaria estaba presente en la formación profesional de los cameralistas. En 1838 los estudios realizados fueron integrados por tres niveles progresivos: estudios preparatorios, estudios especiales y ciencias complementarias. El programa sumaba tres años y medio de lecciones y prácticas, que estaban organizados en siete semestres, a través de los cuales se impartían 28 cursos. Los estudios preparatorios comprendían la enseñanza de la aritmética, álgebra, geometría y trigonometría, mecánica y contabilidad; así como zoología, botánica, geología, geografía, física y química (Lenoël, 1865: 155-158). Los estudios especiales comprendían el aprendizaje de asignaturas relativas a la agricultura, ciencia forestal, minería, tecnología, ciencia del comercio e industria. La parte troncal de estos estudios versaba sobre administración pública, ciencia de las finanzas, derecho administrativo y práctica administrativa. En fin, el plan de estudios culminaba con la enseñanza de ciencias complementarias, a saber:

enciclopedia jurídica, derecho público general, derecho privado y procedimientos, entre otras más.

El siglo XXI es adecuado para repensar el cameralismo, un término que fue definido y redefinido en las batallas disciplinarias de los dos siglos precedentes. Ciertamente los economistas, los sociólogos, los politólogos y los administradores públicos han reclamado a los cameralistas como sus antepasados disciplinarios. Pero la obsesión por la genealogía disciplinaria ha oscurecido lo obvio, es decir, que los cameralistas, como miembros de una clase profesional moderna temprana, están muertos (Wakefield, 2009: 5). Debido a que están extintos, no tienen un cuerpo disciplinario o profesional moderno, por lo que se ha tratado de absorberlos en los marcos de conocimiento existentes. De aquí el gran valor que hoy en día se tributa a los cameralistas.

## II. LA CIENCIA DE LA POLICÍA

Por su parte la policía fue teniendo un significado peculiar, conforme su concepción tendió a definirse con mayor precisión. Todo esto ocurrió entre los siglos XVI y XVIII. Sin embargo, su raíz grecolatina no debe olvidarse porque contribuye con mucho a entenderla mejor.

### 1. Etimología de la Voz Policía

Marcel Prélot observó el parentesco habido entre la palabra policía y otras voces similares. Ellas son: "*é polis*: ciudad, Estado, recinto urbano y comarca, así como la reunión de ciudadanos que forman la ciudad; *é politeia*: Estado, constitución, régimen, república y ciudadanía en el sentido del derecho de los ciudadanos; *ta politica*: plural neutro de *politicos*: las cosas políticas, los asuntos cívicos, todo lo que concierne al Estado, su constitución, su régimen político, la república y la soberanía; é *politiké*: (techné): el arte de la política (Prélot, 1961: 5). De aquí la *politeia* se latinizó como *politia* y de ésta nace la voz policía. "Politeia" es el título de la celebérrima "República" de Platón.

Juan Enrique von Justi refrenda el hecho de que fueron los griegos los que dieron el nombre de policía a la ciencia del derecho público, que consiste en el conjunto de las leyes que forman la constitución del gobierno de un Estado. Esta constitución comprende todas las leyes políticas y civiles para la seguridad, y la fuerza interior y exterior del país. Von Justi agrega que de la voz policía, que deriva del griego *polis*, ciudad, se formó la palabra latina

"policía". Posteriormente la policía se dividió en diversas partes, a saber: la agoranomía que era relativa a los reglamentos para los mercaderes, el comercio y las mercaderías; y la astinomía que comprendía las reglas para la policía de las ciudades, entre otras modalidades más (Justi, 1791: 379-380). Nacida de la tradición política griega, y pasada por el tamiz romano, la *policía* fue la voz castellana con que se comenzó a llamar a ciertas funciones promotoras del Estado en el seno de la sociedad. Los franceses la llamaron *police*, los italianos *polizia*, los ingleses *policy* (*police* y *polity*) y los alemanes *polizei* y *policey*. El camino fue abierto y el concepto de policía transitó con gran rapidez, para identificar las funciones promotoras del Estado.

En Alemania la voz *polizei* comenzó a ser utilizada a partir de 1521, cuando el emperador Carlos V la usó para comunicarse con los Estados territoriales en idioma francés, pues optó por ese término a falta de un equivalente alemán (Dorwart, 1971: 15). Sin embargo, el concepto "Estado de policía" como ente que regula las actividades de individuos para la promoción del bienestar general, fue adoptado por los príncipes territoriales, incluyendo al de Brandenburgo, pero no por el Sacro Imperio Germánico dirigido por Carlos. Hacia el siglo XVIII la palabra *polizei* se había convertido en sinónimo de Estado de bienestar (*Wohlfahrt*), lo que implicaba las regulaciones legislativas y administrativas en la vida pública y privada de la comunidad civil, con la finalidad de establecer el buen orden y la seguridad en pro del bien común. En fin, en ese siglo la policía adquirió un significado estricto junto con los conceptos de justicia, guerra y hacienda, sin perder ningún atributo de su original concepción que la identificaba con toda la actividad estatal (Baena del Alcázar, 1968: cap. II).

### 2. El Estado de Policía

Von Justi explica que el origen de la sociedad fue la necesidad de reunir fuerzas y voluntades de muchas familias, para su defensa y bienestar común. El propósito se orientó a gozar una vida más segura, tranquila y cómoda, merced al carácter recíproco de los socorros, los servicios y la asistencia mutua. Sin embargo, como los errores humanos eran comunes, las pasiones desbordadas, los encuentros peligrosos y el amor propio prevalecía, fue necesario la creación de leyes y reglamentos para mantener el orden entre los hombres de tal modo reunidos (Justi, 1791: 377, 399).

En las sociedades civilizadas todas las leyes deben ser dictadas por medio de la razón, estar conformes con la equidad

natural y orientarse al bien general, así como al beneficio de todas las clases sociales. Von Justi discierne que estas leyes sólo deben sustraer al hombre lo menos posible de su libertad original, y únicamente por cuanto sea suficiente para conservar el orden general y la obediencia indispensable. La libertad del hombre social consiste en la sumisión igual de todos los miembros a leyes justas y sabias, cuyo poder sólo despojaría al ser humano de la facultad de hacer el mal. De manera que los buenos seguirían voluntariamente estas leyes, en tanto que la fuerza obligará a los malos a someterse a las mismas.

Sin embargo, Von Justi aduce que no basta que haya buenas leyes si no existe en la sociedad una potencia ejecutiva suficiente para mantenerlas, hacerlas observar y castigar a los contraventores. En efecto, si este poder no es suficiente puede resultar el caos, el triunfo de los poderosos y la opresión de los pobres (Justi, 1791: 379). Opuestamente, si es un poder absoluto, ilimitado y sin freno, de él puede brotar la tiranía. Es necesario que este poder esté balanceado para que él mismo esté sometido a la ley. No obstante, esta exacta balanza es deseable, pero difícil de hallar y conservar.

Es cierto que en el siglo XVIII la regulación de la vida privada y su actividad, bajo el poder de policía, había logrado tal intensidad particularmente bajo los gobernantes alemanes, que personificaba típicamente al Estado de policía europeo. Este hecho obedeció al imperativo del desarrollo en Prusia, un principado alemán, el cual requirió una administración pública más eficiente para hacer cumplir las reglamentaciones de policía (Dowart, 1971: 12-13). Pero el Estado prusiano no fue sino un aspecto de la evolución universal de las ideas y las prácticas administrativas en Europa occidental, dominantes después de la Edad Media. Entonces existía un clima universal de pensamiento que impregnó a todo el sistema estatal europeo, aunque las ideas no se expresaran uniformemente en todos los Estados.

Por tal motivo el caso francés es diverso al de Alemania. En Francia el desarrollo rápido y precoz de la unidad territorial, la centralización monárquica y la modernización de la administración pública, produjo que una problematización conceptual temprana de la policía. Sin embargo, no se desarrolló del modo teórico que fue notorio en Alemania. Su conceptualización derivó fundamentalmente de la práctica administrativa, pero se llevó a cabo sin un sistema de categorías. Más bien la policía se desenvolvió e institucionalizó a través de medidas administrativas, ordenanzas

y edictos, así como por medio del memoriales y proyectos que no fueron elaborados en las universidades, sino preparados por personajes que merodeaban en los pasillos de las oficinas de la administración pública. Ellos eran principalmente funcionarios en activo, o bien, aspirantes a ingresar en la misma, así como individuos despedidos de entre sus filas. La policía igualmente fue un foco de atención de pedagogos políticos, principalmente los consejeros de príncipes, así como entre los preceptores de los delfines del reino (Foucault, 2004: 325). En Francia no se produjeron grandes tratados teóricos similares a la ciencia de la policía alemana, ni noción alguna del Estado de policía. Sin desarrollo doctrinario las ideas están imposibilitadas de diseminarse.

El desarrollo intelectual sobre el Estado de policía en Alemania ocurrió a partir del siglo XVI. Y fue hasta el segundo cuarto del siglo XVIII cuando las universidades se convirtieron en centros de formación de los administradores públicos, los cuales se ocuparon del desarrollo de las fuerzas del Estado y de la reflexión teórica sobre las técnicas establecidas para alcanzar el crecimiento de esas fuerzas. De aquí la verdadera singularidad alemana, es decir, una elaboración académica inexistente en Europa llamada ciencia de la policía. Ella será una disciplina casi exclusivamente alemana que en el siglo XVIII se difundirá por todo el continente y entonces sí tendrá una influencia multinacional. De ella emanaron teorías sobre la policía, libros sobre la policía y manuales de policía para los administradores públicos.

### 3. Origen y Desarrollo de la Ciencia de la Policía

Von Justi explica que, de entre las leyes, existen algunas que arreglan los derechos de los que mandan, así como de los que están obligados a obedecer al gobierno y la administración. Estas son las leyes constitucionales y políticas del Estado. Hay otras leyes que aseguran a cada quien sus propiedades, goces y disfrutes, se trata de las leyes civiles. Existen finalmente leyes relativas a las circunstancias locales, y el beneficio, la seguridad y la comodidad de los individuos, que son propiamente las leyes de policía. Von Justi agrega que el conocimiento de las primeras es propio de la ciencia del derecho público, el de las segundas el derecho privado (o civil) y el tercero del "arte de la policía". El conocimiento de estas tres tipos de leyes forman lo que se llama "ciencia del gobierno" (Justi, 1791: 379).

Como lo hace saber Roberto von Mohl, la ciencia de la policía fue una disciplina tratada casi exclusivamente por escritores

alemanes, porque otras naciones, aun produciendo excelentes trabajos, no llegaron a desarrollar un sistema científico de la misma. Von Mohl configura su evolución como disciplina científica: el primer periodo comienza en el siglo XVI y está caracterizado por la inmadurez de la literatura sobre la policía para asentarse sobre bases científicas. La causa obedece a la debilidad de los conceptos de Estado y administración, apenas en proceso formativo. El segundo lleva un sello significativo: cursado durante el siglo XVIII, este periodo corresponde al cameralismo. En él, los fenómenos administrativos se han separado de las materias relativas al derecho. Aunque el nivel científico no es elevado, el proceso formativo de las ciencias camerales es acelerado y consistente. El tercer periodo comprende la consolidación de la ciencia de la policía con base en un alto nivel científico y mayor autonomía. Esta época corresponde, según Von Mohl, al tiempo en que Von Justi está en actividad; es decir, en la segunda mitad del siglo XVIII. Nosotros agregamos un cuarto y último periodo, relativo a la renovación de la policía dentro del Estado de derecho, época inaugurada por Von Mohl, que se prolongará a través de otros pensadores cuando la policía deja su lugar a la administración pública, y así culmina su tiempo vital.

En los siguientes pasajes vamos a seguir el relato de Von Justi sobre el estado del arte de la ciencia de la policía: antes del siglo XVIII fueron escritos algunos libros sobre la policía, y aunque hubo algunos textos cuyo título parece anunciarla, pocas personas comprendieron lo que significa propiamente la policía. Ello ocurrió principalmente porque la confundieron con la política y no establecieron principios de gobierno que tuvieran algo en común con la materia. Más bien la literatura sobre la policía fue abundante a partir del siglo XVIII. Sin embargo, si se colocan aparte los libros que confunden la policía con otras disciplinas, quedan muy pocas obras que traten propiamente la materia. Tal es el caso del libro de una persona de apellido Boters titulado *Aviso Importante para Establecer una Buena Policía* (Estrasburgo, 1596), la *Policía Histórica* del señor Schrammens (Leipsig, 1605) y la *Policía de la Biblia* de Reinkings. Asimismo, en el siglo XVIII se publicaron tratados de policía en cuyas páginas existe una idea justa y completa de esta ciencia, pero según Juan Enrique von Justi, son tan defectuosos que no vale la pena consultarlos (Justi, 1996, 15-16). Entre ellos se debe citar el que se titula *Proyecto de Reglamentos para Establecer una Buena Policía*, cuyo autor se propuso tratar sistemáticamente la materia, pero sin lograr su propósito y nada contiene para que pueda fijar la atención del lector.

Von Justi cuenta que un autor cuyas iniciales de su nombre son M. C. D. de L. escribió un texto en 1739 que tiene por título *Proyecto para Establecer una Buena Policía*, pero en sus páginas esta ciencia no es tratada de un modo sistemático y están llenas con abundancia de quimeras que no tienen relación alguna con la materia. Lucas Federico Langemak publicó un libro titulado *Retrato de una Policía Perfecta* (Berlín, 1747) en el cual los principios de esta ciencia son tratados de una manera filosófica y adecuada, aunque en algunas partes habla de la policía en forma meramente ilustrativa, por lo que la obra no constituye un sistema completo de policía. El señor Better publicó muchas obras sobre la policía, entre las cuales destacan *Reflexiones sobre el Establecimiento de una Buena Policía* (1736), así como su *Instrucción Útil sobre la Policía más Ventajosa al Gobierno* (Wezlar, 1753), que parecía prometer alguna cosa atractiva sobre la materia; y aunque el autor se lisonjea en su último libro de ser el primero que ha tratado a la policía de un modo sistemático, Von Justi concluye que falta mucho al respecto (Justi, 1996, 16-17).

No obstante lo expuesto, Von Justi alega que los autores extranjeros no tienen que reprochar a los alemanes sobre sus escritos acerca de la policía, y aunque los franceses y los ingleses trataron algunos ramos de la materia, no lo hicieron con el orden y la sistematización que requiere. Ellos cuentan con libros que tienen mérito, pero destaca solamente el *Tratado de la Policía* del francés Nicolás Delamare, que contiene una gran cantidad de cosas útiles, aunque le falta sistematización, y sus principios no están fundados sobre la naturaleza de la materia que trata (Justi, 1996, 17). Por consiguiente, Von Justi estima que el voluminoso manual de Delamare no es nada depreciable, principalmente porque consideró a París como una ciudad que merecía un código de policía. Para desarrollar su trabajo Delamare dispuso de toda la información pertinente que estaba atesorada en archivos y bibliotecas, que eran centros de documentación inapreciables. El autor francés proyectaba completar y perfeccionar un plan original de su obra compuesta en doce libros, de los cuales pudo publicar seis, quedando la obra inconclusa (Delamare, 1729: I, 1). Delamare también proclamó ser quien fundó el estudio de la policía, pues nadie hasta entonces había escrito sobre ella, ni nadie había reunido sus leyes para procurar su conocimiento y facilitar su estudio (Jordana de Pozas, 1944: XI-XII.).

A lo largo de su vida, Von Justi desarrolló la doble carrera de ser un prolífico escritor y educador, y el administrador en la empresa central de la minería estatal austriaca, entonces una importante fuente de ingresos para la corona. Es por este motivo que tuvo la oportunidad de disertar dos conferencias inaugurales en 1750 frente a la reina –y la emperatriz María Teresa–, soberana que lo había nombrado no sólo como profesor en la Academia de Ciencias Camerales recién establecida, sino también como consejero de minas. Jürgen Georg Backhaus argumenta que estas conferencias sobre ciencias camerales son verdaderamente el comienzo de la moderna ciencia económica. Esta disciplina ya no era el conjunto de las ciencias camerales consideradas como el arte de gobernar, tal como se habían enseñado hasta entonces (Backhaus, 2009: XI-XII). Von Justi más bien formuló una ciencia económica con el Estado como actor central, pero no único. Este enfoque de la economía política se sitúa sobre tres planos: el mercado junto con el Estado actuando juntos, el Estado mismo y la tecnología, ya que está disponible tanto para los participantes del mercado como para el Estado.

Posteriormente Von Justi manifestó en su libro *Economía de Estado* (publicado en 1755) que haría una obra exclusiva destinada al estudio de la policía, y así distinguir ambas materias. Pero, además de su inquietud en torno a la mutua definición de los campos académicos de la policía y la economía, le preocupaba la ignorancia existente acerca de la policía y decidió poner el remedio. Afirmó enfáticamente que la policía era una ciencia tan poco conocida, que él considera ser el primero que la trató como un sistema fundado sobre la naturaleza misma de la materia, y que la abordó a fondo e independientemente de otras ciencias que tienen alguna relación con ella (Justi, 1996, 12).

## III. LA CIENCIA DE LA POLICÍA EN EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO

La ciencia de la policía constituye una etapa determinante en la historia del pensamiento administrativo. Luego de una larga evolución a través de muchos años, que comprende una multitud de naciones y culturas, el pensamiento administrativo alcanzó en el siglo XVIII la condición de ciencia establecida. En Alemania, la labor de Juan Enrique von Justi, Roberto von Mohl y Lorenzo von Stein fue la obra conceptual que produjo las bases de la ciencia de la policía como parte legítima de las disciplinas sociales.

## 1. El Papel de Juan Enrique von Justi

Con Juan Enrique von Justi el pensamiento administrativo alcanzó su fase superior, porque él entendió los conceptos como categorías científicas. En su pensamiento destaca el estudio de la policía, que antes del siglo XVIII no se había concebido adecuadamente al permanecer incógnita dentro de un mundo gubernamental indiviso; era todavía un suceso anónimo e indiferenciado dentro otros fenómenos estatales. La identificación y definición de la policía dentro de los negocios públicos consistió en el desarrollo de un conocimiento singular, que dejó de estar confundido o subordinado a otras materias como la política, la hacienda y la cameralística. Paralelamente, la expresión "policía" emanó del imperativo de una mayor gobernabilidad a través de una nueva administración pública, cuyos integrantes obtendrían mayor profesionalización. Esto mismo impulsó una formación propiamente administrativa de alta función pública en los asuntos interiores, la diplomacia, las finanzas y la economía, así como la preparación de los funcionarios en la retórica y la hermenéutica. Von Justi desarrolló una ciencia fundada en principios generales, y estableció las bases y las categorías para el desenvolvimiento de la policía.

El destacado pensador alemán partió del imperativo científico de diferenciar a la policía y otras disciplinas, porque juzgó que no existe regla general que no tenga excepción, sea entre ciencias emparentadas o sea una disciplina que se aborde separadamente. En todo caso, es útil para el progreso de las ciencias que se fijen sus límites con claridad, porque no se conoce una disciplina sino de manera imperfecta cuando se obvian todas sus partes y se pasan por alto temas útiles, al paso de que se tratan muchas ciencias al mismo tiempo. He aquí el principio de generalización de un hecho social del que no se puede prescindir tratándose de su validez universal, toda vez que en lo tocante a las disciplinas singulares Von Justi asegura que es menester no olvidar que cada una de ellas tiene su extensión y sus límites. Dentro de esta atmósfera disciplinaria, "la ciencia de la policía consiste en arreglar todas las cosas relativamente al estado presente de la sociedad, en afirmarla, mejorarla y fortalecerla, que todo concurra a la felicidad de los miembros que la componen" (Justi, 1996, 22).

Como lo hicimos saber, Von Justi distinguió a la policía, por un lado, y la cameralística y la economía por el otro, y asimismo la diferenció de la política. En este punto, Michel Foucault explica que, a través de la distinción con la política, esta última asume una tarea fundamentalmente negativa: defender al Estado de sus enemigos;

en tanto que la policía se atribuye la función positiva de nutrir por igual la vida de los ciudadanos y la fuerza del Estado. Pero como la policía entraña una dualidad funcional: expandir las fuerzas del Estado y estimular la prosperidad de la sociedad, Foucault apunta que la policía es lo que capacita al Estado para incrementar su poder y ejercer su fuerza al máximo. Por consiguiente, la policía tiene que mantener felices a los ciudadanos, entendida la felicidad como supervivencia, vida y vivir mejor (Foucault, 1982: IX). Foucault aquí identifica lo que considera ser el propósito del arte moderno del gobierno, la racionalidad estatal, que consiste en que el desarrollo de los elementos constitutivos de la vida de los individuos, nutra al mismo tiempo el desenvolvimiento del poder del Estado. Con Von Justi el concepto de "poder" se aparta de las categorías que lo identifican con el dominio y la jerarquía (Justi, 1996, 23). Como el poder estatal radica en la propiedad de la ciudadanía, el Estado es más poderoso en función de la prosperidad de sus habitantes.

Von Justi identifica claramente la idea de la policía, cuando enuncia que por ella se entiende el arte de establecer reglamentos interiores en forma tal que el bienestar de las familias y de los particulares, se encuentre enteramente ligado con el bien del Estado (Justi, 1791: 380). Explica que la policía puede considerarse bajo dos aspectos: en un sentido amplio la policía comprende los reglamentos establecidos para el bien interior del país en general, así como el de los individuos que lo habitan independientemente de la clase social a la que pertenecen. En este sentido se "comprende bajo el nombre policía las leyes y reglamentos que conciernen al interior del Estado, que se orientan a afirmar y aumentar su poder, y hacer un buen uso de sus fuerzas y procurar la felicidad de los súbditos. En una palabra, comprende el comercio, la hacienda, la agricultura, las minas, las maderas y los bosques, entendiendo que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas son administradas" (Justi, 1996, 21). En un concepto limitado se designa como policía todo lo que contribuye a la tranquilidad, buen orden, disciplina del país, y conservación de la vida privada de cada miembro de la comunidad (Justi, 1791: 380-381). Aquí "se refiere a todo lo que contribuye a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente la conservación del orden y la disciplina. Comprende, pues, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda y procurarles las cosas que necesitan para subsistir" (Justi, 1996, 21). La buena policía reúne invariablemente el interés del soberano y el de todos los vasallos; el de todas las clases sociales con el de todos los particulares; el beneficio de todo

el Estado con el del mayor número posible de sus individuos. Y sólo priva de su libertad natural al hombre en sociedad, en lo que es esencial para mantener el orden general.

Juan Enrique von Justi es reconocido universalmente como uno de los fundadores no sólo del moderno pensamiento administrativo alemán, sino también de las ideas políticas y económicas. En 1798, un cuarto de siglo después de su muerte, el economista Heinrich Bensen le rindió homenaje al afirmar que incluso hoy en día se asume que es la voz principal en el campo económico. Las interpretaciones del siglo XX no han sido menos entusiastas. Von Justi ha sido llamado el creador de la economía política alemana, el constructor del primer sistema de teoría financiera en Alemania y el inventor de la moderna teoría de la administración pública. Ha sido elogiado por haber escrito los libros más importante del siglo XVIII sobre la hechura de política económica y por haber perfeccionado al cameralismo (Adam, 2005: 11 y 12). Por su parte, Joseph Schumpeter califica a Von Justi como un teórico que vio un argumento práctico a favor del *laissez-faire*, con tanta claridad como lo hizo Adam Smith. Consiguientemente, la burocracia, mientras guiaba y ayudaba donde era necesario, siempre estaba dispuesta a desvanecerse cuando no parecía necesaria su orientación y su ayuda (Schumpeter, 1966: 172).

Las ideas administrativas elaboradas por Von Justi brotaron de la mente de uno de los más grandes teóricos del Estado, que lo entiende como una institución perfectible, pero también propensa a su degeneración. De modo que, para lograr lo primero y evitar los peligros de lo segundo, las fuerzas y las debilidades del Estado deben ser conocidas. Una vez que son sabidos los defectos del Estado y habiéndose estimado sus potencias, éstas puedan incrementarse de un modo tal que crezcan más que las fuerzas de los Estados vecinos, y al mismo tiempo produzcan repercusiones positivas entre sus propios habitantes. La policía es un *logos*, un conocimiento de cuyo trabajo intelectual brota la explicación de las condiciones objetivas de la existencia del Estado, de sus precariedades y sus facultades; así como de sus imposibilidades y sus posibilidades. La policía es entendida como una ciencia aplicada al mejoramiento del Estado, por la vía del adelanto de las condiciones de existencia de la sociedad. Ella trata con los campos de actividad del Estado, consistentes en el conocimiento que discierne el *qué* del gobierno con base en principios o máximas del Estado; trata asimismo con el *cómo* del gobierno, pues representaba el modo en que opera para fortalecer al Estado y hacerlo más poderoso.

La ciencia de la policía trascendió el siglo XVIII, siguió cultivándose casi hasta mediados del siglo XIX, sobre todo debido a las sucesivas reediciones de los libros sobre la materia, o bien por sus traducciones a otros idiomas. Sin embargo, el destino de la policía en Alemania fue determinado por su asimilación al Estado de derecho, y por tal motivo, sería finalmente reemplazada por la voz "administración". Y si efectivamente el espíritu de la policía siguió latente y su cosmos inmenso de materias conservadas parcialmente, en su evolución dio vida a otra disciplina cultivada en Alemania: la administración pública.

## 2. La Ciencia de la Policía en el Siglo XIX

El *Tratado de Policía, Comercio y Finanzas* de José von Sonnenfels –publicado originalmente en 1765-1767– tuvo su octava edición en 1819, y fue traducido al italiano en 1832 (Sonnenfels, 1832). Sin embargo, el cultivador conspicuo de la policía en el siglo XIX fue Roberto von Mohl, porque su obra *Ciencia de la Administración de Acuerdo con los Principios del Estado de Derecho* –publicado originalmente en 1861– asoció a la policía y los estándares de libertad individual garantizados por el Estado de derecho (Mohl, 1861). La tesis central de Von Mohl enuncia que las actividades policiales sirven para eliminar obstáculos al libre desarrollo de las personas. Cualquier cosa que los individuos o los grupos hicieran independientemente, estaba más allá de los límites de su adecuada intervención. Paralelamente, todo lo que los individuos o grupos no pudieran hacer por sí mismos se convirtió en una esfera legítima de actividad de la policía. Sin embargo, David Lindelfeld apunta que aún se deja un margen considerable para la policía, porque incluye actividades negativas como prevenir el peligro de desastres naturales o epidemias, o algunas positivas, como apoyar la educación e impulsar la economía (Lindelfeld, 1997: 126).

Por todo lo anterior, Roberto von Mohl es reconocido como uno de los fundadores de la moderna ciencia de la administración en Alemania y, a la vez, como el tratadista principal de la antigua ciencia de la policía en el siglo XIX. Su prestigio nace asimismo de sus contribuciones a la ciencia política, o como él la concibe, ciencia del Estado. Von Mohl fue un hombre experimentado, pues además de fungir como profesor en las Universidades de Stuttgart y Hidelberg, se desempeñó como Ministro de Gracia y Justicia en el bienio 1848-1849.

Hay que recalcar que Von Mohl no percibió dificultad alguna para dar cabida a la policía, dentro del orden constitucional

emergente en su tiempo. La policía en Alemania, en contraste con Francia, no padeció el estigma que la ligaba al absolutismo y a éste con la tiranía abolida con Luis. En su patria, la policía incluso se enseñaba en las universidades y fue una disciplina respetable. La ciencia de la policía ocupa un lugar en el sistema de conocimiento, ella forma parte de las "ciencias de la vida interior del Estado" (Mohl, 1987: 84, 152-153). La policía no es un apartado del derecho político, sino una materia de la política estatal interna, es decir, de la ciencia de la organización y dirección racional del Estado en sus relaciones interiores. Por consiguiente, la ciencia de la policía consiste en la exposición sistemática de los principios relativos al empleo de las instituciones auxiliares individuales del Estado, para vencer los obstáculos prepotentes. Pero en el pensamiento de Von Mohl la policía sufre una transformación, pues de ser activa y positiva, muda a funcionar principalmente como un mecanismo que despeja el camino a los particulares.

Dentro de una amplia perspectiva de las ciencias sociales, Von Mohl sigue ocupando un lugar destacado en el ambiente de la teoría política germana. Pero quizá su obra más importante sea administrativa, el citado texto *Ciencia de la Administración de acuerdo con los Principios del Estado de Derecho*. En sus páginas se observa un fenómeno recurrente en la historia de las ideas: la perpetuación de un concepto y su reivindicación como representación de fuerzas y fenómenos persistentes, no de manera igual al pasado, sino transfigurados al tenor de nuevos tiempos (Mohl, 1861). Este rescate venturoso de una idea cuya voz es incluso disonante con el tiempo en curso, fue lo que facilitó a Von Mohl su intento de conciliar la idea del Estado de derecho y la policía, labor que consideraba como culminación del proceso por el cual en Alemania el Estado de policía pudo mudar en Estado de derecho. Esa labor fue, asimismo, un avance del pensamiento liberal dentro de un ambiente intelectual hasta entonces algo refractario en ese país. En suma, Roberto von Mohl estuvo primordialmente interesado en el Estado, así como de la policía dentro de ese Estado, y todo aquello que exploró en otras ciencias sociales sólo se encaminó a despejar aquello que se halla fuera de ese interés principal (García Pelayo, 1951: 112).

En Alemania, como es observable, la policía fue sustituida gradualmente por la administración, no sólo semánticamente, sino como fenómeno social. Particularmente, Lorenzo von Stein se propuso crear enteramente un concepto de administración singular, procurando tomar distancia de la policía a la cual refiere

en su obra como una disciplina del pasado. Como lo declara con nitidez, en ninguna otra parte de la teoría de la administración pública es tan importante una definición del concepto de policía, lo más clara posible. Por razones históricas en ninguna otra parte ha imperado una incertidumbre y oscuridad tan grande de ese concepto. De aquí que tampoco sea posible ofrecer una definición de policía puramente formal, pues el concepto debe ser expuesto históricamente como ha surgido. Antes de la época de Von Stein la policía significaba, propiamente hablando, todas las formas en las cuales tenía lugar en general una intervención del gobierno en la administración pública (Stein, 2016: 121-122). Fue hasta su tiempo cuando la policía adquirió un significado diferente y definido porque se convirtió en una relación singular entre gobierno y administración.

La policía, por cuanto la palabra y el contenido, surgió con el nacimiento del gobierno y se entiende como el arte del Estado que, en oposición a la política, comprendía todas las actividades del Estado mismo. Von Stein explica que en el siglo XVII la policía se transformó en una ciencia cuyo fundamento fue la novel filosofía del derecho, que le brindó su principio y sistema por medio del derecho natural. Este principio, que se extiende al conjunto de todas las tareas de un gobierno, es más visible bajo la forma del eudemonismo. No obstante, este mismo principio es el origen de una primera escisión en el concepto de policía, que distingue la policía del bienestar y la policía de la seguridad. Sin embargo, como por medio de esta distinción de la policía se abarca todas las relaciones del gobierno con el pueblo, surgió la idea de que la ciencia de la policía es idéntica a la ciencia del Estado; mientras que, por otra parte, no se puede negar que la ciencia de la policía no agota el ámbito de la ciencia del Estado. Lo dicho explica la incertidumbre y la oscuridad del término policía, que también suele identificarse con el derecho público, o bien, con las ciencias camerales. Pero también se confunde ocasionalmente como el ámbito de la administración interna, como un espacio autónomo que está separado de las finanzas y la economía nacional, y que abarca todas las relaciones cuando aún no se conocía el concepto de administración interna propiamente dicha. Von Stein concluye que este criterio fue fundamentado por Nicolás Delamare, practicado por Juan Enrique von Justi y José von Sonnenfels, y conservado por Roberto von Mohl. De modo que formalmente la policía siguió en pie hasta la época de Von Stein, mientras que en la vida real entró con el comienzo de siglo XIX en una órbita completamente

nueva signada por la evolución del derecho público, órbita que justifica todavía el uso del concepto de la policía en su tiempo.

Von Stein identificó con precisión el concepto de policía como relativo a todas las actividades del Estado, pero paradójicamente su idea de administración es, si no idéntica, sí extraordinariamente similar. Como lo hizo notar Adolfo Posada, para Von Stein todo lo que hace el Estado es administrar, pues llevado por el amor a su especialidad, dio a la administración pública como ciencia tal amplitud que se convirtió en el núcleo central de las ciencias del Estado (Posada, 1892: 37, 41-43). Siguiendo el trazo de su ancestral cultura administrativa basada en reformar, los alemanes no tuvieron que crear una nueva ciencia, sino transformar la que habían establecido más de un siglo antes. La policía ha desaparecido en el siglo XIX con su concepto original, pues por un lado colmó del todo a la administración interna, y por el otro, permaneció con su antigua denominación sólo como policía de seguridad. Este hecho se corrobora plenamente en las páginas del libro de José von Sonnenfels cuando en 1763 era catedrático de ciencia de la policía y finanzas en la Universidad de Viena. No está por demás recordar que, como producto de su labor profesoral, dos años después escribió su obra principal, un voluminoso libro dividido en tres tomos en cada uno de los cuales examina las materias de su título: *Tratado de Policía, Comercio y Finanzas*. Debemos recordar también que existe una obra de Sonnenfels vertida al italiano en 1832, que parece ser la primera parte del *Tratado*, según se desprende de la nota de su traductor al referir las otras dos partes, no incluidas en su trabajo (Sonnenfels, 1832). El asunto es que la primera parte referente a la policía, traducida al italiano como "arte del gobierno", está dedicada principalmente a la seguridad pública tal como la concibió posteriormente Von Stein. Como en el caso de la mayoría de los cameralistas, el origen del texto de Sonnenfels fue la cátedra, para la cual lo elaboró.

El *interregno* habido entre la insuficiencia de lo viejo y ninguna conformación de lo nuevo, se disipó cuando la administración pública fue sujetada al imperio de la ley, y el Estado de derecho reemplazó al Estado de policía. Pero la sombra del activismo de la policía permaneció de pie, y Lorenzo von Stein la convirtió en lo que denominó administración interna. Este es uno de los más grandes actos creativos del pensamiento administrativo alemán, cuyo mérito es de Von Stein, toda vez que de esa administración él desarrollará la teoría del Estado de bienestar.

Al final de un largo proceso, a policía se desdobló en la administración interna del Estado y en la seguridad pública.

## EPÍLOGO

En las páginas precedentes se ha podido apreciar un signo característico de las ideas administrativas del pasado: su vitalidad actual. A lo largo del siglo pasado, y en el presente, muchos autores han puesto sus ojos en el cameralismo y la ciencia de la policía como temas de estudio que, por un lado, reivindican las raíces de sus disciplinas, y por el otro, reverdecen tópicos pasados de las ciencias sociales. Actualmente ya no existe el cameralismo, y la ciencia de la policía expiró; pero sus ideas persisten y gozan del prodigio de la resurrección.

## BIBLIOGRAFÍA

Adam, Ulrich (2005), *The Political economy of J.H.G. Justi*, Oxford, Peter Lang.

Backhaus, Jürgen Georg (2009), *The Beginnings of political economy: Johann Heirich Gottlob von Justi*, Springer Science Business Media.

Baena del Alcázar, Mariano (1968), *Los Estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos.

Delamare, Nicolas (1622), *Traité de la police*, Paris, Chez Michel Brunet, seis tomos.

Dortwart, Reinhold August (1971), *The Prussian welfare State*, Cambridge, Harvard University Press.

Foucault, Michel (2004), *Sécurité, territoire et population*, Paris, Galimard.

García Pelayo, Manuel (1951), "Robert von Mohl y el Nacimiento de las Ciencias Sociales", *Revista de Estudios Políticos*, vol. 35, num. 55.

Jordana de Pozas, Luis (1944), "Los Cultivadores Españoles de la Ciencia de la Policía". *Centenario de los Iniciadores de la*

*Ciencia Jurídico-Administrativa Española*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.

Justi, Juan Enrique von (1791), *Elementos de la policía general de un Estado*. Memorias instructivas, y caminos sobre agricultura, comercio, economía (...). Memoria CXVI, Madrid, 1791, pp. 377-496. Traductor Miguel Gerónimo Suárez y Núñez.

Justi, Juan Enrique von (1996), *Ciencia del Estado*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Institutos Nacionales de Administración Pública de México y de España, y Agencia Española de Cooperación Iberoamericana.

Lenoël, Émile (1865), *Des sciences politiques et administratives et leur enseignement*, Paris, August Durand et J. Dumaine, Libraires-Éditeurs.

Lindelfeld, David (1997), *The Practical imagination: the german sciences of State in the nineteenth century*, Chicago and London, The University of Chicago Press.

Mohl, Roberto (1861), *La Scienza dell'amministrazione secondo i principi dello Stato legale*, Torino, Stamperia dell'Unione Tipografico-Editrice, volume primo.

Mohl, Robert (1987), "El Concepto de Policía y el Estado de Derecho". Varios, *Liberalismo alemán en el siglo XIX*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Posada, Adolfo (1892), Introducción y Exposición de la *Organización administrativa en España*, Madrid, España Moderna.

Prélot, Marcel (1961), *La Science politique*, Paris, Presses Universitaires de France.

Schiera, Pierangelo (1968), *Il Cameralismo e l'assolutismo tedesco*, Milán, Antonino Giuffrè.

Schumpeter, Joseph (1966), *History of economic analysis*, New York, Oxford University Press.

Small, Albion (1909), *The Cameralists: the pionners of german social polity*, Chicago, The University of Chicago Press.

Sonnenfels (Signor de) (1832), *Scienza del buon governo*, Milano, per Giovanni Silvestri.

Stein, Lorenz von (2016), *Tratado de teoría de la administración y del derecho administrativo*, México, Fondo de Cultura Económica.

Reyes-Heroles, Jesús (1982), *En Busca de la razón de Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Tribe, Keith (1984), "Cameralism and the Science of Government", *The Journal of Modern State*, vol 26, no. 2.

Tribe, Keith (1988), *Governing economy: the reformation of german economic discourse 1750-1849*, New York, Cambridge University Press.

Wakefield, Andre (2009), *The Disorderer police State: german camerlism as science and practice*, Chicago and London, The University of Chicago Press.

## LUIS DE LA ROSA

*Luis Miguel Martínez Anzures

Nació en el Mineral de Pinos en el Estado de Zacatecas en el año de 1804. Hizo sus estudios en el Colegio de San Juan Bautista de la ciudad de Guadalajara, Jalisco y desde un principio mostró inquietudes por la vida política. Luis de la Rosa tenía la idea firme por mejorar la situación política, económica y administrativa del país.

Sus ideas eran totalmente liberales; junto con un grupo de personas que colaboraban con él, escribieron el periódico llamado *La Estrella Popular*.

El periódico fue nombrado así porque tenía la intención de hacer llegar al pueblo unas propuestas siempre brillantes, con el objetivo de transmitir conceptos que orientaban a las personas a dirigirse siempre al bienestar colectivo y el crecimiento del conjunto. Los escritores dentro del periódico trataban de basarse en una condición libre del pueblo que nunca se cumplió en su totalidad, además siempre protegía sus ideales y otorgaba espíritu de compañerismo.

Al poco tiempo, el periódico *La Estrella Popular* cambió de nombre dándose a conocer como *El Liberal*, haciendo recordar de este modo el pensamiento de sus integrantes y de su fundador.

También haciendo alarde de sus pensamientos y de su forma de actuar, colaboró siempre para que el Estado de Zacatecas creciera y en los peores momentos, ayudando a su reconstrucción.

Fue miembro de la legislatura zacatecana, luchando constantemente en el logro político y la participación colectiva.

Fue colaborador en el régimen de Don Francisco García Salinas, quien en esos años se encontraba al mando y en favor del seguimiento del bien y la paz de la región.

La posición de Luis de la Rosa era totalmente contraria a la de Santa Anna, por lo que mutuamente chocaron y su lucha fue con el fin de establecer los ideales frente a una muchedumbre que buscaba que México tuviera tranquilidad en cualquiera de sus ámbitos.

De la Rosa llega a la Ciudad de México en el año de 1841 con fines puramente políticos. Para empezar logra el puesto de Ministro de Hacienda el 11 de marzo de 1845, defendiéndolo únicamente unos cuantos meses.

---

* Presidente del Consejo Directivo del INAP.

Sus trabajos como Ministro de Hacienda quedan ocultos, pero hace pensar en una ubicación turbulenta observando la situación financiera paralelamente a la política que se manejaba en conjunto con un estado de incertidumbre y desconcierto.

Cabe señalar la marcada diferencia de las clases sociales en esos años, quienes poseían lo tenían en grandes cantidades.

El pueblo era obstruido, maltratado y desatendido, puntos principales que De la Rosa observa y sobre los cuales quería actuar.

Fue Ministro de Justicia en el mes de mayo de 1847 cuando se encontraba en el poder el General Pedro María Anaya. Como podemos analizar su estancia fue corta, pero regresó para el 14 de noviembre conservando su cartera hasta el mes de enero de 1848.

También se adentró en las relaciones interiores y exteriores del mes de enero a junio de 1848. Dentro de esta labor fue donde sintió un mejor apoyo para lograr actuar y tratar de hacer algo por la mejora del "caído" Estado mexicano.

En los momentos que se encontraba como Ministro de Relaciones, que en ese período extrañamente se denominaba Relaciones Interiores y Exteriores, se tenía en el poder a De la Peña y Peña, quien mostró varias consideraciones por el trabajo de De la Rosa.

Regresó al puesto mencionado para el año de 1855, para ser específico el 13 de diciembre, pero ahora cuenta con una dificultad, consiguiendo de este modo permanecer hasta agosto de 1856.

Sus ideas pacíficas lo llevaron a participar con Ignacio Comonfort en la formación, establecimiento, desarrollo, análisis y firma del Tratado de Guadalupe.

Con dicho tratado se estableció la paz con Estados Unidos. Definitivamente por largas décadas la situación con el vecino país del norte había sido opaca, fría y llena de baches, pero la firma de este Tratado abría una luz en vías de llegar a una estabilidad mexicana.

La preocupación por las relaciones con el país del norte, formaban la estructura base para reorganizar la situación política y económica de un México tambaleante.

Para mejorar las relaciones De la Rosa fue nombrado en 1848 Ministro de Relaciones frente a Estados Unidos. Considerando esto como un reto para él, tenía en la mira llegar a establecer, mediante un mecanismo de depuración, la salud en las relaciones.

Gracias a su desempeño logró ser candidato a la Presidencia junto con el General Arista. Pero preocupantemente las presiones políticas no lo dejaron y la situación empeoró en 1856, cuando

Santa Anna, mandó que lo encerraran y señaló que debería estar preso durante muchos años.

En otras cosas, y dentro de sus variadas actividades, fue gobernador del Estado de Puebla. Durante su estancia mostraba aliento y signos de cambio que al final no se establecieron.

También fue distinguido Diputado del Congreso Constituyente, y con esto de pronto, le llegaron armas que lo motivaban y formaban bases en su esfuerzo de una participación política pura y de reestructuración.

En pro de la cultura y el desarrollo de la educación en México, participó en el Colegio de Minería, al poco tiempo llegó a ser director del mismo. Su apreciación por los trabajos administrativos se dio a notar hacia el desarrollo académico de varios de los miembros de la Academia, en quienes dejó huella y muchas tareas por hacer en beneficio del país.

Por otra parte, Luis de la Rosa realizó una publicación sobre *La administración pública de México y medios para mejorarla*. Fue publicada originalmente en el año de 1852, y ha sido base de diversos análisis y observaciones hasta la actualidad.

Su fin primordial era el fomentar la instrucción pública y en beneficio a todas las clases de la sociedad por medio de una buena administración. Él hacía creer y la sociedad pensaba que la nación, cansada de disturbios y discordias iba a disfrutar los grandes beneficios de una civilización siempre creciente.

Una de sus afirmaciones que nos hace reflexionar es cuando se refiere a que el espíritu de empresa comenzaba a reanimarse, no se hablaba ya sino de caminos y telégrafos, de navegación por medio de vapor, de exposiciones industriales. De fundación de hospicios y penitenciarías, de mejorar todos los establecimientos de instrucción pública, de la introducción al país de nuevas máquinas, de instrumentos agrarios o industriales; y en fin señalaba que las artes de la paz comenzaban a florecer y hacían esperar al país un porvenir muy prometedor para todos.

Hace aquí mención de la influencia del comienzo de una revolución industrial que, aunque aún no se daba a todo su potencial, como a principios del siglo XX mostraba ya algunos signos de superación de los que México debía de ser partícipe.

Es importante analizar que hace énfasis en lo que se refiere a la construcción de teatros, refiriéndose a la consideración de hacerlo dentro y fuera de la capital, lo que nos hace pensar que desde esa época el Estado se enfoca principalmente a dar cursos a partir del centro; situación que se sigue dando en la presente Ciudad de México.

De la Rosa continúa diciendo que: "todas las previsiones han fallado, todas las esperanzas se han desvanecido, y sobre los escombros de las instituciones ya destruidas irán cayendo una por una esas causas de utilidad pública, esas mejoras administrativas que se habían realizado ya, o que se iban planteando cada día".

Y en estas circunstancias él se hace la pregunta de que ¿si podría ser de utilidad una obra de administración pública? Se cuestiona sobre el interés de las personas por leer y analizar una obra de mejoras y adelantos, de civilización y progreso.

De la Rosa duda sobre el destino y el beneficio de su obra, no cree en las relaciones y el compromiso de la gente por mejorar y buscar nuevos caminos para el desarrollo de un pueblo.

Remarca sus comentarios diciendo que la situación tan desgraciada de aquellos días hacía dejar cualquier trabajo, creaban desaliento y grandes obstáculos debido a la simple intención de querer realizar algunas cosas por la sociedad necesitada.

Pero después reflexionó ya que no pudiendo existir ninguna sociedad política sin una regular administración, todo lo que es relativo a ella debe tener un gran interés para todas las clases del Estado, sean cuales fueran las instituciones políticas, y aun cuando no haya en el país más institución que un poder absoluto, ni otras leyes que la voluntad que el hombre ejerza.

La situación mostrada y el espíritu del autor, lo obligaron a continuar con su obra, además conservó una idea firme, estableciendo así, documentos clave para implementar una buena administración.

El escritor está lejos de creer que la administración pública de México haya empeorado posteriormente a la independencia.

Por otro lado, afirma que se han cometido grandes errores administrativamente hablando y las interminables distensiones políticas han puesto al país y a su gobierno en la imposibilidad de formar y realizar un sistema completo de administración.

Las opacas cuestiones políticas todo lo han envenenado y los personajes de excelencia de nuestro país se han dedicado al examen y discusión de esas cuestiones que irritan al espíritu y hacen perder el rumbo hacia el de los ideales mejor forjados.

Posteriormente se hace mención de un punto muy importante como lo es la utilización de los pocos recursos en el pago de una deuda.

El punto hace recordar o retomar la situación vivida en México en la década pasada, en la que el endeudamiento fue excesivo y los esfuerzos por mejorar y crear bases para la inversión

y progreso, se fugaban orientándolos hacia el pago de una inflada y muy perjudicial deuda externa.

Retomando a De la Rosa, quién invitaba al gobierno a actuar con una buena administración que amortizaría muy fácilmente el monto del endeudamiento, argumentando también el deber de disminuir el gasto excesivo en un ejército numeroso y costoso que opaca los esfuerzos del pueblo y su trabajo. El mantener numerosos e improductivos soldados coloca al presupuesto en condiciones muy reducidas y desventajosas.

Muy poco se ha podido hacer en cuestiones de mejoras administrativas, desde que se consumó la independencia nacional hasta nuestros días; y sin embargo, cuando se compara el estado actual de nuestra administración con lo que era bajo el sistema colonial, se necesita de mucha ceguera para no ver nuestras mejoras y el gran progreso.

Este progreso necesitó de mucho, así como la participación y la labor de muchas personas se hizo notar con fuerza. El avance es incomparable pero todavía falta mucha participación.

El autor tiene como objetivos principales:

- Establecer los verdaderos principios de una buena administración;
- Exponer las opiniones mejor fundadas sobre la materia administrativa;
- Aclarar las anteriores opiniones; y
- Reasumir las doctrinas de los escritores más eminentes de la época.

Además De la Rosa expone la ciencia administrativa, tratando de darle una aplicación práctica según el estado de cada país y por ningún momento tomarla solamente desde el aspecto teórico.

Realiza comparaciones de su obra con algunos otros escritores, como por ejemplo Teodosio Lares, de quien dice que su obra tiene una gran diferencia, pues examina las materias legales relativas a la administración.

Por el contrario, De la Rosa examina la teoría de la administración pública en su aplicación a la moral y a la economía.

La obra del señor Lares es consultada principalmente por tribunales y por todas las personas que se ocupan por cuestiones de origen jurídico y paralelas a funciones de tipo administrativo.

El análisis de De la Rosa es consultado por funcionarios y agentes de la administración pública. Siempre que se trate de realizar reformas, innovaciones, mejoras y adelantos en materias prácticas de administración.

Por lo dicho anteriormente, la obra del señor Lares es muy brillante y expone cosas interesantes y dignas de ser analizadas, pero tienen un enfoque muy distinto al de Luis de la Rosa.

En un inicio el escritor pensaba presentar la obra como un programa que tenía como fin dirigir la administración pública del Estado de Zacatecas. Todo esto pensado en que algún día llegaría a tomar posesión como gobernador. Pero tiempo después determinó ampliar y complementar el desarrollo de sus temas al cambiar completamente las circunstancias políticas del país, y además ya no considerando a un solo estado sino a la situación global del país.

Divide su ensayo en ocho grandes secciones:

- La primera parte comprende las ideas generales sobre la administración pública;
- La segunda sección comprende la administración general de la república;
- La tercera comprende la administración particular del Distrito Federal;
- La cuarta trata de la administración de los estados;
- La sección sexta trata de la estadística;
- La sección séptima examina la organización del ejército;
- La sección ocho y última, trata de la moral pública.

En sí la primera parte habla sobre el bienestar de las sociedades, sobre la diferencia que debe establecerse entre el gobierno y la administración.

La sección segunda examina las materias siguientes:

- Enajenación de tierras públicas;
- Colonización;
- Emigración extranjera;
- División territorial;
- Desmembración predominante en el país;
- Dificultades que hay que vencer;
- Censo y población de México;
- Consideraciones sobre el aumento de población;
- Catastro general del país y medios de formarlo;
- Oposición a la formación del catastro;
- Medios para mejorar la agricultura, las artes y la industria; y
- Medios para mejorar el comercio y la navegación.

Todo esto orientado al bien general sin otorgarle un espíritu individualista, sino propone el bien común del país.

En este capítulo se observa la situación de puentes, telégrafos, correos y líneas de diligencias; también:

- Navegación fluvial y marítima;
- Arsenales y astilleros;
- Medios de fomentar la navegación de México;
- Creación de la escuela de Marina;
- Establecimiento de pesos y medidas;
- Establecimiento de una ley de quiebras y bancarrotas;
- Observación de la inutilidad de los tribunales mercantiles;
- Normas sobre educación y enseñanza;
- Puntos sobre el comercio e ideas generales;
- Comentarios sobre las fronteras de la República;
- Temores fundados de una guerra de castas;
- Necesidades de civilizar a la raza indígena,
- Necesidades de establecer un ministerio del interior;
- Ventajas de la centralización administrativa; y
- Desventajas de la misma centralización.

De los anteriores temas desarrollados por él se observa una conciencia por mejorar las estructuras existentes en todos los ámbitos en la situación prevaleciente de México. Propone varias innovaciones y cambios con el propósito de engrandecer a la República de los Estados Unidos Mexicanos.

Es clara la situación en la que se encontraba México en aquellos días, por lo que la acción brillante de Luis de la Rosa ingresa en este sentido de preocupación y de conciencia por conseguir crear una mejor nación.

La sección tercera trata de la administración interior de los estados, de los caminos pertenecientes a cada estado y los medios necesarios para mejorar todos estos aspectos comentados.

Del fomento que cada estado debe dar a la minería, a la agricultura y al sector industrial tanto como a la base comercial.

De los establecimientos de instrucción secundaria, del establecimiento de penitenciarías y casas correccionales; de hospicios, hospitales y otras instituciones de carácter de beneficencia; de la policía de seguridad pública, de la fundación de nuevas poblaciones de los estados.

La sección número cuatro trata exclusivamente de la admi- nistración particular de la zona del Distrito Federal y de los territorios de la República.

En la sección quinta se comenta sobre la administración municipal y sobre las ramas pertenecientes a esta administración, también se examinan las materias siguientes:

- Necesidad de abolir en todas sus partes el sistema de abastos establecido en la época colonial;
- De los mercados, alhóndigas y casas de matanza;
- De los acuerdos y fuentes públicas;
- De los hospitales, baños y lavaderos públicos;
- De la vacuna y su propagación;
- De las cárceles y casas de corrección;
- De la policía municipal;
- De la instrucción primaria y escuelas básicas;
- De la policía de ornato y recreo;
- Necesidad de conceder a las municipalidades toda la posible independencia en el ejercicio de la autoridad municipal y asegurarles fondos y recursos suficientes para mejorar en todos sus ramos la administración local;
- Organización de los ayuntamientos; y
- Necesidad de separar a estas corporaciones de toda intervención en toda clase de negocios de tipo político en la región.

La sección sexta trata de la estadística tomada en cuenta como base de una buena administración.

En esta sección se exponen los principios fundamentales e invariables de la estadística tomados de las ciencias físicas y de las ciencias naturales.

En la sección séptima se examina lo relativo a la organización del ejército, de la marina y la que pertenece a la guardia nacional y al sistema de defensa militar en toda la República.

La sección ocho y última, trata de la moral pública y del catolicismo en sus relaciones con la administración.

Como apéndice a este ensayo, se publicaron diversos manuscritos inéditos y curiosos sobre la administración bajo el gobierno colonial.

La obra consta de alrededor de 400 páginas en cuatro volúmenes. Se publicó por entregas de 40 páginas cada una, cubiertas con forro de papel y también adornadas con una litografía que representa una hermosa vista interior de la penitenciaría de Filadelfia. Toda la obra se publicó en diez entregas.

Luis de la Rosa da diversas ideas generales de la administración pública, las cuales son descritas de esta forma:

> "Un gobierno tiene como principal objetivo defender y conservar la nacionalidad e independencia del país, mantener inviolables sus instituciones políticas y proteger al pueblo en el goce de sus derechos sí la constitución es popular" (De la Rosa).

Posiblemente también sostener las prerrogativas e inmunidades de las clases privilegiadas, si el gobierno es una aristocracia.

La administración pública tiene como único objetivo satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda sociedad: la seguridad personal y de las propiedades, el decoro y honor de las familias, la salubridad e higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia, la moralidad y las buenas costumbres de un pueblo.

La instrucción pública, el socorro de las miserias y calamidades, a que están sujetas las clases más necesitadas de la sociedad, y si es posible el goce de todos los beneficios, de todas las comodidades y ventajas que proporciona la civilización al hombre.

Tales son los grandiosos e importantísimos objetivos de la administración. Para llenarlos cumplidamente se necesita un vasto conocimiento de los recursos y necesidades de un país, de su clima y productos naturales, de la naturaleza y configuración de sus terrenos, de su mayor o menor población, de los usos, costumbres y carácter de las diferentes clases sociales.

> "Háblese también del estado de rudeza o de cultura y civilización en el cual se encuentran" (De la Rosa).
>
> "Una acertada administración, para cumplir los beneficios objetos con los que ha sido establecida, necesita desarrollar todos los aspectos clave de prosperidad de un país, colocar a las sociedades en un estado de animación y progreso, realizar multitud de obras y crear grandes instituciones para que la multitud difiera de un estado de rusticidad, y estar sometida a una situación de vida salvaje y llena de limitaciones" (De la Rosa).

TESIS

Para dar garantías a los hombres, se hace necesario tener:

- Cárceles;
- Presidios;
- Casas de corrección; y
- Una buena policía.

Es necesario, para una vida en armonía, una buena agricultura, buenos caminos, proteger e impulsar a la industria manufacturera, expeditar los medios de comunicación y de transporte, facilitar el comercio y librarlo de toda especie de trabas e inútiles restricciones que frenan la actividad y la revolución económica.

Son necesarios hospicios y otras casas de caridad para acoger en ellas a la indigencia desvalida, para inspirar ahí mismo un amor al trabajo y a las acciones de provecho para ellos mismos.

Es obligado el contar con hospitales, enfermerías y otras instituciones que ayuden a las poblaciones en cualquier momento. Dirigidos estos organismos con inteligencia para que el país encuentre una situación sanitaria en forma constante y disminuyan a toda costa los estratos de la peste y toda clase de enfermedades transmisibles.

Son necesarios colegios, escuelas, y academias para instruir a la niñez y a la juventud que tiene hambre por obtener conocimientos en todas las materias, además de la importancia de enseñanza de tipo moral y la de tipo religioso que realza el carácter del hombre, eleva su alma sobre miserias que se presenten y todas las pequeñeces de la tierra.

Los vicios se eliminan al tener un buen regimiento policíaco, que pone freno a la inmoralidad para conservar las buenas costumbres o restablecerlas cuando se han relajado y sobre todo para reprimir al vicio que transforma a la sociedad e insulta.

Por otro lado, si una sociedad quiere salir de su carácter rústico y de su vida salvaje, quiere eliminar todo lo acostumbrado, lo usual y los instintos, se hace necesario el crear establecimientos, construir obras y monumentos públicos. Todo esto para dar una cierta elevación al carácter y al espíritu del hombre, que le inspiren ideas de belleza y de gusto refinado que introduzcan la urbanidad y la benevolencia en todos los usos y costumbres de la vida de una sociedad cambiante. Por lo tanto, que la administración fomente o promueva por lo menos, todo lo que pueda contribuir al ornato y al embellecimiento de un país, así en el campo como en el interior de las poblaciones.

Cabe señalar que esta acción debe darse y manifestarse tanto en las poblaciones grandes, como en los pequeños lugares pueblerinos, con el fin de crecer conjuntamente y no observar ningún retraso en alguna zona del país.

Conociendo la importancia de una buena administración, es importante decir que una sociedad puede subsistir como nación durante siglos y aún hacerse respetar de otros países por medio de alianzas o acuerdos, o convenciones diplomáticas, viviendo o superviviendo bajo un gobierno mal organizado y bajo instituciones políticas que van muy lejos de la dignidad y de la libertad del hombre para vivir en condiciones prósperas.

Pero bajo una mala administración, torpe y negligente, se esterilizan todos los manantiales de la prosperidad y de la riqueza; tal vez con un clima benévolo y en su suelo fértil y fecundo, el pueblo se encuentre menesteroso y las clases más numerosas plagadas de miseria y condiciones paupérrimas. Los campos se encontrarán incultos y la tierra totalmente árida, desnuda de árboles y privada de los adornos de la vegetación, comarcas enteras estarán desiertas y no se verán en ellas más que una que otra choza de un campesino y alguna cabaña de pastores, todo en fin, es improductivo.

Desacertada en sus disposiciones o corruptora por su misma inmoralidad, los Estados decaen de su prosperidad, retroceden de su civilización e inevitablemente regresa a la trágica incivilización. En medio del atraso general, la carestía de víveres, el hambre viene con frecuencia a distorsionar el rumbo de la sociedad.

Al parecer los mendigos que pululan por todas partes dentro de la situación nada saludable se devoran el trabajo productivo de algunos hombres de bien; y como no hay establecimiento de caridad para recoger a los indigentes y dedicarlos a algún trabajo productivo, la mendicidad se hace un oficio, un arbitrio, una especulación y los mendigos agotan los escasos recursos de la sociedad y la inficionan con sus vicios.

Ante los estragos del hambre, surgen las pestes desastrosas y como no existe un remedio para este tipo de problemas, como no hay hospitales y enfermerías, ni recursos para ayudar a la muchedumbre enferma y desvalida, las pestes se ceban primero en las clases más pobres.

En medio de la miseria y la desolación de la sociedad todo lo que constituye la civilización se desatiende o se abandona por completo y los vicios mismos se ejercen entonces con impunidad y con franqueza.

Cuando las miserias son generales, cuando afligen y ponen en estado de duelo aun a las clases más opulentas de la sociedad, cuando las quiebras y bancarrotas de algunos poderosos arruinan a millares de familias; cuando la usura semejante al buitre, devora todo por completo, los hombres tienden a concentrarse en sí mismos y aislarse de los demás; con esta actitud creen hacerse superiores a la común adversidad, reduciéndose a un total abandono y a la indolencia.

Agregándose a esta postura, los extranjeros se olvidan del país o toman ventaja de las circunstancias expuestas.

De la Rosa afirma que considera difícil establecer una ad- ministración adecuada a las necesidades e intereses de los pueblos. Una mala administración puede mantenerse por mucho tiempo sólo por el terror, sólo por los hábitos de obediencia ciega que el pueblo haya contraído, sólo por el temor de los pueblos a las consecuencias desastrosas de las convulsiones políticas.

Una buena administración no puede fincarse en la fuerza, porque ninguna medida grandiosa de administración puede ejecutarse sin la espontánea e ilustrada cooperación de todas las clases del Estado.

El gobierno manda y se hace obedecer; la administración en lugar de mandar, dirige a la sociedad y la conduce a su engrandecimiento y prosperidad por la persuasión y el buen convencimiento.

Una buena administración se apoya en una serie de discusiones francas y bien basadas, pero en forma pacífica y decorosa. Discute sobre todos los aspectos concernientes a la sociedad apoyándose en la instrucción e inteligencia de quien dirige los negocios administrativos, de quien es emprendedor y enfrenta los retos.

Toda esta visión sobre la base del interés público y el uso de los talentos auxiliares, de los agentes superiores y subalternos de la misma administración. Una administración adecuada está muy lejos de encontrar un lugar en la oscuridad por el contrario, la buena administración sale a la luz de la función de un buen Estado.

Debe difundir todos los conocimientos útiles y debe considerar la educación y la enseñanza popular como medio más eficaz de preparar a la sociedad a las pacíficas mejoras y reformas de un gobierno benéfico.

Se puede dar el caso de un gobierno inmoral, que puede subsistir por largo tiempo, aún al frente de una poderosa nación,

siendo totalmente intrigante y astuto para con todos y muy cauteloso para no contraer compromisos ni responsabilidades muy fuertes, siendo muy desleal para con los débiles, además muy moderado con los que pueden defenderse de su osadía; asimismo, apuñala y reprime a quienes no se pueden defender ante sus actos.

Pero una buena administración, jamás podrá apoyarse en la inmoralidad, ya que uno de los principales objetos es respetar la virtud y la probidad, y aun cuando sea muy débil puede reprimir el vicio aunque sea fuerte y difícil de vencer, tiene que evitar el crimen y corregir a los culpables haciéndoles llegar una lluvia de ideas y hábitos de contenido moral.

La administración pública tiene a su cargo la inocencia de la niñez, además la sencillez e inexperiencia de la juventud, la sensibilidad de la mujer y la buena fe, así como la lealtad de todos los hombres en sus transacciones civiles, el honor de los hombres de bien y la reputación de todas las familias que forman los pequeños pueblos. De esta forma es irrepudiable que pueda tomar una ventaja negativa ya que estamos en sus manos, por el contrario debe aprovechar para guiar en el camino de la prosperidad.

Todo lo que podría pasar con una administración inmoral, comenta Luis de la Rosa.

Una de las grandes dificultades para el establecimiento de una buena administración consiste en los cuantiosos gastos que ella exige.

La persona que dirige la administración pública del Estado, por grandiosa que sea su capacidad creadora, no podrá sino concebir en amplitud los planes administrativos y solamente dictar medidas generales sin detenerse a lo particular.

Necesitará siempre de numerosos agentes cooperadores y auxiliares, quienes tendrán la tarea de desarrollar y ejecutar los planes administrativos implantados para cada ramo. Se necesitarán de hombres peritos, personal especializado y con conocimiento en cada una de las áreas que corresponden a la administración. Se pide contar con hombres dotados de toda la experiencia, de instrucción y aptitud necesaria para el buen cumplimiento de sus labores públicas.

Pues bien, todo este personal de oficina dedicado, necesitará de una remuneración y debe constar de buenos sueldos y gratificaciones de acuerdo a la importancia de sus servicios y la capacidad e instrucción que se necesita para llegar a un destino con acierto.

Es importante señalar y recalcar la importancia de estas palabras expuestas por el autor, en lo que se refiere a que el personal deber ser remunerado de acuerdo a una estricta y buena valuación del puesto, es punto importante de una buena administración de hoy en día en todos los sectores y ya sea de la empresa de tipo privado en la porción que pertenece al Estado.

También el empleado del sector público, en muchos países es bien remunerado cual debe ser, y además se basa en supuestos sistemas de evaluación. Esta posición va de acuerdo con regiones civilizadas y que toman a estos cargos con la seriedad e importancia que se debe.

"El pópulo" exige de una buena administración pero no toma en cuenta que absorben gran cantidad de presupuesto. Los servicios se exigen gratis, pero nadie coopera para mejorarlos o aporta en forma económica para lograr su subsistencia digna.

El exigir que todo el servicio público se haga gratuitamente, es desconocer por completo las necesidades e interés de la sociedad, desconocer el corazón del hombre que no se mueve a consagrar su tiempo y su capacidad a ningún trabajo, a ningún servicio, sea el que fuere, sino con la esperanza y seguridad de una competente remuneración.

Por siempre, el servicio público de nuestro país ha costado muy caro.

Luis de la Rosa considera que el otorgar servicios gratuitos es inexplicable y conlleva a una administración a la bancarrota acompañada de una incapacidad de los gobernantes por tomar esa clase de decisiones.

De aquí viene el porqué de los altos gravámenes que afectan a los más pobres, que son siempre la mayoría, y los de enormes recursos eluden el pago o si lo realizan, no resultan muy afectados. Pero por siempre, la riqueza toma ventajas y la parte perjudicada es el pueblo que jamás se beneficiará de servicios gratis en comparación del nivel en el cual es perjudicada con los altos impuestos para mantener los servicios.

Es posible que en un país exista abundancia, no se apoya a la agricultura y a las artes más indispensables para el desarrollo de la vida. Si no hay caminos y toda clase de medios para las conducciones y el transporte, definitivamente el desarrollo no se puede dar.

Imposible aumentar la higiene y evitar las enfermedades, si no se cuenta con una serie de comodidades y bienestar en las clases más numerosas de la sociedad.

Si no hay hospitales y enfermerías, si no se conservan las poblaciones en el mejor de los estados de salud e higiene y tampoco se le da una importancia a que la gente del campo viva en mejores habitaciones para ellos y para las numerosas familias y en fin, que se realicen inspecciones de higiene y policía sanitaria que consulte al gobierno y que lo ilustre en materias que son verdaderamente científicas y facultativas con lo que se refiere a la sanidad.

Por otro lado, la mendicidad nunca desaparecerá mientras no se establezcan hospicios que recojan a los indigentes para que no vivan en condiciones incivilizadas y se incorporen a la vida productiva de la cual necesita en gran medida nuestro país.

La participación de estas personas a la vida económica del país, es de vital importancia para el desarrollo y la obtención de las expectativas de un progreso en todos los ámbitos.

El orgullo que inspira al hombre, la consideración de que se basta a sí mismo por medio del trabajo y que se hace por su industria y su talento tan independiente como pueda serlo de la voluntad y el arbitrio de otros; es la postura necesaria hacia una mejoría.

Imposible sería la seguridad en nuestro país, si las cárceles continuaran como son desde la época colonial. Mientras existan presidios que sean escuelas de corrupción, mientras no se establezcan penitenciarías y otros establecimientos adecuados para el castigo, pero al mismo tiempo para la corrección.

Mientras no exista un buen campo policíaco y bien remunerado, tendido como una red por todo el país y pronta en todas partes para aprehender a los culpables; mientras existan caminos desiertos y grandes despoblados, imposible que deje de existir una gran inmoralidad y disolución de las costumbres.

Evitando una mala estructura escolar desde las escuelas primarias y exista un apoyo a casas correccionales de jóvenes y se evite que caigan en los vicios y en la enfermedad de la inmoralidad se puede lograr mantener una seguridad o por lo menos aproximarse a ella.

Por otro lado, manifiesta su inconformidad de que la población viva en las grandes ciudades en lugar de hacer crecer en forma regulada y con una buena administración las pequeñas poblaciones que se encuentran algunas con enormes recursos para desarrollarse y sean explotadas conscientemente.

En los pueblos y villas se necesita la construcción de baños, acueductos y fuentes públicas, empedrados y embanquetados, alumbrados y paseos arreglados y cuanto más pueda hacerse para maravillar las localidades y hacerlas cómodas, saludables y agradables, así la sociedad tornará en forma brillante.

Por lo tanto, para construir todas las obras de utilidad para erigir y sostener las instituciones que exigen de las necesidades de la sociedad, y para remunerar a todos los empleados y funcionarios que deben dirigir o administrar aquellas instituciones.

*Son necesarios fondos muy cuantiosos*
Estos fondos no pueden salir sino de las contribuciones y en muy corta parte de los donativos de algunos, pero muy pocos hombres generosos. Sería inútil esperar que la beneficencia pública bastase a todas las atenciones de la administración.

Es demasiado precario y eventual este recurso para que una administración inteligente y previsora pudiese fundar en él la esperanza, y mucho menos la seguridad de realizar grandes mejoras.

En materia de gastos, una buena administración no puede hacer más que proveer a las necesidades de la sociedad con el menor gravamen posible de los contribuyentes y cuidar sobre todo que los fondos públicos sean administrados con pureza y honestidad, además de ser invertidos con igualdad y economía.

En administración, no siempre se pueden hacer los gastos con economía, la circunstancia del exceso en los gastos, es siempre provechoso para el bien de la sociedad debido a la importancia y necesidad de los objetos en que los fondos públicos se invierten.

En cuanto a este punto, observamos constantemente una falta a la economía; al parecer la tendencia del sector público ha sido el gastar lo más posible con el fin de beneficiar a algunos cuantos que otorgan las ganancias por compadrazgo. Año tras año los presupuestos no se cumplen y la economía dentro del endeudamiento, se ven grandemente afectados.

Puede decirse en general que los gastos hechos por una buena administración, principalmente en las grandes obras de utilidad y de ornato público, en que se ocupan tanto jornaleros, artistas y menestrales, son unos gastos fecundados para la sociedad que la animan y vivifican, lejos de empobrecerla.

En estas cuestiones, Luis de la Rosa propone el ejemplo del gobierno español, que se dice que era muy económico en sus gastos administrativos. Y lo era en efecto, y más que económico era avaro, aun cuando se trataba de lo más indispensable para proveer las exigencias del propio pueblo.
Pero también nada era bueno en México en la época colonial, nada que se le aproximara a una regular administración. Después de tres siglos de haber explotado los inagotables tesoros de México y haber acumulado en el erario, con horrorosas vejaciones gabelas, millones sobre millones.

Fueron mínimos los beneficios que obtuvo México antes de lograr ser independiente considerando el tiempo en que los españoles poseían el territorio.

Al consumarse la independencia, apenas había los puentes más indispensables; la mayor parte del país se encontraba inculto y despoblado; comarcas inmensas de las provincias fronterizas no tenían más habitantes que los salvajes y las fieras.

Adentrándose en el territorio, la muchedumbre que constituye la verdadera esencia de la sociedad, se encontraba desnuda, indigente, horriblemente trabajada, hambrienta y llenas de lacerías.

Hambrunas hacían estragos en la población, el gobierno arrepentido de los errores e incapacitado, no podía atender a nadie, ni otorgar la ayuda más mínima. También la agricultura había sido descuidada exageradamente y ligada con prohibiciones de todo tipo; las artes estaban también ligadas con los reglamentos de los gremios y con otras restricciones. La industria fabril estaba parada. El comercio ocultado con los monopolios y las especulaciones del gobierno.

La minería era el único sector de riqueza que recibía protección, muchas veces por el descuido de otras áreas de importancia sobre todo a la agricultura.

En la cuestión municipal, todo era un problema ya que era una total bancarrota. En la capital del virreinato y en algunas provincias existían hospitales y otros establecimientos mantenidos por las beneficencias. Muy pocos de estos establecimientos eran costeados por el gobierno. En las principales villas no había hospitales, ni casa de pobres, ni fuentes, ni acueductos, ninguna clase de servicio público; no eran en sí poblaciones sino unas grandes rancherías

La instrucción primaria de la niñez estaba casi abandonada. Las cárceles eran focos de corrupción moral y epidemias: por lo tanto, la situación no presentaba ninguna administración.

La administración del Estado no era buena ni mala, simplemente no existía en ninguna región del vasto territorio.

El gobierno empezó a cambiar hasta que sancionó a fines del siglo las ordenanzas de intendentes. En estas ordenanzas fue donde el gobierno colonial inició a abandonar, aunque todavía con reserva y timidez sus errores de tipo económico y administrativo. Aquellos errores que habían prolongado con martirio el malestar y la miseria del país durante mucho tiempo.

Pero para entonces el gobierno español no había concedido aún el tiempo de administración que debía tener un país tan grande.

Se habían distribuido todos los negocios oficiales del virreinato en cuatro ramos, que los oficinistas de aquella época llamaban las cuatro causas:

- Justicia;
- Gobernación;
- Guerra; y
- Hacienda.

Por otro lado, bajo el nombre de gobernación se comprendía todo lo que ahora conocemos como administración pública, incluso la llamada administración municipal.

Todos los negocios del virreinato se despachaban por una misma secretaría y por un mismo secretario, pero en cada ramo se realizaba una discusión.

Las pláticas y las intervenciones se llevaban a cabo tratando de evitar lo más posible una reforma en cualquiera de los sectores. El gobierno tenía la costumbre de querer abarcar todo sin pensar dejar alguna labor a sus agentes y funcionarios, dejándoles únicamente la ejecución de sus respectivos mandatos.

Para la más sencilla resolución se abría todo un expediente y tropezaba en toda clase de obstáculos y se pensaba mucho en los privilegios. Todo el papeleo y los análisis se quedaban inconclusos y eran archivados y bien guardados.

Cuando se pensaba tener una resolución siempre surgía una duda que daba pie a mayor estudio y revisión que terminaba siempre en inútiles discusiones que daban lugar a cerrar el caso inconcluso.

Ya tenemos una idea de lo que era la administración pública y de lo embarazoso que era la actividad de cada miembro del Estado. Por lo tanto, el avance y el desarrollo del país, era negativo, como cuando se considera que aun para el arreglo de los más urgentes negocios de la administración municipal, se le ocurría a México pedir licencia y autorización de los virreyes, y cuando esta licencia se llegaba a obtener, ya no existía la necesidad de lo que se trataba de proveer o lo que se requería remediar dentro del sistema social.

Ya es tiempo de buscar una base sólida en que apoyarse para realizar una buena división política del territorio nacional.

Se hacía necesario una división que atendiera y favoreciera, hasta donde fuera posible, los intereses locales de cada población, pero en la que se sacrificaron también estos intereses por el bien general si fuera necesario.

Al hacer definitivamente esta división territorial, sería preciso no hacer caso de las miserables antipatías sobre todo de los partidos políticos que monopolizaron los empleos políticos y los suelos.

Tomar por base la población para igualar con respecto a ella las grandes secciones en que se ha de dividir al país parece a primera vista lo más conveniente, pero esta base tan recomendada por Humboldt, es inadmisible en un país como lo es México, cuya población se encontraba dividida en forma desigual y desproporcionada.

Los escritos de De la Rosa sobre administración pública hablaban acerca de todas las necesidades objetivas de la nación de las cuales debe considerar permanentemente una buena administración del Estado.

La obra de De la Rosa es una brillante aportación para el bienestar de una nación ya que le importa principalmente el beneficio de toda comunidad y el progreso en general.

En ella, vemos la triste situación de México en épocas pasadas. También observamos rasgos que aún persisten y que no se han eliminado, pero la idea está presente y es en lo que De la Rosa hace mucho énfasis.

Es labor de personas capaces con experiencia rebatir los problemas existentes y hacer caso de las exigencias de una sociedad creciente.

También, es urgente como lo señala el autor, la redistribución de la población y la desconcentración y eliminación de los grandes conglomerados que atraen los problemas y los vicios.

Es sobresaliente el trabajo de De la Rosa y la obra deja huella en el camino hacia la superación y el bienestar de un país. Queda en manos de gente preparada tomar las herramientas necesarias para actuar a favor de los cambios.

La obra de De la Rosa es digna de tomarse en cuenta en pro de la cultura y el bienestar.

## BIBLIOGRAFÍA

*Apuntes sobre el escritor Luis de la Rosa* Instituto Nacional de Administración Pública, (INAP), s/f, s/p.

Guerrero Orozco, Omar, *Introducción a la Administración Pública*, México, Editorial Harla, 1985.

*Diccionario Porrúa*, México, Editorial Porrúa, 1980.

*Enciclopedia Quillet*, Tomo 6 y 7, México, s/e, 1969.

*Enciclopedia de México*, Tomo R-Z, México, s/e, 1960.

*Enciclopedia Salvat*, Tomo 11, México, Salvat Editores, 1970.

# LUCAS ALAMÁN CREADOR DE INSTITUCIONES

*José Chanes Nieto

Sumario: I. Trascendencia. II. Paradojas. III. Obras. IV. Reforma de las instituciones. 1. Diagnóstico. 2. Medidas. 3. Programa de reforma. A) Ministerio de Guerra. B) Ministerio de Hacienda. C) Ministerio de lo Exterior. D) Ministerio de lo Interior. 4. Obstáculos para la reforma. 5. El municipio. 6. Otras aportaciones administrativas. Bibliografía.

## I. TRASCENDENCIA

> *"La vida de los hombres públicos interesa por los grandes negocios en que intervienen y los acontecimientos en que tuvieron parte, hallándose ligada con la historia de las naciones a cuyo principio, progreso, trastornos, o ruinas contribuyen". "Examinemos en la historia de nuestros errores las causas que nos han hecho cometerlos; séanos útil la experiencia de lo pasado, y busquemos con esta luz el camino para conducirnos con mejor acierto en lo venidero, reformando las actuales instituciones, teniendo para esto a la vista lo que en ellas haya bueno y conveniente, y variando todo lo que... es impracticable, defectuoso, débil o perjudicial".*
>
> Lucas Alamán

El título *Lucas Alamán Creador de Instituciones* refleja la trascendencia del pensamiento y de las aportaciones de Lucas Alamán a la administración pública.

Los estudios y referencias del autor de las *Disertaciones sobre la historia de la República Mexicana*[1] han sido hechos por partidarios u opositores en su mayoría, en consecuencia, la figura del guanajuatense continúa siendo polémica y por las interpretaciones dominantes sobre su ideario, su trayectoria sería la del conservadurismo, a pesar, contribuyó al debate, de haber sido creador, trascendental creador, de concepciones e instituciones administrativas, además de estudios indispensables para conocer nuestra historia.

---

* Profesor de la Universidad Autónoma del Estado de México.

[1] Alamán, Lucas, *Disertaciones sobre la Historia de la República Mexica*na, desde la época de la conquista que los españoles hicieron a fines del siglo XV de las islas y Continente Americano hasta la Independencia, 3 ts., 2ª. ed., Editorial Jus, S.A., México, 1969.

El propósito de *Lucas Alamán: Creador de Instituciones* es presentar sus ideas fundacionales y participación en la administración nacional desde que ocupa el cargo de Secretario de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Exteriores e Interiores en 1823 hasta que muere en 1853 a pocos días de haber dejado la titularidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Lucas Alamán es uno de los personajes polémicos por excelencia de nuestra historia. Agustín de Iturbide, Lorenzo de Zavala, Antonio López de Santa Anna, Ignacio Comonfort, Maximiliano, Porfirio Díaz, José Yves Limantour, José Vasconcelos, en tantos puntos seguidor y propagador del pensamiento alamanista, para no mencionar a otros recientes, comparten con Alamán juicios que van de la diatriba al elogio desmedido, en pocas ocasiones aparece el equilibrio y la fundamentación, el maniqueísmo los guía y la incomprensión ha sido el resultado. Los hechos seleccionados para emitirlas son aquellos que comprueban el prejuicio, ignorando los que lo contraríen. Las más de las veces sobre el análisis sereno privan el denuesto o la apología. Los comentarios, más que análisis, primordialmente se limitan a encomiarlos o deturparlos, con apoyo en la imagen que sus autores se formaron o bien han recibido sobre ellos, tal es el caso del autor que nos ocupa.

En efecto, como lo precisa de Valle-Arizpe, "Don Lucas Alamán es el historiador a quien más se vilipendia y hostiga. Si no está conforme con los procederes de un héroe y demuestra los daños que ocasionó, se le incrimina de apasionado, de falaz; y si le hace justicia, entonces se asegura que le ha escatimado elogios, que no le ha hecho todas las grandes alabanzas que merecía hacerlo. Los que con más rigor atacan a don Lucas Alamán son los que no lo han leído".[2] En el mismo sentido se pronuncia Alfonso Noriega al afirmar que hombres como Lucas Alamán han sido objeto, al mismo tiempo, de tanta admiración y tanto encono.[3]

Reconozco que toda reflexión sobre Alamán es una tarea amplia y difícil, al abundar en aspectos pintorescos, la importación de camellos o el ocultamiento de los restos de Hernán Cortés, y momentos patéticos, su persecución por la muerte de Vicente Guerrero o el ser testigo, observador con un "anteojo", de la invasión

---

[2] Valle-Arizpe, Artemio de, *Historia de la Ciudad de México según el relato de sus cronistas,* Editorial Jus, S. A., México, 1977, p. 187.

[3] Noriega, Alfonso, *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano,* t. I, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, p. 65.

estadounidense, del desmembramiento del país, que había tratado de prevenir años antes sin ser escuchado, al igual que en éxitos y fracasos, tal es el caso de sus múltiples tentativas como empresario, como también en innovaciones y anacronismos, añoranza de las instituciones novohispanas, continuidad y ruptura, esperanzas colmadas e insatisfechas, reconocimientos y desaprobación de sus actos y escritos.

El análisis se dificulta al representar Alamán en la creencia dominante un pasado que está presente, –algunas actitudes del clero lo ponen de relieve al tener resonancias decimonónicas–, un pretérito que se perpetúa o que se pretende prolongar, revivir o restaurar, como ocurre con el programa de Limantour, que tiene repercusiones alamanistas, y que continuamos escuchando como paradigma: "El programa de realización inmediata comprendía…, para levantar la situación económica… por una parte, la ingrata labor de aumentar en muy fuerte proporción los impuestos, reduciendo al propio tiempo los gastos al mínimo posible, y por la otra, la no menos desagradable empresa de desenmarañar y poner en vía de pago nuestra interminable deuda, nacional (y cuidar) por parejo de moralizar el personal y los procedimientos administrativos,… perseguir el fraude y destruir las corruptelas…".[4]

El programa inmediato de reordenación económica de quien, al decir de José Alvarado, "influyó decisivamente sobre muchos secretarios de Hacienda revolucionarios y todavía no ha sido definitivamente expulsada (su sombra) de los despachos donde se decide la política hacendaria del país",[5] implicó austeridad en el gasto, ordenación de la deuda pública, la externa principalmente, incremento de la carga fiscal de los causantes y combate a la corrupción.

Aspectos a los que se refirió Lucas Alamán al redactar la exposición de los diputados de las provincias de ultramar presentada en 1821 ante las cortes, pugnando por "la inmediata responsabilidad de los funcionarios públicos, por los abusos que cometan en el ejercicio de su autoridad" y al insistir en múltiples ocasiones en que "nada puede hacerse sin orden y economía", así como al poner de relieve que "una sola ha sido la rutina que el gobierno ha seguido… arreglar las oficinas, suprimir empleados

---

[4] Limantour, José Yves, *Apuntes sobre mi vida pública* (1892-1911), Editorial Porrúa, S.A. México, 1965, p. 38.

[5] Alvarado, José. *El extraño caso de la Secretaría de Hacienda, Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. 5, núm. 1, México, enero-marzo de 1955, incluido en "Luces de la Ciudad", Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, 1978, p. 325.

innecesarios o ineptos y crear un sistema de hacienda fundado en diversas bases y … establecido sobre un arreglo de la deuda nacional… El gobierno entre tanto sin tener meditado plan alguno…, fluctuando entre las ideas según la variación frecuente de los ministros del ramo, ha dejado pasar el tiempo sin fijar un sistema o al menos sin darlo a conocer,…". Limantour fija un sistema y lo publicita, llegando a ser para muchos un modelo hasta nuestros días.

Alamán elaboró *La liquidación general de la deuda exterior de la República Mexicana hasta el fin de diciembre de 1841. Precedida de la relación histórica de los préstamos de que procede, y de las diversas modificaciones que han tenido hasta la formación del Fondo consolidado, con un resumen de todos los puntos que han quedado pendientes y requieren resolución del Supremo gobierno.* El contenido de esta investigación es el siguiente: Préstamo contratado con la casa de B. A. Goldschmidt y la Compañía, y otros anteriores que se pagaron con los fondos producidos por éste. Préstamo de Barclay, Herring, Richadrson y Compañía. Capitalización de dividendos en 1931. Formación del Fondo consolidado al cinco por ciento. Liquidación de la deuda extranjera de la República mexicana. Oficio del Excmo. Sr. Ministro de Hacienda, encargado, a don Lucas Alamán la liquidación de la deuda extranjera de la República. Informe hecho por D. Lucas Alamán al Sr. Ministro de Hacienda, acompañando la liquidación de la deuda extranjera, y dando razón del orden que siguió en la operación.[6]

## II. PARADOJAS

Las características de Alamán coadyuvan a las interpretaciones y opiniones discrepantes que sobre él se han vertido. No obstante, existen coincidencias, aun sus enemigos reconocen su amplia cultura, dominio de idiomas, excepcional talento que le permitió ser un creador de instituciones, como lo calificó Carlos Pereyra, impulsor de la revolución industrial y de caminos de renovación para la hacienda agrícola. José C. Valadés, señala que Alamán "sueña la grandeza de su país" y para realizar este anhelo "en el gobierno querrá ensayar nuevos sistemas inspirados

[6] Alamán, Lucas, *La liquidación general de la deuda exterior de la República Mexicana hasta el fin de diciembre de 1841. Precedida de la relación histórica de los préstamos de que procede, y de las diversas modificaciones que han tenido hasta la formación del Fondo consolidado, con un resumen de todos los puntos que han quedado pendientes y requieren resolución del Supremo gobierno,* Imprenta de I. Cumplido, México, 1845.

en la liberación inglesa; en la minería pretenderá la formación de poderosos empresarios como en Alemania;[7] en la agricultura intentará la transformación de la hacienda y en la industria el desarrollo del maquinismo".[8]

Las paradojas alamanistas se revelan en todos los aspectos de su vida. Es polémico y fue polemista, especialmente tratándose, de la participación ciudadana y el papel y la forma de gobierno. Desconfía de las elecciones, pero establece multas para las personas que no voten, buscando desarrollar la responsabilidad cívica. Se manifiesta partidario de un gobierno fuerte, director de la economía, y contrario a la concesión de facultades extraordinarias al ejecutivo nacional. Ha sido considerado, por algunos autores, como Jorge Gurría Lacroix,[9] impulsor de la monarquía e inspirador del partido conservador, otros aseguran lo contrario, como José M. Bassoco, en la biografía necrológica del nacido el 18 de octubre de 1792 y fallecido el 2 de junio de 1853, publicada en el último año citado, al destacar, "por el conocimiento que de sus ideas tuvimos, que tan difícil creía el establecer aquí una monarquía como una verdadera república, y que consideraba a su patria condenada a ser el teatro y la víctima de las miserables oligarquías que se han disputado, y quién sabe por cuánto tiempo más se disputarán su dominio. En esta persuasión, a lo que evidentemente tendía Alamán era a un gobierno fuerte y central que, hermanando la libertad con el orden, pudiese administrar bien a una república que carece de los elementos indispensables para ser gobernada, popularmente".[10]

Al respecto Valadés sostiene: "México no quería tomarse la molestia de pensar; todo lo creía resuelto por la gracia de la independencia… Sólo Alamán comprendía que lejos de la realidad vivía su patria. Y esa realidad alamanista no era el aprendizaje del dominio del hombre por el hombre: era la realidad económica sobre la que forjaba el porvenir a México. Lástima solamente que…

---

[7] Alamán, Lucas, *Ensayo sobre las causas de la decadencia de la minería en Nueva España,* 1821.

[8] Valadés, José C., Alamán: estadista e historiador, Primeras reimpresión, de la edición de 1938, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1977, p. 117.

[9] Gurría Lacroix, Jorge, "Las ideas monárquicas de don Lucas Alamán", en *Trabajos sobre Historia Mexicana*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1964, pp. 91 y ss.

[10] Bassoco, José M., "Biografía Necrológica de Lucas Alamán (1853)", en *Obras de Lucas Alamán, Documentos Diversos (Inéditos y muy raros*), t. I, Editorial Jus, S.A., México, 1945, p. 52.

pretendiese insistir en la tarea directiva del Estado en la economía nacional".[11]

Temeroso del Estado Federal, don Lucas es partidario de fortalecer el municipio; promotor de la industrialización del país y empresario fracasado; historiador y personaje de la historia; devoto católico e investigado por la inquisición; defensor de la integridad e independencia de México frente a los Estados Unidos e impulsor de la participación de capitalistas extranjeros en la economía, lo primero hace que Poinsett informe al gobierno norteamericano, cuando sale el guanajuatense del gabinete de Guadalupe Victoria, "que el partido norteamericano ha substituido en el poder al partido británico".

Alamán es considerado conservador del orden político y progresista en lo económico por algunos autores; en esta materia, la económica, asevera que "un pueblo no debe tener a la mira depender de otro para nada en lo que es indispensable para subsistir". Daniel Cosío Villegas, sin referirse directamente a don Lucas, apunta que avanzar por el sendero económico "habría requerido la paz y el orden, y éstos, a su vez, conservar las instituciones, las ideas y hasta los hombres heredados de España...".[12]

El defensor de la propiedad privada es autor del proyecto de Ley de Repartimiento de Parcialidades, que concedía a los campesinos el derecho de reclamar tierras que les habían sido arrebatadas por las haciendas en el Estado de México. Propone en la Península de California "la distribución de tierras a los indios reducidos, prestándoles del fondo de misiones los auxilios necesarios para cultivarlas", de conformidad con la "Memoria de 1823". Crítico de Hidalgo por no indemnizar a los dueños de esclavos que liberó, obliga a introducir una cláusula en el tratado de comercio con Estados Unidos, por la cual los esclavos procedentes de ese país que se refugiaran en territorio mexicano serían libres y no podrían ser extraditados por el país de la esclavitud; principios recogidos por la Constitución de 1917.

Abelardo Villegas irrumpe en la controversia y concluye que "la lucha entre conservadores y liberales es... más que una lucha de principios un conflicto clasista. Los ideólogos... identificaban sus intereses de partido o de clase con los intereses de la nación... Alamán no ve ninguna contradicción en desear, como

---

[11] Valadés, *op. cit.*, p. 220.

[12] Krauze, Enrique (compilador), *Daniel Cosío Villegas. El Historiador Liberal,* Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p. 29.

él dice, el bien de la patria y referirse a las clases populares de la independencia como la `hez del pueblo´. Eran los intereses de esta parte de la sociedad, `propietaria´, `sensata´ y `distinguida´, los que él defendía, creyendo con ello defender el bien de la patria. Esto explica en buena medida porque Alamán no es partidario de los cambios bruscos y repentinos: el criollo privilegiado no los necesita. Y por otra parte… encuentra que las doctrinas del liberalismo pueden servir como punto de apoyo a sus intereses".[13]

No obstante, Alamán crea instituciones, organiza, fomenta, escribe e influye la historia del país; respecto a los acontecimientos que la conforman, expresa conceptos que son aplicables al propio Alamán. "En México, sostiene, no han podido tratarse hasta ahora libremente estas materias, pues durante el dominio español no podían escribirse más que loores de la autoridad existente; y cuando ésta cayó, pasando las cosas al extremo opuesto, como sucede siempre en las oscilaciones políticas, el único objeto de casi todos los escritores ha sido deprimir el poder que existió, sacar a la luz todos los males que pudo causar, ocultar o disminuir los bienes que hizo, y empleando estas declamaciones como un arma permitida, durante la guerra, servirse de la odiosidad que ellos causaban como medio muy oportuno de defensa. De aquí ha resultado tal confusión y extravío en las ideas, que hoy es ya necesario hacer conocer a los más de los habitantes de la República, y esto aun a hombres que por su instrucción en otras líneas, no debieran haber participado de los errores del vulgo, qué cosa es y ha sido la nación de la que forman parte; conocimiento necesario, pues que los errores a que ha inducido el perderlo de vista, han sido ya causa de grandes males y pudieran serlo todavía de otros mayores. Hoy que las pasiones han calmado, que se deja escuchar ya la voz tranquila de la razón, ha llegado la época de examinar libremente estas cuestiones y de juzgar con imparcialidad de todos los sucesos de nuestra historia, desde la conquista hasta la independencia, sin poder pasar todavía más adelante, pues para el período muy importante que comprende desde la Independencia hasta nuestros días, existen aún los mismos inconvenientes que antes había para hablar de la época del gobierno español: todavía el fuego de las pasiones se halla encubierto bajo una ceniza engañadora, y así es menester dejar esta parte de nuestra historia para que de ella se ocupen los escritores de la siguiente generación, contentándonos

---

[13] Villegas, Abelardo, *La filosofía en la Historia Política de México*, Colección Pormaca, núm. 27, Editorial Pormaca, S. A. de C. V., México, 1966, p. 105.

con prepararles acopio de hechos bien averiguados sobre los que puedan fundar su juicio".[14]

Alamán en 1823 fue consignado a una comisión especial del poder legislativo, por considerar los diputados que estaba excediéndose en sus atribuciones y pretendía manejar los intereses nacionales al margen del Congreso. Se defendió el 1 de septiembre y, entre otros argumentos, indicó que "para proceder liberalmente con un gobierno…, se le debe apoyar mientras existe, quitarle si se le juzga malo; pero de ninguna manera debilitarlo". La comisión especial rindió un dictamen, exonerándolo, que fue aprobado unánimemente en la sesión del 14 del mismo mes.

En 1825, el 29 de septiembre, el senador Cañedo acusó a Alamán de haber violado "escandalosamente las principales bases de la Constitución federal". La acusación no prosperó. El también senador Eustaquio Fernández presentó nuevos cargos, desechados por mayoría, al resolverse que "no ha lugar a responsabilidad". Miguel Cavaleri presentó ante el Senado una tercera acusación, quejándose que Don Lucas no le había resuelto un negocio; la Cámara, por lo infundado del cargo, no le dio curso.

La acusación más importante contra el guanajuatense fue en 1833. El 6 de abril el diputado José Antonio Barragán la presentó en contra también de los ex ministros José Antonio Facio, Rafael Mangino y José Ignacio Espinosa. Admitida por la Cámara de Diputados se turnó a la sección del gran jurado. El 24, erigida la Cámara en gran jurado, absolvió a Mangino y Espinosa y resolvió que había lugar "a la formación de causa contra el ex ministro de Relaciones don Lucas Alamán" y contra Facio.

"Aprobado por el gran jurado que había lugar a la formación de causa contra Alamán, túrnese la causa a la Suprema Corte de Justicia; y el vicepresidente Gómez Farías, mientras giraba órdenes a las autoridades políticas de los estados para que buscasen y aprehendiesen a Alamán,… destituyó a los magistrados de la Suprema Corte… e integró el Tribunal con personas adictas a sus miras".[15] En la Defensa del ex-Ministro de Relaciones D. Lucas Alamán escrita por él mismo, se contienen sus argumentos para destruir la acusación y justificar la administración durante el período en que colaboró con Bustamante.

---

[14] Alamán, Lucas, *Obras de D. Lucas Alamán. Documentos diversos (Inéditos y muy raros)*, t. I, Editorial Jus, S.A., México, 1945, p. 27.

[15] Valadés, *op. cit.,* pp. 326 y 327.

Antonio López de Santa Anna, el 28 de julio de 1834 acordó "suspender todas las órdenes, de cualquier autoridad que hayan procedido, dadas para la aprehensión del ex ministro D. Lucas Alamán; y que la Corte de Justicia que hoy funciona, y cuya competencia constitucional desconoce el acusado, cese en sus procedimientos contra él, quedando dicho ex ministro obligado a presentarse para la conclusión de su causa…".

El 27 de diciembre de 1834, Carlos María de Bustamante defiende a Alamán ante la Suprema Corte y le pide resuelva que éste "no tuvo influjo directo ni indirecto en la muerte del general Guerrero". Bustamante concluye su defensa diciendo que "como hombre agradecido a los que sirvieron con honor a mi Patria y para que sirva de estímulo a algunos de los que me escuchan, para que lo imiten, recuerdo… sus importantes servicios… la protección que dispensó a las ciencias, a las artes, al comercio, a la agricultura y a todos los ramos en que se vincula la felicidad de una nación. ¡Ah si sus grandes proyectos se hubieran realizado, cuántas infelices familias tendrían una ocupación, honesta que enjuagara las lágrimas que les hace derramar la miseria!".

El 17 de marzo de 1835 la Corte absolvió a Lucas Alamán.

Ha llegado el momento de evaluar a Lucas Alamán o al menos de acopiar hechos para fundar un juicio. Arturo Arnáiz y Freg recomienda "en la tarea de descifrar a uno de los hombres más enmarañados que han vivido por estas latitudes, (hay que seguir) el consejo que él mismo diera hablando de Morelos: `su historia no puede escribirse con más exactitud que tomándola de él mismo´."[16]

## III. OBRAS

En 1834 Alamán resume su vida: "Mis primeros años no se pasaron en el abandono y la disipación, sino en estudios y viajes que más de una vez han sido útiles a mi patria, y cuando la provincia de mi nacimiento me hizo entrar en la carrera pública nombrándome diputado a las cortes de Madrid en 1820 y 21, todos mis esfuerzos se dirigieron a corresponder dignamente a esta confianza. Propuse y obtuve en aquel congreso la rebaja de derechos de la plata y oro que se extrae de las minas;… y la minería disfruta todavía ese beneficio. Mis compañeros de la diputación de la América entera me hicieron

[16] Arnáiz y Freg, Arturo, "Prólogo". en Lucas Alamán. *Semblanzas e Ideario, Biblioteca del Estudiante Universitario,* núm. 8, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1939, p. XXXV.

el honor de encargarme, en unión del general Michelena, el redactar una exposición a las cortes, en que... se demostrase la posibilidad de practicar la Constitución española con respecto a estos países, y la necesidad de darles una particular, que desde entonces les habría hecho independientes... Otros escritos míos impresos en el mismo Madrid, sostuvieron la independencia absoluta...

"Regreso en seguida a mi patria, y honrado por el poder ejecutivo con el ministerio de relaciones en 1823, me dedico no sólo al despacho ordinario de los negocios que las circunstancias hacían bien laborioso, sino que mi deseo de organizar y fomentar todo lo que podría contribuir al esplendor nacional, se manifiesta creando el museo, formando el archivo nacional, establecimientos a que se debe la conservación de monumentos preciosos de la historia y de todos los papeles del gobierno, en que había el mayor desorden y extravío, y por último, haciendo se decretasen fondos para la subsistencia de la academia de bellas artes, que por su falta estaba a punto de cerrarse. Me retiro de los negocios públicos, y en los privados de mi encargo obro también en cuanto me es posible con relación al bien general: entre ellos era a mi cuidado el Hospital de Jesús. Duplico en él el número de camas que había para la asistencia de los pobres enfermos... No menos apegado a la verdadera y sólida instrucción, mis amistades privadas con sabios respetables de Francia, procuraron al colegio de la misma ciudad (de Guanajuato) la colección más perfecta de máquinas que hay en la República para la enseñanza de las ciencias exactas.

"Vuelvo al ministerio bien a mi pesar, en 1830: el transcurso del tiempo y la meditación más madura con la edad, me habían hecho de antemano fijar la atención en varios puntos esenciales para la prosperidad pública, y me dedico entonces a desarrollarlos. Mis primeros pasos tienen por objeto el restablecimiento, del crédito en los países extranjeros, cosa tan esencial al buen concepto y lustre de la nación...

"El descuido que en las administraciones anteriores había acerca de las obras del desagüe, la habían reducido a un estado ruinoso, y la capital estaba en peligro inminente de una inundación: emprendo con el mayor empeño su reparo... Y propongo al congreso el establecimiento de una dirección, de (los trabajos del Desagüe de la Ciudad de México) y que se continúen hasta verificar el desagüe directo de que tan gran beneficio resultaría a todo el Valle de México. Persuadido que era posible formar un sistema regularizado de instrucción pública con sólo los elementos que aislados existían, lo promoví en el congreso, y mis trabajos

en el particular han sido la base de lo que después se ha hecho, aunque sin mentar mi nombre... El museo que había creado en la primera época que serví al ministerio, y la academia que había sostenido, eran objeto del mayor interés para mí, y guiado por el interés de fomentarlos, obtuve que se les consignase el edificio de la Inquisición, que después un gobierno que se ha llamado liberal, porque en el vocabulario de la revolución todas las palabras significan lo contrario de lo que suenan, restituyó a su antiguo uso encerrando las víctimas del despotismo en el lugar que estaba destinado a ser la mansión de las ciencias y las artes. El fondo piadoso de las Californias había sido eternamente descuidado,... yo arreglé su administración y las misiones empezaron a percibir auxilios de que habían carecido muchos años. La industria nacional necesitaba un impulso, y yo se lo di, proponiendo al congreso la erección del Banco de Avío y cuidando muy escrupulosamente las funciones de éste: por mi empeño y eficacia se levantaban al mismo tiempo una fundición de fierro en el valle de los Amilpas, tres fábricas de algodón en Tlalpan, Puebla y Celaya, y una de paños en Querétaro. Las máquinas y los artesanos se hallaban en muchas partes de la República, y el resto de aquellas construidas ya se disponía para remitirse de los Estados Unidos. También estaban próximas a venir dos fábricas de papel, y varios telares para medias con un maestro de esa arte habían llegado a México. De la Francia se había hecho trasladar un número considerable de ovejas merinas y cabras del Tíbet, estando contratada la conducción de camellos de África e igualmente se tenían remitidos fondos al Perú para traer las especies de ganados propias de aquel país, y que se propagarían en facilidad y provecho en éste. Se comenzaba a formar crías de gusanos de seda; se fomentaba el plantío de moreras; varias plantas nuevas útiles habían venido y otras estaban mandadas a traer, y el fomento que se había dado al ramo de la cera hacía multiplicar las colmenas en muchas partes... Yo me esforzaba así en crear ramos productivos que pudiesen balancear en la riqueza pública la decadencia que me parece inevitable de la minería, en lo que no veo que nadie piense... Para fomento de estas nuevas artes y mejora de la agricultura yo había establecido un periódico enteramente consagrado a esos objetos, y se publicaba además una obra clásica en la materia, estándose recogiendo noticias para un tratado de agricultura exclusivamente mexicana. Ni solo los ramos de utilidad fijaron mi atención: ésta se dedicó también a aquellos que son el adorno del espíritu o que procuran un recreo digno de la civilización de una gran capital.

Para lo primero cuidé de que se escribiese un periódico puramente literario, destinado a despertar el gusto de las antigüedades, de la buena literatura y de las ciencias; y para lo segundo procuré el establecimiento de un teatro en la capital tal como nunca lo había habido en este país, y que todavía en parte se conserva. Tal ha sido la serie de ocupaciones del tiempo de mi ministerio…

"Nadie podrá ver sin duda un mal corazón, un designio de dañar en estos trabajos que han tenido por objeto la prosperidad y engrandecimiento de la república… Habré podido, arrastrado por teorías, cometer errores, caer en equivocaciones, pero ¿quién está libre de padecerlas, sobre todo en un gobierno nuevo, luchando siempre con revoluciones, y caminando sobre un terreno movedizo y por todas partes minado por las facciones? ¿Han estado exentos de ellas los que me acusan? y ¿tienen para disculparlas iguales servicios, méritos tan efectivos, títulos tan suficientes para merecer la indulgencia nacional? Permítaseme dudarlo, mientras yo no vea otras obras de sus manos que ruinas, proscripciones y desolación".[17] Además de los hechos anteriores, en las cortes "Alamán participa en la discusiones sobre la Ley de instrucción pública y propone el establecimiento de escuelas prácticas para la enseñanza de la minería en Zacatecas y Guanajuato, así como pide que los establecimientos literarios queden autorizados para establecer cátedras de botánica y de anatomía. Expone también la necesidad de que en la universidades americanas sean enseñadas las lenguas indígenas; y logra se aprueben las fundaciones de una universidad en Guanajuato y de dos escuelas: una de agricultura en Celaya y otra de comercio en la Ciudad de México".[18]

"La fruta de China, mango, plátanos distintos de los del país y otras muchas plantas curiosas y útiles de Asia, la yerba quina… una colonia de gallinas de Guinea… y un lindísimo faisán de la China", según sus palabras, fueron traídos a México por el autor de Historia de la Dominación Española en México.[19]

El 16 de abril de 1823 comenzó sus funciones como secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores

---

[17] Alamán, Lucas, del *ex-ministro de Relaciones. D. Lucas Alamán escrita por él mismo,* Imprenta de Galván a cargo de Mariano Arévalo, México, 1834, pp. 100 y ss.

[18] Valadés, *op. cit.*, p. 118.

[19] Alamán, Lucas, "Historia de la Dominación Española en México", en *Diccionario Universal de Historia y Geografía*, t. V, Imprenta de F. Escalante y Cía. y Librería de Andrade, México, 1854, pp. 864 a 899.

expidiendo el decreto que creaba la milicia nacional. Alamán se enfrentaba a todos los problemas que surgían al igual que los que él se planteaba, sin tener el mandato ejecutivo que recaía en un principio en Nicolás Bravo, Celestino Negrete y Mariano Michelena en seguida de Vicente Guerrero, José Miguel Domínguez y José Mariano Michelena, después por Bravo, Guerrero y Domínguez, posteriormente, por Guadalupe Victoria, Guerrero y Domínguez y finalmente por Victoria, Bravo y Domínguez. Señaló el peligro de que Texas fuese desmembrado de la República y propuso al Congreso se restringiese, la entrada de colonos. Aplicó el principio de autodeterminación de los pueblos al presentar al poder legislativo el siguiente acuerdo: "Que siendo libre el pueblo de Guatemala para constituirse de la manera que le sea más conveniente a sus intereses y que crea más propia promover su felicidad, se retiren de su territorio las tropas mexicanas…".

En materia internacional, promovió el panamericanismo, "para entrar en este pacto de unión, liga y confederación perpetua". Para él el tratado con Colombia es "la base del pacto verdadero de familia que hará una sola de todos los americanos unidos para defender su independencia y libertad y para fomentar su comercio y mutuos intereses".

En agosto de 1823, de acuerdo con la iniciativa de Tadeo Ortiz de Ayala,[20] elaboró un proyecto para la colonización y creación del territorio del Istmo de Tehuantepec, recordando al enviarlo al Congreso la necesidad de expedir una ley de colonización pues "las graves causas y motivos que la reclaman… se hacen mayores; cada día aumentan las pretensiones de contratistas que solicitan terrenos y cada día el número de familias que se establecen en Texas, sin regla ni orden conocidos, sin poderse evitar esto ni corregir ya tal abuso". Así mismo llama la atención sobre el abandono de las Californias y de Texas.

Reorganiza el jardín botánico, establece un museo de antigüedades, funda el Archivo General de la Nación y el primer gabinete de lectura y propaga la vacuna. El 7 de enero de 1824 acordó el establecimiento de una sociedad filarmónica e intervino en su reglamentación y en la donación de un edificio para ella

---

[20] Chanes Nieto, José, *Uno de los primeros teóricos del México Independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala,* Cuadernos del Centro de Investigaciones en Administración Pública, Serie Histórica, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, pp. 65 y ss.

e intentó aprovechar para uso público el edificio de la extinta inquisición.

Al formar parte del gabinete de Bustamante, que el Dr. José María Luis Mora ha llamado "ministerio Alamán", después de haber formado parte del Poder Ejecutivo, asociado con los generales Luis Quintanar y Pedro Vélez, se propuso restablecer la tranquilidad y la confianza públicas.

En la Memoria de 1830 examina las relaciones exteriores, la miseria del erario, las sociedades secretas, los instigadores de revoluciones, la libertad de imprenta, las condiciones de la agricultura, de la industria, de la minería y anuncia su propósito de mejorar la instrucción pública.[21]

Encaminó sus esfuerzos a la industrialización del país, que considera sólo tendrá vida propia en la medida en que convierta sus materias primas en artículos manufacturados; logró que la vigésima parte de los derechos de importación que causasen las telas de algodón se destinaran "al fomento de los tejidos de algodón comprando máquinas y telares, asignando pequeños fondos de habilitación, y todo lo demás que crea oportuno el gobierno, quien repartirá estos auxilios a los estados que tengan esta clase de industria". Procura el progreso de los ingenios azucareros, solicita nueva maquinaria para la refinación e invita a los hacendados del Estado de México para que vean si es posible introducir esa maquinaria.

El 5 de julio de 1830 envió a la Cámara de Diputados el proyecto para el establecimiento del Banco de Avío, que aprobado, entró en vigor el 1 de agosto de 1830. Contrató la compra de telares modernos con una empresa de Estados Unidos y también con fondos del Banco de Avío ordenó la adquisición de máquinas para hilar, limpiar y moler trigo y para despepitar algodón, y de arados para tiro de caballos; pidió al representante mexicano en Francia el envío de abonos agrícolas, semillas para huertos y jardines, moreras y árboles para bosques. Asimismo, solicitó el envió de obras que sirviesen para divulgar las técnicas más avanzadas para la agricultura.

Introduce la semilla de césped, encarga castaños y plátanos para el adorno de la Ciudad de México, en la que fomenta el teatro,

---

[21] Alamán, Lucas, "Memoria de la secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, leída por el secretario del ramo en la Cámara de Diputados el día 12 de febrero de 1830. Y en la de Senadores el día 13 del mismo", en *Obras de D. Lucas Alamán.* Documentos Diversos (Inéditos y muy raros), Editorial Jus, México, 1945, pp. 165 y ss.

destinando veinte mil pesos para ese objeto. Dotó a la capital de la República de una escuela de artes y oficios, además de dos fábricas.

El patrimonio cultural de la nación recibió atención especial por parte de Alamán. Pretendió organizar el primer viaje científico para "reconocer y dibujar las antigüedades del Estado de Oaxaca". En cambio, fundó en 1831 "un establecimiento científico que comprende los tres ramos que siguen: antigüedades, productos de industria, historia nacional y jardín botánico". En 1825 había comunicado al rector de la Universidad "que con las antigüedades que se han extraído de la isla de Sacrificios y otras que existen en esta capital, se forme un Museo Nacional, y que a este fin se destine uno de los salones de esa Universidad".

En la Memoria de 1832 hace hincapié en la necesidad de preservar y estudiar los monumentos antiguos, "su examen conduciría, sin duda, al descubrimiento de grandes verdades históricas que decidirán cuestiones del mayor interés acerca de la antigüedad de la primera población de América".

Los esfuerzos para proteger los monumentos nacionales e impedir su derrumbe, por dueños ciegos o ambiciosos, de edificios antiguos, obligándolos a su restauración, evitar el saqueo de joyas arqueológicas y vigilar la exportación de pinturas tienen su punto de partida en el decreto del 14 de marzo de 1832 promulgado por Anastasio Bustamante y refrendado por Lucas Alamán. En el artículo primero dispuso que "el supremo gobierno de la federación, como protector de los establecimientos científicos, goza del derecho de preferencia por el tanto para comprar las bellas producciones de artes y ciencias que se descubran en terrenos de los particulares, en concurrencia de otros compradores". El numeral segundo expresa que "está facultado para impedir que se extraigan de la República las mismas producciones que existan o se descubran, y sean necesarias para el fomento de las artes y ciencias, pagándolas a sus dueños".

Promueve el establecimiento en el Colegio de San Juan de Letrán de la primera clase de economía política y propone la creación de un banco nacional a los cosecheros del tabaco, formando parte de su junta directiva que quedó instalada el 4 de abril de 1837.

En la fábrica de Cocolapan (Veracruz), a pedimento del prefecto de Orizaba, Manuel de Segura, establece la primera escuela para los hijos de los obreros y autoriza al obispo de Puebla para que formule los reglamentos de trabajo a fin de reducir la jornada de labores.

También elabora el plan, que acepta el gobierno, para la redención de la moneda de cobre; redacta el proyecto de Ley y el reglamento de la Dirección General de la Industria Nacional, que respondía por sus actos al Ejecutivo de la nación y ante los empresarios; presenta el dictamen para que se derogue la concesión para la apertura de una vía interoceánica en la que hay intereses norteamericanos; pensó organizar un instituto histórico y propuso la adopción del sistema métrico decimal.

La industrialización, reconoce, es una tarea ardua: "crear una industria fabril desde sus principios, en un país donde nunca ha existido, o en que ha sido casi del todo arruinada, es la empresa más grande y de más difícil ejecución que puede acometerse. ¡Cuántos conocimientos se necesita reunir, cuántas preocupaciones es preciso vencer, cuántos intereses es indispensable chocar!".

Para realizar su proyecto a finales de 1840 se reunieron en la Ciudad de México los empresarios y constituyeron la Junta de Fomento de la Industria. El año siguiente desarrolla sus funciones: "Los esfuerzos de individuos aislados, aun cuando cuentan con los del gobierno, no han sido bastantes en otras naciones para el fomento de la industria, mientras que ellos mismos por medio de asociaciones permanentes, no han ejercido una vigilancia general saludable, y con ella han frustrado los golpes de los intereses individuales, dando al mismo tiempo ser a los elementos de la ocupación popular... El pueblo mexicano, activo y laborioso y con genio para las artes, no los descuida por pereza, sino porque los extranjeros ocupan los mercados con la ventaja de la baratura que es efecto de la mayor práctica, del uso de la maquinaria más perfecta, y sobre todo, de la protección que las artes industriales han debido a todos los gobiernos; y si no las mejora al punto que es necesario para sostener la competencia, es porque la perfección exige por una parte el aprendizaje, que no ha merecido hasta ahora toda la atención que se necesita, porque se ha creído de menos importancia la enseñanza de las artes, que la de otros conocimientos que la moda, las preocupaciones, o el lujo ha sostenido e introducido; y por otra, porque demanda capitales que aleja este empleo el temor de la inestabilidad de las leyes protectoras de la industria, y sus violaciones en nombre de las necesidades, o por efecto de la corrupción o negligencia, alentados por la impunidad y la esperanza de lucro. Claro es, por tanto, que el camino que debe seguirse para efectuar el objeto de la industria nacional, es: primero, procurar el establecimiento de juntas aplicadas a promover sus adelantos...; segundo, que estas juntas arbitren fondos para

promover el establecimiento de escuelas de agricultura, artes y oficios, y para estimular por premios las mejoras y adelantos de todo género y los descubrimientos útiles: para formar, producir y reimprimir manuales de procedimientos industriales y hacerlos circular baratos en el pueblo laborioso; para costear con el mismo objeto las publicaciones periódicas del propio género…; tercero: formar por la unión comunicativa de todas las juntas el escudo antinatural de las leyes prohibitivas… Formado el espíritu público para defenderlo de todo género de ataques, la seguridad alentará a la empresa y con ella no recelarán ya los capitalistas emplear sus fondos en los grandes establecimientos que necesita la perfección de la industria, más tarde no pedirá para su competencia con la extranjera, el favor de las leyes prohibitivas, y generalizados los medios de subsistencia, la abundancia se derramará por todas partes con la libertad comercial que hoy si fuese ilimitada abriría abismos de miseria porque las clases pobres quedarán sin ocupación".

Para Alamán "La ruina de la industria es siempre la de la población, que crece y se aumenta en razón de los medios de subsistencia, y éstos son solamente el resultado de aquéllas. No prospera un pueblo sino por el bienestar de sus individuos, y éstos no lo tienen cuando no cuentan con los medios industriosos. Si el gobierno quiere la conservación de la paz; si desea, como lo creemos, el bien y el engrandecimiento del pueblo que le ha encomendado sus destinos, le basta el empeño diligente y constante por los progresos de la industria".

En noviembre de 1842 el presidente Nicolás Bravo invitó a Alamán para redactar el proyecto de ley y el reglamento de la Dirección General de la Industria Nacional. El 16 de diciembre Bravo "en consideración al mérito, aptitud y buenas circunstancias que concurren en don Lucas Alamán y en virtud de haber sido electo y propuesto en terna por la Junta General de la Industria Nacional", lo nombró "Director, de la Junta General directiva del ramo en esta capital por término de cuatro años".

Al desempeñar el cargo por la última vez de secretario de Relaciones Exteriores, elabora las *Bases para la Administración de la República* (22 de abril de 1853), funda el ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio y fija sus funciones, establece el Consejo de Estado y un procurador General de la Nación, reorganiza el servicio exterior, dispone la revisión de aranceles y ordena la separación inmediata del ejército de "los militares que se constituyeron prisioneros voluntarios del ejército norteamericano

en 1847" y aunque desea mantener el crédito externo reconoce que el gobierno debe redimir, antes que todo, la deuda interior, oponiéndose a la convención firmada por el gobierno mexicano con el español que reconocía la deuda anterior a la Independencia.

## IV. REFORMA DE LAS INSTITUCIONES

### 1. Diagnóstico

En su Historia de México Alamán hace un diagnóstico desalentador de la administración en 1852: "al ver en tan pocos años esta pérdida inmensa de territorios; esta ruina de la hacienda, dejando tras de sí una deuda gravosísima; este aniquilamiento de un ejército florido y valiente, sin que hayan quedado medios de defensa; y sobre todo, esta completa extinción del espíritu público que ha hecho desaparecer toda idea de carácter nacional; no hallado en México mexicanos, y contemplando a una nación que ha llegado de la infancia a la decrepitud, sin haber disfrutado más que un vislumbre de la lozanía de la edad juvenil ni dado otras señales de vida que violentas conclusiones, parece que habría razón para reconocer con el gran Bolívar, que la independencia se ha comprado a costa de todos los bienes que la América española disfrutaba,... pues lo que ha pasado en México, se ha repetido con muy ligeras y temporales excepciones en todo lo que fueron posesiones españolas, sintiéndose en México los efectos del desorden de una manera más dolorosa, por tener un vecino poderoso que ha contribuido a causarlos y ha sabido aprovecharse de ellos".[22]

Sin embargo, reconoce que "en medio de tantas causas de atraso, el país ha hecho notables progresos, no tanto debidos al impulso del gobierno, sino más bien venciendo los obstáculos que las instituciones y las dificultades políticas les han opuesto". A pesar de los progresos "no quedó otra distinción, que el dinero; buscarlo es el único fin de los esfuerzos de todos; ganarlo por cualesquiera medios se tiene por lícito...; como nadie se cree obligado a servir a su país con su fortuna, pues cuando un gobierno sin prestigio necesita en las mayores angustias de la nación auxilios pecuniarios, no encuentra más que corazones endurecidos y bolsillos cerrados, que sólo se abren con condiciones tanto más duras cuanto más

---

[22] Alamán, Lucas, *Historia de México, desde los primeros movimientos que Preparan su independencia en el año de 1808 hasta la época presente,* t. V, Imprenta de J .M. Lara, México, 1852, pp. 903 y ss.

urgente es la necesidad;... no quedando otra inversión a las grandes fortunas más que los goces materiales, obtener éstos es todo el objeto de su ambición. Por esto son infieles los empleados, por esto cometen abusos en la administración de los negocios públicos... Pero no se ha reflexionado, que siendo el egoísmo el principio fundamental de la sociedad moderna, éste no puede ser base de ninguna institución política;... que por consiguiente esa sociedad debe caer... La consecuencia que de estos antecedentes incontestables se deduce... es esta: las instituciones políticas de esta nación no son las que requiere para su prosperidad: es, pues indispensable reformarlas, y esa reforma es urgente y debe ser el asunto más importante para todo buen ciudadano".

Alamán continúa indicando que "muchos hay que desesperan que se pueda hacer nunca una reforma que satisfaga los deseos de los que la miran como necesaria, y remedie los males de la nación. Todos los caminos, dicen, se han probado, y por ninguno se ha conseguido mejorar de condición...; dícese además de algún tiempo a esta parte, que esta nación antes se nos presentaba opulentísima y las más rica del universo, es muy pobre y no puede soportar sus gastos. Mas todo esto lo único que probará será, que no se ha de repetir lo que se ha encontrado ya insuficiente; que será menester abrir nuevos caminos, y en cuanto a la pretendida pobreza de la nación, es menester contestar, que si las ideas de extraordinaria riqueza eran exageradas, no lo son menos las contrarias que ahora se hacen valer, y que como la experiencia ha demostrado, en tiempos en que la administración ha sido bien entendida y pura, las rentas han sobrado para todo lo que pueda requerir la situación del país". [23]

2. Medidas

*Diagnóstico*

Considera Alamán "que de los males que la nación mexicana sufre, los unos son efecto del curso general de las cosas y del espíritu del siglo, y éstos no son fáciles de remediar con medidas prontas pues así como el daño se ha causado lentamente, debe remediarse también poco a poco, aprovechando todos los bienes que esos mismos males han traído consigo... Otros son efecto de las instituciones, y consisten principalmente en cuanto al poder ejecutivo, en la

[23] *Ibídem*

debilidad de su acción y en la falta de protección efectiva para los ciudadanos contra los abusos de este mismo poder, que por una parte es débil para obrar conforme a la ley, y por otra absoluto para quebrantarla; en cuanto al poder legislativo, en las demasiadas facultades que ejerce y en la defectuosa composición..., es no sólo inútil sino embarazoso para el orden regular de un gobierno, que pueda llenar las necesidades de una nación; y en cuanto a los estados, en su demasiado poder y en su desproporcionada desigualdad. Estos males deben remediarse, no sólo sin chocar con aquellas inclinaciones manifestadas por el transcurso del tiempo, sino al contrario lisonjeándolas y favoreciéndolas, no pretendiendo tampoco variar todo lo que existe por un cambio absoluto, que como todos los fuertes sacudimientos, no se hace sin resistencia, sino conservando todo lo que tiene de ventajoso el actual sistema y solamente suprimiendo lo que es perjudicial y nocivo."

*Estados*

Propone una trasformación de los estados. "De estas inclinaciones que han echado hondas raíces en el espíritu público, una de las más preponderantes y que ha contribuido mucho al origen, restablecimiento y conservación del sistema federal, es la adhesión a las localidades, o lo que se llama provincialismo, la cual reducida a justos y prudentes límites, debe predecir el buen resultado, de que se administren con más cuidado los intereses particulares de cada población y de cada estado; asimismo, es a la que se debe que se haya fomentado en ellos la instrucción y que se hayan hecho algunas obras útiles de comodidad y ornato y aun de mera ostentación... resultado de aquí, que si se dividiesen ahora los actuales estados, en tantos cuantos son los departamentos o distritos que los componen, se haría una cosa muy bien recibida por todos estos departamentos, y que por sí sola con las extensas consecuencias que tendría, bastaría para salir de todas las dificultades en que la nación se halla, estableciéndose en ella un orden sencillo, simétrico, uniforme y poco costoso en todas partes ".

> "Establecido este principio, –considera el guanajuatense–, todas las funciones gubernativas son ya una consecuencia fácil y natural de él. Siendo general el sistema de hacienda, cada estado ha de administrar la suya conforme a éste, contribuyendo con la parte que se le señale para el erario nacional, y como lo restante ha de quedar en su beneficio y los gastos administrativos han de ser moderados, podrán emplearse sumas considerables

en obras públicas y en los ramos de fomento con lo que al mismo tiempo que la nación contará con lo que necesita para cubrir sus atenciones, los adelantos en todas partes serán grandes, debiendo sujetarse a un plan sistemático las obras que redunden en bien común o en el de varios estados, y todos ellos percibirán los benéficos efectos de un sistema que se dirige al bien universal, propagándose en todos las luces y el bienestar de los habitantes".

*Ejército*

Como consecuencia de esta nueva organización, propone la transformación de las fuerzas armadas. "El ejército se formará del número de cuerpos o compañías que cada estado debe levantar, vestir y armar según su población y recursos,... no debiendo ser menos de setenta mil hombres el total de fuerzas de la República, pero sin tener sobre las armas más que el número preciso para el servicio en tiempo de paz, desapareciendo las distinciones de permanentes, activos y cívicos que a veces han degenerado en rivalidades odiosas, así como también las de cuerpos interiores y guardacostas, pues cada uno será lo que requiera su localidad, volviendo a cobrar lustre y aprecio la carrera de las armas y siendo honroso el título de soldado mexicano".

*Congreso*

El poder legislativo tendría que modificarse. "El Congreso se debería componer de una cámara formada por los diputados nombrados uno por cada Estado, estableciendo por una ley las condiciones que deben tener los electores y los diputados, con lo que suprimido un grado en las elecciones, y acaso pudiendo hacerse directas tanto las de diputados como la de presidente de la República, se evitarán las intrigas que hoy hacen ilusorio el derecho electoral, y el Congreso ganaría en dignidad lo que perdiese en número de diputados, sin que por esto hubiese de proceder con menor acierto en sus deliberaciones, pues no contribuye a él el número, sino la calidad de los individuos, y hemos visto en algunos estados, como en el de México, obrar con más tino y decoro veinte diputados, que son los que lo forman, que los ciento del Congreso General. En cuanto a otra Cámara, que si se juzgase necesaria, podría formarse por otro género de elección, con menor número de individuos y éstos con otras calidades o condiciones que los diputados".

Propone la reducción de las atribuciones del poder legislativo, restándole las que Alamán considera insubstanciales y reforzando las de control sobre el ejecutivo y la administración a su cargo.

"Las funciones propias del congreso habrían de reducirse a examinar y aprobar las cuentas presentadas anualmente por el gobierno, decretar los gastos de un año para otro y el modo de cubrirlos, declarar la guerra y aprobar los tratados de paz, establecer las bases de los aranceles de las aduanas marítimas, representar sobre los males que se notasen en la nación proponiendo su remedio, y hacer en la Constitución las variaciones que el trascurso del tiempo hiciese conocer ser necesarias. Esto es a lo que pueden extenderse las facultades de un congreso y lo único que se puede desempeñar con acierto y puntualidad. Por haberse dado demasiada latitud a estas facultades quedan desatendidos los ramos principales que son propios del conocimiento de este género de cuerpos y para que en su origen fueron establecidos, y así vemos hace muchos años que no se forman, examinan y aprueban los presupuestos y cuentas de inversión, y que el gobierno gasta todo cuanto quiere, sin pedir siquiera autorización para ello. Estos cuerpos han caído en un grado de ridiculez tal, que es imposible librarlos de él sino dándoles otra forma y atribuciones. Con las que han tenido desde la Junta Provisional, esto es, desde el principio mismo de la independencia, ningún bien han hecho ningún mal han excusado: alternativamente sediciosos, apáticos o condescendientes, han dejado dilapidar la hacienda nacional sin haber sabido o podido evitarlo…".

En opinión de don Lucas los congresos son de suyo más a propósito para conservar lo que existe que para crear cosas nuevas, por cuyo motivo una nación en que todo está por hacerse, por haberse destruido todo lo que existía, si ha de depender de un congreso ordinario para tener sistema de hacienda, códigos y todas aquellas leyes orgánicas, sin las cuales los principios generales contenidos en una Constitución no pueden desenvolverse y reducirse a práctica, nunca los tendrá, y no es el menor de los males de este género de sistemas, que no sólo no proporcionan los medios de tener todo lo que es necesario para la felicidad de un pueblo, sino que son un embarazo para que pueda nunca haberlo".

*Control sobre el ejecutivo nacional*

Como consecuencia de los cambios al Congreso General se fortalece al ejecutivo nacional y el control sobre sus actos simultáneamente. "Estas variaciones en las facultades del poder legislativo, conducen

necesariamente a otras en las del ejecutivo. Si éste necesita mayor acción, también requiere medios auxiliares para hacer uso con acierto de las que se le asignen y restricciones eficaces para impedirle abusar de ellas, especialmente en el manejo de caudales y nombramiento de empleados, en que los desaciertos suelen conducir a gravísimas consecuencias. Por desgracia, y es menester confesarlo con tanto sentimiento como franqueza, el desconcierto que se ha experimentado en la administración de los fondos públicos, no ha sido en muchos casos por la falta de capacidad, sino de probidad, y en esta parte todo cuanto se solía referir de los pocos virreyes que en el reinado de Carlos IV dejaron triste reputación de su conducta, se queda muy atrás de lo que hemos visto después de la Independencia, siendo los mexicanos los que peor han tratado a la patria a quien debieron el ser y a cuyo servicio estaban obligados a consagrarse, la que parece han considerado algunos como país de conquista, o como un real enemigo tomado por asalto, sin que por esto hayan faltado hombres cuya honradez, haciéndoles mucho honor, ha puesto de manifiesto que no se carece de ellos cuando se quieren emplear. Pero puesto que las restricciones hasta ahora establecidas, no han podido impedir los abusos, sea por insuficientes o por mal observadas, preciso es buscar el remedio por otro camino. Es menester que, como se ha hecho en la actual república francesa, la responsabilidad recaiga sobre el presidente y no sobre los ministerios, los cuales deben ser responsables al presidente, así como éste debe serlo a la nación, y para que esta responsabilidad sea efectiva y no impracticable como será en la República que acabamos de citar, es menester establecer el medio de impedir durante el período del gobierno de un presidente, el efecto de una providencia ilegal, dejando la calificación y castigo del crimen para un juicio de residencia bien establecido, que debe hacerse cuando haya dejado el ejercicio de la autoridad".

El presidente de la República con mayores responsabilidades necesita un mejor apoyo para el ejercicio de la autoridad. "Para que... proceda con acierto el que se halla revestido de ella, debe tener consejos en cada departamento del gobierno, sin que éstos aumenten los gastos de la administración: una cámara compuesta de cierto número de magistrados de la corte suprema, como las de los consejeros de Castilla e Indias en el antiguo gobierno de España, consultará en materias de administración de justicia, y propondrá para los nombramientos en los ramos judicial y eclesiástico; una junta de hacienda, a la manera de la superior establecida por el código de Indias, ilustrará al presidente en los negocios propios

de este ramo; otra de generales desempeñará las funciones de consejo de guerra, y se establecerá uno de Estado para todos los asuntos que corresponden a esta clase, formando estos cuerpos reunidos el consejo general de la nación, que podría desempeñar las funciones de segunda cámara a cuyo conocimiento se someterán todos los negocios graves y las reformas que hayan de hacerse en las leyes, estableciendo éstas los casos en que los cuerpos consultivos incurran en responsabilidad por lo que aconsejen al presidente, y aquéllos en que éste caerá en ella por no conformarse con el parecer de los primeros".

Con las anteriores medidas está convencido que "se establecerá un orden de cosas adecuado al estado de la Nación, simétrico y uniforme en todas sus partes, económico en sus gastos, conforme con las opiniones y propensiones que se han creado, y los principios de la federación, no sólo se conservarán,... 'quitándole el derecho de hacer daño' sino que se multiplicarán todos los medios de hacer el bien, generalizándose cuanto puede tener de útil este sistema. La acción del gobierno, sin hacerse casi sentir, será más eficaz no encontrando contradicciones, y, la de los congresos y gobiernos de los estados, reducida a proporcionar el beneficio y adelantos de éstos, se verá como el efecto de una autoridad paternal, sin que pueda decaer en opresiva, como ha sucedido actualmente en algunos, lo que la ha hecho aborrecible, excitando el descontento y la revolución".

De esta manera "los mexicanos volverán a tener un nombre que conservar, una patria que defender y un gobierno a quien respetar, no por el temor servil del castigo, sino por los beneficios que dispense, el decoro que adquiera y la consideración que merezca. Para obtener estos títulos, no es preciso que el poder recaiga en hombres de gran capacidad: decoro y probidad es todo lo que se necesita".

Persuadido de la urgencia de reformar las instituciones del país, no se obceca en lo que propone, pero sí en que se realice.

"Sin esta u otra reforma que haga nacer nuevos intereses, que excite vivamente los ánimos, es inútil prometerse ningún grande resultado. El cambio del régimen federal en central, y la vuelta de éste al primero, dejó subsistentes las mismas cosas con diversos nombres, y la única variación que produjo, no ha servido más que para hacer odioso uno y otro sistema... Las instituciones en su presente estado, han caído en el mayor descrédito, como se ve en la fiesta nacional del 4 de octubre, destinada a recordar el día en que se publicó y juró la actual Constitución, la que se celebra

con la mayor frialdad, pareciendo más bien una función fúnebre, que una festividad consagrada a un objeto plausible, no dando ocasión más que a alguna nueva censura de las instituciones mismas, o a algún sarcasmo contra las autoridades establecidas por ellas, y esto mismo sucedería con la del 16 de septiembre, si no se moviese al pueblo, no a manifestar entusiasmo, sino a concurrir a las diversiones que se le procuran a fuerza de dinero".

*Reforma de la administración*

Para la reforma de las instituciones sugirió el nombramiento de "una comisión que no excediese de tres o cinco individuos, encargada de construir a la nación, la cual se entendería haberla facultado a este efecto, a lo que no se opone el corto número de estos individuos, pues en la ficción del sistema representativo, tanto se puede considerar representada por cinco como por cientos. Esta comisión tendría la facultad de nombrar todas las que creyese necesarias para la organización de cada uno de los ramos, según el plan general que ella propusiese, y todas las autoridades y oficinas de la república estarían obligadas a auxiliar sus trabajos y franquearle cuantos datos y noticias pudiese necesitar, de suerte que al cabo de un año, cuando más, todo estuviese concluido, sin perjuicio de ir poniendo en ejecución cada parte, según se fuese terminando. Este es el único modo posible de poner en completo y simultáneo arreglo todos los ramos de la administración, más como en materia tan delicada no es de esperar se acierte en todo desde el principio, y la experiencia a poco andar hace notar inconvenientes que no pudieron preverse antes de poner en práctica un sistema político, al cabo de dos años se debería revisar todo él, teniendo a la vista las observaciones que se hubiesen hecho sobre cada una de sus partes, para enmendar y rectificar lo que se hubiese reconocido necesitarlo, quedando ya después al congreso hacer aquellas variaciones que el curso de los tiempos fuese demandado".

Argumenta a favor de la comisión que plantea, al advertir que "el juntar la facultad de reformar con la de gobernar, como se ha hecho en la República, tiene el grave inconveniente de que la potestad absoluta que lo primero supone, se hace extensiva a lo segundo, y es muy difícil evitar que quien tiene en sus manos la facultad de hacer todo lo que quiere, se reduzca a hacer sólo lo que debe. En circunstancias difíciles, cuando en los países en que el sistema representativo se halla bien establecido, se convoca al congreso para tomar las resoluciones convenientes; entre nosotros por el contrario, el congreso no ha creído poder hacer otra cosa

más acertada que disolverse, dejando una autoridad absoluta en manos del presidente…".

*No a las facultades extraordinarias*

Al pronunciarse en contra de las facultades extraordinarias del ejecutivo, indica que su resultado había sido "el aumento excesivo de la deuda exterior e interior, multitud de negocios gravosos para el erario nacional, la destrucción de algunos establecimientos útiles, la creación de muchedumbre de empleados superfluos, y si bien se levantaron algunos edificios públicos magníficos, fueron construidos con enorme costo, y en lugar de ennoblecer el carácter de los ciudadanos, se fomentó la adulación y el abatimiento…".
En consecuencia, "la idea de dictadura, que suelen tener algunos partidarios, debe pues ser absolutamente excluida de los medios en que puede presentarse para la reforma de la Constitución".

*Conclusión*

En suma, Alamán propone definir un sistema de gobierno, precisión que deberían hacer los ciudadanos. "Todos los ciudadanos que puedan ser considerados útiles, deben ser llamados a trabajar en esta obra grandiosa. Ella debe fijar su suerte, estableciendo un sistema de gobierno que tendrá la ventaja sobre lo que existe, por lo menos de ser una cosa definida. En la actualidad, es tal la confusión que se ha introducido, que aunque al orden presente de cosas se le llama federación, en realidad no existe cosa alguna a que pueda darse un nombre conocido. Hay elecciones populares, pero estas elecciones a nada conducen, porque en su resultado definitivo los gobernadores de los estados y el gobierno general a su vez, hacen nombrar a quienes les parece para congresos y ayuntamientos, atropellando hasta la apariencia de libertad; hay congreso, más éste no hace nada de lo que debería hacer; en vano se le pone a la vista todos los años el estado de la nación en las memorias de los ministros, que han venido a ser una especie de piezas académicas costosísimas y completamente inútiles, pues nunca se ve que se tomen en consideración, y acaso no son ni leídas por los que debían buscar en ellas la norma de sus operaciones; la responsabilidad es un arma de partido, no un medio legal de contener la arbitrariedad; las disposiciones de los tribunales no se acatan, siendo tan dudosa su jurisdicción, que un pleito ruidoso que hace años se sigue con grandes gastos, no se sabe todavía cuál es el tribunal que ha de conocer de él, y la administración

de la hacienda pública camina sin presupuestos ni cuentas, al arbitrio del gobierno. Dar el nombre de sistema constitucional a tal desorden, es violentar la significación de las palabras, y gobernar al acaso, dictando providencias aisladas según las circunstancias, no es lo que puede hacer la felicidad de una nación, siendo al mismo tiempo incierto y poco seguro para el gobierno mismo, que no puede contar con un apoyo firme, ni hacerse de un partido en que pueda poner su confianza".

Finalmente Alamán reitera "no tengo la presunción de creer que la reforma que he propuesto sea lo mejor, más el haber manifestado mis ideas, largo tiempo meditadas, será acaso motivo para que otros expongan las suyas con mayor acierto, saliendo del camino trillado del centralismo o la federación. Basta que no se desespere de la salvación de la patria, para que se trabaje con empeño en procurarla. Las desgracias que ella ha experimentado, los desaciertos que se han cometido y que ha sido mi deber como historiador presentar sin disfraz en el curso de esta obra, no deben abatir el ánimo ni desalentar las esperanzas de los que aman a su país. Todas las naciones han tenido épocas de abatimiento; todas presentan en su historia sucesos lamentables, facciones, derramamiento de sangre, excesos de toda especie, pero la constancia en la adversidad, la prudencia de los gobiernos y la ilustrada cooperación de los ciudadanos, las han salvado de situaciones que parecían irremediables, y las han elevado después al colmo del poder".[24]

## 3. Programa de reforma

El 8 de febrero de 1838 presentó Lucas Alamán, como miembro de la comisión de organización, el estudio que se ha denominado Examen de la organización general de la administración pública[25] a fin de proponer un programa para reformarla, probablemente el primero de nuestra historia, destinado a emprender "simultáneamente la reforma de todos los ramos, pues ligados entre sí con tanta inmediación, sería imposible reformar el uno dejando subsistir los abusos e inconvenientes que se toquen en los otros".

De no acometerse dicha reforma "imposible será que la República, pueda salir jamás de las dificultades en que hoy se

---

[24] Ibídem.

[25] Alamán, Lucas, *Obras de D. Lucas Alamán. Documentos Diversos (Inéditos y Muy raros)*, t. III, Editorial Jus, S.A., México, 1946, pp. 371 y ss.

encuentra, y el gobierno, luchando siempre con ellas, tampoco podrá desempeñar sus altas funciones con el decoro que exige la dignidad de la nación".

Para realizar la reforma administrativa se precisa establecer un sistema integral y armónico de administración congruente con la Constitución y sujeto a un plan, más práctico que teórico, que efectivamente se siga uniformemente. "Desde que lograda nuestra feliz emancipación comenzaron a introducirse reformas parciales en el sistema administrativo que antes regía demasiado alterado ya por el establecimiento de la Constitución Española se empezó a notar un desconcierto general, resultado necesario de la variación que habían sufrido algunas partes del sistema, sin establecer la necesaria armonía entre todas ellas, y como desde entonces hemos caminado de revolución en revolución, cada una no ha hecho más que empeorar este estado de cosas. Este ha sido el mal, no sólo de nuestra República, sino de todas las que se han formado en los países Hispano Americanos: en todos ellos se ha desorganizado el antiguo sistema que regía, por el establecimiento de otros nuevos, sin regularizar según cada uno de ellos lo exigía todos los ramos de la administración en consonancia con la ley fundamental que se había adoptado, y como sin esto es imposible que ninguna forma de gobierno subsista, se ha atribuido a defectos e inconvenientes de los sistemas políticos, lo que no era más que falta de medios de ejecución para llevarlos a cabo. Entonces se ha recurrido a nuevas revoluciones, aprovechado la ocasión los que por miras particulares promueven siempre éstas, y como es más fácil escribir nuevas constituciones que organizar efectivamente gobiernos, se ha tomado aquel partido en vez de emprender la obra de arreglar la administración; obra ciertamente ardua, trabajo prolijo, y que requiere constancia, tesón, conocimientos más bien prácticos que teóricos y, sobre todo, un plan bien concebido y seguido con uniformidad, cuya última circunstancia no ha podido llenarse aun menos que ninguna otra por gobiernos efímeros, constantemente atacados por facciones, y que más que en gobernar, no han podido pensar más que en defender su mal segura existencia". Alamán en estas ideas sigue a la corriente del despotismo ilustrado, opositora a la del liberalismo democrático; la primera propendía a introducir reformas en la esfera económica, social y administrativa; la segunda, en lugar de la transformación desde arriba, mediante reformas administrativas, quería la revolución desde abajo, mediante reformas políticas.

Consecuentemente, la función de reforma, "como todo debe partir de un principio firme y estable y éste no puede ser otro que el sistema político que hoy existe… Nunca en efecto pudieran ser de tan funestas consecuencias como en la época presente las turbaciones a que darían lugar nuevas variaciones políticas…". Además debe "ir tocando uno por uno todos los ramos administrativos", iniciando sus operaciones por "aquellos puntos más esenciales, y más inmediatamente ligados con el actual estado de las cosas, para atender a lo más urgente e ir aplicando primero remedios a los males más ejecutivos, dejando para la continuación de sus operaciones aquello que admite mayor demora".

En consideración a que "la carrera que se propone correr es larga, y (siendo) un sistema que va a abrazar todos los ramos de la administración, era menester dar principio por lo que más inmediatamente es causa del estado difícil en que la República se encuentra…".

En seguida detalla los principales problemas de las cuatro dependencias existentes y las medidas para resolverlos; las cuales se dirigen fundamentalmente a los aspectos sustantivos, los que justifican su existencia, y no sólo a los de mera gestión o de apoyo.

A) Ministerio de Guerra

> "Las circunstancias hacen más que nunca necesaria, una fuerza efectiva y bien organizada de que el gobierno pueda disponer, tanto para las atenciones exteriores, como para las interiores; mas esto no puede lograrse sin una buena ley de reclutamiento y sin organizar y completar algunos cuerpos. Hay en la actualidad multitud de éstos que estando todos muy bajos de fuerza hacen que para reunir un número de tropa suficiente para cualquier operación, sea preciso acumular muchos de aquéllos, resultando de aquí sumamente costoso el moverlos pues es menester pagar muchas planas mayores, muchos bagajes de oficiales y otros gastos consiguientes, para un corto número de soldados. Hállase además la contabilidad de los cuerpos en un estado extraordinario de confusión, y las ordenanzas tanto las generales como las particulares de algunas armas complicadas con disposiciones que ya no pueden considerarse como vigentes supuesta la independencia y la variación de sistema. La comisión de organización propone pues, para atender a estas urgentes necesidades lo siguiente:

"1o. Que la comisión de guerra presente inmediatamente una iniciativa para una ley de reclutamiento que reparta equitativamente la contribución de hombres y la haga pronta y efectiva, proponiéndose en la misma las medidas conducentes para evitar y corregir la deserción.
"2o. Que por la misma comisión se presente una iniciativa de amnistía para los desertores que se presenten a continuar su servicio en los términos y las condiciones que fueren convenientes.
"3o. Que por efecto de una y otra medida se levanten con la posible brevedad, diez mil hombres, y que éstos no se distribuyan en todos los cuerpos del ejército, sino que se destinen a completar aquéllos que el gobierno tenga por conveniente y de cuya perfecta organización se cuidará de preferencia.
"4o. Que la misma comisión, presente el plan de fuerza total de que el ejército deba constar, armas que deban componerlo y distribución que debe dársele.
"5o. Que se restablezca la denominación de los cuerpos permanentes por números en lugar de los nombres que ahora llevan.
"6o. Que para simplificar la contabilidad de los cuerpos, dejando para más adelante los ajustes de éstos, se les abran nuevas cuentas desde la época que la comisión proponga, la cual deberá consultar también el modo de llevarlas con claridad en lo sucesivo, y el sistema de pagos que convenga seguir.
"7o. Que se revise la ordenanza general y los reglamentos particulares de las armas que los tienen, no para formar nuevas ordenanzas, sino para suprimir todo lo que ha venido a quedar en ellas inútil, e intercalar en sus lugares respectivos las disposiciones posteriores y vigentes, haciéndose una nueva edición de ellos en la forma expresada.
"8o. Que para poder ejecutar estos trabajos con la prontitud que su importancia requiere se pongan a disposición del presidente de la comisión de guerra, aquellos jefes y oficiales que crea aptos por sus conocimientos para auxiliarle, y se pasen al consejo las iniciativas que estaban formadas por el último Sr. Ministro del ramo sobre varios de estos puntos con todos los documentos que pueda ser necesario tener a la vista".

B) Ministerio de Hacienda

"En medio de la escasez que sufre el erario nacional el desorden que se halla es tal, que la comisión encuentra que el desorden es todavía mayor que la escasez, y que es menester comenzar por corregir aquél para conseguir remediar ésta. La comisión pasa a proponer algunos puntos… para que se tomen en consideración…".

"1o. El presupuesto anual no es más que una cuenta que se le abre al gobierno autorizándosele a gastar aquello, y nada más que aquello que el presupuesto contiene. Terminado el año para el que éste se fijó, la cuenta debe cerrarse en el estado en que está, y no hacerse en el año siguiente gasto alguno que no esté señalado en el nuevo presupuesto, aunque haya estado comprendido en los anteriores. Esto es claro, es terminante y nunca debió haberse perdido de vista; pero muy lejos de verificarse así, se hacen indebidamente pagos que no están en el presupuesto del año actual, sólo porque estuvieron en algunos de los años pasados, y de aquí resulta, que mientras que no se pagan los sueldos corrientes a empleados que se hallan en la miseria, se satisfacen sueldos atrasados por favor y predilección a los que acaso no están en igual necesidad. Siéntese pues por regla, que no se ha de pagar cosa alguna en cuenta de sueldos anteriores al mes de julio del año pasado en cuyo día 1o. comenzó a correr el año económico; prevéngase así a las oficinas pagadoras, advirtiendo a sus jefes que será punto de responsabilidad el hacer lo contrario, cualquiera que sea la orden que al efecto se les dé pues que siendo tales pagos contra ley, ninguna orden los puede poner a cubierto de la infracción de ésta… pásese inmediatamente la orden preventiva de suspender todo cuanto sea contrario a los principios que van asentados…

"2o. Por efecto de las conmociones políticas han sido removidos de sus empleos varios empleados y nombrados otros para sucederles. De aquí ha resultado que hay dos o más empleados para una misma plaza de donde provienen las diversas consultas que frecuentemente vienen al consejo sobre quién es quien deba ocuparla y las dificultades que ocurren a los ministros de la Tesorería sobre el pago de los sueldos, pues no estando en el presupuesto más que el de uno solo de estos empleados no hallan partida adonde aplicar los de los demás. La comisión propone que se

forme por los ministros de la Tesorería una lista de estos empleados dobles y triples y que se haga iniciativa para que se les paguen sus sueldos en calidad de cesantes entre tanto puede colocárseles si tuvieren para ello aptitud".
"3o. Como han quedado sin pagarse de un año para otro varias libranzas a cargo de la Tesorería general no hallándose sus valores comprendidos en el presupuesto no hay legalmente fondos con que satisfacerlas, mas como es un deber sagrado del gobierno pagarlas y que por otra parte su crédito se arruinaría si no lo verificase, la comisión opina se sigan satisfaciendo con la mayor prontitud posible, pero que a fin de que en esto haya el arreglo debido se forme lista por la Tesorería de las libranzas que en ese caso se hallen para comprender su importe en el presupuesto, y que lo mismo se haga al fin de cada año económico.
"4o. Otro tanto debe hacerse con respecto a todos los demás pagos que se hayan mandado hacer por cualquier género de deudas, indemnizaciones, de que se deberá formar lista por los ministros de la Tesorería...
"5o. A medida que se ha dificultado el pago de los sueldos de los empleados muchos de éstos han logrado por un favor particular ser agregados a las oficinas recaudadoras, y a otras en que hay alguna mayor probabilidad de pago y lo mismo... han obtenido algunos cesantes y pensionistas, de donde ha resultado que aquellas oficinas se hallen con un gran número de manos y que se pague a los que de nada sirven mientras que nada perciben los que trabajan o deben trabajar porque su servicio es indispensable, como los empleados de las secretarías del despacho y otras oficinas. Este favoritismo en todos tiempos perjudicial, es una horrible iniquidad en épocas de escasez pues lo que a unos se les da se defrauda a los demás. La comisión por estas sólidas razones, propone se demande: 1o. que todas las oficinas, queden únicamente reducidas a los empleados que deben tener según su planta. 2o. que por las oficinas recaudadoras no se paguen más sueldos ni pensiones que las de sus propios empleados. 3o. que cuando en una oficina de esta naturaleza haya algún empleado que por haberlo sido antes en otra disfrute un sueldo mayor que en aquélla le corresponda, no se le pague por la oficina en que actualmente sirve más sueldo que el que corresponde a la plaza que en ella obtiene. 4o. que en los cuerpos del ejército

se verifique también la separación de todos los oficiales agregados, no quedando más que los propios de los cuerpos. "6o. Y como la expedición de certificados de sueldos atrasados da lugar a multitud de abusos, que todos son en perjuicio de los empleados, la comisión propone que no se expidan ningunos más en adelante, ni se paguen los que se hubieren expedido y que no hubieren rendido todavía los empleados.

"La comisión de Hacienda al tomar en consideración todas estas medidas podrá proponer todas las demás que sean conducentes al objeto de aprovechar mejor lo que hay, y de hacer pagar con exactitud aunque no sea más que alguna parte del sueldo de los empleados sin más preferencia que la mayor o menor importancia de las oficinas en que prestan sus servicios.

"La misma comisión deberá ocuparse de preferencia de proponer todas la medidas, que puedan conducir a la formación de un sistema arreglado de hacienda, y según el plan que se formare para éste irá iniciando sucesivamente, las nuevas contribuciones que es indispensable establecer para llenar el deficiente que ahora se encuentra para cubrir los presupuestos, así como la supresión de las que tuviere por perjudiciales.

"La comisión de organización propondrá en otra vez sus ideas acerca del arreglo del crédito público, mas como paso previo, se deberá prevenir por avisos al público, que todos los que tengan créditos contra el gobierno que no sean procedentes de las deudas que se están satisfaciendo con el 15 y 17 por ciento de los productos de las aduanas marítimas o de libranzas y otros créditos flotantes sobre la Tesorería, o por alcances de sueldos, los hayan de presentar dentro de un término señalado en la Contaduría Mayor, la que tomando razón de ellos, los devolverá a los interesados con la constancia correspondiente, cuidándose al mismo tiempo por los señores ministros de la Tesorería de hacer que se enteren en ella sin demora los créditos que hayan hecho parte de contratos con el gobierno y que no hayan sido enterados todavía".

C) Ministerio de lo Exterior

"Si en todos los departamentos se han hecho sentir de una manera funesta los pasados desórdenes en ninguno han sido de una trascendencia tan funesta como en el de lo exterior. Las relaciones de la República con las potencias extranjeras, que habían llegado a adquirir un grado notable de consistencia y respetabilidad, han quedado reducidas a reclamos de una naturaleza muy desagradable y comprometida y puede decirse que nuestra posición actual con respecto a las otras potencias es con las unas hostilidad y desagrado manifiesto y con las otras una frialdad e indiferencia tal, que no se nos considera más que bajo el punto de vista del provecho que puede dar de sí nuestro comercio. Es menester pues salir de un estado tan penoso y degradante y a esto deben dirigirse los esfuerzos del gobierno y los de la comisión de lo exterior.

"1o. La comisión de organización piensa que es muy urgente restablecer bajo un pie de paz y de armonía las relaciones que han sido turbadas de una manera desagradable con algunas potencias y que para esto deben de toda preferencia examinarse los motivos de desavenencia que han sobrevenido, pesar con la mayor buena fe la justicia de los reclamos que se hacen y en todos aquellos en que la hubiere o en que sin desdoro de la nación convenga ceder, hacerlo pronta y francamente en obvio de mayores males.

"2o. Mas para evitar en lo de adelante los inconvenientes que ahora han sobrevenido y las dificultades con que estamos luchando, es menester guiados por lo que ha sucedido evitar la ocasión de su repetición, para esto la comisión propone 1. Que se examinen cuidadosamente todos los motivos de reclamo que se han ofrecido para tenerlos presentes en los tratados que en lo sucesivo se celebren precaviéndolos con estipulaciones claras y terminantes, 2. Que para esto se forme un proyecto de tratado que venga a ser la norma de todos cuantos en lo sucesivo hayan de celebrarse exceptuando los casos particulares que requieran alguna estipulación especial, 3. Que se celebren convenios particulares con las naciones con quienes tenemos relaciones, para establecer por medio de ellos cuales deban ser las facultades consulares, cuyo ejercicio ha venido a ser uno de los más frecuentes motivos de reclamaciones.

"3o. Y como uno de los motivos que más ha contribuido a entorpecer el progreso de nuestras relaciones exteriores y al descrédito del gobierno ha sido el retardo extraordinario que han experimentado para su aprobación los tratados celebrados con diversas potencias, sería muy conveniente se obtuviese del Congreso que aprobada por él la pauta que se propone en el artículo precedente para los tratados que en lo sucesivo hayan de celebrarse, en todos los que estuviesen literalmente conformes con ella, no hubiese de requerirse nuevo examen y aprobación del cuerpo Legislativo al cual sólo hubiesen de presentarse aquellos artículos que variasen de la norma general, lo cual en manera alguna repugna a lo que se haya prevenido por la Constitución.

"4o. Remediados por los medios arriba especificados los males que hoy nos aquejan nuestras relaciones exteriores saldrán del afrentoso y triste círculo a que hoy se hallan reducidas. Y cuando se haya logrado este importante objeto es menester pensar en darles la extensión y dignidad que el decoro de la nación requiere siendo el punto esencial estrechar nuestra unión con las demás potencias Hispano Americanas, y fijar nuestra frontera por el lado del sur haciéndola respetar por el del norte, nada de lo cual puede lograrse entre tanto no se venzan las dificultades en que hoy nos hallamos.

"5o. Habiéndose tocado el punto de la seguridad de la frontera del norte la comisión debe manifestar que en su concepto, nunca podrá ésta resguardarse suficientemente sino es oponiendo a la invasión iguales medios de repulsión, pues el uso constante de fuerzas militares es tan inadecuado como gravoso.

"Sería pues necesario pensar en establecer un sistema de colonización que dé garantías a la nación y para hacerlo de una manera formal y solemne sería muy conveniente celebrar tratados especiales a este fin con aquellas potencias europeas de donde pueden sacarse colonos más útiles.

"6o. Para realizar todas estas ideas es preciso contar con que la nación esté digna y suficientemente representada entre las extranjeras no pudiendo dudarse que muchos de los males que hoy padecemos, no hubieran llegado al grado en que los vemos, si desde el año de 1833 no se hubiese visto por lo general con tanta indiferencia este ramo importantísimo.

Debe pues ser objeto muy inmediato y muy preferente de la comisión de lo exterior el ocuparse de las mejoras de que sea susceptible la organización de nuestras legaciones, fijando cuántas y cuáles deben ser éstas y arreglando al mismo tiempo el servicio consultar.

"7o. Una parte no menos esencial de este arreglo es el de la secretaría del despacho de este ramo de cuyo punto volverá a ocuparse la comisión al tratar del departamento de lo interior".

D) Ministerio de lo Interior

"El medio necesario para hacer practicables todas las medidas concernientes a los ramos de guerra y hacienda es el arreglo de la administración interior. Sin ésta en efecto ni pueden colectarse bien las contribuciones, ni evitarse el contrabando ni corregirse el robo, ni hacer efectivo al reclutamiento, ni tampoco corregir la deserción sino con una buena política interior. La Constitución, ha dado facultades a los gobernadores, pero no les ha señalado medios eficaces para hacerlas efectivas, y por otra parte estas facultades aplicadas a la organización de la política usándose aisladamente van produciendo en cada departamento reglamentos muy desemejantes que acabarán por causar grande embarazo y confusión en el gobierno. Como que este departamento es el que requiere trabajos más extensos la comisión de organización se contentará por ahora con indicar las que pueden ser el principio de las tareas de la comisión respectiva.

"1o. Revisar todos los reglamentos de policía que se han ido dando por los gobiernos, de diversos departamentos, confrontándolos entre sí y con otras disposiciones anteriores para formar un proyecto de reglamento general extensivo a toda la República, salvas aquellas circunstancias locales que deben ser del resorte particular del gobierno de cada departamento. Este reglamento deberá comprender aquellas medidas acomodadas a los tiempos de paz y de tranquilidad y de otras más estrechas que robustezcan la autoridad del gobierno para usarlas en los casos extraordinarios de turbaciones e inquietudes públicas.

"2o. Un proyecto de reglamento para la formación de presidios en el interior de la República destinados a la mejora de los caminos y sostenidos con los peajes que en éstos se establezca.

"3o. El establecimiento de una fuerza de policía dependiente de los gobiernos de los departamentos destinada exclusivamente a asegurar la tranquilidad interior de éstos, organizada por el estilo que lo estaba la antigua Acordada.
"4o. La continuación de los trabajos estadísticos aprovechando en cuanto a fincas y sus valores de los trabajos que se han adelantado por la Dirección de Contribuciones Directas.
"5o. Un proyecto de organización municipal, explicando las funciones de los ayuntamientos y asignando fondos a éstos.
"6o. Los proyectos de ley que la comisión juzgue a propósito de presentar sobre las reformas más urgentes en la administración de justicia que vayan conduciendo a la compilación de los códigos de que debe ocuparse más adelante la comisión, pidiendo los auxilios que crea necesarios para éste y los demás trabajos importantísimos de que va a ocuparse.
"La antigua Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, abrazaba como su título lo indica ambos departamentos, a excepción del ramo de justicia y negocios eclesiásticos que tenía secretaría particular. A ésta han pasado hoy todos los ramos del interior quedando en aquélla sólo los negocios del exterior; mas como no se ha hecho en la planta y en el personal de ambas la variación que era una consecuencia indispensable de esta alteración, una y otra han quedado inadecuadas para sus respectivos objetos, y siendo indispensable para el buen servicio, que este punto se arregle, debe él ser materia del examen preferente de las respectivas comisiones".

Termina indicando Alamán que "Tal es la primera idea que la comisión de organización, puede presentar de lo que en su opinión debe ser materia de los trabajos preferentes de cada comisión en particular. Este prospecto basta para indicar lo mucho que hay que hacer, pero que como se ha dicho al principio de este dictamen es indispensable se haga si se quiere que la República llegué a disfrutar tranquilidad estable, orden seguro, abundancia y prosperidad en el interior, así como consideración y aprecio en el exterior".

## 4. Obstáculos para la reforma

La reforma debe vencer diversas dificultades "nacidas muchas de la falta de práctica... y de la rutina de antiguos usos", del "inferir lo que somos de lo que podemos ser" y del olvido de combinar "el buen servicio con la economía que nos es tan necesaria".

La empleomanía y el aspirantismo implican la oposición a toda reforma que los limite, al "no haber el gobierno llenado sus deseos en las pretensiones de empleos, sueldos y ganancias a que se creían acreedores".
Considera que "a las ventajas efectivas que… debería producir (el sistema federal), se ha unido… sobre todo la multiplicidad de empleos… en un país en que tanto ha prevalecido la ambición de obtenerlos…, debe tener muchos adictos un sistema que como decía la audiencia de México desde el año de 1814, 'hace que haya tantas cortes como pueblos, y que sea poco menor el número de gobernadores que el de gobernados'…".
Se une a lo anterior la "teoría del probabilismo", que hace aceptar cargos para los que no se reúnen los requisitos legales, la capacidad o la vocación, en virtud de la posibilidad de que lo ocupe alguien peor.
La reforma, concluye Alamán "es obra no sólo de una prudente política, y de una administración ilustrada, sino también del tiempo, de la tranquilidad y de la confianza, pública".
La administración demanda remedios que "no admiten demora, ni deben ser parciales y aislados; es menester adoptar para aplicarlos un orden de providencias sistemado, es menester que ellos se extiendan uniformemente a todas las partes de la administración… Se trata pues de los intereses más caros a la nación: se trata de su existencia misma, de su crédito en el exterior, de su bienestar en el interior…".

## 5. El municipio

A lo largo de su carrera política enarboló la libertad municipal. Para el guanajuatense en el ayuntamiento se fundamentó la conquista y con él se inició la organización de la Nueva España.

El municipio era para Alamán una institución de libertad y autonomía, para él es "una de las principales ruedas" del sistema político, debiendo tener a su cargo la administración de los bienes de la comunidad; lamenta que los recursos municipales hayan sido absorbidos por los estados, quedando los ayuntamientos en una miserable condición y lejos de constituir la institución tradicional mexicana.

En 1849 Alamán, como presidente del ayuntamiento de la Ciudad de México, declara: "Fueron los cuerpos municipales en su origen el principio y la base de la libertad civil: los fueros o cartas de privilegios de las ciudades y villas, eran una parte esencial de las instituciones nacionales, y la observancia de estos fueros,

fue por mucho tiempo, la seguridad que tuvieron las personas y las propiedades. Las facultades, de estos cuerpos, eran grandes, y grande también fue el beneficio que con ellas hicieron. Pero entre todos, ninguno puede gloriarse de haber ejercido tan grande poder y el haberlo empleado tan útil y provechosamente como el ayuntamiento de México".

A continuación expresó "con el transcurso del tiempo se redujeron sus facultades, pero se conservó la consideración que disfrutaba, y se le miraba siempre como el representante de esta gran ciudad. La variación sucesiva que en la Constitución y leyes municipales ha habido, ha reducido sus funciones a casi sólo el cuidado y administración del ramo de policía, ramos que por otra parte exigen grande laboriosidad y continuo trabajo, y que estando en contacto inmediato con las necesidades y comodidades de la masa toda de la población, sujeta sus operaciones a la inspección y censura de todos sus habitantes".

En la misma ocasión señaló que "los errores, de las grandes operaciones del gobierno de las naciones, no suelen echarse de ver de pronto y acaso cuando se aumenten, se tienen por aciertos, y son aplaudidos como tales; los funestos resultados vienen después a ponerse de manifiesto, y de esto tenemos ante nosotros muchos y lamentables ejemplos; pero en la administración municipal, la inundación y la suciedad de las calles, el mal estado de los empedrados, los defectos del alumbrado, se perciben al instante; a todos molestan y por todos se sienten, y así como el buen estado de todos estos ramos, pasa sin ser apercibido, con lo que constituye el estado ordinario que deban tener las cosas, cualquiera falta es agriamente reclamada como consecuencia de descuido o mala administración".

Entre las primeras medidas Alamán reorganiza las rentas municipales, ordena un mejor sistema de policía, se ocupa de la higiene pública y de la planeación de la ciudad. Se propone realizar el alineamiento de las calles y que los edificios nuevos queden unos de otros a determinada distancia; considera indispensable la nivelación de la ciudad para evitar inundaciones y hacer que las aguas corran más fácilmente hacia el canal de Huehuetoca. Implanta para las obras del desagüe la elaboración de un plan y los correspondientes presupuestos, siendo un precursor del llamado presupuesto por programa.

Además pretendió introducir la tubería subterránea para el agua que han de beber los habitantes de la capital y acabar así con el antiguo sistema de acueductos y repartidores, además de introducir el alumbrado de gas.

Entre otros adelantos crea talleres y escuelas para los reclusos de la Acordada y les proporciona uniformes; mejora el servicio de los hospitales, continúa con la propagación de la vacuna y organiza la Junta Superior de Socorros para prevenir la epidemia de cólera; asimismo prosigue fomentando el teatro y buscando "plantear un medio para que los autores dramáticos mexicanos hallasen un estímulo, aunque fuese corto, en vez de las dificultades y vejámenes que hoy los desalientan, y proteger así con lo que del ayuntamiento dependiera este ramo tan importante y tan descuidado de la literatura nacional". Organiza también al archivo municipal, ordenando "se procediese a la copia paleográfica del primer libro de cabildos… para que pueda sacarse la utilidad que los datos históricos que contiene deban dar". Concluye el mercado de San Juan y para convertirlo en el centro principal del comercio al menudeo proyecta construir un desembarcadero, unido a un ferrocarril, lo cual "serviría de otra muestra pública para manifestar la utilidad de los ferrocarriles, y aun la facilidad de establecerlos en México".

Para Alamán una de las obligaciones más importantes del ayuntamiento era el mejoramiento del sistema de transportación, para alcanzarlo propuso la apertura de numerosos canales en la ciudad, de tal manera que la conducción de mercancías se hiciese más económica, mediante un nuevo sistema que "habría despertado el espíritu de empresa y servido de estímulo para que nuestros sucesores atendiesen este ramo con la preferencia y eficacia que exige, y pronto la ciudad, teniendo limpios y expeditos los canales que tan dignos fueron de atención en tiempo del imperio azteca, poseería medios competentes de limpieza interior, de transporte de artículos de comercio, de provisión para sus mercados, de comodidad y recreación para sus habitantes, siendo además el origen de varias especulaciones, el impulso para que muchos terrenos se poblasen y cultivasen, y para que los habitantes percibiesen… apreciables beneficios que de todo esto deberán resultar".

## 6. Otras aportaciones administrativas

Alamán desarrolla la teoría de la descentralización administrativa cuando propone la creación de la Dirección general de obras del desagüe, al argüir que "ni estas obras podrán hacerse con el acierto correspondiente, ni entenderse a su conservación en lo adelante, si no se establece una dirección científica de este ramo, que aunque esté bajo la inspección del gobierno (control no jerárquico), sea

independiente de él para sus operaciones (autonomía orgánica), y siéndolo también de las vicisitudes, de la administración política de la nación, pueda constantemente dedicarse al desempeño de sus atribuciones. La citada iniciativa comprende… la forma más adecuada de administración, para que el objeto se logre más cumplidamente, y que los gastos que se impendan sean mejor aprovechados (patrimonio propio)".

Previó también la participación estatal en empresas creadas con el apoyo del Banco de Avío. El 5 de enero de 1831 ordenó que se organizaran "por cuenta del mismo Banco, las empresas industriales que juzgue oportunas para el fomento de los ramos que tenga por importantes para la nación".

Propone la creación de bancos de ahorros para jornaleros y la participación de los particulares en sociedades patrióticas. "En las provincias españolas se crearon sociedades patrióticas que se ocuparon de la economía, la historia, la literatura. A través de ellas se aprendían los conocimientos útiles, las nuevas técnicas en todos los ramos de la producción. Las sociedades crearon jardines botánicos, museos, patrocinaban la cultura. En ellas se reunían nobles, burgueses, eclesiásticos, profesionales, labradores. Gente de todos los medios sociales asistía a las reuniones y después llevaba a la práctica nuevos saberes en sus respectivos entornos. Gracias a las sociedades las luces se extendieron por toda la península".[26]

Considera imposible diferenciar en el servidor público sus actos como tal de su actividad particular, "aun cuando se diese toda la latitud… a la distinción un poco abstracta entre el funcionario público y el individuo privado que abusa de aquel carácter… y que aplicada… acabará por destruir el principio de responsabilidad tal como la Constitución lo establece…".

Concibe la administración, al igual que la economía, como un todo que requiere de información para la toma de decisiones, por lo que ordena un censo. Cooperó con Antonio José Valdés en el primer censo del México independiente, cuya formación había decretado Alamán el 2 de marzo de 1831. "La base del gobierno económico debe ser una estadística exacta", afirmó en la memoria de 1823.[27]

---

[26] Quintanilla, Lourdes, El Nacionalismo de Lucas Alamán, Gobierno del Estado de Guanajuato, Guanajuato, 1991, p. 35.

[27] Alamán Lucas, "Memoria de labores correspondientes a 1823", en *Memorias Inéditas,* Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 3ª. época, Serie Documental 1, secretaría de Relaciones Exteriores, México. 1973, p. 82.

Al mismo tiempo intenta el inventario nacional y la formación de "una carta general de la República". Al efecto solicita el 7 de mayo de 1830 a los gobernadores de los estados y jefes políticos envíen la "colección de cartas particulares de diversas porciones del territorio de estos estados que en diversas épocas y con distintos motivos se han levantado".

Para conocer las riquezas del país pide le remitan todas las noticias relacionadas con la explotación de minas, colecciones de los productos minerales y de los productos naturales para exhibirlos, al igual que "objetos de antigüedad, curiosidades de toda especie y productos actuales de las artes". Todo esto "dará al primer golpe de vista, idea del estado de la industria nacional, llamará la atención hacia las partes que en ella necesitan y son susceptibles de más fomento y proporcionando un conocimiento exacto de lo que cada estado produce dirigirá al especulador en sus empresas de todo género".

Ordenó la formación de la primera carta meteorológica de México, pidiendo a los gobernadores que todas las observaciones se concentraran en la capital del país.

El guanajuatense es partidario de la planeación y elabora el plan de instrucción, que se complementa con el establecimiento de gabinetes de lectura para que se puedan aplicar los conocimientos adquiridos en las aulas a fines prácticos.

> "La instrucción primaria exige toda la atención del gobierno, haciendo falta en ella no sólo reglamentos generales para que se dispense con uniformidad, sino lo que es más esencial, libros elementales en que los niños aprendan principios sólidos, tanto en lo religioso como en lo civil. La educación moral y pública debe ser el objeto importante de la enseñanza pública y no sólo la mecánica de la lectura y la escritura. Sin estos libros, reducida la juventud que sale de las escuelas a la lectura de las producciones de nuestras prensas, que andan más comúnmente en las manos del pueblo, y que son tan aptas para corromperlo, haciéndole perder todo respeto a las autoridades y aun a la moral y decencia pública, la instrucción que se le procure es más bien un funesto presente a ella misma y a la sociedad de que va a hacer parte".

Respecto a la junta de ministros (el mal llamado gabinete) y su responsabilidad, señala que "en este punto se pierden de vista los principios constitucionales, hasta el grado de desnaturalizar la

esencia del gobierno, pues en vez de considerarlo formado, como en realidad lo es, de un jefe supremo con cuatro secretarios por cuyo conducto dicta sus órdenes y que son responsables solamente de las que cada uno de ellos suscribe, se le quiere transformar en un cuerpo de cinco individuos, el uno no responsable cosa alguna y los otros cuatro responsables de mancomún a todo; por eso se pretende ver en las juntas de ministros el centro de autoridad, cuando la Constitución para nada los menciona, ni las leyes posteriores las requieren sino para el objeto único de la formación de los presupuestos…, como que se trata de arreglar los gastos de todos los ramos de la administración en consonancia entre sí y según los recursos con que pueda contarse para cubrirlos. En todo lo demás el presidente es libre para consultar si quiere a sus ministros, como a cualquiera otra persona; las opiniones de éstos a nada lo ligan, y por consiguiente ellas no son más que meras opiniones, que ni sujetan a responsabilidad alguna al ministro que las da, ni liberan de ella al que las adopta en las órdenes que autoriza con su firma".

Los secretarios del despacho son responsables de "los actos del presidente autorizados con (su) firma contra la Constitución y la acta constitutiva, leyes generales y constituciones particulares de los estados…".

Considera como uno de los más graves inconvenientes de las elecciones presidenciales "el intervalo que queda entre la elección y la posesión del elegido, intervalo que no puede llenarse nunca más que con intrigas, las que reprimirá débilmente la mano que va a soltar las riendas del gobierno, y que no puede evitar las que van a empuñarlas ".

Alamán, concluye su obra advirtiendo: "Síganse desperdiciando los elementos multiplicados de felicidad que la providencia divina ha querido dispensar a este país privilegiado; sígase abusando del gran bien de la independencia en lugar de considerarlo como base y principio de todos los demás; llámense aventureros armados a los estados más distantes y de más difícil defensa, para que se hagan dueños de ellos; prodíguense por los estados ricos los recursos en que abundan, invirtiéndolos en empresas innecesarias; gástense por el gobierno general los pocos recursos con que cuenta en cosas superfluas, mientras carece de ellos para las atenciones más indispensables para la defensa de la nación; continúen los escritores adormeciendo con ficciones lisonjeras, haciéndole desconocer su origen, y presentándole por historia novelas, en que disculpando o disimulando las malas acciones y aun ensalzándolas como buenas, se induce a volverlas

a cometer; considérese como mal ciudadano al que dice la verdad y téngase éste por un crimen que la nación no perdonará jamás, según ha dicho un escritor en estos días; mírense como hasta aquí, con indiferencia los negocios más importantes del Estado; abandónese su manejo a manos ineptas o infieles el resultado es seguro…".

Al valorar a Lucas Alamán hay que recordar sus palabras: "no hay error más grande en la historia que el pretender calificar los sucesos de los siglos pasados, por las ideas del presente, como si fuera dado a un individuo cambiar de un golpe las opiniones, las preocupaciones y las costumbres del suyo, lo cual nunca es la obra de un hombre por superior que se le suponga, sino el resultado del transcurso del tiempo y el del efecto de la sucesión de ideas en muchas generaciones" y que "para juzgar imparcialmente… es menester fijarse en estos puntos esenciales: cuál fue la naturaleza del encargo que se le confió, en qué circunstancias, qué medios se pusieron en sus manos para desempeñarlos, y supuestos éstos hasta qué punto supo aprovecharlos".

Jesús Silva-Herzog observa: "Al estudiar la vigorosa personalidad de Alamán, fácilmente se advierte el contraste entre sus actos e ideas de carácter económico y sus ideas y actos de carácter político. En materia económica puede clasificarse como progresista, en tanto que en materia política es menester, clasificarlo como típicamente reaccionario en el más estricto sentido del vocablo… No obstante que cometió numerosos errores, víctima de sus prejuicios políticos y religiosos, no puede negarse que amó apasionadamente a México, a lo largo de su vida estuvo siempre preocupado por la ambición de los Estados Unidos de América. En 1823 primero y después en 1830, siendo secretario de Relaciones trató de que se intensificara la colonización mexicana en Texas y de que se tomaran con apremio otras medidas para evitar el predominio de los colonos norteamericanos… Fue de los mexicanos distinguidos que sufrió más honda indignación cuando la bandera de las barras y las estrellas ondeó victoriosa en los edificios públicos de la capital".[28]

Alamán, desde 1834, había pedido, no aplausos, tan sólo indulgencia para "los errores en que haya podido incurrir, haciendo ver que mi deseo ha sido siempre el acierto, y mi objeto el beneficio general" y en 1843 "en resumen he servido a mi país con buen celo; le he proporcionado el establecimiento de su minería

[28] Silva–Herzog, Jesús, *El pensamiento Económico, Social y Político de México 1810-1964*. Fondo de Cultura Económica, México, 1967, pp. 122.

(en 1822 funda la Compañía Unida de Minas Mexicanas), he dado existencia a su industria; he impulsado todos los ramos útiles; jamás he abusado de mi situación pública para enriquecerme…".

*Descolló fácilmente en el desempeño de arduas tareas de la República.*
Epitafio de Lucas Alamán

## BIBLIOGRAFÍA

Alamán, Lucas, *Defensa del ex-ministro de Relaciones. D. Lucas Alamán escrita por él mismo*, Imprenta de Galván a cargo de Mariano Arévalo, México, 1834.

Alamán, Lucas, *Examen imparcial de la administración de Bustamante*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 2006.

Alamán, Lucas, "Historia de la Dominación Española en México", en *Diccionario Universal de Historia y Geografía*, t. V, Imprenta de F. Escalante y Cía. y Librería de Andrade, México, 1854.

Alamán, Lucas, *Disertaciones sobre la Historia de la República Mexicana, desde la época de la conquista que los españoles hicieron a fines del siglo XV de las islas y Continente Americano hasta la Independencia*, 3 ts., 2ª. ed., Editorial Jus, México, 1969.

Alamán, Lucas, "Historia de la Dominación Española en México", en *Diccionario Universal de Historia y Geografía*, t. V, Imprenta de F. Escalante y Cía. y Librería de Andrade, México, 1854.

Alamán, Lucas, *Historia de México, desde los primeros movimientos que Preparan su independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, t. V, Imprenta de J .M. Lara, México, 1852.

Alamán, Lucas, *La liquidación general de la deuda exterior de la República Mexicana hasta el fin de diciembre de 1841. Precedida de la relación histórica de los préstamos de que procede, y de las diversas modificaciones que han tenido hasta la formación del Fondo consolidado, con un resumen de todos los puntos que han quedado pendientes y requieren resolución del Supremo gobierno*, Imprenta de I. Cumplido, México, 1845,

Alamán Lucas, "Memoria de labores correspondientes a 1823", en *Memorias Inéditas*, Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 3ª. época, Serie Documental 1, Secretaría de Relaciones Exteriores, México. 1973.

Alamán, Lucas, "Memoria de la secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, leída por el secretario del ramo en la Cámara de Diputados el día 12 de febrero de 1830. Y en la de Senadores el día 13 del mismo", en *Obras de D. Lucas Alamán. Documentos Diversos* (Inéditos y muy raros), Editorial Jus, México, 1945.

Alamán, Lucas, *Obras de D. Lucas Alamán. Documentos diversos* (Inéditos y muy raros), t. I, Editorial Jus, México, 1945.

Alamán, Lucas, *Obras de D. Lucas Alamán. Documentos Diversos* (Inéditos y MUY raros), t. III, Editorial Jus, México, 1946.

Alvarado, José, *El extraño caso de la secretaría de Hacienda*, Problemas Agrícolas e Industriales de México, vol. 5, núm. 1, México, enero-marzo 1955, incluido en "Luces de la Ciudad", Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, 1978.

Arnáiz y Freg, Arturo, "Prólogo", en Lucas Alamán. *Semblanzas e Ideario, Biblioteca del Estudiante Universitario*, núm. 8, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1939.

Bassoco, José M., "Biografía Necrológica de Lucas Alamán (1853)", en *Obras de Lucas Alamán, Documentos Diversos* (Inéditos y muy raros), t. I, Editorial Jus, México, 1945.

Chanes Nieto, José, *Uno de los primeros teóricos del México Independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala, Cuadernos del Centro de Investigaciones en Administración Pública*, Serie Histórica, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983.

Gurría Lacroix, Jorge, "Las ideas monárquicas de don Lucas Alamán", en *Trabajos sobre Historia Mexicana*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1964.

Krauze, Enrique (compilador), *Daniel Cosío Villegas. El Historiador Liberal*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

Limantour, José Yves, *Apuntes sobre mi vida pública* (1892-1911), Editorial Porrúa, S. A. México, 1965.

Lira, Andrés (selección y prólogo), *Lucas Alamán*, ediciones cal y arena, México, 2009.

Noriega, Alfonso, *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*, t. I, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993

Quintanilla, Lourdes, *El Nacionalismo de Lucas Alamán*, Gobierno del Estado de Guanajuato, Guanajuato, 1991.

Silva–Herzog, Jesús, *El pensamiento Económico, Social y Político de México 1810-1964*. Fondo de Cultura Económica, México, 1967.

Valadés, José C., *Alamán: estadista e historiador, primera reimpresión, de la edición de 1938*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1977.

Villegas, Abelardo, La filosofía en la Historia Política de México, Colección Pormaca, Núm. 27, Editorial Pormaca, S.A. de C.V., México, 1966.

# APUNTES BIOGRÁFICOS DE LORENZO DE ZAVALA (1788-1836)

*Ricardo Campos A. T.

"…hemos variado la constitución, se ha mudado enteramente nuestro sistema de gobierno: pero no hemos mudado nuestras opiniones… hemos querido conciliar la constitución, o lo que es lo mismo la felicidad pública, con los respetos, relaciones y grandeza".
Lorenzo de Zavala, diciembre de 1813.

En la historia del siglo XIX en México se encuentran sin duda personajes muy interesantes. Algunos por su arrojado patriotismo, otros por su desmedida ambición, pero quizás ninguno tan controvertido como don Lorenzo Justiniano de Zavala y Sáenz por la actitud que tomó en torno a la guerra entre México y Texas, que terminaría con la separación del estado texano de la República mexicana y su posterior anexión a los Estados Unidos de Norteamérica, situación que sería determinante para que su persona recibiera un tumulto de insultos y descalificaciones que evidentemente, demeritaron su obra ante los lectores de la época y, sobre todo para las generaciones del futuro, perdiéndose de tan lamentable manera la claridad de sus advertencias, al señalar en su monumental obra *Ensayo histórico de las revoluciones en México desde 1808 hasta 1830*, como problemas cuya solución llevaría muchísimo tiempo, los asuntos de la inequidad en el reparto agrario, del marginamiento de las poblaciones autóctonas y de la existencia de un sistema político-militarista basado en fueros y privilegios, problemas de la administración pública de su tiempo en México a los cuales Lorenzo de Zavala acertó de manera asombrosa, considerando que durante los siglos XIX y XX, la población mexicana debió encarar de manera sistemática estos asuntos. De hecho, en dos de las grandes revoluciones que se han producido en México, la Reforma y la Revolución Mexicana, mucho se logró para el avance en la solución de esos añejos problemas, sin embargo, hasta la fecha aún no han sido resueltos del todo. Esos problemas continúan vigentes y son temas de gran actualidad.

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

La inequidad en la distribución de la riqueza, la segregación de que son objeto las poblaciones indígenas y la presencia de grupos sociales portadores de remotos privilegios, son problemas innegables de la administración pública en el México del siglo XXI.

Este personaje, que intervino de manera substancial en la formación del Estado mexicano independiente, en sus últimos años combatió al gobierno de México y participó en la independencia de Texas, tal vez no por falta de patriotismo, sino por un sentido estricto de mantener sus principios liberales. Júzguele la historia sus aciertos y sus errores, pero su influencia en la vida del país son hechos imborrables en la conformación del Estado mexicano.

El lugar de nacimiento de nuestro personaje no está muy claro, pues hay versiones que dicen que nació en Conkal, otras en Tecoh y algunas indican que en Mérida, Yucatán, y dan la fecha de nacimiento como la del 3 de octubre de 1788. Sus padres fueron don Anastasio de Zavala y Velázquez y doña María Bárbara de Sáenz y Castro. Parece que el origen de su familia tuvo lugar en Mendaro (Guipúzcoa, Vizcaya). No se conocen detalles de su niñez, salvo que estudió hasta 1807 en el Seminario Tridentino de San Ildefonso en Mérida, único establecimiento literario que existía en Yucatán, donde cursó las materias de Filosofía, Teología y Latín. Sale del Seminario para contraer matrimonio con doña Josefa Correa y Correa.

De carácter inquieto, participa en 1810 en las Juntas del grupo liberal llamado "De los Sanjuanistas" (esto porque se reunían en la sacristía de la Iglesia de San Juan) y que expresó al movimiento independista mexicano en Yucatán, liderado por el cura Vicente María Velázquez y D. Pablo Moreno, de ideas liberales y escépticas, donde figuraban, entre otros, don Manuel Jiménez Solís, también conocido como el Padre Justis, y don José Matías Quintana (padre de don Andrés), que aunque no era clérigo sí era un individuo muy piadoso y de conocido amor a la libertad. Después del movimiento de Independencia, este grupo se adhirió a los que defendían el cumplimiento de la Constitución de 1824, que declaraba el federalismo como forma de organización entre los diferentes estados de la República. El propósito original del grupo era reunirse por sus ideas religiosas, pero que unidas al pensamiento liberal, que también los identificaba, los ponía en desacuerdo con la forma de pensar del clero y los criollos obedientes a la monarquía (rutineros). Pronto, de un club religioso se convierte en uno más de tipo social y político, uniéndose entonces a él gente como Lorenzo de Zavala, Francisco Bates, Fernando del Valle y Manuel García Sosa.

A pesar del interés de Lorenzo de Zavala por las letras, no concluyó ninguna carrera; se dedicó a la agricultura y al comercio. Dedicado al periodismo, editó varios de los primeros diarios de la península. En julio de 1814 resulta electo diputado por la provincia de Yucatán para representar a la Nueva España en las Cortes españolas de Cádiz. A su regreso, continúa su labor periodística, pero al abolir Fernando VII la Constitución española, Zavala es encarcelado en San Juan de Ulúa junto con otros liberales: Matías Quintana y Francisco Bates, debido a sus artículos periodísticos de radical orientación liberal. Permanece preso hasta 1817.

En la prisión se dedicó a estudiar medicina e idiomas. Al salir de prisión regresa a Mérida, en donde ejerce la medicina con gran capacidad profesional y desinterés lucrativo. Además, se inicia en las logias de la masonería y funda las primeras en aquella ciudad. En 1819, en plena decadencia del movimiento insurreccional, Lorenzo de Zavala decía que no conocía un solo americano que no estuviese de acuerdo con la independencia. Y hasta Bataller, Oidor de la Audiencia, verdugo de Morelos y enemigo implacable de la emancipación, expresaba: "No había un solo americano que no fuese insurgente ni un sólo español que no amase la independencia de las colonias". En marzo de 1820 un levantamiento militar en España obligó a Fernando VII a aceptar la Constitución de Cádiz. A consecuencia de esto, la monarquía absoluta se convirtió en una monarquía constitucional. El virrey de México, además de jurar la Constitución, empezó a aplicar las reformas. El clero novohispano se alarmó y así como había combatido a los insurgentes del mismo modo se convirtió de golpe en ardiente partidario de ésta, para evitar que fueran tocados sus intereses. Lo anterior permitió se abrieran las puertas de las prisiones a los liberales encarcelados y se comienza a animar al padre Velázquez para formar de nuevo la sociedad de los sanjuanistas. Pero la situación era muy diferente ya, pues se había infiltrado entre los liberales otra organización social que cobraría mucho auge. En efecto, la masonería abarcaba a buen número de rutineros y liberales, que se añadieron a los sanjuanistas, principalmente a instancias de Lorenzo de Zavala. Era ya una sociedad modificada, sin la generosa entrega y los ideales de sus fundadores.

La religión católica siguió siendo la única tolerada. Pero, además, se declaró la igualdad entre americanos y europeos. Se reinstalaron los ayuntamientos y se convocó a elecciones para elegir diputados a las Cortes, de los cuales correspondían seis a la Nueva España, resultando Lorenzo de Zavala nuevamente elegido como

diputado por Yucatán y parte a España el 3 de octubre, acompañado por los también diputados Molinos del Campo, y Navarrete.

La situación en España era crítica. Se libraba la lucha entre el conservadurismo eclesiástico y realista contra el reformismo liberal de los constitucionalistas antiabsolutistas. Los diputados mexicanos llevaron a las Cortes dos solicitudes primordiales: la igualdad de representación y la libertad de comercio. No obtuvieron ninguna de las dos cosas.

Regresa Zavala de Europa en el año de 1821, después de los Tratados de Córdoba. El 30 de marzo de 1822 jura como diputado por Yucatán en el Soberano Congreso Constitucional convocado por Iturbide para organizar la monarquía moderada en el nuevo país. Al respecto don Carlos María de Bustamante señala que "Zavala, cuyo parecer es siempre entendible porque procede de un hombre inteligente e instruido, sino de uno de los republicanos que después habían de hacer odioso el nombre de república, conviene en que los enemigos de Iturbide, que formaban la mayoría del Congreso de 1822, eran órgano del partido español, enemigo de la Independencia". Al respecto Zavala menciona que "increíble era el furor con que estos restos de los conquistadores de América se expresaban contra el hombre que estaba al frente de los destinos de la nación. Parecía que su primer deber era sacrificar esta víctima a los manes de Cortés, y por consiguiente no omitían ningún medio para arruinar a Iturbide. Esta aserción tiene sus excepciones, aunque pocas. Hubo algunos que no entraron en esta coalición; pero los miembros españoles de la Junta, los militares españoles que se agregaron al ejército mexicano, los propietarios y comerciantes, que eran todavía muchos, todos formaban una masa que insensiblemente fue haciéndose más formidable en proporción de que se disminuía el prestigio del que mandaba". En aquellos momentos nada parecía detener el paso de Agustín de Iturbide y Arámburu, todo se les presentaba propicio. El brigadier Santa Anna se ocupaba de cortejar a la Princesa Nicolasa, hermana del Emperador, y el general Bravo, masón escocés, estaba tan resuelto a favor de la monarquía, que llegó a proponer, dice Zavala, "en el Consejo de Estado, que se aplicase la pena de muerte a los conspiradores del trono".

Otra referencia que hace Bustamante sobre Zavala es que "cuando D. Lorenzo de Zavala, diputado por la provincia de Yucatán, salió para el Congreso de Méjico, circuló una nota a varios ayuntamientos, promoviendo tres cuestiones: 1ª. Qué forma de gobierno debía sostenerse en el congreso; 2ª. En el caso de ser

monárquico, qué familia sería la mejor para gobernar; 3ª. Si se debería pedir y sancionar la tolerancia religiosa. ¿Quién creería que ni un sólo ayuntamiento contestase más que el que se sujetase al plan de Iguala? Una de estas corporaciones hizo contra él una exposición al generalísimo Iturbide, porque había tenido la osadía de hacer aquellas cuestiones importantes. Tal era en lo general el estado del país. Por consiguiente, no hubiera sido antinacional la elección de Iturbide para el trono, si se hubiese hecho por otros medios, después de conocer la nación que la familia llamada había faltado por su parte, y que los mexicanos que hallaban libres del pacto contraído al tiempo de hacerse la Independencia".

En julio de 1822, se crea la Comisión para el Estudio de la Colonización de Texas, y por su conocimiento del inglés, Zavala forma parte de ella. De esa época data la amistad con Esteban F. Austin, con quien años más tarde se asociara en negocios y en política para la "aventura de Texas". También participó en las cuatro comisiones legislativas sobre la colonización del Istmo de Tehuantepec. En ellas recomendó la construcción de un canal y de un camino interoceánico en la región.

Cuando Iturbide disuelve el Congreso Constituyente y crea la Junta Nacional Instituyente, Lorenzo de Zavala forma parte de esa Junta que redacta la Constitución del Imperio. Iturbide lo nombra miembro de la Comisión de Hacienda y en enero de 1823 introduce la circulación de papel moneda. Otro acto impolítico, de verdadera significación que cometió Iturbide fue el de tratar con menosprecio a los antiguos insurgentes. En verdad que éstos eran en número desmesurado, que muy pocos tenían comprobados los grados que ostentaban y los servicios que decían haber prestado; pero precisamente por esa vaguedad muchos civiles, antiguos realistas, personas que nunca habían estado en filas, se decían compañeros de Hidalgo y de otros levantados contra el gobierno español. Ser insurgente era entonces un negocio como cualquier otro, al que se aplicaban muchos que no tenían ni oficio ni beneficio. Iturbide, que detestaba a los ladrones, incendiarios y asesinos de todas clases, perseguidos infatigablemente por él en el Bajío, no supo distinguir entre ellos y otros hombres de verdadero mérito.

Sin discernimiento, desestimó las pretensiones de la que llamaba ruin canalla. Esa actitud había de traer su caída. «Los insurgentes antiguos –dice Lorenzo de Zavala– se presentaban todos los días pidiendo empleos, pensiones, indemnizaciones y recompensas por sus pasados servicios. No es fácil concebir cuántas ambiciones grandes y pequeñas era necesario satisfacer

para no hacer descontentos. Todos los que habían tomado el título de generales, coroneles, de oficiales, de intendentes, de diputados; todos los que habían perdido sus bienes defendiendo la causa de la Independencia por destrucción o confiscaciones hechas por el gobierno español; los que estaban inutilizados para trabajar por heridas recibidas; en fin, la mitad de la nación pedía, y el gobierno del emperador, en vez de halagar a estos patriotas, manifestaba sus antipatías personales, sin miramiento: ésta era la situación financiera de aquel gobierno. Por consiguiente, los diputados estaban sin dieta, y la miseria de algunos era tanta, que no tenían para pagar con exactitud, y las tropas mismas, a pesar de que ésta era la principal atención de la administración, sufrían atrasos en sus pagas. Esta situación era muy desventajosa para un hombre que tenía que luchar contra el Congreso y contra los españoles, que no podían perdonar a Iturbide haberse puesto a la cabeza de los independientes y contribuido tanto al buen éxito de esta causa».

A pesar de los avatares de la historia, Zavala se mantiene en la política, y el 16 de mayo de 1823 se presenta el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana en el que participa. El 5 de diciembre de 1823 es elegido nuevamente como diputado por Yucatán, junto con Manuel Crescencio Rejón. Funge como Presidente del Congreso, nombrado en el periodo entre el 6 de septiembre y el 5 de octubre, y con ese carácter firma la Constitución Federal de Estados Unidos Mexicanos, tras de pronunciar el discurso oficial. Propuso y consiguió que se promulgara el 18 de noviembre de ese año, la ley que declara a la ciudad de México como Distrito Federal de la Nación y residencia de los Supremos Poderes de la Federación. Propuso además la creación de un banco nacional, pero no le fue aceptada. De 1825 a 1826 se le designa como Presidente de la Cámara de Senadores. En 1825 participa en la fundación de una nueva logia masónica, la del rito de York, junto con Poinsett, Miguel Ramos Arizpe y Vicente Guerrero, este último dirigente nacional de ese rito.

A principios de 1824, la Intendencia se constituyó en estado de la federación teniendo como capital la ciudad de México. Sin embargo, a fines de ese mismo año, la creación del Distrito Federal, obligó al recién instalado Congreso Constituyente local a cambiar la sede de los poderes a Texcoco, en febrero de 1827, de donde a petición del gobernador del Estado de México, Lorenzo de Zavala, cargo que ese año ocupa por primera vez, pasó a Tlalpan, en junio de ese mismo año.

Como gobernador del Estado de México, Zavala creó la Biblioteca del estado y convirtió al Seminario en Escuela Superior. Fue precursor del reparto de tierras, devolvió a 20 comunidades indígenas sus tierras comunales, fijó el límite de posesión territorial y decretó un impuesto sobre la propiedad raíz para los dueños que no la habitaran ni trabajaran.

El 1 de octubre de 1828, el Senador Pablo Franco Coronel acusa al Gobernador Zavala ante el Congreso Estatal de ser cómplice de Santa Anna, quien se había levantado el 16 de septiembre a favor de Vicente Guerrero y en contra de Gómez Pedraza. El 5 de octubre se inicia el juicio político tras la decisión del Senado a favor de la validez de los cargos. Un día después se intenta aprehender a Zavala, pero huye con un grupo armado. Recorre Chalco, Apam y Ocuila, en donde proclama una explicación de su conducta: siendo la logia yorquina la que postuló a Vicente Guerrero para la Presidencia de la República, y habiendo ganado el "escocés" Gómez Pedraza, Zavala se pronuncia contra el Gobierno. Junto con el General Lobato, toman el edificio de "La Acordada", y mientras Lorenzo de Zavala discute con Guadalupe Victoria los términos de la capitulación, Lobato y la plebe asaltan "El Parián", edificio de comercios y almacenes de la mayoría de españoles residentes en México. Mediante este "cuartelazo" imponen a Guerrero en la Presidencia de la República, desconociendo en el Congreso a Gómez Pedraza "porque los votos favorables a Gómez Pedraza no expresaban la voluntad popular". Lamentable ruptura del régimen constitucional.

Zavala ocupa la Secretaría del Estado y del Despacho Universal de Hacienda Pública, del 18 de abril al 2 de noviembre de 1829, donde pretendió introducir algunas reformas como implantar contribuciones equitativas y derogar alcabalas, sin lograr corregir los problemas hacendarios. Durante el efímero gobierno de Guerrero (1 de abril - 11 de diciembre de 1829), se emite el segundo decreto de expulsión de los españoles, en el que también participa Zavala, y que es más violento y cruel que el primero, unos meses antes. En el Despacho de Hacienda, tramita algunos empréstitos para aminorar la deuda externa del país, y promulga las leyes de impuestos de 1829 durante la invasión española de Barradas. Fue enjuiciado con motivo de aquellos empréstitos, pero finalmente el Congreso lo exoneró de los cargos. Tras dimitir al cargo de Secretario de Hacienda, Guerrero lo comisiona para negociar al sistema federal, pero los centralistas yucatecos no le permiten desembarcar, bajo amenazas de muerte. A su regreso

intenta volver a la gubernatura del Estado de México, a la que había pedido licencia para ocupar el cargo de Hacienda, pero el Congreso local lo rechaza, aunque seguía percibiendo su sueldo.

Anastasio Bustamante derroca a Guerrero y persigue a los federalistas, donde había pensadores profundos y hombres eminentes en las letras como Zavala, Quintana Roo, Olaguibel, Pesado, Cauto, Mora, Rejón, y Zerecero. Encarcela a Zavala pero interviene Lucas Alamán en su liberación, y lo asila en su casa a pesar de sus francas diferencias ideológicas. Se exilia en Estados Unidos y se asocia con Poinsett y con otro norteamericano para explotar las tierras de su propiedad en Texas. Trata de conseguir colones en Europa, y al no conseguirlos, vende sus propiedades a una compañía norteamericana, a pesar de la prohibición de las leyes mexicanas.

En 1830, la capital se instala definitivamente en la ciudad de Toluca. Lorenzo de Zavala junto con Melchor Múzquiz, encabezaron en el estado a los grupos menores de escoceses y yorkinos.

Su esposa muere en 1831 mientras está en Europa, y un año después, al regresar a Nueva York se casa con la norteamericana Emily West. El 1 de noviembre de 1832, después de pactar con el Presidente Gómez Pedraza, regresa como gobernador al Estado de México. En este segundo período, nacionaliza en el Estado las extensas propiedades de las Misiones de Filipinas y del Duque de Motelione y Terranova, para repartirlas entre los granjeros. Zavala fue el primero, desde 1827, en expropiar las tierras de los españoles, donadas por la Corona en tiempos de la Colonia.

En octubre de 1833, presenta al Congreso un proyecto de ley sobre bienes raíces, propiedades de manos muertas y abrogación del derecho de primogenitura, que habría de cumplirse hasta la Reforma. Durante la epidemia del cólera establece, atiende y dirige un hospital, motivo por el cual la legislatura del Estado lo nombra "Benemérito en grado heroico". Sin embargo, dichas medidas fueron derogadas en 1835, cuando la legislatura dominada por Melchor Múzquiz, se declara a favor del centralismo.

En marzo de 1833 resulta electo una vez más como diputado por Yucatán, hecho que se repite en octubre del mismo año. Además, es nombrado Presidente de la Cámara de Diputados. No obstante, continúa con su mandato gubernamental, gracias a un permiso especial, hasta noviembre, cuando sale para Francia como Ministro Plenipotenciario, nombrado por el Presidente Gómez Pedraza. El 30 de marzo de 1835 renuncia a ese cargo y se traslada a Nueva York, a donde llega el 4 de mayo. El 7 de julio

se embarca hacia Texas, en donde se reúne con los colonos en un lugar llamado San Felipe. Ahí promueve la rebelión contra el gobierno mexicano de Antonio López de Santa Anna, ya que éste, una vez en el poder, además de perseguir a los liberales acentuó las divisiones entre el gobierno y los colonos. Pese a representar el liberalismo Santa Anna, en 1834 derogó la Constitución liberal de 1824, sobre la cual los insurgentes de Texas sustentaban sus privilegios y asumió un régimen centralista.

Poco después, en 1835, amplió la emancipación de los esclavos al territorio de Texas e impuso una serie de tributos destinados a aumentar las arcas del Estado. Asimismo, dispuso una serie de medidas que incluían la obligatoriedad de varias disposiciones establecidas en la ley del seis de abril, excluyendo la prohibición al ingreso legal de los colonos, lo que por ende afectó los intereses de los especuladores proclives a mantener la autonomía que de facto venían usufructuando. En consecuencia, aquellos, junto con Zavala, protestaron bajo el demagógico argumento de que el gobierno había violado las garantías establecidas en la Constitución de 1824.

La insurrección, sin embargo, no fue exclusivamente anglosajona. Algunos mexicanos notables, además de Zavala, se adhirieron, sea por rechazo a las políticas de Santa Anna o porque no se sentían encajados en el nuevo sistema político que promulgaban los separatistas. La figura más notable de este sector fue el hacendado Juan Seguín, nombrado capitán de las fuerzas rebeldes y quien prestó invalorables servicios a la causa independentista. El 5 de octubre de 1835, siendo presidente interino de México Miguel Barragán, Zavala se reúne con Houston, Johnson y Austin, donde deciden marchar contra el ejército mexicano, y el 1 de noviembre proclama una declaración de derechos, exigiendo, en una requisitoria contra el gobierno de México, que se restablezca la Constitución de 1824. Se le nombra diputado a la convención de Austin, y ya madura la revolución de Texas, ocupa la presidencia del Comité de Seguridad Pública y miembro de la Comisión Financiera. Asiste a la Convención de Nueva Washington y firma el Acta de Independencia de la República de Texas en la ciudad de Brazoria. En el gobierno provisional de esa República es miembro de la Comisión de Defensa y de los Negocios Navales. Es probable que el diseño de la bandera tejana que se usa actualmente, sea de Zavala.

Es presidente de la Subcomisión para redactar la Constitución de la nueva República, y presta juramento como vicepresidente de Texas el 17 de marzo de 1836. El nuevo gobierno huye de ciudad

en ciudad perseguido por el ejército mexicano al mando de Santa Anna. Zavala con su familia y con otros miembros del gabinete van hasta Galveston lsland debido, entre otras cosas, al desprecio que siente por el Presidente Burnet y su vacilante política, renuncia dos veces a la Vicepresidencia pero sus renuncias no son aceptadas. Por fin los tejanos vencen a Santa Anna en San Jacinto y lo toman prisionero. Zavala regresa al Cuartel General y habla con los prisioneros mexicanos, y se hace muy amigo de Santa Anna. Sirve como intérprete y mediador, y pugna por que sean liberados. Acepta ser Comisionado de Paz en México para ratificar los Tratados de Velazco, firmados el 14 de mayo de 1835 en Galveston por Santa Anna y que comprometían al gobierno mexicano a no tomar nuevamente las armas contra Texas, a que el ejército mexicano se retirara hasta las riberas del río Bravo, y un tratado secreto en el que Santa Anna se comprometía a utilizar su influencia para que el gobierno de México reconociera la independencia de Texas. Se ha especulado sobre si Zavala y Santa Anna tendrían algún plan para, llegando a México, adueñarse del poder, pero en una carta a su amigo Mejía, el 26 de mayo de 1836, Zavala le habla de su solidaridad con Texas y de su convencimiento de que debe dejar de ser una república independiente para unirse a Estados Unidos. El viaje a México no se realizó. Tampoco logra que los tejanos cumplan con su parte de los Tratados. Renuncia por tercera vez a la vicepresidencia y se retira, enfermó, el 21 de octubre a su finca de Zavala's Point, cerca de San Jacinto, en donde muere de pulmonía el 16 de noviembre de 1836.

Como muestra del trabajo desarrollado por Lorenzo de Zavala, tomaremos algunos párrafos de su libro *Ensayo histórico de las revoluciones de México, desde 1808 hasta 1830*, que se refieren a opiniones de Zavala acerca del trono español y del virreinato de la Nueva España: "Fernando VII era el ídolo de los megicanos (sic). Pero estas afectaciones estaban fundadas sobre ideas falsas y erróneas: cada uno creía que su malpasar iba a terminarse bajo la dominación del joven monarca; se hacían votos al cielo por su prosperidad: se esperaban útiles reformas; los que habían visto arrebatar sus capitales para la tesorería con el monstruoso sistema de consolidación entablado por los consejos de M. Ouvrard al ministro Godoy, esperaban ver restituidos sus medios de subsistencia a los antiguos poseedores: uno era el grito a favor del rey que se había considerado como la víctima de sus padres y del favorito". "Las noticias de la salida de Fernando VII para Bayona, y de la perfidia de Napoleón en aquella ciudad con

este príncipe, excitaron hasta el entusiasmo el amor del pueblo por el nuevo rey, y crearon un odio mortal contra el conquistador de Europa. Todas las clases de la sociedad estaban unísonas en estos sentimientos: se abrieron suscripciones y se juntaron en pocos meses siete millones de pesos para auxiliar a los hermanos peninsulares que peleaban por la religión, por el rey y por la independencia nacional. Ninguno pensaba en aquellos momentos en aprovecharse de esta coyuntura para sacudir el yugo colonial y proclamar la independencia: la causa española era una en ambos hemisferios. Mas estos fueron los primeros impulsos de un sentimiento muy natural: auxiliar a los hermanos oprimidos. Las reflexiones vinieron poco después, y he aquí el principio del curso diferente que tomaron las cosas".

Con respecto a los sucesos de España, debido a la intervención de Napoleón en la vida política del país y en contra de la monarquía española, Lorenzo de Zavala dice: "El virrey D. José Iturrigaray no se atrevió a continuar gobernando como si nada hubiese ocurrido en la Península. Sabía que después de la salida del rey, y de la ocupación de los franceses de la capital, la España estaba entregada a la más confusa anarquía".

> "Las provincias, como se sabe, formaron sus juntas, y cada una quería dirigir la nación. El virrey estaba luego resuelto a formar la junta a imitación de las de la Península, y ponerse el mismo de presidente. Tenía el poder, los medios y los recursos para hacerlo todo. La Casa de Moneda de México tenía depositados en caja 30 millones de pesos: el ejército aunque corto, estaba ciegamente obediente a las órdenes del virrey y además tenía en su apoyo todas las simpatías de los hijos del país, que conocieron desde luego las ventajas de aquellas medidas. Pero le faltó energía y más que todo actividad para una empresa contra la que se habían declarado todos los peninsulares, que poseían todos los capitales y los principales empleos en el país. Formose desde luego una conspiración, y a la voz de D. Gabriel de Yermo, rico capitalista español, quinientos comerciantes acometieron por la noche el palacio del virrey y matando a los centinelas se apoderaron de la persona del primer jefe de la Nueva España y de su joven esposa, trasladando al primero a Veracruz hasta el castillo de Ulúa, desde donde le embarcaron para la península en el mes de diciembre en el navío S. Justo que llevaba 8 millones. Estalló la conspiración el 16 de septiembre de 1808 y los conjurados depositaron el

> mando en manos de la Audiencia compuesta de Españoles, y pusieron en prisión a varios regidores de quienes se creía haberse aconsejado el virrey".
>
> "La sorpresa fue el primer efecto de esta empresa atrevida. Un virrey despojado por unos cuantos comerciantes era un espectáculo que se presentaba por primera vez en un país en que los habitantes estaban acostumbrados a respetar aquella autoridad como una divinidad. Se penetraron de que el principio de la desgracia del señor Iturrigaray había sido en odio de la independencia nacional, con el objeto de conservar las antiguas cadenas, de mantener la dominación colonial, de no hacer partícipes a los americanos en ninguna manera de la administración; vieron que no solamente se pretendía mantener el dominio del rey, sino que cada español se consideraba como un propietario de aquellos países y de sus habitantes".

Los sucesos anteriores, a la larga llegaron a favorecer la independencia de la Nueva España.

Zavala habla con bastante seguridad de los tiempos precursores del grito de la independencia de 1810, cuando en uno de sus párrafos dice: "La Audiencia gobernaba aunque se confirió el mando en apariencia a un antiguo general llamado D. Pedro de Garibay. Todo parecía calmado después de la prisión del ex virrey.

Pero había presos en las cárceles: los licenciados Verdad y Azcárate, el Padre Talamantes y otros de menos nombre fueron acusados como cómplices de la revolución. El primero murió a los pocos días en la prisión, y se aseguraba que su muerte había sido obra de los amotinados por medio de una ejecución secreta: tal es al menos hasta el día de hoy la opinión de los mexicanos. El segundo pudo escapar después de muchos padecimientos; el tercero murió en la fortaleza de S. Juan de Ulúa en un calabozo. En todas las provincias se hablaba de estos acontecimientos con variedad; pero poco a poco se iba formando la opinión de que Iturrigaray había sido víctima de su amor a los mexicanos, y los presos otros tantos mártires de la libertad".

Además de la intensa participación personal en la vida política de México, Lorenzo de Zavala destacó en su tiempo como periodista, traductor y ensayista.

El 2 de abril de 1813 fundó en Mérida, Yucatán, el que fuera el primer periódico de la península y al que llamó *El Aristarco Universal*, siendo su principal redactor el propio Zavala. Apareció

semanalmente durante 37 números, de los que sólo se conserva el último, del viernes 17 de diciembre de 1813. A partir del 20 de mayo de ese año, también editó el semanario de "Muy Ilustre Ayuntamiento" titulado *El Redactor Meridiano*, del que se hicieron 32 ediciones. En 1820, de mayo a julio publicó *El Hispanoamericano Constitucional*, periódico "filosófico", de Yucatán. Ese mismo año, en el mes de octubre y a su paso por La Habana, Cuba, rumbo a las Cortes de España, publica un folleto atacando a las autoridades yucatecas titulado: *Pruebas de la extensión del despotismo o idea del estado actual de la capital de Yucatán*. En julio de 1824 tradujo un artículo de De-Pradt, Arzobispo de Malinas, sobre las funestas consecuencias del regreso de Iturbide y lo editó en El Sol, diario de la ciudad de México.

A partir del 7 de octubre de 1824 publica en El Águila Mexicana una serie de artículos bajo el título de "Programa, Objeto, Plan y Distribución del Estudio de la Historia".

Durante el breve lapso del Imperio, los periódicos de oposición, defensores del republicanismo, sucumbieron ante la intransigente actitud de Agustín de Iturbide, receloso del poderío que cobraba la prensa en todo el país. A la caída de Iturbide resurgen las pugnas de las facciones políticas, identificadas con las logias masónicas, entonces de reciente creación en el país. Tanto los yorkinos, defensores del principio federalista, como los escoceses, partidarios del centralismo, hicieron uso de la prensa como medio idóneo para la defensa de sus intereses y la difusión de sus doctrinas. La prensa se transformó en un instrumento de enorme influencia sobre la mentalidad popular. Lorenzo de Zavala afirmó que, en la primera etapa republicana, "los periódicos habían aumentado en la República y se conocía que el pueblo tomaba gusto e interés en la lectura de ellos".

Con motivo de la expulsión de Santangelo, emigrado napolitano y proscrito de su país por sus escritos republicanos, publicó en El Sol un Artículo "Contra el Derecho del Gobierno de la República para desterrar a los Extranjeros".

Es en *El Correo de la Federación*, diario que inicia su publicación el 1 de noviembre de 1826, y del que fue redactor desde mayo de 1829 hasta marzo de 1830, donde publicó, en enero de 1827 un editorial sobre el gabinete de gobierno del presidente Guadalupe Victoria y un artículo sobre la causa del padre Arenas en el que opina que el delito contra la nación debería ser juzgado por la Suprema Corte de Justicia.

En los años de 1831 y 1832 aparecieron los tomos I en París y II en Nueva York respectivamente, de una de sus obras más importantes: *El Ensayo Histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*.

En *El Fénix de la Libertad* publica el 13 de marzo de 1833, un artículo sobre lo que debe hacerse con los bienes de Hernán Cortés. En 1834 publica en París el libro *Viaje a Estados Unidos del Norte de América*.

La hemerografía de Lorenzo de Zavala es muy amplia. Hasta aquí se han considerado solamente las obras sobresalientes. Pero como es notorio, Zavala fue un hombre extraordinariamente activo y controvertido, lo que provocó que sus contemporáneos se ocuparan de él para atacarlo o apoyarlo, lo que se reflejó en una importante cantidad de artículos periodísticos en todas las publicaciones más prominentes de la época.

Don Guillermo Prieto, cuando trabajaba como secretario de don Andrés Quintana Roo, conoció a Lorenzo de Zavala en la casa de su protector y lo describe como "un tipo rechoncho, moreno, de pobladas patillas: de ojos pequeños y penetrantes, y de hablar difícil y precipitado. No le gustaba dormir en alto, y aseguraba que lo mejor que había escrito lo había hecho sin saber lo que decía, y con algunas copas en el estómago".

La hemerografía es la siguiente:

*El Misceláneo*, Mérida, Yucatán, 3 de marzo de 1813.
*Comunicado*, 18 de marzo de 1813, Tiranía de las Pasiones.
*El Aristarco Universal*, Mérida, Yucatán, 17 de diciembre de 1813. Se despide el Editor.
*El Hispano-Americano Constitucional*, Mérida, Yucatán, 13 de junio de 1820. Señores Suscriptores (Hoja suelta).
*El Águila Mexicana*, México, D.F., 7 de octubre de 1824 y siguientes. "Programa, Objeto, Plan y Distribución del Estudio de la Historia". Del 13 de febrero al 16 de mayo de 1828. Colección de Artículos Selectos sobre Política, sacados de *El Águila Mexicana* del año de 1828. (Folleto) publicado con una selección, posiblemente del mismo Zavala, de los artículos más relevantes para la situación política prevaleciente ante la proximidad de las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República.

*El Sol*, México, D.F., 5 de julio de 1826. Artículo contra el derecho del gobierno de la República para desterrar a los extranjeros. (A propósito de la expulsión de Santangelo).

*El Correo de la Federación Mexicana*, México, D.F., 8, 9 y 10 de mayo de 1828. Artículo sobre la Amnistía, "Los gobiernos se consolidan con los públicos espectáculos de la justicia". Palabras del Sr. D. Nicolás Bravo, en la muerte de Basilio Valdés, 13 de mayo de 1828. Utilidad de una Sociedad Nacional de Agricultura e Industria, de una Escuela Rural y otra de Artes y Oficios en la República Mexicana.

Aparte de la labor periodística, Lorenzo de Zavala participó en la redacción de los más importantes documentos políticos de la época, de los cuales a continuación se citan los principales:

En 1822 publicó el *Proyecto de Reforma al Congreso*.

El 10 de enero de 1823 aparece el Voto sobre el proyecto de Reglamento Político, y en marzo del mismo año suscribe el Dictamen y la Parte expositiva de la respuesta del Congreso a la nota que contenía la abdicación del Emperador Iturbide.

En 1824 escribe, en el mes de junio, un Proyecto de Decreto sobre la Clasificación General de la Deuda Interior de la República y el 4 de octubre pronuncia el discurso que precede a la Constitución Federal de Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso Constituyente en esa fecha.

Redacta en 1826 el *Proyecto de Ley que establece el Juicio por Jurados y que es aprobado por la Cámara de Senadores*.

En agosto de 1827, envía una manifestación a las Legislaturas de los estados en contra de los proyectos de expulsión de los españoles.

Como gobernador del Estado de México, rinde una Memoria el 13 de marzo de 1828, en la que da cuenta ante el Primer Congreso Constitucional de "todos los ramos que han sido a su cargo en el año económico corrido desde el 16 de octubre de 1826 hasta el 15 de igual mes de 1827".

Abre con sendos discursos las sesiones del Congreso del Estado de México en marzo de 1829 y en febrero de 1833.

Su labor como traductor fue también fecunda. Los artículos traducidos por Zavala eran utilizados por él y sus correligionarios como armas políticas para respaldar su ideología. Así pues su quehacer político sólo se vio ampliado y enriquecido por los trabajos que daba a conocer de autores europeos que en esa época aportaban ideas valiosas para la causa "zavalista". Entre las obras recopiladas se encuentran:

*Ensayo sobre las garantías individuales que reclama el estado actual de la sociedad* de Pedro Claudio Francisco Daunou, editado en 1933.

"Examen de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano decretada por la Asamblea Constituyente el año de 1829", de Jeremías Bentham, publicada por entregas en el periódico El Águila Mexicana, entre el 5 de noviembre y el 8 de diciembre de 1823.

"América Española del Abad De Pradt", enviada para su publicación en el periódico El Sol, los días 18 y 19 de julio de 1824.

"Dirección de la Europa. La Santa Alianza de De Pradt", publicada por entregas en El Águila Mexicana, entre el 22 de julio y el 6 de agosto de 1824.

Las cuatro primeras discusiones del Congreso de Panamá tales como deberían ser de O. A. Santangelo, editado en abril de 1826.

Entre otras publicaciones de Lorenzo de Zavala, además de las ya mencionadas, se encuentran:

*Manifiesto de los principios políticos del Exmo. Sr. J. R. Poinsset* (sic), México, 1828.

*Juicio imparcial sobre los acontecimientos de México en 1828 y Juicio imparcial sobre los acontecimientos de México en 1828 y 1829*, Nueva York, 1830, (2 volúmenes) y reimpreso en México, en esos mismos años.

*Notice sur les monuments antiques d'Ushamal dans la Province de Yucatán*, fournie par M. Lorenzo de Zavala, Ambassadeur en France «Antiquites Mexicaines», París, 1834.

No menos importante que el trabajo periodístico y literario de Zavala, son su visión y opiniones sobre la administración pública de su tiempo, de las cuales rescataremos algunos otros párrafos sobre temas que por su vigencia hemos considerado mencionar. Sobre el marginamiento de los grupos indígenas Zavala señala: "Los indios tenían sus leyes especiales, sus jueces, sus procuradores y defensores que les nombraba el gobierno, porque eran legalmente considerados como menores de edad. El estado de embrutecimiento en que se les mantuvo, los hacía en efecto inhábiles para representar ningún género de derechos, ni perfeccionar contratos de importancia en que se supusiese la necesidad de algunas ideas combinadas. Los que han intentado defender la política del gobierno

español con respecto a sus colonias han alegado la existencia de ese *Código de Indias* que aparece formado como un baluarte de protección a favor de los indígenas. Pero los que examinan las cuestiones bajo un punto de vista filosófico, sólo han considerado esta instituta como un sistema de esclavitud establecido sobre las bases que parecían indestructibles y de cuyos efectos se resentirán todavía por algunos siglos aquellos gobiernos. Estas leyes, en efecto, no son otra cosa que un método prescrito de dominación sobre los indios. Suponen los monarcas que les dieron derechos sobre los bienes y vidas de los conquistados, y por consiguiente todo acto que no era positivamente una opresión, se consideraba en ellas como una gracia, un beneficio del legislador. Leyes había que determinaban el peso con que se les podía cargar: las distancias hasta donde podían ir; lo que se les había de pagar, etcétera."

Zavala se refiere a los problemas que puso al descubierto la Independencia "El principio de soberanía nacional reconocido posteriormente en aquellos países, hubiera debido desarraigar preocupaciones destructoras de la libertad, y hacer desaparecer pretensiones a la obediencia pasiva, si bastasen por sí solas las declaraciones, aun las más solemnes de doctrinas abstractas. La fuerza de hábitos creados por tres centurias, será un obstáculo todavía para que en medio siglo las luces y la filosofía hayan de triunfar de ese coloso, después de una lucha terrible y obstinada. Las personas de los obispos en aquellos países eran, sin hipérbole, tan reverenciadas como la del gran lama entre los tártaros. A su salida a la calle se arrodillaban los indios, y bajaban la cabeza para recibir su bendición. Los frailes eran en los pueblos y aldeas distantes de las capitales, los maestros de la doctrina y los señores del común; en las ciudades grandes los directores de las conciencias de los propietarios y de las señoras. Los conventos de los dominicos y carmelitas poseían riquezas de mucha consideración, en bienes raíces rústicos y urbanos. Los conventos de religiosas en México, especialmente la Concepción, la Encarnación y Santa Teresa, tienen en propiedad al menos tres cuartas partes de los edificios particulares de la capital y en proporción sucede lo mismo en las otras provincias. De manera que se puede asegurar sin exageración que los bienes que poseen los eclesiásticos y religiosos de ambos sexos ascienden al producto anual de tres millones de renta. Póngase en el peso de la balanza con respecto a su influencia estos valores y se podrá calcular aproximadamente cuál será en una población pobre, en que las propiedades están muy mal distribuidas.

Ahora entro en otra materia delicada, que puede considerarse como uno de los elementos de discordia de aquellos países, y que ofrecerá grandes embarazos a sus legisladores, en proporción de que vayan abandonando cuestiones pueriles y frívolas y se ocupen más profundamente de los verdaderos intereses de su patria. Hablo de la distribución de tierras hecha por los españoles, y del modo como están repartidas en el día. El gobierno español no podía dejar de hacer concesiones de tierras a aquellas personas que más habían contribuido a la conquista de aquel rico y bello territorio. Naturalmente los conquistadores escogieron los terrenos mejor situados y más fértiles en el orden de que cada uno se creía o tenía el derecho de obtener esta clase de recompensas. Las ricas y cuantiosas posesiones de los condes del Valle de Santiago, San Miguel de Aguayo, mariscal de Castilla, duque de Monteleone y otros, ocupan unos territorios inmensos y cultivables. Las otras fincas rústicas que rodean los pueblos y ciudades que pertenecen a los conventos y establecimientos piadosos han traído su origen de concesiones reales, otras de legados testamentarios, donaciones inter vivos, y algunas pocas provienen de contratos de compraventa. La tercera clase de grandes propietarios es la de familias descendientes de ricos españoles, que compraron desde tiempos remotos tierras al gobierno o a los indios, cuando tenían un precio sumamente bajo, y fueron agregando sucesivamente hasta formar las haciendas que hoy valen desde medio millón de pesos hasta dos millones, como las de Los Reglas, Vivancos, Vicarios, Marqués del Jaral, Fagoagas, Alearaces y otros. La cuarta clase es la de los pequeños propietarios que tiene fincas rústicas cuyo valor no excede de seis hasta quince mil pesos, adquiridas por compra o herencia u otro título semejante.

He aquí cómo están distribuidas la mayor parte de las tierras de la República mexicana, especialmente las que rodean las ciudades o las grandes poblaciones. Todas esas posesiones están en manos de los españoles o sus descendientes, y son cultivadas por los indios que sirven de jornaleros. De siete millones de habitantes que ocuparán ahora aquel inmenso territorio, cuatro al menos son de indios o gente de color, entre los cuales noventa centésimos están reducidos al estado que he dicho anteriormente. Por consiguiente, no existe en aquel país aquella graduación de fortunas que forma una escala regular de comodidades en la vida social, principio y fundamento de la existencia de las naciones civilizadas. Es una imagen de la Europa feudal, sin el espíritu de independencia, y el enérgico valor de aquellos tiempos.

Finalmente haremos mención del pensamiento de Lorenzo de Zavala sobre lo que él consideró como los retos del México independiente:

"Hay, pues, un choque continuo entre las doctrinas que se profesan, las instituciones que se adoptan, los principios que se establecen, y entre los abusos que se sacrifican, las costumbres que dominan, derechos semifeudales que se respetan: entre la soberanía nacional, igualdad de derechos políticos, libertad de imprenta, gobierno popular, y entre intervención de la fuerza armada, fueros privilegiados, intolerancia religiosa, y propietarios de inmensos terrenos. Póngase siquiera en armonía los principios conservadores de un orden social cualquiera. Si se adopta por convencimiento, por raciocinio, por un juicio formado después de profundo examen, un sistema federal, que es lo que me parece más conforme a aquellos países, no por eso se debe copiar textualmente el de los vecinos del Norte, ni mucho menos artículos literales de la Constitución española.

El colmo del absurdo y la ausencia de todo buen sentido, es la sanción de los fueros y privilegios en un gobierno popular. Establézcase, si se quiere o se cree así útil al bien del país, una aristocracia eclesiástica, militar y civil; imítese, si se puede, las Repúblicas de Génova o Venecia; entonces que haya fueros y clases privilegiadas; que haya leyes para cada jerarquía, para cada corporación o para cada persona, si así se juzgare conveniente. Pero una Constitución formada sobre las bases de libertad más amplias, sobre el modelo de la de los americanos del Norte; conservando una religión del Estado sin tolerancia de la otra; tropas privilegiadas y jefes militares en los mandos civiles; conventos de religiosos de ambos sexos instituidos conforme a los cánones de la Iglesia Romana; tres millones de ciudadanos sin ninguna propiedad, ni modo de subsistir conocido; medio millón con derechos políticos para votar en las elecciones sin saber leer ni escribir, tribunales militares juzgando sobre ciertas causas privilegiadas, por último, todos los estímulos de una libertad ilimitada y la ausencia de todas las garantías sociales, no pueden dejar de producir una guerra perpetua entre partes tan heterogéneas, y tan opuestos intereses. Hágase desaparecer ese conjunto de anomalías que se repelen mutuamente".

Se ha pretendido esbozar al personaje a través de los datos biográficos más conocidos sobre Lorenzo de Zavala, así como de su trabajo literario y referencias bibliográficas del mismo. Sin embargo, el verdadero Zavala sólo podrá salir a la luz cuando se

estudie su obra con el rigor de la disciplina científica. Lorenzo de Zavala el hombre, el político, el ideólogo, surgirá poco a poco como resultado de la lectura crítica y sistemática. Su labor como administrador público, con sus aciertos y sus errores para forjar a México, la malhadada aventura de Texas y la tal vez contradicción de sus pensamientos, deberán ser descubiertos y expuestos con la objetividad que da, para el caso, la distancia histórica que los separa de la actualidad. El contexto sociopolítico en el que vivió, su posición como funcionario público frente a la realidad de su tiempo y su ideología, son tres aspectos que, sintetizados, conformarán el perfil de este interesante protagonista del nacimiento de México, como un país que pretendió su independencia.

## FUENTES BIBLIOGRÁFICAS.

Arredondo, Inés. Apuntes biográficos de Lorenzo de Zavala, Ms, 1965.

Bellingeri, Marco. *De una Constitución a otra: Conflictos de jurisdicciones y dispersión de poderes en Yucatán* (1789-1831).

Brito Sansores, William. *Don Lorenzo de Zavala. Los Sanjuanistas y la Independencia*. González Ramírez, Manuel. Prólogo, ordenación y notas de: Lorenzo de Zavala, Obras. El Periodista y el traductor, Porrúa, México, 1966.

Herrera Peña, José A. *Necesidad de un Estado nacional. La batalla por El Álamo*, Crónica.

López Cámara, Francisco. *La génesis de la conciencia liberal en México*. México a través de los Informes Presidenciales, Tomo 5, Vol. 1, Secretaría de la Presidencia, México, 1976.

Ortiz Vidales, Salvador. *Don Guillermo Prieto y su época.*

Pereira Carcaño, José A. *El movimiento de los sanjuanistas. Cómo se gestó la independencia de Yucatán.*

Salado Álvarez, Victoriano. *La vida azarosa y romántica de Don Carlos María de Bustamante.*

Vargas Márquez, Wenceslao. *Victoria, masón yorkino: siglo y medio de ausencia.*

Vázquez, Josefina Z. Historia de México, Tomo 7, Salvat, México, 1974, *La Administración Pública*.

Zavala, Lorenzo de. *Ensayo histórico de las revoluciones en México desde 1808 hasta 1830*.

# BASES PARA LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESDE EL SUPREMO PODER EJECUTIVO (1823-1824)

*Luis Miguel Martínez Anzures

Después de la caída del Imperio encabezado por Agustín de Iturbide, México vivió un periodo de transición político-administrativa conocido como el Triunvirato. Esta etapa de transición abarca del 10 de marzo de 1823 al 10 octubre de 1824; el día 30 de marzo de 1823 se presentó el dictamen de la comisión, en el cual se propone que: "el Poder Ejecutivo lo ejercerá provisionalmente una Junta Gubernativa, que después de varias propuestas se acordó denominarlo Supremo Poder Ejecutivo que estará compuesto de tres individuos, integrado por Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete, como titulares y Mariano Michelena, Miguel Domínguez y Vicente Guerrero como suplentes, con el objeto de encargarse interinamente de dicho poder y que se alternarán en la presidencia."

Las funciones de Administración Pública son encomendadas a cuatro Secretarios de Estado: Relaciones Exteriores e Interiores a cargo de Lucas Alamán, Hacienda a Francisco Arrillaga, Justicia y Negocios Eclesiásticos a Pablo de la Llave y José Joaquín Herrera estaría al frente de Guerra y Marina.[29]

Este proceso transitorio se ha estudiado poco en la historia de nuestro país por lo caótico de su vida institucional, sin embargo, en este periodo se crean las bases que cimentaron la Administración Pública de México, este proceso de configuración político-administrativo para atender los asuntos públicos, concluye una vez que entra en vigor la Constitución de 1824 y se nombran los titulares de cada uno de los Ministerios.

Es la razón por la que se considera oportuno indagar a través de este artículo el estado que guardaban los asuntos de gobierno durante esta etapa provisional; como método se revisarán las Memorias que cada uno de los cuatro ministros presentaron ante el Soberano Congreso Constituyente.

Una segunda reflexión se plantea desde la óptica legislativa a partir de la revisión de ordenanzas y reglamentos que sirvieron de marco legal para establecer el orden de los

* Presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública

[29] Rives Sánchez, Roberto. Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México 1821-1940, Serie II Administración Pública Mexicana, México, Ediciones INAP, 1984 p. 41

asuntos de administración de los cuatro ministerios, para tal fin se revisó la Colección de Decretos y Órdenes del Soberano Congreso Constituyente Mexicano, de esta manera se intenta esbozar las bases que nos permiten tener un acercamiento a la génesis de la Administración Pública en el México independiente.

## 1. Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores ante el Soberano Congreso Constituyente el 8 de noviembre de 1823

El Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores en la época del Triunvirato es el que tiene mayores funciones administrativas y de policía, pues equivale a las tareas que actualmente desempeñan diferentes Secretarías; es de hacer notar que Alamán las ejerce en un tiempo de turbulencia política y administrativa, Valadés también lo enfatiza cuando se refiere al informe rendido ante el Congreso el 8 de Noviembre de 1823:

> "Ningún otro informe ministerial contiene la importancia de éste y, sobre todo, revela la capacidad de un hombre que va creando instituciones.[30]

El Secretario Lucas Alamán, en este periodo, deja claro que es un hombre forjador de instituciones, por lo tanto, el documento debe ser leído a partir de sus aportes a la Administración Pública y su capacidad para organizar un Estado mexicano en el que reinaba la desolación, resultado de los desaciertos que dejaba una revolución, aunado a lo anterior, son años complejos en los que la falta de recursos hacía casi imposible la reconstrucción de la vida pública.

Al respecto González Pedrero expresa acerca del estadista guanajuatense lo siguiente:

> "Construir Instituciones en tiempos normales, en tiempos estables, no es fácil. Pero hacerlo cuando todos están metidos en la batalla, pacífica o violenta, política o militar parecería imposible. No obstante eso fue lo que hizo Lucas Alamán."[31]

---

[30] Valadés José C. Alamán Estadista e Historiador, México, UNAM, 1942, p.179.

[31] González Pedrero, Enrique. País de un solo hombre: el México de Santa Anna, Vol. II, La sociedad de fuego cruzado 1829-1837, México, Fondo de Cultura Económica, 2015. p. 112

Con una gran visión internacional y una capacidad e inteligencia para atender el orden de los asuntos del interior y para propiciar la prosperidad en el naciente Estado mexicano, encontramos su legado en la memoria del 8 de noviembre de 1823 que rinde ante el Soberano Congreso Constituyente; a través de sus líneas es que conocemos el boceto de nación que tenía en mente.

Este documento histórico es fundamental para describir el estado que guardaban los negocios de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores de la Nación en esta época del Triunvirato y para entender los elementos que permitieron construir las bases de las Instituciones de la Administración Pública en un México Independiente. En el documento, Don Lucas dio cuenta de los siguientes asuntos, que se irán comentando a partir de dos grandes rubros: Relaciones Exteriores y Asuntos Interiores de Estado.

## I. Relaciones Exteriores

Lucas Alamán se enfrentó a los grandes problemas que tiene un Estado en gestación: uno de los más importantes fue buscar el reconocimiento de la Independencia por parte de la Gran Bretaña y de los Países Europeos. Las razones fueron, por un lado, que dicho reconocimiento permitía neutralizar la amenaza española y, por el otro, estar en condiciones favorables de negociar el financiamiento y los préstamos que requería México para iniciar la construcción de instituciones. Esta situación no lo alejó de otro de sus grandes objetivos, que era mantener buenas relaciones con los países de Hispanoamérica y el Vaticano.

Como Ministro de Relaciones, Alamán, tuvo un destacado papel en el reconocimiento de la independencia de Guatemala; también en la restricción en la entrada de colonos a Texas y en la promoción de la colonización del Istmo de Tehuantepec.

En la memoria de 1823 describe que consolidó la hermandad con los pueblos de América por tener éstos raíces comunes, y trabajó en restituir las relaciones con la República de Colombia[32], situación que permitió abrir nuevas negociaciones para concretar un Tratado común de fomento al comercio.

---

[32] Como consecuencia de este importante trabajo se concretó el 19 de febrero de 1824 la aprobación del Tratado de Comercio con Colombia regulando aquellas mercaderías entre las dos naciones, para mayor referencia consultar SEGOB, El Soberano Congreso Constituyente 1823-1824, México, 2014. p. 37

## II. Asuntos Interiores de Estado

Durante este periodo se establecerían los principios básicos para organizar la vida pública del país; con una visión amplia y completa en los asuntos internos, Alamán estaba convencido de que las instituciones tenían que reformarse para impulsar el progreso, tal como lo cita Elisa Cuevas:

> "Las instituciones políticas de esta Nación no son las que requiere para su prosperidad, es pues, indispensable reformarlas y esta reforma es urgente y debe ser el asunto más importante para todo buen ciudadano". [33]

De esta manera y bajo la visión de un hombre ilustrado, es que Alamán es considerado un hombre creador de instituciones públicas, como lo podemos apreciar en la memoria de 1823 que presentaría bajo el siguiente orden:

### A. Organización Administrativa

Un proyecto de gobierno político debe separar el mando político del mando militar, ante esta necesidad organiza un ejército central. Asimismo, se dividieron algunas provincias para llevar a cabo una mejor administración y se revisaron las funciones públicas de los empleados para prevenir excesos en sueldos y funciones.

### B. Estadística, Seguridad Pública, Orden Público, Sanidad, Policía y Beneficencia

Se reconoce la necesidad de establecer una estadística exacta que sea la base del reparto de contribuciones y de la asignación de los recursos y fuerzas para la prosperidad de la nación. Para la administración e inversión de los caudales se define que los Ayuntamientos sean los encargados de sentar las directrices del orden administrativo.

La seguridad pública quedó claramente definida como la encargada de afianzar la tranquilidad en los caminos, campos y poblaciones. De la misma manera, no desestima las voces que

---

[33] Alamán citado por Cuevas Landero, Elisa G. La Paradoja Nación Revolución en el Pensamiento Político de Lucas Alamán, México, UNAM-ENEP Acatlán, 1995. p.207

solicitan al Congreso leyes ejemplares para castigar a los culpables de delitos y proteger a los ciudadanos pacíficos.

En materia de sanidad, se logró contrarrestar la fiebre escarlatina y administrar asuntos tales como la limpieza de los pueblos, mercados, alimentos, aguas potables, la desecación de pantanos, además de mejoras en la policía urbana, como condiciones para el progreso y la riqueza de la nación.

En el tema de caridad se describe el estado que guardan los hospitales, producto de la escasez de recursos en la Hacienda Pública, que han afectado los establecimientos de la beneficencia. Como consecuencia, y debido a la supresión de los hospitales religiosos en la ciudad, se encargó al Ayuntamiento la administración de dichas Instituciones Públicas.

## C. Instrucción Pública, Museos, Ciencias, Cultura y Bellas Artes

Don Lucas Alamán, desde que fue diputado ante las Cortes de Cádiz impulsó la instrucción pública o popular y la cultura, planteaba que "sin instrucción no hay libertad, y cuando más difundida esté aquella, tanto más sólidamente cimentada se hallará ésta", por ello, reconoció la importancia de procurar el fomento de estos establecimientos de enseñanza y tomó como base la instrucción pública de primera enseñanza, como función principal de los Ayuntamientos.

En el tema de cultura, museos, artes y jardines botánicos, se preocupó por presentar las condiciones en las que se encontraban y solicitó recursos para fortalecerlos. Respecto a los colegios y bibliotecas, reconoce la falta de estos como fuente de conocimiento. Universidades, colegios, cátedras sueltas, bibliotecas, deberán estar basados en un sistema integral y uniforme, en un plan general de instrucción donde se cultiven conocimientos necesarios para la conservación de la sociedad que traigan prosperidad. Para ello es necesario contar con recursos y fondos que permitan otorgar becas en los colegios.

Respecto al Jardín Botánico plantea el estado de deterioro y destrucción que sufrió este espacio de conocimiento y estudio de la ciencia durante los tiempos de conflicto, por lo que solicitó que el hospital de naturales se destinara a las funciones del museo natural y escuela de medicina y dotarlo de un gran número de especies vegetales.

La Academia de Nobles y Bellas Artes, solicita su apertura para el rescate de preciosidades artísticas que contiene estatuas y

diseños de la cultura griega y romana que serán la base de nuevos discípulos amantes del arte.

## D. Archivos y Gabinete Público

Un referente, sin duda, es el proyecto de formar el Archivo General Público para rescatar los expedientes del Virreinato, los cuales se encuentran dañados y en desorden, sin clasificación, y ordenar los oficios de gobierno que representan la memoria institucional de los gobiernos en acción.

En este mismo tenor, el Gabinete Público de Lectura destaca como el medio para poner a la vista las providencias que se dictan, para que sean conocidas y ejecutadas; en cada Ayuntamiento se colocarán las órdenes y papeles dictados por el gobierno para que todos puedan instruirse e informarse de ellos.

## E. Industria, Minería, Agricultura y Comunicaciones

En este primer informe se observan sus aportes al fomento de la economía del país, don Lucas reconoce esta actividad como componente primordial de la nación, la minería que va vinculada a la agricultura, ambas como fuentes de prosperidad, que darán impulso a la cultura, las artes y el comercio. Destacaba de ellas la fuente de la riqueza pública.

> "El fomento más directo que puede proporcionarle a la agricultura, a la industria, es facilitar el consumo de sus frutos y la venta de sus artefactos. Si se consideran ante nosotros las minas bajo este punto de vista se encontrará, que nada contribuye como ellas a la prosperidad de aquellos ramos esenciales de la riqueza pública." [34]

En el tema de la agricultura Don Lucas Alamán planteó mejorarla tomando en cuenta diferentes factores, "Propuso el aumento de la población y de su poder adquisitivo" [35] lo explicaba a partir de un equilibrio con el consumo del café, el cacao, la vid y la morera, y

---

[34] Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores ante el Soberano Congreso Constituyente el 8 de noviembre de 1823, p. 10

[35] González Navarro, Moisés. El Pensamiento Político de Lucas Alamán. México, El Colegio de México,1952, p.68

la necesidad de fomentar para su apoyo la crianza de caballos y la introducción de camellos.

Un proyecto de gran envergadura lo fue el proyecto de construcción del Canal de Tehuantepec y reconoce que con esta empresa, la zona del Istmo de Tehuantepec sería la más importante para el comercio del futuro, en esta memoria cita que:

> "Desde el año 1814 las cortes españolas decretaron la apertura del canal que comunicará el Atlántico y el Pacífico, por medio de los ríos Huatzacoalco y Chimalapa encargando al consulado de Guadalajara la construcción de esta obra y fue hasta 1821 que se determinó que era necesaria la intervención de especialistas extranjeros".[36]

En esta primera memoria Alamán recoge asuntos por resolver y asuntos atendidos señalando que la prosperidad está vinculada a la buena administración de otros asuntos públicos, tales como los caminos seguros, la tranquilidad pública, libre tránsito de manufacturas, introducción de máquinas, inclusión de censos y regulación de baldíos.
Resume al final de la entrega de los asuntos que guardan su amplio Ministerio, confianza comercio, reitera que "su compromiso con la paz y la confianza pública para dar una nueva vida a la industria, y al comercio, reanimar la agricultura, y hacer gozar a la Nación de todos los bienes que debe proporcionarle la independencia y la libertad".[37]

En este esbozo de las bases de la administración pública se percibe la visión integral que el Ministro Alamán tenía al respecto, en suma "el desarrollo del país dependía de otras medidas complementarias, fundación de escuelas de agricultura, cursos de especialización de economía política, apertura y reconstrucción de caminos y canales, impulso a políticas de colonización, apoyo a bibliotecas y academias entre otros".[38]

Valadés uno de los estudiosos de la vida y obra de Alamán describe que fueron muchas las razones y sinsabores que tuvo Alamán durante su gestión en los siete meses al frente de este

---

[36] *Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores… Op. Cit. p. 47-48*

[37] *Ibídem.*

[38] Cuevas Landero, Guadalupe. *Op. cit.* p. 131

ministerio y fue en Enero de 1824 que don Lucas se dirigió al Congreso para exponer los motivos que obligaban a su dimisión de la Secretaría de Estado y Despacho a su cargo. Solicitud que sería aceptada el 4 de febrero por el Ejecutivo, la cual fue fundamentada en motivos de salud.

En este periodo que ocupa nuestro objeto de estudio, se puede percibir que la administración de este Ministerio logró un equilibrio de gobierno y una ejemplar forma de organizar los asuntos públicos del ramo.

## 2. Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda presentó al soberano congreso Constituyente sobre los ramos del Ministerio de su cargo, leída en la Sesión del día 12 de noviembre de 1823

El Ministro de Hacienda, Francisco Arrillaga, inicia su presentación al Soberano Congreso Constituyente del estado que guarda el despacho a su cargo, señalando que "el sistema de Hacienda en todas las naciones es el asunto más intrincado y de difícil resolución, que raya casi en lo imposible sino se realizan las reformas que el momento histórico exige."[39]

Arrillaga propone la creación formal de una Tesorería General que reúna el conocimiento y disposición de "todos los caudales, consignados al erario público para recuperar el orden y mejorar la economía en la hacienda pública. Independientemente del sistema político se debe sostener de contribuciones y gastos, como sucede en todas las naciones civilizadas."[40]

El Ministro describe un caos en la administración de las finanzas, producto de un ineficiente y oneroso trabajo de la hacienda pública y su inútil y perjudicial gravamen, por lo que uno de sus planteamientos principales es instrumentar los medios para reformarlo y crear las bases institucionales de la Hacienda, reconoce que los gastos más urgentes son el pago al ejército, a los empleados y a los acreedores. Desde entonces pone en juicio el actuar de los empleados que en el servicio público se alejan del interés de la Nación.

---

[39] *Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda presentó al Soberano Congreso Constituyente sobre los ramos del Ministerio de su cargo,* leída en la Sesión del día 12 de noviembre de 1823, p. 1

[40] *Ibídem*, p. 3

Otra importante propuesta es la creación de una Dirección General de la Hacienda Pública, que se dedique a la inspección, arreglo y dirección de todos sus ramos, examinar los planes y estados que de las provincias se le remitan, los gastos de la administración de cada renta.

Francisco Arrillaga cita que en la primera exposición del 11 de julio al Congreso, se señaló que no es posible exportar tabaco debido a que los precios internacionales dejan a México fuera de concurrencia en los mercados extranjeros. Pero destaca la importancia de que "el estanco del tabaco fue una de las rentas más provechosas de este país, produjo en tiempo de paz y tranquilidad 4 millones de pesos líquidos y previno el contrabando"[41]

Reconoce que las aduanas marítimas son uno de los ramos que más fortalece al erario y destaca de México su natural fertilidad en suelo, y la diversidad de sus climas, que hacen propicia la producción de frutos naturales: es y debe ser por lo mismo esencialmente agricultor y minero, sin que por esto deje de sostener, fomentar, y perfeccionar las bellas artes y los oficios por una parte de su población.

Respecto al comercio de exportación y al fomento del cultivo, cita que se dio un paso importante en los Decretos del 8 de Octubre de 1823, en donde se exime de diezmos y toda clase de derechos al cacao, algodón, aceite de olivo durante diez años. Destaca que la administración de las aduanas exige una urgente reforma.

La alcabala es descrita como onerosa y perjudicial a la agricultura e industria, rinde muy poco y exige para su operación una viciosa administración burocrática de empleados que se llevan la mayor parte de sus rendimientos; en otras partes fue abolida, sus rendimientos que en otra época fueron sustanciosos ahora han decaído. En este tema, refiere al Congreso que:

> "La alcabala grava y perjudica infinitamente más a los labradores, que a los consumidores; en segundo lugar, que es más sencillo y fácil establecer una contribución predial equivalente en los pueblos agricultores, que no en las diferentes clases de riqueza mobiliaria de las ciudades; en tercer lugar, que los derechos municipales de ellas consisten en las exacciones sobre consumos, y que es tan fácil exigirlas a la entrada de los frutos por las puertas, cuanto difícil en los pueblos abiertos; en cuarto lugar, que

[41] *Ibídem,* p.7

> los ingresos sobre pulques y demás bebidas embriagantes, habrán de permanecer en las grandes poblaciones donde únicamente son productivos; todo en su conjunto exige una administración siempre diferente en las capitales y que su conveniente reforma, será obra que no dilatará más que el tiempo preciso para reunir datos y prevenir las combinaciones oportunas y medios más suaves y adaptables."[42]

Finaliza su exposición, señalando que el impuesto sobre bebidas a pulque y otras bebidas es de los más productivos, menos sensible y más conveniente a las costumbres de un país, entre los indirectos o de consumo. Estas contribuciones a las bebidas, son un mecanismo probado en otras naciones, ataca de modo indirecto la embriaguez y la superfluidad le hace producir cantidades enormes para su erario; exonerando otros de mayor necesidad para la vida, o más útiles a nivel general a la agricultura y artes.

El llamado vino mezcal que es un aguardiente destilado del maguey, así como todo licor extraído de otro fruto cualquiera, deberá sujetarse a la misma contribución que el de caña. Convendrá sin duda hacer la recaudación en las mismas fábricas, con el primer derecho llamado de indulto.

Respecto a la casa de moneda propuso la creación de una junta directiva para mejorar sus operaciones y llevar a cabo una mejor administración, teniendo un fondo de medio millón para suplir a los portadores de plata y oro en pasta que activarían el comercio y la minería en lo general.

Propone que correos y loterías sean administrados por un solo jefe y por los diferentes administradores de otras partes de la República, lo que traerá un ahorro considerable en sueldos, premios y alquiler de casas.

Continúa dando detalles del estado que guarda el erario nacional: plata y oro en pasta, casas de moneda, aduanas, préstamos forzosos, bienes, lotería, correos y, en especial, el estanco del tabaco.

Francisco Arrillaga expone como solución para hacer efectivos los empréstitos externos a contratarse en Londres, impulsar la negociación de un préstamo interno que se extienda proporcionalmente a todas las provincias no sólo para cubrir el deficiente del erario sino atender los asuntos inmediatos y defender

---

[42] *Ibídem,* p.19

la Independencia y libertad en tanto se regularizan las rentas y administración actual.

Recomienda desamortizar bienes eclesiásticos y comunales. Atender el déficit y sanear de forma integral el sistema hacendario y la concertación del préstamo propuesto en Londres.

### 3. Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos presenta al Soberano Congreso Constituyente sobre los ramos del ministerio de su cargo, leída en la sesión del 8 de noviembre de 1823[43]

Para entender el Legado de Pablo de la Llave es necesario revisar dos grandes aportaciones al estudio de esta memoria, la de José Luis Soberanes en Memorias de la Secretaría de Justicia y la del doctor Omar Guerrero en su obra *La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México*.

Es importante mencionar que la primer referencia que se tiene es la que brinda el primer informe de los asuntos concernientes a este importante Ministerio que realizó José Domínguez el 6 de Marzo de 1822; de este documento el doctor Soberanes destaca que el tema para atender de manera prioritaria en el rubro de Justicia, durante el amanecer de nuestra Nación, propone sustituir los viejos tribunales coloniales, así como atender la "precaria remuneración que recibían los jueces, lo cual había traído como consecuencia, robos, vejaciones, arbitrariedades y corrupción."[44]

Veinte meses después tocaría al ministro De la Llave dar cuenta del detalle que corresponde al ramo público de cinco meses de los asuntos del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, durante el periodo del Triunvirato. En su memoria que presenta al Constituyente reconoce de inicio que se carece de un código criminal dictado por la justicia, que el que rige los procedimientos es "vicioso" y advierte que aún no se ha instalado la Suprema Corte de Justicia, de igual forma señala que sólo se cuenta con dos tribunales de segunda instancia para un territorio tan grande, son muy pocos los jueces y mal pagados.

---

[43] Soberanes, José Luis, *Memorias de la Secretaría de Justicia preliminar y compilación México,* Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Serie C. Estudios Históricos. Núm. 71, 1997.

[44] *Ibídem,* p. XV.

> "Podría acumularse sobre lo dicho, la inseguridad en la mayor parte de las cárceles, la facilidad para evadirse, o no llegar a los presidios, el aumento de inmoralidad que por lo común resulta de la guerra [...] no es la causa absoluta del perverso estado en que entre nosotros se halla la Justicia, el descuido o malevolencia de los magistrados."[45]

Una vez planteado el diagnóstico el Ministro de la Llave propone "simplificar los códigos, la instalación de un supremo tribunal, la multiplicación de los de segunda instancia y que se instalara un juez de letras en cada cabecera de partido, además del necesario aumento en el salario."[46]

Al respecto señala que es necesario acotar el número de escribanos creando más oficios públicos, y prohibiendo que estos funcionarios puedan actuar ajenos a los jueces y en los negocios de otro territorio al que han sido adscritos, es decir su profesión sólo la podrán ejercer sin cambiar al libre arbitrio de residencia, pues dejan en indefensión los pueblos que abandonan al trasladarse a las grandes ciudades.

Propone la portación de un pasaporte como medida de prevención, reconoce que este esfuerzo de coartar la libertad, es necesaria para identificar a los salteadores que infestan los caminos, paralizan o entorpecen el tráfico.

En materia de reclusión, el Ministro De la Llave describe que "las condiciones deplorables de las cárceles que estaban hechas para atormentar y destruir la salud [...] se propone una alternativa consistente en reunir en asociación formal a las personas desinteresadas en las capitales de provincia y partido, para que se encargaran de la policía de estos establecimientos";[47]por ello, en su memoria subraya la necesidad de reformar las casas de detención y corrección, asignándoles mayores fondos para una mejor administración de los establecimientos, que permita introducir talleres que acaben con la ociosidad de sus internos, y desterrar las prácticas tortuosas e inhumanas de bartolinas, separos, ligaduras, grillos que en nombre de la justicia se utilizan con exceso en estos centros de prisión; es así como se sientan las bases de un orden para

---

[45] *Memoria que presenta el Secretario y del Estado y Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos,* sobre los Ramos del Ministerio de su cargo leídos en la sesión del 8 de noviembre de 1823 p. 10

[46] Soberanes Fernández, José Luis, *Op cit.* p. XVI

[47] *Ibídem,* p. XVII

edificar una institución penitenciaria filantrópica y civilizada. Una segunda parte de la memoria de Pablo de la Llave, se ocupa de dar cuenta del curso de los negocios eclesiásticos, los funcionarios de la religión, obispados de extensión inmensa, población diseminada, y de las pocas casas de instrucción eclesiástica que son características no muy favorables para su administración, por ello se propone con urgencia:

> "dividir y subdividir los obispados, multiplicando estos centros de ilustración y de vida de lo que resultarían mejoras muy sensibles aún en el orden político y de civilización[...] también es necesario aumentar los trabajadores del cabildo eclesiástico aunque sea a costa de disminuir su pago."[48]

En cuanto a los seminarios conciliares instituidos para educar a los funcionarios de la religión, sostenidos por los párrocos plantea que en el programa de enseñanza se agreguen las materias de oratoria sagrada para desarrollar el arte de la persuasión, matemáticas, historia natural, griego y hebreo.
"Por lo que hace a los hospitalarios el gobierno se ha visto en un compromiso extinguidos por una ley quedaron algunos conventos sin suprimirlos los súbditos no obedecen y no habiendo consejos o prelados superiores a quien rendir cuentas están expuestos al desorden y dilapidación. Por lo que es necesario extinguirlos o restituirlos en su totalidad pues el estado acéfalo en que se encuentran no pueden tener resultados".[49]

De esta forma describe los quehaceres públicos respecto a la administración de justicia y negocios eclesiásticos, concluye su presentación con un mensaje en el que veía un país de grandeza y prosperidad si como nación se lograba atender los siguientes asuntos:

> "Organizar el erario, la defensa, la magistratura, la educación y la cosa pública y entonces este infante que no ha podido dar un paso, y en el que sólo se han podido ver accidentes y fenómenos desagradables de primera edad, se convertirá en un gigante."[50]

---

[48] *Memoria que presenta el Secretario y del Estado y Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos,* sobre los Ramos del Ministerio de su cargo leídos en la sesión del 8 de noviembre de 1823 p. 17

[49] *Ibídem,* p. 21

[50] *Ibídem,* p. 28

Con esta aspiración concluye la participación del Ministro Pablo de la Llave ante el Soberano Congreso Constituyente, el 8 de noviembre de 1823.

## 4. Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de la Guerra presentada al Soberano Congreso el día 7 de noviembre de 1823 y leída en la sesión pública del 11 del mismo mes.

José Joaquín Herrera, al frente del ministerio de Guerra y Marina, inicia su participación citando que se ha generalizado la ciencia de los derechos del hombre en el mundo y bajo este principio el soldado ha contraído especiales obligaciones con la sociedad [51], por lo que no debe verse como el enemigo del pueblo.

Señala que la Fuerza Nacional ha "sufrido en las privaciones, superior a los trabajos animosos en los peligros, constante en los reveses, amante sobre toda expresión de la libertad civil, sabrá volar al sostén de las leyes, a la conservación del orden público y a la repulsa de los enemigos que osaren pisar nuestras mortíferas playas". [52]

Con dicho preámbulo el Ministro de Guerra y Marina da cuenta del estado que guardan los asuntos del orden militar y las carencias que requieren de un orden administrativo, jurídico y que deben atenderse con recursos del erario para fortalecer la institución pública de la Secretaría de Guerra y las condiciones de los soldados al servicio de México.

En la Memoria que presenta don José Joaquín Herrera señala que la fuerza de la milicia asciende a 30 mil hombres: 20,619 de tropa veterana y 9,781 de la clase provincial, "esta es la fuerza que se han reducido 14 compañías de artillería, 12 batallones de infantería veterana, 15 regimientos de caballería también de línea, las comisiones del Norte y Sur 5 compañías de Alta y Baja California,

11 de Provincias Internas de Oriente, y 21 de Occidente[...] se calculan en servicio 8,842 caballos de los cuales 2,937 útiles." [53] Ante este diagnóstico solicita la adquisición de caballos bajo reglas determinadas para evitar se admitan los menos fuertes, cansados y de estatura mediana. Además señala que los integrantes del

---

[51] *Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de la Guerra presentada al Soberano Congreso el día 7 de noviembre de 1823 y leída en la sesión pública del 11 del mismo mes, p. 5*

[52] *Ibíd.*

[53] *Ibídem,* pp. 15 -16

ejército están en condiciones de longevidad y deben ser remplazados aquellos de edad avanzada, o bien que han contraído vicios, siendo una carga para el erario público, la característica de la institución militar es de desorganización, indisciplina y precariedad.

Importante planteamiento es administrar recursos de la milicia, es necesario regularizar los nombramientos del ejército tomando como base el decreto del 24 de octubre de 1823[54] el cual quedó de la siguiente manera:

> 1.- Las clases de generales que debe haber en el ejército nacional mexicano será de generales de brigada y generales de división, siendo el de estos últimos el grado superior a que pueda aspirar el militar.
>
> 2.- Habrá doce generales de división, autorizándose al gobierno para que pueda, por esta vez, aumentar este número al de catorce.
>
> 3.- Habrá dieciocho generales de brigada.
>
> 4.- Estas dos clases de generales se estimarán como grados superiores en la carrera militar, sin que en ellas rija antigüedad para mando alguno; y sólo servirá para cuando falte el que lo obtenga y no se halle prevenido el sucesor.
>
> 5.- Quedarán de generales de división los tenientes y mariscales de campo existentes, y los generales de brigada serán elegidos por el gobierno de entre los brigadieres efectivos y graduados con presencia de su antigüedad, mérito y servicios.
>
> 6.- Los coroneles promovidos a generales continuarán por ahora con el mando de sus cuerpos; no considerándose vacante su empleo sino en el caso de que así lo exija la conveniencia del servicio a juicio del gobierno.

---

[54] Decreto. Se fija el número de los generales de división y de brigada. Octubre 24 de 1823. http://www.biblioweb.dgsca.unam.mx/dublanylozano/ consultada el 11 de mayo de 2018

Asimismo en su declaratoria sienta las bases para la formación de un Estado Mayor que estará integrada por un cuerpo de 42 oficiales de todas armas de las clases de generales, tenientes coroneles y capitanes. En la figura del Estado Mayor quedarán las atribuciones de los inspectores generales de infantería y caballería, artillería, y director de ingenieros de todas sus partes, las sargentías mayores de plaza, las funciones del cuartel maestre y mayores generales. Tendrá a su cargo la administración de los hospitales militares, armas, municiones, vestuarios, almacenes, bandos, subsistencia, planos y todo lo relativo a movimiento de tropas, remisión de informes y la dirección de todos los centros de enseñanza militar.

Para garantizar un mejor desempeño, los integrantes del Estado Mayor conocerán materias exactas, fortificación, ataque y defensa, así como la instrucción de todos los empleos del ejército, pero principalmente deberán tener conocimientos en historia general y particular de la Nación y el dominio al menos un idioma extranjero.

Los oficiales que compongan el Estado Mayor serán nombrados por el gobierno, obtendrán el empleo de capitán por medio de un examen. Al frente del Estado Mayor estará un general de amplio conocimiento, cuatro ayudantes generales, dos primeros ayudantes generales y dos primeros ayudantes, el director de ingenieros y el subinspector de artillería.

José Joaquín Herrera rinde un informe pormenorizado del estado que guardan los talleres de parque, maestranza, fundiciones, y fábricas de armas, los cuales entre sus funciones siguen restringidos a construir cartuchería y componer las armas, así mismo reporta el estado que tienen las divisas militares, la caballería, el armamento, vestuario y monturas.

En suma después de describir el deterioro y abandono que persiste en los recursos materiales de dicha Secretaría, solicita al Constituyente la construcción de puntos fortificados para reforzar las defensas principalmente de las zonas costeras. Reconoce el deterioro en que se encuentran los cuarteles, descuidados y estropeados, sin camas ni accesorios y las dos únicas fábricas de pólvora están abandonadas, tanto la de Santa Fe como la de Chapultepec, describiendo la situación de la siguiente forma:

> "Es muy triste que el bravo defensor de la patria duerma sin más cama ni descanso que la tierra. Nuestros soldados que han sufrido con inimitable paciencia privaciones de toda clase, se acaban de arruinar en un suelo incómodo y enfermizo."[55]

Con una visión moderna y adelantada a su época en el rubro de derechos sociales y humanitarios a favor de los militares, el Ministro de Guerra, José Joaquín Herrera, hace un llamado al Soberano Constituyente para la construcción de un hogar de descanso de los soldados veteranos y soldados con discapacidad, producto del cumplimiento de su deber, también señala que es necesario que México compense los servicios que sus soldados prestaron a su patria, justo sería velar por la salud de la milicia, por lo que solicita considerar mayores recursos para la construcción de un hospital de atención para los militares.

> "Es de absoluta justicia en favor de los dignos soldados que encanecieron bajo las banderas de la patria. Cansados, enfermos, con honrosas cicatrices que llevan sobre sí, reclaman al Soberano Congreso atención y misericordia. Es necesario que la juventud militar admire los hechos y contemple los premios de los viejos defensores de nuestros derechos."[56]

En esta misma línea reconoce que la educación militar no sólo fue descuidada sino también mezquina, por lo que propone la institucionalización de colegios militares, para que lo soldados del país tengan una instrucción digna y se encuentren mejor preparados y destaca considerar el modelo de instrucción la Escuela Normal de París.

De la misma forma insta al Soberano Constituyente a tender las bases institucionales para que el Tribunal Supremo de Guerra y Marina cuente con facultades expresas en un reglamento bajo una legislación moderna.

---

[55] Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Guerra y Marina… Op. cit p. 37

[56] *Ibídem*, p.39

## 5. Colección de los Decretos y Órdenes del Soberano Congreso Constituyente Mexicano.

La revisión del estado que guardan los asuntos por parte de las cuatro Secretarías en este período provisional, describe los grandes desafíos que tenía un naciente Estado, caracterizado por un desorden político, económico y administrativo, por ello, resulta oportuno organizar la administración pública mediante diferentes instrumentos legislativos.
Los planteamientos que realizaron en sus comparecencias los cuatro Secretarios en noviembre de 1823 ante el Constituyente, se materializaron en Decretos, Reglamentos y Órdenes que permitieron regular la administración de algunos asuntos públicos.

### A. Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores

Un referente en este periodo fue el Decreto sobre colonizaciones del 18 de agosto de 1824, donde la nación mexicana ofrece a los extranjeros la posibilidad de establecerse en nuestro territorio, otorgando para ello, seguridad en sus personas y propiedades, a cambio de que se sujeten a las leyes del país. Apunta que lo podrán hacer en terrenos que no sean propiedad particular, ni pertenezcan a corporación o pueblo. El Gobierno sin perjudicar el objeto de la Ley tomará las medidas de precaución y seguridad oportunas.

Respecto a la regulación de legaciones y puestos públicos destaca la Orden del 5 de marzo que regula la asignación de los empleados en las legaciones de Londres, Estados Unidos y Colombia. Asimismo en diferentes momentos se reguló el sueldo de diferentes servidores públicos y creación de nuevas plazas como escribiente de correos, aprendices de taquigrafía o ayudantes de otros servidores públicos.

El 4 de Noviembre de 1824, se decretaron las Medidas Relativas al Proyecto de Comunicar los dos Océanos por el Istmo de Tehuantepec, el gobierno publica que se va a emprender la comunicación de los dos Océanos por el Istmo de Tehuantepec y se admitirán todas las propuestas al efecto de aceptar la que presente más perfección, comodidad y ventajas para la navegación, una vez integradas las propuestas, las noticias y los informes para emprender el canal de comunicación dará cuenta al Congreso para tomar una resolución definitiva.

## B. Despacho de Hacienda

El Secretario Arrillaga destacó la necesidad de revisar y reformar el tema hacendario, señalando que uno de los principios de estabilidad que consolida la paz y prosperidad es transformar el sistema de recaudación y regular las mercancías de importación y exportación en el territorio nacional.

En este mismo sentido, Rives Sánchez destaca importantes avances en esta materia como son: la Ley Aduanal del 20 de Mayo de 1824, el Decreto del Sistema Impositivo en el que se transfería las Alcabalas, del dominio del Gobierno Central del 4 de agosto del mismo año, así como otros instrumentos jurídicos, que permitieron reorganizar el sistema de recaudación buscando eliminar prácticas negativas heredadas de la Colonia, mismas que a continuación se describen:

El 9 de febrero de 1824 se publica el Decreto Estanco del Tabaco, que permite regular la siembra, distribución, almacenaje, precio, reparto en fábricas y prevenir el tráfico clandestino, para atender este tema en su conjunto, el gobierno formará un plan de arreglo del estanco que presentará para su aprobación.

El 28 de junio se publica el Decreto por el cual se reconocen las deudas contraídas en la Nación Mexicana por "el gobierno de los virreyes, deudas que acrediten haberse contraído por los gobiernos reconocidos por la Ley y por los generales declarados beneméritos de la patria"[57]

Asimismo, destaca el Decreto del 20 de mayo de 1824, mediante el que se prohíbe la importación de algunos géneros y frutos, entre los que destacan los siguientes productos: comestibles, licores, lino, algodón, lana, barro, metales y maderas, entre otros.

El 15 del mismo mes se publicaría la Orden para que el tribunal de cuentas permanezca con el mismo número de empleados que tiene mientras se organiza y arregla el sistema general de hacienda.

El 21 de septiembre se decretan las Reglas para la administración de la Hacienda Pública de la Federación de los Estados "por lo que toca a la federación cesan los intendentes, ministros de cajas generales, y forancas, y todos los empleados en rentas que no se han reservado a la federación [...] De los intendentes y demás cesantes nombrará el gobierno en cada

[57] SEGOB, *Op. cit.* p. 61

Estado que le parezca necesario un comisario general para los ramos de hacienda, crédito público y guerra."[58]

Este instrumento además de enumerar las atribuciones del ramo lleva a la letra un punto relevante que es el modelo de ascensos para empleados de Hacienda "los cuales requieren la certificación de la primera autoridad política del pueblo de su residencia."[59] Además de que los sueldos que hayan de gozar los comisarios generales y los premios los propondrá el gobierno.

El 16 de Noviembre de 1824 se decreta el arreglo de la Hacienda Pública para una mejor administración y manejo de los caudales de la federación extinguiendo las direcciones y contadurías generales de aduanas, pólvora, lotería, montes píos de ministros y oficinas tesorería general de lotería y el tribunal de cuentas.

## C. Despacho de Justicia

Una de las solicitudes del Secretario de la Llave ante el Congreso el mes de Noviembre de 1823, fue la creación de la Suprema Corte de Justicia y el nombramiento de sus representantes, al respecto el 27 de agosto de 1824 se publicó el Decreto sobre la elección de los individuos de la Corte Suprema de Justicia.[60] Como respuesta que tenía la nación de organizar su Administración de Justicia, e insta a los Estados a integrar el supremo tribunal bajo las siguientes consideraciones:

1. Habrá una Corte Suprema compuesta de once ministros distribuidos en tres salas y un fiscal.
2. Los nombrados serán perpetuos y sólo serán removidos con arreglo a las leyes.
3. La elección se hará en un mismo día por las legislaturas de los Estados.
4. Cada legislatura enviará una lista certificada y sellada de los 12 individuos electos con la distinción del elegible para Fiscal.

En los artículos siguientes el Decreto describe los procesos de elección y subraya que para ser electo deberá estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de las legislaturas, tener la edad de 35

[58] *Ibidem,* p.83.

[59] *Ibidem,* p. 86

[60] *Ibídem,* p. 77.

años cumplidos, ser natural y ciudadano de la República, nacido en cualquier parte de la América que a la fecha esté separado de la España y tener una vecindad de 5 años en el territorio de la federación. Una vez concluido el proceso para entrar a ejercer el encargo, deberá presentar el juramento ante el Presidente de la República.

Es oportuno citar una figura que ya estaba presente en el Decreto del 9 de Marzo de 1823, y es el de otorgar Amnistía por delitos cometidos en la manifestación de opiniones políticas "se concede Amnistía a los habitantes del territorio de la república sobre la responsabilidad que de cualquier modo puedan haberse contraído en la manifestación de sus opiniones políticas, comprendiéndose en ella aun aquellos que se hallen sentenciados".[61]

## D. Despacho de Guerra

Decreto que expide el Reglamento Provisional del Cuerpo de Artillería, publicado el 14 de febrero de 1824[62], que tendrá las siguientes características:

El cuerpo de artillería se compone de 3 brigadas de tropa veterana, una de a caballo y dos de a pie, y 12 compañías de milicia activa. La plana mayor comprenderá un Director General, un jefe de escuela de clase, tres coroneles, tres tenientes coroneles, tres primeros ayudantes, tres tenientes y tres subtenientes.

La fuerza personal de cada brigada fue definida que en tiempos de paz estuviera integrada por 588 plazas de los oficiales y en tiempo de guerra 882 lo que se deduce que las tres brigadas en tiempo de paz estará compuesta de 1,774 plazas y en tiempo de guerra 2,646 plazas, que servirán 162 piezas de artillería verificando el aumento o remplazo de las brigadas en tiempo de guerra.

Un orden de tipo institucional es el proceso que rige el ingreso y permanencia en donde tendrán entrada los colegiales de minería y personas que aprueben un examen de aritmética y geometría lineal. Se regirán por las ordenanzas y reglamentos vigentes, las preeminencias o privilegios deben abolirse.

El 8 de marzo de 1824 se decreta que las fábricas de pólvora estén a cargo del cuerpo de artillería quien será el encargado de elaborar el reglamento respectivo y presentarlo al Congreso para su aprobación[63].

---

[61] *Ibidem*, p. 44.

[62] *Ibidem,* p. 35.

[63] *Ibidem,* p. 44.

Asimismo, el 5 de Mayo de 1824, el Soberano Congreso General Constituyente decretó la Organización de los Cuerpos de Infantería del ejército en ocho compañías, una de ellas de granaderos, otra de cazadores y seis de fusileros. Tendrá una fuerza en tiempo de paz de 823 plazas, y en tiempo de guerra 1,223. Los empleos de oficiales de las compañías de granaderos y cazadores serán provistos conforme a ordenanza y su sueldo será el que tenían antes del decreto.

De la misma forma el decreto del 1º de septiembre que regula la Tropa de Caballería del ejército, estará regida por 13 regimientos veteranos, cada regimiento constará de 4 escuadrones y cada escuadrón de 2 compañías. Cada compañías en tiempo de guerra constará de un coronel, un teniente coronel mayor, dos comandantes de escuadrón, un primer ayudante capitán, dos ayudantes segundos tenientes, un capellán, un cirujano, un mariscal, dos mancebos, un talabartero, un armero, un clarín mayor, un cabo y 8 gastadores.

Finalmente, a todos los Secretarios corresponderá acatar la Orden del 12 de agosto de 1824, en la cual deberán avisar oportunamente cuando no puedan concurrir a la cita con el Congreso "avisar previamente señalando el día en el que lo puedan verificar para verificar si los pueden aguardar o mandar venir desde luego, según la urgencia de los negocios".

## Epílogo

Las memorias presentadas por los cuatro Secretarios durante el periodo denominado Triunvirato, al Soberano Congreso constituyente en 1823, describen claramente el estado que guardan los asuntos de los departamentos y sirven como base, primero para generar instrumentos legislativos que formalicen la administración de los asuntos públicos y segundo para consolidar un proyecto Constitucional que sería la base sobre la que descansarían los elementos de la Administración Pública del siglo XIX.

Con la Constitución de 1824 se inaugura la etapa federal de la República, que describe nuevas funciones y atribuciones que caracterizan los asuntos de gobierno y la vida pública.

La Constitución redistribuye competencias gubernamentales y define las atribuciones federales y locales.

La Constitución de 1824 "establece la existencia de tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, reconoce sólo como religión a la católica, apostólica y romana. El poder Ejecutivo

estaría en manos de un solo individuo en su carácter de Presidente de los Estados Mexicanos."[64]

El Presidente tendrá entre sus atribuciones nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, para el despacho de los negocios de gobierno de la República, habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso General por una Ley. Los Secretarios del despacho darán a cada cámara, luego que estén abiertas sus sesiones anuales, cuenta del estado de su respectivo ramo. Y los Secretarios de Despacho formarán un reglamento para la mejor distribución y giro de los negocios a su cargo, que pasará el gobierno para su aprobación.

De este proceso Constitucional Guadalupe Victoria fue declarado Presidente Constitucional el 2 de octubre de 1824 y tomó posesión el 10 de octubre fecha en el que iniciaron funciones en Relaciones Exteriores e Interiores, Juan Guzmán; Oficial Mayor Encargado, en Justicia Pablo de la Llave; en Guerra y Marina, Manuel de Mier y Terán y en Hacienda, José Ignacio Esteva[65]137 quienes durarían en el encargo desde dos a 13 meses respectivamente, con lo que se inicia una nueva vida institucional en los asuntos públicos de México.

## FUENTES CONSULTADAS

Alamán, Lucas, *Obras Historia de México*, Tomo 5, México, Editorial JUS, 1968.

Cuevas Landero, Elisa Guadalupe, La paradoja Nación Revolución en el pensamiento político de Lucas Alamán, México UNAM-ENEP Acatlán, 1995.

González Navarro, Moisés, *El Pensamiento Político de Lucas Alamán*, México, El Colegio de México, 1952.

González Pedrero, Enrique, *País de un solo hombre: el México de Santa Anna*, Vol. II. La Sociedad del Fuego Cruzado, 1829-1837, México, FCE, 2015.

Pantoja Morán, David, *Bases del Constitucionalismo mexicano, La constitución de 1824 y la Teoría constitucional*. México FCE, 2017.

---

[64] Sánchez J.J. *Op cit.* p.138.

[65] Pantoja Morán David, *Op. cit.* p.341 y 342.

Hernández Chávez, Alicia, *La tradición Republicana de un Buen Gobierno, Sección de obras de Historia Fideicomiso Historia de las Américas Serie Ensayos*, FCE y COLMEX, 1993.

Rives Sánchez, Roberto, *Elementos para un análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México, 1821-1940*, México, INAP, 1984.

Sánchez González, José Juan, *Reforma modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de quintan Roo, 2004.

Valadés, C, José, *Alamán Estadista e Historiador*, México UNAM, 1942

Zavala Lorenzo, *Albores de la República México*, Empresas Editoriales S.A. 1949

Zoraida Vázquez, Josefina (Coordinadora) *El Establecimiento del Federalismo en México, 1821-1827*, México Colegio de México, 2003

## FUENTES PRIMARIAS

**1** Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores ante el Soberano Congreso Constituyente el 8 de noviembre de 1823 consultada en
https://books.google.com.mx/books?id=QF1L5jcQUX-4C&pg=PA3&dq=memoria+que+el+secretario+de+estado+y+despacho+de+relaciones+exteriores+e+interiores+presenta+al+soberano+congreso+constituyente+noviembre+8,+1823&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwjBief3r5LaAhWD3oMKHTNhAU4Q6AEIKDAA# v=onepage&q&f=false
Fecha de consulta 5 mayo 2018

**2** Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda presentó al soberano congreso Constituyente sobre los ramos del Ministerio de su cargo, leída en la Sesión del día 12 de noviembre de 1823
https://archive.org/details/bub_gb_im9sCdvxLMAC
Consultada el 12 mayo de 2018

**3** Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos presenta al Soberano Congreso Constituyente sobre los ramos del ministerio de su cargo, leída en la sesión de 8 de noviembre de 1823. Consultada en
https://books.google.com.mx/books?id=bWDTtS9fYOAC&pg=PT1&dq=pablo+de+la+llave+memoria&hl=es-419&sa=X&-ved=0ahUKEwjS5-mUo4PbAhUGS6wKHbnVCE0Q6AEICTAA#v=onepage&q=pablo%20de%20la%20llave%20memoria&f=false
Consultada el 12 mayo de 2018

**4** Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de la Guerra presentada al Soberano Congreso el día 7 de noviembre de 1823 y leída en la sesión pública del 11 del mismo mes
https://books.google.com.mx/books?id=pynIL_mzFKIC&printsec=frontcover&dq=Memoria+que+el+Secretario+de+Estado+y+del+Despacho+de+la+Guerra+7+de+noviembre+de+1823&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwjWiL7rirvbAhVLZawKHYe8AgYQ6AEIJzAA#v=onepage&q=Memoria%20que%20el%20Secretario%20de%20Estado%20y%20del%20Despacho%20de%20la%20Guerra%207%20de%20noviembre%20de%201823&f=false
Consultada el 22 mayo de 2018

# APUNTES PARA UN ESTUDIO ACERCA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PORFIRIATO

*Eugenio Contreras Rocha

Tema por demás interesante y que desde luego merece mayores investigaciones es el referente a la administración pública en este periodo, si bien es cierto que poco a poco se va entendiendo que lo acontecido en este periodo histórico marcó decididamente a nuestro país y sentó las bases del México moderno –basta ver la impronta arquitectónica a lo largo y ancho de los estados y de la capital de la república– es a su vez también deseable entender que los mecanismos implantados por este gobierno en el área de la administración generaron recursos y excedentes, que permitieron transformar a la nación debido a la puesta en marcha de acciones que lograron importantes cambios en diversos ramos del quehacer público, modificando y creando secretarías y ministerios que proporcionaron mayor recaudación de recursos, lo que permitió, por primera vez a México desde su independencia, tener décadas de estabilidad económica y crecimiento en infraestructura.

Tradicionalmente la historiografía considera que el siglo XIX fue un siglo convulso, plagado de guerras internas e intervenciones extranjeras, motines, planes, asonadas, crisis políticas y económicas que propiciaron la inestabilidad que caracterizó al México decimonónico –y si bien todo esto es cierto– la situación imperante en esta etapa de formación del Estado nacional y la restauración de la república en 1867, marcaría el inicio de una etapa que renovaría, por una parte, a la clase política gobernante y, por otra, significaría la irrupción en la escena nacional del periodo histórico conocido como el Porfiriato.

Según Brian Hamnett,[67] ya desde la restauración de la república en 1867, Porfirio Díaz creía firmemente en la idea de que él era el artífice de la victoria, que Juárez había dejado de ser útil y que, por lo tanto, se hacía necesario un cambio en la figura de mando.

El proceso de cambio daría inicio con el lanzamiento del Plan de la Noria el 8 de noviembre de 1871, este plan era la respuesta por parte de los partidarios del General Porfirio Díaz Mori a la

---

* Actualmente Encargado del Centro de Documentación en la Auditoría Superior de la Federación.

[66] Brian Hamnett. Benito Juárez: técnicas para permanecer en el poder, en Will Fowler, *Gobernantes Mexicanos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 326.

elección presidencial de julio de 1871, en las que se presentaron como candidatos opositores a una posible reelección de Benito Juárez, Porfirio Díaz y Sebastián Lerdo de Tejada.

De los 12,266 votos electorales registrados oficialmente, se informó que a Sebastián Lerdo le correspondieron 2,874; a Porfirio Díaz Morí 3,555 y a Benito Juárez 5,837. Con estos números Juárez conseguía mantenerse en la silla presidencial por otros cuatro años, situación que propició el descontento de los partidarios del joven general Díaz, quien consideraba que una nueva reelección violaba la letra y el espíritu de la Constitución de 1857.

Díaz acuñó como parte de este plan la frase "No reelección" e instó a la gente a una rebelión. Aunque el plan contenía también algunas vagas alusiones a la necesidad de una reforma social, en realidad sólo tenía un punto importante: que la presidencia debía limitarse a un solo periodo.

Para hacer que el programa pareciera menos favorable a él, Díaz prometió no postularse en las siguientes elecciones. El llamado a las armas por parte de Díaz tuvo cierto éxito y provocó un levantamiento que en su mayoría fue restringido a sus zonas de influencia.

A la muerte del Presidente Juárez en julio de 1872, el motivo de la rebeldía de Díaz cesará y después de un forcejeo político con Sebastián Lerdo de Tejada, quien asumirá la Presidencia por ocupar en ese momento el Ministerio de Relaciones, se acogerá a la amnistía.

Sin ser sujeto ya de persecución, Díaz se refugia en Tlacotalpan, Veracruz en donde se dedicará a la agricultura y a la fabricación de muebles; desde ahí, organizará su nueva campaña para el siguiente periodo electoral. Sin embargo, a finales de 1875 Lerdo pretende continuar en el cargo manipulando unas nuevas elecciones, Porfirio Díaz, proclama un nuevo plan revolucionario denominado "El Plan de Tuxtepec" el cual es presentado 10 de enero de 1876.

El plan desconocía a Lerdo de Tejada como presidente de México, enarbolaba la bandera de la no reelección y prometía terminar con la alta corrupción generada alrededor del primer mandatario. El movimiento nombró a Díaz como jefe y reconocía la legalidad de la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma.

Este movimiento de Tuxtepec abriría las puertas a la presidencia de la república a Díaz, quien al fin vería realizado su propósito de ocupar la primera magistratura del país.

Porfirio Díaz, destacado militar que había obtenido sus grados en el campo de batalla, héroe de la resistencia en contra de la dominación francesa, protagonizó el último golpe de Estado del siglo pasado, derrocó al Presidente Lerdo de Tejada en el año de 1876. Este personaje se definía políticamente como liberal y en esa calidad presentó su candidatura a la presidencia del país, resultando derrotado en tres oportunidades; sublevado decía defender la democracia y el principio de la "no reelección".

En la historiografía nacional sobre el Porfiriato predomina el planteamiento de que el positivismo como doctrina de pensamiento influyó en gran medida el accionar de la clase política gobernante, lo que permitió la puesta en marcha de un gran proyecto nacional destinado a modificar las condiciones económicas, sociales y políticas de la nación, por medio de la aplicación de las ideas contenidas en el método científico y en los postulados positivistas de "orden y progreso", lo que llevaría al país a conseguir el tan deseado ideal de progreso material y científico.[67]

Cierto es que el concurso de las intenciones y las ideas arrojaría resultados que además de dejar la impronta de esta generación por medio de la obra pública a nivel nacional, puede ésta observarse en cuestiones tangibles como el aumento de la inversión extranjera, el desarrollo de los ferrocarriles, la abolición del sistema de alcabalas, el uso de nuevas fuentes de energía, así como el desarrollo y diversificación de las estructuras financieras y monetarias que obtuvieron como resultado un crecimiento económico sin precedentes y una ampliación de la base demográfica.

Generalmente, el impulso modernizador del Porfiriato se contrapone en sus realizaciones a lo largo del período con las dificultades políticas y económicas que se heredaron del periodo de formación del Estado-nación, y que se extendieron durante buena parte de la primera mitad del siglo XIX.

La fórmula de poca política y mucha administración, funcionó satisfactoriamente durante largos años porque el país ansiaba la paz y quería mejorar su condición económica, y porque Porfirio demostró que podía mantener la paz y sabía cómo impulsar la economía nacional.[68]

---

[67] Paul Garner, *Porfirio Díaz, del héroe al dictador. Una biografía política,* México, Planeta, 2003, p.78

[68] Daniel Cosío Villegas, "El tramo moderno", Cap. IV, en *Historia mínima de México,* 9ª impresión, México, El Colegio de México, 2000, p.132

Los principales rasgos de la administración se conformaron en la época del porfiriato con base en dos hechos: la centralización de los recursos y el aumento del aparato administrativo. Contar con mayores recursos le permitió al presidente Díaz aumentar su capacidad de patronazgo político.

La estabilidad política y el desarrollo económico durante el gobierno de Porfirio Díaz impulsó una mayor especialización y complejidad administrativa, periodo en el que hay una tendencia a la incorporación por mérito, competencia profesional y conocimiento académico, fundamentalmente en el sector de la dirección de la burocracia y que se extendió hacia otras secciones.

Es cierto que los cambios administrativos se establecieron en casi todos los ministerios en donde la reorganización de ingreso y gasto fue notoria, sin embargo destacan dos colaboradores del general cuya labor resalta y no podemos dejar de mencionar, por un lado Don Matías Romero, encargado del ministerio de Hacienda, cuya carrera se debía a Benito Juárez, conocía a fondo los problemas heredados por los primeros periodos republicanos: la Hacienda estaba exhausta por endeudamientos gravosos e irregularidades en el ingreso derivados fundamentalmente de los azares del comercio exterior.

La dependencia de los ingresos aduanales era notoria pues durante décadas fue uno de los pocos medios de recursos con que contó el Estado, y tal dependencia implicaba el incremento de tasas impositivas, lo que tendía a afectar el comercio con el exterior. Para combatir esta dependencia Romero ensayó introducir el impuesto del timbre, mismo que se impuso después de una larga negociación en donde la federación renunció al cobro de la contribución federal de los estados. A Romero le tocaría sentar bases de organización hacendaria y sortear temas como la depreciación de la plata y sanar el crédito de México en el exterior, acción que permitió la llegada de capitales extranjeros

En el primer periodo de Porfirio Díaz como presidente (1877-1880), los ingresos públicos aumentaron considerablemente, al finalizar el ejercicio fiscal 1877-78 llegaron a más de 29 millones de pesos, y al sucederlo Manuel González en la presidencia, la política hacendaria a seguir no cambió.

Otro personaje de importancia tomo posesión en 1893, José Yves Limantour, a cuyas medidas implementadas en el manejo de las finanzas públicas se debe la nivelación del presupuesto federal y un superávit fiscal nunca antes visto en la historia nacional, lo que permitió que la confianza por parte de los inversores y

bancos extranjeros en México se recuperara, y con la entrada de capitales se acometieran infinidad de proyectos de infraestructura y administrativos.

En la última parte de la década de los ochentas del siglo XIX se incrementó notablemente el tráfico de ferrocarriles a lo largo y ancho de la República, con el propósito evidente de abrir las vías de comunicación al comercio interno y externo con la intención de unificar las diversas regiones del país. Esto, aunado a la centralización hábilmente lograda por el régimen porfirista, confirió quizá por primera vez desde la independencia al Estado Mexicano, un poder real, que permitió que sus políticas e intenciones de gobierno fueran seguidas por diversos gobernadores en los estados del interior de la República.

www.mexicodesconocido.com.mx/maravillas-arquitectonicas-y-culturales-que-son-legado-del-porfiriato.html

No había democracia es cierto, pero tampoco imperaba el uso de la fuerza. La relativa estabilidad del régimen fue el resultado de la negociación entre los grupos poderosos. Clero, militares, liberales, conservadores y terratenientes cubrieron la cuota para transformar a la república.

Los liberales tuvieron que olvidarse de algunos de los principios por los que habían luchado: libertad de prensa, no

reelección, aplicación de las leyes de Reforma (que implicaban la desamortización de los bienes del clero) y la formación de auténticos partidos políticos. El clero, por su parte, había tenido que acomodarse a los nuevos tiempos: renunciar a la restauración del poder económico y político, aceptar la libertad de cultos, tolerar la masonería y someterse a la injerencia del Estado en el registro de nacimientos, matrimonios y defunciones.

Los militares tuvieron que someter sus ambiciones políticas al designio de Díaz, las armas dejaron de ser el único y más importante medio para llegar al poder y mantenerse en él.

La estabilidad política y la reorganización de la administración pública eran necesarias para impulsar el crecimiento económico del país. Los programas de pacificación y reestructuración administrativa del régimen coincidieron con algunos de los principales reclamos de comerciantes, terratenientes y otros grupos de propietarios. Por esta razón el gobierno porfirista contó con el apoyo de la clase dominante mexicana e incluso con el beneplácito de gobiernos extranjeros El prestigio y el poder personal de Díaz corrieron parejos al aumento del comercio, la construcción de vías férreas y la llegada de capitales extranjeros.

En relación a la situación generada a partir de la dinámica establecida a nivel nacional, podemos citar lo siguiente:

> "Las comunicaciones, el desarrollo y la unidad política del país. Continuó el proyecto ferrocarrilero, con inversión extranjera, y a la larga el capital extranjero generó una dinámica industrializadora y modernizadora a finales del siglo XIX. La capitalización, la integración y el control político permitieron la consolidación de un Estado central moderno. Este desarrollo se obtuvo, sin embargo, al precio de la dependencia económica y política de las grandes potencias, en particular de Estados Unidos y Gran Bretaña."[69]

Algunas de las primeras medidas implementadas por el régimen consistieron en reducir los gastos a la capacidad de las rentas federales y que no establecer nuevos impuestos. Lograr el equilibrio entre ingresos y egresos llevaría varios períodos presidenciales y representó un costo económico, político y social, que no fue distribuido equitativamente entre la población mexicana. Sus primeras medidas dan idea de lo que vendría después: despido

---

[69] Adler de Lomnitz, Larissa, Pérez Lizaur, Marisol, Una familia de la élite mexicana. Parentesco, clase y cultura, 1820-1980. México, Alianza Editorial, 1993. pp. 30-31.

de todos los funcionarios y empleados civiles, judiciales, de hacienda y municipales, que colaboraron con la administración del derrocado Presidente Lerdo de Tejada; reducción de sueldos a toda la burocracia (que ya de por sí eran exiguos) y suprimió plazas. Con este tipo de medidas se emprendió la reducción del gasto, a ellas se recurrió una y otra vez a lo largo del régimen para atenuar el desequilibrio entre ingresos y egresos

El Estado porfirista promovió, orientó y costeó en parte, el crecimiento económico del país. La pacificación del país, el control político y la puesta en práctica de la política económica, pasaban por el sistema administrativo porfirista. Las dádivas y escamoteos con que se logró el sometimiento y control de los poderes económicos, políticos y militares, se ciñeron a formas burocráticas cada vez más complicadas. Decretos, normas, reglamentos y circulares, demostraron su eficacia, inicialmente acompañaron a las acciones de fuerza y más tarde llegaron a sustituirla en buena medida.

Cuando Díaz se hizo cargo de la presidencia era bien sabida la mala situación de las finanzas públicas y la desorganización de la burocracia, poner orden en las dependencias oficiales fue una lucha tenaz a la que se abocó desde los primeros días de su gobierno. Todo un aparato jurídico-administrativo fue puesto en marcha para lograr la eficiencia y organización de las acciones del Estado.

Inicialmente el gobierno estaba formado por seis Secretarías dependientes del Ejecutivo (establecidas desde el 23 de febrero de 1861): Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia e Instrucción Pública; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Guerra y Marina, y Hacienda y Crédito Público. En 1891 aumentaron a siete con la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Años más tarde (1905) fue separada Instrucción Pública de la Secretaría de Justicia, finalizando el régimen con un total de ocho Secretarías de Estado. Este aumento revela el crecimiento de los recursos y las funciones del sector público.

Leal a su lema de poca política y mucha administración, Díaz impulsó el ordenamiento de las dependencias oficiales a partir de un punto fundamental: el control de los ingresos y egresos. La inadecuada proliferación de oficinas encargadas de la recaudación de rentas y el reparto del gasto público, aunada a la falta de un único acuerdo respecto a la manera de presentar sus cuentas, eran dos de los más grandes problemas administrativos.

La variedad de criterios impedía la eficiente ejecución de las políticas fiscales y hacían inocuos los estímulos ofrecidos a los

particulares con el fin de impulsar el crecimiento de un determinado sector económico, amén de complicar extraordinariamente la elaboración del informe que año con año debía presentarse ante el Congreso.

Otro problema no menor, era que en estas condiciones la corrupción encontraba espacios por los cuales colarse, corrupción que mermaba los ingresos del erario e impedía la eficiencia administrativa. Impedir los abusos de funcionarios –sobre todo de los situados en los escalafones más bajos– motivó la proliferación de reglamentos concernientes a horarios, licencias por enfermedad, obligación de aportar fianzas para ocupar determinados puestos, fijación de tablas salariales según actividad desempeñada y obligación de rendir informes periódicos de actividades a sus superiores.

Disminuida en gran medida la inestabilidad interna y cesadas las agresiones externas, ya era posible reducir los gastos del ejército e introducir reformas. Los esfuerzos de los gobiernos se habían desgastado en defenderse de sus enemigos, no es hasta el porfiriato cuando realmente el Estado mexicano estuvo en condiciones de cumplir con sus funciones administrativas. Anteriormente se había intentado el arreglo del país expidiendo leyes, que a falta de una estructura administrativa adecuada que las pusiera en práctica resultaban letra muerta.

Tal fue el caso de la política tendiente al aumento de la población a través de alentar la inmigración extranjera, que pese a los gastos que significó fue un fracaso. Ya en su primer discurso como Presidente Constitucional, Díaz declaraba: terminada la guerra civil, el Ejecutivo se ha ocupado y se ocupa, muy detenidamente, de estudiar la reorganización de la Hacienda procurando, a la vez, aumentar los productos de las rentas, por el buen arreglo de las oficinas federales, y disminuir los gastos por economías introducidas en todos los ramos, y especialmente en el de Guerra, para que los haberes de la fuerza armada puedan cubrirse con los recursos ordinarios, sin desatender los otros ramos al servicio público.[70]

Uno de los problemas más serios a los que tuvo que enfrentarse la nueva administración fue poner orden en la deuda pública, de ello dependía buena parte de las relaciones con el exterior y el financiamiento de los proyectos del régimen. En 1879 se creó una comisión encargada de estudiar el asunto y de formular

---

[70] Daniel Cosio Villegas, et. al., El Porfiriato. Vida económica, 2 t., México, Colegio de México.

un plan que además de ser justo fuese practicable dentro de los recursos del país. A esta medida siguieron otras.

El reconocimiento y pago de la deuda externa, interna y extranjera (recordemos que el gobierno tenía tres tipos de deuda, la externa contratada en el transcurso de éste, la interna y la extranjera que incluía temas como la deuda extranjera inglesa que se venía arrastrando desde la independencia) se estableció que sería el Banco Nacional de México el encargado del servicio de la deuda, para lo que recibiría directamente de la aduana marítima de Veracruz los recursos necesarios.

Sin embargo, las fluctuaciones del mercado internacional afectaban los ingresos de la aduana y no siempre fue fácil cumplir con el servicio de la deuda. El resultado final de la política aplicada por el régimen fue el control y depuración de la deuda, así como la reducción del monto y de las tasas de interés. Se logró que el país fuera nuevamente sujeto de crédito en los foros internacionales, cuestión muy importante puesto que los gastos de gobierno aumentaban y para sufragarlos se recurrió repetidamente a los préstamos extranjeros. Debe advertirse que en este régimen la necesidad de disponer cada vez de mayores recursos, ya no se debió a deficiencias en la política administrativa, sino fundamentalmente, a la expansión de las funciones del Estado, particularmente de aquellas vinculadas a promover y orientar el desarrollo económico.

Con el fin de disminuir los gastos del erario se promovieron fuentes de financiamiento alternativas, que no significaran un aumento generalizado e indiscriminado de impuestos y precios de los servicios públicos; muestra de ello son las medidas tomadas para cubrir los gastos de las obras de saneamiento de la ciudad de Veracruz, para lo que en 1902 se decretó aumentar el derecho que causaban las cuotas arancelarias y las mercancías importadas.[71]

En el siglo XIX, los ferrocarriles eran los símbolos de progreso económico y todos los países querían construirlos. Aunque los primeros contratos para la construcción de ferrocarriles en México se habían firmado en la década de los 1830, no fue hasta la década de los 1870 que los ferrocarriles finalmente se movían entre la Ciudad de México y el importante puerto de Veracruz. La inestabilidad política y la falta de capital fueron las causas principales por las que el desarrollo del ferrocarril en el país había avanzado tan despacio. La construcción de ferrocarriles fue

---

[71] Manuel Dublán y José María Lozano, Legislación Mexicana, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1962, tomos referentes a los años 1876-1911.

una de las metas más importantes del gobierno de Díaz y para 1910, México presumía de tener 10.000 millas (16.093 km) de vía férrea, uniendo al país, facilitando el transporte de mercancías y permitiendo que los residentes de las zonas rurales pudieran dejar las granjas por trabajos en la ciudad.

La dependencia encargada de la realización de los más importantes planes del régimen fue la Secretaría de Hacienda. Esta preminencia se refleja en la asignación de presupuestos. Ya en el año fiscal de 1886-1887 superó ligeramente al presupuesto de la Secretaría de Guerra, desplazándola por primera vez de la cabeza de los gastos del Estado. La brecha entre los gastos de Hacienda y el de las otras Secretarías aumentó a partir de 1890. Este presupuesto se empleó en el pago de sueldos a funcionarios, creación y mantenimiento de oficinas, subsidios y ayudas, pensiones y seguros, indemnizaciones y –una parte muy importante– pago del servicio y capitales de la deuda pública.

En el decreto del 13 de mayo de 1891 se le asignó el ramo de comercio y pasó a llamársele Hacienda, Crédito Público y Comercio. En este mismo documento quedaron redefinidas las funciones del resto de las Secretarías y la creación de una nueva: Comunicaciones y Obras Públicas. Con la incorporación de esta dependencia se complementaban y diversificaban las funciones que había estado cumpliendo la Secretaría de Fomento, hasta entonces principal encargada de llevar a cabo los proyectos económicos porfiristas.

Fomento se encargaría de lo relacionado a la agricultura, terrenos baldíos, colonización, minería, propiedad mercantil e industrial, privilegios exclusivos, pesas y medidas, operaciones geográficas, meteorológicas y astronómicas, observatorios, cartografía, viajes y exploraciones científicas, exposiciones agrícolas, mineras, industriales y fabriles y de la estadística nacional. Comunicaciones y Obras Públicas se ocuparía de correos interiores, vías marítimas de comunicación, telégrafos, teléfonos, ferrocarriles, puertos, faros, monumentos públicos y obras de utilidad y ornato, carreteras, ríos, puentes, lagos y canales y desagüe del Valle de México.

El año de 1910 marca el inicio de los problemas que se manifestarían plenamente a partir de ese año. La expansión del mercado interno –que había aportado buena parte de los recursos del Estado, por la vía del impuesto del timbre– no mantuvo su mismo ritmo de crecimiento, en ciertos sectores tendió al estancamiento. Parte del sector exportador –la otra fuente de divisas importante– sufrió los impactos de las crisis mundiales de 1900-1901 y 1906-1907.

Estas alteraciones repercutieron en la economía de los grupos sociales más pobres, particularmente campesinos

A partir de esa época ya no se puede pensar en poblaciones en las que esté ausente la acción del Estado, presencia no sólo política sino como proveedor de servicios públicos. Esta actividad fue la que proporcionó a Díaz su relumbre como estadista, gozó del reconocimiento internacional. Incluso después de su renuncia fue recibido en el extranjero con todos los honores.

Pero no todos recibieron los beneficios de su gestión. Como es bien sabido las deficiencias del sistema hicieron crisis con las elecciones de 1909, el malestar político y social se extendía por el país y ya no sólo estaba protagonizado por obreros y campesinos, también estaban propietarios descontentos por el reparto de poder y riqueza y la designación de Ramón Corral a la Vicepresidencia. En 1910 esta situación no afectaba aún al país en su conjunto, así que pudieron celebrarse con todo esplendor las fiestas conmemorativas del centenario de la Independencia nacional.

Los preparativos habían empezado tiempo atrás y requirieron de fuertes erogaciones. Una de las partidas más considerables fue la destinada a la construcción de edificios públicos y monumentos conmemorativos, se les había pensado como muestra de la prosperidad auspiciada por el porfirismo. Todavía con las riendas del país en la mano recibió Díaz a los representantes de gobiernos extranjeros.

Un mes después de la culminación de los festejos, Madero presentó su Plan de San Luis en el que convocaba a tomar las armas el 20 de noviembre de 1910. Por lo que respecta a la administración, el 23 de mayo de 1910 se decretó la reorganización de la Tesorería y la creación de la Dirección de Contabilidad y Glosa. Estas serían de las últimas disposiciones del régimen antes de ser derribado y no sólo por coincidencia fue similar a una de las primeras disposiciones administrativas de Díaz, con ellas se revela que un objetivo fundamental de su gobierno fue organizar y mejorar el funcionamiento de las dependencias oficiales ocupadas de los recursos del Estado.

**Bibliografía:**

Adler de Lomnitz, Larissa, Pérez Lizaur, Marisol, Una familia de la élite mexicana. Parentesco, clase y cultura, 1820-1980. México, Alianza Editorial, 1993. pp. 30-31.

Bruun, Geoffrey. *La Europa del Siglo XIX, 1815-1914*, México, Fondo de Cultura Económica [Breviarios], 1964.

Cosío Villegas, Daniel, "El tramo moderno", Cap. IV, en *Historia mínima de México*, 9ª impresión, México, El Colegio de México, 2000.

Cosio Villegas, Daniel et. al., *El Porfiriato. Vida económica*, 2 t., México, El Colegio de México.

Dublán Manuel y José María Lozano, *Legislación Mexicana*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1962, tomos referentes a los años 1876-1911.

Figueroa Doménech, J. *Guía general descriptiva de la república mexicana. Estados y territorios federales* (Tomo II), Barcelona, Imprenta Henrich y Cía. (Ramón de S. N. Araluce, editor), 1899.

Garner, Paul. "El Porfiriato como Estado-nación moderno: ¿paradigma o espejismo?", en Erika Pani (Coord.), *Nación, Constitución y Reforma, 1821-1908*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Fondo de Cultura Económica, 2010.

Garner, Paul. *Porfirio Díaz. Del héroe al dictador. Una biografía política*, México, Editorial Planeta, 2003.

Hamnett, Brian, "Benito Juárez: técnicas para permanecer en el poder", en Will Fowler, *Gobernantes Mexicanos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008,

Riguzzi, Paolo. "México y la economía internacional, 1860-1930", en Sandra Kuntz Ficker (Coord.), *Historia económica general de México. De la Colonia a nuestros días*. México, El Colegio de México y Secretaría de Economía, 2010.

Tenorio Trillo, Mauricio. *Artilugio de la Nación Moderna. México en las Exposiciones Universales, 1880-1893*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

# PARTE II

# TEMAS CONTEMPORÁNEOS

# UNA INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*

**María del Carmen Pardo

## Introducción

Un tema recurrente en el estudio de la administración pública es la falta de consenso alrededor de su carácter científico, de manera particular si se intenta calificar como disciplina, discutiendo tanto su falta de definición respecto de sus métodos de investigación, como la imprecisión sobre su objeto de estudio. A este debate abona también la relación entre componentes disciplinarios y la práctica profesional. Esta falta de consenso ha querido interpretarse como un elemento que está en la base de un conocimiento y práctica en ciernes, pero también como un déficit de madurez intelectual. En este capítulo se parte de un supuesto distinto. Esa 'indefinición' ha favorecido una amplia pluralidad de intereses y métodos de la administración pública que se han convertido en un sello distintivo de una disciplina que está viva y comprometida con la búsqueda de soluciones para lograr beneficios de orden colectivo lo más extendidos posible. De ahí que el propósito de este trabajo sea aportar una explicación, entre otras muchas, para entender el complejo campo de la administración pública; de ahí su título. Esa explicación se teje en una suerte de contracorriente; intenta presentar un análisis de la riqueza y complejidad del fértil campo de la disciplina administrativa no como un accidente, sino como un elemento constitutivo de campo de conocimiento y práctica que simultáneamente se desarrolla entre la necesidad de formular conceptos, modelos explicativos e hipótesis de alcance general, al mismo tiempo que se convierte en el instrumento privilegiado para proveer herramientas analíticas y de dirección útiles para la solución de problemas públicos en espacios y momentos bien definidos, lo que en una explicación circular acabaría impidiéndole generar esos marcos explicativos de carácter universal y atemporal, que le otorgarían ese pretendido estatus más científico.

En este análisis se pretende salir de ese círculo y presentar un apretado desarrollo de su evolución intelectual.

---

* La versión extensa de este trabajo está publicada en forma de libro por El Colegio de México en 2016.

** Profesora del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

No se trata de elaborar una historia en sentido estricto de la administración pública, para no abonar en contra de la idea de que el conocimiento de la administración pública ofrece una gran riqueza explicativa. Existe una amplia lista de referencias y fuentes para consultar sobre ese desarrollo historiográfico.[72]

Se busca, entonces, arrojar luz sobre aquellos temas y motivos recurrentes a lo largo de la discusión disciplinaria que han servido para configurar lo que en el momento actual sería una forma de entender qué es la administración pública, así como un repertorio de conceptos, modelos y polémicas que han creado un marco explicativo, una plataforma de actuaciones públicas y, hasta un vocabulario y un espíritu de cuerpo, a través del que los administradores públicos se reconocen y les permite distinguirse en sus intercambios de otros integrantes de las ciencias sociales. Resulta también importante presentar la manera en la que esta forma de comprensión del hecho social identificado como administración pública está siempre en permanente elaboración. Cada vez que dentro de la disciplina administrativa aparecen nuevos enfoques o modelos de análisis y buscan sumar adeptos, lo hacen no desde el vacío o desde la ausencia de precedentes, sino invocando o criticando siempre al pasado como una forma de reconocimiento de un importante camino ya recorrido.

## Avances y retrocesos de una disciplina

La polémica alrededor de la condición científica de la administración pública durante el siglo XX, es uno de los momentos más ricos y complejos del desarrollo intelectual de esta disciplina. En este periodo surgieron los enfoques del *management*, los conductuales de la administración, así como el de Políticas Públicas, los de la Nueva Gerencia Pública (NGP) y, más recientemente el de la Gobernanza; en este capítulo se recoge ese desarrollo, tratando de nutrir vías explicativas más enriquecedoras que las que responden a la sola cronología.

Desde su origen, los estudiosos de la disciplina de la administración pública han reflexionado sobre qué lugar debería

[72] Jos C. N. Raadschelders, *Public Administration: The Interdisciplinary Study of Government,* Oxford University Press, 2011. Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública,* México, FCE, 2006. Enrique Cabrero, *Administración pública,* Biblioteca Básica de Administración Pública, no.2, Siglo XXI-DF, 2010. Omar Guerrero, *La administración pública vista a través de las ciencias sociales,* México, FCE, 2010. José Juan Sánchez, *La administración pública como ciencia,* México, IAPEM-Plaza y Valdés, 2007.

ocupar entre distintas ciencias y formas de conocimiento. Otras preocupaciones centraron su atención en el hecho de identificar su objeto de estudio, lo que fue dificultando otorgarle plena identidad 'científica', abriéndose el debate entre extremos al considerarla ciencia, oficio o arte. Esta situación no pudo quedar saldada y tampoco abonó a la claridad científica el hecho de que desde sus inicios más contemporáneos se intentó separar a la administración de la política. Esta idea la encabezó en la época moderna Woodrow Wilson. El supuesto *déficit* científico tiene lógica puesto que la administración pública puede explicar los acontecimientos, pero no logra anticiparlos. Finalmente, se va a reconocer en la interdisciplinariedad una vigorosa fuente para enriquecer sus aportaciones.

La administración pública es más un resultado de acontecimientos históricos y no una consecuencia de su propia articulación epistemológica. Va detrás de los cambios y sobre ellos construye su discurso, para tener un diagnóstico y para organizar lo que sucede en el presente a partir de una multiplicidad de enfoques, desde los del derecho administrativo hasta identificarse en una limitada expresión que podría caber en manuales. Sin embargo, esto ha permitido que se acumule conocimiento quedando abierto el debate alrededor de la precisa definición de su objeto de estudio,[73] dando pie a que se intente identificar este objeto, no en singular sino en plural; en palabras de Luis F. Aguilar significaría identificar ese objeto, "como institución estatal, proceso administrativo y hasta como técnica de administración."[74] Tampoco existe un sólido consenso en torno al proceso de conocimiento del objeto u objetos de estudio, y esto se debe a que el campo de la administración pública se desarrolla en medio de constreñimientos teóricos, ideológicos y políticos que le plantean retos para formular una cabal definición de la idea de lo que podría ser una ciencia social llamada administración pública. Esta idea o imagen del objeto de esa ciencia, junto con el ideal de lo que debe ser la administración pública, resultado de una lucha ideológica y política, es una cuestión, como se mencionó, que trasciende el ámbito de conocimiento.

---

[73] Véase Mauricio Merino, "De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina", en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas,* México, El Colegio de México, 2000, pp.111-121.

[74] Luis Aguilar Villanueva, (1983), "Los objetos de conocimiento de la administración pública", *Revista de Administración Pública*, no. 54, abril-junio, pp. 362-384.

Desde una perspectiva externa debe su razón de ser al movimiento histórico de la sociedad y del Estado, que es a su vez su causa y efecto. De ahí que el debate siga abierto sobre el problema del objeto y de las definiciones de una disciplina, como podrían ser la formación de conceptos, la integración de hipótesis, la verificación de enunciados, que dan cabida a teorías, métodos y técnicas. Estas divergencias teóricas y metodológicas se han transferido a experiencias, aprendizajes y a las relaciones que se establecen entre la administración con sus funcionarios, con los intelectuales, con la ciudadanía y, en general, con diversos grupos sociales. Por ello, la administración pública más que una ciencia, se desarrolla haciendo frente a lo que el devenir histórico y las circunstancias políticas y sociales le han ido exigiendo. Primero, desarrollar instituciones y normar; segundo, organizar estableciendo procedimientos; tercero, conducir el desarrollo y controlar; cuarto, de manera paradójica, simplificar, achicar y desregular.

La administración pública se nutre de muchas influencias, desde la economía, pasando por el enfoque legal que estuvo presente en sus orígenes y resultó necesario para entender al gobierno, su administración y su burocracia, debido a la importancia de nociones relacionadas con soberanía, constitucionalidad y legalidad. El enfoque político arrojó luces sobre asuntos vinculados con los procesos electorales y legislativos. El enfoque gerencial tuvo dos momentos, el de la pretensión de cientificidad a partir de la llegada del *management* y décadas después el de los postulados provenientes notablemente del mirador conceptual englobado bajo la Nueva Gerencia Pública.[75]

## Una historia compleja

La administración pública ha recorrido un largo trayecto intelectual y la mirada puesta en lo que ha sucedido en el pasado ayuda a entender esa tensión entre teoría y práctica o entre ciencia y oficio. Los gérmenes de la disciplina de la administración pública estuvieron ligados al desarrollo del Estado como una institución capaz de centralizar las decisiones sobre el bienestar primero, del reino y del monarca y preocupándose de manera esencial por su organización interna.[76]

---

[75] Jos. C. N. Raadschelders, *Public Administration, …, op.cit,* p.112. (La traducción es mía).

[76] *Idem.*

En este primer momento el énfasis de la disciplina no estuvo depositado en la eficiencia, y tampoco en el bienestar de los ciudadanos, en tanto que esta categoría no alcanzaría su materialización más plena sino hasta tiempo después, y en una idea que expresada en términos contemporáneos no resulta sencillo, puesto que alude a alcanzar un estado de "felicidad" (*eudaimonia*), identificada en la literatura del siglo XVIII como *polity*, que se resumiría en una suerte de idea dicotómica entre búsqueda de felicidad y justicia.

Durante el Renacimiento se presenta una combinación entre mercantilismo y absolutismo, y un importante crecimiento de la población. Se necesitaban funcionarios con *expertise* en la administración, puesto que el Estado adquirió mayores responsabilidades. Durante el Siglo XVIII el discurso administrativo dejó de incluir temas de administración interna de los reinos. Aparecieron posiciones distintas respecto a la importancia de la 'ciencia jurídica' y se intentó incluir aspectos más amplios que refirieran a un espectro también más amplio; desde entonces esta disputa propició el desacuerdo a propósito de la naturaleza del objeto de estudio de la administración pública. Esto produjo un cambio que permitió dinámicas que exigieron una más robusta administración pública que se materializó, entre otras cosas, en una imposición más extensa y regular de los impuestos.[77] A partir del modelo de la estructura jerárquica del ejército se crearon nuevas organizaciones burocráticas e incipientes sistemas de servicio civil. La administración pública debía ocuparse de la economía, de la política, y de los estudios sociales necesarios para administrar un Estado.

En el siglo XIX, se registran importantes cambios en el discurso intelectual de la administración pública y en su oferta operativa, resultado tanto del creciente cúmulo de tareas que debía enfrentar el Estado, como por razones políticas, y también, por el notable crecimiento poblacional. Esto va a exigir la incorporación de responsables con conocimientos que van a empezar a diferenciarse de los estrictamente jurídicos. La tensión entre la búsqueda del bienestar y el sentido práctico que debían adoptar las decisiones públicas para lograrlo, la asume el Estado buscando tanto ese bienestar como el respeto a la ley; se va a arrojar la responsabilidad de lograr dicho bienestar para todos, al mismo tiempo que se pone

[77] Karl Mannheim, Freedom, p.131. Citado por Jorge Luis Zendejas, "Transformar Estados: Reforma administrativa en lugares comunes y complicados", Tesis de Licenciatura en Política y Administración Pública, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 29 de noviembre 2013, pp.280-285.

en valor la necesidad de proteger a los ciudadanos frente a ese mismo Estado.

Aparece un nuevo concepto, el de soberanía nacional. La nación y no el rey, es el Estado; la voluntad general de la nación es soberana y no la voluntad absoluta del rey. A pesar de que la ideología de policy y el Estado regido por leyes no pudieron encontrar puntos de confluencia, esa doble vía permitió que el discurso administrativo fuera enriqueciéndose. Después de la Revolución Francesa ocurrieron importantes cambios territoriales y políticos en Europa y estimularon lo que se tradujo en una "revolución administrativa", derivada de las innovaciones introducidas por Napoleón (reorganización de la administración pública a través de un proceso de centralización, saneamiento de las finanzas públicas y control de la inflación, entre otras) y el tránsito del Estado absolutista al liberal. El discurso intelectual se va a centrar en el bienestar y en la ley; los problemas de orden constitucional desplazan a los de orden administrativo y el interés se mueve de la administración a la administración de la ley. Se entiende que la administración está moldeada por reglas; esto exige más que la sola aplicación de esas reglas, puesto que éstas tienen un componente normativo, pero también uno de carácter pragmático.

Las ideas liberales reforzaron el contenido jurídico de la actuación de la administración dejando el Estado de ser el responsable del bienestar total, pero asumiendo que tenía que garantizar justamente las mínimas condiciones que exigían la convivencia social. Al definirse la administración como la 'aplicación de la ley', el discurso administrativo se desdibuja y el énfasis en la fuerte orientación práctica abona en la crítica de su falta de cientificidad. La protección del ciudadano frente al Estado, la división de poderes, los derechos civiles y políticos y los gobiernos representativos toman carta de naturalización en el desarrollo de las sociedades modernas. El intenso proceso de industrialización establece nuevas interrogantes frente a graves problemas sociales, preguntas que se trasladan, a su vez, al campo teórico y práctico de la administración pública.

*¿La administración pública se reinventa?*

Hacia finales del siglo XIX apareció lo que para algunos es reconocido como una especie de momento fundacional de la ciencia de la administración moderna. Este parteaguas se ancla

en la publicación del artículo de Woodrow Wilson, "El estudio de la administración pública". En este artículo, Wilson sentó las bases de ese nuevo campo de conocimiento 'práctico' al definir su objeto de estudio y sus métodos de investigación. Wilson definió el objeto de la disciplina como "descubrir, en primer lugar, qué cosas podía hacer el gobierno de forma apropiada y con éxito y, en segundo lugar, cómo podían hacer esas cosas con la mayor eficiencia y al menor costo posible, tanto en términos de dinero como en términos de energía institucional".[78] Woodrow Wilson estableció el estudio de la historia y los estudios comparados como los principales métodos de esta nueva ciencia. La fuerte orientación normativa que se derivó de esta idea quedó expresada en la dicotomía política-administración. De acuerdo con esta concepción en la que se reconoce claramente un componente moral, la administración debía regirse por un comportamiento profesional, moralmente impecable y libre de toda influencia política.[79]

Este enfoque de la administración pública identificado como tradicional contó con un consenso relativamente claro a propósito de la naturaleza de la disciplina. Bajo su propuesta explicativa, el conocimiento administrativo estaba planteado como una forma científica para entender el funcionamiento del gobierno y de la burocracia estatal; presuponía el carácter acumulativo del conocimiento de esta disciplina y, sobre todo, su capacidad para orientar la práctica del gobierno y sus estructuras.[80] Este enfoque, planteaba de manera clara una concepción jerárquica y legalista de la administración pública.

El enfoque tradicional de la administración pública se construyó por dos propuestas. En primer lugar, aquella que partía de la dicotomía entre política y administración pública y establecía a las organizaciones gubernamentales como su objeto de estudio. En segundo lugar, la propuesta conocida como los principios de la administración 'científica', que estuvo vinculada con lo que más adelante se identificó como el *management*; se establecía como objeto de la disciplina administrativa la gestión eficiente de las organizaciones gubernamentales.[81]

---

[78] Woodrow Wilson, (1887), "The Study of the Administration", Political Science Quarterly, Vol. II No. 2, pp.197-222.

[79] Idem.

[80] María del Carmen Pardo (comp.) De la *administración pública a la gobernanza,* México, El Colegio de México, 2004, p. 12.

[81] *Ibidem,* pp. 12-13.

Además de Wilson, otro autor fundamental en la definición del enfoque tradicional fue Max Weber, quien fue el responsable de introducir la mirada de lo que más adelante se entendería como la teoría organizacional en el estudio de la administración pública. Esta forma de abordar a la administración pública sentó las bases de un estudio más comprehensivo de la manera como operaban las burocracias. Se empezó a prestar más atención a las relaciones entre funcionarios y políticos, pero también a la contribución de la burocracia mediante su actuación "racional" para consolidar todas las áreas de la vida moderna. A partir de las teorías de Max Weber se entendió la duradera y profunda influencia de la burocracia en los procesos estrictamente administrativos al interior del gobierno, y sobre las mismas relaciones políticas entre representantes electos y ciudadanos. La importancia de la propuesta weberiana fue decisiva al punto de suponer que la validez del modelo burocrático se podía expandir a otras organizaciones, incluso aquellas que formaban parte del ámbito de la empresa 'privada'.[82] Las organizaciones llevaban a cabo funciones, estaban en constante movimiento, formaban parte de sistemas en los que interactuaban unas con otras, lo que permitía identificar conflictos y buscar equilibrios de manera sistémica.

Estos desarrollos teóricos abonaron en la importancia de las organizaciones informales en el estudio de la administración pública.[83] Esto significó prestar atención a los organigramas y al establecimiento formal de roles y responsabilidades dentro de las organizaciones públicas. Pero también al estudio de la forma en la que los principales agentes interactuaban en escenarios reales en donde los recursos y limitaciones no eran solamente normas establecidas sino redes informales de cooperación y mando, que permitió conocer una dimensión más compleja e intrincada de la forma en la que las organizaciones públicas operaban.

*La administración pública: ¿ciencia u oficio?*

La única forma de establecer la naturaleza de la administración pública es identificando las diferentes formas en las que ha sido caracterizada, dado que encapsularla en una sola definición le restaría fuerza explicativa a sus alcances tanto teóricos, como prácticos.

---

[82] Max Weber, *Economía y Sociedad,* España, FCE, 2002, pp.83-115.

[83] Keith W. Smith, "Informal Organization", *Encyclopedia of Governance,* SAGE Publications, 2007.

De ahí la insistencia en su estatus científico que incorporaría una investigación sistemática de la realidad para formular teorías. De igual forma se ha intentado entenderla como un arte cuyos componentes van desde insumos filosóficos hasta artesanales. Esto permite concluir que "su naturaleza es multifacética, por decir lo menos. Ciencia, arte u oficio intentan capturar, a su vez, la naturaleza de las variadas y complejas relaciones entre los que gobiernan y los que son gobernados".[84] Preguntarse hasta qué punto se le puede considerar o no una ciencia es una interrogante que ha suscitado un largo debate que no acaba por saldarse. En los Estados Unidos desde los años cincuenta los estudios de esta disciplina se enfrascaron en estos temas, lo que al paso del tiempo, arrojó una importante producción de materiales útiles para la reflexión teórica y para la práctica profesional.

Los primeros en 'disparar' la discusión fueron, por un lado, Dwight Waldo que sostuvo que la administración pública debía entenderse como una profesión ligada a otras disciplinas enfatizando su dimensión 'política', y no entendida de manera independiente a ellas. Sus ideas giraron alrededor de que el *management* y la eficiencia no resultaban centrales para el gobierno y sus burocracias, sino lo importante era que fueran capaces de prestar servicios de calidad.[85] Por el otro, Herbert Simon, estableció que el proceso de toma de decisiones representaba el centro de la administración y que la teoría administrativa debería contar con bases científicas.[86] Este énfasis está en la base de una tensión que fue subiendo de tono al materializarse en la idea de incorporar métodos y análisis cuantitativos bajo el supuesto de que sólo ellos permitirían reforzar lo que hasta entonces había resultado en una infructuosa búsqueda de 'cientificidad'.

El derrotero de la disciplina no ha sido el mismo en los Estados Unidos que en Europa; de hecho, hay que decir que en Europa las discrepancias que generaron tantos desacuerdos en Estados Unidos no se convirtieron en fuente de inspiración de los trabajos en esta disciplina de una manera tan evidente. Sin embargo, tanto en los Estados Unidos como en Europa el campo de estudio y práctica de la administración pública sigue abierto a un

---

[84] Jos C. N Raadschelders, (2011), "The study of Public Administration in the United States", *Public Administration,* Vol. 89, no.1, pp.140-155.

[85] Dwight Waldo, Th*e Administrative State,* New York, Ronald Press, 1948, p.252.

[86] *Herbert Simon, Administrative Behavior. A study of decision making process in administrative organizations.* New, York, The Free Press, 5th edition, 1997, p.368.

debate en términos de alcances científicos. De ahí que sea un campo que está vivo, que gradualmente se vuelve más interesante y rico en explicaciones y abierto a muchos puntos de vista. Cuestionar y discutir sobre su rol e influencia no se ha detenido, lo que ha resultado en una amplitud de enfoques, rigor y relevancia. Insistir en la diferencia entre teoría y oficio, hasta este momento, se puede decir que ha sido mucho más benéfico que perjudicial, puesto que ha podido capitalizar sinergias y campos de intersección, que han permitido mayor grado de entendimiento y colaboración más allá de dónde residen sus centros de creación intelectual.[87]

## *Los nuevos derroteros de la administración pública*

La disciplina de la administración pública continuó su desarrollo y lo intensificó del siglo XX al XXI. Los debates sobre cómo plantear hipótesis, desarrollar teorías o enfoques y de arroparlos con metodologías coherentes siguieron sin quedar resueltos. Sin embargo, este último tramo representa la época en la que aparece con mayor vigor e innovación su despliegue intelectual. Sus propuestas se han caracterizado por plantear derroteros nuevos que vigorizan los alcances teóricos y prácticos de la disciplina. Los desacuerdos han resultado positivos en la medida en la que dejan abiertas interrogantes en lugar de ofrecer respuestas. A pesar de que la relevancia de sus alcances no son concluyentes y se sigue cuestionando qué tanto estos avances han logrado empatar con las exigencias sociales. El registro de su desarrollo permite acercarnos a una enorme producción de interesantes análisis y de propuestas; parte de esa producción la sintetizaremos en los párrafos siguientes.

### *El enfoque de Políticas Públicas*

En los años cincuenta en los Estados Unidos debido a problemas derivados del desequilibrio entre el aumento de las tareas que debía llevar a cabo el gobierno y un escenario en el que los recursos a su alcance eran cada vez más escasos, pusieron en evidencia que no existía en las ciencias sociales una especialidad dedicada a esclarecer el proceso de toma de decisiones para mantener y

[87] Rosemarie O´Leary, David M. Van Slyke y Kim Soonhee (eds), *The Future of Public Administration Around the World,* The Minnowbrook Perspective, Washington, Georgetown University Press, 2010, pp.281-282.

fortalecer ese equilibrio, y tampoco para conocer la forma en la que el gobierno se relacionaba con la sociedad y el grado en el que esa relación podía facilitar o entorpecer esas decisiones. De esa manera surge un nuevo enfoque inaugurado por Harold D. Laswell a través de la publicación de un artículo, "The Policy Orientation",[88] en el que se plantea que el esfuerzo desplegado por los gobiernos en época de guerra, debería ser el mismo que en el de paz, para que se pusieran en marcha acciones efectivas para la sociedad y los gobiernos se comprometieran con el hecho de que sus impactos serían en beneficio de esa colectividad.

Este nuevo enfoque no se preocupaba por la legitimidad del gobierno o su organización, sino por los procesos de elaboración y ejecución de las políticas; para ello, la propuesta incluía la posibilidad de allegarse datos, análisis y cálculos racionales, que potenciaran la eficacia de las decisiones y de las acciones. "De este modo Laswell imaginó que las llamadas ciencias de las políticas podrían constituir una convocatoria amplia para dotar de racionalidad e inteligencia al proceso de toma de decisiones, a la vez que para perfeccionar la ejecución y práctica de las decisiones, convertidas en políticas."[89]

Por ello, el enfoque de políticas públicas tuvo un doble objetivo: "el conocimiento de la política pública; es decir, conocer la manera en la que una política (salud, educación, urbana, ambiental, agropecuaria u otras) ha evolucionado en el tiempo, cuáles son los factores que explican por qué se ha desarrollado con esos objetivos, instrumentos y actores y a qué factores se deben los cambios que para bien o para mal ha experimentado esa política a lo largo de los años. Y, el conocimiento en la política pública; es decir emplear los métodos y resultados de ese conocimiento en la elaboración de las políticas, hacer que incidan o influyan en la decisión con el fin de sustentar o mejorar su eficacia y corrección."[90]

---

[88] Harold D. Lasswell , (1951), *"The Policy Orientation" en Daniel Lerner y Harold. D. Lasswell (eds), The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method,* Stanford University Press, pp.3-15.

[89] Mauricio Merino, *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos,* México, CIDE, 2013, pp.31-32.

[90] Luis F. Aguilar, *Políticas Públicas*, México, Biblioteca Básica de Administración Pública, no. 1, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal-Siglo XXI editores, 2010, pp.20-22.

Esta propuesta estuvo marcada por la importancia concedida a la eficacia de las políticas públicas; esto es "a su dimensión cognoscitiva más que a la político institucional".[91]

Luis F. Aguilar señala que la naciente 'disciplina' toma el nombre de ciencias de las políticas en la democracia, puesto que se concibió como un conjunto disciplinario de ciencias a las que les importa que el gobierno democrático utilice métodos, teoremas y tecnologías para que sus decisiones efectivamente puedan resolver problemas sociales y generen bienestar en la ciudadanía. Este planteamiento sobre la eficacia en gobiernos democráticos resultaba novedoso, pero en el que, de forma a todas luces acrítica, se pensaba como equivalentes el valor político del régimen democrático a su eficacia. Sin embargo, serviría para acreditar la superioridad de la democracia en términos de su capacidad directiva del gobierno y no por su sola superioridad institucional.[92]

El enfoque de Políticas Públicas incorpora la idea de agenda pública, puesto que hace valer que gobernar no sea sólo responder, sino seleccionar y jerarquizar. Frente al hecho de que el gobierno no puede hacerlo todo, bien y al mismo tiempo, se construye una agenda que debería ser el resultado de un ejercicio cada vez más democrático y abierto. "Se exigía, por lo tanto, no sólo una selección de los temas de mayor prioridad dentro de la agenda pública, sino también un esfuerzo racional por construir la definición de los problemas a la luz de soluciones convincentes y posibles, y, no a la inversa."[93]

El paso siguiente, sería desagregar las causas de los problemas y definir la solución de la política pública en cuestión. Para ello, debía haber claridad entre un diagnóstico y la definición del problema que implicaría un proceso complejo pero fundamental para el éxito de la política, pero que tampoco dependería, como en el pasado, del sólo enunciado de la voluntad política puesta en la supuesta solución del problema. "Las políticas públicas suponen un compromiso con la definición del problema, con los medios seleccionados para afrontarlo y con los resultados esperados después de la intervención del Estado".[94] Esto no significa que la posibilidad de acumular conocimiento sobre la administración pública esté cancelada, pero sí implica una visión más pragmática

---

[91] *Idem.*

[92] Luis F. Aguilar, *Políticas Públicas.... op.cit.*, p.23.

[93] Mauricio Merino, *Políticas Públicas..... op.cit.,* pp.34-35.

[94] *Ibidem,* p.36.

sobre el papel de la disciplina administrativa frente a otras formas de conocimiento.[95] Finalmente, en el caso de la orientación de problemas, es sencillo trazar una constante con el énfasis en el aspecto jurídico del desempeño, propio del modelo clásico de la administración pública. El enfoque de las políticas públicas está orientado, en términos teóricos y prácticos, a plantear las preguntas de investigación en forma de problemas de política en busca de solución. Para ello, se privilegian al menos dos vías distintas: la primera, la creación y solución de problemas desde la perspectiva que considera al conflicto como una situación irresuelta, pero controlada por el hecho de la intervención de distintos actores. La segunda, reconociendo la importancia del mercado y de las relaciones que se despliegan a partir de su activa participación.

Es importante reconocer la radical transformación que este nuevo énfasis ha significado para los estudios administrativos. Si bien es cierto que de modo general las unidades de estudio continúan siendo la administración pública y sus funcionarios, el acento en la legalidad y carácter normativo de ésta, ha cedido paso al estudio de la eficiencia, la calidad y los resultados de las políticas públicas. Este cambio, además, ha tenido repercusiones no solamente en el ámbito teórico, sino que ha permeado la práctica misma de las políticas públicas.

Como consecuencia del desarrollo del enfoque de las políticas públicas, existió una renovada atención a la participación ciudadana y a la integración de los intereses sociales en la teoría y en la práctica de la administración pública, resumida en una de las vertientes del enfoque de políticas públicas, la antisinóptica. El interés en el carácter contextual y concreto del análisis de política obligó a prestar mayor atención a la forma en la que los distintos grupos de interés en la sociedad deliberan y convergen (o no) en la toma de decisiones públicas. Este elemento aportó una visión más compleja y cargada de implicaciones políticas y éticas en el análisis de políticas públicas.[96]

Las ciencias de las políticas debían contar con al menos tres atributos además de los señalados. Estos atributos serían la

---

[95] *Idem.* También puede consultarse José Luis Méndez, (1993), "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", *Foro Internacional,* Vol. 33, no. 1, enero- marzo, pp.111-144.

[96] Ernesto Carrillo, "La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto", en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza,* México, El Colegio de México, 2004, p.38.

diversidad de métodos, la contextualidad y la orientación hacia problemas. En el caso de la diversidad de métodos es claro que el enfoque de las políticas públicas presenta una aproximación mucho más pragmática que la del enfoque clásico tanto en términos de los instrumentos como de los modelos teóricos de los que se podría echar mano para avanzar en el conocimiento de la administración pública como disciplina y como práctica.

Sin dejar de reconocer la importancia indiscutible de este enfoque, la pregunta que cierra este apartado es respecto a la utilidad de este modelo en contextos muy distintos al de su 'denominación de origen' como lo identifica Enrique Cabrero, quién señala que más allá de la férrea voluntad de esta corriente por constituirse en un recurso promotor de la democracia, es necesario contar con evidencia para conocer sus alcances fuera del contexto en el que se gesta su conformación genética, que tiene que ver con la acción de un gobierno en un régimen construido sobre prácticas democráticas y diseñado institucionalmente sobre esas bases. Lo público de este enfoque en los Estados Unidos, no tiene que ver con la exclusividad estatal, sino con el encuentro entre la racionalidad estatal y la voluntad social. La naturaleza pública de las políticas públicas ha generado una importante discusión incluso en los Estados Unidos. Las aportaciones de este enfoque han sido exitosas. Sin embargo, es necesario tener en cuenta de qué país, sistema y régimen político estamos hablando, para poder apreciar mejor sus alcances. De ahí que se pueda afirmar que este enfoque tampoco está exento de lidiar con contradicciones sociales, grupos de interés e incluso preferencias individuales. Nace en la tradición norteamericana y en la medida en la que nos movamos hacia regímenes cuyo origen es otro, como pueden ser los europeos, el modelo Lasswelliano requiere ajustes. Mientras que Harold Lasswell define el campo de las políticas como aquel que se ocupa de decisiones del orden público y civil, Ives Mény y Jean Claude Thöening, provenientes de un contexto también democrático, pero diferente, señalan que el estudio de las políticas públicas es el de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad.[97]

---

[97] Harold Lasswell, (1971), "La concepción emergente de las ciencias de la política", en Luis F. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas,* México, Miguel Ángel Porrúa. Ives Mény y Jean Claude Thoening, *Les Politiques Públiques,* Paris, Presses Universitaires de France, 1989, citados por Enrique Cabrero, (2000), "Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes", *Gestión y Política Pública,* Vol. IX, no.2, pp. 193-195.

A pesar de los matices y hasta diferencias que puede haber en relación a lo que este enfoque ofrece en contextos distintos, es indudable que representa un significativo avance en la conjunción entre teoría y práctica que parecía no poderse resolver y que este enfoque demuestra con experiencia empírica sus enormes posibilidades. Lo mismo puede decirse entre método y decisión o acción, que bajo estas ideas han logrado conciliarse de mejor manera al contar con un mapa de ruta más claro en el que se van hilvanando etapas desde el diseño hasta la evaluación, pasando por la implementación, con claros avances más en unas que en otras. Finalmente, es un enfoque que también ofrece mejores pistas y de mayor grado de certeza por lo que respecta al compromiso por buscar salidas no sólo más racionales sino razonables para los graves problemas públicos.

*La Nueva Gerencia (Gestión) Pública*

La Nueva Gerencia Pública (NGP) constituye uno de los desarrollos teóricos más actuales y de mayor influencia en los estudios de la administración pública. La naturaleza multifacética y sus diversas manifestaciones reflejan los distintos orígenes intelectuales de donde parte, junto con el referente de una importante variedad de contextos políticos, económicos y administrativos en los que también se inspiró. Las reformas incluidas en esas propuestas de los años ochenta y noventa, incorporaron ideas provenientes de distintas tradiciones analíticas, como el *management*, el neoinstitucionalismo económico y las teorías de la elección racional, así como el movimiento ideológico etiquetado como neoliberalismo.[98] Su propuesta se centra más en aspectos prácticos; el rasgo característico de esta aproximación al estudio de la administración pública es el énfasis en la calidad, el desempeño y los resultados de las organizaciones, independientemente de su carácter público o privado.[99] La preocupación generalizada de que en muchos países las diversas modalidades de Estados sociales estaban resultando incapaces de sostener el crecimiento económico y el bienestar y seguridad social de sus ciudadanos, está en

[98] Jonathan Boston, (2010), "Basic NPM Ideas and their Development", *The Asghar Research Companion to Public management,* p.17.

[99] Guy B. Peters, (2004), "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles", en María del Carmen Pardo (comp.) *De la administración pública a la gobernanza,* México, El Colegio de México, p 79.

la base de esta propuesta, pero la diferencia con el enfoque de políticas públicas, es que ésta se construye a partir de la idea de que las organizaciones públicas podían parecerse o hasta igualarse con las privadas, mientras incorporaran mecanismos e insumos que las volvieran eficaces.

Adicionalmente, estos problemas de carácter 'doméstico' se empalmaron con las exigencias provenientes de la globalización, en tanto que ésta hizo evidente que las economías nacionales se habían vuelto parte de procesos de alcance mundial; esta situación contribuyó, además, a desdibujar las fronteras, lo que en términos concretos estaría significando la pérdida de control sobre los instrumentos tradicionales internos de política económica y social. Estos fenómenos, con orígenes diversos, entrelazados o por separado, encontraron un punto de encuentro resultado de un serio cuestionamiento sobre el papel que habían jugado los Estados y gobiernos en el desarrollo económico y social en el siglo XX, así como si esos modelos podían sostenerse o habría necesidad de cambiarlos, dadas las nuevas circunstancias domésticas e internacionales.[100]

Los orígenes de este enfoque pueden rastrearse en los años ochenta y también tuvieron dificultades para confluir en una definición comprehensiva. Existe una muy general propuesta elaborada por Chistopher Pollitt y Geert Bouckaert: "la reforma de la gestión pública consiste en un cambio deliberado en las estructuras y procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionaran mejor".[101] Este enfoque lo que privilegia es la incorporación de formas nuevas de gestión financiera, de recursos humanos, materiales y tecnológicos que tomen distancia con las formas administrativas tradicionales (centralizadas, jerárquicas, con largas cadenas de mando y divididas de acuerdo a reglas y procedimientos). De ahí que se identifiquen como 'postburocráticas' en "tanto alteran la distribución tradicional (centralizada) del poder, redefinen la división tradicional (fragmentada y funcional) del trabajo, cambian los incentivos de los actores y muy probablemente sean el origen de otra idea sobre la administración pública y sobre los nuevos valores administrativos del servicio público."[102]

---

[100] Luis F. Aguilar, *Gobernanza ....op.cit*, pp.137-146.

[101] Chistopher Pollitt y Geert Bouckaert, *Managerialism and Public Services: The Anglo-American Experience, Oxford, Oxford University Press, 2000, citado por Luis Aguilar, Gobernanza.....ibidem.*, p.146.

[102] *Ibidem,* p.147.

Chistopher Hood fue de los primeros estudiosos en señalar lo que identificó como los componentes que caracterizarían a este enfoque: buscar una administración más profesional y proactiva de las organizaciones; crear y emplear estándares e indicadores claros del desempeño de los funcionarios; poner más énfasis en el control de los resultados y menos en insumos y procesos; impulsar la desagregación y descentralización de las entidades administrativas; incentivar la mayor competencia en el sector público; impulsar los estilos gerenciales provenientes del sector privado; y mayor disciplina y austeridad en el uso de los recursos.[103]

En los Estados Unidos y en el Reino Unido, en los gobiernos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, se propuso un modelo redimensionador del Estado. Consistía en reducir y acotar el poder del Estado por medio de la liberalización o apertura económica. De igual forma, surgieron reformas a la administración pública centradas en la apuesta de que el mercado desempeñara un papel más importante con base en las 3 e´s, eficiencia, efectividad y economía,[104] que también fueron signos irreductibles del enfoque de la Nueva Gerencia Pública.

Por otro lado, respecto a la sobre burocratización la propuesta de la NGP se desdobla en procesos de descentralización que permiten delegar la capacidad de la administración a unidades independientes o autónomas. Para ello afirma que la manera más adecuada de asignar bienes es mediante mecanismos de competencia y afirma también, que es posible trasladar herramientas y enfoques del sector privado al público.

Defiende dos supuestos básicos: primero, se sustenta en el *gerencialismo*, intentando introducir formas posburocráticas de organización con base en prácticas del sector privado; y, segundo, en la *marketización*, que busca introducir mecanismos de mercado y simular competencia en el sector público.[105]

Respecto a la *marketización* se intenta recuperar la idea de que los ciudadanos están dispuestos a pagar impuestos a

---

[103] Chistopher Hood, (1989), "Public Administration and Public Policy. Intellectuals Chal-lenges for the 1990's, *Australian Journal of Public Administration,* Vol. 48, pp.346-358.

[104] Véase Mauricio Dussauge, "¿De las E's a las C's? Reformas administrativas en el mundo. Veinticinco años después" en María del Carmen Pardo (coord.), *Nuevas Tendencias en la teoría y práctica de la administración y políticas públicas,* México, El Colegio de México, 2009, pp. 413-452.

[105] Ernesto Velasco, "Introducción: las fuentes e implicaciones de la gestión estratégica en el sector público", en Ernesto Velasco (comp.), *Gestión Estratégica,* México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal-Siglo XXI, 2010, p. 24-25.

cambio de políticas, regulación y servicios, cuyo precio 'lo valga'. Un supuesto eje de esta propuesta es suponer que los mercados juegan un rol positivo, porque generan presión e incentivos para la competencia, eficiencia, innovación y para que exista la libertad de elección de individuos.

Esta tendencia se inscribe en el trabajo de autores como David Osborne y Ted Gaebler, la Reinvención del Gobierno, en el que propusieron pasar de una forma de gobierno de tipo burocrático a otro de carácter empresarial, basado en la capacidad de aprender con rapidez nuevas formas de acción y de ofrecer servicios de manera innovadora y eficaz.[106] Así como en el de Michael Barzelay, Atravesando la Burocracia, en el que se señala que la causa del deficiente desempeño gubernamental se encuentra en la negativa y constante influencia del paradigma burocrático que se caracteriza por la centralización del control y de la economía, además del apego intransigente a todas las reglas.[107] Por su parte, Donald Kettl planteó seis características que definen este enfoque: énfasis en la productividad; principio de actitud de servicio; principio de rendición de cuentas y transparencia; principio de la descentralización; principio de mercantilización y principio a orientación de las políticas.[108]

Estos nuevos enfoques generaron también un intenso debate. En 1991, Christopher Hood sugería que el nuevo paradigma resultaba una colección de principios administrativos y lo calificaba como una filosofía administrativa sin coherencia.[109]

Guy B. Peters añade que en la NGP se `institucionaliza´ la dicotomía política y administración.[110] En el caso de este enfoque, la antigua separación entre autoridades políticas y funcionarios públicos se formaliza mediante la creación de agencias autónomas de gobierno, usualmente encargadas de la regulación de sectores específicos de la economía o del desarrollo industrial del país.

---

[106] David Osborne y Ted Gaebler, *La reinvención del gobierno,* Barcelona, Ediciones Paidós, 2002, p.19.

[107] Michael Barzelay, *Atravesado la burocracia,* México, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública-FCE, 1998, pp.14.

[108] Donald F. Kettl, F. The Global Public Management Revolution: A Report on the Transference of Governance, Brookings Institution Press, 2005, pp. 13-15.

[109] Christopher Hood, (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, Vol. 69, pp. 3-19.

[110] Guy B. Peters, "Cambios ..... *op.cit,* p. 84.

De este modo, la dicotomía entre política y administración alcanza una consistencia que podría hasta resultar contraria a los principios del gobierno democrático de la administración pública. Agrega que en el enfoque de la NGP se encuentra el hecho de que se define una concepción de autonomía y casi de paridad de la administración pública con otros actores de la sociedad civil. Esta idea tuvo una gran influencia en un contexto en el que el crecimiento del Estado se equiparó con un grave síntoma de ineficiencia y corrupción.

Sin embargo, como el propio Peters señala, la falta de claridad respecto a lo que hace diferente al gobierno frente al sector social y al sector privado, puede resultar una omisión costosa no sólo en términos teóricos, sino también estratégicos. La NGP retoma las críticas al modelo burocrático intentando resolver dos problemas principales del modelo anterior: el problema del agente-principal y la sobreburocratización. Se intenta establecer, por un lado, incentivos para que los agentes o funcionarios se comporten igual que el principal o tomador de decisiones, lo que acabaría generando una suerte de competencia simulada.[111]

Laurence E. Lynn afirma que estas críticas no solo fueron resultado de la descomposición de la administración pública, sino que correspondió a una creciente dispersión de los grupos de la sociedad civil, así como a los procesos de globalización económica, financiera y política.[112]

Por último, David Arellano hace un pormenorizado análisis respecto a que tan novedosa era esta propuesta, o si más bien era resultado de los profundos cambios en los espacios social y tecnológico a los que se vio sometida la administración pública. La NGP no se ha impuesto por la capacidad o racionalidad de sus ideas, ni es una serie ordenada de propuestas completamente nuevas, ni la 'vieja administración pública' ha dejado de funcionar o de dar respuesta a problemas prácticos.

En otras palabras, la NGP no es tan diferente como se suele pensar sobre la argumentación que conocemos como la era de la administración pública de vanguardia, ni tampoco ha logrado resolver, con pruebas científicas validadas y controladas los dilemas

---

[111] Guy B. Peters, "Cambios..... *ibídem.,* pp. 69-85.

[112] Laurence E. Lynn, Jr. "Reforma a la gestión pública: tendencia y perspectivas", en María del Carmen Pardo (Comp.) *De la administración pública a la gobernanza,* México, El Colegio de México, (2004), pp. 107-110.

más importantes (éticos, sociales, de innovación y equidad) que ha enfrentado desde siempre la administración pública.[113]

El surgimiento de la NGP estuvo vinculado al progresivo deterioro e ineficiencia administrativa y fiscal propia de los llamados estados administradores. La tendencia marcó el achicamiento del Estado y la importancia concedida al mercado, que en el juego de las fuerzas económicas resultaron la base sobre la que se construyó la nueva propuesta. Pero es importante considerar el hecho de que las reformas impulsadas durante la década de los ochenta y noventa del siglo XX, a pesar de su quizá excesivo encuadramiento 'técnico', sí encajaron dentro de un contexto marcado por el fortalecimiento y hasta por la creciente expansión de las democracias formales, aún en países y regiones del mundo que antes habían formado parte de otros sistemas de gobierno, como es el caso de los países de Europa oriental, aunque sus resultados e impactos no pueden contabilizarse a favor de la solución definitiva de los crecientes problemas sociales.

*Gobernanza*

En las últimas dos décadas el enfoque de Gobernanza se incorpora a los desarrollos de la disciplina y práctica de la administración pública, aunque se ha seguido debatiendo el alcance y los límites del concepto. Coincidimos con Helmut K. Anheier que el concepto no capta lo que es su esencia ni tampoco lo que éste implica.[114] "Es una palabra de raíz latina que utilizaban los griegos y también en la Edad Media; la gobernanza como concepto comienza a extenderse alrededor de tres décadas atrás, particularmente en los ámbitos de la cooperación internacional.[115] En español nace de la traducción del inglés *good governance* y se utiliza en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea en 2001, para lograr entender los poderes otorgados por la ciudadanía a la Comisión Europea; la buena gobernanza en este marco, se centraba en pautas procedimentales y estaba definida por los principios de apertura, participación,

---

[113] David Arellano, *Más allá de la reinvención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina,* México, Miguel Ángel Porrúa- CIDE-Cámara de Diputados, 2004, pp. 14-15.

[114] Helmut K. Anheier, *The Governance Report,* Oxford, (The Hertie School of Governance), 2013, pp. 16-18.

[115] Marcelo Moriconi, *Retórica política y administración pública,* Universidad Autónoma Metropolitana, 2011, p.55.

responsabilidad, efectividad y coherencia. La Gobernanza en la Unión Europea se presentó como una solución para los problemas de gobernabilidad de una unión multiestatal.[116] Es un concepto más amplio que el de gobierno y el de sus componentes centrales: Legislaturas, Poder Ejecutivo y Judicial.

El Banco Mundial en 1991, define a la Gobernanza como las formas en las que se ejerce el poder en el manejo de las economías y los recursos sociales para el desarrollo. Por su parte, la perspectiva de la gobernanza corporativa, sostiene que la gobernanza es un medio para distribuir derechos y obligaciones entre los consejos, administradores, sindicatos, entre otros. Henrik Enderlein y sus co-editores, sugieren una definición más genérica de gobernanza que muestre la suma de reglas y regulaciones, procesos y estructuras, que se justifiquen frente a un problema público que distintos actores señalen justamente como problemático. En otras palabras, Gobernanza es la manera de aproximarse a resolver problemas que han sido reconocidos como tales por la colectividad, como pueden ser los de seguridad pública, pobreza, o contaminación; también la manera en la que se monitorea el desempeño de las corporaciones y el papel de la sociedad civil. Jan Kooiman y Svein Jentoft distinguen entre dos órdenes de gobernanza; el primero, es sobre la legitimidad que deben tener quienes establezcan cuáles son los problemas públicos, para quién y cómo; y, el segundo, sobre qué instituciones, organizaciones y regulaciones se requieren para alcanzar los propósitos establecidos.[117]

Helmut K. Anheier plantea que el primer orden es más sobre política y el segundo más sobre políticas. El problema es que la gobernanza se aleja de modelos cuya acción fluye de arriba para abajo, y señala que los problemas públicos son resultado más de un impulso de abajo para arriba proveniente de movimientos y organizaciones sociales. Lo que permite que existan condiciones para la gobernanza, es en todo caso, la interacción de la actividad social que se registra en la base, con la legislación que se produce arriba por congresistas o agencias que son capaces de plantear propuestas que se lleven a cabo en un esquema como el que ofrece la gobernanza.[118] En Estados Unidos este concepto comenzó a cobrar influencia hacia finales de la década de los años noventa.

---

[116] *Idem.*

[117] XXXXXXXX

[118] *Idem.*

Según Guy B. Peters, el término de gobernanza tiene implicaciones distintas para estos dos contextos, el europeo y el norteamericano, así como el peso de la institución estatal.[119]

Luis F. Aguilar señala que en los años noventa, cuando las reformas financieras y las administrativas inspiradas en la Nueva Gerencia Pública estaban en su momento estelar, apareció en el lenguaje politológico y administrativo el término Gobernanza, que se recupera de uno antiguo, para identificar las nuevas prácticas del gobierno que incorporaba las acciones de actores privados y sociales a sus actividades de provisión de bienes y servicios. Su acepción no resultó sencilla, puesto que no se desprendía de la idea subyacente en el concepto, resultados tangibles y, lo que es muy importante en la lógica política, resultados de corto plazo. Aparece en el momento coyuntural en el que se había perdido la confianza en instituciones como la administración pública y en el que los funcionarios también habían perdido la credibilidad de la que habían gozado en algún momento.

Para el enfoque de la Gobernanza el gobierno no está encargado ni tiene ya las posibilidades materiales y organizacionales de dirigir todo aspecto de la vida pública de una sociedad. De este modo, la coordinación con el sector civil y el sector privado se hace indispensable para "timonear" la economía y la sociedad. Esta característica del enfoque de Gobernanza, como en los otros casos, también tiene que ver con las transformaciones al interior y fuera del Estado. La creciente participación de las organizaciones de la sociedad civil en la vida pública, así como una redoblada especialización de las funciones del Estado, han hecho que la teoría y la práctica de la administración pública, una vez más, presionan para repensar los vínculos tradicionales entre el Estado y sus ciudadanos. En particular, a partir del supuesto de que la administración necesita de esa colaboración para lograr sus fines, lo que reta el principio tradicional de su autosuficiencia.

La legitimidad de la administración pública no va a depender únicamente del monitoreo y control directo ejercido por las autoridades políticas, sino también de la participación y evaluación directa por parte de los ciudadanos y de las organizaciones civiles. La moderna administración pública incluye una importante dosis de tensión entre tener que ofrecer mejores respuestas a los ciudadanos en tanto 'clientes', pero también por el hecho de que a partir de

---

[119] Guy B. Peters y John Pierre, (1998), "Governance Without Government?, Rethinking Public Administration". *Journal of Public Administration*, pp.223-243."

la llegada de los nuevos derroteros de la administración pública, particularmente el enfoque de gobernanza, requiere desarrollar una efectiva colaboración con los que ahora se convertirían en sus 'socios'. Bajo el enfoque de la NGP la presión es sobre todo para que se logre expandir el sentido de la responsabilidad, pero se olvida de la necesidad de colaboración.[120]

Finalmente, siguiendo a Luis F. Aguilar, la Gobernanza está íntimamente vinculada a los valores democráticos, pero su utilidad no responde a esa lógica, sino a la de las condiciones que hacen que ese gobierno democrático acredite ante su sociedad que sea capaz de dirigir, ordenar y reproducir acciones que permitan identificar y solucionar los problemas que aquejan a esa sociedad; esto no es un atributo de la democracia, es una condición de aquellos gobiernos capaces de hacer bien lo que les corresponde.[121]

*Gobierno de redes*

Se puede decir que el enfoque de gobierno de redes es subsidiario del de política pública, pero sobre todo del de gobernanza. De ahí que sea discutible que sus postulados formen un cuerpo autónomo. Sin embargo, lo incluimos como un apartado propio en la medida que ofrece alguna posibilidad para imprimir una lógica más horizontal al proceso decisorio. Este enfoque plantea la posibilidad de que el gobierno funcione y funcione mejor bajo un esquema en el que se involucra para tomar buenas decisiones a empresarios, organizaciones de la sociedad civil y, hasta ciudadanos. Estos mecanismos se han agrupado bajo el concepto genérico de redes de política, aunque sus orígenes se pueden rastrear desde la década de los setenta al aparecer los estudios intergubernamentales y en la práctica, a partir de los años ochenta, particularmente en los países de tradición anglosajona y en los escandinavos.

El enfoque de gobernanza se ha enriquecido con el de gobierno de redes y viceversa en la medida en el que el primero incorpora el papel del gobierno como 'timonel' del proceso decisorio y el segundo ofrece una estructura de decisión más horizontal.

---

[120] Eran Vigoda, (2002), "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the New Generation of Public Administration", *Public Administration Review,* Vol. 62, no.5, pp.527- 530.

[121] Luis Aguilar, Gobernanza.....*op. cit.*, p.13

Aparecen en la literatura al menos dos de las premisas que están en la base de este enfoque. Primero, el gobierno al perder la centralidad de actor casi único en la solución de problemas sociales, requiere una asociación formal con otros actores que le permita estrechar vínculos para lograr los propósitos que busca, y para ello, el recurso de las redes se antoja casi indispensable. Segundo, el modelo de organización jerárquica, ha perdido la hegemonía para integrar propuestas y lograr colaboración de las instancias comprometidas en la solución de problemas. Sobre esto también existen diversas posturas, el mirador anglosajón subraya las limitaciones estructurales de estos arreglos constreñidas al intercambio de recursos entre los distintos actores.[122]

Las redes son estructuras que implican compromisos interdependientes y que incorporan múltiples organizaciones o partes, en donde ninguna de ellas está de manera formal subordinada a otra, como lo que sucede bajo una estructura típicamente jerárquica. Sin embargo, las redes se conforman teniendo un cierto grado de estabilidad pero se extienden más allá de las relaciones y de los lazos formales. "La noción de redes excluye las jerarquías formales y los mercados perfectos, pero incluye un amplio rango de estructuras intermedias."[123]

La propuesta de gobierno de redes puede ajustarse mejor a aquellos problemas que no caben en la definición de regulares o sistemáticos, que en la literatura de esta disciplina se conocen como "wicked";[124] esto es, los que en determinada circunstancia sacan del carril de la "regularidad político administrativa" a los tomadores de decisiones, planteando problemas que normalmente requieren una diferente y eficaz solución y en un tiempo relativamente corto. En esos casos, arreglos institucionales distintos y hasta novedosos facilitarían la búsqueda de soluciones, también por canales poco explorados; la organización matricial, grupos focales de trabajo, coordinación inter agencias y, comités integrados ad hoc, pueden

---

[122] Dionisio Zavaleta Solís, "La gestión de redes de política como una estrategia gubernamental de liderazgo contingente: una propuesta conceptual y metodológica", en Francisco Porras (coord.) *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales en México,* México, Instituto Mora, 2012, pp. 119-151.

[123] Laurence J. O´Toole, Jr., (1997), "Treating Netwoks Seriously: Practical Research Based-Agendas in Public Administration, *Public Administration Review,* Vol. 57, no.1, pp. 45-46.

[124] Horst Rittel y Melvin Webber, (1973), "Dilemmas in a General Theory of Planning", *Policy Sciences,* no.4, June, pp.1-33.

ser algunos ejemplos de la estructura de gobierno de redes que facilite la toma de decisiones bajo una estructura mucho más horizontal.

Pero lograr articular mecanismos de colaboración entre esos actores no resulta una tarea fácil y ésta puede llegar a complicarse aún más si de lo que se trata es también de involucrar a gobiernos locales. El espectro de tensión y hasta conflicto puede ampliarse debido a la diferencia de propósitos y al cúmulo de intereses que se aglutinan alrededor de una decisión o acción pública. La limitación más evidente de este enfoque se resume en el hecho de la presión por parte de grupos poderosos para incidir en el diseño de políticas acordes con sus intereses particulares, y la persistencia de entramados institucionales y organizacionales desorganizados, que ponen en riesgo que puedan tener una intervención efectiva, además de que se pueden presentar escenarios de 'captura' por parte de grupos de interés particulares en detrimento de la autonomía gubernamental y de la legitimidad democrática.[125]

La apuesta es que este mecanismo de gobierno de redes va a ir desarrollándose cada vez más debido entre otras razones, a su inherente lógica pragmática que permite formular acciones y decisiones dentro de estructuras más flexibles y que pueden ser diseñadas caso por caso, lo que facilita que se 'obvien' trazos de la administración tradicional como la supervisión y el control, aunque el compromiso que adquieren los distintos actores obliga a una permanente suerte de auto evaluación. Finalmente, esta apuesta contiene una buena dosis de 'contingencia' que para bien o para mal es uno de los signos de la administración pública del futuro.

## Consideraciones Finales

La dificultad para establecer fronteras disciplinarias universales y definitivas en el campo de la administración pública ha resultado, en su largo desarrollo intelectual, una enorme ventaja, en lugar de entenderse como una grave limitación. En este capítulo se parte de la idea de reconocer la polémica en relación a su estatus y la diversidad de asuntos que giran en torno a la administración pública, como una característica constitutiva de este campo de conocimiento, con el absoluto convencimiento de que le provee de actualidad y riqueza.

---

[125] Dionisio Zavaleta, *op.cit.,* pp.119-151.

El incentivo para el desarrollo de la administración pública y su cabal comprensión es adentrarse en la forma en la que ha establecido no un objeto de estudio, sino objetos de estudio, ligados primero, a la recurrente discusión en torno al carácter positivo y normativo de esta disciplina, a sus métodos de investigación, pero también al apropiado funcionamiento de los gobiernos y de sus burocracias, lo que a todas luces complica, pero enriquece su espectro de conocimiento. Por ello, la administración pública no ha quedado nunca definida como una ciencia, sino que se ha desarrollado haciendo frente a lo que el devenir histórico y las circunstancias políticas y sociales le han ido exigiendo.

La administración pública se nutre de muchas influencias, desde la economía, pasando por el enfoque legal que estuvo presente en sus orígenes y resultó necesario para entender al gobierno, su administración y su burocracia, debido a la importancia de nociones relacionadas con soberanía, constitucionalidad y legalidad. De igual forma, el enfoque político sirvió para arrojar luces sobre asuntos vinculados con los procesos políticos, notablemente los legislativos. Por su parte, el enfoque gerencial que aparece en dos distintos momentos, proponiendo el carácter científico de la administración pública con las teorías reconocidas como tal y con la llegada del *management*, hasta llegar a nuevas concepciones como las provenientes del mirador del enfoque de políticas públicas, la nueva gerencia pública y el de la gobernanza.[126]

Desde sus orígenes la administración pública se ha desarrollado respondiendo a los imperativos de los distintos modelos de Estado; su recorrido ha estado marcado por el tránsito del Estado absolutista, pasando por el liberal, acrecentado su influencia en el social y presionada para limitar esa influencia en el llamado neoliberal. Esta imbricada relación con el Estado abre posibilidades de desarrollo que la sitúan en una posición privilegiada para producir tanto nociones como acciones de beneficio colectivo.

Su desarrollo ha estado marcado por exigencias de distinto signo y esto ha resultado en una creciente producción que no puede quedar enmarcada sólo en avances de carácter disciplinario, sino que ha también tenido que responder a exigencias de acción pública cada vez más eficaces. Chistopher Pollitt lo frasea de manera sencilla, pero elocuente: la administración pública tiene

[126] Jos. C. N. Raadschelders, *Public Administration, op.cit.*, p.112, (La traducción es mía).

distintas 'personalidades´ porque viene de diferentes lugares y porque intenta ir a diferentes destinos.[127]

El debate sobre la cientificidad de la administración pública no ha quedado saldado y esto se ha vuelto un insumo creativo, más que uno que limita y constriñe su desarrollo. La evolución ha permitido entender a la administración pública de muchas maneras, arte, ciencia, oficio, profesión, siempre en la tensión entre sus avances teóricos y la necesidad de su utilidad para las mejores causas sociales enmarcadas en la acción gubernamental y pública. También siempre en una tensión entre su vinculación con otras disciplinas: notablemente el derecho, pero también la economía y la ciencia política, pero vislumbrando salidas para ese círculo, en, por ejemplo, la interdisciplinariedad. Su desarrollo ha permitido abonar en la discusión que va más allá de sus límites como disciplina con todos sus atributos hasta presentarse como una multidisciplina con insumos y explicaciones que parten de muy diferentes miradores analíticos y que han permitido enriquecer el debate y las propuestas. "A lo largo del siglo XVIII y XIX, prototipos de formas de administración crecieron a partir de la ley y de los estudios políticos. Quedan fuertes rastros de estas influencias. En el Siglo XX aparecieron otras disciplinas tributarias de la administración pública, la economía fue particularmente importante y la Teoría de la Organización, entre otras…..".[128]

Esta diversidad es lo que ha también alimentado distintos modelos, técnicas y métodos, lo que ha provocado intensas discusiones (como el que escenificaron Dwight Waldo y Herbert Simon) que han querido establecer propuestas de carácter definitivo, para zanjar dichos debates. Sin embargo, lo que resulta es una intrínseca imposibilidad de pretender darle un carácter científico a la administración como queda corroborado en su desarrollo intelectual. En el registro de esta búsqueda que hay que decir que por momentos fue también perdiendo importancia. Este capítulo presenta un apretado recuento desde este desarrollo, sin pretender hacerlo de forma cronológica. A partir del siglo XX, se inaugura la 'nueva' administración pública encabezada por Woodrow Wilson, que quiso verla como una herramienta de gobierno aislada de la política. Un intento más se registró a partir de la irrupción de la

---

[127] Chistopher Pollitt, "Envisioning Public Administration as a Scholarly Field in 2010", *Public Administration Review*, Special Issue, December, pp.5292-5294. (La traducción es mía).

[128] *Idem.*

idea, que se vuelve a replantear en el siglo XX, de que los modos y técnicas de la administración privada resultaban pertinentes para aumentar la eficiencia en la pública. De esta manera, la primera oleada del *management* y más adelante la Nueva Gerencia Pública, privilegiaron el uso de métodos de administración privados y partieron del hecho de que ambos campos tenían características que los igualaba. Hay que decir que estos supuestos, por un lado, le ofrecieron al campo de la administración pública mayor autonomía, pero por el otro, no lograron el propósito de encapsularla en definiciones y teorías únicas y universales, puesto que las diferencias entre ambos campos resultaron a todas luces imposibles de igualar.

El desarrollo del campo de la administración pública se topa con disyuntivas difíciles que la obligaron a encontrar vías y acciones diferentes a las que había ensayado en las décadas previas a las crisis financieras y energéticas. El modelo de Estado benefactor encuentra límites claros en esos críticos momentos. La satisfacción de demandas y las respuestas gubernamentales tenían que encontrar cauces distintos a aquellos cuyo contenido tenían que ver sólo con la utilización de recursos abundantes, en buena medida provenientes de los energéticos. Se tiene que acudir entonces, al mercado, como una posibilidad de incentivar la economía y la distribución de sus beneficios.

Este embate 'gerencialista' encontró obvios límites, y lo que se registra es un renovado impulso proveniente de la ciudadanía para garantizar sus derechos. De ahí que en los años recientes, los temas relacionados con los valores públicos y la participación ciudadana hayan influido de manera determinante en la redefinición de lo público y en la práctica de la administración y se hayan vuelto temas de renovado interés tanto para la teoría como para la práctica de la administración pública.

La reconfiguración de los alcances de la acción administrativa pública dio pie a la aparición de nuevos esquemas bajo los cuales quedaba establecida que la participación del Estado, pero sobre todo de los gobiernos, debían ser acompañadas de otros actores, como quedó anotado, notablemente de la sociedad. La corresponsabilidad en tareas públicas cruza de manera horizontal las nuevas propuestas de los marcos analíticos de la administración pública, desde el enfoque de políticas, pasando por la Nueva Gerencia Pública hasta llegar al de la Gobernanza y el Gobierno de Redes. Esa apuesta renovadora incluye al gobierno como un actor entre otros, en unos casos otorgándole el papel de timonel y

en otros, de un socio paritario. Bajo cualquiera de los supuestos las aportaciones de los distintos enfoques favorecieron, de nueva cuenta, el debate y la propuesta, buscando en todos los casos encontrar el elemento de relevancia que permitiera formular soluciones para los graves problemas que enfrentan las sociedades hoy día.

Por último, el vigor alcanzado por la propuesta renovadora de la administración pública tiene que ver con los enormes retos que debe enfrentar en un futuro que ya la alcanzó. El fenómeno de la globalización que impacta de muchas maneras el quehacer público, exige actuaciones públicas de magnitud y profundidad inéditas. No sólo se desdibuja la frontera entre el ámbito público y privado, el mercado entra a ser un jugador importante, y, la sociedad adquiere mayor vigor, sino que las fronteras nacionales se pierden y los gobiernos y sus administraciones se ven obligados a reaccionar a estímulos e intercambios derivados de una intensa y veloz interacción entre países y entre empresas y consorcios. "La globalización en sus muchas formas define los retos fundamentales del papel del gobierno y la administración pública en el siglo XXI.

La administración pública es un campo disciplinario y profesional vivo y actuante; es un elemento indisoluble del Estado y es la herramienta fundamental con la que cuentan los gobiernos para lograr incidir en un equilibrio social más justo. Sus transformaciones han sido espectaculares, aunque sus resultados no han ofrecido lo que al menos en términos de expectativas se esperaba de ellas. Sin embargo, no existe en el desarrollo social una mejor alternativa para lograr recortar la distancia entre los que más y menos tienen. Lo que es necesario hacer es reconocer que sólo la administración pública ofrece esta posibilidad, por lo que es necesario otorgarle el lugar que le corresponde en el desarrollo político de las distintas formaciones sociales existentes, para que tanto desde el mirador teórico como del práctico, logre seguir aportando ideas y soluciones, como lo ha hecho a lo largo de un fructífero desarrollo intelectual registrado de manera apretada en las páginas de este capítulo.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis F., *El Estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1971.

Aguilar, Luis F., (1983), "Los objetos de conocimiento de la administración pública", *Revista de Administración Pública*, no. 54, abril-junio.

Aguilar, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2000.

Aguilar, Luis F., *Políticas Públicas*, México, Biblioteca Básica de Administración Pública, no. 1, Gobierno del DF-Siglo XXI editores, 2010.

Anheier K. Helmut, *The Governance Report*, Oxford, (The Hertie School of Governance), 2013.

Arellano, David, *Más allá de la reinvención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE-Cámara de Diputados, 2004.

Barzelay, Michael, *Atravesado la burocracia*, México, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública-FCE, 1998, pp.14.

Boston Jonathan, (2010), "Basic NPM Ideas and their Development", *The Ashgat Research Companion to Public management.*

Cabrero, Enrique, (2000), "Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes, *Gestión y Política Pública*, Vol. IX. no.2.

Cabrero, Enrique, *Administración pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública, no.2, Siglo XXI-DF, 2010.

Carrillo, Ernesto, "La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto", en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004.

Dussauge, Mauricio, "¿De las E's a las C's? Reformas administrativas en el mundo. Veinticinco años después" en María del Carmen Pardo (coord.), *Nuevas Tendencias en la teoría y práctica de la administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2009.

Guerrero, Omar, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, FCE, 2010.

Hood C., (1989), "Public Administration and Public Policy. Intellectuals Challenges for the 1990's, *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 48.

Hood C., (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, Vol. 69.

Horst Rittel y Melvin Webber, (1973), "Dilemmas in a General Theory of Planning" *Policy Sciences*, No. 4, June.

Kettl, F. Donald, *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transference of Governance*, Brookings Institution Press, 2005.

Lasswell, Harold D. (1951), "The Policy Orientation" en Daniel Lerner y Harold. D. Lasswell (eds), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford University Press.

Lynn E. Laurence Jr., (2004), "Reforma a la gestión pública: tendencias y perspectivas", en María del Carmen Pardo (comp.) *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.

Méndez, José Luis, (1993), "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", *Foro Internacional*, Vol. 33, no. 1, enero- marzo.

Mény, Ives y Jean Claude Thoening, *Les Politiques Públiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989.

Merino, Mauricio, "De una disciplina sin objeto de estudios, a un objeto de estudios sin disciplina", en José Luis Méndez (comp.) *Lecturas básicas de administración y políticas públicas, México*, El Colegio de México, 2000.

Merino, Mauricio, Políticas Públicas. *Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, 2013.

Moriconi, Marcelo, Retórica, política y administración pública: ¿Por qué fallan las reformas administrativas?, México, UAM, 2011. O´Leary Rosemary, David M. Slyke y Kim Soonhee, (eds.) *The Future of Public Administration Around the World*, Washington, D.C, George Town University Press, 2010.

O´Toole J. Laurence, Jr., (1997), "Treating Networks Seriously: Practical Research Based-Agendas in Public Administration, *Public Administration Review*, Vol. 57

Pardo, María del Carmen (comp.) *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004., pp. 21.

Peters, B. Guy (2004), "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles", en María del Carmen Pardo (comp.) *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.

Peters, B. Guy y John Pierre, (1998), "Governance Without Government? Rethinking Public Administration". *Journal of Public Administration*, pp.223-243."

Pollitt, Christopher y G. Bouckaert, *Managerialism and Public Services: the Anglo-American Experience*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

Pollitt, Chistopher "Envisioning Public Administration as a Scholarly Field in 2010", *Public Administration Review*, Special Issue, December.

Pollitt, Christopher y G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo–Weberian State*, Oxford, Oxford University Press, Third Edition, 2011.

Raadschelders, Jos C., *Public Administration: The Interdisciplinary Study of Government*, Oxford University Press, 2011.

Raadschelders Jos, C. (2011), "The study of Public Administration in the United States", *Public Administration*, Vol. 89.

Sánchez, José Juan, *Estudio de la ciencia de la administración*, México, IAPEM-INAPQROO-Miguel Ángel Porrúa, 2007.

Simon, Herbert, *Administrative Behavior. A study of decision -making process in administrative organizations*, New York, The Free Press, 5th edition, 1997.

Smith W. Keith, "Informal Organization", *Encyclopedia of Governance*, SAGE Publications, 2007.

Velasco, Ernesto, "Introducción: las fuentes e implicaciones de la gestión estratégica en el sector público", en Ernesto Velasco (comp.), Gestión Estratégica, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal-Siglo XXI, 2010.

Vigoda Eran, (2002), "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the New Generation of Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 62, No.5.

Waldo, Dwight The Administrative State, New York, Ronald Press, 1948.

Wilson, Woodrow (1887), "The Study of the Administration" *Political Science Quarterly*, Vol. II No. 2.

Weber, Max Economía y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva, trad. de José Medina Echevarría, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.

Weber, Max, "La empresa estatal de dominio como administración: Dirección política y burocracia", *Economía y Sociedad*, México, FCE, 2005.

Zabaleta Solís, Dionisio, "La gestión de redes de política como una estrategia gubernamental de liderazgo contingente: una propuesta conceptual y metodológica", en Francisco Porras (coord.) *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales en México*, México, Instituto Mora, 2012.

Zendejas, Jorge Luis, "Transformar Estados: Reforma administrativa en lugares comunes y complicados" Licenciatura en Política y Administración Pública, Centro de Estudios Internacionales (CEI), El Colegio de México, noviembre 2013.

# LAS IMPLICACIONES ADMINISTRATIVAS DE LA NUEVA GOBERNANZA PÚBLICA

*Luis F. Aguilar Villanueva

Dirigir, conducir, coordinar, regular, gobernar a la sociedad es una actividad necesaria, indispensable, valiosa, pero también difícil, ardua, por el número y la naturaleza de las actividades directivas que el gobernar comporta y por los problemas de la sociedad que es el objeto de la rectoría gubernamental.

El gobierno de la sociedad comprende numerosas y diversas actividades regulatorias, preventivas, protectoras y coactivas, cuyo objetivo es preservar y asegurar los valores fundantes de la sociedad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de sus ciudadanos. Comprende asimismo numerosas actividades de provisión de diversos bienes y servicios públicos, a fin de realizar los objetivos de bienestar y seguridad social que implican y exigen los derechos sociales de los ciudadanos.

Por otra parte, la sociedad que se dirige o intenta dirigir es de grandes números de población, diversa en su composición, plural, dado que sus miembros tienen diferentes valoraciones, conocimientos, intereses, actividades y proyectos de vida. Es también una sociedad desigual en la que no toda la población tiene las mismas oportunidades y dispone de las capacidades para realizar sus proyectos de vida. Y, además de plural y desigual, la nuestra es una *sociedad disociada*, dividida entre los ciudadanos que observan las leyes, respetuosos de los derechos de los demás, contribuyentes fiscales, trabajadores, cuidadosos de los bienes públicos, participantes en los asuntos de interés público, y en el otro extremo individuos y grupos delincuentes, que viven de la infracción, violentos, extorsionadores, homicidas, atropelladores de los derechos de los demás, demoledores de los valores y principios de la convivencia.

La pluralidad y desigualdad de la sociedad se manifiesta políticamente en las diferentes expectativas que sus miembros tienen acerca de la acción del gobierno y en sus distintas ideas acerca de lo que el gobierno debe hacer y del modo como debe hacerlo. Pero las diferencias y controversias que las organizaciones sociales y los partidos políticos expresan

---

* Director del Instituto de Investigación en Políticas Públicas de la Universidad de Guadalajara.

y abanderan no se traducen en posiciones antigubernamentales, puesto que se enmarcan en el reconocimiento del gobierno como agente necesario y fundamental para ordenar la vida asociada y realizar las expectativas, visiones y proyectos de sociedad que promueven y defienden. En contraste, los grupos del delito y la maldad, que causan la disociación y descomposición de la sociedad, consideran al gobierno un enemigo directo a derrotar por varios medios, que van desde la confrontación armada directa hasta las maniobras seductoras o amenazadoras para forzar a los gobernantes a ser socios del delito y de sus negras ganancias.

En suma, la vida en sociedad, por su pluralidad, desigualdad, polarización, por sus necesidades y también por sus abusos y maldades, requiere gobierno, la presencia de un agente rector dotado con facultades, poderes, recursos y organizaciones administrativas y policiales, a fin de poder pacificar, ordenar, regular, estabilizar, encauzar las innúmeras y diferentes actividades de la sociedad, sancionar infractores y solidarizarse con las poblaciones vulnerables y necesitadas. Sin embargo, las infracciones de numerosos sectores de la población, su irrespeto a los derechos de los demás, su negligencia en el cuidado de los bienes públicos y, particularmente, su crítica sistemática al gobierno y su desconfianza en la capacidad y buena fe del gobierno… son obstáculos que limitan la eficacia de su rectoría.

Por esto, la actual cuestión política central, la que está hoy en el centro de la preocupación de los ciudadanos y de los estudiosos del gobierno y la administración pública, *es la cuestión acerca de la capacidad y eficacia directiva del gobierno*. ¿Gobiernan los gobiernos?, ¿en qué áreas es evidente que gobiernan, en cuáles áreas es evidente que más bien no gobiernan y, peor aún, en cuáles áreas los gobiernos son causa del desgobierno por lo que hacen o dejan de hacer? Por consiguiente, ¿cuáles son los factores o los elementos o las condiciones que posibilitan, promueven, aseguran que los gobiernos sean capaces y eficaces en resolver problemas públicos, conciliar conflictos sociales, crear oportunidades de desarrollo, producir bienes y servicios que responden a las necesidades, derechos y aspiraciones de los ciudadanos?

Este rodeo inicial tuvo el propósito de justificar el contenido de este texto en el que presentaré algunas consideraciones sobre el *nuevo modo de gobernar*, *la nueva gobernanza pública*, la nueva dirección, rectoría, conducción, coordinación de la sociedad en las condiciones sociales presentes, nacionales e internacionales.

Mi reflexión tendrá tres apartados y ofreceré sólo consideraciones básicas. En la parte inicial plantearé la cuestión actual de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos. En la segunda parte ofreceré una definición general de la gobernanza pública y me enfocaré a caracterizar los rasgos distintivos de la nueva gobernanza. Concluiré con algunas consideraciones sobre las implicaciones que la nueva gobernanza tiene para la administración pública contemporánea.

## La Cuestión

En el pasado, la crítica social a la incapacidad directiva del gobierno se centró en la ilegitimidad política del gobernante. En numerosos países existía abundante evidencia de que la posición de autoridad del gobernante supremo y de otros gobernantes era resultado de imposición, de manipulación electoral y hasta de ocupación del cargo por la fuerza, así como era evidente que la actuación gubernamental era con frecuencia arbitraria y abusiva, fuera de la ley y contra los derechos humanos y ciudadanos. Ante la ilegalidad del cargo y de la actuación del gobernante, la sociedad le negaba el derecho a gobernar y no aceptaba la obligación de obedecerlo. En estas condiciones de repudio social, el resultado lógico fue que el gobierno no pudiera gobernar.

La cuestión de la ilegitimidad política del gobernante ha sido razonablemente resuelta con la democratización del régimen político y con la progresiva, aunque inconclusa restauración del Estado de Derecho, del gobierno de leyes. Sin embargo, a diferencia de los años pasados de autoritarismo, la cuestión central ya no es hoy *la ilegitimidad del gobernante sino la capacidad y efectividad directiva del gobernante legítimo, democrático.*

La democracia resuelve bien la cuestión fundamental de la legitimidad política, pero el gobierno democrático legítimo no ha acreditado de manera suficiente en numerosas sociedades que es capaz de resolver razonablemente bien problemas sociales crónicos y de abrir el camino hacia futuros de superior calidad de vida y equidad. No por ser legítimo políticamente, el gobierno tiene la capacidad de dirigir a su sociedad y conducirla hacia niveles más elevados y sostenidos de bienestar, justicia y seguridad. Legitimidad directiva y efectividad directiva son dos atributos diferentes del gobernar y son diferentes los factores y componentes que las hacen posibles y sustentan.

Para dirigir y coordinar a la sociedad, además de legitimidad e institucionalidad, se requiere información, conocimiento, conocimientos científicos y técnicos, recursos económicos, destreza de gestión financiera, competencia administrativa, formas de coordinación y cooperación intergubernamental, disposición al diálogo, a la negociación y a la concertación con los sectores ciudadanos y los opositores políticos. Dicho de otra manera, para que el gobierno democrático gobierne a su sociedad, además de legitimidad, referida a valores, principios y leyes del Estado, requiere eficacia directiva, referida a las normas y procedimientos del conocimiento empírico, del conocimiento técnico de base científica, puesto que la eficacia o la efectividad de la acción humana, incluida la gubernamental, implica causalidad, el nexo causal existente en los hechos naturales y entre los hechos sociales (que establece que a determinadas acciones siguen determinados efectos con un grado de probabilidad establecido) y la causalidad refiere al conocimiento, a la tecnología y a la gerencia. La eficacia directiva del gobierno exige normas científicas, tecnológicas, organizacionales y no sólo las normas legales que plasman los valores y principios del Estado de derecho y del régimen democrático, aunque los incluye como requisitos imprescindibles

Hay algo más en la situación actual. Los gobiernos democráticos actuales, aun cuando no son criticados por desviaciones legales –corrupción, arbitrariedad, opacidad, derroche, favoritismos clientelares, etc.– sí son cuestionados por su *ineficiencia directiva* y, más recientemente, por su *insuficiencia*.

La *ineficiencia* directiva del gobierno se hace presente cuando los gobernantes son incompetentes o irresponsables en el manejo de las finanzas públicas, en la estimación, la asignación y el control de los recursos que se necesitan para cumplir las funciones públicas, llegando con frecuencia a insolvencia hacendaria, o bien son incompetentes informativa y analíticamente en el diseño e implementación de las políticas públicas (política económica, ambiental, urbana, por ejemplo) y en la gestión de los programas y servicios públicos (los servicios educativos, los de salud, la infraestructura comunitaria, la movilidad, por ejemplo), con el resultado final de que no pueden ofrecer resultados satisfactorios a los ciudadanos o los ofrecen con costos desproporcionados e injustificados.

Por su parte, la *insuficiencia* directiva se presenta cuando los gobernantes, aun si son institucionalmente impecables, financieramente responsables, administradores competentes y

discursivamente creíbles, no pueden ya con sus ideas, poderes, activos y acciones definir y menos realizar por ellos mismos los objetivos que importan a sus sociedades en las condiciones actuales. Aunque nos incomode reconocerlo, los gobiernos ya no pueden definir solos el proyecto de nación, el proyecto de una entidad federativa (departamento, región, provincia) o de un municipio, y menos aún pueden realizarlo solos. No disponen de la autoridad intelectual, política y moral requerida para definir por sí mismos los objetivos y estrategias del plan nacional o local de gobierno y convencer a todos los ciudadanos de su valía, sino requieren incluir las ideas y propuestas de los sectores ciudadanos y requieren su aceptación e involucramiento. Más aún, a pesar de los ingentes poderes, facultades y recursos que poseen, los gobiernos no poseen (o no en el grado requerido) la capacidad financiera, informativa, cognoscitiva, organizativa, para estar en aptitud de realizar por ellos mismos los objetivos y las estrategias del plan. Para diseñar y realizar la sociedad que queremos se requieren más actores que el actor gubernamental, más recursos que los gubernamentales y un estilo de gobernar diferente al tradicional del mando jerárquico-burocrático en numerosos asuntos públicos.

La sociedad actual, a pesar de la desigualdad que aún existe entre los sectores sociales y a pesar de la precariedad y vulnerabilidad de muchas de sus poblaciones, es 1) una sociedad económica que posee formidables recursos financieros, tecnológicos, físicos y productivos, 2) una sociedad del conocimiento que posee mayor información y explicación acerca de los hechos sociales y naturales, de sus tendencias y sus escenarios probables, y cuenta con un calificado capital intelectual humano, 3) una sociedad democrática, políticamente plural y más independiente, más exigente y más vigilante del desempeño gubernamental y más participativa en numerosos asuntos públicos; sobre todo es 4) una sociedad de interdependencias. Las organizaciones económicas, sociales y políticas dependen crecientemente las unas de las otras y se necesitan recíprocamente para estar en condiciones cada una de realizar los fines de su interés, razón por la cual sus actores deciden dialogar entre ellos, entenderse, intercambiar sus recursos, complementarse, agruparse, asociarse (cadenas productivas, cadenas de suministros, cadenas internacionales de valor, redes sociales de asuntos, redes de política y de causas de interés público o grupal…).

En la época actual, las empresas, las organizaciones sociales, las localidades, las universidades, para realizar sus

objetivos y proyectos, dependen de los recursos legales, judiciales, financieros, de poder, que el gobierno posee y también de los específicos recursos naturales que posee la nación y cuyo uso y aprovechamiento está bajo la responsabilidad y cuidado del gobierno. Asimismo, los gobiernos, para poder cumplir sus funciones públicas y llevar a su sociedad a mejores niveles de bienestar y seguridad, dependen de los recursos de la tributación fiscal de personas y empresas y, más allá de la tributación, para cumplir sus funciones públicas requieren adicionalmente de los recursos financieros, informativos, cognoscitivos, organizativos, tecnológicos, productivos que poseen las empresas económicas, los grupos sociales, los centros de pensamiento, los agrupamientos profesionales, las comunidades. Nuestras sociedades son cada vez más interdependientes, distantes de aquellos tiempos en que la mayoría era dependiente de señores propietarios, militares, sacerdotes, políticos caudillos, élites del conocimiento. Sin entrar en detalle, la sociedad moderna se caracteriza por ser un sistema de interdependencias entre actores independientes.

En el pasado hemos insistido más bien en la ineficiencia de los gobiernos, ahora nos queda claro que en gran medida su ineficiencia e inefectividad se debe a su *insuficiencia* en buena parte de los asuntos públicos de los que se hacen cargo.

La ineficiencia y la insuficiencia directiva de los gobiernos democráticos han sido las dos causas que han motivado el abandono del proceso acostumbrado de gobernar, típico de los gobiernos del pasado, que se consideraban autosuficientes y omnipotentes en su tarea directiva, capaces de alinear a su decisión y mando al conjunto de la sociedad o a sus actores determinantes, y ha impulsado la búsqueda de un nuevo proceso de gobernar, más apropiado para las situaciones sociales actuales que son de mayor complejidad en razón del mayor número, nivel e importancia de las relaciones de interdependencia entre los actores sociales y entre éstos y los gubernamentales.

## La Gobernanza, la Nueva Gobernanza

Gobernanza es el concepto o enfoque que recientemente se emplea para denotar la acción de gobernar. El concepto empezó a tomar forma en los años noventa del pasado siglo, a raíz de los problemas financieros que agobiaron a los estados sociales (de bienestar o de desarrollo) y a la democratización de los gobiernos autoritarios que se desplomaron en esos años. El concepto describe y explica que el

proceso de gobernar ha comenzado a cambiar y se vuelve cada vez más bidireccional, en dos sentidos (del gobierno a la sociedad y de ésta al gobierno), así como menos vertical, unilateral, impositivo y necesita cada vez más del involucramiento de los ciudadanos y de sus organizaciones económicas y sociales para decidir y realizar los objetivos públicos, los planes de desarrollo, las políticas públicas, los programas, los servicios públicos, las inversiones.

El concepto de gobernanza, al inicio de su elaboración, tuvo denotaciones inestables, pero hoy posee una denotación precisa e internacionalmente aceptada. Gobernanza no es una traducción simplona del inglés ("*governance*"), hoy la lengua franca mundial. El diccionario de la Real Academia Española desde un par de siglos antes, nos decía que gobernanza era un sustantivo arcaico y la definía como "*la acción y el efecto de gobernar o gobernarse*" de una persona, una organización, una comunidad. Pero, en 2001, la definición que ofreció la RAE fue, además de sorpresiva, fundamentalmente correcta al reproducir los resultados de la investigación teórica de entonces. La definición fue "el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía". De su denotación se infiere que el desarrollo económico, social e institucional duradero ya no podrá alcanzarse sólo con el poder del gobierno del Estado ni con las transacciones utilitaristas de los mercados y tampoco mediante las acciones solidarias y cívicas de las organizaciones de la sociedad civil. La gobernanza efectiva de la sociedad es el producto y resultado de la colaboración entre los tres grandes recursos colectivos que posee toda sociedad para su orden y desarrollo: el Estado, los mercados, las organizaciones sociales.

Sin entrar en detalle, por gobernanza,[129] por gobernanza pública (a diferencia de la gobernanza corporativa), se entiende *la acción o el proceso de gobernar*, que específicamente es el proceso mediante el cual sociedad y gobierno definen, por un lado, los valores fundantes de la sociedad, los derechos y las obligaciones de sus miembros, las prioridades, objetivos y futuros de la vida en sociedad, su rumbo, y, por el otro, definen la forma de organización social –el modo como se va a distribuir la autoridad, dividir el trabajo, y realizar las relaciones de comunicación e

[129] Para profundización, refiero a mis escritos sobre el tema: *Gobernanza y Gestión Pública* (2006, varias eds.), Fondo de Cultura Económica, México; *Gobierno y Administración Pública* (2014), Fondo de Cultura Económica, México; *Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza* (2016), Instituto Nacional Electoral, México.

intercambio– las acciones que se consideran idóneas y eficaces para realizar los valores, fines y proyectos elegidos, los recursos que se necesitan para llevar a cabo las acciones decididas y el modo como se obtendrán los recursos, las normas sociales de interlocución, interacción e intercambio a fin de mantener la cohesión, la integración, y aportar estabilidad y desarrollo a la sociedad. Adicionalmente, la gobernanza implica la actividad de coordinación de las múltiples actividades que múltiples actores emprenden para realizar los fines particulares de su interés y los fines sociales generales.

La gobernanza incluye, en resumen, tres actividades directivas esenciales:

1) la definición de los valores fundantes, los principios, los fines, los objetivos, las metas y los futuros de la vida asociada: el sentido de dirección de la sociedad, su rumbo;
2) la definición de los medios conducentes para realizar los valores y alcanzar los fines, es decir, la forma de organización de la sociedad, las normas reguladoras de las relaciones sociales, las acciones a emprender, y los recursos que se consideran necesarios para realizar los valores y fines; y
3) la actividad de coordinar las múltiples acciones que llevan a cabo los actores con el propósito de realizar sus objetivos personales, grupales o generales en el marco de los valores, principios y regulaciones de la vida asociada. Gobernanza es la dirección de la sociedad, la conducción y coordinación de la sociedad en general o en específicos asuntos de interés general o común. En algunos países se utiliza Rectoría como término y concepto similar.

La gobernanza no es un proceso contingente, discrecional, aleatorio, a merced de las decisiones que adopte el gobernante, sino está estructurado por las instituciones y por el conocimiento. Las instituciones, que expresan el sistema de valores de una sociedad y que se plasman en la constitución política, en las leyes, en las normas informales sociales y las tradiciones, determinan la validez política de las decisiones de gobierno, su aprobación y aceptación social. Por su parte, el conocimiento, integrado por sistemas de información, por los modelos causales de las ciencias naturales y sociales, por las tecnologías en uso, por modelos probados de organización, gestión y producción, determina su

factibilidad, su eficacia o efectividad social real. No hay gobierno, buen gobierno, sólo con un gobierno institucionalmente impecable pero desinformado e incompetente, así como no hay gobierno con un gobierno tecnocrático, de conocedores y expertos, pero irrespetuoso de los valores fundantes de la sociedad e indiferentes a las consecuencias políticas y sociales de sus decisiones. En suma, gobernar es un proceso que integra el componente valorativo-institucional para su legitimidad social y el componente científico-técnico para su efectividad social.

El proceso de gobernar no se ejerce ni se ha ejercido de una única manera. A lo largo de la historia social han existido varios modos o tipos de gobernar, que se han establecido, y que han cambiado según los cambios en los modos de producción, las innovaciones tecnológicas, las nuevas ideas sobre la vida humana personal y asociada, así como sobre el rol social del poder político. Los tipos de gobernanza son el resultado de las relaciones que los sectores de la sociedad han establecido con su instancia directiva de gobierno y se mantienen mientras la gobernanza acredita respeto a los valores, principios y normas pactados para la convivencia y es efectiva en resolver los problemas sociales y en alcanzar los objetivos y metas comunes. Han existido varios tipos de gobernar según las condiciones de desarrollo de la sociedad, la naturaleza de los asuntos públicos y el grado de organización y capacidad social. Algunos tipos de gobernar son única o predominantemente gubernamentales, mientras en otros dominan los planteamientos y propuestas de la sociedad y otros están estructurados por el diálogo y la concertación entre gobierno y sociedad.

En la literatura, siguiendo a Jan Kooiman[130], el académico pionero en los estudios de la gobernanza, se mencionan recurrentemente tres tipos puros: *la gobernanza por el gobierno*, que corresponde a aquellas situaciones sociales en la que el gobierno es el decisor determinante de la orientación y coordinación de la sociedad, por la precariedad y el desorden social, y alinea a sus decisiones a todos sus miembros. La *gobernanza por autogobierno*, que corresponde a aquellas situaciones de la sociedad, cuando ésta acredita tener capacidad de autorregulación, de llegar acuerdos, conciliar conflictos, vivir en paz, y posee también capacidad productiva para producir e intercambiar los bienes y servicios que incrementan su bienestar, por lo que el gobierno interviene sólo en

[130] Kooiman, Jan (1993), *Modern Governance: New Government – Society Interactions*, Sage, London.

las situaciones límite que rebasan la capacidad de la sociedad y que los líderes sociales y las agrupaciones no pueden manejar. En gran medida es "una gobernanza por subsidiaridad". Por último, *la gobernanza por cogobierno* significa que la dirección de la sociedad es el resultado de la interlocución, negociación, consenso, coautoría, coproducción de gobierno y sociedad y de su corresponsabilidad. Es un gobernar asociado, distribuido, compartido: un sistema de gobierno más que un centro de gobierno. Este tercer tipo es el de *La Nueva Gobernanza Pública*, que se desarrolla y afianza en numerosos países y en varios asuntos públicos. En mi opinión es el modo de gobierno que avanza en los países cuando se abordan varios asuntos públicos y es un modo que se irá generalizando, a medida que el nuevo modo de gobernar acredite su eficacia y aceptación.

Los problemas públicos actuales que actualmente se quieren resolver y los objetivos públicos que actualmente se desean alcanzar se caracterizan *por la complejidad de su composición y de su causalidad*: son multidimensionales, multicausales e intercausales, producto de varios factores causales y de varias secuencias o cadenas causales que se intersectan, son interdependientes, se agrupan y enlazan, creando sinergias, o chocan entre sí y afectan los resultados de las acciones en movimiento. Piensen en nuestros problemas de mayor importancia, como la generación de empleo, la educación de calidad, el abatimiento de la pobreza, la discriminación y la desigualdad, la seguridad pública, el incremento de la competitividad de nuestros productos manufactureros, agropecuarios y de nuestros servicios, el manejo del cambio climático, la creación de infraestructura de vanguardia. Son todos asuntos de alta complejidad, por cuanto tienen varios componentes básicos y tienen varios factores causales en varias líneas causales enlazadas.

Frente a la composición y causalidad compleja de los problemas públicos y de su solución y/o de los objetivos públicos y su efectuación, no hay ningún actor público o privado que posea todo el conocimiento y todos los recursos necesarios para controlarlos, regularlos, resolverlos. No hay un actor omnisciente y todopoderoso en la sociedad, *ni público ni privado*. El gobierno, que posee ingentes recursos, está limitado, no posee o no las posee en el grado requerido las capacidades cognoscitivas, financieras, tecnológicas, organizativas, políticas, de confiabilidad moral, que se necesitan para resolver los problemas y efectuar los objetivos de interés público. El gobierno necesita de las capacidades que los

sectores privados y sociales independientes poseen, pero de las que no puede disponer mediante los medios tradicionales de mando y alineamiento (o con los medios peores de la expropiación) sino está llamado a establecer con ellos relaciones de interdependencia (interlocución e intercambios), que por su naturaleza son horizontales y hasta paritarias, que implican diálogo, persuasión, negociación, acuerdo y compromiso compartido.

Directivamente, el gobierno no tiene otro camino más que sumar su información, conocimiento, poderes, facultades y recursos a la información, conocimiento, recursos y poderes de otros actores, económicos, intelectuales, políticos, civiles, religiosos locales, nacionales, internacionales, mediante interlocución, negociación, concertación, a fin de mejorar el conocimiento que tiene de la composición y causalidad del problema a resolver y del objetivo a alcanzar, y deberá asimismo acordar las formas de intercambio de recursos y colaboración con ellos para hacer posible la solución del problema y la producción del objetivo, definiendo y acordando normas, estándares y prácticas de los intercambios y de la colaboración.

En suma, en el mundo contemporáneo, se perfila y desarrolla *una nueva gobernanza en modo de interdependencia, interlocución, coordinación, cooperación, coproducción, coautoría, corresponsabilidad entre el sector público y el privado, entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad, que toma las formas concretas de redes, asociaciones, partenariados, consorcios, consejos*.

En nuestros países latinoamericanos el nuevo modo gubernativo de asociación colaborativa, público-privada y gubernamental-social, está ya presente en la exploración y aprovechamiento económico de los recursos naturales, en las políticas de desarrollo regional, en la creación de infraestructura, en la política de salud y ambiental y en la de ciencia e innovación tecnológica, en la protección de los derechos humanos, en los servicios a poblaciones vulnerables, etc. Son numerosos los asuntos de interés público en los que es evidente la concertación, codecisión y colaboración entre los gobiernos, las corporaciones empresariales, las universidades, las redes de las organizaciones sociales. No todo en nuestros países es vieja gobernanza, aunque no podemos ocultar que sobreviven los viejos estilos gubernamentales con sus fallas institucionales y defectos informativos y cognoscitivos. Debemos empero reconocer que el viejo estilo gubernamental es necesario y se impone ante la precariedad de nuestras sociedades,

por desigualdades, pobreza, incompetencia, ignorancia y, sobre todo, por desinterés en los asuntos públicos, negligencia en el cuidado de los bienes públicos y por irrespeto de los derechos de los demás, que llega a hechos inaceptables de violencia y crimen.

*Comentarios y advertencias*

La Nueva Gobernanza que se perfila no es de ningún modo una panacea, tiene límites y está expuesta a fallas y equivocaciones, como la llamada "vieja gobernanza". Formulo cuatro observaciones aclaratorias contra dudas y objeciones baratas, que son también advertencias y recomendaciones.

La primera observación señala que, aunque la conducción de la sociedad no sea ya protagonizada por un único gobernante supremo, de autonomía discrecional amplia e incontestable, esto no significa que el nuevo modo de gobernar vaya a estar exento de fallas institucionales y de defectos de información, conocimiento y cálculo que afectarán su validez política y efectividad social. El nuevo proceso de gobernar de múltiples actores, gubernamentales y sociales, puede tomar decisiones erróneas, inadecuadas, inefectivas y acaso ilegales, como lo hizo el antiguo estilo de mando unipersonal. Por consiguiente, en la nueva gobernanza (público-privada, gubernamental-social) se requiere consolidar y actualizar las normas y prácticas que han de seguir los gobiernos en sus decisiones directivas de mayor densidad ciudadana, a fin de asegurar su validez institucional y técnica, así como se requiere crear las normas y prácticas que regulen la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas y establezcan los controles apropiados para asegurar que las decisiones de la nueva gobernanza sean válidas institucional y técnicamente. Se requiere asimismo crear y fortalecer medidas de transparencia, que permitan conocer quiénes son los participantes en las decisiones, sus perfiles y los argumentos que se sustentaron para consensuar una determinada decisión directiva, así como se exigen normas y prácticas de rendición de cuentas de los decisores que informen sobre los resultados sociales que la decisión adoptada produjo realmente. Y obviamente se exigen normas y prácticas para evaluar productos y resultados y para auditar el uso de los recursos públicos y privados comprometidos.

La segunda observación señala que la nueva gobernanza no puede aparecer, construirse y afirmarse a menos que los sectores y organizaciones de la sociedad posean realmente

capacidades y recursos de varios tipos, recursos financieros, informativos, cognoscitivos, físicos, productivos, capital humano e intelectual y, sobre todo, capital social y cívico. No tiene mucho sentido que los grupos y sectores sociales sean o exijan ser socios necesarios del gobierno para mejorar y eficientar la dirección de la sociedad si no tienen nada que dar, nada que aportar para complementar y completar los recursos, activos y poderes de los que carece el gobierno. Una sociedad incompetente, desinformada, improductiva, indiferente, sin capital social y compromiso cívico, está destinada a ser conducida en vez de ser socio del gobierno en la conducción de la sociedad. Para abrirle el camino a la nueva gobernanza hay que construir sociedades desarrolladas política, cognoscitiva y económicamente y, en particular, hay que modificar nuestra arraigada actitud de practicar la política del lado de la demanda –somos especialistas en solicitar que el gobierno se haga cargo de todo lo que nos hace falta y hasta de nuestra vida entera– y empezar a actuar del lado de la oferta. Para que la sociedad alcance niveles superiores de vida, buena parte de sus miembros deben aportar sus recursos, conocimientos, capacidades, su autoridad intelectual, su compromiso moral, su dedicación al cuidado del bien público, su tiempo, el cumplimiento de sus obligaciones.

Una tercera observación. No todos los asuntos públicos pueden ser tratados según el esquema del nuevo gobernar. Hay asuntos que, por su naturaleza y por su gravedad, requieren la gobernanza fuerte y severa de una autoridad firme, que utiliza sus instrumentos jerárquicos de normas, mando, control y coacción para garantizar la seguridad, restablecer el orden y que utiliza conforme a la ley la fuerza disuasiva y coactiva de sus policías y fuerzas armadas, para pacificar, poner el alto a la transgresión y el crimen, proteger los derechos, libertades y vida de los ciudadanos. La gobernanza jerárquica, que emplea la fuerza del Estado, es necesaria en los asuntos de la seguridad pública e interior y en contra de los hechos criminales de la extorsión, el secuestro, el homicidio, la trata de personas, el trasiego de drogas y otros negros hechos de la maldad humana y social.

Una última observación. La nueva gobernanza no tiene por qué suscitar la idea o la crítica de que causa un debilitamiento o pérdida de la soberanía del Estado, que expresa y ejecuta el gobierno mediante sus decisiones directivas. Hay que distinguir entre *el contenido de la decisión directiva pública y la validez pública de la decisión*. Una cosa es que el contenido de las decisiones de políticas, programas, servicios, inversiones sea ahora una obra conjunta,

coproducida por la autoridad pública y el público ciudadano, otra cosa es que el contenido de las decisiones tenga validez pública, es decir, sea acto de autoridad, vinculante, de interés público y pueda disponer de recursos públicos. El gobierno es la autoridad pública legítima y es el único actor que determina y decide que el contenido de la decisión directiva, aun si producido mancomunadamente con la sociedad, tenga validez y valor público, sea considerado acto de gobierno que asegura los valores de la sociedad y realiza los objetivos públicos.

**Las implicaciones administrativas de la nueva gobernanza pública.**

Sabemos bien que el gobierno gobierna a la sociedad a través del sistema de administración pública, mediante el conjunto de los procesos, procedimientos, personal, servicios de las varias entidades de la administración pública, que tienen diversas funciones, atribuciones y localizaciones. La administración pública es impensable e inexistente sin referencia a la acción de gobernar, de la que forma parte y es instrumento operativo principalísimo. Por consiguiente, los cambios del modo de dirigir, conducir, coordinar a la sociedad impactan el sistema administrativo y modifican en mayor o menor grado su normatividad, organización, procesos, procedimientos, perfil de su personal y prácticas de relación con los ciudadanos.

Cuando se consideró en los años 80 y 90 del pasado siglo que el problema central de gobierno se debía a la crisis fiscal por causa del desequilibrio financiero entre el extenso gasto público y la baja recaudación, y por la ineficiencia e inefectividad de su sistema administrativo público, se procedió a hacer reformas administrativas, además de las fiscales, contables y políticas. Las reformas administrativas redimensionaron el tamaño del sector público, para lo cual se cancelaron o fusionaron organizaciones y programas, se redujeron los niveles jerárquicos de las entidades públicas, se descentralizaron funciones, se reingenierizaron procesos, se despidió personal público innecesario y se buscó su profesionalización, se exigió el desempeño costo-eficiente de programas, entidades y personal, se 'terciarizó' la producción de ciertos bienes públicos y la prestación de ciertos servicios públicos mediante la contratación de empresas privadas y organizaciones sociales, se introdujo el gobierno electrónico en los procesos administrativos, etc. Todo ese movimiento dominante en el fin de siglo se llamó la *Nueva Gestión Pública*.

Casi simultáneamente ocurrió la *democratización* del gobierno y su anclaje en el Estado de Derecho, que obligó a cambiar el modo de gobernar propio del pasado autoritario, de amplia autonomía y discrecionalidad, y sometió el gobernar a los valores y principios de la democracia, a la observancia de las leyes, al control del poder ejecutivo por el legislativo y judicial, a la vigilancia de la ciudadanía y a su participación en diferentes asuntos públicos y en varias decisiones públicas. La democratización del gobierno cambió los procesos de la administración pública y su operación comenzó a sujetarse a las exigencias de transparencia, rendición de cuentas, anticorrupción, participación ciudadana. Movimiento que hoy se recapitula con la expresión *Gobierno Abierto*.

Recientemente, la *Nueva Gobernanza Pública* comporta un nuevo modo de gobernar, que modifica con mayor o menor profundidad el arreglo jerárquico-burocrático de la administración pública y acepta que el instrumento de mando y obediencia no es procedente y efectivo en numerosas circunstancias y asuntos que son de importancia vital para los ciudadanos. Observamos entonces un mayor acceso e influencia de los ciudadanos en las decisiones legislativas y ejecutivas mediante prácticas de cabildeo y un ejercicio más intenso de opinión pública sobre asuntos sociales y sobre el desempeño del gobierno, amplificada ahora por las redes sociales digitales. Observamos también un mayor número de Consejos Consultivos de ciudadanos en las entidades y empresas públicas, una creciente presencia de los ciudadanos en el seguimiento y evaluación de las políticas mediante Observatorios Ciudadanos, así como registramos su presencia como testigos en las licitaciones de los contratos gubernamentales para certificar su imparcialidad y, más aún, vemos personalidades y organizaciones ciudadanas que son decisivas en la selección de específicas autoridades, después de evaluar decenas de candidatos a cargos públicos relevantes (Sistema Nacional y Sistemas Estatales Anticorrupción).

Se han establecido los Organismos Constitucionales Autónomos, cuyas Juntas de Gobierno están integradas por ciudadanos expertos y políticamente independientes. Observamos asimismo que los ciudadanos ejercen formal o informalmente mayor vigilancia sobre la actuación y desempeño de los directivos y operadores de la administración pública en temas de corrupción, respeto de derechos humanos, transparencia, rendición de cuentas, formación del presupuesto público, fiscalización del uso de los recursos públicos, evaluación de resultados.

Comenzamos también a observar que se establecen e institucionalizan redes de política pública (de salud, ambiental, de movilidad, de igualdad de género), integradas por actores gubernamentales y ciudadanos, y que se establecen asociaciones público-privadas y gubernamental-sociales para atender proyectos e inversiones de alto interés público, tanto en el sector energético y de infraestructura, como en otros asuntos de interés público regional o local. Gobierno y administración pública cambian ahora, como lo hicieron en el pasado.

Prácticamente los ciudadanos de empresas privadas, organizaciones sociales, centros de pensamiento, medios de comunicación, redes sociales digitales, comunidades, tienen cada vez una mayor influencia en el contenido de las decisiones públicas. El gobierno está rodeado y a veces sitiado por las organizaciones ciudadanas y difícilmente puede gobernar, dirigir, tomar decisiones relevantes sin el involucramiento de la sociedad en los asuntos y en las decisiones directivas, nacionales o locales, a pesar de los riesgos directivos. La nueva relación entre gobierno y sociedad, necesaria para la gobernanza de la sociedad, altera los usos y costumbres de los altos ejecutivos, mandos medios y cuadros operativos de la administración pública, acostumbrados por décadas a tomar decisiones y a operar de manera autónoma, a basar sus decisiones en los análisis y cálculos de su círculo de asesores, a imponer sus planes, programas, visiones y a esperar sumisión y agradecimiento de los favorecidos por sus acciones.

Este estilo de administrar está llamado a cambiar. Los servidores públicos estamos obligados a cambiar el concepto que tenemos de los ciudadanos como seres dependientes, limitados y malhechos, solo destinatarios de las políticas y programas, pero no sus coproductores, y a cambiar nuestra actitud y prácticas hacia ellos. Tendremos que ser esencialmente representativos y responsivos de las demandas, propuestas, cuestionamientos de los ciudadanos y capaces de darles respuestas con argumentos y resultados. Toda forma de indiferencia, distanciamiento y autonomización de la administración pública respecto de los problemas y aspiraciones de la sociedad será castigada con juicios críticos de inconformidad, menosprecio y deslegitimación, que se extenderán al voto electoral adverso.

*El gobierno de la sociedad es gobierno con la sociedad.* Hoy no se puede gobernar a la sociedad más que con la sociedad misma, a través de formas varias de consulta, diálogo, concertación, colaboración y corresponsabilidad. A diferencia del pasado, en

el que los gobiernos podían o creían poder gobernar solos, sin necesidad de los demás, sin necesidad del consenso, compromiso y contribución de los actores sociales, ciudadanos, hoy no se puede gobernar más que en equipo, entreverados, enlazados gobierno y sociedad, aun si cada uno con papeles y responsabilidades diferentes.

La Nueva Gobernanza Pública obliga a otra forma de administrar cuya característica esencial es la incorporación sistemática (aunque no automática) de las posiciones de los ciudadanos en la formulación e implementación de la política pública y en el diseño y la provisión de los servicios públicos, lo que comporta una relación *bidireccional* entre las entidades de la administración pública y los ciudadanos, que puede tomar varias formas según las circunstancias, pero en el entendido que la administración pública unilateral que se ejerce con sentido de superioridad sobre la ciudadanía y con aires de beneficencia está destinado a desaparecer por el peso creciente de la independencia ciudadana y de la conciencia generalizada de los ciudadanos sobre sus derechos. Está también destinada a desaparecer por el crecimiento inevitable de la administración pública digital, en el que las relaciones entre funcionarios y ciudadanos, al ser mediadas por sistemas y plataformas tecnológicos, serán más horizontales, bidireccionales, interactivas y personalizadas. La administración pública digital, tema crucial de futuro, no ha sido aquí abordado.

## Los cambios de la Administración Pública a la vuelta del milenio.

Finalizo con un resumen de los cambios de la administración pública que han ocurrido en los últimos treinta años y siguen ocurriendo a partir de la instauración del gobierno democrático y de leyes, la instauración de un gobierno fiscalmente responsable, la aparición y desarrollo de una nueva gobernanza del gobierno democrático y el cambio económico y tecnológico de la sociedad que se despliega mundialmente y modifica las relaciones entre los integrantes de la sociedad y entre éstos y los agentes gubernamentales y administrativos.

1. *La instauración del gobierno democrático y de leyes* exige e impulsa que la Administración Pública se desplace:

- De la arbitrariedad, con sus varias formas de discrecionalidad y abuso, hacia la legalidad
- De la corrupción hacia la integridad.
- De la opacidad y secrecía decisional y financiera hacia la transparencia y rendición de cuentas de las decisiones y del gasto público.
- De la baja representatividad por la amplia autonomía decisional de gobernantes y administradores hacia la participación ciudadana en las decisiones públicas y hacia la personalización de los servicios públicos.
- De la centralización del mando directivo hacia la descentralización de específicas decisiones hacia los otros órdenes de gobierno del Estado nacional, según las atribuciones y facultades constitucionalmente establecidas. Particularmente en las repúblicas federales.

2. La instauración de un gobierno fiscalmente responsable, financieramente equilibrado, exige e impulsa que la administración pública se desplace:

- De la hipertrofia de las entidades, programas y personal hacia el número necesario y apropiado de las entidades y disponga sólo del personal necesario y apropiado.
- De la costo-ineficiencia de las organizaciones y programas hacia la costo-efectividad como criterio de los procesos y las actividades. Hacia la Gestión por Resultados, así como hacia la austeridad de la administración pública, que incluye remuneraciones justas en el marco del mercado laboral nacional o internacional e imperativos de ahorro.
- De la concentración decisional en la alta dirección del sector público hacia la descentralización interna en las entidades administrativas. Dicho de otro modo,
- De estructuras jerárquico-burocráticas con numerosos e innecesarios escalones en la línea de autoridad hacia líneas de autoridad más reducidas y ágiles. Hacia estructuras desconcentradas que empoderan a cuadros medios y operadores especializados y los responsabilizan de sus decisiones y rendimiento operativo.

- De un reclutamiento y promoción politizado del personal público hacia uno meritocrático, profesional, sin que la profesionalización del personal se reduzca a la opción del "servicio civil de carrera", puesto que existen otras opciones más apropiadas en el marco del trabajo contemporáneo.
- De contratos colectivos de trabajo para el personal público (sindicalizado o no) a contratos diferenciados y remunerados equitativamente por su desempeño particular y grupal.
- De la subutilización de las nuevas tecnologías de información y comunicación y de la Inteligencia Artificial en las entidades públicas hacia su incorporación sistemática como componente e instrumento esencial de su gestión y operación. Por ende, el tránsito hacia Gobiernos y Administraciones "Inteligentes", que implica Gestión de la Información y del Conocimiento mediante nuevas formas de organización y gerenciales.

3. La instauración de un nuevo modo de gobernar, de la nueva gobernanza pública exige e impulsa que la administración pública se desplace

- De una posición de autonomía, autorreferencia y auto-suficiencia de los altos directivos de las entidades administrativas y de los administradores públicos hacia una posición de interdependencia, interlocución, asociación y corresponsabilidad con los actores ciudadanos
- De la autoridad pública hacia el liderazgo público. De la simple posición de poder hacia la confianza en las capacidades del gobierno, la credibilidad de su discurso, la congruencia de su conducta y la seriedad de sus compromisos.
- De formas jerárquicas de dirección y gestión hacia formas de cogobierno, coautoría y corresponsabilidad en los asuntos públicos mediante interlocución y concertación con los ciudadanos destinatarios o interesados
- De un enfoque internista de las entidades, centradas en sus reglas y prácticas internas, hacia un enfoque externo, centrado en los ciudadanos. Transitar de procesos administrativos orientados exclusivamente por la observancia de reglas y órdenes hacia uno orientado por la producción de resultados de beneficio para los ciudadanos, que implica permanente mejora regulatoria, gestión de calidad (mejora) y gestión por resultados.

- Del ensimismamiento de las entidades administrativas en sus asuntos internos y su aislamiento respecto de las otras entidades de la administración pública hacia la comunicación, coordinación y cooperación con las demás entidades del sector público y con las organizaciones privadas y sociales.
- De la fragmentación intra e intergubernamental hacia la integración intra e intergubernamental mediante prácticas más firmes y avanzadas de transversalidad, concurrencia y gestión interorganizacional mediante comunicación, coordinación y cooperación. Interoperabilidad.

El perfil de la nueva administración pública no es una utopía sino es un desarrollo en curso en numerosos gobiernos de numerosos países, con los naturales altibajos en su construcción y en su afirmación social. Lo distintivo e innovador es que en muchos asuntos públicos no tiene ya cabida la idea de que el gobierno y la administración son agentes autosuficientes, autónomos, omnipotentes, omniscientes y además socialmente providenciales. Esta creencia religiosa del ser y del quehacer del gobierno y de la administración pública se desvanece. En su lugar aparece la idea terrenal de que la gobernanza de la sociedad es coautoría y corresponsabilidad del gobierno y de la sociedad, de los "dioses mortales" (Hobbes) y los humanos. Es el *concepto postgubernamental del gobernar*, que no antigubernamental. Lo que llegaremos a ser como sociedad, como nación, es obra colectiva, pública, coproducida por actores gubernamentales y sociales, o no será jamás una obra. El gobierno *de* la sociedad es hoy gobierno *con* la sociedad. Este principio de la administración pública contemporánea, que deberá reelaborar sus procesos y prácticas para ajustarse al sistema social de actores independientes y de relaciones de interdependencia.

# HACIA UNA DISCIPLINA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL SIGLO XXI

Rafael Martínez Puón*

## Introducción

En el año 2009, la Revista de Ciencias Sociales Convergencia publicada por la Universidad Autónoma del Estado de México en su número 49 (enero-abril) me publicó un ensayo titulado "¿Hacia dónde se dirige el campo de estudio de la administración pública?". Ensayo inspirado en las discusiones que en ese entonces tenía con mis alumnos del TEC de Monterrey campus Ciudad de México, en la materia de "Introducción a la gestión pública", en el seno de la entonces Licenciatura de Ciencia Política (y digo entonces, porque la carrera como tal ha desaparecido del programa de licenciaturas de ese campus), así como con otros alumnos de otras carreras que también tenían que tomar tal asignatura. De modo que a casi doce años de publicado ese ensayo, por cierto, con la enorme satisfacción de que es utilizado en algunas universidades del país, en las que existe la carrera de ciencias políticas y administración, está el propósito de este documento, además de cumplir con los fines de esta Antología[131], de recuperar algunos fragmentos de ese ensayo, pero también de exponer algunos de los temas y tendencias en boga de la disciplina y los retos para el siglo XXI.

Dicho esto, comenzar señalando que la Administración Pública como disciplina ha caminado a lo largo del tiempo y fases históricas por distintos senderos. Lo que es una realidad es que el estudio de la Administración Pública difícilmente puede desligarse de la evolución y desarrollo del Estado y no se diga de su aparato administrativo o burocrático que es la propia Administración: "El Estado no puede comprenderse de espaldas a la Administración, puesto que ésta es la que le da contenido a aquél, siendo así que la Administración es el cuerpo del Estado y lo que un Estado hace realmente es a través de su Administración" (Nieto, 1996).

---

* Director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del Instituto Nacional de Administración Pública.

[131] Mi enorme agradecimiento a mi amigo Luis Miguel Martínez Anzures por la invitación para que este documento forme parte de la antología. Un honor compartir el espacio con grandes maestros y estupendos colegas.

Una evolución que, como bien dice Ferrel Heady (1996), podría dividirse en dos etapas: la primera en la que el estudio no es propiamente sistematizado y que va desde la Arthasastra de Kautilya en la India, la Biblia, la Política de Aristóteles, pasando por el Príncipe de Maquiavelo, hasta una segunda etapa en la que se observa una sistematización en el estudio a partir de las Ciencias Camerales, las Ciencias de la Policía en Alemania y el resto de Europa, el estudio de la Administración Pública y las Políticas Públicas en los Estados Unidos. Particularmente en las tres últimas décadas se han presentado propuestas que van desde la Nueva Gestión Pública[132] tanto en su versión neoempresarial como neopública[133]; el modelo de Responsabilización[134]; el Buen Gobierno[135]; el Nuevo Servicio Público[136]; el esquema de creación de valor público[137], hasta lo que se identifica como Gobernanza[138] o Estado Red[139].

Y en el marco de estas dimensiones o marcos teóricos de referencia, están muchos temas conocidos en la agenda político-administrativa, entre los principales: la gestión por resultados, la profesionalización, el gobierno electrónico, los paternariados público-privados, la interoperabilidad, la ética y la rendición de cuentas. En esa búsqueda permanente que se menciona, hoy día un modelo que ha llamado poderosamente la atención es

---

[132] Keraudren, Philipe y Hans Van Mierlo (1998) "Theories of public Management Reform and their Practical Implications" en Verheijen, Tony y David Combes (comps.) Innovations in Public Managment. Perspectives from East an West Europe Cheltenham, UK.

[133] Ramió Matas y Miquel Salvador (2005) Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina. Ed. Fundación CIDOB. Barcelona, España.

[134] Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2000) "La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana". Informe CLAD 2000, Comité Científico. Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.

[135] Véase World Bank (1992) Governance and Development. Ed. The World Bank. Washing- ton, D.C.

[136] Véase Denhardt, J, V; y R.B Denhardt (2007) The new public service: serving, not steer- ing. Ed. M.E. Sharpe, Armonk, N.Y.

[137] Moore, Mark (1998) Gestión Estratégica y Creación de Valor en el sector público. Ed. Paidós. Barcelona, España.

[138] Kooiman, J.(dir.) (1993) Modern governance. New government-society interactions, Sage. Leca, London.

[139] Castells, Manuel (2009) Comunicación y Poder. Alianza Editorial, Madrid, España.

el denominado Gobierno Abierto (Open Government) que sin presentarse como uno de los tantos temas particulares antes descritos, si trata de agrupar a muchos de ellos. Más adelante, explicaremos algunas de las bondades de esta propuesta.

De modo que como se puede observar la Administración Pública en su conjunto ha pasado por diversas etapas, en las que su protagonismo y funcionamiento, ya sea en relación con la sociedad, ya sea en relación con el mercado, ha variado sustancialmente. Esto indudablemente, ha tenido un impacto importante en la disciplina que va desde las redefiniciones en su objeto de estudio, su enseñanza, en la relación de la academia con el sector gubernamental-administrativo, en su práctica profesional, los nuevos temas y tendencias, hasta el tipo de investigación que se ha venido desarrollando en los últimos años.

Desde nuestro parecer los cambios y transformaciones que ha sufrido la disciplina de la Administración Pública continúa girando a diferentes situaciones y circunstancias. Para dar respuesta a ello, el ensayo se divide en los siguientes apartados: 1. Los cambios y las transformaciones de la Administración Pública y su impacto en el campo de estudio; 2. La transformación de la división de lo público y lo privado y su impacto en el campo de estudio; 3. Temas y tendencias; 4. Hacia una disciplina sustantiva y adaptativa para el siglo XXI; 5. ¿Y después de la pandemia qué otros temas para la disciplina?; Conclusiones.

## 1. Los cambios y las transformaciones de la Administración Pública y su impacto en el campo de estudio.

Por principio, es difícil establecer un punto de arranque en cuanto a la evolución del Estado y sobre todo de la Administración Pública de la mano del desarrollo de su campo de estudio. Sobre todo, si se tiene como referencia por un lado, la perspectiva norteamericana cuyo análisis se sitúa principalmente en el siglo pasado, pero por el otro, está la perspectiva europea con largos siglos de tradición, a partir de los aportes hechos por países como Alemania, Francia, Inglaterra, Italia y España entre los principales, a través del cultivo y la difusión de las Ciencias Camerales, Ciencias de la Policía hasta lo que se podría identificar como la Ciencia de la Administración Pública (Guerrero, 1986b; Heady, 1996; Baena del Alcázar, 1985; Bañón, 1997), de manera que con estos últimos referentes se podrían llenar hojas y hojas de tinta.

Para propósitos de este ensayo, el interés es centrarse en el siglo XX (para luego pasar al siglo XXI), en el que se considera que el impulso y protagonismo alcanzado por parte del Estado y de su Administración Pública y, por ende, de su estudio se hará no sólo mucho más notorio, sino que es necesario. Al respecto, si bien se tienen que mencionar los trabajos clásicos de Woodrow Wilson (1887), Frank Goodnow (1900), Max Weber [1918] (1979), sobre el fenómeno de la política y la administración y de la burocracia respectivamente, así como a sus posteriores estudiosos, entre los que cabe destacar a Crozier (1969), Mayntz (1985); se considera que una fuerte irrupción de la disciplina se dará después de la Segunda Guerra Mundial en el que el protagonismo de la Administración Pública así como su crecimiento, nivel de complejidad y sofisticación adquirirán un lugar preponderante. En el mismo sentido, los estudios así como las escuelas de Administración comenzarán a cobrar una presencia importante, primero en el seno de las escuelas de negocios –con toda la consabida influencia del *management* privado– y luego con presencia propia (Peters, 1995).

En efecto, el crecimiento de las Administraciones Públicas en las últimas décadas en el marco de lo que se conoce como Estados de Bienestar, contribuyó de manera notoria a la diversificación de sus funciones y políticas públicas; a una mayor cobertura de servicios públicos; a la gestión de mayores recursos económicos, así como al rediseño de sus estructuras organizacionales. Entre otras cosas, se creó una enorme bolsa de empleo debido al crecimiento del aparato gubernamental-administrativo, y al cada vez mayor control de mayor información. En contraparte para hacer frente a tal complejidad, se dio lugar al despliegue de un mejor conocimiento técnico, al desarrollo de herramientas técnico-administrativas para todas las áreas (ya sea a través de su importación del sector privado o elaboración propia), llámese de gestión financiera, de personal, de recursos materiales etc., así como a la formación y capacitación de personal especializado. De igual forma, en el interés de potencializar el campo de la Administración Pública, precisamente para responder a las nuevas necesidades y condiciones, se tuvo que echar mano de todos los aportes de otras ciencias y disciplinas como la Economía, las Ciencias Empresariales, el Derecho, la Informática, la Teoría de la Organización, la Estadística, la Sociología, la Ingeniería, la Psicología, no se diga, la Ciencia Política, entre las más importantes. Sin duda alguna, este fenómeno en general, tuvo una repercusión directa en el desarrollo y evolución del campo de estudio de la

Administración Pública, principalmente en lo que tiene que ver con su objeto de estudio. De modo que a lo largo del tiempo, se han podido identificar varios objetos de estudio identificados de la siguiente manera: a) Primera Fase, a partir de los años cuarenta, se tiene como objeto de estudio a las estructuras, procesos, personas de las Administraciones Públicas tendientes a identificar la forma de organización y funcionamiento; principalmente este esquema está inmerso en la filosofía de la separación entre administración y política (Heady, 1996). En esta misma etapa, se identifican los estudios de Administración Pública Comparada cuyo objetivo es el de identificar modelos administrativos y mejores prácticas y a fines de los años cincuenta, estuvo lo que se conoció como "administración del desarrollo", esto es, la identificación de procesos administrativos vinculados con el desarrollo económico y social. Todo ello, con gran influencia del estructuralismo y funcionalismo (Riggs, 1964). b) Segunda Fase, a partir de mediados de los años setenta que dio lugar al estudio, análisis e implementación de políticas públicas. c) Tercera Fase, a partir de los años ochenta que tiene su interés en procesos de descentralización, externalización y en mejorar la relación con los ciudadanos a través de la Nueva Gestión Pública. Y d) Cuarta Fase, a partir de los años noventa hasta nuestros días, centrada en temas de coordinación de la Administración Pública con otros actores no gubernamentales en una idea de gobernanza (Heady, 1996; Villanueva 2006; Pardo, 2004). Y derivado de las crisis económicas, principalmente la de 2008, nuevamente el papel del Estado como regulador del mercado.

Un objeto de estudio de la Administración Pública que ha venido caminando o transitando, parafraseando a Lennart Lundquist (1985), del "orden al caos", pero que bien podría verse más como una fortaleza que como debilidad. De igual modo, si bien podría interpretarse que las perspectivas sobre los objetos de estudio han venido a superarse unos con relación a otros, la realidad es que al final del día, todos ellos se encuentran vigentes y funcionan concomitantemente. El hecho es que la Administración Pública, más allá de encajonarse en un solo objeto de estudio, ante todo se observa como un fenómeno poliédrico, en el que a través de sus distintas caras se pueden reconocer distintos fenómenos: a) como fenómeno de naturaleza legal; b) como fenómeno organizativo; c) como fenómeno sociológico; d) como fenómeno técnico; incluso e) como fenómeno ideológico.

Por otro lado, un problema consustancial de este campo de estudio con relación a su objeto de estudio, estriba en su nivel de

autonomía e identidad como tal. Algo que esta disciplina ha venido reclamando desde sus orígenes para hacer frente a la discusión o polémica dada por la influencia sino es que, por un lado, la paternidad que alegan disciplinas como el Derecho, concretamente el Derecho Administrativo, y de la Ciencia Política, y por el otro lado, la maternidad de las Ciencias Empresariales o el *management* (Bañon, 1997). Estos factores o supuestas paternidades, no de manera afortunada, le han restado al campo de la Administración Pública independencia, cuyo resultado final es que se le vea como un subcampo de aquéllas. Fenómeno con el que este campo de estudio sigue batallando hasta nuestros días[140]. Y no se diga, si nos involucramos en el debate interminable de si es una disciplina o una ciencia. En la que hay una cantidad enorme de posiciones tanto de un lado como del otro.

## 2. La transformación de la división de lo público y lo privado y su impacto en el campo de estudio.

No suficiente con lo antes mencionado, en cuanto a la complejidad de la disciplina de la Administración Pública con relación a la diversidad de sus objetos de estudio, un elemento fundamental que ha propiciado que esta disciplina dé un giro de 180° relacionado con aspectos epistemológicos y nuevas condiciones en el quehacer político-administrativo, ha sido la transformación de la división de lo público y lo privado. Al respecto, cabe señalar que el estudio de la Administración Pública desde la perspectiva estrictamente weberiana ha dejado de ser exclusiva. A lo largo del siglo XX, la racionalidad jurídica-formal y el modelo burocrático han dejado de ser los arquetipos dominantes para dar paso a modalidades alternativas que posicionan al ciudadano y al mercado como interlocutores principales. Y esto va más allá de las simples distinciones entre organizaciones privadas con relación a organizaciones públicas, así como técnicas utilizadas en cada una de ellas.

En efecto, las fronteras de lo público antes ergo Estado-gobierno de acuerdo con los estudios de derecho administrativo tradicional, con relación al espacio de lo privado se han diluido. De modo que no suficiente ahora con mantener como objeto de

---

[140] Sobre este punto es imprescindible tener como referencia el ya clásico artículo de Luis Aguilar Villanueva (1983) "Los Objetos de conocimiento de la Administración Pública", en los que en efecto, se le observa a la Administración Pública desde distintas miradas, que van desde ser una disciplina muy próxima hacia los estudios del derecho y del Estado hasta la de considerarla como una simple técnica administrativa.

estudio principal a la propia Administración Pública, un elemento adicional es el estudio de la coordinación y relaciones de ésta con otras entidades que precisamente no tienen una naturaleza gubernamental para el logro de fines públicos. De esa forma, se encuentra hoy día en el espectro de lo público una enorme diversidad de organismos que dibujan un escenario variopinto como el que se describe a continuación: organismos que son privados pero que realizan actividades públicas; organismos no gubernamentales que participan en la prestación de servicios públicos; empresas privadas cuya mayor fuente de ingresos proviene del sector público; empresas privadas que dependen totalmente de contratos públicos; programas sociales que son producidos casi totalmente por empresas privadas; empresa mixta público-privada; empresa pública por mayoría –más del cincuenta por ciento– de capital público; agencias reguladoras con participación de entidades privadas, etc. pero que están participando de manera activa en asuntos y actividades que al menos en el plano formal-legal, le correspondían exclusivamente al Estado a través de sus órganos de poder llevar a cabo en su relación con la ciudadanía.

Este fenómeno de las redes ha potencializado el estudio preponderantemente de la Administración Pública en su relación con otras entidades, pero también el estudio de lo público. Lo que ha originado en últimos años, la creación de literatura ad hoc que no suficiente en decirnos qué son las redes y sus diversas modalidades como lo son los paternariados público-privados, nos encontramos en la situación de que esta literatura se transmute en manuales, reglas de operación y de buenas prácticas, que también nos diga el cómo (Longo e Ysa, 2008). En ese sentido, la Administración Pública se ha convertido en el epicentro de una nueva tarea de mediación entre intereses, en el proceso de toma de decisiones, por lo que los estudios están ocupados en el análisis de tal dinámica.

De modo, que elementos que no fueron considerados en su momento por la teoría clásica de la Administración Pública y la burocracia como lo es la democracia, la participación, y el fenómeno de las redes, hoy juegan un papel de primer orden y, por ende, participan no sólo en la transformación de la disciplina, sino en nuevas modalidades de enseñanza y formación e investigación. De ahí que sea importante resaltarlo a través de un apartado particular.

Como consecuencia de estos escenarios, un cambio sustancial que se registra es en la transformación de la división política-administración, que en igual magnitud, modifica el esquema tradicional wilsoniano-weberiano. Al respecto, la Nueva Gestión Pública y el esquema de Gobernanza y redes han contribuido también a esta no separación tajante, ya que demanda entre otras cosas, una cierta polivalencia en las funciones del personal que compone a las Administraciones Públicas. Si bien es cierto, que el derecho sigue marcando líneas o fronteras predeterminadas por las diferentes legislaciones, la realidad es que estos espectros materializados en funciones y actividades se encuentran entremezclados y es difícil distinguirlos. Las nuevas condiciones Estado-sociedad dadas por redes, contribuye a que la política se haga de una cara gestora y por su parte la gestión también se haga de una cara política.

## 3. Temas y tendencias

Por principio, resulta conveniente identificar qué factores contextuales han estimulado que se estén explorando otros horizontes y otros temas. Al respecto, Echebarría y Mendoza (1999) señalan que en su vertiente más positiva, los procesos de modernización administrativa han contribuido sustancialmente a generar en la propia Administración el estímulo y la capacidad de aprendizaje necesarios, en primer término para asimilar racionalmente las técnicas de gestión y soluciones innovadoras a sus propios problemas, pero en segundo término, bajo el impulso de los programas de modernización se ha asistido al florecimiento de unidades organizativas para promover la introducción de mejoras y divulgar sus resultados. Al mismo tiempo, los valores de economía, eficiencia y eficacia, y más recientemente la calidad, reciben la protección institucional de organismos especializados en su verificación; la profesionalidad e independencia de sus recomendaciones se refuerzan con la publicidad de sus informes, buscando crear estímulos externos como los que el mercado ofrece a las organizaciones para que mejoren continuamente su funcionamiento. Del mismo modo, la creación de un nuevo marco de responsabilidad basado en la exigencia de resultados, frente a la mera conformidad en la que se agota el principio burocrático, es el hilo conductor de las propuestas de modernización administrativa. Por lo tanto, se requieren de nuevos contenidos y sobre todo de un nuevo orden ideológico y

cultural, cuyos valores e instituciones diferirían completamente del *management* privado. Esto a grandes rasgos ha venido a configurar un paradigma propio de la gestión pública. Por lo tanto, es este contexto de modernización y en la construcción de este paradigma, que se ha abierto un abanico de nuevos temas y posibilidades.

Es en este contexto, en el que nace la posibilidad real de crear un propio paradigma de la gestión pública no sólo a partir de herramientas propias, sino también de valores, ideas y figuras preponderantes, entre ellas, el ciudadano como centro de todas las cosas. Un esquema que en los últimos años ha sido reforzado por las corrientes neopúblicas versus corrientes neoempresariales (Ramió, 1999) y que ha venido a superar y a "desatanizar" todos aquellos mitos ideológicos que se crearon en torno a la nueva gestión pública en sus orígenes y su promoción en los años ochenta, vinculados a las ideas del cliente y actitud empresarial de las organizaciones públicas, entre otras cosas.

¿Qué acontece en relación con las tendencias de cambio?

Una primera tendencia de la disciplina es hacia la creación de campos especializados. Según Alejandro Nieto (2002), la disciplina ha tendido a pulverizarse en especializaciones con el propósito de la profundidad, pero también con el riesgo de que éstas no estén conectadas. Por lo tanto, se necesitan especialistas pero también de generalistas que precisamente le den todo un orden a las investigaciones aisladas. Colocando cada cosa en su sitio en una suerte de labor de síntesis. En palabras del mismo autor, esto no significa que lo nuevo tampoco reemplace a lo viejo; los distintos sistemas conviven entre sí. Esa es una de las diferencias sustanciales de las Ciencias Sociales con relación a las Ciencias Naturales. En éstas últimas sólo es importante el último descubrimiento que anula a los demás. En las Ciencias Sociales no se procede por sustitución sino por superposición. Lo que no significa que no se esté abierto a los cambios y evoluciones de las cosas.

Una segunda tendencia es la adopción de un carácter instrumental o aplicado por parte de la disciplina, que trataría de unir al mundo académico con el mundo de los *practitioners*. Un ejemplo de ello en nuestros días es lo que presenta gran parte de la literatura norteamericana consistente en trabajos efectuados por encargo de una organización con el objeto de resolver problemas concretos. Es sorprendente, por ejemplo, la cantidad de fundaciones y organizaciones que existen y financian programas de investigación aplicada. Con relación a ello, una de las preocupaciones en ascenso de los profesores e investigadores

involucrados en la disciplina es la de generar conocimiento útil y directamente aplicable, circunstancia que plantea un problema importante de control, pues existe una fácil tendencia a caer en el comercialismo y en la falta de rigor mediante el abuso de los conocimientos de gestores con experiencia (Lynn, 1996).

Cabe señalar que el conocimiento existente en la literatura en gestión pública no es siempre científico metodológicamente; más bien, existe una gran parte del mismo que es teórico, artesano, descriptivo y personalista, configurando lo que se puede llamar literatura "sabia" (Bozeman, 1993). De acuerdo con Villoria (2001) esta literatura es diferente al conocimiento de sentido común u ordinario sobre la Administración, basado en la experiencia personal, en los estereotipos, en los conocimientos institucionalizados. Es un conocimiento basado en la síntesis de estudios o en la experiencia personal transmitida sistemáticamente; además, es validado por la propia comunidad científica y controlado para su publicación por los mismos revisores de la literatura científica; algunos ejemplos que el propio autor pone como casos de excelente literatura "sabia" son los siguientes textos: Allison, G.T. (1971) Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. Boston. Ed. Little Brown; Bozeman, B. and Straussman, G. (1990) Public Management Strategies: Guidelines for Managerial Effectiveness, San Francisco. Ed. Jossey Bass, y Benn, S.I., y Gaus, G.F. (1983) Public and Private in Social Life, New York, Ed. Sts Martin's, entre otros.

En cuanto a investigación, hoy día en términos generales, el estudio de caso continúa reconocido como la estrategia más útil de investigación para la gestión pública, y sobre su base se puede generar conocimiento científicamente válido (Behn, 1993; Lynn, 1996). Para ello, es preciso reconocer que los gestores públicos hacen frente a una realidad muy compleja, y que deben intentar comprender esa realidad hasta el punto en que consigan el suficiente control de ella como para poder conseguir el cumplimiento de los objetivos que tienen encomendados. ¿Cómo se puede conseguir este conocimiento? A través de la habilidad en el uso de un repertorio de modelos analíticos que se emplean de manera experimental, ante diferentes situaciones y contextos, es "la heurística aplicada" (Lynn, 1996), un marco conceptual que se puede emplear para hallar adecuadas explicaciones de complejos fenómenos.

También se han desarrollado estrategias de investigación con un enfoque más interpretativista. De acuerdo con Villoria (2001) basándose en los textos de Morgan y Bellavita, nos indica

que una línea de investigación muy interesante es la denominada de "acción aprendizaje" cuyas reglas son menos rígidas o "científicas" y que parte de la voluntad de no crear descripciones válidas del mundo, sino contar historias –con abundante uso de metáforas que ayudan a entender la realidad– de intervenciones que puedan producir "claves generalizables", y que sean relevantes para comprender mejor el proceso de intervención y las dinámicas, opciones o problemas esenciales que han sido afrontados. Lo generalizable no está en la historia en sí, sino en la interpretación o generación de sentido que al lector de la misma produce, lo que le puede llevar a interpretaciones o claves que le creen una experiencia de confirmación, una experiencia que le indique que la situación que él afronta responde a pautas similares. Tanto en este tipo de investigación como en la de "la ciencia de la acción" los participantes ocupan un papel fundamental investigando y cambiando la organización. En general, es muy importante entender el papel del lenguaje en todo este proceso, pues las ideas sobre las organizaciones están basadas en imágenes implícitas o metáforas que nos persuaden para ver, comprender y gestionar las situaciones en un camino particular. Una estrategia distinta de investigación, más descriptiva, pero muy interesante es la búsqueda de la generación de sentido a través de las historias que la organización cuenta de sí misma. Los gestores cuentan historias para construir socialmente y comprender su mundo, estas historias son muy importantes para conocer la cultura o el sistema de comunicación de una organización, los hallazgos basados en el análisis de dichas historias, sobre la base de construir el proceso entero de generación de sentido, son de gran relevancia científica y teórica. En este marco, los estudios de caso o la metodología del caso, es más que pertinente.

En conjunto, la tendencia actual de la gestión pública hoy nos indica: una mayor preocupación por el enfoque externo –estrategia–, pero sin descuidar el funcionamiento interno; atención a la generación de teoría, teoría prescriptiva y mera prescripción; una más amplia definición de lo público, que estarían incluyendo los diferentes tipos de organizaciones como las que se mencionaron en el apartado anterior. De todos estos temas y necesidades generales antes, y para reforzar la idea de la especialización o pulverización de la disciplina, si se tuvieran que mencionar una serie de temas, bien se podrían agrupar de la siguiente manera:

a) En cuanto al enfoque externo o estrategia: evaluación de políticas y organizaciones públicas, transversalidad en la Administración Pública, simplificación regulatoria, competencias en el sector público, ética en el servicio, rendición de cuentas y combate a la corrupción, descentralización, externalización de servicios públicos, presupuestos participativos, políticas de gestión del talento, gestión del conocimiento, liderazgo, creación de valor en el sector público, gestión por resultados, uso de tecnologías de la información y la comunicación y la interoperabilidad, Gestión del conocimiento.
b) En cuanto a funcionamiento interno: están todas aquellas técnicas y herramientas, en un principio importadas de la gestión privada, pero que una vez que han entrado en un proceso de readaptación, requieren de su fortalecimiento permanente: Planificación estratégica, Gestión del cambio organizacional, Dirección por objetivos, Dirección de proyectos, Gestión de servicios, Investigación de mercados, Marketing, Gestión presupuestal, Dirección de operaciones, Dirección de recursos humanos, Función Directiva, Sistemas de información, Sistemas de control de gestión, Sistemas de Calidad, Habilidades gerenciales.
c) En cuanto a la generación de teoría en sus diferentes modalidades: Gobernanza Operativa, Gobiernos Locales, Estudios Comparados, Cultura Organizacional Pública, Estudios históricos, Análisis de casos, Relación Política-Administración, Gobierno Abierto.
d) Definición de lo público: Paternariados públicos-privados y Redes, Economía colaborativa.

Como se puede observar, ésta es una lista de temas sugerentes que están ahí, y que evidentemente demandan, por tanto, de servidores públicos especializados dotados de las herramientas y habilidades suficientes para hacer su labor, y de la formación de especialistas e investigadores que profundicen en el conocimiento de cada uno de los temas. Lo interesante es cuando ambos caminos se juntan, tanto el ámbito administrativo con el académico o la esfera de la consultoría y se comienzan a conseguir objetivos comunes. Esta práctica por lo visto, en algunos países como Estados Unidos y algunos de Europa, cada vez más se encuentra institucionalizada.

De forma, que es necesario conectar teoría normativa y conductual. La segunda puede ayudar a los gestores a comprender y explicar las dinámicas de los contextos en los que se sitúan y la eficacia de las intervenciones potenciales. La primera otorga la capacidad para pensar y reconocer cómo deben actuar de conformidad con los valores que contienden por primar en una situación dada (Perry, 1993). Pero, además, es preciso que esa teoría se utilice adecuadamente, y para ello se necesitan habilidades de gestión. Estas habilidades han sido estudiadas desde muy diversos puntos de vista, según Perry (1996) son seis: habilidades técnicas especializadas dependiendo de cada área y con valor descendente conforme se sube en la jerarquía; habilidades humanas –incluyen un numerosísimo grupo como la capacidad de negociar y resolver conflictos–; habilidades conceptuales –incluye la capacidad de una visión contextual y holística–; habilidades intrapersonales –como la reflexión o el conocimiento de uno mismo– tan importantes para la conducta ética; responsabilidad ante las instituciones democráticas o habilidad para mantener el respeto a la ley e intentar dar respuesta a las demandas democráticas; habilidad para centrarse en la búsqueda de resultados, a pesar de la ambigüedad inherente al ámbito público.

En el mismo sentido, la disciplina de la Administración Pública en estos momentos se complementa con otras ciencias o disciplinas, lo que la hace aún más potente. Por poner ejemplos, en sus combinaciones con las Ciencias Económicas, se potencializa el estudio de la política económica, las finanzas públicas, concretamente del presupuesto y su manejo, la relación del gasto público con el Producto Interno Bruto, en temas vinculados con la creación de empleo y asuntos que tienen que ver con la regulación de los mercados, así como el control de la inflación. El campo de estudio de la Administración Pública de la mano de la Teoría de la Organización, nos permite conocer los tipos de organizaciones existentes en la burocracia pública, desde su ámbito sociotécnico, cultural, y de control y mejora. La Administración Pública de la mano del neoinstitucionalismo, permite identificar las instituciones existentes tanto formales como informales, y observar brechas y posibles mejoras al entramado institucional con el ánimo de mejorar la convivencia y la obtención de resultados. Se considera que estas combinaciones, entre muchas, más allá de hablar de complementarización disciplinar, se puede hablar de un pensamiento publiadministrativista superadora de visiones parciales.

Por último, como elemento adicional en cuanto a una posible clasificación de estudiosos de este campo de estudio, pareciera ser que al igual que en otros campos similares, bien se podrían identificar a grupos disímbolos y diferenciados tanto por sus posiciones teóricas como incluso a veces por su carácter ideológico. Desde nuestro estricto punto de vista, estos grupos pueden ser desde liberales-estatistas, científicos-disciplinarios, generalistas-especialistas, teóricos-instrumentalistas, tradicionalistas/ weberianos-nuevos gestores públicos, centralistas-localistas, hasta progubernamentales-progovernance. Lo que hace ver que el grupo de estudiosos sobre estos temas, es plural y no está casado con una sola posición.

### 3.1 Gobierno Abierto como tema actual

Uno de los temas que más ha llamado poderosamente y que se encuentra presente tanto en la esfera de lo académico como en el ejercicio público-administrativo es lo que se denomina como Gobierno Abierto. Parte de su atractivo es que es una especie de concepto paraguas o "atrápalo todo", ya que agrupara a varios temas, en contraposición con lo señalado párrafos arriba en la que las diversas especializaciones que se han constituido, también se han atomizado. Si bien es cierto, que la base o el asidero de lo que se identifica como Gobierno Abierto, es la Transparencia, la Rendición de Cuentas, el Gobierno Electrónico, la Participación Ciudadana y la Colaboración, desde nuestro parecer perfectamente se pueden sumar otros asuntos de relevancia (gobierno electrónico, innovación, profesionalización, rendición de cuentas…); importantes no sólo para el impacto y mejora de la llamada "caja negra", sino sobre todo lo que tiene ver con la modificación en la relación entre gobierno/ administración y ciudadanía.

En palabras de Oscar Oszlak (2015) el término Gobierno Abierto data de mediados del siglo pasado, el concepto que no el término, se produjo a partir del 2009 cuando el Presidente Barack Obama mediante su famoso Memorándum sobre Gobierno Abierto le proporcionó y le dio un lugar importante a esta propuesta de cambio. Este evento no sólo produjo un interés a nivel de los gobiernos y las administraciones públicas, sino también a nivel de la academia, lo que generó todo un movimiento que dio lugar a conceptualizaciones (por cierto, todavía no claras o consensuadas), teorías, muchos artículos y libros y hasta la posibilidad de hablar de un nuevo paradigma en el marco de los estudios de la administración pública.

Una definición de lo que es Gobierno Abierto se señala en el Plan de Acción 2016-2018 (Capítulo México Alianza para el Gobierno Abierto): "Gobierno Abierto es entendido como un nuevo modelo de gestión en el que ciudadanos y autoridades colaboran para producir políticas públicas y acciones encaminadas a construir soluciones colaborativas a problemas públicos, donde la participación y la transparencia son considerados elementos mínimos que sirven para dar atención a las demandas sociales, pero también promover ambientes sólidos de rendición de cuentas, innovación social y apertura institucional que son capaces de generar valor público"[141]. Otra definición en palabras de Andrés Hofmann (2016) explica que: "El Gobierno Abierto es un recurso político y de gestión que, potencialmente sirve para enfrentar la irrupción de todos, pero cuyo marco conceptual debe ser más exigente de lo que ha sido hasta ahora, porque sus principales componentes –transparencia, participación y colaboración ciudadanas, y rendición de cuentas– son prácticas usuales que no alcanzan para delimitar, cada una por sí mismas, el espacio ideológico del Gobierno Abierto: la transparencia debe ser proactiva y con datos abiertos; la participación y colaboración deben ser vinculantes; y la rendición de cuentas se debe dar en todo el ciclo de vida de las políticas y programas; y éstas se deben ejercer además, de manera articulada y simultánea".

Otra aproximación al Gobierno Abierto la proporciona Ignacio Criado en su artículo Redes sociales para unas administraciones y gobiernos abiertos. Desafíos para la innovación y la creación de valor público (2013:11): "Los planteamientos y filosofía de Open Government no son algo nuevo, sino que proceden de hace tiempo. Al margen de las leyes de acceso a la información pública, entre los trabajos de Parks (1957) o Little y Tompkins (1971), hasta los más recientes de Harrison et al. (2012) o Lee Kwak (2012), han pasado varias décadas en los que el concepto de Open Government ha ido madurando al calor de una nueva generación tecnológica. En ese camino también se sitúa el Memorandum for Transparency and Open Government de Obama (21 de enero de 2009). Por tanto,

[141] El valor público tiene tres acepciones: es equivalente a la suma de satisfacciones individuales que conlleva una política gubernamental; es todo lo que un Gobierno debidamente constituido declara ser un objetivo importante que perseguir en el uso de sus facultades; y es un conjunto de propósitos que el gobierno promueve para ser alcanzados colectivamente para el beneficio individual y que no son alcanzados por los mercados competitivos que funcionan por sí mismos. En esta idea, el Gobierno está autorizado y obligado a hacer frente a un conjunto particular de condiciones en donde los mercados no funcionan bien para maximizar la suma de satisfacciones individuales (Moore, 1998).

el reciente resurgimiento del Open Government está ligado a la existencia de nuevas herramientas tecnológicas ligadas a las Web 2.0, que permiten un salto cualitativo en el contenido previo de los conceptos de transparencia, participación y colaboración".

De modo que con avances significativos en países como Estados Unidos, Reino Unido, Australia, y caso curioso el País Vasco[142], que no España en su conjunto, bien convendría comenzar hacer una reflexión profunda de lo que acontece en los países latinoamericanos. Y observar cuáles de ellos, están o se quieren subir a esta nueva ola o modelo de gestión. Por lo visto, en el papel ya están algunos, incluyendo el caso de México. El debate consiste en saber si están entendiendo cabalmente el tema y lo que propone. Y esto se señala ya que, si bien es cierto, que este asunto del Gobierno Abierto estaría proporcionándole en un primer momento, mayores herramientas a los propios gobiernos y a las propias administraciones públicas para brindar más información de calidad y mejores servicios, como beneficiario final, quién estaría obteniendo altos réditos de este proceso de cambio, y quién sería el gran protagonista, sería el ciudadano. De modo que estaríamos pensando en el ciudadano como el centro de actividad del Gobierno Abierto.

## 4. Hacia una disciplina sustantiva y adaptativa para el siglo XXI

El estudio de la Administración Pública, además de centrarse en los temas antes mencionados en el apartado anterior, no puede estar desligada y ser omisa a los acontecimientos de carácter mundial, tanto en lo que tiene que ver con los problemas, como con las tendencias, así como en la preparación de los gobiernos y administraciones públicas, para hacer frente a esos desafíos. De manera que la disciplina como tal, también tendrá que incorporar en la agenda académica nuevos temas en aras de proponer soluciones y propuestas de cambio.

Basándonos en un par de documentos, *Future of Government* (2013) de Price Waterhouse Coopers, y *Policy Challenges for the next 50 years* de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), podemos apuntar una serie de megatendencias a tomar en cuenta como escenarios probables para los próximos años.

---

[142] Véase Ortiz de Zárate, Alberto (2012) "Modelo LUDO: el gobierno abierto desde la perspectiva de las políticas públicas". En Revista Buen Gobierno No. 13, jul-dic. Ed. Fundamespa, México.

Cuáles son algunas de esas megatendencias que señalan estos documentos en combinación con otras de carácter personal:

- Economías inestables y crisis fiscales recurrentes.
- Cambio climático (Acuerdo COP21, París 13/12/15).
- Necesidad de uso de fuentes alternas de energía.
- Transformaciones demográficas.
- Flujos migratorios masivos en todos los países del mundo.
- Cambios en la correlación de fuerzas económicas.
- Conflictos de carácter religioso.
- Fragmentación del poder[143].
- Corrupción
- Combate a la pobreza y desigualdad[144]
- Inteligencia artificial.
- Seguridad cibernética.
- Fenómenos nacionalistas versus fenómenos globalizadores.

En ese sentido, la disciplina de la Administración Pública, por un lado, tendrá que estar centrada en los temas propios de su razón de ser, así como en los temas nuevos, algunos de ellos muy especializados, dados por las nuevas corrientes de pensamiento (la lista es muy larga como se podrá haber observado), pero por el otro, no podrá dejar de lado el estudio de las llamadas megatendencias y todas las que se agreguen. Principalmente para atender tres cosas sustantivas: a) el análisis de problemas y la creación de posibles soluciones en el marco de la actuación del Estado y sus órganos de poder; b) la realización de investigación y la producción de teoría y de nuevas escuelas de pensamiento para entender de mejor forma cada una de esas megatendencias; c) para asesorar y preparar los nuevos gobiernos y administraciones públicas para enfrentar estos nuevos desafíos.

De manera que habría una especie de carácter dual en la disciplina, por una parte, en cuanto a la atención de lo sustantivo y, por otra, en cuanto a su carácter adaptativo según el entorno, las contingencias, los programas (por ejemplo la Agenda 2030) y las tendencias en boga. En fin, como se puede observar el trabajo en todas las líneas descritas, nos obliga e impone una serie de

---

[143] Entiéndase que la concentración del poder (El Estado, la Iglesia, las Empresas, a nivel de países como Estados Unidos), como existía de forma tradicional, ya no existe como tal, se encuentra atomizado con la presencia de otros actores y países. Véase: Naím, Moisés. *El fin del poder*. Ed. Debate, Madrid, España, 2014.

[144] Este tema es aportación propia.

retos que pueden ser los siguientes: a) Generar mayores vínculos con los gobiernos y administraciones públicas –relación recíproca– en el que las colaboraciones o investigaciones generadas sean cada vez más útiles. b) Una mayor producción académica, por supuesto de calidad vinculada a generar investigación científica o literatura "sabia". c) Formación de investigadores en la materia, tanto especialistas como generalistas. d) Fortalecimiento de colegios gremiales o construcción de nuevos. e) Fortalecimiento de los Institutos de Administración Pública como entes privados. f) Mayor presencia a nivel de instituciones y no sólo de individuos en las investigaciones realizadas.

## 5. ¿Y después de la pandemia qué otras temas para la disciplina?

La aparición de la pandemia como acontecimiento inédito en la vida institucional, de la mano de la presencia de la Cuarta Revolución Tecnológica, ha incorporado nuevos temas a la agenda publiadministrativista. Dos concretamente: la inteligencia artificial y la robótica. Independientemente de la práctica y el ejercicio profesional en la que podemos citar muchos ejemplos[145] para hacer frente a la pandemia, la disciplina ha tenido que abocarse al estudio de estas herramientas administrativas. La inteligencia artificial principalmente en cuanto al análisis de datos (*big data)* vía tecnología, algoritmos y uso de aplicaciones para tratar de mejorar la toma de decisiones ante el problema. En el caso de la robótica, como medio para la prestación de servicios públicos en muchos campos de la vida pública, la salud, la seguridad, la educación, etc. Para evitar en un primer momento el contacto físico, pero por el otro, en cuanto a la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos (Ramió, 2019).

Obviamente esto ha significado el diseño y desarrollo tanto de cursos de enseñanza particulares o la incorporación de estos temas a los programas de estudio de la Administración Pública, el marco del uso de nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Esto al final tendrá un impacto en las habilidades y competencias de los servidores públicos. Y por lo tanto, mucho de la enseñanza y del aprendizaje se abocará a ello.

Desde nuestro punto de vista, todo esto no en un ánimo estrictamente utilitarista, sino más bien como herramientas

[145] Véase Oszlak, Oscar (2020) *El Estado en la era Exponencial.* Ed. CLAD, INAP, CEDES, Buenos Aires, Argentina.

complementarias y necesarias que se sumarían a la necesidad de que los estudiosos y servidores públicos sigan contando con una visión ampliada de la realidad provista de una enorme vocación social.

También decir que la pandemia aceleró aún más el sendero de la marcha tecnológica en el marco de la cuarta revolución industrial[146]. Lo que ha conllevado a esta época, dadas las circunstancias, a la generación de una serie de innovaciones en todos los espacios de la vida pública. Los gobiernos y administraciones públicas no han sido la excepción y por lo tanto, la innovación pública es un tema que se refuerza aún más, y que se consolida en la agenda de la disciplina.

## Conclusiones

Derivado de todo este recorrido que se ha hecho a lo largo del ensayo, una primera gran conclusión consiste en que la disciplina de la Administración Pública continúa su evolución con la intención de adquirir un espacio particular, que no dependiente de otros, en las Ciencias Sociales. Por principio, con un objeto de estudio diverso y con numerosos subcampos o especializaciones, que al mismo tiempo se convierten en objeto de interés de otras ciencias y disciplinas, y por lo tanto, se participa del ejercicio multidisciplinario y del uso de diversas metodologías.

Una segunda conclusión, es que se percibe una necesidad de buscar mayores acercamientos entre la teoría y la práctica, de manera que lo que se tiene y se construya como investigación y teoría en el campo de la academia, también pueda ser aprovechado y sea útil en el campo del ejercicio profesional. Por supuesto, se destaca desde ahora, que la primera no tenga que vestirse de un carácter utilitario o que funcione por "encargo" de necesidades puntuales al servicio de los gobiernos y Administraciones Públicas. Este asunto es muy importante dejarlo claro, ya que de cumplirse el vaticinio utilitarista, en lugar de darse avances en el conocimiento se estarían estableciendo retrocesos.

En el fondo, esa brecha nos parece que se puede cerrar aún más, en atención a la cara adaptativa que tiene que adoptar la disciplina.

Una disciplina tan relevante como ésta no puede funcionar de espaldas a las megatendencias nacionales e internacionales.

[146] Véase Arriscorreta, Verónica y Alejandro Macías (2021) "El impacto de la Cuarta Revolución Industrial en los gobiernos. Una lectura internacional". Revista Buen Gobierno no. 31. Julio-Diciembre, Ed. Fundamespa, México.

Todo lo contrario. De ahí, que se tenga que destacar su carácter dual tanto sustantivo como adaptativo.

Con relación a lo que acontece en México, se esperaría que las actividades de investigación, formación de masa crítica y enseñanza de calidad sobre el estudio de la administración pública se fortalezcan y contribuyan a la solución de los problemas del país a partir del conocimiento propio que aporta la disciplina asociado a las mega tendencias, que dé lugar a una mayor comunicación y colaboración entre especialistas, académicos e investigadores con los gobiernos y administraciones públicas de los tres órdenes de gobierno. El asunto central, a decir verdad, es que éste no es un proceso sencillo, sino que dependerá de muchos elementos de todo tipo que tendrán que ponerse en juego; por el lado de las universidades y centros de investigación, está la necesidad de mayores recursos económicos para la renovación de acervos, formación y contratación de investigadores y docentes, financiamiento de proyectos de investigación, asistencia a congresos nacionales e internacionales, por supuesto también tendrá que existir el interés de saber que hacen los gobiernos y las administraciones en cuanto a políticas y servicios públicos y en qué medida se puede contribuir a su mejora. Por el lado de los gobiernos y Administraciones Públicas (incluidos los políticos), tendrá que haber voluntad e interés de asesorarse de gente especializada, de hacer uso de la investigación, de mantener un diálogo permanente e invertir en proyectos, y la realización de convenios institucionales.

En fin, de lo que se trata es de hacer verdaderas redes en las que incluso puedan participar otros actores como los Organismos no Gubernamentales, los empresarios, sindicatos, los partidos políticos, los otros poderes, diferentes órdenes de gobierno, los propios académicos a través de sus universidades y centros de investigación, etc., precisamente para estar en consonancia con la nueva dinámica en la que se dan las relaciones del Estado con la sociedad del mundo actual. De forma que, si se parte como hipótesis fundamental que las ciencias o disciplinas en general no pueden estar ajenas al ritmo de la realidad, por lo tanto, la disciplina de la administración pública con todo lo que lo compone, no puede ser la excepción.

## BIBLIOGRAFÍA.

Aguilar Villanueva, Luis (1983) "Los Objetos de conocimiento de la Administración Pública". Revista de Administración Pública No. 53 abril-junio. México, D.F. Ed. INAP.

Aguilar Villanueva, Luis (2006) Gobernanza y Gestión Pública. México, Ed. Fondo de Cultura Económica.

Arriscorreta, Verónica y Alejandro Macías (2021) "El impacto de la Cuarta Revolución Industrial en los gobiernos. Una lectura internacional". Revista Buen Gobierno No. 31. Julio-Diciembre, México,. Ed. Fundamespa.

Baena del Alcázar, Mariano (1985) Curso de la Ciencia de la Administración. Madrid, España, Ed. Tecnos.

Bañón, Rafael (1997) "Los enfoques para el estudio de la Administración Pública: orígenes y tendencias actuales" en La Nueva Administración Pública. Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps). Madrid, España, Ed. Alianza Universidad Textos.

Behn, R. D. (1993) "Case-Analysis Research and Managerial Effectiveness: Learning How to Lead Organizations Up Sand dunes" en Bozeman, B. (ed), Public Management. 40-54, San Francisco, Ed. Jossey Bass.

Bellavita, C. (1990) How Public Organizations Work. Nueva York, Ed. Praeger.

Bozeman, Barry (1993) Public Management: The State of the Art.

San Francisco, Ed. Jossey-Bass.

Capítulo México Alianza para el Gobierno Abierto (2015) Plan de Acción 2016-2018, México.

Castells, Manuel (2009) Comunicación y Poder. Alianza Editorial, Madrid, España.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2000) "La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana". Informe CLAD 2000, Comité Científico. Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.

Crozier, Michel (1969) El fenómeno burocrático. Buenos Aires, Argentina, Ed. Amorrortu.

De Montricher, Nicole (1991) "La Función Pública en Francia: Problemas y Perspectivas" en Revista Internacional de Ciencias Administrativas Vol. 57 núm. 3, Septiembre, Francia, Ed. Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

Denhardt, J, V; y R.B Denhardt (2007) The new public service: serving, not steering. Ed. M.E. Sharpe, Armonk, N.Y.

Echebarría Koldo y Xavier Mendoza (1999) "El concepto de management público" ¿De Burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Washington Ed. BID.

Heady, Ferrel (1996) Public Administration. A comparative perspective. USA, Ed. Marcel Dekker.

Goodnow, Frank J. (1900) Politics and Administration: A Study in Government. New York/London. Ed. MacMillan.

Hofmann, Andrés (2016) "Gobierno Abierto: el imperativo de lo posible". XXII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago de Chile, Chile.

Guerrero Orozco, Omar (1989) El Estado y la Administración Pública en México. México, Ed. INAP.

Guerrero Orozco, Omar (1986) La teoría de la Administración Pública. México, Ed. Harper and Row Latinoamérica.

Guerrero Orozco, Omar (1986b) Las ciencias de la Administración en el Estado absolutista. México, Ed. Fontamara.

Guerrero Orozco, Omar (1995) Las raíces borbónicas del Estado mexicano. México, Ed. UNAM.

Keraudren, Philipe y Hans Van Mierlo (1998) "Theories of public Management Reform and their Practical Implications", en Verheijen, Tony y David Combes (comps.) Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe Cheltenham, UK.

Kooiman, J. (dir.) (1993) Modern governance. New government-society interactions, Sage. Leca, London.

Lynn, L.E.(Jr) (1996) Public Management as Art, Science and Profession. N.Y. Ed. Chatam House.

Longo Francisco y Tamyko Ysa eds. (2008) Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI. Barcelona, España, Ed. Escuela de Administración Pública de Cataluña.

Lundquist, Lennart (1985) "From Order to Chaos: Recent trends in the study of Public Administration" in Jan-Erik, State and Market: The politics of the Public and the Private. Chapter 9. London, Ed. Sage Publications.

Martínez Puón, Rafael (2009) "¿Hacia dónde se dirige el campo de estudio de la administración pública?" Revista Convergencia, No. 49. Ed. Universidad Autónoma del Estado de México. Enero- abril, México, 2009.

Mayntz, Renate (1985) Sociología de la Administración Pública. Madrid, España, Ed. Alianza.

Moore, Mark (1998) Gestión Estratégica y Creación de Valor en el sector público. Ed. Paidós. Barcelona, España.

Morgan, G (1997) Imagination, San Francisco, Ed. Koehler y Sage.

Nieto, Alejandro (2002) El pensamiento burocrático. Ed. Comares, Madrid, España.

Nieto, Alejandro (1996) Los primeros pasos del Estado Constitucional. Barcelona, España, Ed. Ariel.

Obama, Barack (2009) Memorandum for Transparency and Open Government (21 de enero), USA.

Ortiz de Zárate, Alberto (2012) "Modelo LUDO: el gobierno abierto desde la perspectiva de las políticas públicas". En Revista Buen Gobierno No. 13 jul-dic. Ed. Fundamespa, México.

Oszlak, Oscar (2020) El Estado en la era Exponencial. Buenos Aires, Argentina, Ed. CLAD,INAP, CEDES.

Oszlak, Oscar (2015) "Gobierno Abierto: el rumbo de los conceptos". En (Luna Pla, Issa y José Antonio Bojórquez coordinadores) Gobierno Abierto el valor social de la información pública. México, Ed. UNAM/ITAIP.

Pardo, María del Carmen (coord.) (1993) "La Administración Pública en México: su desarrollo como disciplina". Revista Foro Internacional No..31 enero-marzo México, Ed. Colegio de México.

Pardo, María del Carmen (2004) De la Administración Pública a la Gobernanza. México, Ed. Colegio de México.

Perry, J.L., comp. (1996) Handbook of Public Administration, San Francisco, Ed. Jossey Bass, 2nd edition.

Perry, J.L (1993) "Public Management Theory: What is it? What Should it be?" en Bozeman, B., Public Management. San Francisco. Ed. Jossey Bass.

Peters, Guy B. (1995) The politics of bureaucracy. USA. Ed. Longman.

Ramió Matas y Miquel Salvador (2005) Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina. Ed. Fundación CIDOB. Barcelona, España.

Ramió, Carles (2019) Inteligencia Artificial y Administración Pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público. Catarata, España.

Ramió Matas, Carles (1999) Teoría de la Organización y Administración Pública, Madrid, España, Ed. Tecnos.

Riggs Fred W. (1964) Administration in Developing Countries: The theory of Prismatic Society. Boston, Ed. Houghton Mifflin.

Villoria, Manuel (2001) "Leadership in the public sector; some methodological and ethical questions" Paper presented at the Sixth National Public Management Research Conference 18-20th October School of Public and Environmental Affairs-Indiana University Bloomington-Indiana.

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

Wilson, Woodrow (1887) "Study of the Administration". Political Science Quarterly, Vol. II.

# ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS PROCESOS DEL DESARROLLO CONTEMPORÁNEO

Ricardo Uvalle Berrones*

## Introducción

La dinámica de los Estados y las Administraciones públicas contemporáneos es propia de elementos causales que influyen en el cumplimiento de los cometidos que tienen bajo su responsabilidad. No son variables independientes para comprenderlos en medio de explicaciones casuísticas o intempestivas, sino en la complejidad de actores, condiciones, procesos y tendencias que influyen en el comportamiento de las políticas y los programas que adoptan para gobernar.

La categoría gobernar ocupa en la actualidad y de cara al futuro un lugar relevante para evaluar costos y resultados sobre lo que llevan a cabo el Estado y la Administración pública. La categoría gobernar es eje para comprender lo que realizan ambas instituciones en situaciones previstas y de contingencia. La categoría gobernar denota acción, movimiento, realización, costos y beneficios. Se vincula no sólo con el gobierno, sino fundamentalmente con la gobernanza. El tránsito del gobierno hacia la gobernanza sitúa el desempeño de las instituciones administrativas y estatales. La transición que caracteriza el desarrollo actual es la pauta para identificar las nuevas condiciones de vida que enfrentan las instituciones de gobierno, las cuales corroboran el fortalecimiento y amplitud del espacio público, los procesos de democratización, las sociedades y las economías abiertas, la formación de organizaciones de la sociedad civil cada vez más interesadas en las cuestiones públicas, el paso de la sociedad industrial a la sociedad posindustrial, la formación de más público ciudadano, el aumento de las interacciones entre la sociedad y el Estado, así como el freno a la centralidad de las decisiones a causa del aumento en las relaciones horizontales "Bien podemos percibir que el paso de los organismos y las herramientas *internacionales* a las instituciones universales-globales, planetarias, que abarquen a toda la comunidad-debe ser y será un cambio *cualitativo* y no meramente *cuantitativo* en la historia de la democracia" (Bauman, 2011: 38-39).

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

En la actualidad, relaciones de poder irrumpen en el espacio público a través de redes sociales, las cuales son fruto de relaciones interorganizacionales que se propician mediante las conductas que se desarrollan con la interacción, la interdependencia, el *empoderamiento*, la colaboración y la corresponsabilidad en relación a los temas, problemas y soluciones de interés público. En este caso, la formación del gobierno abierto, las políticas colaborativas, así como el binomio transparencia y rendición de cuentas son factores que abonan en el perfil de la gobernanza colaborativa, dado que entreverá dos procesos fundamentales: interacción e interdependencia.

En consecuencia, los procesos de gobernar se caracterizan porque dan paso a dinámicas alimentadas por la pluralidad creciente de actores gubernamentales y no gubernamentales, se relaciona con la gestión de los asuntos públicos para que mediante procesos de interacción analicen, deliberen y argumenten la necesidad de elaborar soluciones innovadoras para el abordaje de los problemas seculares y contemporáneos de la sociedad civil.

La gobernanza colaborativa no se ciñe a las pautas de lo gubernamental, sino que tiene como bases de sustentación la colaboración, la asociación, la interlocución, la cocreación y la coproducción de políticas desde la sociedad civil hacia el Estado. Implica que el poder estatal debe asumirse en condición de apertura hacia los territorios de la transparencia y el acceso a la información, así como el apego a la rendición de cuentas. La nueva gobernanza en la sociedad contemporánea es la gobernanza colaborativa y, por tanto, es diferente a la gobernanza estatista, centralizada, piramidal y vertical que se caracteriza por el desempeño del poder estatal alejado de convocatorias públicas, formas democráticas de colaboración; de redes sociales autoorganizadas, sin apego a la pautas que de la heterarquía, distante de estructuras organizacionales transversales y de los procesos de descentralización política y administrativa para evitar la concentración del poder improductivo.

El objetivo del presente trabajo consiste en analizar y explicar al Estado y la Administración pública en ámbitos de la gobernanza colaborativa, dado que acredita la existencia de formas policéntricas de poder, en las cuales tanto el ejercicio como los procesos de gobernar, responden a condiciones objetivas de vida que acreditan nuevos desarrollos sobre la base de aperturas, intercambios, colaboración, coordinación y corresponsabilidad, que destacan cómo en la indeterminación del espacio público emergen actores y procesos que obligan a modificar los formatos

centralizados y gubernamentales para imbuirlos de vitalidad funcional y operativa. Asimismo, se destaca que en la trayectoria del gobierno hacia la gobernanza, la Administración pública ortodoxa se desenvuelve en los ambientes más interactivos e interdependientes que sustentan los valores democráticos y por ese motivo, debe entenderse como la Administración de lo público. Esto implica que la Administración de lo público debe entenderse más allá de las oficinas burocráticas y ser más interactiva con los actores de la sociedad civil.

Para fines de exposición las secciones que integran el presente trabajo son: 1) Contexto; 2) Gobierno abierto; 3) Políticas colaborativas; 4) Sentido de las redes sociales; 5) Del hermetismo a la publicidad, y 6) Conclusiones.

**Contexto**

El fulgor del Estado moderno tiene su origen en que se erige en la organización política de la sociedad. Con el derecho a la dominación logra que los poderes de la sociedad estén bajo su control, regulados por las diversas jurisdicciones que lo integran. Al imponerse a los poderes no estatales consigue que la tarea de gobernar sea más autónoma para garantizar el interés público. Los poderes del Estado se ramifican en diversos órganos, responsabilidades y líneas de mando y titulares de los cargos burocráticos, hasta construir un sistema de dirección pública que es la base de la legalidad y legitimidad. Su incursión por la sociedad y la economía se acredita con una diversidad de instrumentos de gobierno, dados entre otros, por la regulación, la administración tributaria, el manejo de los servicios públicos, la procuración de justicia, el control de la gobernación, la conducción de las relaciones exteriores, la aplicación de políticas diferenciadas en su vida interior, la impartición de la justicia, el juego político en los parlamentos, son piezas clave para concretar la tarea de gobernar.

Su presencia en la vida pública es fruto de decisiones y acciones que se aplican con base en la legalidad para incentivar el desarrollo productivo y social. En esa medida su radio de acción se expande hasta configurar un sistema de gestión orientado a cumplir las metas colectivas. Con órganos y acciones de gobierno, el Estado consigue que su autoridad se amplíe hasta los sitios más distantes en la sociedad. Su efectividad deriva del modo en que dirige y administra la vida colectiva, situación que le confiere la ventaja de ocupar el territorio con funciones administrativas, fiscales, económicas, políticas, sociales y públicas que sustentan el

engranaje de su funcionalidad como el poder superior en la sociedad. En este caso, el Estado moderno se caracteriza por refrendar de manera eficiente su potestad imperativa. Genera de esta manera los procesos de gobierno para lograr su aceptación imperativa sea por consenso o coerción para hacer cumplir las normas formales que le corresponde garantizar, con base en la libertad e igualdad de las personas.

Mediante los procesos de gobierno, el Estado materializa la superioridad de su fuerza, la cual utiliza con apego en la idea de cálculo, racionalidad y efectividad. Su fuerza se racionaliza y equilibra con medios consecuentes que invoca para hacer cumplir las políticas públicas. El Estado se nutre de la prosperidad de la sociedad y el desempeño productivo de la economía. Si la vida en la sociedad no es productiva, se retrasa la formación de capital y el Estado carece de los recursos públicos necesarios para cumplir con las tareas públicas que asume por mandato constitucional y legal. En la medida que la sociedad vive mejor, acredita que la Administración pública cumple los objetivos y metas que se deciden de manera colectiva. Si la economía tiene rendimientos crecientes, significa que los medios de gobierno se utilizan con sapiencia y efectividad. Significa que la formación y multiplicación de la riqueza es proceso continuo que suma la producción, el consumo, la distribución y la circulación de los bienes y servicios públicos, entendidos como puntos torales de la economía de mercado.

En ese sentido, la vida en la sociedad se desenvuelve con índices de progreso y bienestar que se conectan con las políticas públicas –regulatorias y distributivas– que favorecen los ambientes de un mejor desempeño institucional, a fin de cerrar las asimetrías productivas y sociales. La potestad del Estado implica que la Administración pública no sólo se identifica con los fines colectivos que encara, sino que los concreta mediante planes, programas y políticas combinados de manera distinta para dar lugar al ejercicio del gobierno.

La potestad del Estado se relaciona con los medios de gobierno y éstos, aplicados por la Administración pública, dan como resultado que la sociedad y la economía potencien su desarrollo y efectividad. “La autoridad pública sólo existe por sus acciones. La administración pública mediante sus funcionarios y servidores públicos, actúa. Por su parte los funcionarios y servidores públicos intervienen por medio en la sociedad que los elige (por lo menos en las sociedades democráticas), pues se ven en la imperiosa necesidad de decidir cómo actuar frente a la realidad social” (Peña, 2016: 30).

Por consiguiente, las políticas públicas, entendidas como estrategias de gobierno, son el instrumento a través del cual la sociedad y la economía desarrollan los procesos que conllevan a generar las condiciones materiales a fin de lograr el desarrollo de la esfera privada y la pública. Eso significa que la acción del Estado se localiza en la materialidad del gobierno y de modo particular en la Administración pública. "Así, la política pública fue evolucionado como concepto hasta convertirse en un instrumento particular de toda la actividad del Estado" (Peña, 2016: 30). Abundando en esa concepción "…la política pública es entendida como un proceso causal de decisiones, acciones u omisiones gubernamentales, en la medida de sus facultades y con la posibilidad de participación de los particulares para corregir, modificar o prevenir una situación considerada problemática por medio del uso de recursos jurídicos, presupuestarios y humanos" (Peña, 2016: 31).

No obstante, en el tiempo actual las condiciones de vida de los Estados se han transformado. Su actividad, políticas y programas se enlazan con las tendencias de la gobernanza colaborativa, motivo por el cual es importante subrayar no al gobierno que lo caracteriza, sino puntualizar el modo en que lo ejerce. Después de la lección aprendida con la crisis del estatismo dada por el quebranto de las haciendas públicas, el déficit fiscal y el endeudamiento, las condiciones del mundo apuntan por la senda de que los Estados, sin negar su importancia en la vida colectiva, necesitan el apoyo de la sociedad, los mercados y los agentes productivos para cumplir mejor las tareas públicas. La lógica de la jerarquía no es funcional para un mundo abierto, competitivo e interdependiente "Al mismo tiempo, comprobamos cómo la lógica jerárquica que ha caracterizado siempre el ejercicio del poder, no sirve hoy para entender los procesos de decisión pública, basados cada vez más en lógicas de interdependencia, de capacidad de influencia, de poder relacional, y cada vez menos en estatuto orgánico o en ejercicio de la jerarquía formal" (Subirats, 2012: 10).

En efecto, los Estados no son organizaciones autárquicas, sino que su existencia necesita de formas de colaboración que se gestan en la vida asociada. Se abre de esta manera el capítulo de la gobernanza en la cual se reconoce que hay actores y organizaciones en la sociedad que pueden aportar capacidades, tecnología, recursos, información, estudios, diagnósticos y propuestas que desemboquen en la producción de mejores rendimientos en la vida productiva. Punto central a valorar en este caso, consiste

en no resaltar la valoración de las estructuras administrativas y burocráticas *per se*, sino las decisiones directivas, así como la justificación y la argumentación en relación a los procesos, movimientos y acciones del Estado para focalizar mejor lo que llevan a cabo. "El nuevo proceso de gobernar. El problema se ubica hoy, en la *gobernanza* de los estados sociales. Fue un planteamiento y preciso, por cuanto se centraba en el proceso de gobernar, en sus características y eficacia directiva, y se dejó de lado el planteamiento estructural y frecuente abstracto de las relaciones entre el Estado y el mercado" (Aguilar, 2013: 279-280).

En este caso, en el enfoque de la gobernanza, los Estados centran en las capacidades directivas el punto nodal para dirigir con la sociedad y lograr así el desarrollo mediante la colaboración de actores de la sociedad, a fin de intervenir de modo estratégico en la generación de condiciones y procesos que se encaminan a superar los problemas colectivos, reconociendo la acción organizada de otras capacidades instaladas que requieren mejor conducción pública, "…en el mundo contemporáneo se ha ido formando *una nueva gobernanza pública en modo de interdependencia, interlocución, coordinación, cooperación, coproducción, coautoría, corresponsabilidad entre sector público y sector privado, entre el gobierno y las variadas organizaciones sociales, que según los asuntos de interés de la sociedad toma las formas concretas de asociaciones, partenariados, redes, consorcios, consejos" (*Aguilar, 2019: 34).

En los planteamientos de la gobernanza, el Estado debe asumir más funciones de regulación, coordinación, incentivos y coproducción de política pública, para que mediante decisiones a favor de la inclusión, más grupos organizados de la vida pública participen en los esfuerzos públicos para diluir el atraso, la desigualdad, la injusticia y la marginación. Por consiguiente, las cuestiones de gobierno deben replantearse de modo significativo, con énfasis en los procesos de gobernar. "En cuestiones de gobierno el problema cognoscitivo y práctico *se ha desplazado del sujeto/la institución/ la agencia gobierno hacia el proceso de gobierno, la gobernación, que incluye como sus* componentes esenciales las instituciones públicas, las finanzas públicas, las decisiones de política pública, la administración pública, la comunicación pública y las prácticas políticas de relación del Ejecutivo con los poderes públicos y los sectores ciudadanos, así como incluye los sistemas de información y conocimiento que sustentan la corrección analítica y causal de sus decisiones de gobierno" (Aguilar, 2013: 274-275).

Con la gobernanza se abre la oportunidad para que los procesos de cooperación social se intensifiquen para superar los escollos que retrasan la vida productiva. La gobernanza es una tendencia en el desarrollo de las Administraciones públicas, las cuales deben asumir el compromiso de superar la desigual multiplicando oportunidades y beneficios sociales. Una manera para que la sociedad contemporánea avance en el desarrollo de la gobernanza, consiste en reforzar su carácter emprendedor con el apoyo e incentivos que la autoridad proporcione para que las tareas productivas las cumpla articulando cooperación, coordinación y eficiencia.

La nueva realidad entre los ámbitos privado, social y público tiene que articularse mediante políticas públicas asociadas y colaborativas, dado que reúnen el perfil idóneo para aprovechar capacidades y recursos de modo más efectivo. Las políticas asociadas y colaborativas son la carta de presentación más conspicua de los Estados en momentos que los problemas públicos exigen soluciones colectivas e interactivas, que dan cuenta de otra forma de tratamiento para optar por respuestas que permitan disolver las restricciones sociales. "Las definiciones y soluciones que más importan son aquellas cogeneradas por las partes relevantes afectadas por un problema. Aun si el conocimiento que manejan es imperfecto, *el proceso de creación conjunta* adquiere valor, porque abre la posibilidad de concertar una acción colectiva" (Bourgon, 2010: 27).

Las soluciones colectivas e interactivas indican que el ejercicio del gobierno no debe estancarse en la búsqueda de la racionalidad exhaustiva, sino de la racionalidad limitada. La racionalidad exhaustiva (Lindblom, 1959, 1992) consiste en definir planes detallados de acción que tienen como objetivo asegurar el control sobre los actores, conductas y procesos de política pública, sin considerar desvíos o contratiempos, debido a la confianza que se tiene más en la visión estática, no tanto dinámica de los problemas. La racionalidad limitada, por el contrario, significa el reconocimiento de que la complejidad e incertidumbre de la vida asociada no se rigen por la regularidad axiomática ni por los controles sin restricciones, sino por las contradicciones, el cambio y las transformaciones.

En este sentido, no hay un guion que asegure el cumplimiento de los objetivos sin llevar a cabo la evaluación no sólo de las oportunidades para hacer las cosas, sino también de las restricciones que surgen en el mundo fáctico y que combinan la

secularización de los problemas, las contradicciones, la convivencia de los opuestos y la disponibilidad de los recursos públicos escasos. En este caso es importante valorar las soluciones emergentes, a fin de potenciar la comprensión analítica e interpretativa de los problemas para elegir opciones de respuesta, considerando que los problemas públicos son indeterminados y por consiguiente, no responden en términos de solución a moldes preconcebidos ni formalizados. El modo en que se comprenden los problemas públicos define la opción a elegir y se concrete con la intervención de órganos, autoridades, jurisdicciones, servidores públicos y recursos disponibles, así como el apoyo de la ciencia y la tecnología. Este es el nuevo marco de condiciones en que se desenvuelve la vida de los Estados, con lo cual los ejercicios de gobernanza colaborativa se intensifican para hacer frente a carencias, desigualdades, disrupciones, dolencias, rupturas y los procesos de cambio con apego a la colaboración y corresponsabilidad entre los actores gubernamentales y no gubernamentales. En suma, la gobernanza es el referente para situar el rol del Estado en la sociedad y la economía contemporáneas.

**Gobierno abierto**

El gobierno por discusión, propio de las democracias, es consecuente con el ejercicio del gobierno que encauce de modo fructífero la franja de actores no gubernamentales interesados en las cuestiones públicas. "Hay discusión en toda organización, privada o pública, y en todo sistema político, incluso en una dictadura; pero se encuentra tanto en la base de la política y de la políticas democráticas, que es llamado a la democracia un sistema de gobierno mediante la discusión" (Majone, 1997: 35).

Es importante mencionar desde la visión del Gobierno Abierto (GA), que la categoría Estado no sólo es un categoría formal y jurídica, sino también analítica, comprensiva y explicativa. Es impreciso aludir al Estado sin definir el enfoque que lo justifica para comprender el rol enriquecedor que desempeña en la vida pública en términos de política pública. En este caso, desde el ángulo de la gobernanza colaborativa, uno de los planteamientos más eficaces refiere al GA, por combinar una diversidad de elementos que lo configuran como un tipo de gestión pública incluyente, cooperativa y corresponsable. Los elementos centrales del GA, producto de su arquitectura institucional, son: la transparencia, la participación, la colaboración, la innovación tecnológica y la rendición de cuentas.

Su adopción en los procesos institucionales da cuenta de cómo la vida pública genera prácticas y respuestas orientadas a superar los contratiempos de los espacios civil, social y productivo. Los elementos descritos aluden a cómo el GA es ejemplo conspicuo para concretar la innovación institucional, al articular los elementos que lo definen con base en valores, procesos y resultados a fin de producir una variedad de tratamientos factible, al conjugar con el sentido de funcionalidad que corresponde a las políticas públicas que son parte esencial en el desarrollo de la democracia contemporánea, entendida no sólo como forma de gobierno, sino como un sistema de vida. Las políticas públicas en el gobierno abierto tienen su base en un gobierno de derechos, es decir, de reclamos que se han manifestado en espacios y tiempos diversos, mismos que se han formalizado con normas constitucionales y jurídicas, como es el caso de la transparencia, la publicidad, el derecho de acceso a la información, la rendición de cuentas en sus facetas de control del poder, el principio de responsabilidad, el deber de responder ante terceros, la participación ciudadana con los esquemas de **colaboración.**

La lógica institucional del GA se forma con la savia de la democracia, desde el momento en que ésta se erige en el gobierno de los ciudadanos y con los ciudadanos, es decir, la premisa central en este planteamiento son los ciudadanos, los cuales en el marco de las instituciones públicas, tienen la oportunidad de incorporarse a los procesos de deliberación pública, participando de manera proactiva en la definición y justificación de las políticas públicas. El GA responde al imperativo de producir capacidades institucionales sobre la base de reconocer la importancia de la interacción, la interconectividad, la dinámica de las redes sociales y digitales, así como el reconocimiento de que los problemas y las soluciones públicas, necesitan la cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones.

Los tiempos del *gran gobierno* cada vez más quedan atrás. La existencia de gobiernos avasalladores, intervencionistas y burocratizados no es efectiva para un mundo que exige adaptación, flexibilidad, innovación, productividad y producción de valor público. Los gobiernos omnipotentes y omniscientes no encajan en el mundo de la globalidad y los procesos de democratización. En cambio, son funcionales los gobiernos que optan la innovación y la transformación. La aportación del GA a la democracia se localiza en el modo de gobernar, es decir, en los procesos de dirección, consenso y coproducción de política pública, dado que

generan las pautas que incentivan a los ciudadanos a participar proactivamente en las estrategias factibles que han de diluir males sociales como la exclusión social, la inseguridad pública, la opacidad, la verticalidad de las decisiones, la discriminación, la marginación y la desigualdad de condiciones de vida que frenan el desarrollo con sustentabilidad. El modo de gobernar es el *focus* del GA, entendido como un sistema de gestión orientado a dirigir por consenso, discutir por método, deliberar como premisa y solucionar problemas colectivos de manera cocreativa. Es un sistema que incentiva la participación de las organizaciones ciudadanas en la definición y solución de los problemas de política pública e incluye voces, posturas, reflexiones y propuestas teniendo como base que sin los ciudadanos la atención de la vida colectiva es incompleta.

El modo de gobernar del GA es consecuente con la gobernanza colaborativa. En este caso, las relaciones cocreativas son el punto básico para generar la sinergia necesaria para elaborar diagnósticos y recomendaciones en materia de política pública. El sentido del GA es producir capacidades de cocreación, lo cual implica que su perfil es asociativo, cooperativo, corresponsable y de coproducción de políticas públicas. Esto implica que no debe privilegiarse la dirección unitaria del gobierno hacia los ciudadanos, sino tomar conciencia de que "No debe darse solamente en una dirección desde el gobierno hacia los ciudadanos, sino también debe tener en cuenta las demandas sociales, escuchar a la ciudadanía para ir cambiando a medida que esta le exige más transparencia. Es decir, para que haya verdaderamente una apertura es necesario que primero los ciudadanos se pronuncien, es decir, participen en los asuntos públicos". (Pallarés, 2019: 87).

El sentido del gobierno abierto es la ampliación de respuestas innovadoras para dar lugar a una gestión pública más interactiva e interdependiente. Su *modus operandi* se caracteriza por el modo de incluir a los ciudadanos en el ámbito de la exposición, definición y sustentación de las estrategias a seguir, tomando en cuenta sus iniciativas con base en la deliberación y solución de los problemas colectivos. Al incorporar a los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad en la discusión, el análisis, la comprensión y la argumentación de los temas públicos, se estimula la producción de ideas de manera diversificada, a efecto de alimentar la discusión relacionada con las políticas públicas, mediante contactos directos con los ciudadanos "Cabe recordar que la noción *open government* pretende crear espacios de contacto directo con las ciudadanía y plataformas para que

el debate informado y el trabajo en común. Intenta ofrecer datos públicos de primera mano –open data– sin transformarlos para que, en teoría, sea la sociedad las que saque sus conclusiones" (Pallarés, 2019: 96).

Se avanza de ese modo en la producción de soluciones innovadoras que tienen como ventaja, otras formas para valorar, categorizar y superar las dificultades de la vida asociada. Las soluciones innovadoras son fruto de mejores relaciones de colaboración, y de este modo se avanza con mayor eficacia hacia prácticas que estimulan los procesos de cocreación. Se configura de esa manera la categoría inteligencia colectiva que refiere a la esfera de lo público, en la cual se localizan las personas y organizaciones que pueden hacer aportaciones a la agenda de los temas de interés común. La inteligencia colectiva implica que hay aportaciones que no se ciñen al mundo de lo gubernamental, sino que por su naturaleza cívica, son portadoras de elecciones, opciones y decisiones que merecen tomarse en cuenta para ventaja de la vida colectica.

La inteligencia colectiva es generadora de iniciativas y aportaciones que abren horizontes para otros desarrollos, es decir, para nuevas formas de concebir, comprender y justificar las dolencias sociales consideradas en las estrategias que corresponden a la óptica del gobierno abierto "Para enfrentar problemas de complejidad y de incertidumbre, los gobiernos necesitan mejorar su capacidad para aprovechar la *inteligencia colectiva* de la sociedad que permita extraer el conocimiento y el significado de los patrones y de las tendencias emergentes en el sistema social. Los ciudadanos y otros actores tienen invaluable información y perspectivas diversas que pueden proporcionar previsibilidad, dar forma a las decisiones e idear soluciones innovadoras" (Bourgon, 2010: 26-30).

Cuando las organizaciones gubernamentales se conectan con las organizaciones ciudadanas se propicia la oportunidad para que el conocimiento útil y productivo sea compartido, intercambiado, aprovechado y utilizado en la resolución de los problemas comunes. Este ejercicio tiene utilidad colectiva, lo cual indica que los gobiernos de puertas cerradas limitan su capacidad de respuesta al no procesar la interacción e interdependencia que caracterizan a los problemas colectivos. Las puertas cerradas son propias de gobiernos anclados en la centralidad y el autoritarismo. Tienen como mirador único las pirámides administrativas y políticas distantes de la pluralidad, así como de la diversidad que incentiva la vida democrática. Las puertas cerradas son prueba de que los

procesos de gobernar incluyen más a los políticos que se adhieren a esa forma de hacer las cosas y que no están dispuestos a entender y comprender los nuevos tiempos de la democracia, dados por la discusión amplia y productiva sobre las vicisitudes de la vida cotidiana.

Por tanto, el conocimiento colectivo que producen los GA son insumos más confiables para orientarlos hacia la acción y el logro de resultados eficaces, evitando la opacidad, la desconfianza y la secrecía. Uno de los atributos del GA es producir conocimiento con innovación y aprovecharlo para mejorar la acción de las instituciones públicas, fortaleciendo la relación cercana con los ciudadanos "El conocimiento –y sólo el conocimiento– puede traducir el torrente de inteligencia disponible y no procesada en "consejos útiles, relevantes, informados, independientes, acreditados y oportunos. El conocimiento es esencial para traducir información para la acción" (Simone, 2017: 159).

El conocimiento con evidencia es lo que necesita el GA para mejorar la toma de las decisiones y la calidad de las políticas públicas. No es práctico utilizar volúmenes amplios de información, sino datos específicos que refieren a la definición de elementos de causalidad que caracterizan a las políticas públicas mediante la participación ciudadana (en red), aprovechando las ventajas digitales. Es importante, en consecuencia, puntualizar que "Las TIC afectan la participación ciudadana potenciando su dimensión más emancipada y política. Hemos mostrado como las nuevas herramientas tecnopolíticas refuerzan especialmente las acciones desarrolladas "en red" (Prieto-Martín y Ramírez Alhujas, 2014: 74).

Además, es importante especificar el conocimiento con evidencia para que sea más confiable al GA, para que fundamente valoraciones sobre elecciones y opciones al diseñar la solución de los problemas públicos. El conocimiento orientado a lo específico permite ingresar al detalle de las situaciones problemáticas que enfrentan los gobiernos, así como a la dinámica de las "tuercas y tornillos que se pueden emplear para explicar complejos fenómenos sociales" (Elster, 1996: 13) que dan vida a los procesos que explican la conducta y las estrategias que se aplican en la sociedad mediante las políticas públicas.

Una forma de organizar el examen de los problemas colectivos desde el mirador del GA es mediante la categoría mecanismos, entendida como "… patrones causales de aparición frecuente y fácil de reconocer que se ponen en funcionamiento en condiciones generalmente desconocidas o con consecuencias indeterminadas"

(Elster, 2010: 52). Esto significa que los problemas sin destacar los mecanismos que los ocasionan son parte de elementos estáticos, es decir, de lo que no sucede. Mientras que en la visión de los mecanismos se alude a la dinámica de los problemas para situar mejor su realidad factual a partir de procesos y acciones puntuales. "La estática, el físico lo sabe, es sólo una abstracción de la dinámica; es, en cierta forma, la teoría de cómo y por qué bajo ciertas circunstancias no ocurre nada, es decir, por qué no tiene lugar un cambio; y esto lo explica por una equivalencia de fuerzas contrapuestas. Por tanto, sólo la dinámica puede darnos verdaderas leyes universales válidas de la mecánica, porque la Naturaleza es proceso: se mueve, cambia, se desarrolla; aunque a veces sólo lentamente, de tal forma que algunos desarrollos quizá sea difícil de observar" (Popper, 2008: 54).

**Políticas colaborativas**

En el gobierno abierto las políticas colaborativas son herramienta para concretar ventajas, valorando costos y beneficios. Su ventaja consiste en que articulan la presencia de las organizaciones de la sociedad civil, al armonizar ideas, modelos, proyectos y estrategias orientadas a la acción. Su finalidad se relaciona con el modo de hacer las cosas, es decir, con el modo en que se elaboran e implementan para responder a circunstancias problemáticas que alteran la cotidianidad de la sociedad civil. Una ventaja de las políticas colaborativas es que dan paso a la inclusión y aportación de la sociedad hacia el gobierno con alternativas y opciones que deben considerarse en medio de la urdimbre de intereses que presionan a las políticas públicas. En este caso, la colaboración de la sociedad y el gobierno marca la pauta para que el ejercicio del propio gobierno se desenvuelva por los territorios que propician la suma de actores a favor de los asuntos públicos. Las políticas colaborativas destacan que lo privado y lo público se enlazan para generar formas directas no sólo de acercamiento y coordinación, sino de cooperación necesarias para superar las dificultades sociales. Las políticas colaborativas son estrategias que permiten la construcción de puentes de entendimiento y cooperación para evitar que las instituciones de gobierno sean rebasadas por los factores problemáticos de la sociedad y la economía. Las políticas colaborativas son producto de metodologías que las diseñan e implementan en la vida productiva que necesita incentivos y apoyos para cumplir con los fines públicos. Esto implica que su núcleo se localiza en la disposición de los actores para interactuar en

conjunto ante calamidades, vulnerabilidades y nuevas oportunidades de desarrollo que necesitan de la concreción de los programas que se encaminan a dar tratamiento a lo específico de los problemas públicos. La disposición para actuar colaborativamente es condición para que la agenda de compromisos sea apoyada con mejores métodos de respuesta. La disposición a colaborar es parte de las políticas que se confeccionan con base en el espíritu cívico que evita distancias entre la sociedad y las autoridades constituidas.

Las políticas colaborativas adquieren la forma de relaciones constructivas que se han de forjar de manera sistemática. Las relaciones constructivas son requisito para generar opciones de desarrollo no convencional, sino fincado en la innovación y la visión diferente al repertorio de políticas públicas regidas más por la rutina. Conviene destacar que con el paso del tiempo las organizaciones de gobierno tienden más a la rutina y conservación, sin modificar los patrones de respuesta.

Con las políticas colaborativas es factible producir capacidades diferentes para que la focalización de los problemas sea objeto de recreación, es decir, de plantear de otro modo cómo hacer las cosas, lo cual incluye la lectura, definición e interpretación de las necesidades públicas que brotan con la insuficiencia de la vida privada, la cual, al tomar la calle, origina las cuestiones sociales. Esto implica que las políticas colaborativas tienen como epicentro tres dinámicas a saber: "transparencia, participación y colaboración" (Ramírez y Serna, 2016: 77-78).

Las políticas públicas colaborativas, tienen un enfoque distinto a los procedimientos y reglas burocráticas en cuanto a su concepción y formas de solución que deben aplicarse. La importancia del GA en este caso, significa que en la medida que los ciudadanos participan colaborativamente para erradicar los desafíos en la sociedad, se avanza en el impulso a las políticas colaborativas, entendidas como estrategias de operación que se encaminan para asumir las soluciones innovadoras. Desde la perspectiva de la gobernanza, las políticas colaborativas se enlazan con la "… propuesta de un Estado abierto, innovador (o *lean)*, que pone por delante la necesidad de la gestión colaborativa con el entorno, ligada a conceptos como transparencia, innovación o inteligencia colaborativa, que se apoya en una filosofía abierta en la que el ciudadano adopta un rol de coproductor" (Criado y Villodre, 2016: 101).

Por otra parte, las políticas colaborativas focalizan que "Las nuevas tecnologías de carácter social generan necesidades

en la ciudadanía y las organizaciones hacia nuevas formas de participación democrática, de eficacia y eficiencia en la gestión de lo público, de formación, horizontalidad en la adquisición y trabajo con los recursos de los funcionarios públicos y de aprovechamiento de la inteligencia colectiva" (Criado y Villodre: 2016: 98).

Con las políticas colaborativas, el GA tiene un margen de respuesta en términos de mayor eficacia. Desde del momento que convoca, incentiva e impulsa los esquemas de colaboración, se abre la oportunidad para que el caudal de ciudadanos y organizaciones sean el venero para hacer las cosas y eso incluye que, sin los ciudadanos en el tratamiento directo de los asuntos públicos, los gobiernos limitan las posibilidades de desarrollo. Las políticas colaborativas pueden tener como asidero el comportamiento de las redes sociales y digitales para aumentar los procesos de comunicación, intercambio y cooperación entre los actores del gobierno. En estas condiciones, las políticas colaborativas tienen la ventaja de sumar, aceptar y convocar a la participación de los diversos sectores que pueden aportar ideas y recomendaciones para elaborar y aplicar estrategias de política pública.

En otro sentido, las políticas colaborativas implican para la Administración pública un cambio sustancial en su forma de comunicación con la sociedad y los ciudadanos. La centralidad, la disciplina, la jerarquía y la verticalidad de la Administración pública que responden a su naturaleza burocrática y no es la única opción para responder a los cambios democráticos en la vida contemporánea. Esto significa que en su rediseño para que sea funcional en la sociedad posindustrial, deben reconvertirse por la senda de la colaboración, la coordinación y la cooperación para que sea abierta y sensible hacia la vida ciudadana, lo cual implica que "La buena Administración Pública tiene mucho que ver con la adecuada preparación de las personas que dirigen en los organismos públicos. Deben tener mentalidad abierta, metodología del entendimiento y sensibilidad social. Deben trabajar sobre la realidad, utilizar la razón y contemplar los problemas colectivos desde perspectivas de equilibrio para ser capaces de entender dichos problemas y contemplar la pluralidad de enfoques y dimensiones que encierran situando en el centro al ser humano y sus derechos inviolables… por eso, la determinación de los objetivos de las políticas públicas no puede hacerse realmente sino es desde la participación ciudadana" (Rodríguez-Arana, 2013: 15 y 27).

La transición de la administración burocrática a la administración de la red, implica que la propia Administración pública no sólo tiene exigencia ante ciudadanos presenciales organizados y activos, sino que también debe considerar las exigencias de la ciudadanía en red, a fin de establecer formas digitales de comunicación que no evaporen los diálogos, los conversatorios, así como los procesos deliberativos "La Administración debe ser proactiva, escuchar de qué conversa la gente, qué opina de lo que hacen las instituciones, qué necesita… y adelantarnos en la medida de lo posible a sus demandas de modo…empático. Responder a todas las consultas, estar en medio de la comunicación, buscar respuestas colectivas y todo esto sin ser intrusivo, con honestidad, recuperando los valores más básicos de la sociabilidad" (Graells y Ramilo, 2013: 51).

Una forma de capitalizar la energía cívica de la sociedad encaminada a formar parte de la agenda de problemas colectivos, consiste en que la Administración pública multiplique con políticas colaborativas la presencia de grupos ciudadanos. En este caso, la fuerza de la colaboración es imperativo a considerar en el desarrollo de la Administración pública contemporánea y es, a la vez, un medio para acendrar su carácter proactivo ante una vida pública más exigente, vigilante y cooperativa.

La fuerza de las redes sociales es imperativo para que la Administración pública no sea entendida únicamente en el interior de las oficinas burocráticas "Estar donde está la ciudadanía, realizar una escucha activa de sus opiniones, sobre las actuaciones públicas y conversar con ella pueden ser algunas de las razones más importantes para que una Administración pública decida estar presente en las redes sociales. Estos espacios virtuales, cada día más utilizados, tienen unas formas de comunicación horizontales a diferencia de los entornos jerarquizados de las organizaciones públicas y, por ello, es importante conocer el lenguaje y las formas de interacción de estos nuevos canales de comunicación para poder llegar a la ciudadanía" (Graells y Ramilo, 2013: 36-37).

Una forma de estimular la comunicación con la ciudadanía por medios digitales son las plataformas del trabajo colaborativo que nutren el contenido de las políticas públicas "Entre las plataformas de trabajo colaborativo más destacadas se encuentran Google Apps, accesible desde Internet con cualquier navegador; Microsoft Office 365 o Zimbra desarrollada con software libre. Estas plataformas ofrecen soluciones tecnológicas para las necesidades más comunes y habituales de nuestro trabajo diario (correo electrónico, agenda

de contactos, calendario, gestor de tareas, chat, almacenamiento de documentación en la nube, publicación de contenido, redacción de documentos y hojas de cálculo" (Euskadlnnova, 2010, citado por Graells y Ramilo, 2013: 40-41).

Por tanto, la Administración pública no puede ni debe aislarse de las redes sociales. "El uso de las redes sociales provoca cambios en nuestras esferas personal, social y profesional. Centrándonos en el ámbito profesional, el actual escenario de gran conectividad entre personas y la gestión de la información generada favorece que se avance hacia formas de inteligencia colectiva que están cambiando las organizaciones. Las redes nos ofrecen, pues, un excelente escenario hacia la mejora y la innovación en cualquier ámbito (Graells y Ramilo, 2013: 54).

Es destacar que las administraciones públicas han ingresado a cambios importantes que impactan la vida profesional de quienes trabajan en su seno "La parte profesional más importante de las administraciones públicas debe estar articulada en un ámbito transversal dedicado a la obtención y gestión de la inteligencia orientada a la innovación social, a la regulación y el control de las redes de gobernanza. Las administraciones públicas del futuro deben configurarse como unas redes *think tanks in house* interconectadas y cooperativas" (Ramio, 2017: 156).

Un aspecto a destacar es el rol que juega la inteligencia institucional en los procesos de gobernar "…utilizar los instrumentos que permiten una mayor inteligencia institucional: desde la contabilidad analítica, hasta el *Data warehouse* (almacén de datos), el *open data* (filosofía y práctica que persigue que determinados datos estén disponibles de forma libre a todo el mundo, sin restricciones de *copyright*, patentes u otros mecanismos de control) y el *big data* (los datos abiertos están centrados en material no documental como información geográfica, datos médicos, biodiversidad, etc.)" (Ramio, 2017: 157,158 y 159).

En lo que concierne a los *big data* "…sería necesario atenderlo a niveles de entorno presidencial, por ejemplo, los gabinetes potentes presidenciales deben poseer información política y social sobre los debates, iniciativas, y elementos de interés que se generan en la sociedad para poder detectar problemas de futuro y anticipar políticas públicas" (Ramio, 2017: 160).

**Sentido de las redes sociales**

Una consecuencia de la redistribución del poder en la sociedad contemporánea a causa de la globalidad, es el auge de los espacios locales que consiste en la existencia de relaciones horizontales. Las pirámides administrativas y burocráticas tienen ahora más contrapesos que indican que su modo de operación no se da en el vacío, sino en el marco de otros núcleos de poder que tienen su origen en los procesos de diferenciación social y política. Las redes se forman como elementos disruptivos que, organizados, demandan un espacio en la gestión de los asuntos públicos. En la medida que los Estados pierden el monopolio de los asuntos públicos, aumenta el universo de las redes sociales, dado que no tuvieron en los tiempos de la centralización exhaustiva, la oportunidad de intervenir en los procesos de las políticas públicas desde la óptica de la acción pública "…gobernar es conducir la acción colectiva, y para ello se requiere la construcción de una acción pública, la cual no se reduce a las acción de los gobiernos. De hecho, desde la perspectiva de la acción pública se puede entender al Estado y la sociedad civil no como una dicotomía, sino como un continuo" (Cabrero, 2005: 19).

Las redes son respuesta al poder vertical del Estado. Son una forma de defensa para generar oportunidades de acción en la esfera pública y producen su propio espacio de respuesta con base en sinergias articuladas "Ante una realidad en la que el Estado se fragmenta en compartimentos diferenciados y en la que una diversidad de actores aparece en escena, el análisis de redes de políticas…más allá de sus limitaciones se convierte en un concepto de gran utilidad" (Cabrero, 2005: 27).

En este caso, los Estados tienen ante sí, una variedad de actores que se expanden a lo largo y ancho de la sociedad civil, con la bandera de que también son agrupaciones con interés para intervenir en la solución colaborativa de los problemas públicos. Las redes se han convertido en estructuras con identidad, compromiso y dinámica para tener presencia interactiva en el abordaje y procesamiento de los problemas compartidos con visión horizontal "…la articulación horizontal… implica que ninguna entidad está por encima del resto de la red… El estudio de las redes ha permitido, así, comprender el rol que la estructura de las interacciones juega en dicha influencia" (Ramírez de la Cruz, 2016: 47).

Las redes son energía activa que generan su propia organización, distantes de la tutela que otrora el Estado tenía y

ejercía sobre los grupos sociales. Generan ámbitos de autonomía, autoorganización y autogestión entendidas como organizaciones que presionan de abajo hacia arriba para fortalecer su modo de acción. Diferenciadas del poder estatal y valoradas como actores de la sociedad civil, las redes amplían la esfera de la vida pública, aportan ideas, proyectos y sistemas de cooperación que se ramifican en la estructura básica de la sociedad. Los mecanismos de comportamiento que desarrollan las caracterizan por su iniciativa, propuestas y formas de cooperación que les permite tener una base de apoyo para acentuar su presencia en la vida colectiva. Son ejemplo de cómo el poder de abajo hacia arriba crece sin más límite que la inventiva y las formas de organización social. Son ejemplo de cómo su *modus operandi* se desarrolla sobre la base de la cooperación intersubjetiva y los vínculos sociales, que dan como resultado formas de gestión con perfil propio.

La dinámica de las redes sociales consiste en los procesos de comportamiento que asumen para defender los espacios, y ganar sitios en el espacio público y dar a conocer su ideario, causas, demandas y planteamientos que son de su interés. El lugar que tienen en la vida colectiva obliga a que los procesos de gobernar no soslayen su presencia en las estructuras colectivas. Desde el momento en que no todo es jerarquía, las redes son actores que actúan no sólo en la sociedad civil, sino en la esfera del poder, privilegiando las relaciones de interdependencia y colaboración en temas de política pública.

Los valores, intereses y elecciones que asumen construyen la acción colectiva. Esto significa que el poder en su visión dinámica, las acredita como formas de interacción que dan lugar a relaciones indeterminadas y que son la base de su fuerza, es decir, las redes no son movimientos deterministas ni historicistas, sino un medio para hacer frente a carencias, vulnerabilidades y dolencias, originado por la falta de apoyos y sistemas de seguridad social, así como oportunidades de protección institucional. Las redes son ejemplo de capital social, el cual se forma con incentivos como la confianza y la solidaridad para remontar zonas de exclusión, grupos excluidos de las instituciones encargadas de la seguridad social "En el estudio de la acción pública es importante un análisis sobre la cooperación y confianza que existente entre los actores sociales… elemento que será importante entender tanto la cualidad endógena de la acción pública como la dinámica misma de articulación de actores…la particularidad del capital social es que se transmite mediante mecanismos culturales como la tradición y los hábitos

históricamente adquiridos por el conglomerado social en cuestión" (Cabrero, 2006: 47).

La participación de las redes en la vida colectiva no es convencional, sino disruptiva, es decir, no responden a planes ni rutas de acción previsibles que caracterizan más a los organismos del Estado, ya que con su estilo de gestión atienden carencias propias sin la autorización del poder político. Tampoco se ciñen al esquema de relaciones bilaterales, sino que su carácter heterónomo son testimonio de cómo su dinámica horizontal, así como los procesos de autoridad que las configuran, son fruto de liderazgos informales. La vitalidad de las redes es horizontal, interactiva, cooperativa y autogestionaria. Se apoyan en relaciones de cooperación y confianza para dar lugar a formas de interacción e interrelación. Las redes son una forma de entender a la sociedad organizada fuera de los cánones del poder estatal "La idea de red sugiere la manera en la cual una variedad de actores situados en un laberinto de organizaciones públicas y privadas con interés en una política en particular se conectan unos con otros. Los actores en la red intercambian ideas, recursos y negocian posibles soluciones a problemas públicos" (Zurbriggen, 2011: 185).

Las redes se entienden como un sistema de comunidades cívicas, comprometidas con la erradicación de los problemas que afectan a grupos vulnerables y por tanto, luchan para diseñar opciones de solución en la vida pública para que no sean desplazados por otras formas de organización social. Tienen además, la ventaja de compartir conocimientos, preferencias, elecciones y decisiones. Son, por tanto, ejemplo de energía organizada que se forma más allá de los formalismos vinculados a las reglas de la vida social, administrativa y burocrática. Dan lugar a relaciones de colaboración en lugar de vínculos jerárquicos. Esto significa que su fortaleza es solidaria y de ese modo forman el universo que caracteriza las relaciones informales que son la riqueza de su modo de actuar.

La riqueza de las redes consiste en que los vínculos de sustentabilidad que las caracterizan, tienen como punto de referencia la dependencia mutua, dado que se sitúan en la lógica de la gobernanza. "El desarrollo del concepto de redes de políticas trata de dar cuenta de las diversas modalidades de intermediación de intereses entre actores públicos y privados en la elaboración y puesta en marcha de las políticas públicas, mientras que la escuela de la gobernanza centra el debate en las transformaciones de las instituciones administrativas del Estado, presentándola

como un nuevo modo de gestión de lo asuntos públicos opuestos al jerárquico y al del mercado" (Zurbrigeen, 2011: 183).

La acción organizada de las redes es fruto de acuerdos, compromisos, interacciones y estrategias que se convienen, hasta formar el consenso que las legitima. Esta modalidad de su acción rebasa el tratamiento ortodoxo de las reglas burocráticas, dado que el diseño de éstas, se basa en lo formal, lo abstracto y lo procedimental, que no siempre institucionaliza la variedad de acciones que llevan a cabo y, por tanto, no encajan en las rutinas del poder público. El impacto de las redes sociales en el Estado y la Administración pública es asunto de primer orden. Implica para ambos el imperativo para rediseñar su estructura y funcionamiento para responder a las exigencias sociales y políticas contemporáneas.

La dinámica de la redes debe institucionalizarse en la Administración pública para mejorar la funcionalidad al Estado, estableciendo patrones de desempeño relacionados con sinergias interinstitucionales, interorganizacionales y transversales. Este tipo de redes son formas de respuesta a las nuevas complejidades que se desarrollan en el espacio público. Aluden a respuestas innovadoras, debido a la existencia de ambientes diversificados, diferenciados y plurales, lo cual potencia la complejidad de la vida cotidiana en la esfera de lo social y lo público. "Por otra parte, un agregado sustancial de la literatura sobre redes ha examinado redes integradas por actores cuya heterogeneidad o diferencias se destacan como una característica básica del análisis. Por ejemplo, en las entidades gubernamentales de diferentes niveles en un sistema federal, o entre organizaciones públicas o privadas y no gubernamentales" (Ramírez de la Cruz, 2016: 33).

El siglo XXI se caracteriza por la emergencia de grupos, problemas y desafíos que exigen soluciones innovadoras, es decir, soluciones diferentes para abordar problemas viejos y nuevos. En este caso, las redes sociales son un espacio de poder, interacción, interrelación, interdependencia y gestión que no puede absorber la Administración pública con agendas y procesos concebidos desde las alturas del poder. Debe, en consecuencia, reformarse para que su apertura e interacción con los públicos de la sociedad sea más eficaz. Es necesario que su capacidad de respuesta tenga como referente la gestión de redes en ambientes plurales y diversos, y que los medios de acción que se utilizan en la tarea de gobernar favorezcan una lectura causal de los problemas y las soluciones a institucionalizar con el auxilio de mejores ejercicios de análisis

e interpretación que justifiquen con elementos más efectivos el sentido de las redes, su organización, funcionamiento, exigencias y sus métodos de colaboración con temas de política pública.

Las redes por su versatilidad inteorganizacional son un reto para la gestión de la Administración pública, porque refieren a procesos de gobierno que enfrentan contextos, actores, procesos, movimientos y presiones interrelacionadas que reflejan el desempeño multifuncional de las agencias, órganos, ministerios y secretarías de Estado.

Un ángulo a considerar en este sentido, es que las redes no son rivales ni adversas al Estado y la Administración pública. Pueden sumar su capacidad y recursos a los procesos de políticas públicas, incluso ser proactivas en su diseño e implementación. Si lo público no es monopolio del Estado significa que las redes tienen un lugar en el espacio de lo público. Los problemas que afectan a personas y grupos necesitan una mejor comprensión de situaciones conflictivas o vulnerables que viven los sectores desfavorecidos que habitan la sociedad civil. En este caso, los sistemas de inteligencia y respuesta estatal deben ser más efectivos en materia de decisiones, procesos de cálculo, fundamentación de políticas públicas y valoración más fina de las oportunidades e inconvenientes al momento de decidir sobre opciones de política pública.

En consecuencia, las redes llegan a manifestar interés por participar de manera activa en la atención y el procesamiento de los problemas colectivos, sin necesidad de confrontarse con la jerarquía del gobierno "…quizá lo mejor sea definir la autoorganización de las redes de la gobernanza de manera amplia, sin presuponer que la única forma de autonomía deseable sea la capacidad de oponerse efectivamente a las intervenciones jerárquicas del gobierno" (Porras, 2016: 69).

Desde el momento en que las redes son entendidas como actores organizados en la sociedad civil, pueden ser convocadas para escuchar sus planteamientos y demandas. Debe iniciarse con los mismos procesos de diálogo, interlocución, deliberación y argumentación para conocer su postura y propuestas a favor de los problemas que perjudican a las personas y grupos. Su valor intelectual puede aprovecharse desde la Administración pública, articulando procesos de comunicación para mejorar la solución de los problemas seculares con políticas mejor concebidas e implementadas, "La acción pública, entendida como la interacción entre actores públicos y no públicos, toma importancia en la administración pública y en consecuencia, en el análisis de política pública" (Mariñez, 2009: 80).

En la lógica de la gobernanza colaborativa, las redes son sistemas de poder que racionalizan los procesos de solidaridad, confianza, protección y desarrollo de grupos que se conectan con la Administración pública de modo activo y dinámico. Forman además, capacidades organizadas para encauzar el manejo de los asuntos públicos, contribuyendo al logro de los objetivos y metas de política. Los tiempos de las sociedades abiertas no son propicios para que las soluciones de las políticas públicas únicamente sean un asunto del Estado, sino que deben participar de manera colaborativa actores sociales para nutrir los procesos de gobernar. "Si partimos que el gobierno ya no se constituye en el centro de las decisiones públicas, debemos asumir entonces que éste debe proveer las condiciones para que los diferentes actores logren constituirse en redes de políticas –base de la gobernanza– cuya funcionalidad y legitimidad van a depender de la capacidad para afrontar nuevas temáticas y satisfacer nuevas expectativas y de la profundización democrática en clave ciudadana y participativa, respectivamente" (Mariñez, 2010: 85).

Este hecho es importante destacarlo, dado que la dimensión pública de las políticas también se nutre con la acción organizada de las redes sociales. El valor agregado que incorporan a las políticas y la Administración pública es una veta a destacar porque indica que el desarrollo de la vida pública debe lograrse con mejor acción pública.

En esta línea, la Administración pública, del Poder Ejecutivo, se transforma en la Administración de lo público. De este modo se amplía su radio de acción hacia formas de convivencia plural y diversa que demandan con apego a la libertad e igualdad, la reducción de las asimetrías sociales. La Administración de lo público debe entenderse como un sistema de organización y gestión de carácter innovador, proactivo y ambidiestro e inscrito en el marco de capacidades que respondan a la gobernanza social e inteligente, significa que "Las nuevas organizaciones públicas deben ser ambidiestras en el sentido que por una parte tengan las capacidad de gestionar con solvencia el día a día de la gestión institucional y, por otra parte, posean la capacidad de estar atentas a los cambios de entorno y anticipar escenarios de futuro y estrategias para poder abordarlos de manera proactiva e innovadora" (Ramio, 2021: 108).

La Administración de lo público es otra forma de situar las transformaciones de la Administración pública burocrática para que se enlace mediante la interlocución y colaboración con los actores sociales para construir puentes de comunicación e interacción con redes del capital social.

Por consiguiente, categorías como procesos, interacciones, intercambio, interorganización, interinstitucionalidad, diseño e implementación de políticas públicas atraviesan a la Administración pública burocrática hacia la esfera en que la Administración de lo público –relaciones públicos-privadas para producir bienes y servicios públicos, cogestión con organizaciones cívicas y sociales, corresponsabilidad de políticas públicas, redes de colaboración, redes digitales para interactuar con el público ciudadano, evaluación de programas de gobierno– permite fortalecer el ejercicio del poder democrático en el ámbito del Gobierno de lo público.

El Gobierno de lo público significa –división y colaboración de poderes, ejercicio de libertades civiles y políticas, representación política, elecciones periódicas, participación ciudadana, coproducción de política pública, control del poder, coexistencia de jurisdicciones, control interórganos, transparencia, rendición de cuentas, evaluación pública, políticas intergubernamentales y colaborativas, ciudadanos activos y organizados, deliberación de políticas y programas de interés social y público, debate sobre redes de asuntos públicos, ejercicios de persuasión sobre políticas, decisiones, estrategias, coproducción de políticas públicas, políticas de regulación, fomento, promoción, vigencia de incentivos para los agentes productivos y sociales–, para que sea entendido como un sistema de capacidades institucionales para anticipar, prever e implementar respuestas que conlleven a la superación de las dolencias sociales.

Este arquetipo es útil para situar el ascenso de las redes hacia la toma de las decisiones, los procesos de deliberación, la participación colaborativa, la corresponsabilidad cívica y la gestión social en un marco en el cual lo público de la sociedad y lo público del Estado interactúan, coordinan e implementan, teniendo como objetivo multiplicar la eficacia social. Se concreta así, la gobernanza colaborativa, acreditando nexo colaborativo de lo público-social y lo público-estatal que corresponden al desarrollo del siglo XXI. Se avanza de este modo, en el diseño de redes de política pública con un enfoque de horizontalidad para que la Administración de lo público emerja como un sistema de respuestas apoyadas en procesos de gestión, que contribuyan al gobierno de lo público con estrategias óptimas de gestión "Los cambios de carácter tecnológico, económico, social y político en el siglo XXI son profundos y rápidos que hacen imprescindible que las instituciones públicas posean una orientación y visión estratégica, es decir, una elevada capacidad institucional de análisis y de prospectiva" (Ramio, 2021: 109).

En otro sentido, gobernar implica considerar que "El desarrollo del concepto redes de políticas trata de dar cuenta de las diversas modalidades de intermediación de intereses entre actores públicos y privados en la elaboración y puesta en marcha de las políticas públicas" (Zurbriggen, 2011: 183), mientras que las redes de asuntos "…carecen de contactos formales institucionalizados entre grupos y gobiernos.

Son redes abiertas con un número amplio de participantes con contactos fluctuantes en cuanto a su intensidad y frecuencia, existiendo un consenso limitado en la naturaleza de los problemas y soluciones, así como poder desigual reflejado en la distribución y acceso a los recursos" (Zurbriggen, 2011: 186).

Con ambas redes, se amplía lo público de la Administración pública, hasta focalizar que la vida activa y productiva de la sociedad civil se ensancha para configurar elementos que deben procesarse con las herramientas de gobierno que institucionalicen los desafíos de la vida asociada.

**Del hermetismo al poder democrático**

El poder del Estado moderno es uno de los atributos fundamentales para ejercer la dominación en la sociedad. Es legal y legítimo, lo cual implica que su apego a las normas escritas lo califica como un sistema de relaciones que interactúan para que mediante actos y acciones de autoridad, se concrete de manera eficaz y racional. "La racionalización de poder puede ser vista desde diferentes ángulos. Para su detentador puede significar la forma de poner en práctica sus decisiones con la menor resistencia posible; para su destinatario, puede implicar una actitud pasiva: recibir el menor perjuicio, o una posición activa: alcanzar la mayor influencia. Estas perspectivas tienen en común que la racionalización del poder se basa en la convivencia propia" (Valadés, 2008: 11).

Desde su formación, al poder estatal lo acompaña la cultura del hermetismo, considerando las tareas que cumple como la organización política de la sociedad. La zona de no acceso a la sociedad y los ciudadanos se consolida bajo la idea del tiempo secular, lo cual significa que su trayectoria no ha sido a la vista de todos. Desde las monarquías absolutas se forma la zona de hermetismo en cuanto a no conocer al detalle sus operaciones y gastos. Las autoridades constituidas en esa línea ejercían el poder con escasa publicidad y, por tanto, la vida de las personas que estaban en su territorio recibían el nombre de súbditos. En estas condiciones, el poder del Estado se imponía hacia el conjunto de la sociedad a través

de las estructuras administrativas y los medios de gobernación. La apertura estatal no estaba vigente, sino un conjunto que las disposiciones reales impedían que los habitantes conocieran lo que efectuaban las autoridades.

La lucha por la publicidad estatal inicia con el advenimiento del Estado moderno en su versión liberal y democrática. "La publicidad burguesa puede captarse ante todo como la esfera en la que las personas privadas se reúnen en calidad de público… Una publicidad que hace las veces de publicidad política surge en Inglaterra en el cambio de siglo entre el XVII y el XVIII" (Habermas, 2004: 65 y 94). Los postulados que caracterizan al Estado en este sentido tienen como reconocimiento la existencia de personas jurídicas en su condición civil y ciudadana. Esta dualidad responde al imperativo de que el Estado deja atrás su condición de máquina para transitar hacia la condición de un Estado que asume la responsabilidad de garantizar lo privado-personas jurídicas y lo público-ciudadanos, y de ese modo, inicia su apertura hacia la sociedad y los espacios de la opinión pública. Con el Estado liberal del siglo XVIII los temas de publicidad ganan terreno en la vida asociada. La discusión de las ideas, la deliberación de los temas comunes y la formación de la opinión pública se constituyen en válvulas de seguridad para evitar que el Estado sea inaccesible a los ciudadanos "*Le public* se llamaba en Francia del siglo XVII a los *lecteurs, spectateurs, auditeurs,* en su calidad de destinatarios, consumidores y críticos de arte y literatura" (Habermas, 2004: 69).

Al valorar al Estado como la organización política de la sociedad, se asume el compromiso de estar a la vista de todos y con base en la libertad e igualdad, los ciudadanos tienen elementos de defensa y actuación ante el poder estatal. La distinción entre lo privado y lo público, la división de poderes, la adscripción de la Administración pública al Poder Ejecutivo, la vigencia de los derechos del hombre y el ciudadano, la articulación indisoluble entre personas jurídicas y ciudadanos, la dinámica de los parlamentos, la vigencia de los controles intraórganos e interórganos; la conexión hacia los ciudadanos mediante la transparencia y la rendición de cuentas, el vínculo causal entre constitucionalidad y normas jurídicas, la distinción entre acciones constitucionales y acciones administrativas, forman el ambiente político que favorece en el mundo de la libertad, la igualdad y la pluralidad con la vigencia de la democracia entendida como forma de gobierno en el ámbito del Estado constitucional. "… la posición utilitarista extrema también se matiza en la práctica de los Estados constitucionalistas, en la

medida en que no existe un depositario del poder absoluto. Todos los agentes del poder ejercen diferentes cuotas de influencia e intervención en la toma de decisiones, por lo que la primera búsqueda del máximo de utilidad se ve limitada por los datos de la realidad. En este punto resulta de gran ayuda el constructo sobre la naturaleza contractual de la sociedad y el Estado, de acuerdo, con lo cual la soberanía corresponde a la entidad llamada pueblo" (Valadés, 2008: 12).

De este modo, la sociedad civil se forma por personas jurídicas y el Estado liberal se instituye como poder del interés general. Éste da vigencia a la publicidad del poder al generar las bases de la divulgación, hasta llegar a los procesos de accesibilidad y visibilidad. En esa medida inicia la lucha contra el hermetismo que se intensifica con las revoluciones políticas de Inglaterra (1642-1688), Estados Unidos de Norteamérica (1765-1783) y Francia (1789-1799), a fin de erradicar las condiciones de desigualdad política, económica y social que impiden el desarrollo de las personas y las organizaciones de la sociedad civil. La formación del Estado moderno en esos países es producto del cambio político violento que abre el camino a favor de la publicidad moderna. La publicidad se ha convertido en un pilar vinculado a la organización y el ejercicio del poder y es un sistema de defensa a favor de los ciudadanos y la sociedad para evitar que el poder del Estado se aleje de su vigilancia y escrutinio. Es un medio para que el poder del Estado deje a un lado el secreto para que se conozcan las decisiones, políticas, programas y acciones que lleva a cabo. En la medida que los aparatos de poder no son objeto de publicidad y vigilancia, cierran ante la sociedad y la opinión pública su visibilidad. "La literatura apologética del secreto de Estado da vida **lingüística** al medio con cuya ayuda puede el soberano afirmar su soberanidad (*jura imperii*): precisamente los *arcana imperii*, aquel catálogo completo de prácticas secretas compuestas por Maquiavelo que habían de garantizar el mantenimiento del dominio sobre el pueblo menor de edad. A la práctica del secreto se le opondrá luego el principio de la publicidad" (Habermas, 2004: 89).

Si la publicidad inicia la apertura del poder en términos de que sea conocido por la sociedad, la transparencia se convierte en antídoto contra el hermetismo y la opacidad. Implica que el poder puede y debe ser conocido, criticado, sujeto a preguntas, cuestionamientos y evaluaciones. Contribuye, además, para que el poder no se refugie en las penumbras y de ese modo incurra en evasión de las responsabilidades públicas que debe cumplir. La

transparencia alude el ejercicio abierto y visible de las instituciones que son la columna vertebral del poder "Cuando el ejercicio del poder es transparente, la certidumbre sobre sus objetivos y fines se acredita con mayor intensidad, lo cual contribuye a la formación de un ambiente institucional que permite multiplicar el radio de acción que nutre su capital político" (Uvalle, 2011: 27).

La categoría poder público es la puerta de entrada para que la transparencia irradie luz en los corredores y pasillos del poder a favor de los ciudadanos. El poder público pertenece a los ciudadanos en cuanto que lo forman con su participación en los procesos electorales, la formación de la voluntad popular, el sistema de mandatos que encargan a las autoridades y por el modo de vigilar su desempeño. El poder público es la vía para que el poder del Estado no sea absoluto, tribal ni providencial. La transparencia ensancha el conocimiento de lo que son el ejercicio del poder a cargo de las autoridades y el conocimiento de cómo se lleva a cabo la administración de los recursos públicos que pertenecen a la sociedad y no al patrimonio de los políticos y los servidores públicos. La lucha contra el hermetismo y la opacidad es secular.

La estructura de los Estados no constitucionales, fincada en la política del secreto, las reservas, lo confidencial y los círculos restringidos, auspicia que se institucionalicen como pautas secretas de conducta. Estos patrones del poder se cultivan en el ámbito de los órganos estatales, hasta reproducirlos como sistemas que favorecen las penumbras. De ahí que la trasparencia es la senda que abre el poder para incursionar en el análisis de las decisiones, dado que sustenta la justificación, los costos, los beneficios y las acciones que se asumen con el ejercicio del poder.

La fortaleza de la transparencia deviene en que es una política pública. Esto significa que los ciudadanos asumen posturas proactivas para luchar por la misma con presión organizada y legitima, hasta conseguir que la autoridad fije la atención seria y activa desde el Estado y la Administración pública para que difundan la información que coadyuve al análisis y evaluación de las políticas públicas. La transparencia como política pública, significa que los ciudadanos presionan para instituir de abajo hacia arriba, una forma de protección –derecho de acceso a la información– ante las evasivas de la autoridad en relación a la gestión de los temas colectivos. Significa en este caso, que la política de transparencia se sitúa como una ventaja a capitalizar para que los ciudadanos logren presionar que la agenda de gobierno sea receptiva para que

el Estado no se sustraiga a la apertura, accesibilidad y publicidad de lo que realiza.

La política de transparencia tiene reconocimiento tanto a nivel de las Constituciones Políticas como de las leyes secundarias. Establece una relación bidireccional con los ciudadanos no sólo para llegar a las oficinas del poder, sino para ingresar a las mismas con procesos institucionales que se consagran con el derecho de acceso a la información que la autoridad está obligada a dar funcionalidad hacia la sociedad. Se acredita la transparencia desde el momento en que se formaliza como oportunidad en términos de igualdad para que los habitantes y ciudadanos tengan la posibilidad de conocer y evaluar el desempeño del Estado de los programas gubernamentales. La transparencia como política pública es el mundo de la factibilidad para que los ciudadanos y la sociedad civil ejerzan el derecho de acceso a la información y así contribuir a formar una opinión pública vigilante del ejercicio del poder.

El alcance de la transparencia como política pública significa que "…se tienen que considerar necesariamente los límites prácticos, las razones organizacionales, los límites cognoscitivos de los actores involucrados, las dificultades para cambiar los comportamientos efectivamente, y lo costos y los beneficios de las distintas alternativas de política y organizacionales que se piensen y diseñen" (Arellano y Lepore, 2012: 87).

Por su parte, la rendición de cuentas es otra fórmula institucional para que el poder democrático no incurra en irresponsabilidades. Su filosofía tiene como punto cardinal la premisa de cómo controlar al poder. Las democracias tienen como base de su desempeño que el poder no se ejerza sin controles. El poder del Estado es coercitivo, imperativo e instrumental, pero sujeto a normas constitucionales y de derecho. Concentra la suma de atribuciones, facultades y acciones que lo erigen como un sistema de procesos, decisiones y acciones múltiples que deben controlarse, dado que tienen incidencia en la vida de la sociedad. El poder estatal es contundente en razón de su naturaleza y los medios que utiliza para cumplir los deberes públicos. Se ejecuta con sentido positivo –aplicación de políticas y programas a favor de la igualdad y el bienestar social– o negativo –destrucción de elementos adversos y nocivos al orden jurídico y político vigente– en razón de su condición responsable de la vida social y productiva.

Por tanto, el principio de responsabilidad es núcleo toral de la rendición de cuentas, valora y monitorea para evitar abusos, incluso despilfarros, por parte de las autoridades políticas y los

cuerpos burocráticos. En la lógica del control del poder, la rendición de cuentas forma parte del sistema de pesos y contrapesos que formalizan las democracias modernas. Es una herramienta eficaz para vigilar y evaluar al poder sobre la base de sus atribuciones, los recursos que ejerce y el cumplimiento de la legalidad. Esto significa que el poder en el Estado de Derecho se ciñe a normas y procedimientos que tienen como objetivo que, tanto sus actos como acciones, no generen daño a terceros con decisiones equívocas o acciones irresponsables.

La rendición de cuentas tiene como base el análisis, inspección, examen, vigilancia y evaluación del poder con apego al principio de responsabilidad y justificación sobre lo que se realiza en los cargos públicos. En este caso, la responsabilidad es garantía para sancionar al poder cuando incurre en irregularidades o fallas de gestión durante el ejercicio del gobierno. "Cuando exigimos cuentas, con frecuencia la información recibida no es tan precisa y confiable como quisiéramos. Cuando exigimos cuentas con frecuencia las justificaciones que recibimos son tan convenientes como quisiéramos. Por lo mismo, seguiremos insistiendo, preguntando, cuestionando, exigiendo. La rendición de cuentas no es un derecho de petición. Es un derecho a la crítica y al diálogo" (Schedler, 2005: 15).

Responder ante terceros es propio de la rendición de cuentas horizontal, la cual se aplica a todos los órganos del Estado para fines de control y vigilancia para llevar a cabo de mejor manera la fiscalización de los recursos públicos sobre la base de: "1) Que un conjunto de funcionarios públicos rinda cuentas de su actividades a otro conjunto, por ejemplo, los legisladores; 2) Que estos legisladores tengan la capacidad de fiscalizar las cuentas y en su caso sancionar, y 3) Que ellos, a su vez, rindan cuentas en última instancia a la comunidad" (Manjarrez, 2003: 55).

En lo que corresponde a la rendición de cuentas vertical alude a que los ciudadanos al emitir su voto ciudadano favorecen a quién resulta vencedor en las elecciones y por tanto, asume la titularidad del Gobierno y la Administración pública para cumplir los propósitos y metas tanto de las políticas como de los programas administrativos. Se genera así, el compromiso para que los gobernantes sean responsables ante quienes los eligen y justificar ante ellos el modo en que logran resultados durante el ejercicio del poder. En este caso, la rendición de cuentas vertical implica: "1) Que los votantes tengan información para evaluar las actividades de los funcionarios públicos; 2) Que pueda asignar una

responsabilidad y 3) Que los funcionarios puedan ser castigados o recompensados" (Manjarrez, 2003: 51).

Las dos categorías de rendición de cuentas juegan un rol medular en el desempeño de las democracias, porque su efectividad debe entenderse como formas distintas pero interconectadas del poder democrático sujeto a procesos de control. Con la rendición de cuentas vertical los ciudadanos llevan a cabo el control de las autoridades y del cuerpo administrativo, en particular, cuando ejercen el voto de castigo o recompensa por el desempeño obtenido en el ejercicio del cargo público.

Por su parte, la rendición de cuentas horizontal alude a cómo el Estado crea órganos de fiscalización para llevar a cabo el control de los órganos autónomos que lo integran, para llevar a cabo la evaluación de las políticas públicas, financiadas con los impuestos que los contribuyentes pagan a los organismos tributarios "…la rendición de cuentas horizontal se entiende como la relación de organismos públicos que deben poseer independencia mutua, más que equivalencia, en la capacidad de sus poderes. Así, en lugar de buscar dependencias u organismos que tengan poderes similares para que se verifiquen unos a otros, es más conveniente y efectivo asegurar que los organismos sean independientes en sus decisiones y en sus áreas de competencia" (Manjarrez, 2003: 54).

Las categorías de la rendición de cuentas son relevantes para que el ejercicio del poder se identifique con la lógica de la responsabilidad, atributo insoslayable de los gobiernos democráticos. Que el poder controle al poder caracteriza a la rendición de cuentas horizontal, para que las autoridades electas, junto con los servidores públicos que los acompañan en la tarea de gobernar, informen y justifiquen su conducta sobre lo que realizan, conforme a planes, políticas públicas, servicios públicos, así como el ejercicio de los recursos presupuestales. Justificar ante terceros su responsabilidad implica que la rendición de cuentas horizontal obliga a las autoridades y los cuerpos burocráticos a no eludir la ética de la responsabilidad, en el ejercicio del cargo público. La tarea de los órganos fiscalizadores es fundamental para evitar que la ilegalidad, la corrupción y la ineficiencia se traduzcan en la existencia de un Estado patrimonialista, faraónico, derrochador o improductivo.

Las fallas del Estado son onerosas para los habitantes y ciudadanos en la sociedad civil. Conducen a dilapidar la riqueza material que se forma con el trabajo, el capital, la empresa y los agentes productivos. Propician el uso pernicioso de los recursos

públicos y estancan el desarrollo de la vida comunitaria. Las ineficiencias del Estado originan males públicos como el aumento de la desigualdad, la exclusión, la pobreza y las vulnerabilidades en la vida productiva. Por ello, la rendición de cuentas horizontal es el camino institucional para evitar que el poder nocivo y destructivo lastime la estructura básica de la sociedad e incurra en prácticas que dilapidan los recursos de la vida comunitaria. La evaluación del poder es fundamental para conocer su responsabilidad y eficiencia. Es necesaria para valorar si el rendimiento de sus acciones se justifica o no, sobre todo cuando aplica los instrumentos de gobierno que demandan responsabilidad con eficacia. Contribuye a valorar que no disponga a modo de los recursos públicos y que no sean canalizados a las políticas y programas sin justificación.

Por otra parte, la eficiencia del poder no es *a priori*, sino que se observa, analiza y convalida en la fase de la *posdecisión*, es decir, una vez que las decisiones se convierten en políticas implementadas a fin de cumplir los objetivos y metas de las políticas públicas. La efectividad de la rendición de cuentas horizontal descansa en tres aspectos: "1) Que un conjunto de funcionarios públicos rinda cuentas de sus actividades a otro conjunto, por ejemplo, los legisladores; 2) Que estos legisladores tengan la capacidad de fiscalizar las cuentas y en su caso sancionar; y 3) Que ellos, a su vez, rindan cuentas en última instancia a la comunidad" (Manjarrez, 2003: 55).

Con la transparencia y la rendición de cuentas el Estado en la lógica del poder democrático, queda sujeto a los controles inter e intraórganos y en consecuencia, el espacio público se fortalece en la medida que los Estados y las Administraciones públicas son objeto de mayor vigilancia y control. Con el control del poder, la vigilancia sobre los órganos y organismos del Estado es más efectiva, puntual, detallada y específica. Conviene recordar que el Estado como sustantivo significa coerción, contundencia, imposición, fuerza instrumental. Con la transparencia y la rendición de cuentas queda sujeto a reglas constitucionales y normativas que, sin desconocer sus atribuciones, le fijan límites y deberes que explican el control del poder.

En ese sentido, las políticas públicas focalizan mejor con la transparencia y la rendición de cuentas, dado que el Estado y la Administración pública están a la vista de los ciudadanos, las organizaciones sociales y la opinión pública. El binomio transparencia-rendición de cuentas es imperativo para vigilar el desempeño del Estado y la Administración pública contemporáneos.

En la medida que el poder es objeto de controles democráticos, se acendra su certeza institucional, se protegen mejor los derechos de propiedad, disminuyen los costos de transacción, la economía de la información es más ágil en sus prácticas y procesos, se garantizan con certidumbre las libertades ciudadanas y tanto los políticos como los cuerpos burocráticos tienen el deber de justificar y responder por sus acciones ante terceros, además de estar obligados al ejercicio responsable de los recursos públicos.

**Conclusión**

Las transformaciones del Estado y la Administración pública se enlazan con el oleaje de cambios que se desarrollan en ámbitos policéntricos, es decir, integrados por varios centros los cuales ejercen interacciones para influir en la toma de decisiones públicas y de ese modo se reducen los espacios del poder para incurrir en formas del quehacer piramidal y omnipotente. Lo relativo a su organización, estructura y gestión es motivo de ajuste, adaptación y rediseño hasta idear y aplicar un nuevo perfil funcional que, sin destruir las jerarquías estatales, abra los cauces a la vitalidad democrática relacionada con la complejidad de los procesos de gobernar. Otrora ambas instituciones fincaban su *modus operandi* sobre la base de mejorar los aspectos técnicos y de organización. Las tendencias políticas y administrativas del desarrollo posbélico que llegan hasta los años 70 del milenio pasado, consistieron en que los medios de gestión respondían a los planes y programas impulsados de manera vertical.

En la dinámica del siglo XXI, los procesos de gobernar tienen otro dinamismo y desenvolvimiento. La emergencia y consolidación de otros patrones de complejidad se canalizan por el lado de gobernanza, dando origen a condiciones en las cuales el ejercicio del poder se lleva a cabo en ámbitos de gestión influidos por las relaciones horizontales. La gobernanza ha emergido como un patrón de gobierno que centra su fortaleza en la autonomía de las organizaciones de la sociedad frente a las agencias del Estado.

Implica lo descrito, que la distribución del poder es tendencia que incide en la relación de la sociedad, los ciudadanos, el mercado y el Estado, hasta formar relaciones más colaborativas, cooperativas, coordinadas y corresponsables para encarar los desafíos de la globalidad.

El tiempo de los Estados omniscientes, faraónicos e intervencionistas que llevaron a cabo la creación exponencial de agencias, políticas, programas y proyectos está llegando a su fin.

De esa manera la trasformación que viven da cuenta de que el poder que detentan no tiene vigor inagotable en la centralidad y verticalidad de las decisiones y estrategias adoptadas, sino que en la tarea de gobernar debe reunir los atributos de la deliberación y el consenso para que la Administración pública tenga carácter más público y democrático.

De este modo, se arriba a la existencia del Estado policéntrico, el cual reconoce la existencia de poderes no estatales que tienen dinámica propia y ocupan además, sitios determinantes en su relación con las instituciones administrativas, burocráticas y gubernamentales, al tener como punto de referencia la diversidad, la pluralidad y la heterogeneidad de la vida pública, motivo por el cual, promueve la descentralización de la Administración pública para cumplir con eficacia las políticas, planes y programas.

En otro orden de ideas, la gestión pública, en la línea de la gobernanza colaborativa, tiene como pilares las relaciones interinstitucionales, las interorganizacionales, las intergubernamentales, el diseño y gestión de redes, el aprovechamiento de la innovación tecnológica; los *open data* y los *big data*, la simplificación de las estructuras de gestión, la mejora regulatoria, la interlocución con actores de la sociedad civil, la instauración áreas para incentivar conversatorios de pluralidad, la instauración de módulos para divulgar los resultados conseguidos y el establecimiento de urnas para que los ciudadanos evalúen el desempeño logrado.

Las nuevas condiciones de vida que los Estados y las Administraciones públicas enfrentan tienen como elemento característico la interacción, la interdependencia, la colaboración, la cocreación y la coproducción de políticas públicas. Por consiguiente, se estructura con base en la gobernanza colaborativa un sistema de pautas con relaciones bidireccionales de la sociedad y del Estado hacia la sociedad, con lo cual los procesos de gobernar asumen un estilo abierto, colaborativo y responsable para conducir mediante el consenso a las organizaciones de la sociedad civil que proclaman su autonomía y autogestión frente al poder del Estado.

Estas condiciones propician el advenimiento del gobierno abierto, las relaciones colaborativas, las redes sociales y digitales, la transparencia y la rendición de cuentas. Hoy día, no es casual que el Estado tenga más elementos que fortalecen su naturaleza pública y que la Administración pública ortodoxa tenga como trayectoria etapas de vida que se inscriben en el gobierno de lo público, entendida como la Administración de lo público.

La Administración de lo público tiene como ámbitos de gestión al Estado entendido como bien público, lo cual significa que sus estructuras burocráticas y organizacionales son atravesadas por la vitalidad de los actores sociales y cívicos que se organizan en asociaciones, cámaras, colegios comités, confederaciones, organizaciones consejos, paternariados y redes sociales, con el fin de compartir conocimientos a favor de una vida comunitaria productiva, eficiente y corresponsable.

En lo que corresponde al Gobierno de lo público, cabe destacar que tiene como columna vertebral de su existencia la libertad, la democracia y el republicanismo. Su perfil institucional deviene de las interacciones de la sociedad y las economías abiertas, que originan que el poder del Estado se rija más por la lógica de las interdependencias y la colaboración pública. Su valor político consiste en que al publicitar a la política, las instituciones que lo integran se interconectan hasta formar los rumbos de la gobernanza, dando lugar a que la Administración de lo público trasciende la esfera de la racionalidad instrumental para comprometerse proactivamente con la racionalidad de las interacciones e interdependencias.

## Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (2013) Gobierno y administración pública, México, Fondo de Cultura Económica.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2019) "La fabricación disociada de la Administración pública del siglo XXI: en busca de integración en un entorno de cambio", en: revista Reforma y Democracia, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm. 73.

Arellano Gault, David y Walter Lepore (2012) "Una premisa olvidada de la transparencia: La gestión de la información", en: La política de transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos.

Bauman, Zygmunt (2011) Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global, México, Fondo de Cultura Económica.

Bourgon, Jocelyne (2010) "Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo", en revista Reforma y democracia, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm. 46.

Cabrero Mendoza, Enrique (2006) Acción pública y desarrollo local, México, Fondo de Cultura Económica.

Criado, Ignacio y Julián Villodre (2016) "Crowdsourcing y plataformas colaborativas en las administraciones públicas. ¿Hacia un Wikigovernmet?", en: Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación, abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas, Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública.

Elster, Jon (1996) Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales, Barcelona, España.

Elster, Jon (2010) La explicación del comportamiento social. Más tuercas y tornillos para las ciencias sociales, México, Editorial Gedisa.

Graells i Costa, Jordi y Mentxu Ramilo (2013) Ciudadanía y administraciones en red. La Administración pública ante la nueva sociedad en red, Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública.

Habermas, Jurgen (2004) Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública, Barcelona, España, Editorial Gustavo Gili.

Lindblom E. Charles (1959) (1992) "La ciencia de "salir del paso", en: La hechura de las políticas, Luis F. Aguilar Villanueva (estudio introductorio y edición), México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Manjarrez Rivera, Jorge (2003) La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la Administración Pública de México 1997-2001, México, Instituto de Administración Pública de Veracruz, Ignacio de la Llave.

Majone, Giandomenico (1997) Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, México, Fondo de Cultura Económica.

Mariñez Navarro, Freddy (2009) "El encuentro de la política pública y la democracia: el enfoque de redes de actores", en: Política pública y democracia en América latina. Del análisis a la implementación" Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (coordinadores), México, Miguel Ángel Porrúa.

Noveck Simone, Beck (2017) Ciudadanos inteligentes, Estado más inteligente: las tecnologías del conocimiento y el futuro de gobernar, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Pallarés Domínguez, Daniel (2019) "Gobierno abierto: una concepción ética para la educación democrática", en: revista Reforma y democracia, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm. 73.

Peña S. Víctor (2016) "El sinuoso camino hacia un Estado de políticas públicas", en: Políticas públicas. Retos y desafíos para la gobernabilidad, Dulfary Calderón Sánchez (compiladora), Bogotá, Colombia.

Popper R. Karl (1992) La miseria del historicismo, Madrid, Editorial Alianza/Taurus.

Porras, Francisco (2016) La gobernanza como red. Una mirada desde México. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Ramírez Hernández, Olivia y Miguel Salvador Serna (2016) "Del gobierno digital al gobierno abierto? Iniciativas para transformar la gestión de recursos humanos con un componente tecnológico y cambio institucional", en: Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas, Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública.

Ramírez de la Cruz, Edgar (2016) "El estudio de redes en administración y gestión públicas: Una revisión del progreso de la literatura en la última década", en: Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas, (Edgar E. Ramírez de la Cruz (editor), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Ramio Mata, Carles (2021) Innovación pública en Iberoamericana: presente y tendencias de futuro, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Rodríguez-Arana, Jaime (2013) El derecho a una buena Administración pública para los ciudadanos. Un modelo global de Administración, Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública.

Schedler, Andreas (2005) ¿Qué es rendición de cuentas?, México, Instituto Federal de Acceso a la información, Cuadernos de Transparencia núm. 3.

Subirats, Joan (2012) "Nuevos tiempos, nuevas políticas públicas?. Explorando caminos de respuesta", en: revista Reforma y democracia, Caracas, Venezuela, núm. 54.

Uvalle Berrones, Ricardo (2011) "Democracia, Estado y transparencia", en: A una década: temas y reflexiones sobre transparencia y rendición de cuentas como política pública en México, Víctor S. Peña (coordinador), México, Miguel Ángel Porrúa y Escuela de Gobierno y Administración Pública, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Valadés, Diego (2008) La parlamentarización de los sistemas presidenciales, México, El Colegio Nacional.

Zurbriggen, Cristina (2011) "La utilidad del análisis de redes de política pública", en: revista Argumentos. Estudios críticos de la sociedad, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, mayo-agosto, núm. 66.

# VALOR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA

*Maximiliano García Guzmán

## Introducción

En un contexto caracterizado por la intensificación de los procesos democráticos como el reconocimiento a la heterogeneidad, la apertura, la vigorización de la sociedad civil y del Estado de derecho, la Administración Pública –como campo de conocimiento centrado en el análisis de lo público y lo gubernamental– requiere de una actualización de sus bases científicas, metodológicas e instrumentales para dotarla de medios analíticos que le permitan proveer mejores respuestas a las necesidades públicas, privadas y sociales de los individuos y la vida comunitaria.

En este sentido, el análisis de la Administración Pública es una tarea compleja, no sólo por ser inacabada y permanente, sino también porque se trata de una institución receptiva del cambio social. Si a ello sumamos la interacción constante que sostiene con otros campos de conocimiento para atender los problemas públicos, la tarea se ramifica en múltiples subdivisiones, es decir, se convierte en una tarea especializada en instituciones, organizaciones, normas, políticas y procedimientos que debe ser receptiva al trabajo multidisciplinario, flexible y adaptable ante la evolución de sus objetos de estudio, así como dispuesta a compartir los productos obtenidos con las disciplinas con las que sostiene una relación de carácter horizontal, como el derecho, la ciencia política, la sociología, entre otras.

Hoy la Administración Pública debe analizarse y categorizarse en la definición y solución de los problemas públicos que justifican su razón de ser, por lo que su estudio debe evolucionar para remontar una postura metodológica donde se examinaba a la disciplina en sí misma –en su composición interior–, para pasar a otra donde el interés fundamental radica en su conexión con otras categorías propias del Estado y la sociedad modernos, es decir, en su identidad exterior, tales como democracia, apertura, horizontalidad, legalidad, así como racionalidad instrumental y comunicativa, razón por la cual están creándose la condiciones necesarias para actualizar el núcleo duro de la Administración

* Profesor de Tiempo Completo adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Pública (referente a su cientificidad en el tratamiento de sus objetos de estudio que es lo público y lo gubernamental) y hacerlo receptivo a la multidisciplina, la transversalidad y la integralidad.

En este marco, un campo de conocimiento vinculado a la Administración Pública –en el sentido de que comparten áreas de interacción teórica (análisis de política, construcción metodológica de los problemas) y empírica (programas, procedimientos, agendas, responsables institucionales) y que han explorado la ruta de la transversalidad y la integralidad– es la política pública. Ella, como campo de estudio, nace con vocación epistemológica y orientación metodológica receptivas a la multidisciplina, dado que sus objetos de conocimiento –problemas públicos, ciudadanos, programas, comportamiento de los actores, aprendizaje institucional– insertan sus raíces en múltiples aspectos de la vida pública y privada, lo cual representa una contribución metodológica que permite reinterpretar los problemas teóricos y empíricos de la ciencia público-administrativa.

Es así que el estudio y análisis de las políticas públicas ha adquirido una amplia relevancia en la formación de un diverso catálogo de especialistas en temas de política, gobierno y administración pública, pues no sólo constituyen un campo de conocimiento novedoso que favorece el entendimiento de la complejidad del espacio público y sus actores, sino también constituyen medios de atención y solución de los problemas de carácter colectivo.

Actualmente el interés por la exploración y desarrollo del campo y proceso de las políticas públicas articula planes de estudio tanto de licenciatura como de posgrado, cuyo objetivo fundamental se refiere a la formación de expertos en el análisis y tratamiento de problemas públicos, lo que supone una formación donde se conjugan elementos teórico-metodológicos con ejercicios de criterio profesional y de manejo de herramientas. En consecuencia, se prepara al estudiante para que articule tres elementos esenciales en su formación: 1) pensamiento estructurado y receptivo a la multidisciplina; 2) capacidad metodológica, argumentativa y dialógica, y 3) habilidades instrumentales en el manejo de casos específicos.

Por su parte, en el ámbito institucional, actualmente los procesos de globalidad, integración regional, potenciamiento de la actividad pública local –en el caso de los gobiernos subnacionales– y acrecentamiento de la dependencia tecnológica, hacen de la vida colectiva un ámbito permeado por la heterogeneidad, complejidad

e incluso la incertidumbre. En consecuencia, la manera que las dinámicas internacionales influyen directamente en los asuntos internos de los países, además de las cuestiones que de suyo enfrentan, ponen a prueba la capacidad de los gobiernos para brindar respuestas tanto a fenómenos coyunturales como a problemáticas estructurales.

Ante este panorama, las acciones públicas no deben limitarse a una respuesta normativa, prescriptiva o burocrática tradicional, pues los asuntos colectivos, además de rebasar los recursos disponibles por su dimensión, incluyen la participación cada vez más intensa de la ciudadanía organizada, y de manera específica de los actores que en ellos ven afectados sus intereses, recursos o modos de vida y demandan la solución creativa de problemas colectivos.

Es por ello, que la formación del administrador público se enfrenta a un alto nivel de exigencia en el sentido de que hoy día conviven como asuntos de lo colectivo, tanto problemas denominados tradicionales (pobreza, exclusión, marginación, inequidad, subdesarrollo) como dinámicas novedosas que caracterizan la complejidad de lo contemporáneo, como el género, la bioética, la intensificación e innovación tecnológica –particularmente lo relacionado con redes sociales–, el cambio climático, la definición y reivindicación de derechos (interrupción del embarazo, matrimonio y adopción entre personas del mismo sexo), movilidad y migración, delincuencia organizada, combate al consumo de drogas, entre otros. Todos ellos representan tópicos que se insertan en el campo de la política pública.

Derivado de lo anterior, el objetivo de este texto es argumentar sobre el valor profesional e institucional de las políticas públicas en el marco de la Administración Pública contemporánea. Para ello, se desarrollarán las siguientes secciones: 1) Valor profesional de las políticas públicas; 2) Valor institucional de las políticas públicas; 3) Horizonte del *policy making*, y 4) Conclusiones.

## Valor profesional de las políticas públicas

Ante el contexto mencionado en la sección anterior, es importante destacar la necesidad actual de someter a crítica la idoneidad con que actualmente se forman los administradores públicos, pues la aproximación al entendimiento de los procesos de gobierno, del manejo de los asuntos públicos y de la dinámica de la vida asociada, es decir, del espacio público, requiere de la modelación de un tipo de pensamiento habituado a la

construcción, manejo y análisis de datos e información, por medio de metodologías que hagan asequible el tratamiento de realidades que por su dimensión y complejidad deben ser acotadas para su mejor exploración y abordaje.

Es precisamente en este punto donde se ubica la importancia de la enseñanza de las políticas públicas, pues éstas se entienden como respuestas institucionales a problemas públicos, teniendo en cuenta el consenso social, así como los límites cuantitativos (recursos humanos, financieros, tecnológicos, materiales) y cualitativos (marco jurídico, capacidades y pericias institucionales, el tiempo y contexto) existentes.

El enfoque de políticas permite adicionar y fortalecer la formación moderna del administrador público al asignarle un nuevo rol científico y profesional como analista y hacedor de políticas, lo cual significa que lo prepara como un especialista en la aplicación de metodologías sustentadas en el razonamiento lógico formal, en el manejo, interpretación y estructuración de datos e información, en la construcción de evidencias y argumentos, así como en la generación de propuestas de atención y solución de problemas, tanto de estudio como públicos, para asumirse como estratega de gobierno.

Esta preparación se obtiene al acercar al administrador público a la complejidad del ciclo de políticas –problema público, generación, hechura, implementación, evaluación y retroalimentación para la reformulación de políticas–, complejidad que es producto del cúmulo de elementos que se deben tomar en cuenta en una política pública, como el contexto, los actores, los tiempos, las agendas, los límites institucionales, los recursos disponibles, los efectos de la acción pública, los valores que se definen y eligen en cada política, las expectativas ciudadanas, la vinculación estratégica entre las políticas, así como las tendencias en la formulación, implementación y evaluación (integralidad y transversalidad).

Para fines didácticos y de exposición –pues el proceso de políticas no es lineal–, las fases del ciclo comprenden la construcción del problema público, la definición de la agenda pública, el diseño, la implementación, la evaluación y la interconectividad de las políticas de acuerdo a los siguientes elementos:

Construcción del problema público: la manifestación de las demandas y de las necesidades sociales en el espacio de lo público no son espontáneas, tienen como antecedente las afectaciones al desarrollo de la vida habitual de los individuos en su esfera privada, y una vez que éstas trascienden el ámbito inmediato de la persona

y tienen implicaciones para la vida colectiva, es cuando comienza el proceso de gestación de una política (Caldera, 2012). Pero el inicio de este proceso tampoco surge con un sentido apriorístico, por el contrario, una de las grandes contribuciones del enfoque de políticas es lo referente a la construcción metodológica de los problemas públicos, es decir, que debe realizarse un análisis metódico de las condiciones, causas y consecuencias de los hechos que afectan a determinado grupo poblacional, así como de los actores que participan y reclaman su atención y de las autoridades públicas en cuya esfera de competencia recae la responsabilidad institucional de brindarle tratamiento, por lo que la definición de un problema es un producto que se obtiene una vez que se han construido evidencias y argumentos sobre su existencia, alcance e implicaciones, es decir, *a posteriori* (García, 2010).

La agenda pública constituye la expresión gubernamental de un proceso donde concurren múltiples actores con diferentes prioridades, visiones, intereses y preferencias que interactúan entre sí, generando consensos y conflictos que politizan la formulación de un problema público y que culmina con la deliberación gubernamental de colocarlo o no como un asunto de su agenda (Lahera, 2003). Desde esta óptica, la agenda enlista los problemas públicos que llaman la atención seria y activa del gobierno para que éste los atienda como posibles asuntos de política pública, previo examen que realiza la autoridad de la seriedad e importancia que tiene o no determinada situación de conflicto (Parsons, 2007).

Una vez definido el problema público y después de haberlo incorporado a la agenda, se llega a una cuestión básica en el ciclo de políticas: el diseño. En primera instancia hay que tomar en cuenta que hay un conjunto de relaciones causales que dan origen a la definición de una política pública, por lo que cabe definir al diseño como una formulación de hipótesis del tratamiento del problema, enmarcada por los límites que imponen los recursos escasos (Roth, 2006). En otras palabras, se entiende al diseño de políticas como la fase de elaboración de posibles soluciones al problema público, donde se fijan propósitos, objetivos y metas; donde se señalan claramente los recursos a utilizar (en función de su real disponibilidad); se compara y se plantean alternativas y se definen valores; se eligen herramientas metodológicas y sistemas de indicadores; y se delimita claramente la responsabilidad de los diferentes participantes o actores (públicos, privados y sociales) (Ochmann y Rodríguez-Oreggia, 2013).

Posterior a la inclusión en la agenda del problema y al diseño o generación de una política pública, la siguiente fase es su implementación, la cual se refiere a la conversión de decisiones en acciones y procesos interconectados que tratan de dar cumplimiento a los objetivos y metas de la política, por lo que se desarrolla en un marco institucional donde confluyen el ambiente, las demandas y recursos, la transformación de demandas y recursos en estrategias, las metas, los resultados y la retroalimentación (Cairney, 2009).

Entendida así la implementación, su conocimiento y análisis contribuye a la formación del administrador público en el sentido de que impulsa en él un razonamiento donde aquello que es objetivo, metas o indicadores debe poder definirse en términos factibles, pues las políticas públicas deben: 1) contar con sistemas de indicadores o valores cuantitativos que reflejen los costos de operación de la política (material, sueldos, asesoría, etc.), sus impactos, éxitos y logros, y 2) establecer una estrecha vinculación entre el proceso de elaboración o diseño de la política y su implementación, pues ésta, a pesar de estar constituida por elementos prácticos, no deja de lado las hipótesis, ya que ellas son instrumentos de orientación de la propia implementación sin llegar a constituirse como una marca rígida (Baumgartner y Bryan, 2012; Bastien, 2009).

La siguiente fase, aunque como se ha dicho no son lineales ni desvinculadas, es la evaluación, la cual se entiende como el proceso a través del cual se conocen los impactos reales generados por una política pública; implica la utilización de indicadores, parámetros, elementos metodológicos e incluso juicios valorativos que le permiten al analista de políticas, a la autoridad y a la sociedad misma formarse criterios u opiniones respecto a la efectividad de la acción gubernamental como catalizadora de las voluntades públicas, privadas y sociales para resolver los problemas que aquejan a grupos determinados de la población (Aguilar y Bustelo, 2010; Cardozo, 2011).

A través de la evaluación se puede conocer más a fondo a las organizaciones y la administración de las propias políticas públicas, pues éstas pasan forzosamente por las instituciones y se debe distinguir su parte pública, privada y social. Esto indica que en la evaluación no todo es gobierno, pues si bien participan autoridades nacionales, subnacionales y supranacionales, también participan grupos privados, sociales, regionales y comunitarios (Izquierdo, 2008; Merino, 2010).

Conectividad estratégica de las políticas: una vez aprendidas las lecciones institucionales sobre el éxito o fracaso de una política pública que brinda la evaluación, inicia un proceso de replanteamiento de las hipótesis que orientaron la acción gubernamental para definir su continuidad, cancelación o sustitución. Como estrategia, se puede optar por la elaboración de políticas correctivas, complementarias o de fortalecimiento para potenciar los logros obtenidos o reducir la posibilidad de error. Uno de los retos en el campo de las políticas es la conexión que hay entre ellas para dar origen a una gestión estratégica, y ese esfuerzo por articular las diferentes políticas que un gobierno desarrolla se presenta mediante dos de las tendencias más representativas de las políticas: la integralidad y la transversalidad (Baumgartner y Bryan Jones, 2002; Mendel, 2009; Gagnon y Kouri, 2008).

Desde esta mirada metodológica e instrumental, la formación del administrador público debe estar apoyada en una orientación a las políticas públicas, y de manera específica en tres pilares:

1) contextualidad, referida al conocimiento y entendimiento de la complejidad con la que las instituciones públicas atienden los ámbitos de su competencia y en los que también participan actores no gubernamentales e incluso internacionales; 2) orientación a problemas, que alude a una formación de carácter metodológico que fomenta el razonamiento dialógico y estructurado sustentado en habilidades para el manejo de información y construcción de argumentos, y 3) conocimiento y articulación de los principales métodos que existen para el análisis y atención de las necesidades colectivas, lo que permite rescatar y potenciar la propiedad multidisciplinaria de las políticas públicas, cuyo propósito es la formulación de mejores respuestas a los problemas públicos derivada de la incorporación de diferentes miradas disciplinarias a objetos de estudio concretos y compartidos (Subirats, *et al.,* 2008; García, 2013).

Esta articulación de contenidos prepara al administrador público para hacer frente –con una formación metodológica e instrumental sólida– al análisis de sus objetos de estudio, así como al tratamiento de los problemas públicos que conocerá como parte de su actividad profesional. En específico, el enfoque de políticas públicas proporciona al administrador público:

- Habilidades para el planteamiento y construcción de problemas, los cuales se definen como una categoría de carácter metodológico, es decir, que se formulan sobre la base de la información previamente analizada y no como un elemento a priori para diseñar soluciones públicas;
- Manejo de datos e información para la construcción de argumentos y el razonamiento dialógico;
- Comprensión del tipo de respuestas institucionales que se gestan para la atención de las necesidades colectivas, que combinan elementos de contexto (políticos) y de carácter técnico (metódicos); conocimiento sobre la complejidad en el proceso de gobierno por políticas públicas;
- Pensamiento estructurado y receptivo a la articulación de métodos de distintas disciplinas para un mejor planteamiento de los objetos de estudio;
- Capacidades para la construcción y solución de problemas públicos en condiciones de complejidad e incertidumbre, y
- Manejo de las propiedades epistemológica, multidisciplinaria, heurística y hermenéutica de las políticas públicas.

Con estos elementos se enriquece el perfil profesional del administrador público al fortalecer su capacidad de brindar respuestas novedosas y oportunas a los problemas públicos que corresponden a su ámbito de competencia.

**Valor institucional de las políticas públicas**

Desde una óptica institucional, las políticas públicas se entienden como un método de gobernar más que como una forma de gobierno, pues ponen el acento en la capacidad que las instituciones tienen para llevar a cabo sus actividades no desde el punto de vista de lo que deben hacer, sino de lo que pueden hacer en función de los recursos, el consenso social y el marco jurídico. En este sentido, en la acción de gobierno desplegada en las políticas, la relación entre administración pública y ciudadanía no debe entenderse como algo dado, sino como un complejo producto institucional de la interacción entre demandas, actores, mercados y acciones de gobierno en el espacio de lo público, lo que supone, desde el punto de vista de la gestión de políticas, atender la lógica instrumental con la misma importancia que la lógica formal y la lógica comunicativa.

En este sentido, el enfoque de políticas tiene como componentes de su núcleo epistemológico al gobierno, la ciudadanía organizada, la capacidad institucional para atender

demandas de carácter colectivo en un contexto democrático y el desarrollo de metodologías que favorezcan el tratamiento multidisciplinario de los problemas públicos (Caldera, 2012), y todos son elementos que sin duda deben estar respaldados por elementos organizacionales, procedimentales o de jerarquía (propios de la Administración Pública), además claro de referentes politológicos (democracia, espacio público, actores), jurídicos (leyes, normas, instituciones), económicos (mercado, eficiencia, externalidades, asimetrías de información), sociológicos (comportamiento social, *rational choice*) y de otro campos que dan fundamento a la propiedad multidisciplinaria de las políticas (Pardo, 2004) que se registra en la tarea institucional cotidiana.

Es por ello que la dimensión empírica de las políticas privilegia las capacidades reales de las instituciones para atender problemas públicos, es decir, para pasar de la intención a la acción, lo cual supone el manejo de habilidades metodológicas, analíticas y técnico-instrumentales combinadas estratégicamente con las de carácter heurístico, hermenéutico, dialógico y argumentativo, pues las acciones de gobierno no sólo atraviesan estructuras institucionales, sino que también involucran grupos de la sociedad civil que tratarán de incorporar sus respectivos intereses.[147]

Lo anterior adquiere relevancia cuando se toma en cuenta que las políticas se estructuran sobre la base de procesos complejos e interconectados que si bien responden a una lógica procedimental no se agotan en ella, al contrario, además del ciclo burocrático y programático se articulan y son influidas por el contexto político, social y económico y exigen de las instituciones el desarrollo de competencias (de resiliencia) para: enfrentar los problemas imprevistos, interpretar las condicionantes normativas, ubicar y atender los nudos conflictivos de la acción institucional, dar orden, sentido, dirección y estructura a las actividades que deben realizarse para el cumplimiento de objetivos, mantener una comunicación asertiva y productiva con los actores gubernamentales y no gubernamentales que participan en todo

[147] De hecho, por ejemplo, la implementación tiene una fuerte carga analítica y metodológica que implica la formulación sistemática de hipótesis que orientan y reorientan la actividad institucional, mientras que la evaluación implica la revisión, análisis e interpretación no sólo de lo realizado (en términos fácticos y de ejercicio de recursos), sino también de la manera en que se construyó el problema y se planteó el diseño, ello para conocer si se favoreció o no el adecuado tratamiento y solución de la necesidad colectiva en esas fases previas (Bertrana e Ysa, 2007), cuestiones que están ausentes en el programa oficial.

el ciclo, gestionar adecuadamente los recursos, tiempos, trámites y procedimientos, etcétera (véase Bastien, 2009; Cairney, 2009).

Sin duda, todos estos elementos nos conducen a replantear la noción tradicional del cumplimiento de las políticas, pues no se trata solamente de una cuestión de procedimiento, sino de entender que la implementación, en el contexto actual en el que se ha intensificado la participación ciudadana, es de naturaleza abierta, es decir, que supone la necesidad de articular y sostener una comunicación fluida tanto con los involucrados como con los usuarios y beneficiarios de la política. En consecuencia, la horizontalidad creciente en la implementación de la política potencia las necesidades de generar nuevas pericias que permitan atender de manera institucional la incertidumbre a través de sistemas organizativos flexibles y con capacidad heurística.

Vinculado con lo anterior, el valor institucional de las políticas públicas, tiene que ver también con proveer de puntos de inflexión que permitan el reinicio o ajuste oportuno del ciclo de políticas a través de tres conceptos clave: memoria institucional, aprendizaje institucional y reformulación de políticas (Cardozo, 2006), las cuales en conjunto significan la mejora del desempeño institucional y de las capacidades gubernamentales de respuesta a los problemas públicos, que son lecciones aprendidas a partir de la idea de gobernar por políticas públicas (véase Aguilar, 2007).

En este punto se presenta un debate explorado en la literatura de la Ciencia Política y la Administración Pública: la relación y equilibrio entre eficiencia y legitimidad en el acto de gobernar, es decir, la cuestión de la gobernabilidad democrática (Camou, 2001). Ésta, vista desde el ángulo de las políticas públicas, plantea la necesidad de gestar mecanismos eficientes de democracia representativa y participativa, los cuales permiten combinar la presencia vigilante y activa de la ciudadanía con un tipo de actividad institucional que dé respuesta oportuna a los problemas públicos. Se trata de construir un estilo público de toma de decisiones sustentado en "una opinión pública vigilante y activa, [en] uso de la razón y rendimiento de cuentas, pero sobre todo, [en] leyes y arbitrajes imparciales, observancia puntillosa de la legalidad, ampliación de las oportunidades y los canales de acceso a individuos y grupos marginados para participar en el diseño e implementación de las políticas". En efecto, si bien es necesario para el funcionamiento sano de las democracias el fortalecer la deliberación pública, es importante darle cauce institucional para que no se transforme, implique o signifique parálisis en la acción de gobierno (Aguilar, 2007: 35).

En ello la Administración Pública juega un papel sustancial, pues mediante sus políticas, favorece un equilibrio entre los límites que impone la racionalidad en la utilización de medios y las expectativas que son incorporadas en los fines públicos que tiene a su cargo. En consecuencia, el enfoque de políticas permite revalorar la naturaleza pública de la Administración, por lo que las instituciones se colocan a sí mismas en una perspectiva en la que se reconoce abiertamente la necesidad y la capacidad que tiene la población, sus grupos y actores de plantear sus demandas, definir sus problemas, indicar sus expectativas, proponer soluciones y participar en conjunto con la autoridad y los expertos en el diseño, implementación y evaluación de las políticas.

Éste es justamente otra parte del valor institucional de la política pública, pues contribuye a fortalecer el contenido público de la Administración desde el momento en que la interacción gobierno- ciudadanía también se sustenta en estructuras de operación a cargo de las instituciones administrativas. Por tanto, la política pública evita que la Administración pública se reduzca a lo burocrático y favorece una conexión intensa entre los ciudadanos, debido a que éstos no sólo ingresan a las respuestas que debe formular, sino que pueden desenvolverse en un marco de coproducción de políticas como la privatización y la concesión de los servicios públicos.

Desde este enfoque, las políticas públicas también deben ser reexaminadas en sí mismas para complementar la óptica incrementalista, de tal manera que ésta no se entienda como un paradigma reduccionista en el que la acción de gobierno es algo dado y estático. Por el contrario, las políticas tienden cada vez más a plantear respuestas integrales que modifiquen las condiciones de vida de la sociedad al establecer nuevos patrones de conducta y nuevos valores públicos que favorecen una convivencia social democrática y funcional. Esta orientación hacia la integralidad pone de manifiesto la necesidad de fortalecer el enfoque multidisciplinario para la Administración pública.

Esto, sin embargo, no es una novedad, pues Harold D. Lasswell (véase 1951, 1971) reconocía en la década de los cincuenta del siglo pasado que el enfoque de políticas tiene la cualidad de contrarrestar la atomización y rigidez de la acción política y publiadministrativa al poner atención al entorno del proceso decisorio de políticas (*policy process*), en el cual deben reconocerse los límites y alcances cuantitativos y cualitativos de la acción humana (Aguilar, 2007: 42-43).

Por supuesto, el argumento de Lasswell no estuvo exento de críticas, las cuales se centraron en la confusión de humanismo y conductismo, es decir, de una visión teórica, cualitativa y contextual del análisis de políticas que convivía al mismo tiempo con una postura pragmática, cuantitativa y enteramente racional de las mismas. Sin embargo, estos cuestionamientos pasaron por alto que Lasswell buscaba precisamente el equilibrio entre análisis científico y planeación humanista (Garson, 1986: 159).

En los hechos, estas críticas al pensamiento de Lasswell derivaron en la conformación de dos corrientes o posturas del análisis de políticas: una, la de perspectiva conductista, que era la de aquellos simpatizantes de "la comercialización" del análisis de políticas, quienes se limitaban a proponer soluciones inmediatistas y de corto alcance, donde las habilidades del analista eran lo central y lo paradigmático; y dos, la de tipo humanista, que incorporaba a los analistas que tenían un perfil más académico y de investigación teórica, los cuales pugnaban por una mayor profundidad y contextualización de los estudios de políticas, aunque sus conclusiones no fueran necesariamente compartidas por la autoridad gubernamental.

En sus oposiciones, ambas corrientes terminaron por debilitar la posibilidad de lograr un enfoque sistemático del análisis de políticas como un movimiento multidisciplinario coherente (Garson, 1986: 168-169), sobre todo, por que perdieron de vista que si bien existen deficiencias en el pensamiento de Lasswell, éste logró perfilar un proyecto de la forma en la que debían ser entendidas "las ciencias de políticas", pues su propuesta no indicaba solamente qué eran, cómo se entendían, y para qué servían, sino también especificaba cuál era el perfil de las personas concebidas como analistas, el de las instituciones que hacían investigación en políticas públicas y las instituciones gubernamentales que requerían de ese análisis.

En su mapa general de las ciencias de políticas (Lasswell, 1951), incluyó las preocupaciones racional-empíricas del procedimiento, se interesó en todos los niveles del análisis, desde el sistema hasta el individuo, y ponía énfasis en las preocupaciones relativas al contexto y a las normas jurídicas. Esto significaba impulsar un tipo de la elaboración de políticas que rebasara la concepción restringida de búsqueda de soluciones coyunturales, de plazos predeterminados o de necesidades de inteligencia del momento, ya que ello, por su propia naturaleza, no permite entrar a las cuestiones fundamentales de las ciencias de políticas, como lo es su integración con otras disciplinas (Aguilar, 2007: 47).

En este sentido, es factible reinterpretar el proyecto original de Lasswell en los siguientes términos: 1) repensar la Administración Pública, sus políticas y su relación con otros campos del conocimiento, y 2) construir una forma diferente de hacer análisis de políticas y de conducir el pensamiento publiadministrativo.

Ante esta necesidad de un paradigma renovado para la Administración pública, las políticas públicas –como otra dimensión de su valor institucional– aportan una forma distinta de analizar y construir la realidad, una donde los asuntos públicos se atienden de manera equilibrada, responsable, controlada y vigilada, sujeta a escrutinio público por una sociedad democrática que le interesan sus problemas y que tiene la capacidad de plantear soluciones, de participar en su instrumentación e incluso de aportar sus propios recursos. En este sentido, también es útil el concepto de "gestión estratégica" de Enrique Cabrero (2005: 11-20), que comprende la elaboración de una serie de políticas unidas por un mismo hilo conductor (que las hace ser integrales y transversales).

El análisis de políticas debe ser objeto de estudio permanente y modelación consciente. Al respecto, David Garson argumenta sobre la importancia de rescatar productivamente el pasado y el presente de la Administración Pública y sus políticas, y señala que la mirada retrospectiva puede resultar aleccionadora, pues para este autor, "la visión lasswelliana de las ciencias de políticas aún es relevante, aunque en gran parte haya quedado incumplida" (1986: 149).

## Horizonte del *policy making:* la heurística en la evaluación

La literatura reciente en el campo de las políticas públicas (véase Ramesh, 2008; Randall, 2011) ha modificado su postura teórico-metodológica para incorporar los criterios de transversalidad e integralidad en el análisis, y también se han hecho esfuerzos importantes por argumentar sobre una relación más orgánica y detallada en los elementos del ciclo –diseño, implementación y evaluación (véase Jones y Baumgartner, 2012; Pardo, 2004). Asimismo, se han hecho contribuciones sobre el ámbito propio de las políticas en las Ciencias Sociales del siglo XXI (véase Valenti y Llanos, 2009; Uvalle, 2011) y la necesidad de adecuarlas, como método de gobierno, a las circunstancias institucionales de cada país (véase Cabrero, 2000 y 2005).

En este sentido, Charles Conteh (2007) sostiene una tesis importante: el éxito de las políticas está condicionado no sólo por el

diseño de las mismas, principalmente cuando son novedosas o no hay registros de acciones previas en la materia, sino también por las capacidades de gestión pública y la legitimidad institucional del gobierno que las emprenda. Desde el punto de vista de la heurística, el argumento de Conteh (2007: iii) es muy representativo, ya que entiende a las capacidades administrativas no sólo de manera mecánica o instrumental, sino que también incluye en su concepto a la coherencia, autonomía y competencias de las instituciones administrativas frente a los actores e intereses no gubernamentales que están presentes en las arenas de la política; en tanto que la legitimidad institucional la relaciona con la percepción ciudadana, la opinión pública y de manera particular con el reconocimiento de los actores involucrados sobre la idoneidad, trayectoria profesional, credibilidad (Majone, 2004) y autoridad de las instituciones que bridarán una respuesta a sus demandas, es decir, el grado en que los actores reconozcan a las instituciones como interlocutores válidos. Un elemento fundamental para generar esa capacidad administrativa y legitimidad institucional que menciona Conteh (2007), es precisamente la evaluación de las políticas, la cual es una práctica institucional que cada vez tiene mayor arraigo (véase Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2011; Gobierno Vasco, 2010), y no sólo por ser una tendencia en materia de gestión pública (Merino, 2010), sino por significar la posibilidad de fortalecer la acción institucional y su capacidad de respuesta frente a los problemas públicos en un contexto democrático.259

El tema de la evaluación como un objeto de estudio sistemático es relativamente reciente, pues la literatura sobre la materia surgió en parte como respuesta a los primeros ejercicios de evaluación en el ámbito institucional (véase por ejemplo el caso francés con Nioche y Poinsard, 1986 y el caso de Noruega con Skedsmo, 2011).

La evaluación, en este sentido, no sólo es un elemento de carácter técnico que se realiza a posteriori cuando existen los datos suficientes para valorar la efectividad de la política (Dery, 1984: 13), por el contrario, los ejercicios de evaluación están presentes en todo el ciclo de la política y en ese sentido tienen un valor heurístico, pues son medios orientadores de la acción (Cardozo, 2006: 169). En efecto, la evaluación como práctica institucional tiene un sentido heurístico intrínseco dado que:

- Con sus instrumentos como la supervisión, el control y la inspección (Rein y Rabinovitz, [1978] 2007) permite detectar y corregir errores para aminorar su costo, lo que supone también, una vez que se aplican de manera sistemática, aprender de las fallas para anticipar posibles áreas de oportunidad;
- Orienta por medio de elementos tanto cuantitativos (indicadores) como cualitativos (argumentación e interpretación) la complejidad del proceso de orientación (*ex ante*) y reorientación (*ex post*) de las políticas;
- Proporciona un sustento institucional y argumentativo para la toma de decisiones al momento de establecer y elegir opciones de políticas respecto a la reformulación o cancelación de las mismas;
- Define, articula y da sentido a los indicadores de desempeño, impacto, calidad, eficiencia, cobertura y cumplimiento, lo que implica también un trabajo hermenéutico y argumentativo sobre su lectura, es decir, transforma datos en información;
- Favorece el trabajo sistemático de investigación para conocer a fondo el proceso de la política y hacer recomendaciones sobre su estrategia, y
- Favorece y alienta de manera institucional y con un fundamento de mejora continua, la reconstrucción de políticas y el reacomodo en los cursos de acción para el cumplimiento del propósito de las mismas.

Es por ello que preguntas como ¿quién evalúa?, ¿con qué metodología?, su propósito y alcance están presentes actualmente en la literatura en la materia que entiende a la evaluación como un estándar de los gobiernos (véase Sandberg, Stensaker y Aamodt, 2002). La evaluación tiene en ese sentido una dimensión técnica y una heurística, pues no sólo interesa saber si el indicador se alcanzó de manera satisfactoria, sino también identificar los factores de cumplimiento o fracaso, y eso implica sin duda análisis cualitativos que den una lectura más a detalle del contexto político, económico, social y cultural donde la política tuvo asiento, lo cual puede apoyar la reducción del costo del error y de oportunidad.
Esto es importante porque los instrumentos (vigilancia, supervisión, control, auditoría, etc.) de la evaluación generan por sí mismos nuevas expectativas en los participantes de la política (Skedsmo, 2011:5), ya que dependiendo de su definición, orientación y aplicación son incentivos o desincentivos (castigo o recompensa), o

bien generan oportunidades de reformulación de la política (véase Gordillo y Anderson, 2004).[148]

## Conclusiones

La relación entre gobierno y ciudadanía es un tema fundamental en la esfera de las ciencias sociales, y de manera particular para la Administración Pública dado que ésta incluye un conjunto de instituciones y organizaciones que atiende las necesidades colectivas y que representa una de las vías de comunicación por excelencia entre el Estado y la sociedad.

Uno de los elementos que ha reconfigurado el vínculo entre autoridad y ciudadano se refiere a los fenómenos de democratización que, con sus avances y retrocesos, constituye hoy día una de las características de las sociedades y Estados modernos, por lo que la acción de gobernar se convierte en pieza clave para la articulación de acuerdos, desacuerdos, expectativas y demandas que provienen de la heterogeneidad en la composición social.

En este sentido, es fundamental analizar y explicar el significado, concepto y alcance de las políticas públicas de acuerdo con el carácter abierto, democrático y plural de las sociedades modernas. Asimismo, es importante hacer énfasis en el papel que corresponde a la Administración Pública en la atención y manejo de los asuntos y problemas públicos, y particularmente en la gestión y manejo de las políticas.

Por supuesto, también es preciso entender la complejidad de la implementación y evaluación, las cuales se entienden como procesos metodológico-instrumentales aplicados a la solución y resolución de problemas públicos, que son por naturaleza complejos, ríspidos y multidimensionales, sobre todo en un contexto donde la construcción de la vida colectiva es tarea tanto de las instituciones gubernamentales y administrativas como

[148] En esta lógica, una tendencia clara es la revaloración heurística de la evaluación ex ante (Mossberg y Wolman, 2003), pues a través del método de estudios comparados se examinan, antes de que una política se lleve a la práctica, experiencias similares. Mossberg y Wolman (2003: 4208) denominan a esta práctica *"prospective policy evaluation"*. Otro referente de esta tendencia es Gordillo y Anderson (2004: 305), quienes sostienen que la evaluación no sólo provee de información a los policy makers, sino que puede ser también un medio para obtener "lecciones" sobre políticas previas, para lo cual se requieren arreglos institucionales que den soporte a dos mecanismos concretos: *downward accountability y processes for organizational learning,* que se refieren a la instauración de sistemas de aprendizaje y memoria institucional basados en la experiencia de los ejecutores y la revisión permanente de los microprocesos de la implementación.

de los grupos y actores que se organizan, dialogan, acuerdan y generan consensos y disensos en la esfera público-social.

Al ser la Administración Pública un conjunto de instituciones actuantes y propositivas en el terreno de los problemas públicos, requiere por la complejidad de los mismos explorar diferentes maneras de producir respuestas y obtener resultados favorables para las necesidades colectivas. Al respecto, el esquema rígido de planeación y control centralizados encuentra sus propias limitaciones en el dinamismo, la heterogeneidad e incertidumbre de los problemas públicos, por lo que un nuevo patrón de gobierno requiere más bien del desarrollo de políticas públicas que provean nuevas interpretaciones sobre los fenómenos sociales y, sobre todo, esquemas heurísticos donde la flexibilidad, adaptación, reorientación y reelaboración sean prácticas institucionales que favorezcan el aprendizaje, las pericias, habilidades y capacidades de los encargados de proveer soluciones a problemáticas específicas (tiempos, agendas, procedimientos, gestión, negociación, acuerdos). En esa lógica, la utilidad de las políticas contribuye, en un sentido amplio, a la comunicación, interpretación y reinterpretación de los lenguajes que utilizan los sistemas político, jurídico, económico, social, cultural y público-administrativo que confluyen en la acción de gobierno, y en un sentido específico, a la significación, construcción y evaluación de los problemas públicos y las respectivas soluciones que se aplican desde el ámbito institucional. Por ello, es fundamental continuar la reflexión epistemológica, teórica y metodológica de las políticas para situarlas de manera más dinámica y adaptativa en el entendimiento y análisis de las necesidades colectivas y de la propia Administración Pública.

Por su parte, en términos del valor institucional de las políticas, se debe tener en cuenta que no existen concepciones únicas (o unidireccionales) del problema público y de la política que le da tratamiento, sino que se trata de una relación normativa, conceptual y heurística de mutua influencia, pues la definición de valores, las interpretaciones de los fenómenos a través del concepto, la construcción de los problemas por medio de metodologías, la definición de leyes, programas y servicios en el ámbito del diseño, y sobre todo la implementación y evaluación requieren de ejercicios heurísticos permanentes que permitan pasar de la intención a la acción (Rein y Rabinovitz, [1978] 2007) de una manera lógica y coherente, que en ningún sentido significa lineal ni exenta de conflictos, problemáticas y contratiempos, sino de una práctica sistemática de incertidumbre institucionalizada que permite

responder con capacidad creativa a las dificultades y hacer ajustes o adaptaciones en términos de alcance, tiempos, procedimientos, limitaciones y expectativas sobre la manera en que se resuelve un problema público en un contexto democrático y restrictivo en cuanto a tiempos, recursos, acuerdos y oportunidades.

La utilidad empírica de las políticas se refiere por tanto, a la no interrupción del ciclo de las mismas por problemas imprevistos o restricciones inesperadas, por lo que se desarrolla en esquemas de incertidumbre institucionalizada que permiten la toma de decisiones y la generación de respuestas creativas en ambientes inciertos, conflictivos y que en consecuencia escapan de la racionalidad de la planeación formal.

Es en este marco que la evaluación adquiere un sentido heurístico fundamental, pues en términos de práctica institucional favorece la reinterpretación, el reajuste, el reacomodo y la adaptación del proceso de la política, por lo que se conecta de manera directa, por medio de la heurística, a las fases de diseño e implementación para orientarlas y reorientarlas atendiendo a un sentido de oportunidad.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

——— (2007). "Estudio Introductorio", en Luis Aguilar (ed.), *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

——— y María Bustelo (2010). "Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 4, julio-diciembre, España, Instituto Nacional de Administración Pública.

Bastien, Joëlle (2009). "Goal ambiguity and informal discretion in the implementation of public policies: the case of Spanish immigration policy", en *International Review of Administrative Sciences*, Reino Unido, University of Exeter.

Baumgartner, Frank y Bryan Jones (2002), "Positive and negative feedback in politics", en F. R. Baumgartner y B. D. Jones, *Policy Dynamics*, Chicago, University of Chicago.

——— (2012). "From there to here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation. Thesis to a Theory of Government Information Processing", en *The Policy Studies Journal*, Denver, School of Public Affairs / University of Colorado.

Cabrero, Enrique (2005). *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.

Cairney, Paul (2009). "Implementation and the Governance Problem: A pressure participant perspective", en *Public Policy and Administration*, Reino Unido, Aberdeen University.

Caldera, Alex (2012). *De la Administración Pública a las Políticas Públicas*, Ensayos desde la Ciencia Política, México, Universidad de Guanajuato / Gobierno del Estado de Aguascalientes / Miguel Ángel Porrúa.

Camou, Antonio (comp.) (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México / Plaza y Valdés Editores / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Cardozo, Miriam (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos*, México, Miguel Ángel Porrúa.

——— (2011), "Organización y métodos alternativos en la evaluación de políticas y programas sociales. La experiencia consolidada y la emergente en el caso de México", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 5, enero-junio, España, Instituto Nacional de Administración Pública.

Conteh, Charles (2007), "Capacity and legitimacy in policy implementation: Singapore and Botswana", Tesis Doctoral, McMaster University.

Dery, David (1984). "Evaluation and Termination in the Policy Cycle", en *Policy Sciences*, Vol. 17, No. 1, mayo, Estados Unidos, Springer.

Gagnon, François y Denise Kouri (2008). Integrated governance and healthy public policy: two Canadian examples, diciembre, Quebec, National Collaborating Centre for Healthy Public Policy, en http://www.healthypublicpolicy.ca/docs/Integrated_governance_AN.pdf (Consultado el 27 de febrero del 2013).

García, Maximiliano (2010). "Las políticas públicas frente a los nuevos retos de la gobernabilidad democrática: las tareas pendientes en la construcción del auténtico gobierno con sentido público", en Carlos León, Mauricio Gutiérrez y Salvador Mora (coords.), *Viejos y nuevos referentes de la Administración Pública y la Ciencia Política: aproximaciones a un debate*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

——— (2013). "Gobernanza y políticas públicas para el Estado moderno", en Roberto Moreno (coord.), *Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI*. México, Universidad Autónoma del Estado de México.

Garson, David [1986] (2007). "De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso", en Luis Aguilar (ed.), *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Izquierdo, Beatriz (2008). "De la evaluación clásica a la evaluación pluralista. Criterios para clasificar los distintos tipos de evaluación", en *Empiria: Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, núm. 16, julio-diciembre, España.

Lahera, Eugenio (2003). *Introducción a las políticas públicas*, Chile, Fondo de Cultura Económica.

Lasswell, Harold [1951] (2007). "La orientación hacia las políticas", en Luis Aguilar (ed.), *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

——— [1971] (2007). "La concepción emergente de las ciencias de políticas", en Luis Aguilar (ed.), *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Majone, Giandomenico (2004). "La credibilidad de las políticas: por qué es importante lograrla", en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración a la gobernanza*, México, El Colegio de México.

Mendel, Anika (2009). Comprehensive policies to combat poverty across Canada, by province, Preliminary document for discussion, septiembre, Quebec, National Collaborating Centre for Healthy Public Policy, en http://www.ncchpp.ca/docs/ComprehensivePolicies_ En_Sept09.pdf (Consultado el 27 de marzo del 2011).

Merino, Marisa (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*, España, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública / Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

Ochmann, Marta y Eduardo Rodríguez-Oreggia (coords.) (2013). *Análisis e incidencias de las políticas públicas en México: en busca de un gobierno eficiente*, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Campus Estado de México / Miguel Ángel Porrúa.

Pardo, María del Carmen (2004). *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.

Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales campus México / Miño y Dávila.

Rein, Martín y Francine F. Rabinovitz [1978] (2007). "La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción", en Luis Aguilar Villanueva (coord.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Roth, André (2006), *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Cómo elaborar las políticas públicas, quién decide, cómo realizarlas, quién gana o pierde,* Colombia, Ediciones Aurora.

Skedsmo, Guri (2011). "Formulation and realisation of evaluation policy: inconcistencies and problematic issues", en *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, Vol. 23, No. 1, febrero, Springer.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue C. y F. Varone (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

Weingast, Barry (2004). "The congressional –bureaucratic system: a principal– agent perspective with applications to the SEC", en *Public Choice*, Vol. 44, No. 1, editado por Alan Meltzer, Thomas Romer y Howard Rosenthal.

# EL FUNDAMENTALISMO CAPITALISTA CHINO APUNTES POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS DESDE UNA MIRADA GLOBAL*

Gloria Luz Alejandre Ramírez**

Dedicado al Dr. José Luis Orozco Alcántar †
Forjador de mentes expansivas.

## 1) Concreciones ontológicas de una construcción fundamentalista distante

Entender la realidad de la actual República Popular China no es posible si no tenemos presente y medianamente comprendido su historia, su pasado y su férrea tradición milenaria puesta en una de las dimensiones culturales de mayor trascendencia en el Continente Asiático, aparentemente lejano para nuestra realidad, pero tan cercano como la presencia de la pólvora después de la conquista y colonia de la Nueva España; así como las innumerables expediciones comerciales a través de la ruta de la seda y la Nao de China al continente Americano. Sin duda, esta lejanía comprende diversos procesos, el más remoto es su propia conformación religiosa y su coincidencia entre modos de hacer, actuar y pensar asentadas en este elemento, la tradición budista y, otra, la milenaria dinastía de los emperadores, puesta en sus gobiernos de tradición patrimonial. A decir de Max Weber,

---

* Me es imprescindible aclarar que no me precio de ser sinóloga, sin embargo, una reciente visita a China con apreciaciones cercanas a su estructura gubernamental, social, cultural, religiosa, ideológica, económica y política, desde una postura académica, me han dado los elementos para colocar este tema con la debida seriedad.
Asimismo, externo mi profundo agradecimiento al Instituto Nacional de Administración Pública, A.C (INAP); así como a la Chinese Academy of Governance, con sede en Beijing y al Shanghai Administration Institute (Shanghai Party Institute of CPC) con sede en Shanghai, por la valiosa experiencia formativa aportada durante mi estancia de 25 días en el *Seminario para Servidores Públicos de la Administración Pública de México*, auspiciado por el Ministerio de Comercio de la República Popular de China durante los meses de junio y julio de 2016, en las Ciudades de Beijing y Shanghai.

** Profesora-Investigadora de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), Plantel Casa Libertad. Vicepresidenta del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

> "El budismo pertenece al círculo de aquellas doctrinas de salvación…Su fría y orgullosa liberación de la existencia como tal, encomendada al individuo, no podía convertirse nunca en una fe de salvación de masas. Su acción más allá del círculo de los cultivados se vinculó al poderoso prestigio que en todo tiempo gozó allí el *sramana* (asceta) y se revistió de un modo predominante de rasgos mágicos-antropolátricos. Tan pronto como se convirtió en una 'religiosidad popular' misionera, se transformó en una religión de salvación sobre la base de la sanción del *karma* con esperanzas de más allá, las cuales son garantizadas mediante técnicas piadosas, gracia cultural y sacramental y obras de misericordia, y muestra, naturalmente, la tendencia a acoger puras concepciones mágicas…"[149]

El dominio teocrático, alude Weber, se asienta en:

> "…el poder tradicionalista más fuerte que en general puede darse, porque es la fundamentación más consecuente de la concepción 'orgánica' de la sociedad y la justificación absoluta de la distribución actual del poder y de la felicidad a base de la culpa o mérito en una existencia anterior, gracias a la sanción mecánicamente proporcional del *karma.* Todas estas religiosidades populares asiáticas, dieron margen al 'instinto adquisitivo' del tendero lo mismo que a los intereses de 'sustento' de los artesanos y al tradicionalismo del campesino y dejaron ir por su propio camino a la especulación filosófica y la orientación de la vida, convencional en sentido estamental, de las capas privilegiadas, que conservaron rasgos feudales en el Japón; en China burocráticos-patrimoniales y, por eso, muy utilitarios; en la India en parte caballerescos, en parte patrimoniales, en parte intelectualistas…."[150]

El antecedente weberiano nos permite remitirnos a la edificación de fundamentalismos y usos de éstos, vinculados a la construcción de legitimidad y al inminente ejercicio del poder, en

---

[149] Weber, Max. (1996). *Economía y sociedad*, 2ª. ed. 10ª. reimp; Fondo de Cultura Económica, México, p. 488

[150] Ibídem. Pp. 488-489.

esta amalgama, poder y religión, es clave como referente sustancial en este pasado sociológico y antropológico de favorable utilidad para asentar realidades presentes.

Suponer que la vida estatal ha cancelado para ciertos entornos sus estructuras fundamentalistas más anquilosadas en el pasado, es suponer que ha perdido su propia historia y su esencia conformadora. Si bien los Estados modernos aluden a ordenaciones sociales seculares, ajenas a orientaciones de carácter clerical, no podemos ser omisos y dejar de lado que la combinación perturbadora entre ambas existe, se manifiesta y así, se ejercita en lo político el mundo de lo sagrado. "Donde quiera que se produce la presencia de realidades, objetos, comportamientos, instituciones marcadas por los rasgos de 'lo sagrado', bañadas en su 'atmósfera', encontramos la referencia a un más allá de la vida ordinaria del hombre, del mundo del que él dispone…"[151] Sin embargo, no todas las culturas asumen conformaciones materiales o inmateriales plausibles de la representación de lo sagrado, incluso su ausencia adquiere mayor presencia que las tradicionales, "…como en el budismo primitivo, que por eso aparece paradójicamente como religión 'atea'. Pero ni siquiera en estos casos falta la referencia del hombre a ese más allá de sí mismo, aunque su presencia se haga sentir bajo esa forma de la ausencia que testimonia la realidad clave del Nirvana"[152]. Esta interesante y cauta forma de construcción religiosa le pone un acento particularmente sugerente, la expresión remite al autorecogimiento, autocontemplación, autocontrol y autocrecimiento. Este aspecto es indispensable tenerlo presente como conformación de una postura de suyo filosófica y que se encuentra alejada de las conformaciones occidentales de la religión, identificadas con el teísmo y sus alcances. La pregunta sustancial es si las formas fundamentalistas del actuar chino actual ocupan parte de este "ateísmo" propia del budismo oriental. Tal parece que así es,

> "…el budismo sería un sistema religioso ateo por negar la existencia de Dios en el sentido pleno de «ser trascendente y personal, creador y rector del universo». En cambio, no sería difícil descubrir en el budismo la presencia de unos seres superiores o de unos hombres divinizados, dioses nacidos y perecederos y, por tanto,

[151] Velasco, Juan Martín. (2005). "Fenomenología de la Religión". En Contreras, Juan Manuel (Compilación y comentarios). *Historia de las Ideas Religiosas. Antología.* Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México, p. 87.

[152] Ibid.

> dioses sólo en un sentido figurado, así como la de un orden moral de la realidad *(Dharma)* con el que, sin embargo, no sería posible la relación de dependencia y de reconocimiento que caracteriza a las religiones propiamente teístas…"[153]

Así, la conducción del ethos moral chino goza de cierta flexibilidad con relación a la asunción de la forma de Dios. "El budismo se introdujo alrededor del siglo I en China. Después del siglo IV comenzó a difundirse ampliamente para convertirse, paso a paso, en la religión de mayor influencia en el país…el taoísmo, religión autóctona de China, se originó en el siglo II…"[154] Aunque actualmente, "[e]n China coexisten varias creencias religiosas, hay más de 100 millones creyentes. El budismo, el islamismo, el catolicismo y el protestantismo… China practica la política de libertad religiosa…todas las actividades religiosas normales, como rendir culto a la imagen de Buda, recitar sutras, rezar, predicar…y celebrar fiestas religiosas son administradas por el personal religioso y los creyentes, y están protegidos por la ley"[155]. Sin duda el elemento religioso, respetuoso de su tradición, ha incorporado y abierto la posibilidad de que otras religiones se asienten en la cotidianidad de esta cultura con una historia de más de cinco milenios y portentosa civilización. "El islamismo se introdujo alrededor de mediados del siglo VII…y prosperó durante la dinastía Yuan. Es la creencia principal de las etnias hui y uigur…La iglesia católica y la protestante se introdujeron…desde el siglo VII y comienzos del XIX, respectivamente"[156]. Las bases religiosas de China conviven de manera, digamos así, armoniosa, con otras conformaciones menos flexibles en sus concepciones, e incluso, extremistas, sin que ello haya derivado en confrontaciones explícitas. Aunque no podemos dejar de lado la distancia que puso la región del Tíbet con la República Popular de China hacia los años 50's del Siglo XX,

---

[153] Velasco, Juan Martín. (1978). *Introducción a la Fenomenología de la Religión.* Ediciones Cristiandad, Madrid, p. 256. Disponible en: http://www.ugr.es/~posgradofilos/tr/documentos/Martin.Velasco.Juan_Introduccion-a-la-fenomenologia-de-la-religion.pdf

[154] Fundación Editorial Nacional. (2014). China. Proyecto del Programa Nacional de Publicaciones Prioritarias del "XII Plan Quinquenal". República Popular de China, Ediciones de lenguas Extranjeras Cía. Ltda; Beijing, p. 220.

[155] Ibid.

[156] Ibid.

después de la Segunda Guerra Mundial, y que alude a alineaciones de carácter fundamentalista religioso.

> "En el viejo Tíbet, la teocracia estaba por encima de todo, el poder político amparaba la teocracia, la teocracia controlaba el poder político, la teocracia y el poder político se fundían en uno solo, defendiendo la dominación de los tres propietarios feudales: las familias oficiales, la aristocracia y los monjes de capa superior de los monasterios…Bajo la política teocrática, la religión era manchada por la servidumbre feudal, los monasterios, en vez de sitios de sosiego y pureza para dedicarse en cuerpo y alma a la doctrina budista, concentraban baluartes de dominación en que se realizaban actividades religiosas, controlaban el poder local, llevaban a cabo la explotación económica, agrupaban fuerzas armadas, efectuaban juicios en un tono único. Algunos monasterios establecían tribunales en privado, donde además de esposas, grilletes y garrotes, habían, también, instrumentos de tortura…y los medios para castigar siervos eran en extremo crueles…"[157]

El antecedente, coloca algunos elementos de carácter tradicional en el ejercicio del poder, la condición teocrática, alude a formas convencionales de un pasado centrado en un corrosivo fundamentalismo religioso que empata con una contraparte política. De esta forma podemos decir que "…todos los fundamentalismos se refuerzan y se apoyan hasta conformar una estructura social global caracterizada por el pensamiento único, la negación del pluralismo y el rechazo de cualquier alternativa al modo vigente…"[158]. El aspecto medular de las estructuras fundamentalistas reside en "…construcciones ideológicas de los poderes políticos, económicos y militares, religiosos y culturales hegemónicos que establecen alianzas entre sí para mantener su poder sobre el mundo y las

---

[157] Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China. (2015). *Opción histórica del Tíbet por el camino de desarrollo.* Ediciones en Lenguas Extranjeras, República Popular de China, Beijing, p. 5

[158] Tamayo, Juan José. (S/F). Director de la Cátedra de Teología y Ciencias de Religiones "Ignacio Ellacuría" Universidad Carlos III de Madrid. "Apología del diálogo versus fundamentalismos". P. 1. Disponible en: http://ods.ceipaz.org/wp-content/uploads/2015/10/Dialogo-Vs-Fundamentalismos_JuanJoseTamayo.pdf

conciencias de los ciudadanos. Son construcciones ideológicas que manipulan a las culturas, a las que se ponen al servicio de proyectos imperialistas opresores; a Dios, a quien se invoca como aliado suyo; a las religiones, consideradas expresa o tácitamente como sanción moral de sus comportamientos, incluso violentos"[159]. La condición religiosa acompañada de elementos propios de un pensamiento fundamentalista, atentan por sí mismos contra la posibilidad de la secularización en los espacios asociados a la conformación del poder político.

Religión y poder asoman como amalgama perfecta para el establecimiento de principios y formas culturales de control y dominio. "…[L]a religión se puede definir como un complejo espiritual completo, constituido por un sistema de creencias, ritos, formas de organización y normas éticas, por medio de los cuales los miembros de una sociedad o comunidad se vinculan al ser divino o sobrehumano, procurando encontrar un sentido último y trascendente a la existencia…" [160]. En este sentido las configuraciones ideológicas también cobrarán singular importancia, por lo que el pasado dinástico e imperial de la antigua China, no deja cortapisa para pensar en su sistema político de corte vertical, autoritario y patrimonialista. Tan claro es el esquema patrimonialista, que la datación por dinastías marcaba el inicio y fin del gobierno de un emperador; el uso del tiempo, como uso exclusivo de quien gobierna, es una expresión por demás ilustrativa de la condición de mando y reconocimiento a la autoridad del gobernante.

El asentamiento del fundamentalismo ideológico del poderío chino del siglo XXI, viene acompañada de algunas fisuras, la primera con la propia tradición dinástica, los emperadores terminaron su ciclo ante las revueltas del pueblo chino. La última dinastía antes de arribar a la moderna República de China fue la dinastía Qing, que hacia el siglo XIX dio fin a esta conformación política milenaria. Previamente encontramos la Primera Guerra del Opio, entre 1839 y 1842; la Rebelión de Taiping, entre los años 1851 y 1864 y la Segunda Guerra del Opio hacia 1856.

---

[159] Ibídem. P. 2

[160] Del Picó Rubio, Jorge. (2018). "Estado y religión: tendencias conceptuales incidentes en la apreciación pública del fenómeno religioso". *Revista de Estudios Sociales* 63. Universidad de los Andes. Facultad de Ciencias Sociales. Pp. 42-54. Disponible en: https://dx.doi.org/10.7440/res63.2018.04

La dinastía Qing quedó atrapada en guerras comerciales frente a las potencias europeas, entre ellas la Gran Bretaña, que después de los Tratados de Niankin y Tiajing adquirió el territorio de Hong Kong. No valdría esto para la rebelión definitiva del pueblo en contra de la dinastía Qing encabezada por la Emperatriz Cixi, fue con la independencia de Corea y la pérdida de los territorios entregados a Japón, entre ellos Taiwán, con la firma el Tratado de Shimonoseki para cederlos a los nipones a finales del siglo XIX, que los chinos optaron por la República.

A inicios del siglo XX se desataría la Revolución de 1911, "[e]sta revolución terminó con el régimen de monarquía autoritaria que había durado más de dos mil años…y popularizó las nuevas ideas sobre la democracia y la república…"[161].

La conformación de una nueva mirada llevaría al derrocamiento con la Revolución de Xinhai en 1912, del último Emperador Puyi, integrante de la dinastía Qing, previos movimientos de insurrección encabezados por Sun Yan-Set y su Sociedad de la Alianza en 1905, y crea el Kuomintang después de su exilio en Estados Unidos, regresará para ser proclamado Presidente de la República en 1912, sin permanecer más que un par de meses en el cargo. Es hacia mayo de 1919 en Beijing, que se desatan otras manifestaciones de inconformidad alentadas por la difusión del marxismo en China y su integración con los trabajadores del país, el movimiento obrero, la visión marxista y la propuesta asentada en la forma republicana, darán paso a la conformación del Partido Comunista de China. "Entre el 23 y el 31 de julio de 1921, el Partido Comunista de China celebró su I Congreso en Shanghái… [y]…se aprobó su primer programa proclamando la fundación del partido…Desde entonces, nació en China un partido político de la clase obrera unificado con el comunismo como su meta, y el marxismo como la guía de acción…"[162].

La visión republicana, asociada al fuerte antecedente monárquico, a pesar de estar superado, dio pauta para el establecimiento de un fundamentalismo económico y político anclado al comunismo y al marxismo. La carga no es sencilla, recapitulando, es una religión teocrática, con un pasado de 2000 años de forma de gobierno monárquica, dinástica, y la asunción a un siglo XX de la mano de la mirada marxista puesta en el

---

[161] Fundación Editorial Nacional. (2014) *China*. Op. cit. P. 4

[162] Ibid.

Partido Comunista de China[163] como articulador de la vida política del país oriental, con un dirigente reconocido y posteriormente Presidente de la República Popular de China, Mao Zedong, hasta su fallecimiento en 1976. Apresurando a la historia, cabe señalar que el 1 de octubre de 1949 se llevó a cabo la proclamación de la República Popular China por parte de Mao en la plaza de Tiananmen en su capital Beijing. Así, la condición marxista, el comunismo y las propias aportaciones filosóficas de Mao hicieron de China un país alejado de la mirada continental de América, distante a la comprensión y a la posibilidad de condiciones claves de crecimiento y competitividad de un mundo capitalista en expansión, la Guerra Fría y el mundo dividido en dos bloques con un siglo XX, que se distinguió como el siglo de Norteamérica, con un triunfo absoluto de frente a la antigua Unión Soviética[164].

---

[163] Vale la pena aclarar que la incorporación del pensamiento marxista se da desde la academia. La Universidad de Pekín y un singular grupo de estudio encabezado por Chen Diuxiu, quien introduce el pensamiento marxista y la propuesta comunista ya extendida y aplicada en la Unión Soviética después de la Revolución de Octubre de 1919. De hecho, la promoción y creación del Partido Comunista de China tuvo una seria influencia y presencia de Lenin y el ascenso del proletariado al poder, que, a decir de la filosofía marxista, revertiría las condiciones de explotación y miseria de esta clase. Las tesis filosóficas de Mao Zedong, fueron un insumo clave para la conformación del estilo de vida que asume la dirigencia del Partido Comunista, los gobernantes y el pueblo chino. Fundación Editorial Nacional. (2014). *China.* Op. cit. Pp. 4-5.

[164] "Para abrir y fragmentar la esfera enemiga será necesario dejar de lado, antigua percepción pragmática desde tiempos del primer Walter Lippmann, el tratamiento de la Unión Soviética como 'un Estado nacional en la acepción postrenacentista tradicional'. No lejos del transnacionalismo corporativo norteamericano, y más allá del Estado y la nación históricos, la Unión Soviética *'porta un tercer significado: el del cuartel general y la base central de la empresa mundial comunista'.* Ante el supranacionalismo empresarial de los Estados Unidos, el supranacionalismo partidista e ideológico de la Unión Soviética cuenta con agentes que operan en todos los puntos de la tierra y fomentan ahí la desestabilización y el nihilismo. Con todo, la disociación real entre 'Rusia' y la 'Unión Soviética', que Kennan desestima, permite que Burnham reconozca *la soltura y la elasticidad* reales que asumen los sistemas de poder y sus bases culturales y nacionales, y con ello resuelva un problema de importancia científica fundamental para el historiador y el analista político. Desde la perspectiva estratégica, aquel reconocimiento allana el camino para una *guerra política* que reduce la 'guerra militar formal' a la condición de alternativa última y propone los usos balcanizadores del nacionalismo, el etnicismo y los fundamentalismos religiosos. Al visualizar como aliados potenciales a todos 'los pueblos y naciones sujetos al dominio imperial soviético', los grandes objetivos de la *liberación,* opuesta por Burnham a la *pacificación o la contención* adquieren una expresión dinámica en 'el debilitamiento del comunismo y la disolución del sistema estatal soviético'. Burnham, James. *Containment or Liberation? An inquiry into de Aimsof United Satates Foreing Policy*, Nueva York, The John Day Company. 1952, 1953. P.14 En Orozco, José Luis. (2004). *El siglo del pragmatismo político.* Fontamara, UNAM, México, p. 147.

Sin duda, después de la Segunda Guerra Mundial la presencia de las dos superpotencias entre las cuales China se veía encasillada y hacía imperiosa la necesidad de actuar con cautela y estrategia diplomática, lo que no restó enfrentamientos por la Guerra contra Corea y, en su momento, frente a Estados Unidos por Taiwán. Sin omitir las rupturas con la Unión Soviética una vez muerto Stalin y el arribo de Nikita Jruschov en 1953. Para Mao la vía china hacia el socialismo contaba con mayor fundamento que el soviético.

Sin embargo, el propio fundamentalismo de Mao [165], basado en el marxismo-leninismo dirigido a rescatar al sector campesino, recuperando la revolución comunista de 1911, a la postre, llevaría al gigante asiático a una nueva crisis en el siglo XX, la llamada Revolución Cultural China, que ocupó al gobierno de Mao de 1966 a 1976, 10 años, en contra de aquéllos, que, a decir de Mao, atentaban los ideales revolucionarios y promovían el avance del capitalismo occidental; China se prepararía para dar un nuevo salto.

En 1976 a la muerte de Mao, Deng Xiaoping asumiría la dirigencia del partido, con la apuesta por reorientar la economía hacia la apertura, con un aspecto singular centrado en el socialismo con características de mercado, la propuesta reformista ocupaba la agricultura, la industria, la ciencia, la tecnología y la defensa; es clave mencionar que el trance entre estos cambios, incluyendo las condiciones económicas encaminadas hacia la liberalización de los mercados se han hecho con la dirección de la hegemonía del partido Comunista Chino, es decir, las reformas económicas no han implicado una restructuración mínima de los pilares del

[165] "La China de Mao fue, a propósito, un país en crisis permanente, desde los primeros días de gobierno comunista…El destino que Mao le había adjudicado era el de purificar la sociedad por medio del esfuerzo virtuoso…Como parte de este proceso, Mao organizó un ataque global al pensamiento político tradicional chino: donde la tradición confuciana valoraba la armonía universal… Mao guiado por su ideología y por el suplicio del siglo de humillaciones que había vivido China, organizó una inaudita militarización de la vida del país. Si la China tradicional veneraba el pasado y amaba su valiosa cultura literaria, Mao declaró la guerra al arte, a la cultura y al sistema de pensamiento tradicional chino…Así pues, el gobierno maoísta se convirtió en una visión a través del espejo de la tradición confuciana al declarar la ruptura total con el pasado y al mismo tiempo confiar en muchas de las instituciones tradicionales chinas, entre las cuales cabe citar: el estilo de gobierno imperial; el Estado como proyecto ético, y la burocracia de los mandarines, que Mao odiaba, destruida periódicamente para ser creada de nuevo con la misma periodicidad….". Kissinger, Henry. (2013). *China.* DEBATE, México, pp. 112 a 114.

sistema político chino[166], aunque se perfilaban algunos esquemas de descentralización para la reorganización del poder del partido.

La marca de Deng Xiaoping fue el pasaje de su participación en la Guerra contra Vietnam en 1979, sin dejar de lado, la masacre en la Plaza de Tiananmen en 1989[167], que le pondrían un velo de duda a las habilidades políticas y reformistas de Deng Xiaoping, hasta su fallecimiento en febrero de 1991.

El trance a un mundo oriental liberalizado por el factor económico ya estaba en ascenso, la caída del Muro de Berlín y el derrumbe de la antigua Unión Soviética se habían consumado, la globalización era una realidad en boga y la visión del mundo con un fuerte giro capitalista ya era un hecho. A pesar del reclamo y la represión de Tiananmen, las expectativas que los chinos vislumbraban sobre un amplio crecimiento de los niveles de vida y posibilidades de libertades más centradas en el consumo, se empezaban a convertir en realidad.

El mando del mercado se expresaba no sólo como una tentación, sino como un elemento real de cambio en las lógicas de las preferencias por estilos de vida más sofisticados, conservando la rigidez del control político.

---

[166] "La estructura básica del sistema político de China, bajo la dirección unificada del Partido Comunista de China, practica el sistema de cooperación multipartidista y consulta política, el sistema de autonomía étnica regional y el sistema de autonomía de masas populares de base". Fundación Editorial Nacional. *China.* Op. cit. P. 135.

[167] "Cuando el movimiento por la liberalización y la democracia se extendió desde la Unión Soviética hasta China, el gobierno de Pekín decidió a mediados de 1989, tras algunas dudas y lacerantes desacuerdos internos, restablecer su autoridad con la mayor claridad, mediante lo que Napoleón -que también empleó al ejército para reprimir la agitación social durante la revolución francesa- llamaba <<un poco de metralla>>. Las tropas dispersaron una gran manifestación estudiantil en la plaza principal de la capital, a costa de muchos muertos…La matanza de la plaza de Tiananmen horrorizó a la opinión pública occidental e hizo, sin duda, que el Partido Comunista chino perdiese gran parte de la poca legitimidad que pudiera quedarle entre las jóvenes generaciones de intelectuales chinos, incluyendo a miembros del partido, pero dejó al régimen chino con las manos libres para continuar con su afortunada política de liberalización económica sin problemas políticos inmediatos. El colapso del comunismo tras 1989 se redujo a la Unión Soviética y a los estados situados en su órbita, incluyendo Mongolia, que había optado por la protección soviética contra la dominación china durante el periodo de entreguerras. Los tres regímenes comunistas asiáticos supervivientes (China, Corea del Norte y Vietnam), al igual que la remota y aislada Cuba, no se verían afectados de forma inmediata". En Hobsbawn, Eric, (2012). *Historia del Siglo XX. Historia del Mundo Contemporáneo,* CRÍTICA, México, p. 483.

**2) El socialismo con características chinas: Estado y Mercado como aliados indivisibles.**

La apuesta estaba en el exterior y la estabilidad política al interior, aun pasando por la violación a los derechos humanos, que pondrían a China en posición vulnerable frente a los Estados Unidos, así como la habilitación de sus relaciones. Sin embargo, las razones de una cerrazón no tuvieron eco, lejos de ello Deng Xiaoping hizo los cálculos adecuados para enmendar a través de principios de política exterior, la no intervención en asuntos internos en una lógica vis a vis. En buena medida, "…Deng defendía una serie de principios económicos y sociales como parte de su programa de reforma. No obstante, lo que él denominaba democracia socialista, distaba mucho de la democracia pluralista. Seguía convencido de que en China, los principios políticos occidentales llevarían al caos y serían un estorbo para el desarrollo."[168] Condiciones de una dirección del Partido Comunista y de su ideología, la comprensión democrática no pasa por el tamiz de una flexibilización del tablero del sistema político, pero si por una flexibilización de la economía y del modelo asociado a los destinos de la globalización. Los signos de esta apertura aluden a la incorporación de China al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), posteriormente, integrada a la Organización Mundial de Comercio (OMC), en los años 90's. Por tanto, la expectativa de apertura era más una realidad que una aspiración. China ya estaba en la ruta que permitía al mercado hacer las acciones necesarias para abrir China al mundo, un gigante con aproximadamente 80 millones de militantes dentro del Partido Comunista Chino en un país con poco más de 1,300 millones de habitantes. Los enunciados económicos y normativos de la economía China en franco crecimiento durante los últimos 20 años responde a un "socialismo con características chinas", anunciado por Deng Xiaoping en los años 80's, mismo que tanto la estructura político-administrativa, como las instituciones académicas lo conceptualizan y aplican como una postura ortodoxa con un fuerte comportamiento flexible ante el imperativo del mercado. La lógica y la postura filosófica ante ello es que ***el marxismo no establece la condición de pobreza como premisa del socialismo,*** por tanto, la franca posibilidad de crecimiento dentro de la dinámica del mercado es plausible con mecanismos reguladores del Estado, con un mercado abierto y en expansión.

---

[168] Kissiger, Henry. *China.* Op. cit. P. 458.

Recordando el aspecto primario de este trabajo y lo que lo motiva, asentado en la cita inicial del mismo, ante la pregunta y reflexión en términos actuales externada al ***Director del Instituto de Administración de Shanghai,*** tenemos que China cuenta con una conformación ideológica que versa en el marxismo, una estructura vinculada al Estado-partido político y una organización de naturaleza jerárquico-vertical dentro de la administración pública nacional, entonces, a pregunta expresa de quien suscribe *¿cómo han logrado conciliar esta construcción ideológica vinculada al marxismo y las nuevas tendencias puestas en la intervención del mercado y su asociación dentro de la construcción de estructuras público-privadas?* Tal pareciera que el principio ideológico marxista no coincide con la temática ideológica del mercado. Entonces con esta visión, evidentemente de apertura, *¿cómo han logrado conciliarlas?*

> "Una pregunta muy difícil de contestar. Primero, nuestra ideología está destinada a los funcionarios públicos. Los funcionarios públicos, bueno, obligatoriamente tienen esa fe en nuestros pensamientos políticos y tienen que mantener estos pensamientos y reflejarlos en su trabajo cotidiano, y para el público común…esta ideología no es necesaria, pueden creer lo que creen.
> …hemos insistido en el marxismo y en sus principios fundamentales sobre el socialismo y sobre nuestro ideal, y también en sus métodos de trabajo, también los mantenemos en nuestro trabajo.
> …conciliamos los diferentes conceptos, valores, ideales de diferentes periodos y de diferentes etapas y estamos usándolos en la actualidad. Y es que a lo largo de la historia hemos tenido presidentes que trabajan en un aspecto. Por ejemplo, el presidente actual, Xi Jinping, está trabajando en la innovación y la creación de una sociedad armoniosa, con un desarrollo sostenible. Entonces, en cada etapa de la historia estamos trabajando en una nueva con la condición de no abandonar la anterior. Como saben ustedes y sabemos, China ya es uno de los países más importantes del mundo, pero el mundo sabe y sabemos que tenemos nuestros problemas que tenemos que resolver, por ejemplo, la corrupción, la seguridad alimenticia, la contaminación del medio ambiental y la innovación

> social. Esos son los aspectos que está trabajando el presidente Xi Jinping, en estos últimos tres años y en los años siguientes. Siempre estamos asimilando los diferentes pensamientos de nuestros presidentes, de nuestros ministros, estamos adaptando los mismos pensamientos en la actualidad…"[169]

Sin duda, el pasado dinástico cobra sentido y replica el actuar del gobernante en turno como elemento articulador de una sociedad armoniosa, con una base integradora, entre aspectos culturales, religiosos, políticos y sin duda ideológicos, amalgamados en torno al socialismo. La visión que acompaña a Xi Jinping está trazada con las siguientes reflexiones:

1) "La práctica ha demostrado cabalmente que el socialismo con peculiaridades chinas es la bandera de la unidad, del valiente avance y de la victoria tanto del Partido Comunista como del pueblo chino. Si queremos culminar la construcción integral de una sociedad modestamente acomodada, acelerar la modernización socialista y materializar la gran revitalización china, hemos de enarbolar siempre la gran bandera del socialismo con peculiaridades chinas y mantenerlo y desarrollarlo con la mayor firmeza posible. Este es el motivo fundamental por el cual el XVIII Congreso Nacional del Partido exigió a todo el partido afianzarse en la fe en el camino, la teoría y el sistema del socialismo con peculiaridades chinas.
2) En segundo lugar, comprender a fondo que el socialismo con peculiaridades chinas contempla tres elementos: el camino, la teoría y el sistema. El XVIII Congreso Nacional del Partido ha expuesto claramente la connotación científica y los enlaces mutuos del camino…la teoría sistémica…y el sistema…el camino es la ruta de la materialización, la teoría sistémica…es la guía de acción y el sistema…es la garantía fundamental. Los tres aspectos se unen en la gran práctica del socialismo…"[170]

---

[169] Conferencia de Zeng Jun. (2016). *Director del Instituto de Administración de Shanghai.* Audio personal, grabado el 20 de junio de 2016.

[170] Jinping, Xi, (2014). *La gobernación y administración de China.* Beijing, Ediciones de Lenguas Extranjeras, p. 9

El socialismo con particularidades chinas es el fundamento ideológico y político que actualmente encamina a China a su condición de progreso, forjado en el apostolado marxista; así como en "el alma viva del pensamiento de Mao Zedong"[171]; adicionado con la lógica de un porvenir próspero, ampliamente favorecido por el entorno globalizador de finales del siglo XX y la primera década del XXI.

Para "cultivar y exaltar los valores socialistas clave"[172], el mandatario Xi Jinping, alude a "…debemos apoyarnos en la excelente cultura tradicional china. Todos los valores clave tienen sus fundamentos propios"[173]. El aspecto sustancial de ello reside en su rico legado milenario, en la espiritualidad que involucra su tradición religiosa y en la apropiación del ejemplo a través de la práctica. Así,

> "[s]i queremos poner verdaderamente en juego el papel de una clase de valores debemos hacerlos penetrar en la vida social, permitiendo a la gente percibirlos y comprenderlos en la práctica…Es necesario, conforme a los requisitos básicos de los valores socialistas clave, completar los estatutos y regímenes de los distintos sectores y ramas y perfeccionar las convenciones cívicas y los reglamentos de aldea o acuerdos populares y el código de conducta estudiantil entre otras normativas, de modo que los valores socialistas clave sean las directrices básicas para la gente en su trabajo y vida cotidianos…atraer a las masas a participar en ellas de forma amplia, e impulsar a la gente a ampliar sus horizontes espirituales y formar hábitos civilizados en el proceso de buscar la felicidad de la familia, demostrar cariño y consideración al prójimo y contribuir a la sociedad…"[174]

De este modo los valores socialistas clave se convierten en los aspectos sustancialmente importantes en este fundamentalismo chino, entendido y asumido para el siglo XXI, el propósito sustancial será "comunicar el sueño chino con el sueño mundial".

---

[171] Ibídem. P. 31
[172] ibídem. P. 205
[173] Ibid.
[174] ibídem. Pp. 207-208

Haciendo en mucho el símil con "el sueño americano", China tiene y comparte, como una realidad, su propio sueño, asentado en el espacio más ambicioso y opulento del desarrollo chino, "la Franja y la Ruta", como fase del desarrollo económico que ha forjado su mayor crecimiento.

### 3) La República Popular China y su posicionamiento en el siglo XXI: "el Sueño Chino". Acciones de un devenir fundamentalista.

El gran tigre asiático tiene un sueño y no piensa perderlo o no cumplirlo, así como en su momento el coloso norteamericano se posicionó para desbancar al poderío inglés[175], China se posiciona para desbancar al poderío norteamericano. Este sueño se coloca en el afán de promover una globalización más inclusiva; en tiempos que Estados Unidos ha llegado a la cerrazón de un conservadurismo puramente fundamentalista y proteccionista a ultranza, pero que no intimida a la potencia oriental, en todo caso, la obliga a la prudencia, pero no al repliegue. En esta posición para los chinos la revigorización de nación esta puesta en la Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI,

> "[h]oy en día 'la Franja y la Ruta' está promoviendo el reequilibrio global. Esta estrategia estimula la apertura hacia el Occidente, moviliza la explotación de las zonas occidentales de China y el desarrollo de

[175] Posicionado para desbancar, a partir de entonces, al poderío inglés, el poderío norteamericano incrementa su acceso a los mercados orientales, sobre todo el chino, y decreta como *Mare Nostrum* al Caribe, para, con ello, rehusarse, contra lo pactado en 1850, a compartir el dominio del canal de Panamá. Desde ese mirador privilegiado, los Estados Unidos podrán aguardar la caída del orden europeo que se inicia en 1914 y, bajo la bandera primero mitológica y luego científica del *aislacionismo,* medrar del conflicto como lo hiciera desde las guerras napoleónicas. Ya en 1916, proclama Woodrow Wilson ante el júbilo de la Asociación Nacional de Banqueros, la grandiosa *inversión de la hegemonía* financiera que hace de los Estados Unidos el acreedor mundial. No hay la menor 'pérdida de la inocencia', como la dulcifican sus historiadores oficiales, cuando los Estados Unidos entran oportunamente en la guerra y entablan una *primera guerra fría* contra la naciente Unión Soviética. Tampoco, hay *ni idealismo ni ingenuidad* en los 14 Puntos que prepara el beatífico Wilson con los primeros doscientos y tantos especialistas que concurren en 1917 a Nueva York y en *The Inquiry* "organizan la paz mundial" y fundan lo que, en adelante, será la *ciencia de las relaciones internacionales.*" En Orozco Alcántar, José Luis. (2008). "Del pragmatismo al fundamentalismo en las ciencias sociales". *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública,* vol. VI, no. 8, pp. 237-247. Editorial Universidad Central de Chile. Chile, p. 240.

> los países de Asia Central, Mongolia y otras naciones continentales y, divulga en la comunidad internacional la concepción de una globalización inclusiva. Mientras tanto, 'la Franja y la Ruta' populariza con iniciativa en el Oeste la capacidad productiva de excelente calidad de China y sus industrias relativamente ventajosas, esto va a beneficiar primero a los países localizados a lo largo de estas dos vías y cambiar la antigua fisonomía de 'hondonada' de Asia Central y otras regiones a lo largo de la 'Ruta de la Seda' por ser únicamente pasos de los negocios e intercambios entre el Oriente y el Occidente. Como consecuencia, esta estrategia podrá superar la distancia entre pobres y ricos y el desarrollo desequilibrado causados por la globalización que crearon los europeos y, promover el establecimiento de un mundo armonioso de paz duradera, seguridad universal y prosperidad conjunta."[176]

La Ruta favorece la expansión del poderío chino a través de Asia y se conecta con Europa, como bien lo asientan, la marcada globalización europea deja fuera realidades sustanciales como la china, de aquí su preocupación por una reorientación de la globalización desde la mirada oriental, finalmente la posición de poderío chino, en condición de imperio, es una prerrogativa que le es propia por su rico pasado expansionista, sumado a una aguda visión estratégica de las condiciones comerciales de dominio en la región. De tal suerte que:

> "La globalización fue iniciada por los europeos y posteriormente dirigida por los estadounidenses…'La franja económica de la Ruta de la Seda', además de continuar, en la época de la globalización, su función como antigua vía de comercio y civilización, está arrancando también una globalización continental con el propósito de enfrentar los riesgos causados por la globalización marítima promoviendo los intercambios y la toma de referencia mutua entre las diversas civilizaciones, la paz y la prosperidad del continente euroasiático…"[177]

[176] Ediciones en Lenguas Extranjeras, (2015). *Sueño: comunicar el sueño chino con el sueño mundial.* Beijing. p. 10

[177] Ibídem. P. 14

Visto con esta perspectiva, "…la concepción de 'la franja' es una innovación sobre la modalidad de la cooperación económica regional"[178]. Lo interesante son los corredores comerciales que ocupa, "…tales como el de China-Rusia-Mongolia, el nuevo Puente Continental Euroasiático, el de China-Asia Central, el de Bangladesh-China-IndiaYanmar, el de China-Península Indochina y el corredor por mar…"[179] El crecimiento esperado con estas conexiones neuronales de la economía de la región, apuntan a la prosperidad conjunta. Si bien existe un símil entre el Sueño chino y el Sueño americano, los chinos tienen claro que a través de la 'Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI', "…China no va a seguir el viejo camino de las potencias occidentales de expansión, conflicto y colonización en el mar, ni tampoco la senda errónea de resistencia contra la hegemonía marítima de E.E. U.U. Al contrario, buscará las formas de esquivar con eficacia los peligros de la globalización y creará una civilización marítima de nuevo tipo…"[180], centrado en aspectos armoniosos de convivencia. Evidentemente las amenazas derivadas de tensiones en la región pueden transformar o poner en jaque el principio armónico que pretende.

Es importante señalar, dentro del patrón de crecimiento, la Zona Piloto de Libre Comercio de Shanghái, además del fuerte foco de desarrollo turístico que significa, es la zona de mayor ingreso *per cápita* por excelencia y como zona financiera ofrece las mejores posibilidades de inversión mediante la reducción de las trabas administrativas, centrando las actividades en otorgar a los capitales focos de crecimiento y desarrollo inmediato. Es importante señalar que, al 30 de enero de 2018, se reportaba lo siguiente:

> "Shanghái se convirtió en la primera ciudad de China, la segunda economía más grande del mundo, en alcanzar un PIB de 3 billón (sic) de yuanes (469 mil millones) y logró un crecimiento mayor al esperado el año pasado, revelaron datos oficiales… El municipio logró 3.01 billón de yuanes en PIB en 2017, para un crecimiento del PIB interanual de 6.9 por ciento, que correspondió con el del año anterior y el promedio

[178] Ibid.

[179] Ibid.

[180] Ibídem. P.17

> nacional del año pasado, según el Buró de estadísticas municipales de Shanghái"[181].

Sin dudas, las reformas económicas que se pusieron en marcha en la Zona Piloto de Libre Comercio de Shanghái, han dado los resultados esperados. Con relación al crecimiento de la República Popular China, "el **producto interior bruto** en el primer trimestre de 2018 ha crecido un 1,4% respecto al trimestre anterior. Esta tasa es 2 décimas menor que la del cuarto trimestre de 2017, cuando fue del 1,6%. La variación interanual del PIB ha sido del 6,8%, luego no se ha producido variación desde el trimestre anterior"[182]. Se puede afirmar que las expectativas de crecimiento son estupendas, en función de las declaraciones que su Presidente Xi Jinping alude para impulsar el desarrollo económico, asentado en su modelo de Estado rector e interventor:

> "En primer lugar, … mantener el crecimiento con nuestra política fiscal proactiva y monetaria prudente e incrementar la vitalidad endógena y fuerza motriz del crecimiento económico. El crecimiento debe ser verdadero y no inflado, en otras palabras queremos un crecimiento eficiente, sostenible y de elevada calidad.
> En segundo lugar, … fortalecer y consolidar la posición de la agricultura como sector básico, aumentar el apoyo a la agricultura, intensificar y perfeccionar nuestras políticas de refuerzo a la agricultura y beneficio y enriquecimiento del campesinado, acelerar la modernización de la agricultura y garantizar el abastecimiento efectivo del Estado de cereales y otros productos agrícolas importantes
> En tercer lugar, … conseguir notables progresos en el reajuste estructural…actualización de la estructura sectorial de la economía y promover…el desarrollo sano de la urbanización
> En cuarto lugar, adherirse al rumbo de la reforma de la economía de mercado socialista, mejorar el diseño de

[181] Corporation China, (2018). *Shanghai, la primera ciudad China en llegar a 3 billón de yuanes en PIB*. 30 de enero. Disponible en: https://es.corporationchina.com/shanghai-first-chinese-city-top-3-trillion-yuan-gdp/

[182] EXPANSIÓN/Datosmacro.com. "El PIB de China aumenta un 1,4%" Disponible en: https://www.datosmacro.com/pib/china

> máximo nivel, lanzar oportunamente medidas concretas de reforma. Combinar el progreso gradual de la reforma integral con la superación parcial, explorar audazmente y procurar resultados sustantivos.
> En quinto lugar, … garantizar y mejorar con gran esfuerzo las condiciones básicas de vida de las masas populares con rentas bajas, perfeccionar el trabajo sobre los subsidios a los estudiantes universitarios con dificultades económicas, prestar mayor atención a estabilizar y ampliar el empleo, intensificar la construcción del sistema de seguridad social urbano-rural…será tanto el objetivo del partido y del gobierno como del ciudadano a pie”[183].

Quizá el último punto sea el que aún ponga en cuestionamiento si el actual modelo de economía china es el más adecuado para lograr revertir las condiciones de pobreza y rezago social que se tiene en las regiones rurales más alejadas de los focos de desarrollo. Es muy importante tener claro que:

> “La mitad de la población china es rural, y decenas de millones de trabajadores migrantes que trabajan intermitentemente en las ciudades cultivan también la tierra ocasionalmente. La vertiginosa ‘velocidad china’ llevó a la urbanización nominal del país de un 18% en 1978 a más de un 50% en 2011([184]). Es algo para celebrar, si se opta por ignorar la destrucción inmediata y a largo plazo que acarreó a sus víctimas. *China forma parte de una imposición global sobre el mundo rural que es cada vez más explotadora y explosiva, y está atrapada por el mito de que el único futuro de los países en desarrollo es urbano, y de que eso es lo que significa el desarrollo…”*[185]

No es conveniente dejar en el olvido esta aseveración, ya que probablemente el costo a futuro de esta urbanización de la República

[183] Jinping, Xi, (2014). *La gobernación y administración de China.* Op. cit, p. 140-141

[184] “Según Chen Xiwen, a finales del año 2012, el 52,6% de la población total de China vivía en ciudades y pueblos. De ella, alrededor de un tercio no tiene *houkou,* es decir, no son formalmente residentes de las zonas urbanas. Descontándolos, la tasa de urbanización de China sería de 35,2%. En 2011, menos de un 20% de los trabajadores migrantes tenía seguro médico o pensión, y menos de un 10% seguro de desempleo (“Food, land and people in Urbanization”, …http://www.snzg.cn. 12 de abril de 2013”. “En Chun, Lin. (2013). *China y El Capitalismo Global. Reflexiones sobre marxismo, historia y política.* España. El Viejo Topo/ Ediciones de Intervención Cultural. Cita 16 en p. 292.

[185] Chun, Lin, (2013). Ibídem. P. 175. Las cursivas son mías.

Popular China a pasos agigantados, nos revierta en daño ecológico ambiental, en crecimiento demográfico y en deterioro social.

### 4) Visiones pragmáticas de un dragón despierto: Bussines are Bussines, "aquí y en China".

En tiempos recientes se ha dicho, con fundada prueba, que China es pragmática, incluso más que los Estados Unidos de Norteamérica. Y ¿de dónde viene esta afirmación? En términos de dimensiones, "…China tiene una superficie territorial… de 9,6 millones de km2, 56 etnias y 1.300 millones de habitantes…"[186] Un coloso de estas proporciones, a decir de la sabiduría ancestral de su Presidente, "…se debe gobernar el país con el mismo cuidado con el que se cocina un pescado pequeño…, y dedicarnos día y noche con diligencia al trabajo y los intereses públicos, sin ningún tipo de relajación ni descuido…"[187]. Precisión, oportunidad, sentido común, valor de verdad, certeza y confianza acompañan la visión del gobernante asiático. Los chinos han logrado hacer de una clave fundamentalista como lo es el socialismo, arraigado en el marxismo-leninismo de Mao, el punto de inflexión determinante para favorecer el crecimiento económico que exhiben. Es pues este socialismo con particularidades chinas el que ha logrado insertarse desde el año 1921 en la ideología de los gobernantes y un pueblo que en franca afinidad han hecho de esta convicción un portento de verdad asumida y promulgada. Como verdad que a su vez ha logrado revertir una condición por sí misma dogmática. Como se dijo en líneas previas, y lo reiteramos desde el dominio chino, ***el marxismo no establece la condición de pobreza como premisa del socialismo.*** En buena medida la vuelta de tuerca está dada en escenarios pragmáticos, liberar al marxismo de la condición de pobreza. Y, en términos reales, ¿en qué momento de la historia el resto del mundo le atribuyó al marxismo la condición de pobreza como premisa del socialismo? Pues bien, China lo ve de manera flexible, y acomoda los modos y usos del marxismo, y del socialismo, como mejor le convienen, incluso como garante ahora de su imponente opulencia. China ha visto "dar vueltas a la ardilla en el árbol" y ha seguido a la ardilla, sin perder de vista las posiciones sucesivas, adaptándose al cambio e incorporándolo, mejor visión pragmática no pudiera darse, aun cuestionando su

[186] Jinping, Xi, (2014). *La gobernación y administración de China.* Op. cit. P. 506

[187] Ibídem. Pp. 506-507

ausencia del sentimiento democrático occidental, su forma de actuar le da forma y certeza a su visión del mundo. Con esto recordemos a William James:

> "El pragmatismo vuelve su espalda de una vez para siempre a una gran cantidad de hábitos muy estimados por los filósofos profesionales. Se aleja de abstracciones e insuficiencias, de soluciones verbales, de malas razones *a priori,* de principios inmutables, de sistemas cerrados y pretendidos <<absolutos>> y <<orígenes>>. Se vuelve hacia lo concreto y lo adecuado, hacia los hechos, hacia la acción y el poder. Esto significa el predominio del temperamento empirista y el abandono de la actitud racionalista. Significa el aire libre y las posibilidades de la Naturaleza contra los dogmas, lo artificial y la pretensión de una finalidad en la verdad."[188]

Por tanto, China se ocupa de su destino construido pragmáticamente. Atiende a su interés y su ambición, en términos de sentido común acumulado, asume su condición de verdad, en una conformación creada para hacerse frente a sí mismo y, a su vez, hacer frente a la condición pragmática y oponente de su igual y adversario a la vez. "Xi Jinping propuso la construcción de relaciones de países grandes de nuevo tipo entre China y E.E.U.U. y definió claramente sus contenidos y sus metas: no conflicto, no confrontación y respeto mutuo; cooperación y ganar-ganar"[189]. Sin duda este primer acercamiento, en términos de franca apertura, tiene actores, el mismo Xi Jinping y el ex Presidente norteamericano Barack Obama, donde el gobierno chino tomó la buena vecindad como pauta de acercamiento, ya que,

> "El gobierno estadounidense prometió que cooperaría con China para confrontar el cambio climático, la sanidad pública, el crecimiento económico, la desnuclearización de la península de Corea y otros desafíos regionales y globales que los dos países enfrentan conjuntamente…China y E.E.U.U. cuentan

---

[188] James, William, (2002). *Pragmatismo. Un nuevo nombre para algunos antiguos modos de pensar.* Ediciones Folio, Biblioteca de Filosofía, Barcelona, p. 49

[189] Ediciones en Lenguas Extranjeras. (2015). *La Franja y la Ruta. Perspectivas: China en Acciones.* Beijing, p. 20

> con una alta complementariedad comercial, por lo que la ampliación del comercio bilateral sigue teniendo un gran potencial; el volumen acumulado de las inversiones directas mutuas entre los dos Estados sólo es de 100.000 millones de dólares, lo que da una amplia perspectiva para [invertir] en la agricultura, energía, finanzas, alta y nueva tecnología y otros dominios correspondientes".[190]

Sin embargo, las condiciones cambiaron con la llegada de Donald Trump a la Presidencia de Estados Unidos, y aún con esta salvedad, el Presidente Xi Jinping en su mensaje de felicitación a Trump[191], reitero las condiciones establecidas con Obama en el acercamiento previo. Xi Jinping tiene claro que del lado oriental la globalización se impone. En buena medida, China la impone. A su decir: "Algunos culpan a la globalización por el caos en nuestro mundo, pero nuestros problemas no son causados por la globalización"... "**No habrá ganadores en una guerra comercial.** Seguir el proteccionismo es como encerrarse uno mismo en un salón oscuro: puede que evite el viento y la lluvia, pero también se quedarán afuera la luz y el aire..."[192]. Esta declaración ofrecida en la reunión de Davos en enero de 2017, en respuesta al proteccionismo declarado de Donald Trump en su toma de protesta. La declaración del líder chino, sin duda, amagó al norteamericano, la expansión del capitalismo está del lado oriental, las grandes inversiones se encuentran en Shanghai y en Beijing, la producción de bienes de consumo la acapara China y las grandes corporaciones han visto en el tigre asiático al socio que Norteamérica ha abandonado.

La "edad de la ambición" le llegó a China.

---

[190] Ibídem. Pp. 20-23

[191] "El presidente chino, Xi Jinping, ha felicitado a Donald Trump y le ha invitado a «un nuevo comienzo» basado en la cooperación y en la resolución de conflictos. «Espero colaborar con usted para ampliar la cooperación China-EEUU en todos los ámbitos, a nivel bilateral, regional y global, basándose en los principios de no conflicto, no confrontación, respeto mutuo y cooperación 'todos ganan'. Con diferencias controladas de una forma constructiva», ha afirmado Xi en su felicitación". Recuperado de ABC Internacional, "Las reacciones de los líderes internacionales ante la victoria de Trump en EE.UU." 20 de enero, 2017. Disponible en: http://www.abc.es/elecciones-estados-unidos/abci-reacciones-lideres-internacionales-ante-victoria-trump-eeuu-201611091003_directo.html#DD

[192] BBC Mundo "China: el discurso con el que Xi Jinping, el líder del gigante comunista, se convirtió en Davos en el último gran defensor de la globalización", edición enero 2017. Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias-38655307

> "La China de hoy está dividida por contradicciones. Es el mayor comprador de Louis Vuitton, el segundo (sólo detrás de Estados Unidos) de automóviles Rolls Royce y Lamborghini, pero el país está gobernado por un partido marxista-leninista que quisiera prohibir la palabra <<lujo>> en las vallas publicitarias. La diferencia en esperanza de vida e ingresos entre las ciudades más prósperas del país y sus provincias más pobres es la que hay entre Nueva York y Ghana. China tiene dos de las más valiosas empresas de Internet y más gente conectada que en los Estados Unidos, lo que no le impide redoblar su inversión en el mayor empeño de la historia por censurar la libertad de expresión…"[193]

Sin duda la pandemia, que ocuparía otro análisis, ha transitado durante dos años, 2020-2021, y quizá se prolongue en el tránsito de este siglo XXI y es el gran impasse en la historia de la humanidad e invariablemente, un punto de inflexión en el orbe en el cual China es protagonista, sin embargo, el mercado se sigue imponiendo y la relación entre los grandes colosos es una constante de tensión entre el actual Presidente de los Estados Unidos Joe Biden y el Presidente chino Xi Jinping[194]. Vale decir, que aún en condiciones de flexibilización de los dogmas otras creencias se apoderan del entorno, finalmente la condición del mercado y la competencia es un nuevo valor de verdad inserto en la vulnerable condición humana dejada a la suerte del consumo, a la par de otros valores de verdad puestos en un dogma que en favor de su mejor beneficio construirá puentes o forjará barreras.

---

[193] Osnos, Evan, (2017), *China: la edad de la ambición.* Malpaso ediciones, Barcelona, pp. 12-13

[194] *El País* "Biden y Xi tratan de contener las tensiones entre EE UU y y China. En su videoconferencia el Presidente estadounidense planteó la situación de los derechos humanos en Xinjiang, Tíbet y Hong Kong. El líder chino advirtió de que si Taiwán se acerca al independentismo, Pekín actuará." Sección Internacional, 15 de noviembre de 2021. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2021-11-16/biden-y-xi-exploran-vias-para-desescalar-tensiones-y-evitar-un-conflicto.html

***A manera de reflexión:***

Plantearnos la realidad China de estas dos primeras décadas del siglo XXI, podría parecernos totalmente ajena al recorrido inicial de este capítulo, pero tomando en cuenta los elementos clave de su construcción la historia parece repetirse y llevarnos al punto inicial. El 17 de marzo de 2018 Xi Jinping fue reelecto por unanimidad como Presidente de la República Popular China para un segundo mandato (2018-2023), un nuevo quinquenio. El elemento político no puede estar ausente en nuestro análisis y cierre. Si consideramos que el sistema político chino se centra en un partido único, a reserva de algunas expresiones que los mismos chinos han llamado "democráticas"[195], el Partido Comunista de China es el partido gobernante y liderea los destinos políticos del país asiático. China es un Estado Socialista de partido único donde el mismo Presidente, actúa como Secretario General del Comité Central. A ello debemos añadir la Asamblea Popular Nacional como el órgano de poder estatal supremo, en un esquema de verticalidad para la toma de decisiones y con el Presidente de la República Popular China, que a la vez funge como Presidente de la Comisión Militar Central de la misma República. El poderío del actual Presidente de China es absoluto, después de Mao Zedong, Xi Jinping se consolida como el gobernante más poderoso del gigante asiático, y esta reelección ha sido singular; con días de antelación se aprobó retirar los límites de mandatos, por lo que el Presidente Xi Jinping estaría en condiciones, a la postre, de perpetuarse en el poder de manera indefinida.[196]

Si el pasado no hiciera sus efectos en las conciencias, podríamos decir que en términos efectivos el pasado dinástico de los gobiernos imperiales en China que se prolongaron por poco más de dos mil años, son en buena medida un síntoma indudable de la persistencia de un actuar fundamentalista en el sistema político del país asiático. El poder indudablemente le permitirá al actual gobernante chino echar mano de sus habilidades políticas para

---

[195] "En China, además del PCCh, existen ocho partidos políticos, reconocidos con el término genérico de 'partidos democráticos'. El principio básico de la cooperación entre el PCCh y los partidos democráticos radica en la 'coexistencia duradera, supervisión recíproca, trato mutuo con el corazón en la mano y caminar unidos tanto en las glorias como en las desgracias'. En Fundación Editorial Nacional. (2014). *China.* Op. cit. P. 142

[196] BBC MUNDO. Redacción. "Xi Jinping es reelegido como presidente de China por unanimidad para un segundo mandato". 17 de marzo de 2018. Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-43438752

mantenerse en el cargo quizá de forma vitalicia. Las condiciones externas muy probablemente lo obligan a ello, el coloso oriental lejos de vulnerarse se fortalece, los tiempos inciertos que nos ocupan, hacen que China y su férreo sistema político opte por la garantía y certeza de la seguridad que brinda el liderazgo de su actual Presidente, no sólo en la región; pensemos que Xi Jinping ha extendido su brazo diplomático hacia Europa y América Latina con singular aceptación, no olvidemos que China es la segunda economía más grande del mundo.

Sin duda, el poder en estas dimensiones y magnitudes tiene sus riesgos y sus imponderables, China también tiene que lidiar con la corrupción de sus cuadros al interior del partido y en el gobierno, un tema que no es ajeno a la preocupación del líder chino, de hecho, el presidente Xi alude a "promover con la sabiduría histórica la lucha contra la corrupción y el fomento a la moralización administrativa"[197].

Cerremos pues con la carta del pasado asentado en dos mil años de dinastía imperial y con el legado fundamentalista de una ideología *per se* clásica: "…El socialismo con peculiaridades chinas es la unidad dialéctica de la lógica teórica del socialismo científico y la lógica histórica del desarrollo social de China…Es el camino ineluctable para edificar de forma integral una sociedad modestamente acomodada, aligerar el paso en el fomento de la modernización socialista y materializar la gran revitalización de la nación china."[198]

Sin duda, como ya se ha mencionado, el carácter puro del socialismo científico a la usanza de Marx y Engels ya ha sido rebasado, China ocupa las peculiaridades y las adapta a sus condiciones, dándole maleabilidad a la rigidez de un socialismo que, a estas alturas, ha generado una sociedad opulenta en sus principales capitales, políticas y financieras, y ha segregado al resto de la población que aún se ubica en las regiones rurales más apartadas de la compleja modernización china, con su alta dosis de autoritarismo y control de la información. China es un coloso imponente, entenderlo a fondo nos ocuparía años de estudio, obviarlo, sería cerrar los ojos a la realidad que ha tomado, colocarlo en su justa dimensión es la tarea que nos toca y que aquí ofrecemos.

---

[197] Jinping, Xi, (2014). *La gobernación y administración de China*. Op. cit. Pp. 480-484

[198] Ibídem. P. 27

## Fuentes de consulta

ABC Internacional, "Las reacciones de los líderes internacionales ante la victoria de Trump en EE.UU." 20 de enero, 2017. Disponible en: http://www.abc.es/elecciones-estados-unidos/abci-reacciones-lideres-internacionales-ante-victoria-trump-eeuu-201611091003_directo.html#DD

BBC MUNDO. Redacción. "Xi Jinping es reelegido como presidente de China por unanimidad para un segundo mandato". 17 de marzo de 2018. Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-43438752

BBC MUNDO. "China: el discurso con el que Xi Jinping, el líder del gigante comunista, se convirtió en Davos en el último gran defensor de la globalización", Davos edición enero 2017. Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias-38655307

Burnham, James. *Containment or Liberation? An inquiry into de Aimsof United Satates Foreing Policy,* Nueva York, The John Day Company. 1952, 1953. En Orozco, José Luis. (2004). *El siglo del pragmatismo político*. Fontamara, UNAM, México, 321 pp.

Chun, Lin. (2013). *China y El Capitalismo Global. Reflexiones sobre marxismo, historia y política*. España. El Viejo Topo/ Ediciones de Intervención Cultural, 330 pp.

Corporation China, (2018). *Shanghai, la primera ciudad China en llegar a 3 billones de yuanes en PIB.* 30 de enero. Disponible en:https://es.corporationchina.com/shanghai-first-chinese-city-top-3-trillion-yuan-gdp/

Del Picó Rubio, Jorge. (2018). "Estado y religión: tendencias conceptuales incidentes en la apreciación pública del fenómeno religioso". *Revista de Estudios Sociales* 63. Universidad de los Andes. Facultad de Ciencias Sociales. Pp. 42-54. Disponible en: https://dx.doi.org/10.7440/res63.2018.04

EXPANSIÓN/Datosmacro.com. "El PIB de China aumenta un 1,4%" Disponible en: https://www.datosmacro.com/pib/china

Ediciones en Lenguas Extranjeras, (2015). *Sueño: comunicar el sueño chino con el sueño mundial.* Beijing, 27 pp.

Ediciones en Lenguas Extranjeras. (2015). *La Franja y la Ruta. Perspectivas: China en Acciones.* Beijing, 31 pp.

El País "Biden y Xi tratan de contener las tensiones entre EE UU y China en su videoconferencia El presidente estadounidense planteó la situación de los derechos humanos en Xinjiang, Tíbet y Hong Kong. El líder chino advirtió de que si Taiwán se acerca al independentismo, Pekín actuará." Sección Internacional, 15 de noviembre de 2021. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2021-11-16/biden-y-xi-exploran-vias-para-desescalar-tensiones-y-evitar-un-conflicto.html

Fundación Editorial Nacional. (2014). *China.* Proyecto del Programa Nacional de Publicaciones Prioritarias del "XII Plan Quinquenal". República Popular de China, Ediciones de lenguas Extranjeras Cía. Ltda.; Beijing, 250 pp.

Hobsbawn, Eric, (2012). *Historia del Siglo XX. Historia del Mundo Contemporáneo,* CRÍTICA, México, 614 pp.

James, William, (2002). *Pragmatismo. Un nuevo nombre para algunos antiguos modos de pensar.* Ediciones Folio, Biblioteca de Filosofía, Barcelona, 192 pp.

Jinping, Xi, (2014). *La gobernación y administración de China.* Beijing, Ediciones de Lenguas Extranjeras, 579 pp.

Kissinger, Henry. (2013). *China.* DEBATE, México, 621 pp.

Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China. (2015). *Opción histórica del Tíbet por el camino de desarrollo.* Ediciones en Lenguas Extranjeras, República Popular de China, Beijing, 82 pp.

Orozco Alcántar, José Luis. (2008). "Del pragmatismo al fundamentalismo en las ciencias sociales". *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública,* vol. VI, no. 8, pp. 237-247. Editorial Universidad Central de Chile. Chile, Disponible en: http://www.ucentral.cl/prontus_ucentral2012/site/artic/20131230/asocfile/20131230235446/96060813.pdf

Orozco Alcántar, José Luis. (2004). *El siglo del pragmatismo político.* Fontamara, UNAM, México, 321 pp.

Osnos, Evan, (2017), *China: la edad de la ambición.* Malpaso ediciones, Barcelona, 523 pp.

Tamayo, Juan José. (S/F). Director de la Cátedra de Teología y Ciencias de Religiones "Ignacio Ellacuría" Universidad Carlos III de Madrid. "Apología del diálogo versus fundamentalismos". 10 pp. Disponible en: http://ods.ceipaz.org/wp-content/uploads/2015/10/Dialogo-Vs-Fundamentalismos_JuanJoseTamayo.pdf

Velasco, Juan Martín. (2005). "Fenomenología de la Religión". En Contreras, Juan Manuel (Compilación y comentarios). *Historia de las Ideas Religiosas. Antología.* Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México, 337 pp.

Velasco, Juan Martín. (1978). *Introducción a la Fenomenología de la Religión.* Ediciones Cristiandad, Madrid, 324 pp. Disponible en: http://www.ugr.es/~posgradofilos/tr/documentos/Martin.Velasco.Juan_Introduccion-a-la-fenomenologia-de-la-religion.pdf

Weber, Max. (1996). *Economía y sociedad,* 2ª. ed. 10ª. reimp.; Fondo de Cultura Económica, México, 1237 pp.

Zeng Jun. (2016). Conferencia. *Director del Instituto de Administración de Shanghai.* Audio personal, grabado el 20 de junio.

# TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ALGUNOS ENFOQUES CONTEMPORÁNEOS

Alejandro Pisanty*

## 1. Resumen

Este capítulo presenta información y algunos marcos de referencia para alimentar la toma de decisiones en la incorporación de Tecnologías de la Información en la Administración Pública. Dado que una instrucción en las tecnologías mismas requiere de mucha mayor extensión y está disponible en textos técnicos, se ha optado por presentar una visión de conjunto que permita al profesional de la Administración Pública evaluar proyectos, seleccionar rutas de acción, y dialogar con los profesionales de las tecnologías. Los marcos de referencia presentados han demostrado ser de valía y la propuesta también incentiva su extensión, evaluación, y retroalimentación. El texto incluye una visión de Internet desde los principios fundamentales que orientan su diseño y su impacto en la conceptualización del mundo actual; la gobernanza de Internet y sus contribuciones; un marco de referencia original del autor para mapear eventos, conceptos y proyectos entre el ciberespacio y algunas conductas y motivaciones preexistentes, que permite optimizar los resultados de los proyectos; un marco de referencia de la Internet Society para propiciar el mejor ajuste entre los proyectos legislativos y operacionales y la filosofía y arquitectura de gran escala de Internet; y un marco de referencia que puede guiar los proyectos de gran escala de Transformación Digital que emprenda la Administración Pública.

## 2. Introducción

"Tecnologías de Información" es una categoría amplia que comprende habitualmente cómputo electrónico, redes de telecomunicaciones, Internet, y diversos servicios asociados. Para algunos autores son tecnologías de información algunas anteriores, como la televisión o incluso la imprenta. En este texto utilizaremos el término para referirnos en manera amplia a las tecnologías de procesamiento de información y de comunicación creadas a partir de la aparición de la computación electrónica digital y las comunicaciones correspondientes, incluyendo software y una abigarrada variedad de servicios que se prestan sobre esta base.

* Doctor en Química por la Universidad Nacional Autónoma de México y profesor de tiempo completo de la Facultad de Química de la UNAM.

En aras de la fluidez en la comunicación, usaremos "Administración Pública" tanto para la disciplina académica que estudia este campo como para el complejo formado por Estado, gobierno y administración en los tres Poderes y los tres órdenes de gobierno, si bien concentrándonos en el Poder Ejecutivo principalmente. Hemos preferido dejar en el texto un tono ligeramente informal con la intención de facilitar la lectura, sin detrimento, en lo posible, de hacer precisiones sobre conceptos que se utilizan bajo influencia de la prensa y que pueden dar lugar a confusiones cuando se los trata de aplicar desde instancias con misión pública en las que la objetividad es un requerimiento irrenunciable.

El propósito de este texto breve no puede ser una cobertura de todas, o ni siquiera las más recientes, tecnologías y sus aplicaciones, ya que ello requeriría millares de páginas, ejercicios teóricos y prácticos, y otros elementos didácticos, y se encuentra cubierto en esos términos en una amplia literatura. Por ello la propuesta de valor de este capítulo es presentar una visión de conjunto, principios, y marcos de referencia que faciliten la interacción entre la Administración Pública y los proyectos de tecnología que asociamos necesariamente con la modernización de las tareas del Estado.

Pasando rápidamente por una descripción sumaria de las tecnologías en general, el texto se adentra en la descripción de Internet desde sus principios fundamentales de diseño, que siguen vigentes a la fecha con mínimos ajustes respecto a su formulación inicial. El objetivo de esta presentación es la comprensión de una concepción que podríamos llamar "filosófica" de Internet, más allá de la ingeniería y en la interfase con la sociedad, y un concepto fundamental: que no podemos alterar algunos de estos principios sin hacer que Internet deje de ser Internet. Según lo que se modifique o cambie en prioridad podemos encontrarnos, por ejemplo, que al privilegiar la seguridad sobre la interoperabilidad hemos creado una red propietaria; o al privilegiar la calidad de servicio sobre la apertura nos encontramos ante una intranet y no ya la Internet abierta de alcance universal.

La gobernanza de Internet es poco comprendida. En esta sección se subrayan sus aspectos esenciales y se formulan los principales desafíos, que a su vez confrontan al diseño de proyectos que realmente sean compatibles con la visión desde Internet y aprovechen al máximo las oportunidades que ofrecen las redes a la vez que hagan el mejor uso posible de la experiencia global acumulada en este campo.

El Marco de Referencia 6F permite dar cuenta de las transformaciones que sufren viejas conductas, desde la cooperación altruista hasta el delito, cuando se llevan a cabo en el ciberespacio; y, como conversa lógica, permite también analizar fenómenos novedosos separando la contribución disruptiva de Internet y los posibles motores y motivaciones fuera de línea de las conductas correspondientes.

Por su parte, la Internet Society ha analizado a mayor profundidad qué puede desnaturalizar a Internet en iniciativas legales y regulatorias, o en grandes operaciones comerciales. A partir de ello ha construido una "caja de herramientas" para analizar el impacto sobre Internet de diversas iniciativas y, en su caso, evitar efectos deletéreos.

Sumando a las herramientas, se presenta el marco de referencia construido por el reconocido experto en Transformación Digital, Nagy Hanna, quien a lo largo de varias décadas ha acompañado a gobiernos nacionales y organismos internacionales en sus proyectos y extraído lo mejor de esas experiencias. Sus lineamientos son valiosos tanto en sentido positivo como para evaluar la posibilidad de que los proyectos fallen por no atenderlos.

Finalmente, se presenta una abreviada visión de conjunto de la llamada "Cuarta Revolución Industrial" y sus implicaciones para la Administración Pública, incluyendo una breve sección sobre Inteligencia Artificial. Espero así proveer a la lectora y al lector de un conjunto de herramientas que vuelva productivo el diálogo entre miembros de las administraciones públicas nacionales o locales, tecnólogos, consultores, vendedores, personal administrativo y desde luego ciudadanas y ciudadanos cuya participación en cada paso de la transformación es cada día más irrenunciable, cada día más radical en sus exigencias y gradualmente también cada día más informada.

## 3. Antecedentes y actualidad de las TIC

### a. Computación

La historia de la computación electrónica es bien conocida en la actualidad, por lo que estas notas introductorias al tema se concentran en algunos aspectos sobresalientes desde la perspectiva de su aplicación en la transformación de la Administración Pública.

Como es bien sabido, las computadoras electrónicas digitales procesan información codificada en un sistema binario, en el que combinaciones de "1" y "0" pueden representar números, caracteres alfabéticos, y cualquier otro símbolo, hasta construir

enormes y complejas bases de datos, así como programas cuya ejecución produce dicho procesamiento sobre los datos. Con el paso de las décadas desde fines de la Segunda Guerra Mundial, las computadoras han evolucionado desde un pequeño número de equipos de limitado poder hasta una presencia permanente y difundida en prácticamente todas las actividades humanas. En ese andar, se han conservado algunas características básicas, como el proceso digital y las arquitecturas esenciales, mientras que, por otra parte, los dispositivos y métodos de fabricación han conducido constantemente a la miniaturización y a un descenso constante en costo y consumo de energía, a la vez que la confiabilidad de algunos de estos sistemas se ha vuelto prácticamente de 100%. Son ya innumerables las instancias en que una computadora realiza operaciones, vitales muchas de ellas, sin que siquiera nos enteremos de su existencia. Más allá de los dispositivos de consumidores, como relojes y pulseras para medir actividad física individual, hay decenas de computadoras en cada automóvil, hay computadoras de gran escala controlando el abasto de energía y microscópicas controlando los equipos industriales, y en prácticamente cada operación en la que interviene cualquier otra tecnología.

El desarrollo del equipo físico –"hardware"– ha ido de la mano con el de los programas, el equipamiento lógico o "software", cuya complejidad se ha vuelto insondable en algunos casos. El desarrollo del software no ha sido solamente acumulativo sino que ha dado lugar al florecimiento de la ciencia de la computación y de varias ramas de las matemáticas. A ello debemos además la existencia de sistemas poderosos, robustos, y fáciles de utilizar.

La ausencia de una educación a profundidad en pensamiento computacional limita a veces la capacidad de la ciudadanía y de las administraciones de utilizar al máximo las capacidades de los sistemas a su disposición [199].

### b. Redes

La computación moderna surgió cuando la humanidad ya tenía experiencia en las telecomunicaciones como la telegrafía, la telefonía y la radio, y coincide en tiempo con los albores de la televisión. Dos décadas más tarde las telecomunicaciones vía satélite harían viable

[199] Pisanty, Alejandro. (2018).¿Debe introducirse el aprendizaje de la programación de computadoras en el bachillerato?. Revista Mexicana de Bachillerato a Distancia; Vol 7, No 14, 2015: Revista Mexicana de Bachillerato a Distancia. Recuperado de https://repositorio.unam.mx/contenidos/56317

comunicar cualquier punto de la superficie terrestre con cualquier otro, si bien a costos muy heterogéneos.

Por ello resultó natural que desde los albores de la era de la computación se establecieran comunicaciones entre las computadoras así como entre éstas y otros equipos. La interconexión entre computadoras permite, desde esa temprana época, la transmisión de información, el uso remoto de capacidades especializadas, y sumar las capacidades humanas a las de las computadoras entre distintos puntos geográficos.

En la etapa inicial que estamos describiendo, cada fabricante de computadoras utilizaba hardware, sistemas operativos y otros tipos de software y equipo propios e incompatibles con los de otros fabricantes o incluso con las sucesivas generaciones de sus propios productos. La generación de estándares y normas técnicos permitió inicialmente que los datos de un sistema fueran almacenados en medios como cintas magnéticas en formatos convenidos universalmente, pero era patente la necesidad de saltar esta barrera y comunicar directamente a las computadoras independientemente del detalle fino de las características de cada una.

### c. Internet

Internet surge en los años 1969-1973 como la solución al problema de comunicación entre redes heterogéneas. Su diseño está orientado a la interoperabilidad, es decir, a poder establecer comunicaciones fluidas entre sistemas diferentes en redes diferentes, mediante "protocolos" (secuencias de instrucciones) estandarizadas para formar una especie de Esperanto minimalista que toda computadora o equipo de conexión a redes pueda interpretar para llevar a cabo una comunicación.

En la concepción de Internet son fundamentales dos diseños preexistentes pero que no habían sido probados extensamente, la arquitectura de capas y la conmutación por paquetes.

La arquitectura de capas es una forma de agrupar y ordenar las funciones de las redes (también aplicable a las computadoras) en módulos independientes que sólo se relacionan entre sí mediante un conjunto reducido de instrucciones que deben producir "outputs" (resultados) inequívocos. En una arquitectura modular, las especificaciones sólo indican qué debe hacer cada componente ante una determinada señal de entrada, pero no cómo debe hacerlo.

Esto deja en libertad a ingenieros, diseñadores, y fabricantes de optimizar sus procesos con la sola restricción de que deben

cumplir la norma. En las arquitecturas de capas de las redes es bien conocido el modelo de referencia OSI que va desde la capa física (fibra óptica, cables de cobre de diversos tipos, ondas de radio en distintos segmentos del espectro radioeléctrico) hasta la de presentación, que muestra los resultados de comunicaciones y operaciones al usuario humano.

La arquitectura de capas de Internet puede ser vista como una simplificación del modelo OSI hecha con una orientación pragmática y que funciona con base en una exigencia recursos de cómputo y redes mucho menor. Por ello fue posible implantarla de manera experimental y que, de manera notable, el experimento siguiera, sin solución de continuidad, a la red en operación que conocemos actualmente. Muchas decisiones de diseño y los experimentos para ponerlas a prueba están hoy encapsulados en estos protocolos.

La segunda hipótesis del diseño de Internet es la conmutación por paquetes. En ésta, en lugar de establecer un circuito eléctrico de extremo a extremo de una comunicación entre dos puntos, que además debe comprometer a todos los nodos de red por los que se establece este circuito, la comunicación se divide en pequeños agrupamientos de bits llamados "paquetes". Cada paquete está conformado por un encabezado y una carga útil. La carga útil es la información que enviamos y el encabezado contiene la información mínima para hacer llegar el paquete de origen a destino, y reensamblar la información completa en el destino. Por ello el encabezado está formado prácticamente sólo por los datos de dirección de origen, dirección de destino, identificador numérico de la comunicación, e identificador numérico del paquete dentro de la misma comunicación. Se han añadido algunos datos más, como el protocolo con el que debe interpretarse el mensaje según se trate de correo electrónico, sesión remota, transferencia de archivos, o alguna otra función, dígitos para llevar un control de la calidad de la comunicación.

En una comunicación entre dos puntos, ahora, los paquetes que la forman pueden pasar por diferentes conjuntos de nodos sin que ello afecte la integridad de la comunicación. Un proceso llamado "enrutamiento" o "ruteo", utilizando equipos de la red llamados "enrutadores" o "ruteadores", va seleccionando las rutas para los paquetes entre los nodos contiguos en función de su capacidad y disponibilidad. Ante la magnitud de la red de Internet actual, estos procesos requieren equipos físicos poderosos y algoritmos avanzados para proveer velocidad y certeza a las comunicaciones.

En esta arquitectura la red se encarga solamente de llevar los paquetes de información de origen a destino de la manera más eficiente posible. El enrutamiento sólo se encarga de hacerlos llegar de punta a punta. En el diseño de Internet, el enrutamiento es esencialmente agnóstico respecto al contenido de la comunicación y permite muy pocos ajustes basados en éste. Éste es un principio esencial.

El contenido de los paquetes puede representar texto, números, sonido, imagen fija, video, cualquier cosa que sea posible digitalizar. Internet es una red –una interconexión de redes– de uso general, que no se optimiza para ningún servicio en particular (como sería una red de radio o teledifusoras para el "broadcast" de radio y televisión "uno a muchos" o la telefonía para comunicaciones "uno a uno"). Internet sólo ve que lleguen de origen a destino. Toda otra función –confidencialidad, calidad de una imagen o sonido, por ejemplo– debe ser resuelta en los puntos de origen y destino. Conocemos a este principio como "inteligencia en la orilla". No quiere decir que no se apliquen enormes recursos de inteligencia a la red, al envío eficaz y eficiente de los paquetes; solamente significa que esta inteligencia se aplica exclusivamente a esa función, y todas las demás son responsabilidad del emisor, el receptor, o ambos.

Siempre hay que tener presente que la función central de Internet es la de una red de transporte de paquetes de un origen a un destino. Entender esta función de la capa de Internet y su separación de las funciones de la capa subyacente y de las superiores es invariablemente una buena guía.

Cabe aquí subrayar dos aspectos más:

La seguridad –con sus 5 criterios de integridad, autenticidad, confidencialidad, disponibilidad, y no-repudio– es una consideración cada vez más importante en Internet. Contrariamente al mito común de que la seguridad no fue considerada en el diseño original de Internet, ésta era una prioridad entre quienes diseñaron e instalaron los inicios de Internet ya que trabajaban directa o indirectamente con algunos de los proyectos que más exigían uno o más de los 5 criterios, fueran estos proyectos los de la tecnología militar más avanzada de la época o los desarrollos de la industria privada de alta tecnología, algunos de ellos incluso combinando ambos fines. La criptografía estaba en un desarrollo vertiginoso en estos mismos años; en 1973 coinciden la publicación de Kahn y Cerf sobre el protocolo TCP/IP, fundadora de Internet, y los trabajos de Diffie y

Hellman sobre distribución de llaves criptográficas que son clave para el desarrollo de la criptografía asimétrica, criptografía de llave pública, o PKI, diseñada apenas unos meses antes por Rivest y colaboradores.

El "borde cortante" de la ciencia, las matemáticas y la tecnología hacía prever que estas disciplinas avanzarían rápidamente en los años subsecuentes. Ello llevó a Cerf y otros a no imponer una arquitectura de seguridad al interior de la red, lo cual hubiera forzado a constantes actualizaciones y reemplazos de sus equipos y software en ciclos de 18 meses (tomando como parámetro la Ley de Moore).

El segundo de estos aspectos es que en la actualidad sí se hacen inversiones muy importantes de esfuerzo, dinero, y atención para mantener y elevar la seguridad de la red. Esto se debe a que los equipos activos de la red son también, en última instancia, computadoras, cuyos sistemas operativos y software funcional están sujetos a ataques como cualquiera otro. Si bien la industria evita al máximo posible las vulnerabilidades en este software, no es posible eliminarlas del todo; y algunos tipos de ataques no se basan en explotar vulnerabilidades de los equipos sino en otras técnicas. Esto no obvia sino que refuerza el principio de "inteligencia en la orilla", ya que se sigue preservando –con acrecentado ahínco– la capacidad de la red de operar sólo en función de la entrega eficaz de paquetes.

Esta consideración complementa al principio "de punta a punta" obligando a la Administración Pública a estar atenta a la protección de los activos de información y las comunicaciones a su cargo en un modelo que, también, es de capas, y en el que no es posible responsabilizar a la red y a sus operadores y administradores de dicha protección. El diseño de la seguridad debe hacerse a partir de la protección, acorde a los 5 criterios ya enunciados, de los activos de información, recordando siempre que no pertenecen al gobierno sino a la ciudadanía y el gobierno, o en sentido más amplio el Estado, está obligado a protegerlos. De la protección de los activos informacionales se sigue en orden la de las bases de datos, la de los sistemas de gestión de éstas, la de los sistemas que utilizan y pueden modificar estos datos, de las computadoras en que residen incluyendo sistema operativo y otro software, y las redes de comunicación.

Hemos mencionado el protocolo TCP/IP y conviene en este punto hacer algunas precisiones al respecto.

El protocolo, o conjunto de protocolos, fundamental de Internet es "IP" o "Internetworking Protocols", protocolos para interconectar redes. En éstos se definen la estructura de los paquetes y las operaciones básicas requeridas para su transmisión. Se asume desde luego la existencia de una infraestructura física que conecta puntos de las redes y de electrónica capaz de representar y enviar y recibir información en código binario. TCP es "Transport Control Protocol" o "protocolo de control de transporte" y se encarga de administrar el tráfico IP; entre sus funciones más importantes está verificar que los paquetes estén llegando de un punto en la red al siguiente y eventualmente de extremo a extremo de la comunicación, para lo cual consume recursos del propio canal de comunicación, pues tiene que enviar mensajes como acuses de recibo y tomar decisiones como reenviar paquetes que no han alcanzado su destino, quizás a una tasa de transmisión más baja que la original para evitar los efectos de la congestión u otras disrupciones que pueden presentarse en un canal.

Una de las innovaciones de más consecuencias en el origen de Internet es la separación de TCP e IP. Cerf y Kahn observan que podría haber comunicaciones en las que no se exija la transmisión del 100% de los paquetes y que el equipo terminal del destinatario, o el usuario mismo, sean capaces de extraer sentido de una comunicación incompleta; esto sucede, por ejemplo, en la mayoría de las transmisiones de audio y video. Al desligar los dos protocolos dan lugar a una infinidad de aplicaciones, como precisamente el audio y el video en línea, que serían posibles también si se exigiera el control de tráfico, pero serían notablemente más costosas e ineficientes. Uno de los protocolos que se utilizan en ausencia de TCP, UDP, es tan poderoso que no sólo se aplica para las transmisiones de video y audio, sino que el DNS (Sistema de Nombres de Dominio), una infraestructura fundamental de Internet, es en realidad una aplicación que opera sobre UDP, y la mayor parte de las implementaciones de correo electrónico utilizan UDP sin necesidad de usar TCP. En esta invención reside quizás, si debemos buscar un único fulcro para esta rica historia, el genio de Internet que permite crear todo tipo de aplicaciones y usos. La Administración Pública, orientada tradicionalmente a paradigmas de comando y control, se ha adaptado lenta y parcialmente a este paradigma fundacional, con desafíos que son el motivo principal de este capítulo.

El diseño de Internet no fue realizado como un único proyecto, sino que resultó de la convergencia de varios con una misma orientación general.

Al paso de los muy pocos primeros años se pudieron identificar los siguientes principios y objetivos de diseño:

1. "Mejor esfuerzo" o respuesta a la falibilidad de enlaces y otros componentes
2. Interoperabilidad
3. Apertura tanto a conectar cualquier dispositivo o software acorde a las normas como a que en el diseño e implementación y operación de las redes participe quien lo desee, dando lugar a la originalidad de la gobernanza horizontal entre pares y meritocrática de la IETF (Internet Engineering Task Force) y otros mecanismos y organismos
4. "Punta a punta" o "inteligencia en la orilla"
5. "Principio de robustez de Postel", aplicado primero al diseño de protocolos, "Ser generoso con lo que se recibe y parco con lo que se envía", y extensible a conductas y usos de la red
6. Como objetivo de diseño, robustez y resiliencia, respuesta a la falibilidad
7. Como objetivo de diseño, escalabilidad a número de usuarios, ubicaciones, volumen de tráfico, tipos de aplicación, y otros desafíos
8. Descentralización, permitiendo que cada red interconectada opere de acuerdo a sus propias condiciones y necesidades; la interconexión es voluntaria y es su propio premio
9. Como objetivo y también principio de diseño, alcance universal; un diseño en el que la identificación de los nodos se da exclusivamente a través de direcciones numéricas IP (tétradas de números entre 0 y 255), sin exigencia de códigos geográficos (a diferencia del plan de numeración de la telefonía)

De estos principios resulta una red robusta a través del "mejor esfuerzo" y el sobreaprovisionamiento, escalable desde sus inicios con 4 computadoras conectadas a la actualidad con varios miles de millones de dispositivos, y sobre todo, la libertad extraordinaria para la "innovación sin pedir permiso"; entiéndase ésta como innovación que no requiere autorizaciones y registros por parte de la red, que no tiene un director general, pero no como una "Ley de la Selva" o "Viejo Oeste" sin ley, pues cada diseño, cada operación, ocurre en un espacio geográfico específico donde la red no presupone autorización para violar las leyes aplicables.

### d. Convergencia

En la construcción original de Internet, realizada fundamentalmente en países de avanzado desarrollo tecnológico y científico como Estados Unidos, algunos de Europa, y Japón, convergieron dos intenciones y dos imaginarios. En uno de ellos, relacionado con la trayectoria hacia la Inteligencia Artificial, se buscaba el acceso a las computadoras para explotar al máximo sus capacidades y desarrollarlas con alcances superiores a las humanas; si al principio esto se refería solamente al cálculo, a la explotación de bases de datos, y a una lógica relativamente básica, la visión se extendía hasta cumbres aún hoy no alcanzadas en la capacidad cada vez más autónoma de las computadoras para resolver problemas. En el otro imaginario, la computadora y la red servirían tanto para la explotación de las capacidades de las computadoras cuanto como base para las comunicaciones entre seres humanos, conectados a través de las computadoras.

También convergen dos culturas de las décadas de 1960 y 1970, la de autosuficiencia individual y competitividad de la Costa Este de los Estados Unidos, y la entonces emergente cultura colectivista y comunitaria más característica de la Costa Oeste. La capacidad individual de inventar dispositivos, acelerada por la baja barrera de entrada de inversión del desarrollo de software, concomitante con la actividad empresarial, se entreteje con la comunicación horizontal, la cooperación, y la suma horizontal de esfuerzos en comunidad. El resultado es un acelerado desarrollo tanto de las conductas comunitarias como de la tecnología. Si por un lado emergen capacidades de procesamiento de información inusitadas, que se duplican cada año y medio en una exponencial, por otro aparecen la cooperación, las comunidades virtuales, los BBS ("Bulletin Board Systems") y el desarrollo de proyectos colaborativos como el software libre o de fuente abierta.

Internet como red pluripotente, de uso general, produce otras convergencias: la del cómputo y las comunicaciones, la de los medios y sus representaciones –texto, imagen, sonido, movimiento, incluso el sentido del tacto– y sus combinaciones. Como lo ha descrito Cowhey, la miniaturización conduce a grados variables de modularización; lo que en los años 1970 costaba un millón de dólares cuesta una decena de dólares apenas rebasado el año 2000, y los componentes pueden recombinarse en infinitas formas.

La aparición de la WWW ("World Wide Web") en 1991 se convierte en una nueva revolución al hacer fácil para cualquier usuario poco entrenado publicar e interrelacionar información,

datos y servicios. Para 1996 su impacto en la Administración Pública era tal que en Estados Unidos fue necesario reformar la ley de acceso a la información (FOIA, "Freedom of Information Act") a e-FOIA, a la obligación de toda agencia gubernamental de hacer pública su información a través de la Web y de proveer mecanismos de solicitudes de información por vía electrónica. Este impacto se extendería a otros países en diversos grados.

Tanto sobre Internet abierta como sobre redes internas de las compañías de telecomunicaciones basadas ahora en el protocolo IP, surgen servicios de autopublicación (páginas Web y blogs, luego microblogs); sonido, en estaciones de radio en línea y después en "podcasts"; video, llegando a producir una nueva industria, y comunicaciones bidireccionales y multidireccionales que se convertirían en videoconferencias interactivas síncronas de bajo costo o gratuitas para miles de millones de personas. Lo que en los 1960s se entendía como un bien escaso, alcanzable sólo en una utopía tecnológica, se convertiría en moneda corriente de uso intensivo en 2020.

A estas tendencias hay que agregar a partir de 2010 los "teléfonos móviles inteligentes" y el consecuente desarrollo de "apps" o "aplicaciones móviles" que conjuntan almacenamiento de datos y software en el dispositivo con los datos e interconexiones en la red.

En esta convergencia de medios la Administración Pública ve oportunidades (publicación de información, acceso ubicuo para los ciudadanos, bajos costos de transacción después de las inversiones); desafíos (seguridad, disponibilidad, experiencia de usuario para ciudadanos rápidamente habituados a la inmediatez de respuesta de los servicios comerciales, protección de datos personales, modelos de operación entre inversión y tercerización, riesgos); y frustraciones ("silos" infranqueables al interior de los propios gobiernos, legislación y regulación rezagadas, presión de la demanda, imposibilidad de contratar personal capacitado con las estructuras de sueldos e incentivos gubernamentales, imperativos de austeridad).

Proveer servicios a la ciudadanía a través de Internet crea una presión inusitada sobre la informática gubernamental, ya de por sí sometida a esfuerzos debido al desarrollo de la tecnología y a la crecientemente compleja interacción entre capacidad, demanda, y regulación. El concepto de gobierno electrónico o e-gobierno, y el de transformación digital al que volveremos dentro de unos párrafos, depende de manera inextricable de la calidad del

gobierno mismo, de la informática gubernamental del "Back Office" o trastienda, con el añadido de que la demanda ciudadana de servicios crece y a la par crecen la demanda de transparencia en la información y la exigencia de rendición de cuentas. En ésta, organizaciones dotadas de *expertise* igual o superior al del gobierno en algunas áreas marca una inspección constante y siempre en superación.

Los servicios informáticos migran de los grandes "mainframes" a computadoras departamentales y luego a personales, a la vez que los "mainframes" son substituidos por diversas arquitecturas basadas en computadoras genéricas provenientes del mercado de cómputo personal. Centros de datos propios y de terceros son ahora la infraestructura, cada vez más íntimamente ligada a las redes, al punto de que la ubicación de los grandes centros de datos deja de depender de la de los dueños de los datos y pasa a perseguir los nodos de la red más robustos.

**e. Nube**

El éxito del comercio electrónico a partir de la Web dio lugar a una expansión de capacidades de las compañías participantes, fueran éstas tiendas en línea, mercados en los que participan vendedores y compradores, proveedores de servicios "de dos lados" como por ejemplo diarios que tienen que vender espacios de publicidad a los vendedores y suscripciones a los lectores, bancos, proveedores de correo electrónico y sistemas de mensajería instantánea, buscadores en línea, y progresivamente repositorios de video y otras aplicaciones

De esta expansión resultaron dos tendencias, la llamada "Web 2.0" y el cómputo en la nube.

La Web 2.0 es un término aplicado comúnmente a los servicios en los que el contenido es producido fundamentalmente por los propios usuarios, o al menos los servicios y sus modelos de negocio dependen de ellos. Los blogs y posteriormente las redes sociales en línea, son el ejemplo primario de esta tendencia. Aunque los más destacados son empresas con fines de lucro, de las cuales algunas tienen ingresos nunca antes vistos en los negocios en el mundo, también llaman la atención por su utilidad y generosidad algunos libres de costo como la Wikipedia.

El cómputo en la nube recibe su nombre a partir de los diagramas de conexión en las redes, en los cuales los detalles complejos y cambiantes de las interconexiones entre distintos nodos y los equipos que conforman dichos nodos

se omiten y se reemplazan por la figura convencional de una nube. Los más conocidos de entre estos servicios surgen a partir de la capacidad instalada por las grandes empresas de comercio electrónico y servicios en línea (OSPs, "online service providers", como correo electrónico, buscadores y repositorios); estas empresas deben instalar capacidades muy superiores a la demanda media de sus servicios para estar en condiciones de responder cuando las condiciones de demanda pasan por máximos como la temporada navideña o eventos y crisis que generan una intensificación de las comunicaciones. Algunas de estas empresas encontraron la forma de monetizar esta capacidad en exceso mediante la venta (renta en realidad) de servicios de cómputo basados en ella.

Los servicios que ofrecen las empresas en la nube son típicamente denominados XaaS, donde la "X" representa la inicial de modelos como Ia aaS ("infrastructure as a Service",) infraestructura como servicio, generalmente venta de capacidades a partir de una huella de sistema operativo o SaaS ("software as a service", software como servicio), acceso a software especializado, operado por el proveedor y alimentado por los datos del cliente, como pueden ser grandes bases de datos, sistemas de gestión empresarial, centros de contacto, nóminas de empleados, registros de ciudadanos para el acceso a servicios públicos, y muchos más.

El atractivo de la propuesta de la nube es múltiple. Las entidades que la utilizan no tienen que hacer compras ni instalaciones propias más allá de computadoras para el acceso a los servicios; el proveedor de nube corre con los riesgos de obsolescencia tecnológica, parches y actualizaciones de software de aplicación y sistema operativo así como se hace cargo de la seguridad informática e incluso del aprovisionamiento continuo de electricidad, capacidad suficiente y adecuada de redes, capacitación, actualización, contratación, promoción, y certificación del personal, contratos transfronterizos, y muchas más.

Los datos ingresados a un servicio en la nube pueden residir, debidamente fragmentados y administrados, en múltiples países simultáneamente, con lo cual están protegidos incluso ante fallas masivas como podría ser una interrupción de abasto eléctrico extensa y de larga duración.

El proveedor de nube ofrece una respuesta elástica ante eventos extraordinarios o picos de utilización estacionales, y una administración simple.

Desde el punto de vista de la Administración Pública aparecen también algunos aspectos desventajosos, paradójicamente incluso

a partir de los mismos que son ventajosos. Por ejemplo, la residencia de datos distribuida cruzando fronteras, que provee robustez y resiliencia a los sistemas, puede generar una violación de la ley si ésta exige que determinados datos residan exclusivamente dentro de las fronteras nacionales debido a leyes relacionadas con la seguridad nacional o la protección de datos personales. La oferta de servicios en la nube se ha adaptado a este tipo de requerimientos.

Algunas de las fugas de información del sector público que más atención han atraído en las noticias en años recientes han partido de servicios en la nube. En general se ha tratado de casos en los que los usuarios no han aplicado de manera consistente las prácticas recomendadas de la industria para proteger el acceso a sus cuentas o a sus bases de datos.

El balance costo-beneficio de los servicios en la nube para la Administración Pública es complejo ya que requiere un conocimiento profundo de la tecnología y de los modelos de negocio, y debe basarse en múltiples comparaciones: entre las distintas ofertas de cada proveedor, entre las propuestas de distintos proveedores, y contra la línea base de los costos directos e indirectos de la alternativa, a saber, los servicios propios. Algunos puntos como la seguridad –considerada tradicionalmente un "requerimiento no funcional"– contienen paradojas: la impresión de que se tiene control total sobre los sistemas propios debe contrastarse contra las economías de escala y de alcance que permiten a un proveedor de servicios de nube multiplicar capacidades técnicas y humanas, así como velocidad de respuesta y adaptabilidad, a niveles que ningún ente público y casi ningún privado puede alcanzar.

A partir del planteamiento inicial del cómputo en la nube, la complejidad de los servicios que la sustentan ha crecido enormemente, y su adopción requiere cada vez más conocimiento especializado y juiciosas decisiones estratégicas. Es posible caer en una situación de "lock-in" con un proveedor, creando una barrera muy alta para cambiar a otro posteriormente. Cada proveedor ofrece, de entrada, servicios muy diversos, desde "bare metal" ("metal al desnudo", servidores virtuales a nivel procesador o sistema operativo) hasta servicios administrados integrales, como pueden ser oficinas y tiendas virtuales o servicios de seguridad administrados.

La escalabilidad y flexibilidad se pueden lograr de múltiples maneras, con "máquinas virtuales" (VM), "contenedores", y otros mecanismos, y éstos a su vez pueden requerir "orquestación" para garantizar la integridad y sincronización de los sistemas,

las operaciones, y muy particularmente las bases de datos. En este mercado intensamente activo, se hace posible utilizar más de una nube, crear una "nube privada" o una "nube híbrida" combinando distintos tipos de recursos, a cambio de grandes desafíos en interoperabilidad y de dificultades crecientes de cumplimiento normativo o "compliance". Una "nube privada" debe ser inspeccionada con especial atención. En no pocos casos se presenta con este nombre lo que no es más que un centro de datos localizado en una sola ubicación, y que por lo tanto no puede cumplir con las promesas de redundancia, robustez, resiliencia, flexibilidad, elasticidad, escalabilidad, disponibilidad y seguridad con los que se presenta el concepto de "nube". La redundancia que proviene de contar con más de un acceso de fibra óptica y dobles circuitos y respaldos eléctricos no suple el requerimiento.

Para la Administración Pública es de especial importancia no olvidar nunca que la nube no es responsable más que de proveer servicios de acuerdo a un contrato, mismo que puede ser negociado y firmado entre las partes o solamente ser un contrato de adhesión firmado al dar "click" en un botón en pantalla que marca "aceptar". En particular la seguridad de la información y los sistemas no deja de exigir una rigurosa disciplina, constante atención, y personal especializado. Algunos de los incidentes informáticos más escandalosos y lesivos para el Estado y para la ciudadanía se han debido a una insuficiente protección de los activos de información en la nube, no por deficiencias de ésta sino por fallas en la administración de elementos de seguridad como contraseñas de bases de datos.

### f. Nuevos modelos IoT, Edge, Fog

En sus años iniciales el diseño de Internet buscó ante todo la interconexión de computadoras; posteriormente, y mientras seguía creciendo dicha interconexión, se volvió más evidente la capacidad de Internet de interconectar personas, y un número importante de protocolos, inversiones, innovaciones, y prácticas se orientaron a la comunicación humana. La infraestructura para lograrlo también creció constantemente, con fibra óptica, enlaces inalámbricos, telefonía móvil, enormes centros de datos distribuidos en todos los continentes habitados, y un clima de innovación febril.

Con la telefonía móvil conectada a Internet aparecieron también objetos conectados, en el mercado de consumo, como dispositivos de control doméstico y mediciones de parámetros corporales para fines deportivos y médicos. El nombre "Internet de

las Cosas", o IoT por "Internet of Things", se refiere a este conjunto de tecnologías y también a la interconexión de dispositivos "industriales", entre los cuales se cuentan millones de sensores y actuadores conectados a través de la nube e Internet abierta (sobre todo en el caso de dispositivos para consumidores) y de una combinación de conexiones a través de Internet y otras a través de redes y protocolos dedicados.

Las exigencias técnicas de la IoT varían en un espectro muy amplio. Algunos dispositivos de los consumidores emiten y reciben cantidades mínimas de datos y podrían necesitar una sola breve comunicación una vez al día, mientras que otros, como los de los automóviles, requieren conexión constante y de baja latencia. Muchos de estos dispositivos sirven a la gestión de los servicios públicos, en sistemas como el transporte (sensores en los autobuses urbanos), el agua y la energía. El conjunto de protocolos, subsistemas, módulos, demanda sobre el espectro radioeléctrico, diversidad de riesgos, y técnicas de gestión representa un fuerte desafío para los Estados, pues deben armonizarse criterios y demandas diversas, provenientes de grupos de interés contrapuestos, y que exigen una visión integral y experta.

Algunos incidentes de ciberseguridad notables están usando la infraestructura de Internet de las cosas para amplificar y disimular los ataques. Se trata de dispositivos como cámaras de vigilancia conectadas a Internet, cuya seguridad es liminal o francamente inexistente, y de los que los atacantes toman control para actividades como el envío masivo de paquetes contra los sistemas de las víctimas de los ataques. El desafío que enfrentan los gobiernos en este frente es complejo pues los dispositivos son adquiridos e instalados por los consumidores de manera inocente en ámbitos muy localizados, muchas veces en el hogar, pero al quedar conectados a Internet quedan expuestos al mundo. La dificultad o imposibilidad de actualizar el software con "parches" contra vulnerabilidades, o incluso la exigencia de que los consumidores configuren el control de acceso a estos equipos con contraseñas fuertes y las cambien constantemente, está en la raíz del problema y lejos del alcance de la regulación gubernamental. Quizás la construcción de una cultura computacional y una de seguridad cibernética puedan ayudar a aminorar este problema, ante la insuficiencia de la exigencia a los proveedores de sólo fabricar y vender equipo a prueba de sus propios clientes.

El aprovechamiento de la IoT industrial en cambio debe convertirse en un mandato de las administraciones tanto

en el nivel nacional como en el subnacional. Desde el control del transporte y alumbrado públicos hasta la ciberseguridad nacional, la interconexión de dispositivos provee oportunidades de optimización de los recursos públicos y de transparencia y acceso a la información; ésta última debe ser balanceada contra el riesgo de proveer información valiosa a atacantes potenciales.

En países que no son la cuna de los principales desarrollos tecnológicos de frontera, la Administración Pública debe estar particularmente atenta en temas como IoT a aspectos como los siguientes:

Normalización técnica. ésta se sigue en diversos organismos intergubernamentales como la UIT e ISO, pero también se lleva a cabo en entidades no lucrativas como el IEEE o la IETF y el W3C, y de manera muy importante en consorcios encabezados por pocas empresas cada uno. En algunos casos, consorcios diferentes producen estándares incompatibles entre sí, sea por eficiencia en la tecnología, sea por rapidez para proveer una plataforma de compatibilidad para acelerar la entrada de nuevos participantes en el mercado, sea para crear barreras de entrada a nuevos entrantes que no elijan adoptar la tecnología de las empresas miembros.

La normalización técnica está fuertemente capturada en los países en desarrollo; en muchos, la producción de las normas está delegada en asociaciones de la industria y el Estado tiene capacidades limitadas para intervenir en la normalización. En la vigilancia del cumplimiento también puede el Estado tener capacidades acotadas y debe acudir a laboratorios privados autorizados. Vigilar que todo el proceso sea honesto está expuesto a muchas fisuras de control.

En el caso de IoT, los conjuntos de normas abarcan subsistemas que incluyen sensores, actuadores, software, hardware y comunicaciones, cuando menos. Cada parte del sistema puede estar sujeta a normas provenientes de distintos ámbitos regulatorios (por ejemplo, normas para la electricidad, normas para las telecomunicaciones, a cargo unas de la DGN de la Secretaría de Economía y otras de la SCT y sobre todo el IFT. Armonizarlas es difícil y lento, y las adquisiciones deben avanzar sin que estén completas. Por otra parte, es factible para un actor malicioso imponer como norma técnica la de un fabricante o proveedor en particular y que las adquisiciones y licitaciones no puedan ser objetadas mientras cumplan con la norma, aunque en realidad esto lleve a resultados no óptimos.

El avance tecnológico impulsado por el cómputo en la nube y la Internet de las Cosas está dando impulso a una variedad amplia

de modelos y arquitecturas en cómputo y redes. La introducción de sensores y actuadores exige la intermediación de un subsistema que tome decisiones a partir de los datos obtenidos en los primeros y dirija la operación de los segundos. Para ello se utilizan algoritmos cada vez más complejos, tanto más cuanto que deben ser robustos, seguros, y competentes ante circunstancias que en muchos casos no pueden ser previstas por completo en el momento del diseño, en equipos que pueden estar en funcionamiento por más de una década. Entre estos algoritmos se han ido difundiendo también las aplicaciones de la Inteligencia Artificial, algunas de las cuales exigen capacidad de procedimiento elevada y baja tolerancia a la latencia (dilación) o interrupciones. Por ello se han creado términos como "Edge" y "Fog" ("orilla" y "niebla") para describir distintas formas de distribuir el procesamiento de información entre los dispositivos, la red, y las computadoras.

### g. Gobernanza de Internet

La gobernanza de Internet desafía desde sus bases a los paradigmas vigentes en la mayoría de los gobiernos y organismos multilaterales. Esta discordancia puede causar ineficiencias y colisiones innecesarias. La definición estable aceptada de "gobernanza de Internet"[200] es *"definición y aplicación, por parte de los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, y en el ejercicio de sus respectivas funciones, de principios, normas, reglas, procedimientos de formulación de decisiones y programas comunes, que sirvan para dar forma a la evolución y la utilización de la Internet."*

Como hemos descrito, Internet es una red de redes, cuyo crecimiento y operación se basa en una administración descentralizada. Debido a este principio, no existe un "gobierno de Internet", una administración central, sino que cada red es administrada por sus propietarios o los funcionarios designados, de acuerdo a lo que mejor convenga a sus intereses y capacidades.

Solamente hay un punto que requiere una coordinación única, que aun así no se puede realmente llamar central, para toda la red: la administración de la raíz del DNS, la asignación en grandes volúmenes de direcciones IP, y el registro de los parámetros de los protocolos (los protocolos propiamente dichos son públicos y abiertos, y son gestionados por la IETF).

Esta coordinación se lleva a cabo en una organización *sui generis* llamada ICANN, por las siglas de Internet Corporation

[200] WGIG Report, https://www.wgig.org/docs/WGIGReport-Spanish.pdf

for Assigned Names and Numbers. ICANN a su vez administra el registro central llamado "función de IANA", donde IANA representa Internet Assigned Names Authority. Para cumplir sus funciones, ICANN cuenta con estructuras y procedimientos transparentes y participativos, de alcance global, que reúnen a actores diversos y hasta contrapuestos, como las empresas que venden el servicio de registro de nombres de dominio y sus clientes, sean éstos empresas multinacionales o individuos. Estos agrupamientos o "constituencies" son de alcance global también. La comunidad técnica de Internet, las empresas, y las organizaciones no lucrativas son complementadas por un Comité Asesor Gubernamental en el que están representados la mayoría de los países.

El carácter "asesor" o puramente consultivo de los gobiernos dentro de ICANN suele sorprender a las administraciones públicas tradicionales, construidas sobre la hipótesis del papel único y asimétrico de los gobiernos. Hay sistemas similares en la colaboración contra delitos como el "phishing" en el Anti-Phishing Working Group, con una mayor participación de las autoridades encargadas de hacer valer la ley, y otros sin participación siquiera nominal de los gobiernos como el Consejo de Supervisión del servicio de redes sociales en línea Facebook, operado por la compañía Meta.

Estos mecanismos multisectoriales se han vuelto característicos de Internet, pero tienen antecedentes y paralelos en temas financieros, deportivos, ambientales, y otros. Combinan agilidad y pertinencia con un indeclinable cumplimiento de la ley a la vez que reconocen la creatividad y capacidad especializada de los diversos sectores de la sociedad y garantizan la pertinencia del conocimiento experto aplicable en cada caso[201],[202].

Hablar de gobernanza de Internet es pertinente porque representa un cambio de paradigma, el reconocimiento de que Internet induce una innovación constante, difundida en ámbitos muy diversos, y que revela o trae a la luz asuntos sobre los que debemos reflexionar igualmente de maneras novedosas. La rapidez, la escala, la horizontalidad y el alcance global de Internet crean un "espacio de los flujos" para las interacciones humanas que complementa y a veces casi substituye al de los contactos

---

[201] Pisanty, RMPE, https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n79-80/pisanty.pdf

[202] Pisanty, A. (2016). The vexing problem of oversight and stewardship in Internet governance, The Working Group on Internet Governance – 10th Anniversary Reflections, 189-207. https://www.apc.org/en/system/files/IG_10_Final.pdf

en contigüidad geográfica. En el traslado a Internet se iluminan características de los procesos que presentan cuestionamientos a sus raíces mismas. El delito cometido a través de Internet puede parecer espectacular por su alcance masivo, por ejemplo, o por la cercanía que el delincuente puede adquirir con los activos más sensibles de la sociedad sin entrar en contacto físico con ellos, pero la naturaleza de la conducta que lo motiva es la misma, trátese –por ejemplo– de un fraude en línea o cara a cara.

Las administraciones públicas deben adaptarse a los paradigmas de Internet, aprovechando sus bondades para una transformación de fondo y evitando sostener o crear reglas incompatibles con las mismas. Deben asimilar el principio de capas y la gobernanza multisectorial. Entre las adaptaciones que ello implica se pueden listar la adopción de sistemas de designación de recursos (como nombres de dominio y direcciones IP) que no corresponden a planes técnicos fundamentales de control puramente nacional, la promoción del acceso y la innovación en las aplicaciones, la coordinación multisectorial e internacional en múltiples foros multisectoriales especializados, la construcción de capacidades, y la prudencia y parsimonia en los procesos regulatorios y legislativos, sobre todo en los referentes a la conducta humana expresada a través de las redes. La conducta ya se encuentra regulada por leyes, tratados y otras normas, y generalmente es preferible adaptar éstas a nuevas formas de expresarlas (desde la participación ciudadana hasta el delito) que legislar *de novo*.

La horizontalidad y otras contribuciones características de Internet plantean un desafío a la Administración Pública, para el cual la mejor respuesta es la adaptación. De ésta surgen los servicios en línea, la transparencia y rendición de cuentas, los datos abiertos y el gobierno abierto, y en general la transformación digital.

Una de las características que se han presentado a lo largo de la historia de Internet es la continuación de la arquitectura de capas de la red al interior de algunas de las propias capas o, en otra interpretación, en las capas como la de aplicación que utilizan los protocolos e infraestructura fundamentales de la red. Cuando algunos componentes –protocolos, software, servicios– se vuelven de uso generalizado para crear y proveer otros, se constituyen "plataformas". Así, si Internet en su conjunto es una plataforma para las más variadas formas de comunicación y de servicios, la WWW, que existe en la capa de aplicación como un conjunto de protocolos, servidores, software y contenidos se convirtió también

en una plataforma para el comercio electrónico, la educación y la prestación de variados servicios, incluyendo los gubernamentales.

Una factor clave para el desarrollo de Internet fue desembarazar a las plataformas –en las diversas etapas– de responsabilidades legales por las actividades realizadas por sus usuarios, dejando que dichas responsabilidades, en caso de existir, fueran adjudicadas a dichos usuarios en las jurisdicciones correspondientes (y dando lugar a un tema aún no del todo resuelto, que es el de fijar la jurisdicción aplicable a actos que muchas veces comprenden muchos países simultáneamente, desde donde se diseña una acción, por ejemplo delictiva, hasta el lugar donde se encuentra el beneficiario o víctima).

Los intermediarios de Internet existen en todas las capas, desde los operadores de redes de telecomunicaciones hasta los de la llamada "Web 2.0" caracterizada por la producción de contenido de parte de los usuarios y la interactividad entre éstos, que puede ser explotada por los intermediarios sin que los mismos intervengan en la generación de contenido, en la prestación de servicios lucrativos o no, y en las interacciones entre usuarios.

El caso más transparente al que se puede aplicar en la actualidad esta descripción es la publicación de contenidos en sitios Web, y que pueden producir infracciones de diversas leyes en materia de propiedad intelectual, reputación, privacidad, libertad de expresión, delitos, violencia, o afectaciones a la seguridad nacional. El régimen que brinda protecciones más fuertes a los intermediarios contra la adjudicación de responsabilidades de este tipo es el de Estados Unidos mediante la Sección 230 de la DMCA ("Ley de Decencia en las Comunicaciones"). Este artículo exime a los intermediarios de ser considerados como entes responsables del contenido en publicaciones de terceros, siempre que no intervengan en la misma como editores.

El poder generativo de esta protección ha tenido un impacto formidable en favorecer la creatividad y la innovación en todos los campos. No quiere decir que la actividad en Internet esté fuera de la ley, ni que Internet se convierta en virtud suya en una copia del "Viejo Oeste". Las acciones que son ilegales en alguna jurisdicción siguen siendo susceptibles de acción legal; lo único peculiar que hace esta sección, con ciertas restricciones como para la violencia y el terrorismo, es enfocar la atención de los posibles litigios en los responsables en acto.

En la actualidad el debate sobre esta protección se ha intensificado, debido a la masificación del alcance de los medios

de autopublicación como las redes sociales en línea. Se debate su impacto sobre la polarización política y la desinformación, las reales o supuestas violaciones a derechos de propiedad intelectual e industrial, y como vehículos para la comisión de una amplia gama de delitos. Sin embargo, más allá de cláusulas muy específicas en determinadas jurisdicciones, la investigación sobre moderación de contenidos y las consecuentes responsabilidades de los intermediarios es un campo abierto sin soluciones universales claras y convincentes.

El concepto de plataforma en Internet ha sido fértil. Una visión particularmente relevante para la Administración Pública es la de "gobierno como plataforma", según la cual los datos y capacidades del gobierno, puestos a disposición de la ciudadanía en Internet, pueden permitir a individuos, organizaciones y empresas crear nuevos servicios y contribuir al avance de la economía y de la sociedad. Si bien la capacidad analítica de algunas instancias de gobierno es inigualable, la escalabilidad, la formulación de preguntas que el gobierno no se hace, y la provisión de servicios de grano fino que para el gobierno son demasiado costosos son algunas de las razones para seguir esta filosofía. Ésta se ha materializado de manera notable en los proyectos de Gobierno Abierto.

## 4. Impacto de Internet: 6F

La aparición y expansión de Internet, en un tránsito desde comunidades académicas y de investigación en países avanzados hasta la población en general en todo el planeta, ha hecho que la red sea el medio o incluso el espacio en el que se manifiestan todas las conductas humanas; es o provee, según el punto de vista filosófico que se adopte, un espejo de la humanidad. Por ello las conductas de colaboración y confianza dominantes en su origen se han expandido, pero también se han visto complementadas por las indeseables de hostigamiento, abusos de diversos tipos, delitos, y ataques contra la seguridad de los Estados.

En el bombardeo de noticias deslumbrantes característico de nuestra era, es fácil inducir la impresión de que todo es nuevo y sin precedentes, sean las aplicaciones deseables para la sociedad o las indeseables. Sin embargo, diversos tipos de análisis desde la sociología, la psicología, la ciencia política, la economía y el derecho, nos permiten discernir una y otra vez que debajo de una tendencia novedosa subyacen tanto el elemento innovador introducido por Internet y las TICs como ideas, prácticas y motivaciones añejas y persistentes en los seres humanos y sus organizaciones.

Así, para utilizar un ejemplo simple, el phishing no es sino un fraude auxiliado por una suplantación. El engaño consistente en convencer a una persona de entregar sus medios de acceso a recursos depositados en un banco a una persona que se presenta como creíble representante o intermediario del banco se lleva a cabo por medios postales e incluso con presencia física; al trasladarlo al ciberespacio vemos que la motivación básica del delincuente –hacerse de los recursos de otra persona mediante engaño– se modifica: se masifica mediante el envío de miles de mensajes donde antes requería hacer contacto con unas cuantas personas al día; se reducen sus riesgos al ocultar su identidad detrás de un correo electrónico; reduce también sus riesgos al cruzar fronteras internacionales pues la persecución de su delito se dificulta enormemente de esta manera; puede formar de manera plástica y en constante cambio parte de un ecosistema criminal con bandas especializadas en los distintos componentes del delito; acelera la transacción de entrega de credenciales al operarla con un solo "click" de la víctima; y tiene a su alcance enormes acervos de datos para integrar los directorios de víctimas y las variadas presentaciones de la solicitud o amenaza con la que inicia cada ataque.

En un análisis propio hemos observado los factores que traducen las acciones entre el espacio "tradicional" y el ciberespacio, desde las deseables como la educación a distancia, el acceso a la salud, la información, y el comercio, y la colaboración en proyectos como la Wikipedia, hasta los más indeseables como el fraude, los tráficos ilegales, el hostigamiento y, en el espacio político, la desinformación y la polarización que atacan las raíces mismas de las democracias. Estos factores son:

1. Masificación o escalamiento masivo. La escala de Internet se refiere a millones de dispositivos y personas simultáneamente ubicados en todo el planeta; a tiempos de respuesta tan breves que se vuelven imperceptibles; y a efectos de red y viralización.
2. Identidad. La única identidad propia de la capa de Internet es la dirección IP. La gestión de la identidad en línea generalmente se da en capas altas, en la aplicación, y por ello está sujeta a riesgos como la suplantación. Por otra parte, el anonimato que puede producirse en Internet tiene efectos sumamente positivos en la protesta política y es una garantía de libertades como la de acceso a la información, la de expresión, y la de asociación.
3. Carácter transjurisdiccional. El diseño de alcance

universal de Internet permite realizar actividades entre jurisdicciones geográficas, explotando para bien o para mal las diferencias entre las reglas de distintas entidades territoriales y las capacidades de los gobiernos para hacerlas efectivas.

4. Abatimiento de barreras. El hecho de no requerir presencia física concurrente facilita la formación de agrupaciones comerciales, altruistas, y también delictivas. También se aplica el término al abatimiento de barreras de acceso a mercados.
5. Reducción de fricción. Fricción es el gasto de energía, número de operaciones, o cualquier otro impedimento para la realización de una actividad en sistemas computacionales. Reducirla es una meta constante en el comercio y el gobierno electrónicos, para agilizar y facilitar las operaciones comerciales, educativas, fiscales, y otras de cada uno de esos ámbitos. Reducción de fricción también es el acceso a mercados en los que los participantes tienen información simétrica.
6. Memoria y olvido. Las TIC e Internet han permitido a la humanidad construir una memoria nunca antes imaginada. Desde los actos fundacionales de las sociedades hasta los más nimios eventos quedan registrados y, además, una buena parte de los registros queda accesible *urbi et orbi*. Por otra parte, algunos de estos registros pueden ser borrados de un solo golpe con un error o un accidente, o bien seguir grabados pero quedar inaccesibles por causas como decaimiento de materiales, daños físicos a los soportes, cambios de formato de archivos, o pérdida de acceso debidas a cifrados y permisos.

Ya hemos descrito arriba cómo actúan estos factores para el phishing. Cuando los aplicamos a proyectos gubernamentales observamos rápidamente las oportunidades para mejorar la vida de la ciudadanía mediante sistemas de –pongo por ejemplo el caso fiscal– pago de impuestos: 1. Masificados para toda la población, accesibles en todo lugar y momento; 2. Con una rigurosa administración de la identidad y los requisitos de seguridad que la acompañan; 3. Permitiendo también transacciones a quienes temporal o permanentemente residen en otras localidades; 4. Facilitando la formación de empresas; 5. Agilizando el pago para

que ocurra en un solo click, y con ello se eliminen las resistencias de los causantes a hacer las transacciones, y 6. Dejando huella de las transacciones para que, por un lado, el causante pueda dar seguimiento a su historial, y por otro, la rendición de cuentas y la transparencia se vean beneficiadas y amplificadas.

Estos seis principios se pueden utilizar para analizar proyectos o bien constituir parte central de una guía de evaluación en temas tales como los portales gubernamentales.

### 5. ISOC Toolkit

La Internet Society se ha ocupado de la interacción entre Internet y el resto de la sociedad desde su fundación hace treinta años. Reúne desde entonces a los pioneros de la tecnología, a empresas que la desarrollan o aplican, y a individuos de todo el mundo empeñados en llevar la infraestructura y sus beneficios incluso en las condiciones más desafiantes.

Una de sus líneas de acción permanentes ha sido la propuesta de políticas e instrumentos normativos favorables al desarrollo de Internet, desde la política de telecomunicaciones hasta las leyes que pueden tener efectos sobre la libertad de expresión, siempre con una base técnica sólida. A través de sus capítulos en diversos países ISOC tiene la posibilidad de captar tendencias muy diversas.

Uno de los productos más útiles de ISOC en los últimos años es un conjunto de documentos que describen la forma de hacer redes que es propia de Internet ("The Internet Way of Networking"), la determinación del impacto que diversas medidas pueden tener sobre Internet, análogo a las manifestaciones de impacto ambiental o regulatorio, y una "caja de herramientas" para hacer estas evaluaciones[203].

La aplicación de esta "caja de herramientas", como la del marco de referencia 6F descrito en la sección anterior, resulta productiva pues orienta hacia las mejores decisiones legislativas y regulatorias, así como a las educativas y comerciales.

Las características esenciales de Internet que ISOC destaca son las siguientes:

1. Una infraestructura accesible con un protocolo común
2. Una arquitectura abierta de componentes básicos interoperables y reutilizables

[203] https://www.internetsociety.org/es/issues/internet-way-of-networking/internet-impact-assessment-toolkit/

3. Gestión descentralizada y un único sistema de enrutamiento distribuido
4. Identificadores globales comunes
5. Una red de uso general y neutralidad tecnológica

Cada iniciativa de una administración pública –desde cualquiera de los tres poderes y desde cualquier orden de gobierno– debe considerar si contribuye o bien va en detrimento de estos criterios. Requerir el uso de determinados dispositivos o componentes de plataformas para dar acceso a un recurso, ordenar por ley o en una sentencia judicial el bloqueo de nombres de dominio o direcciones IP para satisfacer demandas de protección de la propiedad intelectual o industrial, o prevenir o castigar ciertos delitos, puede tener consecuencias inesperadas y lesivas a alguno de estos principios.

## 6. Transformación digital

Nombres como "Transformación Digital" entran en el vocabulario técnico, comercial y político y se convierten fácilmente en banderas crecientemente polisémicas hasta quedar vacías de contenido en muchos contextos. Por otra parte, una vez difundidos, exigir su definición precisa es contraproducente ya que excluye alternativas que deberían ser atendidas.

Cuando hablamos de Transformación Digital a nivel de sociedad o país, debemos entender una transformación amplia y profunda en todos los sectores. No puede ser exclusivamente la del gobierno ni puede avanzar sin la del sector público. Más aún, la referencia al gobierno, sector público o administración pública no puede reducirse al Poder Ejecutivo y debe abarcar al Legislativo y al Judicial, así como a los órganos autónomos. En muchos casos son éstos y los órganos del nivel subnacional los que pueden proceder con mayor agilidad a las oportunidades y demandas de las TIC e Internet.

> "En los años siguientes, los avances tecnológicos y el rendimiento mejorado de la infraestructura de TIC traerá nuevas formas en que las comunicades puede crear, aprender, producir, innovar y colaborar. Esta nueva economía y la sociedad emergente –de la que hemos visto sólo el principio– es una economía inteligente, guiada por datos, y que aprende, y una sociedad inteligente, conectada en red, y que aprende [...]

> "Una economía inteligente es un cambio transformativo en la economía hacia una que explora y explota datos para una administración y toma de decisiones inteligente, y usa avances tecnológicos para crear procesos adaptativos, sistemas de aprendizaje, infraestructuras inteligentes, y una economía resiliente y sustentable. Una economía inteligente es una que promueve la innovación y el aprendizaje, gobierno abierto y transparente, servicios centrados en el cliente, industrias basadas en conocimiento, ciudades inteligentes, y un uso óptimo de los recursos naturales. Esta transformación surge de los recientes desarrollos de las TIC y sus subproductos como "big data", datos abiertos, analítica, sensores, e instrumentación, y su integración en economías completas. Es una transición hacia un nuevo paradigma tecno-económico, facilitado por las tecnologías digitales [...]"
> "Una sociedad inteligente y conectada en red conlleva una mejora transformativa de las capacidades de países y comunidades para dar forma a sus ambientes físico, económico, social e intelectual para sus propios fines, con el poder de la información compartida y las redes. Una sociedad inteligente también es una que promueve la comunicación, interacción, participación, colaboración, cocreación, capital social y cohesión social. Es una sociedad empoderada, una sociedad activa que aprende. Está habilitada por conectividad ubicua y movilidad, infraestructura digital centrada en las personas y orientada al desarrollo, alfabetización en datos y medios sociales ampliamente difundida, y nuevas herramientas para capturar datos y compartir información, entre otras".[204]

Esta descripción plantea un estado deseable que es posible alcanzar por etapas y en avances heterogéneos en la sociedad, y permite también acotar o detener aquellas acciones que pudieran poner en peligro esta visión de futuro. Su autor, Nagy Hanna, la ha aplicado a lo largo de su carrera en numerosos proyectos y países y de ahí ha extraído un marco de referencia que hemos aplicado, a nuestra vez, en proyectos de participantes en algunos procesos educativos, con buenos resultados.

---

[204] Hanna, N. K. (2016). *Mastering digital transformation. Mastering Digital Transformation (Innovation, Technology, and Education for Growth). Bingley, UK: Emerald Publishing.*

Para alcanzar esta visión, Hanna sugiere que la planeación tenga las siguientes características:

1. Desarrollar una visión compartida, movilizar recursos, y construir coaliciones para producir políticas y reformas institucionales.
2. Diseñar políticas y programas para superar barreras a la transformación; estas políticas se extenderían a factores complementarios, como política de competencia económica, gobierno abierto, política laboral, "redes de seguridad", y reformas educativas que deben acompañar a las políticas más específicas relacionadas con las TIC.
3. Aclarar los papeles de los actores, construir alianzas público-privadas, y facilitar la participación de todas las partes interesadas.
4. Enfocar los recursos escasos en explotar las TIC para las prioridades nacionales, y facilitar la producción de una secuencia y fases planeadas en colaboración, para producir inversiones complementarias.
5. Promover la inclusión digital, aplicaciones de impacto social, métodos de planeación "de abajo hacia arriba", y el escalamiento de las innovaciones exitosas.
6. Aprovechar el potencial de la industria de servicios de TIC en apoyo a la competitividad a lo largo y ancho de toda la economía
7. Reorientar la innovación nacional para que sirva a los requerimientos de las TIC como catalizadoras de la productividad.[205]
8. Enfrentar abiertamente las fallas, explotar los efectos de red, asegurar las inversiones, y acelerar el aprendizaje.

9. Monitorear las tendencias tecnológicas, anticipar sus implicaciones para el desarrollo y la competitividad – mientras más rápido y disruptivo el cambio, mayor es la necesidad de previsión y de capacidad adaptativa para integrar las TIC en la transformación nacional.[206]

---

[205] En opinión de este autor, esta reorientación debe ser parcial y no excluir a otros motores del sistema de ciencia, tecnología e innovación como la búsqueda del conocimiento y la creación de capacidades avanzadas generales

[206] Hanna, p. 50

No es factible dentro de la brevedad de este texto tratar la obra de Nagy Hanna a profundidad, por lo que bastará con lo hasta aquí descrito para estimular su estudio y aplicación.

## 7. Cuarta Revolución Industrial y Administración Pública

Si bien el término está sujeto a debate, la denominada Cuarta Revolución Industrial (CRI en lo sucesivo) se ha convertido en una tendencia reconocida por la integración de varios avances científicos y tecnológicos, como el análisis de datos masivos o "Big Data", el cómputo en la nube, las redes de telecomunicaciones, la Inteligencia Artificial, la fabricación aditiva o impresión 3D, la robótica, y los consecuentes cambios que esta combinación conlleva en la logística y en la producción industrial[207].

Entre los avances de las redes de telecomunicaciones que contribuyen a estos desarrollos se encuentran diversos estándares para redes que comunican dispositivos en la IoT, ya mencionados, y el conjunto de normas y tecnologías conocidos como 5G (abreviatura de "quinta generación") de las comunicaciones móviles. En forma similar a lo descrito en párrafos anteriores, el complejo 5G incluye, por un lado, el uso de telecomunicaciones inalámbricas y por otras arquitecturas, dispositivos, y operaciones de dispositivos conectados.

Las telecomunicaciones en las redes 5G exigen nuevos segmentos del espectro radioeléctrico, con variadas propiedades de anchura de banda y propagación que condicionan sus usos en distintas aplicaciones. El componente de dispositivos requiere capacidades de cómputo en casi todos ellos para administrar eficientemente las telecomunicaciones y responder a condiciones cambiantes. El cambio de paradigma ha sido gradual y se presenta desde las generaciones anteriores, pero se vuelve mucho más desafiante en 5G dado que se espera que esta red incluya desde las tradicionales comunicaciones en escalas de distancia urbanas características de la telefonía celular hasta, por un lado, redes de alcance global, y por el otro, redes locales entre dispositivos en ambientes como fábricas o transportes. Intensifica por ello los desafíos regulatorios.

Hablar de Inteligencia Artificial (IA) concita múltiples reacciones ya que esta denominación es sugestiva de la que entre especialistas se conoce como Inteligencia General Artificial (o

[207] Pisanty Baruch, Alejandro; Ernesto Velasco Sánchez. "Cuarta Revolución Industrial: gobierno y buena gobernanza", en: Revista Latinoamericana de Economía y Sociedad Digital, Issue 2, agosto 2021. DOI: 10.53857/ALFT6819

Inteligencia Artificial General), con capacidades comparables o superiores a las de la inteligencia natural de los seres humanos. En la práctica actual, en realidad, el término se refiere a avances muy importantes, disruptivos, en técnicas de análisis, síntesis, y pronóstico como "Aprendizaje de Máquina" (ML), "Aprendizaje Profundo" (DL), y "Redes Neuronales" (NN). Todas ellas representan avances extraordinarios de las ciencias de la computación, las matemáticas y la estadística, así como innovaciones tecnológicas que no sólo se basan en una extensión de la capacidad de las computadoras siguiendo la Ley de Moor, sino que incorporan nuevas arquitecturas y avances en la programación (software) que rompieron un "impasse" en la historia de la IA conocido como "invierno de la Inteligencia Artificial".

Algunos de estos avances estarían disponibles en cualesquiera condiciones razonables de trabajo de investigación y desarrollo, en cualquier país de desarrollo mediano o avanzado. Otros de ellos exigen inversiones masivas en infraestructura, en personal, y en adquisición de datos, y por ello se han concentrado en pocas grandes compañías de los países desarrollados.

Sin entrar en detalles sobre las características y diferencias de cada una de estas grandes categorías, podemos describirlas como sistemas computacionales con capacidades especializadas para realizar operaciones automáticas como análisis de imágenes, análisis de lenguaje natural, respuesta a estímulos (incluido el lenguaje), y extensiones de lo observado a nuevas observaciones. Los sistemas de Inteligencia Artificial en uso más significativos requieren un "entrenamiento" sobre grandes bases de datos. El acceso a estos datos es uno de los factores que inclinan la balanza hacia las grandes compañías para el desarrollo de la IA y plantea un desafío a los países de desarrollo intermedio.

El desarrollo explosivo de la Inteligencia Artificial ha llevado a la formulación de cuestionamientos sobre la validez y aplicabilidad de sus resultados, como la perpetuación de sesgos y prejuicios y el potencial de causar daños a personas o poblaciones enteras. Entre éstos se encuentran el riesgo de que personas sean encarceladas injustamente y otras graves afectaciones de derechos. Los sistemas de reconocimiento facial conectados a operaciones de vigilancia, inteligencia y acción policial pueden producir una discriminación con bases aparentemente objetivas pero que en realidad perpetúa prejuicios o incluso la discriminación preexistente. Mención aparte merecen las armas automatizadas con Inteligencia Artificial.

Estas preocupaciones han dado lugar al desarrollo de un nuevo campo de investigación, la Ética de la Inteligencia Artificial, del cual se están desprendiendo criterios y códigos para acotar el desarrollo de las aplicaciones a aquéllos que pueden ser aprobados bajo principios de derechos humanos. La implementación de estos códigos en la práctica del desarrollo de software o de su uso en el gobierno es un desafío pendiente de abordar. En particular para los gobiernos los criterios de derechos humanos se deben incorporar desde la adquisición de los sistemas, como condiciones de las licitaciones públicas y de la verificación periódica de su impacto. En sistemas críticos como los que pueden producir la pérdida de vidas o de la libertad, se debe incorporar siempre un paso en que las decisiones sean tomadas o verificadas por un ser humano.

Es sumamente importante también mirar más allá del destello y el deslumbramiento. De lo que se habla cuando se habla de Inteligencia Artificial es una extensión –brillante y novedosa sin duda– de los problemas que históricamente ha llevado la automatización y el uso de algoritmos en la toma de decisiones (entendiendo por "algoritmo" en pocas palabras una sucesión estructurada de operaciones y decisiones para lograr un objetivo determinado, lo cual en la práctica va desde las instrucciones con que enseñamos a los niños a cruzar las calles hasta sofisticados sistemas computacionales). En tanto productos de la mente humana y de la acción individual o colectiva en empresas o gobiernos, estos sistemas pueden ser analizados bajo una óptica de responsabilidades con resultados productivos. Allí donde algunos de estos sistemas tienen comportamientos que no pueden ser predichos con exactitud, debido a su complejidad intrínseca, el análisis desde el inicio del diseño de los sistemas debe dar cuenta de dicha posibilidad y acotar sus consecuencias. Las exigencias de explicabilidad a los sistemas de IA pueden resultar contraproducentes, además de cuestionar el concepto mismo de "explicación".

Volviendo a la Cuarta Revolución Industrial (CRI), notamos que innovaciones como la impresión tridimensional o fabricación aditiva permiten descentralizar y personalizar la producción física de objetos desde los muy pequeños como piezas de repuesto para máquinas hasta casas y edificios. La robótica, que está bien establecida en industrias como la automotriz y la metalmecánica, sale del piso de la fábrica a los hogares y oficinas, así como a las calles.

El reto que plantea la CRI a la Administración Pública es, por un lado, el de permitir y favorecer la innovación; por otro, absorberla en las propias operaciones, sea con desarrollos propios

o con adquisiciones y tercerización que deben ser ejemplares al ser el gobierno un comprador indicativo en los mercados; y en un tercer aspecto, contribuir a su gobernanza en la sociedad con la participación activa e informada de todos los actores relevantes. Los esquemas multisectoriales o "multistakeholder" que hemos descrito para la gobernanza de Internet proveen un sólido antecedente que debe ser abordado en forma creativa, abierta, y con humildad ante los actores relevantes en la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

Hanna, N. K. (2016). Mastering digital transformation. *Mastering Digital Transformation (Innovation, Technology, and Education for Growth). Bingley, UK: Emerald Publishing.*

Pisanty, A. (2016). The vexing problem of oversight and stewardship in Internet governance, . The Working Group on Internet Governance – 10th Anniversary Reflections, 189-207. https://www.apc.org/en/system/files/IG_10_Final.pdf

Pisanty, RMPE, https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n79-80/pisanty.pdf

Pisanty Baruch, Alejandro; Ernesto Velasco Sánchez. "Cuarta Revolución Industrial: gobierno y buena gobernanza", en: *Revista Latinoamericana de Economía y Sociedad Digital,* Issue 2, agosto 2021. DOI: 10.53857/ALFT6819

WGIG Report, https://www.wgig.org/docs/WGIGReport-Spanish.pdf

# LA INTEGRIDAD EN LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR. SU RELACIÓN CON LA BUENA GOBERNANZA Y EL COMBATE LA CORRUPCIÓN

*Eber Omar Betanzos Torres

## I. Introducción

El surgimiento de la buena gobernanza y de la escuela de la nueva gestión pública, así como la creciente preocupación por la corrupción contribuyó a reposicionar a la ética y a la integridad en el ámbito público. Los tratados internacionales en materia de combate a la corrupción, como la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ambas ratificadas por nuestro país, apuntan la necesidad de retomar a la ética y a la integridad en el sector público para prevenir la comisión de actos de corrupción.

Asegurar la corrección de los actos de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones en orden al interés general, el bien común y el servicio a la sociedad es indispensable para prevenir actos de corrupción, garantizar una adecuada gestión pública, evitar la pérdida de la confianza ciudadana en las instituciones públicas y preservar el sistema democrático y el Estado de Derecho. Por ello, es indispensable establecer un sistema de integridad en el sector público que defina, apoye, controle y aplique la integridad pública, el cual debe formar parte del marco general de gestión y gobernanza del Estado.

Este sistema, como mínimo, debe incluir normas de conducta para los funcionarios públicos, incluidas en un Código de Ética y/o de Conducta, en los que se reconozca la prioridad del interés general, la adhesión a los valores del servicio público, promueva una cultura de transparencia y la rendición de cuentas que facilite y recompense el aprendizaje organizativo y promueva una buena gobernanza, que establezcan las expectativas éticas y sirvan de base para las investigaciones y las consecuentes sanciones. Además, es necesario establecer procedimientos claros y proporcionales para prevenir riesgos de integridad, infracciones, gestionar posibles conflictos de interés y ofrecer a los funcionarios públicos información, formación, orientación y asesoramiento para que respeten y apliquen las normas de integridad y puedan resolver los dilemas éticos que se les presenten en el ejercicio de sus funciones.

---

* Actualmente es Titular de la Unidad Técnica de la Auditoría Superior de la Federación.

Las entidades encargadas de la rendición de cuentas, como las Entidades de Fiscalización Superior, deben contar con sistemas y políticas de integridad sólidas, que les permitan actuar como instituciones modelo en materia de ética e integridad, y mantener su reputación y la confianza de todas las partes interesadas en su labor. En este trabajo, analizaremos el concepto de ética e integridad pública, su relación con el combate a la corrupción, la buena gobernanza y la rendición de cuentas y la situación de la integridad en las Entidades de Fiscalización Superior.

## II. La importancia de la integridad en las instituciones públicas, su relación con la gobernanza y el combate a la corrupción

A finales del siglo pasado, gracias al surgimiento del concepto de la buena gobernanza, de la escuela de la nueva gestión pública y a la creciente preocupación a nivel internacional por la corrupción se renovó el interés por la ética y la integridad en el ámbito público. Muestra de ello es la adopción, el 29 de marzo de 1996, de la Convención Interamericana contra la Corrupción, cuyos propósitos son promover y fortalecer el desarrollo de mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, y promover la cooperación entre los Estados para asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción.

Entre las medidas para prevenir la corrupción contempladas en dicha Convención, se considera la adopción de normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas, asegurar la preservación y el uso correcto de los recursos públicos y evitar los conflictos de interés. Además, dichas normas deben estar acompañadas de mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento e instrucciones al personal de las entidades públicas que aseguren la adecuada comprensión tanto de sus responsabilidades como de las normas éticas que rigen sus actividades.

Un año después, la Unión Europea (UE) gestó el Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados Miembros de la Unión Europea y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) aprobó el Convenio sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales e internacionales.

Por su parte, en 2003, la Organización de las Naciones Unidas adoptó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Este tratado, en sus artículos 7 y 8, reconoce que la integridad pública es esencial para promover el bien general y garantizar la legitimidad de las organizaciones públicas, por lo cual es la antítesis de la corrupción. Por ello, apunta la Convención de Naciones Unidas, es indispensable fortalecer la integridad en servicio público, lo cual va más allá de adoptar Códigos de Ética y esperar a que los servidores públicos se apeguen a sus estándares; es necesario establecer una cultura ética y un sistema de integridad institucional para evitar riesgos y obstáculos que impidan a los servidores públicos actuar y conducirse éticamente en el desempeño de sus funciones.

**A. La ética, la integridad y su papel en el sector público**

Como podemos observar en este breve recuento de los principales tratados en materia de combate a la corrupción, el rol de la ética y la integridad en la prevención de este fenómeno es trascendental, por lo que ahora debemos establecer qué entendemos por ética e integridad. Iniciemos con la ética.

La ética es una parte de la filosofía que se encarga de estudiar, con base en la razón teórica, la corrección de los actos humanos en orden al bien trascendente para buscar realizarlo libremente a través del ejercicio de la razón práctica orientada por la dignidad humana[208]. Al estar la ética orientada por la dignidad humana, es definida por el llamado infinito a la realización de la naturaleza del ser humano y que lo hace igual a sus semejantes, como condición necesaria de su ser racional y libre, así como fundamento del valor ético[209].

Es importante no perder de vista que la ética implica un saber de carácter normativo, pues establece criterios de conducta trascendentes derivados de la natural dignidad humana, misma que también dirige en la voluntad el principio natural de rectitud moral que lleva a la inclinación natural al bien[210].

La consideración científica de la ética consta de tres grandes dimensiones: los bienes, las virtudes y la ley. Los bienes son aquellos que son queridos porque perfeccionan la existencia del ser humano. En tanto, las virtudes son las cualidades que permiten al

---

[208] Betanzos Torres, Eber Omar, Introducción a la Ética, Porrúa, Centro de Investigación e Informática Jurídica, Escuela Libre de Derecho, México, 2012, p. 1.

[209] Ibídem, p. 3.

[210] Ibídem, p. 5.

ser humano llevar una conducta ordenada a su perfeccionamiento, además de fortalecer la capacidad humana de posesión del bien –por ejemplo, las virtudes morales que fortalecen la voluntad y la capacidad de amar–; en ese sentido, las virtudes forman parte del bien. Las virtudes son disposiciones o hábitos de obrar que se hacen posibles por haber previamente en ellos una potencia o capacidad de ser[211]. Por su parte, la Ley, en sentido general, es una ordenación hacia un deber natural, moral o jurídico que, aplicado al hombre, le instruye sobre lo que de suyo es bueno o malo; no obstante, la conducta queda al arbitrio de la libertad personal[212].

En cuanto al objeto material y formal de la ética, su objeto material está constituido por los actos humanos, libres y deliberados, debido a que determinan el carácter de la persona, su modo de ser adquirido por los hábitos, y, por lo tanto, determinante en su vida. Su objeto formal consiste propiamente en la bondad o maldad de esos actos[213]. Por ello, la ética es una disciplina con un objeto de estudio y una finalidad prácticos, porque se orienta a la conducta humana, a lo operable, a lo que la persona realiza y proyecta[214].

Ahora, debemos enfocarnos a la diferencia entre la ética y la moral. La moral es un conjunto de normas que se transmiten de generación en generación, evolucionan a lo largo del tiempo y poseen fuertes diferencias respecto a las normas de otra sociedad y de otra época histórica. Estas normas se utilizan para orientar la conducta de los integrantes de esa sociedad. La ética es un conjunto de normas, principios y razones que un sujeto ha realizado y establecido como una línea directriz de su propia conducta[215].

Así, la moral tiene una base social, es decir, un conjunto de normas establecidas en el seno de la sociedad. En cambio, la ética surge como tal en la interioridad de una persona, como resultado de su propia reflexión y elección. La moral es un conjunto de normas que actúan en la conducta desde el exterior, por el contrario, la ética influye en la conducta de una persona desde su misma conciencia y voluntad. En las normas morales impera el aspecto prescriptivo, la presión externa.

---

[211] Ibídem, p. 15-16.

[212] Ídem.

[213] Ibídem, p. 20.

[214] Ibídem, p. 19.

[215] Ídem.

En las normas éticas destaca la presión del valor apreciado internamente, ya que el fundamento de la norma ética es el valor, no impuesto socialmente, sino descubierto internamente[216].

Por su parte, la integridad es un término que se utiliza en distintos contextos, deriva del latín *integrĭtas* que significa intacto, puro[217]. En una perspectiva filosófica, la integridad va de la mano de dos nociones, la primera, que la integridad es una relación formal que uno tiene consigo mismo, o entre partes o aspectos de uno mismo. La segunda, es actuar moralmente, aplicar de manera congruente los principios éticos, que las acciones de una persona se apegan a valores y principios[218]. Así, la integridad hace referencia a la forma en que los individuos se comprometen con las cosas con las que se identifican; que respaldan sus propias acciones al momento de actuar o "defender algo", y como propósito moral, es un compromiso o una clara intención de vivir acorde con principios y valores y permite que los demás estén en desacuerdo o en acuerdo con sus puntos de vista, al tiempo que la reconocen como una persona íntegra[219]. Como vemos la integridad es un concepto amplio y positivo, que implica un actuar, que se relaciona con la cultura y es estudiada por la ética. Ahora analicemos la utilización de ambos conceptos en el ámbito del sector público. Para Rodríguez Arana, la ética pública estudia la corrección de los actos humanos, libres, realizados por los funcionarios públicos, en el desempeño de su función pública, en orden al interés general, el bien común y el servicio a la sociedad[220] y establece los principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta de las personas que desempeñan una función pública, buscando que los valores se materialicen en cada acto que realiza un servidor público[221].

---

[216] Ibídem, p. 20-21.

[217] Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, 23ª ed., [versión 23.5 en línea], https://dle.rae.es.

[218] Cox, Damian; La Caze, Marguertie; Levine, Michael, "Integrity", The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Spring 2017 Edition), Edward N. Zalta (ed.), https://plato.stanford.edu/archives/spr2017/entries/integrity

[219] Cox, Damian; La Caze, Marguertie; Levine, Michael, "Integrity", The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Spring 2017 Edition), Edward N. Zalta (ed.), https://plato.stanford.edu/archives/spr2017/entries/integrity

[220] Rodríguez-Arana Muñoz, J. "La ética pública constitucional y la buena administración", Revista de Administración Pública, vol. LII, no. 3, 2017, p. 76.

[221] Cfr. Bautista, Óscar Diego, Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2009, p. 14-16.

En tanto, la integridad pública se refiere al uso de poderes y recursos confiados al sector público de forma efectiva, honesta y para fines públicos, es la congruencia entre las creencias, las decisiones y las acciones y el apego constante a los principios del servicio público. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) la define como la "alineación consistente y la adhesión a los valores, principios y normas éticas compartidas para mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados en el sector público"[222]. Por su parte, la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) define a la integridad como la cualidad o el estado de tener principios morales sólidos, la rectitud, la honestidad y la sinceridad, el deseo de hacer lo correcto, de profesar y vivir conforme a un conjunto de valores y expectativas en el sector público[223].

A nivel institucional, la integridad se considera en cinco contextos: como la responsabilidad de integridad de una entidad pública; como una precondición de la autoridad gubernamental y la confianza pública; como una responsabilidad moral y no solamente como una provisión establecida en una ley o reglamento, como una medida que no solamente es represiva, sino también preventiva, que está incluida dentro de una política institucional, y como un compromiso continuo que deben cumplir las instituciones y los servidores públicos[224].

Es necesario tener en cuenta que la ciudadanía tiene una mayor expectativa respecto del comportamiento de los servidores públicos, espera que sean comprometidos, eficaces, eficientes, honestos, imparciales, íntegros, leales, objetivos, en otras palabras: los funcionarios públicos deben ser la personificación de los valores y principios relacionados con la idea de "servicio"; es decir, la colectividad espera que sus servidores tengan una conducta imparcial, objetiva e íntegra en la gestión de los asuntos públicos[225].

En la función pública, la ética y la integridad son primordiales porque la ausencia de valores genera un aumento de vicios y

---

[222] Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre integridad pública, Francia, 2017, p. 7, https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf

[223] INTOSAI, GUID 5260, Administración de los bienes públicos, 1.6 Integridad, p. 18, https://www.issai.org/pronouncements/guid-5260-governance-of-public-assets/

[224] Ídem.

[225] Óp. Cit, Bautista, Óscar Diego, nota 14, p 14.

antivalores, como la corrupción y da por resultado la pérdida de confianza ciudadana en las instituciones e, incluso, pone en peligro la estabilidad del sistema democrático y mina el estado de derecho[226]. Los principios éticos y los valores en la administración pública no son restricciones o limitantes para su eficaz actividad, son garantías para una mejor gestión pública[227], para obtener mejores resultados en el servicio público, puesto que cuando el funcionario público posee valores éticos es más prudente, mantiene el dominio sobre sí mismo y cumple con las obligaciones que le impone su cargo; en consecuencia, la aplicación adecuada de los valores conlleva el buen gobierno.

### B. Los sistemas de integridad en el sector público y su relación con la buena gobernanza y la lucha anticorrupción

En ese sentido, resulta indispensable establecer un sistema de integridad en el sector público con un enfoque estratégico, que defina, apoye, controle y aplique la integridad pública, el cual debe formar parte del marco general de gestión y gobernanza del sector público[228].

Dicho sistema debe incluir normas de conducta para los funcionarios públicos, incluidas en un Código de Ética y/o en un Código de Conducta, en los que se reconozca la prioridad del interés general, la adhesión a los valores del servicio público, promueva una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas que facilite y recompense el aprendizaje organizativo y promueva la buena gobernanza, que clarifiquen las expectativas éticas y sirvan de base para investigaciones y posibles sanciones disciplinarias, administrativas, civiles o penales, según corresponda. Asimismo, es necesario establecer procedimientos claros y proporcionales para prevenir riesgos e infracciones y gestionar posibles conflictos de interés y ofrecer a los funcionarios públicos la información, formación, orientación y asesoramiento necesario para que apliquen las normas de integridad y puedan resolver dilemas éticos[229].

Estas acciones deben acompañarse de campañas para promover una cultura de integridad y comunicar los valores del

---

[226] Ídem.

[227] Óp. Cit, Rodríguez Arana, nota 13, p. 76.

[228] Óp. Cit, OCDE, nota 15, p. 8.

[229] Ídem.

sector público, tanto a nivel interno como externo, y solicitar a la ciudadanía y al sector privado que respeten dichos valores en sus interacciones con los funcionarios públicos y la promoción de una cultura de integridad[230]. Un fomento serio y comprometido de la integridad en los asuntos públicos debe involucrar a todos los actores sociales, ya que, para ser fructífero, no puede limitarse a ser una iniciativa unilateral del gobierno, más bien debe ser un compromiso conjunto de las autoridades, del sector privado y de la sociedad.

Por otra parte, la integridad tiene una relación estrecha con la buena gobernanza,[231] ya que ésta implica que el poder o la autoridad se ejercen con el fin de administrar los recursos y asuntos de un país de una manera justa, equitativa, transparente, ética e imparcial, para alcanzar objetivos socialmente aceptados, conforme a los principios de responsabilidad, coherencia, orientación hacia el consenso, eficiencia, equidad, inclusión, participación, receptividad y apertura, por esto se le asocia con el Estado de Derecho, la transparencia, la rendición de cuentas, la integridad, la colaboración y confianza entre el Estado y la ciudadanía y la ausencia –idealmente– de corrupción y delitos.

Otro rasgo de la buena gobernanza es su vinculación con los objetivos políticos, económicos y sociales indispensables para lograr el desarrollo y prosperidad de un país, como apunta la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Para esta instancia de la ONU se debe evaluar si las instituciones de un país garantizan el derecho a la salud, a la vivienda adecuada, a una alimentación suficiente, a la educación de calidad, el acceso a la justicia y a la seguridad personal para todos sus habitantes para determinar si existe o no una buena gobernanza[232].

Por estas razones se considera que la buena gobernanza es un elemento indispensable para lograr el desarrollo sostenible y aumentar los niveles de bienestar de la población. De hecho, esta noción forma parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS). En específico, el ODS 16 "promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas" señala que las instituciones débiles son

---

[230] Ídem.

[231] Ídem.

[232] Cfr. Organización de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *About Good Governance*, https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/AboutGoodGovernance.aspx

una amenaza para el desarrollo sostenible, por lo que entre sus metas se encuentran la promoción del Estado de Derecho, reducir considerablemente la corrupción y el soborno, crear en todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas y garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que responsan a las necesidades[233].

Como lo mencionamos en las líneas anteriores, la buena gobernanza va de la mano del combate a la corrupción, ya que implica que un sistema político es participativo, coherente con el Estado de Derecho, transparente, rinde cuentas, tiene capacidad de respuesta, se orienta al consenso, es equitativo, eficaz y eficiente.

La falta de principios y de estructuras de buena gobernanza incrementan los riesgos de fallas en la prestación de servicios públicos y la satisfacción de las necesidades de la población, lo que propicia que las personas busquen resolver esta debilidad por otros medios, recurriendo, por ejemplo, al soborno y a otros actos de corrupción, generando un círculo vicioso que lleva a la desatención a los principios del Estado de Derecho, la transparencia y la rendición de cuentas, socavando la confianza ciudadana y, por consiguiente, a la democracia y limitando, a su vez, el desarrollo sostenible.

## III. La rendición de cuentas y las Entidades de Fiscalización Superior

Un elemento común entre la buena gobernanza y el combate a la corrupción es la rendición de cuentas. Ésta última ayuda a generar confianza ya que, en general, puede definirse como una relación entre un agente y un foro en la que el agente tiene la obligación de explicar y justificar su conducta ante el foro, el cual puede plantearle preguntas y emitir juicios al respecto y, en caso de que la conducta del agente sea contraria a las normas, podría enfrentarse a diversas consecuencias por sus actos[234].

---

[233] Cfr. Organización de las Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/

[234] Bovens, M. "Analyzing and assessing public accountability: A conceptual framework", European Governance Papers (EUROGV) , No. C-06-01, citado por Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Manual de la OCDE sobre Integridad Pública, OECD Publishing, París, 2020, p. 218, https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es.

Teniendo en cuenta que dicha relación implica una responsabilidad de las personas, agencias y organizaciones en la ejecución de sus actividades, la INTOSAI propone dos conceptos de rendición de cuentas. El primero, como un proceso mediante el cual los organismos de servicios públicos y las personas involucradas rinden cuentas por sus decisiones y acciones, incluyendo la administración de fondos públicos, su desempeño y el cumplimiento de las leyes y reglamentos aplicables al manejo de dichos fondos y el logro de objetivos. El segundo, como la responsabilidad impuesta a una persona o entidad pública para mostrar que administra o controla los fondos que se le han asignado de acuerdo con los términos en los que se le entregaron[235].

De ahí que la rendición de cuentas conlleve una obligación de informar, justificar la acción gubernamental e imponer las consecuentes sanciones a los funcionarios y representantes que violenten la institucionalidad, y, en consecuencia, funcione como un mecanismo de pesos y contrapesos entre los poderes del Estado, y entre éstos y la ciudanía. En este sentido, presupone la existencia de agencias estatales que tienen el derecho y el poder legal para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta las sanciones legales en relación con actuaciones y omisiones de agentes o agencias estatales, que pueden, incluso, calificarse como delitos[236]. Por ello, un modelo de rendición de cuentas comprende dos dimensiones, la primera de responsabilidad, es decir, la obligación de proporcionar información, aclaración, explicación y justificación, y la segunda, la aplicación, que es la acción formal contra la conducta ilegal, incorrecta, ineficiente o ineficaz de la institución o el funcionario responsable[237].

---

[235] INTOSAI, GUID 5260, Administración de los bienes públicos, Términos básico, Rendición de Cuentas, p. 10-11, https://www.issai.org/pronouncements/guid-5260-governance-of-public-assets/

[236] OLACEFS, Comisión Técnica de Buena Gobernanza, Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Rendición de Cuentas, Un terreno común para el fortalecimiento del control externo en América Latina, OLACEFS, Auditoría General de la Nación de la República Argentina., GIZ-Cooperación Alemana, 2015, p. 16, https://olacefs.com/ctpbg/wp-content/uploads/sites/4/2021/10/LAS-ENTIDADES-FISCALIZADORAS-SUPERIORES-Y-LA-RENDICION-DE-CUENTAS.-GENERANDO-UN-TERRENO-COMUN-PARA-EL-FORTALECIMIENTO-DEL-CONTROL-EXTERNO-EN-AMERICA-LATINA.pdf

[237] Cfr. Óp. cit., OCDE, Manual de la OCDE sobre Integridad Pública, p. 18, nota 27 e INTOSAI, GUID 5260-Administración de los bienes públicos, Términos básicos, 1.1 Rendición de Cuentas, p. 10-11, https://www.issai.org/pronouncements/guid-5260-governance-of-public-assets/

Ambas dimensiones requieren una configuración institucional adecuada en dos niveles, el primero de mecanismos internos, dentro de la cadena de mando burocrática, y el segundo, de mecanismos externos de supervisión y control. Los mecanismos de control interno pueden eliminar la mayoría de las irregularidades y proporcionar información que los órganos de supervisión externa pueden aprovechar. Pero existe el riesgo que los mecanismos de control interno carezcan de independencia y objetividad en la investigación de las infracciones y, por lo tanto, adicionalmente se requieren mecanismos de supervisión externo para garantizar un plan de supervisión integral para todos los organismos públicos.

Existen tres formas de rendición de cuentas[238]:

**Diagonal.** Cuando los ciudadanos acuden a instituciones gubernamentales a instituciones gubernamentales para obtener un mejor control de las acciones del Estado, y consecuentemente involucrarse en la creación de políticas, presupuestos, control de gastos y otras actividades.

**Horizontal:** Sujeta a los funcionarios públicos a limitaciones y supervisión por parte de otras agencias gubernamentales, como las Entidades de Fiscalización Superior (EFS), los tribunales administrativos, las agencias reguladoras o los *Ombudsperson* o defensores del pueblo, quienes investigan y eventualmente sancionan a un funcionario por su conducta indebida.

**Vertical:** Responsabiliza a un funcionario público ante el electorado o la ciudadanía mediante elecciones, la prensa, la sociedad civil y otros canales similares.

Las EFS forman parte de los mecanismos de rendición de cuentas horizontales, ya que son órganos de control externo cuya labor es velar por la legalidad y regularidad de las operaciones financieras y administrativas del sector público considerando su rentabilidad, utilidad, economicidad, eficacia y eficiencia. Este control abarca toda la actividad de la administración, incluyendo su organización y sus sistemas administrativos y de control interno, y se realiza a través de las auditorías públicas[239].

---

[238] INTOSAI, GUID 5260-Administración de los bienes públicos, 2019, términos básicos, 1.1 Rendición de Cuentas, p. 10-11, https://www.issai.org/pronouncements/guid-5260-governance-of-public-assets/

[239] INTOSAI-P-1, Declaración de Lima, artículo 4, https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-1-the-lima-declaration/

Para cumplir sus funciones eficazmente, las EFS deben ser independientes, funcional y organizativamente, de las instituciones a las que controlan y estar protegidas contra influencias o presiones externas, por lo cual la INTOSAI en la Declaración de Lima, recomienda que tanto la existencia como la independencia de las EFS se regulen a nivel constitucional, dejando el desarrollo de aspectos más concretos a la legislación[240]. No sólo debe garantizarse la independencia de la institución, sino también debe considerarse la independencia de su personal, especialmente de sus titulares, y poner a su disposición los recursos financieros necesarios para cumplir sus funciones[241].

A su vez, su mandato constitucional y legal debe definir sus responsabilidades generales en el campo de las auditorías del sector público y otros estudios o trabajos que realicen respecto de asuntos de relevancia para las responsabilidades de la administración y los encargados de la gestión y uso apropiado de los fondos y bienes públicos[242].

Existen tres modelos de EFS, cuyas características se exponen en la siguiente tabla[243]:

---

[240] INTOSAI-P 1, La Declaración de Lima, artículo 5, https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-1-the-lima-declaration/

[241] INTOSAI-P 1, La Declaración de Lima, artículos 6 y 7, https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-1-the-lima-declaration/

[242] Véase, ISSAI-100-Principios fundamentales de auditoría del sector público, https://www.issai.org/pronouncements/issai-100-fundamental-principles-of-public-sector-auditing/

[243] Elaboración propia, con datos de: INTOSAI, "How to increase the use an impact of audit reports. A guide for Supreme Audit Institutions", Annex 1: Key features of the different SAI models, INTOSAI Capacity Building Committee, 2010, https://iniciativatpa.org/wp-content/uploads/2014/06/Annex-1-How-to-increase-the-use-and-impact-of-audit-reports.pdf, OCDE, "Buenas prácticas para el Apoyo a Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)", pp. 16-18, https://www.oecd.org/dac/effectiveness/Buenas_Pr%C3%A1cticas_para_el_Apoyo_a_Entidades_Fiscalizadoras_Superiores-%20for%20web.pdf y World Bank, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), "Guía Virtual de Auditoría Participativa", Módulo 1, Cómo comprenderse mejor entre sí, Una aproximación a las EFS, World Bank, ACIJ, OLACEFS, https://e-participatoryaudit.org/esp/module-01/audit101-4.php

| | Modelo | | |
|---|---|---|---|
| **Características** | **Westminster/Anglosajón** | **Junta/Colegiado** | **Judicial/Napoleónico** |
| **Titular** | Auditor Superior o Contralor General | Presidente | Presidente o Primer Magistrado del Tribunal o Corte de Cuentas |
| **Estructura organizativa** | Su estructura es monocrática, ya que todos los derechos, facultades y responsabilidades corresponden al Auditor Superior o Contralor General. | Su estructura es colegiada, cuenta con miembros independientes, con libertad para elegir las metodologías de trabajo y los enfoques de auditoría. Las decisiones de la EFS se toman de de manera colegiada. | Su estructura es colegiada, sus miembros son jueces, independientes y con la facultad de imponer sanciones. |
| **Rendición de cuentas** | Rinde cuentas al Poder Legislativo y es auxiliar de éste, ya que el Poder Legislativo es quien autoriza el gasto público, el cual es ejercido por las entidades públicas, quienes producen cuentas anuales. Estas cuentas son revisadas por las EFS y éstas informan al Poder Legislativo sobre los resultados de sus auditorías. No pueden imponer recomendaciones o sanciones de manera directa al Poder Ejecutivo. | Al igual que el modelo Westminster, rinde cuentas al Poder Legislativo y es auxiliar de éste para la revisión de las cuentas públicas anuales de las entidades públicas. Tampoco pueden imponer recomendaciones o sanciones de manera directa al Poder Ejecutivo. | Como tribunal dotado de poderes judiciales en materia administrativa, puede imponer sanciones y recomendaciones a las entidades auditadas y sus funcionarios. |
| **Relación con el Poder Legislativo** | Tiene un vínculo estrecho con una comisión legislativa o parlamentaria competente, que obliga a las entidades públicas a rendir cuentas con base en los informes de las EFS. | También tiene un vínculo estrecho con la comisión legislativa o parlamentaria competente, que obliga a las entidades públicas a rendir cuentas con base en los informes de la EFS. | Su relación con el Poder Legislativo es limitada, ya que forma parte del Poder Judicial, lo que garantiza su independencia respecto del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Tipo de auditorías que realizan** | Auditorías financieras, de cumplimiento y desempeño. | Auditorías financieras, de cumplimiento y desempeño. | Auditorías de cumplimiento, con imposición de sanciones; auditorías financieras y auditorías de desempeño (sin facultades de ejecución). |
| **Informes** | Presenta sus informes periódicamente al pleno del Poder Legislativo o a una Comisión legislativa o parlamentaria. | Presenta sus informes periódicamente al Poder Legislativo a un comité o comisión. | Presenta informes al Poder Legislativo o al Poder Ejecutivo sobre el ejercicio del presupuesto público. |
| **Ejemplos** | Estados Unidos de América, Reino Unido de la Gran Bretaña, Irlanda, Dinamarca, Canadá, Chile, Colombia, México, Perú. | Suecia, Alemania, Países Bajos, Japón, Corea del Sur, Indonesia, Argentina, Nicaragua | Francia, Italia, España, Portugal, Rumania, Moldavia, Brasil, El Salvador, Turquía |

Como ya mencioné, la principal labor de una EFS es realizar auditorías gubernamentales. Estas auditorías [244] pueden describirse como un proceso sistemático en el que, de manera objetiva, se obtiene y se evalúa la evidencia para determinar si la información o las condiciones reales están de acuerdo con los criterios establecidos. Son relevantes porque proporcionan a los órganos legislativos y de supervisión, a los encargados de la gobernanza y al público general, información y evaluaciones independientes y objetivas concernientes a la administración y el desempeño de las políticas, programas u operaciones gubernamentales [245].

En la ISSAI-100 "Principios fundamentales de Auditoría del Sector Público" [246], se establecen los principios básicos de las auditorías públicas, los cuales se dividen en principios generales y principios relacionados con el proceso de auditoría. Los principios generales son ocho: ética e independencia; juicio profesional, diligencia debida y escepticismo; control de calidad; gestión y habilidades del equipo de auditoría; riesgos de auditoría; materialidad; documentación y comunicación.

En tanto, los principios relacionados con el proceso de auditoría se dividen en cada una de las etapas de auditoría. La primera etapa es planeación y sus principios son establecer los términos de la auditoría, comprensión, conducir una evaluación de riesgos o análisis del problema, identificar los riesgos de fraudes y desarrollar un plan de auditoría. Los principios en la etapa de realización de la auditoría son dos: realizar los procedimientos para obtener evidencia y evaluar la evidencia y obtener conclusiones. En la etapa de elaboración de informes y seguimiento, los principios son preparar un informe con base en las conclusiones y dar seguimiento a los asuntos reportados como relevantes.

---

[244] Para garantizar la credibilidad, la calidad y el profesionalismo de la fiscalización en el sector público, la INTOSAI ha adoptado una serie de declaraciones formales y autoritativas, basadas en la experiencia profesional de cada una de las EFS que la integran, que forman el Marco de Pronunciamientos Profesionales de la INTOSAI (IFFP). Este marco se integra por los principios de la INTOSAI (INTOSAI-P), las normas internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) y los lineamientos de la INTOSAI (GUID). Véase: INTOSAI, About the INTOSAI Framework of Professional Pronouncements-IFPP, https://www.issai.org/about/

[245] INTOSAI, ISSAI-100, Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público, https://www.issai.org/pronouncements/issai-100-fundamental-principles-of-public-sector-auditing/

[246] INTOSAI, ISSAI-100, Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público, https://www.issai.org/pronouncements/issai-100-fundamental-principles-of-public-sector-auditing/

Es importante no perder de vista que las EFS no son propiamente agencias anticorrupción. La fiscalización superior tiene una gran relevancia en el combate a la corrupción ya que, durante el desarrollo de una auditoría es posible detectar casos de mala gestión, ineficacia en operaciones y decisiones gubernamentales y debilidades en los sistemas de control interno; todas estas situaciones pueden facilitar o, incluso, configurar actos de corrupción. Adicionalmente, el trabajo cotidiano de las EFS también puede ayudar a prevenir actos de corrupción, al disuadir a las personas servidoras públicas de incurrir en faltas y, a través de sus recomendaciones, mejorar la gestión pública.

La INTOSAI, durante la INCOSAI XVI, en 1998, acordó que, debido a la gravedad de las consecuencias de la corrupción, era necesario que las EFS adoptaran una serie de medidas para fortalecer sus contribuciones al combate a dicho flagelo, asumiendo un rol más activo en la evaluación de la eficacia de los controles financieros e internos, enfocar su estrategia de auditorías a las áreas y operaciones como mayores riesgos de corrupción, establecer canales para recibir y procesar denuncias o información proporcionada por la ciudadanía cuando perciban irregularidades y proveer de informes de auditoría comprensibles y de fácil uso para la ciudadanía.

En ese sentido, la INTOSAI recomienda que las EFS auditen la implementación de las políticas anticorrupción y colaboren en su desarrollo y mejora. En ese sentido, la GUID 5270 "Directriz para la Auditoría de Prevención de la Corrupción"[247] apunta la necesidad de que las EFS incluyan temas de corrupción y detección de irregularidades en su trabajo de auditoría, contribuyan a aumentar la conciencia pública acerca de la corrupción y otros actos contrarios a la integridad mediante la divulgación de sus hallazgos de auditoría, mejorar los métodos y herramientas de combate a la corrupción y otros delitos económicos, proporcionar un medio para denunciar actos de corrupción y cooperar con otras instituciones en el combate a la corrupción[248]. Adicionalmente, las auditorías gubernamentales contribuyen a la buena gobernanza ya que[249]:

---

[247] INTOSAI, GUID-5270 "Directriz para la Auditoría de Prevención de la Corrupción", 2019,https://www.issai.org/pronouncements/guid-5270-guideline-for-the-audit-of-corruption-prevention/

[248] Ídem, GUID-5270 "Directriz para la Auditoría de Prevención de la Corrupción", p.17.

[249] INTOSAI, ISSAI-100, Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público, punto 20, https://www.issai.org/pronouncements/issai-100-fundamental-principles-of-public-sector-auditing/

- Proporcionan información independiente, objetiva y confiable, así como conclusiones u opiniones basadas en evidencia suficiente y apropiada de las entidades públicas.
- Mejoran la rendición de cuentas y la transparencia, promoviendo la mejora continua y la confianza sostenida en el uso apropiado de los fondos y bienes públicos y en el desempeño de la administración pública.
- Fortalecen la eficacia tanto de aquellos que, dentro del marco constitucional, ejercen labores de supervisión general y funciones correctivas sobre el gobierno, como de los responsables de la administración de actividades financiadas con fondos públicos.
- Crean incentivos para el cambio, proporcionando conocimientos, análisis completos y recomendaciones de mejora bien fundamentadas.

En consecuencia, una auditoría bien planeada y ejecutada ayudar a las instituciones públicas a actuar en concordancia a los principios de transparencia, rendición de cuentas e integridad, a mejorar su gestión y desempeño, al identificar áreas de oportunidad para el fortalecimiento de su marco normativo, financiero e institucionalidad, reducir la arbitrariedad en la aplicación de las normas o promover la simplificación administrativa, y, con ello, mantener o recuperar la confianza de la ciudadanía[250].

En consonancia con la GUID 5270, la OCDE ha recalcado que para facilitar el aprendizaje organizativo y demostrar la rendición de cuentas de las organizaciones del sector público, se requieren respuestas adecuadas a las sanciones, decisiones o recomendaciones que ofrecen las EFS[251]. Las disposiciones de buena gobernanza aumentan las expectativas de aplicar las recomendaciones y el asesoramiento de los órganos de supervisión, por lo cual es necesario que las entidades públicas asignen responsabilidades claras, que conecten el sistema de seguimiento y monitorio al ciclo de gestión y control y comuniquen periódicamente el estado de implementación a los órganos internos y externos pertinentes[252].

---

[250] Chêne, Marie, *The role of Supreme Audit Institution in fighting corruption,* U4 Helpdesk Answer 2018:9, *U4 Anti-Corruption Resource Centre,* Transparency International, CHR. Michelsen Institute, 2018, p. 3.

[251] Óp. Cit., Cfr. OCDE, Manual de la OCDE sobre Integridad Pública, p. 221.

[252] Ídem.

Los insumos que brindan los órganos de supervisión son útiles más allá de la mejora de la legalidad, la probidad, la eficacia y la eficiencia de las organizaciones públicas. Estos aportes pueden contribuir a mejorar las políticas gubernamentales y su impacto en la calidad de vida de la ciudadanía. Por ejemplo, la OCDE señala que la labor de las EFS en materia de auditorías de desempeño relacionadas con las políticas gubernamentales tiene gran potencial para apoyar la formulación, implementación y evaluación del sistema de integridad. Su análisis externo y objetivo contribuye a las reformas basadas en evidencia y a las políticas públicas, y su visión transversal les permite evaluar exhaustivamente la eficacia y eficiencia de los programas gubernamentales. En este escenario, las auditorías sobre integridad realizadas por las EFS son especialmente relevantes. En éstas puede revisarse, por ejemplo, la gestión de la integridad en una entidad específica, la eficacia de los controles internos o la implementación de los reglamentos pertinentes, la gestión de los conflictos de intereses, la protección de denunciantes o analizar la efectividad y eficacia de las políticas para prevenir la corrupción en las contrataciones públicas o en el manejo de recursos humanos.[253]

## IV. La integridad en las EFS

Si el trabajo de las EFS contribuye a generar un ambiente propicio para prevenir y detectar actos de corrupción y otras faltas de integridad[254], en congruencia, las EFS deben actuar como organizaciones modelo en materia de integridad e inspirar confianza y credibilidad, como lo señala el principio 10 de la INTOSAI P-12 "El valor y beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos" y la ISSAI 130, el Código de Ética de la INTOSAI[255]. Por ello, tanto la INTOSAI como sus organizaciones regionales, como la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), han promovido la adopción de normas

---

[253] Cfr. Ibídem, pp. 222-226.

[254] Dye Kenneth M., Corruption and Fraud Detection by Supreme Audit Institutions, 2007, p. 302, Op. cit., Chêne, Marie, p. 8 y Banco de Desarrollo de América Latina, Integridad en las políticas públicas, claves para prevenir la corrupción, CAF, Bogotá, Colombia, 2019, p. 33.

[255] INTOSAI. ISSAI-130 "Código de Ética de INTOSAI", https://www.issai.org/pronouncements/issai-130-code-of-ethics/

internacionales y la promoción de buenas prácticas en materia de integridad a través de la cooperación entre las EFS.

En este tenor, la ISSAI-100 señala, primero, que, a nivel organizacional, las EFS deben establecer y mantener procedimientos de ética y control de calidad, lo que brindará una seguridad razonable de que tanto la EFS como su personal cumplen con las normas profesionales y los requerimientos éticos, legales y aplicables, acorde con la ISSAI-130 "Código de Ética" y la ISSAI-140 "Control de Calidad". En segundo lugar, el personal de la EFS debe cumplir con requisitos éticos relevantes y principios éticos, por lo cual sus organizaciones deben contar con políticas para abordar los requerimientos éticos y destacar la necesidad de que cumpla con ellos.

En la INTOSAI-P-12 "El valor y beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos"[256] se plasman una serie de principios construidos en torno a las expectativas fundamentales que las EFS deben satisfacer para generar valor y contribuir a mejorar la calidad de vida de la población. Para ser una organización modelo a través del ejemplo, las EFS deben ser dignas de confianza y creíbles, ambas condiciones dependen de si son vistas públicamente como instituciones independientes, competentes y responsables de su operación, para lo cual deben garantizar su apropiada transparencia y rendición de cuentas, su buena gobernanza, cumplir con el Código de Ética de la INTOSAI y su propio Código de Ética, esforzándose por conseguir la excelencia y calidad de servicio y la creación de capacidades a través de la promoción del aprendizaje y el intercambio de conocimientos.

### A. La ISSAI-130, el Código de Ética de la INTOSAI

En 1998, la INTOSAI adoptó su primer Código de Ética, durante su XVI Congreso en Montevideo, Uruguay. En junio de 2013, el Comité Directivo del Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI promovió una revisión del Código para asegurar su relevancia en el entorno actual. El nuevo Código de Ética de la Organización (ISSAI-130) fue aprobado por unanimidad por el XXII Congreso de la INTOSAI en Abu Dabi en diciembre de 2016. Este Código fue desarrollado por un equipo de representantes de las EFS

[256] INTOSAI, INTOSAI-P-12 "El valor y beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos", https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-12-the-value-and-benefits-of-supreme-audit-institutions-making-a-difference-to-the-lives-of-citizens/

de Albania, Chile, Estados Unidos, Hungría, Indonesia, Kuwait, México, Namibia, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Sudáfrica y el Consejo de Normas Internaciones de Ética para Contadores.

A diferencia del Código de Ética de 1998, la ISSAI-130 adopta dos perspectivas, una organizacional y una individual, y en su preámbulo se dispone que las EFS deben actuar como organizaciones modelo en materia de integridad y que el comportamiento ético es un componente clave en el establecimiento y mantenimiento de la confianza y la reputación de la institución.

El Código tiene como finalidad proporcionar a las EFS y a su personal un conjunto de valores y principios que sirvan como fundamento para actuar y brindarle orientación adicional sobre cómo integrar esos valores en el trabajo diario y en las situaciones particulares relacionadas con su labor. Asimismo, se dirige a todos aquellos que trabajan para o a nombre de una EFS, lo que incluye a su titular, a los miembros de los modelos colegiados, la dirección ejecutiva, a todas y cada una de las personas empleadas o contratadas para realizar trabajos en nombre de la EFS y a quienes participan en su estructura de gobierno.

En ese sentido, cuenta con un enfoque general sobre el comportamiento ético, una descripción de las responsabilidades generales de las EFS y los cinco valores que guían la conducta ética. En las descripciones de las responsabilidades generales se exponen los requisitos que deben cumplir tanto las EFS como su personal y una guía de aplicación para ayudarles a satisfacer dichos requisitos, en las que se explican conceptos subyacentes, procedimientos para la implementación y ejemplos de buenas prácticas. Adicionalmente, cada EFS, debe desarrollar su propio código de ética y un adecuado sistema de integridad, tomando como base la ISSAI 130 y la legislación nacional aplicable.

El Código de Ética de la INTOSAI se basa en cinco valores fundamentales y sus respectivos principios, los cuales son:

1) Integridad. Actuar con honestidad, de forma confiable, de buena fe, y a favor del interés público.
2) Independencia y objetividad. Estar libre de influencias o circunstancias que comprometan o puedan comprometer el juicio profesional, y actuar de manera imparcial y objetiva.
3) Competencia. Adquirir y mantener conocimientos y habilidades apropiadas para el rol, actuar de conformidad con las normas aplicables y con el debido cuidado.

4) Comportamiento profesional. Cumplir con las leyes, regulaciones y convenciones, evitar cualquier conducta que pueda desacreditar a la EFS.
5) Confidencialidad y transparencia. Proteger la información en forma adecuada, equilibrando este actuar con la necesidad de transparencia y rendición de cuentas.

Adicionalmente, la ISSAI-130 señala la importancia de identificar y manejar correctamente los riesgos de integridad. Los riesgos, amenazas o vulnerabilidades, reales o percibidos, de incumplimiento de dichos valores pueden estar influidos por factores de riesgo, como la influencia política y la presión externa de las entidades auditadas u otras partes, intereses personales, sesgo inapropiado basado en decisiones previas de la EFS, la promoción de los intereses de las entidades auditadas, otras partes, o relaciones o vínculos cercanos con ellas, entre otros.

Cuando se identifiquen riesgos que amenacen uno de los cinco valores fundamentales, la EFS debe realizar una evaluación del tipo de amenaza y pondrá en marcha los controles adecuados para reducirlos hasta un nivel aceptable.

Los riesgos de integridad deberán manejarse a través de un sistema de control de integridad, que permita a la EFS identificar y analizar dichos riesgos, mitigarlos y, en su caso, hacer frente a cualquier falta. Dicho sistema debe incluir estrategias, políticas y procedimientos específicos apropiados para guiar, dirigir y controlar el comportamiento individual; así como medidas para proteger a las personas que denuncien presuntas irregularidades y establecer procedimientos para abordar los conflictos que puedan surgir. Este sistema puede ser diseñado como un conjunto separado de controles o formar parte del sistema general de control interno de la EFS y se conforma por el Código de Ética, la dirección y pautas en el nivel superior, la orientación ética, la gestión y el seguimiento ético. A continuación, analizaremos brevemente cada uno de sus elementos mínimos.

El Código de Ética de INTOSAI establece los valores y principios éticos y la forma en que la EFS espera que su personal se comporte, por tanto, orienta el comportamiento individual. El Código debe apoyar la creación de un entorno propicio para un comportamiento coherente con los valores y principios que expresa, lo cual incluye promover un entendimiento de que el cumplimiento del Código de la EFS significa seguir el espíritu y no sólo la letra del código. Se sugiere que se desarrolle en concordancia con la

cultura y los sistemas legales y sociales de cada país, tomando en cuenta el contexto y cultura organizacional de la EFS y deberá contener, al menos, las declaraciones acerca de los valores que guían la conducta de su personal, las descripciones de los comportamientos esperados asociados, ejemplos concretos de dilemas éticos y situaciones sensibles, resolución de conflictos éticos, procedimientos de denuncia de irregularidades y medidas o acciones para hacer frente a la mala conducta.

Por otra parte, es necesario establecer una sólida cultura ética al interior de la EFS. El primer paso para instaurar la cultura ética está a cargo de los directivos, quienes deben establecer a la ética como una prioridad explícita, reforzándola mediante mensajes claros, consistentes y regulares e implantar estrategias, políticas y procedimientos para promover la ética. La ISSAI-130 destaca la relevancia de que las autoridades inspiren el comportamiento ético a través del ejemplo, manteniendo un alto nivel de profesionalismo, responsabilidad y transparencia en la toma de decisiones; procurando establecer un entorno de aprendizaje abierto y mutuo, en el que todo el personal experimente un trato equitativo que propicie buenas relaciones, en el cual se reconozca el buen comportamiento y se enfrenten las malas conductas y se asegure que la política de integridad y sus procedimientos se apliquen sistemáticamente y de manera justa[257].

Respecto a la orientación ética, dado que para establecer una cultura de integridad sólida en la institución, resulta indispensable que el personal comprenda el Código de Ética y la política de integridad de la EFS, es necesario brindar al personal información y formación sobre los principios y valores de la política de integridad y sobre el abordaje de dilemas éticos, estableciendo un ambiente propicio para discutir temas de ética e integridad, con el apoyo de asesores de ética, quienes brindan orientación sobre asuntos específicos, la cual debe ser confidencial y realizarse a través de un proceso definido.

En tanto, sobre la gestión y supervisión de la ética, es necesario que ésta forme parte de la gestión diaria de la EFS,

---

[257] Distintas investigaciones han evidenciado que en los entornos en los que la ética es promovida por la Alta Dirección, se logra mejorar la satisfacción laboral de los empleados y su compromiso y lealtad con la organización. Véase: Ruiz Palomino, Pablo; Ruiz Amaya, Carmen y Martínez Cañas, Ricardo, "Cultura organizacional ética y generación de valor sostenible", Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa, Vol. 18, No. 1, Enero-Abril 2012, p. 22, https://www.elsevier.es/es-revista-investigaciones-europeas-direccion-economia-empresa-345-pdf-S1135252312600586

por lo que debe considerarse como un criterio de selección de personal, de evaluación de su desempeño y desarrollo profesional. Asimismo, la EFS deberá incorporar medidas para reconocer el adecuado comportamiento, así como salvaguardias específicas para atender los posibles casos de conflictos de intereses. Los controles de supervisión deben mitigar los riesgos de integridad, a través de registros para hacer seguimiento de distintas situaciones de riesgo, como intereses, regalos y hospitalidad y considerar la realización regular de supervisiones a través autoevaluaciones y revisiones internas y externas para identificar y analizar vulnerabilidades y recomendar medidas para mejorar la gestión ética. Las evaluaciones tendrán que considerar que los requisitos éticos se refieren a los controles suaves que requieren métodos de evaluación específicos, como la herramienta IntoSAINT, las directrices de revisión por pares, las encuestas y los cuestionarios de retroalimentación.

Asimismo, es necesario establecer e implementar políticas para hacer frente a la mala conducta ética y dar seguimiento a las denuncias sobre irregularidades, que incluyen procedimientos para reportar casos de mala conducta y su oportuna y adecuada respuesta, investigación y sanción.

### B. La herramienta para la autoevaluación de la integridad (IntoSAINT)

Como mencionamos en los párrafos anteriores, la ISSAI 130 dispone que las EFS deben ejecutar autoevaluaciones para supervisar la política de integridad de las EFS, con el propósito de identificar y analizar sus vulnerabilidades y hacer recomendaciones para mejorar la gestión ética. Un instrumento útil de autoevaluación es la Herramienta para la Autoevaluación de la Integridad (IntoSAINT). Este instrumento permite a las EFS realizar un análisis de riesgos con enfoque en integridad y evaluar el nivel de madurez de sus sistemas de control interno en esta materia, a fin de identificar medidas orientadas a fortalecer la gestión de la integridad institucional[258].

IntoSAINT consiste en un taller con duración de tres días[259], impartido al menos por dos moderadores externos capacitados a un grupo de participantes de una misma EFS, provenientes de diversas

[258] INTOSAI, Auditoría Superior de la Federación, Manual para la conducción de autoevaluaciones de la Integridad en las Entidades Fiscalizadoras Superiores, IntoSAINT, Auditoría Superior de la Federación, México versión junio 2018, p. 4.

[259] Debido a la pandemia de COVID-19, la comunidad INTOSAI está evaluando la pertinencia de realizar ajustes a la metodología IntoSAINT para adaptarla a la nueva realidad, que limita las reuniones presenciales y el traslado de personal.

áreas, distintos niveles de jerárquicos, pericia o especialización profesional. Una de las características más relevantes de esta herramienta es que el propio personal de la EFS es quien evalúa la política de integridad y, guiados por los moderadores externos, detectan riesgos y brechas de integridad en su organización a partir de sus percepciones, a fin de proponer medidas a la alta dirección de la EFS medidas para solventar dichas brechas y mejorar la gestión de la integridad institucional [260].

En otras palabras, la herramienta parte de la premisa de que es el personal de la propia EFS es el mejor evaluador de la política de integridad, porque son ellos quienes experimentan los riesgos de integridad y enfrentan los dilemas éticos en el cumplimiento de sus funciones, lo que les permite identificar las áreas que deben reforzarse y brindar una imagen realista de los retos que enfrenta la organización. Además, al ser quienes discuten e identifican los riesgos de integridad, se concientizan sobre las distintas problemáticas en materia de integridad a las que se enfrentan y, con ello, refuerzan la integridad organizacional.

Este modelo, creado originalmente por el Tribunal de Cuentas de los Países Bajos en colaboración con el Ministerio del Interior y la oficina de integridad de la Ciudad de Ámsterdam, para evaluar la vulnerabilidad en materia de integridad de las instituciones del sector público, fue retomado por la INTOSAI en 2010 quien lo modificó para adaptarlo a la naturaleza, mandato y necesidades de las EFS con la finalidad de promover la integridad y fortalecer sus aportaciones al combate a la corrupción y la adopción de acciones para promover la buena gobernanza [261]. La herramienta se enfoca, principalmente, en la evaluación de las vulnerabilidades y riesgos de integridad en una EFS, que incluye el análisis de áreas vulnerables y factores que agravan la vulnerabilidad y o afectan la resistencia de la Entidad a dichas vulnerabilidades, las cuales se determinan por el nivel de madurez de su sistema de controles de integridad.

IntoSAINT tiene un enfoque principalmente preventivo, ya que no está diseñada para detectar violaciones a la integridad y sancionarlas, sino que busca identificar las principales debilidades y riesgos a la integridad y fortalecer la política de integridad institucional para prevenir violaciones futuras. En otras palabras,

---

[260] Ídem.

[261] Cfr. Ídem y OLACEFS, Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza, La Gestión de la Integridad en las Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina y el Caribe, OLACEFS, ASF, INTOSAI, IntoSAINT, 2020, disponible en: https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2020/12/INTEGRIDAD.pdf

busca identificar la resistencia de la organización ante los riesgos de integridad y aprovecha el conocimiento, experiencia y opiniones del propio personal para hacer recomendaciones al respecto.

La metodología de autoevaluación de la herramienta IntoSAINT se aplica en cinco fases:

1) **Analizar e identificar el objeto y procesos clave.** El primer paso es definir el objeto (alcance) de la evaluación y analizar los procesos relevantes. El objeto puede ser toda la institución o bien una unidad, área o departamento específico. Definido el objeto, es necesario preparar una lista de procesos primarios, secundarios y de gobernanza o gestión. Esta lista debe ser completa e indicar los procesos clave para que puedan ser reconocidos y comprendidos por los participantes del taller.
2) **Evaluación de las vulnerabilidades.** En esta fase se estima la vulnerabilidad, como la exposición a potenciar violaciones de integridad en los procesos identificados en el primer paso. Se divide en cuatro subetapas:
    a) La vinculación de la lista de los procesos a una visión general de los procesos en el sector público que son vulnerables a violaciones de integridad.
    b) Consideración de la presencia o ausencia de factores que agravan la vulnerabilidad.
    c) Generación de una visión general y un perfil de evaluación completo de la vulnerabilidad percibida,
    d) Indicación de los procesos más vulnerables.
3) **Evaluación del nivel de madurez del Sistema de Controles de Integridad.** En esta etapa, los participantes del taller evalúan el nivel de madurez o fortaleza de las medidas de integridad que forman el sistema de controles de integridad. Se consideran 97 medidas que se dividen en 16 grupos y tres bloques por tipo de control. Esta etapa tiene las siguientes subetapas:
    a) Introducción al sistema de controles de integridad, compuesto por medidas, grupos y categorías.
    b) Introducción a los niveles de madurez.
    c) Evaluación del nivel de madurez de todas las medidas y asignación de puntajes, y

d) Resumen y análisis de los puntajes para obtener un promedio por grupo y por bloque. Esto permite identificar qué grupos y bloques de controles de integridad son fuertes o débiles.

4) **Análisis de brechas.** En esta etapa se revela la conexión entre las vulnerabilidades (fase 2) y el nivel de madurez del sistema (fase 3). El análisis mostrará las vulnerabilidades no atendidas después de haberse comparado las vulnerabilidades con las medidas del sistema. El análisis de brechas se puede extender a los riesgos específicos por procesos vulnerables para proporcionar recomendaciones más detalladas.
5) **Informe y recomendaciones**. Las fases 1 a 4 brindan los insumos para generar el informe de autoevaluación, que es el producto final de la herramienta, en el que se brindan recomendaciones.

### C. El estado de la integridad entre las Entidades de Fiscalización Superior de América Latina y el Caribe

La OLACEFS, a través de su Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza (CTPBG), con el fin de promover acciones para contribuir a la buena gobernanza en las EFS de la región y la lucha contra la corrupción, ha facilitado la aplicación de esta herramienta entre sus miembros. A septiembre de 2020, 19 EFS de América Latina y el Caribe ya han implementado este modelo de evaluación [262].

Respecto a las políticas de integridad de las EFS en América Latina y el Caribe, el 95% de las EFS de OLACEFS cuentan con un Código de Ética, que considera el contenido de la ISSAI 130 Código de Ética y 15 cuentan además con un Código de Conducta (75%) [263]. Respecto de los conflictos de interés todas las EFS cuentan con Directrices para prevenir los conflictos de interés, las cuales establecen los pasos a seguir para evitar situaciones que coloquen a los funcionarios en este tipo de circunstancia o que, en caso de presentarse, sepan cómo actuar. Además, permiten conocer las implicación éticas y legales de pasarlas por alto [264].

---

[262] Op. cit, OLACEFS, Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza, nota 54, p. 29.

[263] Ibídem, pp. 46 a 51.

[264] Ibídem, p. 53.

En materia de concientización, las EFS de OLACEFS promueven la integridad entre su personal, como la capacitación en materia de integridad, la cual se orienta a robustecer las habilidades y capacidades profesionales de los funcionarios públicos. Esta capacitación incluye cursos sobre ética y programas de inducción para personal de nuevo ingreso. Además, se realizan campañas de divulgación y concientización, como cápsulas informativas, ciclos de cine de reflexión y el envío de infografías por medio de correo electrónico[265].

Otro instrumento clave de una política de integridad, es el mecanismo de para atención de denuncias, el cual les permite reaccionar ante una violación a la integridad o ante una sospecha, una respuesta eficaz y rápida a una violación a la integridad ayuda a prevenir futuras violaciones y afianza los valores y principios de la organización. Esto puede realizarse de manera directa, ante alguna instancia encargada de la política de integridad o a través de buzones, líneas telefónicas, correos o sitios en línea.

El 50% de las EFS cuentan con un Comité de Integridad o Ética[266], un órgano colegiado cuya principal función es vigilar el cumplimiento de la política de integridad institucional, así como establecer mecanismos para corregir inobservancias a la misma. Las EFS que cuentan con un Comité de Integridad son Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Uruguay.

Los 97 indicadores de la metodología IntoSAINT analizan los controles suaves y duros relacionados con la política de integridad de una EFS. Los controles duros son de tipo sancionatorio y se basan en normas. En tanto, los controles suaves son de carácter preventivo y buscan facilitar el buen comportamiento. En general, se considera que una correcta política de integridad requiere una combinación equilibrada de ambos enfoques para obtener resultados óptimos[267] y 7 EFS de OLACEFS cuentan con una política que equilibra ambos tipos de controles: Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Puerto Rico; en cambio, otras 9 se privilegian o únicamente se aplican controles duros y 4 privilegian o sólo se aplican controles suaves[268].

---

[265] Ibídem, pp. 53-56.

[266] Ibídem, p. 61.

[267] Năstase, Andreea, Public Ethics at the European Commission, Politics, reform and individual views, Routledge, Nueva York, 2017, p. 275.

[268] Op. Cit, OLACEFS, nota 54, pp. 73-75.

## V. La política de integridad de la Auditoría Superior de la Federación

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es el órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, dotado de autonomía técnica y de gestión que se encarga de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, los estados y municipios y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. El resultado final de su labor son los Informes Individuales de Auditoría y el Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. Conforme con el artículo 14 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la fiscalización de la cuenta pública tiene por objeto evaluar los resultados de la gestión financiera, verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, promover las acciones o denuncias correspondientes para la imposición de las sanciones administrativas y penales por las faltas graves que se adviertan derivadas de las auditorías e investigación y dar vista a las autoridades competentes cuando se detecte la comisión de faltas administrativas no graves para que continúen la investigación respectiva y promuevan la imposición de sanciones.

La ASF ejerce su función de fiscalización conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, como lo ordena el artículo 79 constitucional. Estos principios constitucionales, así como los valores y principios establecidos en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y los lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como la ISSAI 130 Código de Ética, son el fundamento de la política de integridad de la ASF.

La política de integridad de la ASF es el marco de referencia institucional para garantizar que los servidores de la ASF y el personal que contrate para realizar un trabajo en nombre de la institución, guíen su actuar acorde con los principios, valores, reglas de integridad y criterios rectores señalados en el Código de Ética, el Código de Conducta, las Directrices para prevenir conflictos de interés, el Protocolo de Operación del Comité de Integridad de

la ASF, el Protocolo de Operación para presentar, recibir, analizar, revisar y determinar los casos de denuncias por incumplimiento a la Política de Integridad, el Formato para la atención de denuncias recibidas por el Comité de Integridad y el Lineamiento para las Personas asesoras en materia de Ética.

La base de la política de integridad la conforman el Código de Ética y el Código de Conducta de la ASF [269], los cuales se publicaron el 7 de febrero de 2019 y se modificaron el 9 de diciembre de 2020, con el propósito de adaptarlos a los desafíos que planteó la pandemia de COVID-19, como el incremento del uso de datos y nuevas tecnologías en la labor fiscalizadora.

El objeto del Código de Ética de la ASF es proporcionar a sus servidores públicos una descripción detallada de los principios y valores institucionales que deben regir su actuación y fortalecer su desempeño. Adicionalmente, el Código aborda las responsabilidades de la institución en la promoción y la protección de la ética y los valores.

Los principios rectores que deben observar todos los funcionarios de la ASF son la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad, la eficiencia, la economía, la disciplina, el profesionalismo, la objetividad, la transparencia, la rendición de cuentas, la competencia por mérito, la eficacia, la integridad y la equidad. Respecto a los valores, deben considerar los siguientes: Interés público, respeto, respeto a los derechos humanos, igualdad y no discriminación, equidad de género, entorno cultural y ecológico, cooperación y liderazgo.

Tomando en cuenta los principios rectores y los valores antes mencionados, se definieron las siguientes reglas de integridad de la ASF, las cuales establecen las pautas y prioridades que deben guiar la actuación de los servidores públicos, así como las obligaciones de la institución en su entorno organizacional:

1. Actuar con honestidad, con respeto, de forma confiable, de buena fe y a favor del interés público.
2. Estar libre de influencias o circunstancias que comprometan, de manera real o en apariencia, el juicio profesional o la actuación imparcial.

[269] Acuerdo que reforma y adiciona el Código de Ética y el Código de Conducta de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el DOF el 9 de diciembre de 2020, disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/283_Politica_de_Integridad/Codigo_de_Etica_y_Conducta_integrado_09122020.pdf.

3. Adquirir, mantener y actualizar los conocimientos y habilidades que garanticen la realización de las tareas altamente especializadas de cada persona servidora pública.
4. Cumplir con el marco legal aplicable, así como evitar cualquier conducta que pueda desacreditar a la ASF.
5. Proteger la reserva de la información institucional, derivada de las labores de fiscalización y de asuntos de gestión interna, respetando las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales.

Reconociendo la importancia de promover la ética y establecer una cultura ética, el Código de Ética establece mecanismos para incentivar la concientización de los principios y valores contenidos en los Códigos para que prevalezcan en la toma de decisiones y el ejercicio de las funciones del personal de la ASF. Entre los mecanismos de capacitación, se considera la incorporación de la capacitación en materia de ética en el curso de inducción institucional para el personal de nuevo ingreso, en el Plan de Capacitación y Desarrollo institucional y en acciones de capacitación derivadas de la cooperación interinstitucional.

Adicionalmente, se enuncian actividades de difusión, como la entrega de la política de integridad al personal de nuevo ingreso, campañas de comunicación institucional sobre el contenido y cumplimiento de la política de integridad y la integración, las funciones y objetivos del Comité de Integridad de la ASF.

Respecto al Código de Conducta, en éste se especifican, de manera puntual y concreta, la forma en que el personal de la ASF debe aplicar los principios, valores y reglas de integridad contenidas en el Código de Ética y orientarlos en su actuar al enfrentarse a dilemas éticos en el ejercicio de sus funciones.

Los criterios rectores del Código de Conducta son:

1. Conducirse con integridad en el desarrollo de sus funciones, considerando que el comportamiento en el ámbito personal tiene incidencia en la imagen de la institución. En particular, es necesario actuar con honestidad, con respeto, de forma confiable, de buena fe y a favor del interés público.

2. Preservar la independencia y objetividad en su actuación. Lo anterior implica estar libre de influencias o circunstancias que comprometan, de manera real o en apariencia, el juicio profesional o la actuación imparcial.
3. Adquirir o mantener y actualizar los conocimientos y habilidades que garanticen la realización de las tareas altamente especializadas de cada persona servidora pública.
4. Cumplir con el marco legal aplicable, así como evitar cualquier conducta que pueda desacreditar a la ASF.
5. Evitar revelar información institucional, derivada de las labores de fiscalización y de asuntos de gestión interna, respetando las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales.

Las Directrices para prevenir conflicto de interés en la ASF [270]tienen por objeto que el personal o quienes realizan actividades profesionales a nombre de la ASF identifiquen situaciones de riesgo de un posible conflicto de interés, así como saber qué hacer ante una situación de esta naturaleza. Las directrices también señalan las implicaciones de no evitar estos conflictos y contiene un formato que permite obtener información para prevenir el conflicto de interés para garantizar el comportamiento ético del personal de la ASF.

Puede presentarse un conflicto de interés cuando un servidor público de la ASF, al realizar sus actividades, se relacione con una persona con una relación familiar, afectiva o de amistad cercana; una organización, asociación o sociedad con o sin fines de lucro, asociación religiosa, militancia política, o grupo radical a la cual pertenecieron o de la que son miembros; una persona integrante de su comunidad o una persona u organismos con el que tiene algún tipo de obligación legal o profesional, comparte una propiedad o un negocio, tiene una deuda o ha trabajado previamente o continua trabajando. También puede surgir un conflicto de interés cuando el servidor público acepta u otorga beneficios para él u otra persona con la que mantenga afinidad en línea recta, sin limitación alguna; así como por consanguinidad, empleadores, socios, acreedores, por parte de una persona a la que atiende o con la que se relacione con motivo de sus actividades, debido a que podrían influenciar

[270] Auditoría Superior de la Federación, Directrices para prevenir conflicto de interés en la Auditoría Superior de la Federación, https://www.asf.gob.mx/uploads/283_Politica_de_Integridad/2IN3ASF02.pdf

sus decisiones a través de invitaciones, beneficios como dinero o servicios o la aceptación de bienes o regalos.

Las Directrices son:

- Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas atribuyen a su empleo, lo que conlleva conocer las facultades y atribuciones que les confieren.
- Abstenerse de intervenir en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que pueda entrar en conflicto con el desempeño imparcial de sus funciones en razón de intereses personales, familiares, afectivos, de amistad o de negocios, incluyendo aquellos con los que ha prestado sus servicios, con la entidad fiscalizada o con los que han mantenido cualquier clase de relación contractual durante el período que abarque la revisión.
- Evitar contratar servicios externos relacionados con actividades de fiscalización cuando exista parentesco, ya sea por consanguinidad, afinidad o civil, con cualquier servidor público de la ASF, así como cuando exista una relación afectiva o de amistad cercana.
- Observar el Código de Ética, el Código de Conducta y las Reglas de Integridad de la ASF, procurando que en su actuar impere una conducta digna que responda a las exigencias de la sociedad y que oriente su desempeño.
- Actuar apegados a la legalidad sin utilizar su cargo para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal y/o para sus familiares o a favor de terceros, ni aceptar compensaciones, prestaciones, dinero, regalos o gratificaciones de cualquier persona o institución.
- Abstenerse de utilizar información recibida en el desempeño de sus funciones o actividades, como medio para obtener beneficios personales o a favor de terceros, ni utilizarla en perjuicio de terceros.
- Evitar influencias, intereses o prejuicios indebidos que afecten su compromiso institucional.
- Evitar situaciones que por el grado de afecto comprometan la neutralidad de su desempeño laboral con los directivos y las personas servidoras públicas de la entidad fiscalizada, así como con otras personas que puedan influir, comprometer o amenazar la actividad fiscalizadora.

- Evitar relaciones de cualquier índole que impliquen un riesgo de corrupción o exponga que la función fiscalizadora no se desarrolle con objetividad e independencia.

## A. El Comité de Integridad de la ASF y las personas asesoras en materia de ética

El Código de Ética dispone el establecimiento de un Comité de Integridad en la ASF (CIASF), un órgano colegiado que tiene como principal función plantear estrategias, líneas de acción, políticas institucionales, campañas de comunicación interna y medidas diversas para promover la Política de Integridad de la ASF, así como diseñar mecanismos para prevenir, identificar, atender y dar seguimiento a posibles conductas contrarias al Código de Ética y Código de Conducta de la ASF e identificar los riesgos internos y externo que podrían afectar el cumplimiento de la Política de Integridad institucional.

El CIASF se integra por los titulares de la Auditoría Especial de Gasto Federalizado, la Auditoría Especial de Desempeño, la Auditoría Especial de Seguimiento, Informes e Investigación, la Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero, la Unidad de Asuntos Jurídicos, la Unidad General de Administración, la Unidad de Normatividad y Enlace Legislativo y la Unidad Técnica de la Auditoría Superior; quien preside el Comité. Asimismo, el CIASF cuenta con el apoyo de una Secretaría Técnica[271].

Cabe destacar que el CIASF no es un órgano facultado para sancionar las conductas de los servidores públicos de la ASF que contravengan los valores y reglas de integridad, así como las responsabilidades derivadas de la LGRA y la LFRCF y, en su caso, debe remitirlas a las áreas competentes para los efectos procedentes.

El CIASF desarrolló un protocolo para establecer las etapas del procedimiento de atención a las denuncias presentadas por presuntas conductas contrarias a la Política de Integridad, así como definir el procedimiento de atención a las excusas por conflicto de interés planteadas por los servidores de la ASF, incluyendo el personal contratado para realizar un trabajo en nombre de la institución.

[271] Auditoría Superior de la Federación, Lineamientos de operación del Comité de Integridad de la Auditoria Superior de la Federación, noviembre 2021, https://www.asf.gob.mx/uploads/283_Politica_de_Integridad/2IN3ASF01_Lin_del_Comite_de_Integridad_ASF_v04.pdf

Para dar atención a los asuntos de su competencia, el CIASF sesiona de forma ordinaria por lo menos una vez cada semestre y, de forma extraordinaria, cuando las circunstancias así lo ameritan. Durante 2021, el CIASF sesionó en tres ocasiones y adoptó 38 acuerdos.

Adicionalmente, en noviembre de 2021, acorde con la ISSAI 130, la ASF emitió los lineamientos para establecer la figura de la persona asesora en materia de ética[272]. Las personas asesoras en materia de ética son el primer contacto para asesorar, orientar, acompañar y dar seguimiento sobre temas relacionados con la Política de Integridad y coadyuban con el CIASF en la vigilancia del cumplimiento de los Códigos de Ética y Conducta y las Directrices para prevenir conflicto de interés. Cada Auditoría Especial y Unidad de la ASF cuenta, al menos, con una persona asesora en materia de ética, quien desempeña su encargo por un período de un año con la posibilidad de reelegirse por un año más. Para el período 2021-2022, la ASF cuenta con 13 personas asesoras en materia de ética y sus funciones son:

- Asesorar al personal de su área sobre conductas susceptibles de atentar contra la Política de Integridad o configurar un conflicto de interés, así como implementar medidas para prevenirlos.
- Promover la Política de Integridad.
- Fomentar una cultura de integridad en el servicio público.
- Coadyuvar con la identificación de los riesgos que podrían afectar el cumplimiento de la Política de Integridad, informándolo en el Comité de personas asesoras en materia de ética.
- Asistir en la detección de obstáculos y eventos contrarios a un clima laboral idóneo; así como para el goce y disfrute de los derechos humanos en un clima de igualdad.
- Llevar un registro de las asesorías proporcionadas e informar los datos estadísticos en las sesiones del Comité de personas asesoras en materia de ética.

[272] Auditoría Superior de la Federación, Lineamiento para las personas asesoras en materia de ética en la Auditoría Superior de la Federación, noviembre 2021, https://www.asf.gob.mx/uploads/283_Politica_de_Integridad/2IN3ASF03v02_Lin_personas_asesoras_en_etica_v02.pdf

### B. La estrategia de difusión y profesionalización de la Política de Integridad de la ASF

En atención a lo dispuesto por el inciso e) del artículo noveno de los Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas[273], el Código de Ética de la ASF contempla un apartado sobre los mecanismos de capacitación y difusión del Código de Ética y la política de integridad. A través de ellos, se busca "enfatizar la importancia de la ética y promover una cultura ética en la ASF; proporcionado orientación y apoyo para facilitar la comprensión del Código de Ética y el Código de Conducta de la ASF e incentivar la concientización de sus principios y valores, con el fin de que prevalezcan en la toma de decisiones y el correcto ejercicio de las funciones de los servidores públicos[274].

Entre los mecanismos de capacitación se contempla que, en el curso de inducción institucional para el personal de nuevo ingreso, se exponga el contenido de los Códigos de Ética y de Conducta, así como de las Directrices para prevenir conflicto de intereses. Asimismo, en el Plan de Capacitación y Desarrollo de la ASF se incluyen distintas iniciativas de capacitación, como cursos, seminarios o talleres, en materia de integridad y adicionalmente, se incentiva la cooperación internacional para participar en acciones de capacitación llevadas a cabo por otras instancias. Además, el Secretaría Técnica del CIASF adoptó un ciclo de cine de reflexión, que permite tener una mayor cercanía y reflexión con los servidores públicos. La actividad consiste en la trasmisión guiada de la película elegida para generar introspección y reflexión, posteriormente se realiza un debate analizando la relación del filme con los principios y valores de la política de integridad, finalizando con una actividad didáctica para lograr la interiorización de lo conversado. Esta actividad nació en 2020, durante la primera etapa de la pandemia de COVID-19, para asegurar la continuidad de la capacitación en materia de integridad durante el confinamiento y ha tenido resultados positivos, tanto en su aceptación como en su impacto.[275]

---

[273] Acuerdo por el que se dan a conocer los Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el DOF el 12 de octubre de 2018, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/483383/2019-08-06_acuerdo_codigo_etica.pdf.

[274] Ver numeral V del Código de Ética y el Código de Conducta de la Auditoría Superior de la Federación.

[275] Comité de Integridad de la Auditoría Superior de la Federación, Secretaría Técnica, Segundo informe de actividades, enero-diciembre 2021, p. 16, https://www.asf.gob.mx/uploads/283_Politica_de_Integridad/2_informe_anual_CIASF.pdf

También se consideran mecanismos de difusión, como la entrega al personal de nuevo ingreso de los Códigos de Ética y de Conducta y las Directrices para Prevenir Conflictos de Intereses. También, de manera periódica, se debe incluir en las comunicaciones interinstitucionales información sobre el contenido y el cumplimiento de la política de integridad. Asimismo, se deben comunicar, de manera clara y explícita la integración, funciones y objetivos del CIASF, evitando generar expectativas que no concuerden con sus funciones y objetivos.

Esta previsión se complementa con la Estrategia de Difusión y Profesionalización de la Política de Integridad de la ASF del CIASF, la cual se integra por un plan de actividades para fomentar la integridad y los valores éticos y un plan de acciones de sensibilización y conocimiento. El plan de actividades para fomentar la integridad y los valores éticos tiene la finalidad fomentar la integridad y los valores éticos comprendidos en la Política de Integridad entre todo el personal de la ASF, por medio de las siguientes actividades:

- La entrega de la política de integridad, por medio de un código QR.
- La difusión de la política de integridad en la página de intranet y en la web de la ASF.
- La realización de encuestas periódicas para medir el nivel de conocimiento y práctica ética del personal.
- La difusión de los mecanismos de recepción de denuncias.
- La elaboración de cómic sobre la Política de Integridad.
- La conmemoración del día de la integridad, los días 9 de cada mes, conforme al Acuerdo del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción que designa los días 9 de cada mes como el "Día por la integridad", publicado en el DOF el 12 de octubre de 2018.

El plan de acciones de sensibilización y conocimiento contempla una serie de actividades para promover la formación y capacitación del personal de la ASF sobre la Política de Integridad, tales como:

- Publicación de la política de integridad de la ASF.
- Publicación, a través de medios electrónicos, de videos sobre el Código de Ética, el Código de Conducta y el CIASF.
- Difusión de infografías sobre los principios y valores del Código de Ética y el Código de Conducta y los medios de recepción de denuncias.

- Realizar acciones de capacitación y cursos en materia de ética pública en coordinación con el Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior (ICADEFIS).
- Realizar semestralmente encuestas al personal de la ASF con la finalidad de validar la participación y conocimiento sobre la política de integridad.

## VI. Reflexiones finales

El surgimiento de la buena gobernanza y de la escuela de la nueva gestión pública, así como la creciente preocupación por la corrupción contribuyeron a reposicionar a la ética y a la integridad en el ámbito público. Los tratados internacionales en materia de combate a la corrupción, como la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, apuntan la necesidad de retomar a la ética y a la integridad en el sector público para prevenir la comisión de actos de corrupción.

La ética, en general, es una parte de la filosofía que, con base en la razón teórica, estudia la corrección de los actos humanos en orden al bien transcendente y, en el ámbito público, se encarga de analizar la corrección de los actos humanos realizados por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones en orden al interés general, el bien común y el servicio a la sociedad. La integridad, en tanto es un término que se utiliza de distintas formas y, desde una perspectiva filosófica, va de la mano de dos nociones. La primera, como una relación formal de la persona consigo misma o entre partes; la segunda, es actuar moralmente, de un amanera congruente con los valores y principios. En ese sentido, la integridad pública se define como un actuar, de los servidores públicos, que se alinea de manera consistente y se adhiere a los valores, principios y normas éticas compartidas para priorizar el bien común y el interés público sobre los intereses privados.

La ética y la integridad públicas son fundamentales ya que la ausencia de valores en el servicio público genera un aumento de vicios y antivalores, como la corrupción, provocando la pérdida de la confianza ciudadana en las instituciones públicas, poniendo en peligro al sistema democrático y al estado de derecho. La ética y la integridad pública no son obstáculos para la eficaz actividad gubernamental, son, más bien, garantías para una mejor gestión pública. Por ello, es indispensable establecer un sistema de integridad en el sector públicos que defina, apoye, controle y aplique la integridad pública, el cual debe formar parte del marco general de gestión y gobernanza del sector público.

Este sistema, como mínimo, debe incluir normas de conducta para los funcionarios públicos, incluidas en un Código de Ética y/o de Conducta, en los que se reconozca la prioridad del interés general, la adhesión a los valores del servicio público, promueva una cultura de transparencia y la rendición de cuentas que facilite y recompense el aprendizaje organizativo y promueva una buena gobernanza, que establezcan las expectativas éticas y sirvan de base para las investigaciones y las consecuentes sanciones. Además, es necesario establecer procedimientos claros y proporcionales para prevenir riesgos de integridad, infracciones, gestionar posibles conflictos de interés y ofrecer a los funcionarios públicos información, formación, orientación y asesoramiento para que respeten y apliquen las normas de integridad y puedan resolver los dilemas éticos que se les presenten en el ejercicio de sus funciones.

Como podemos observar, los elementos de este sistema son clave para lograr una buena gobernanza, ya que esta implica que el poder se ejerza con el fin de administrar los recursos y asuntos de un país de una manera justa, equitativa, transparente, responsable, ética e imparcial para alcanzar los objetivos políticos, económicos y sociales indispensables para lograr el desarrollo sostenible y aumentar los niveles de bienestar de la población, mejorando el acceso a la salud, a una vivienda adecuada, a una alimentación suficiente, a una educación de calidad, a la justicia y a la seguridad, sin discriminación alguna, como apunta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La falta de principios y de estructuras de buena gobernanza incrementan los riesgos de fallas en la prestación de servicios públicos y, por ende, los riesgos de integridad, ya que las personas buscarán resolver sus necesidades por otros medios, incurriendo, incluso, en posibles actos de corrupción, generando un círculo vicioso, quebrando la confianza ciudadana en el Estado y socavando la democracia y el estado de derecho.

Uno de los mecanismos clave para garantizar la buena gobernanza y combatir a la corrupción es la rendición de cuentas. La rendición de cuentas ayuda a generar confianza, ya que implica una relación entre un agente y un foro, en la que el primero tiene la obligación de explicar y justificar su conducta ante el segundo, quien puede, a su vez, plantearle preguntas, emitir un juicio al respecto y, si su conducta es contraria a las normas, imponerle una sanción.

La rendición de cuentas requiere una configuración institucional adecuada en dos niveles. El primero, a nivel interno,

dentro de la cadena de mando burocrática y, el segundo, con mecanismos externos de supervisión y control. Entre estos mecanismos se encuentran las EFS, órganos de control externo cuya labor es el velar por la legalidad y regularidad de las operaciones financieras y administrativas del sector público considerando su rentabilidad, utilidad, economicidad, eficacia y eficiencia. Este control abarca toda la actividad de la administración, incluyendo su organización y sus sistemas administrativos y de control interno, y se realiza a través de las auditorías públicas [276].

Para cumplir sus funciones eficazmente, las EFS deben ser independientes, funcional y organizativamente, de las instituciones a las que controlan y estar protegidas contra influencias o presiones externas. Propiamente, una EFS no es una agencia anticorrupción, sino que su función es clave para el combate a la corrupción, ya que, durante el desarrollo de una auditoría es posible detectar casos de mala gestión, ineficacia en operaciones y decisiones gubernamentales y debilidades en los sistemas de control interno; las cuales pueden derivar en actos de corrupción. Adicionalmente, ayudan a prevenir actos de corrupción, al disuadir a los servidores públicos a incurrir en faltas, y, a través de sus recomendaciones, mejorar la gestión pública y las políticas públicas para incrementar su impacto en el bienestar de la población.

Ya que el trabajo de las EFS contribuye a mejorar la gestión pública y generar un ambiente propicio para prevenir y detectar actos de corrupción y otras faltas de integridad, estas instituciones, en congruencia, están llamadas a actuar como organizaciones modelo en materia de ética e integridad, para inspirar confianza y credibilidad, como lo señala el principio 10 de la INTOSAI P-12 "El valor y beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos" y la ISSAI 130, el Código de Ética de la INTOSAI [277].

Acorde con dichos principios y las obligaciones derivadas de la Constitución, la ASF ejerce su función de fiscalización conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, como lo ordena el artículo 79 constitucional. Estos principios constitucionales, así como los valores y principios establecidos en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la

[276] INTOSAI-P-1, Declaración de Lima, artículo 4, https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-1-the-lima-declaration/

[277] INTOSAI. ISSAI-130 "Código de Ética de INTOSAI", https://www.issai.org/pronouncements/issai-130-code-of-ethics/

Ley General de Responsabilidades Administrativas y los lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como la ISSAI 130 Código de Ética, son el fundamento de la política de integridad de la ASF.

La política de integridad de la ASF es el marco de referencia institucional para garantizar que todos los servidores de la ASF, guíen su actuar acorde con los principios, valores, reglas de integridad y criterios rectores señalados en el Código de Ética, el Código de Conducta, las Directrices para prevenir conflictos de interés, el Protocolo de Operación del Comité de Integridad de la ASF, el Protocolo de Operación para presentar, recibir, analizar, revisar y determinar los casos de denuncias por incumplimiento a la Política de Integridad, el Formato para la atención de denuncias recibidas por el Comité de Integridad y el Lineamiento para las Personas asesoras en materia de Ética. El apego a esta Política de Integridad es indispensable para que la EFS mantenga su reputación y la confianza de todas las partes interesadas en su labor de fiscalización y contribuya a la rendición de cuentas y a la mejora de la gestión pública en nuestro país.

## Referencias bibliográficas

Acuerdo por el que se dan a conocer los Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el DOF el 12 de octubre de 2018, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/483383/2019-08-06_acuerdo_codigo_etica.pdf

Acuerdo que reforma y adiciona el Código de Ética y el Código de Conducta de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el DOF el 9 de diciembre de 2020, disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/283_Politica_de_Integridad/Codigo_de_Etica_y_Conducta_integrado_09122020.pdf.

Auditoría Superior de la Federación, Comité de Integridad de la Auditoría Superior de la Federación, Secretaría Técnica, Segundo informe de actividades, enero-diciembre 2021, https://www.asf.gob.mx/uploads/283_Politica_de_Integridad/2_informe_anual_CIASF.pdf

Auditoría Superior de la Federación, Directrices para prevenir conflicto de interés en la Auditoría Superior de la Federación, https://www.asf.gob.mx/uploads/283_Politica_de_Integridad/2IN3ASF02.pdf

Auditoría Superior de la Federación, Lineamiento para las personas asesoras en materia de ética en la Auditoría Superior de la Federación, noviembre 2021, https://www.asf.gob.mx/uploads/283_Politica_de_Integridad/2IN3ASF03v02_Lin_personas_asesoras_en_etica_v02.pdf

Auditoría Superior de la Federación, Lineamientos de operación del Comité de Integridad de la Auditoría Superior de la Federación, noviembre 2021, https://www.asf.gob.mx/uploads/283_Politica_de_Integridad/2IN3ASF01_Lin_del_Comite_de_Integridad_ASF_v04.pdf

Banco de Desarrollo de América Latina, *Integridad en las políticas públicas, claves para prevenir la corrupción*, CAF, Bogotá, Colombia, 2019, p. 33.

Bautista, Óscar Diego, Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2009.

Betanzos Torres, Eber Omar, Introducción a la Ética, Porrúa, Centro de Investigación e Informática Jurídica, Escuela Libre de Derecho, México, 2012, p. 1.

Bovens, M. "Analysing and assessing public accountability: A conceptual framework", European Governance Papers (EUROGV) , No. C-06-01, citado por Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Manual de la OCDE sobre Integridad Pública, OECD Publishing, París, 2020, https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es.

Chêne, Marie, *The role of Supreme Audit Institution in fighting corruption*, U4 Helpdesk Answer 2018:9, *U4 Anti-Corruption Resource Centre*, Transparency International, CHR. Michelsen Institute, 2018.

Cox, Damian; La Caze, Marguertie; Levine, Michael, "Integrity", The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Spring 2017 Edition), Edward N. Zalta (ed.), https://plato.stanford.edu/archives/spr2017/entries/integrity

Dye Kenneth M., Corruption and Fraud Detection by Supreme Audit Institutions, 2007.

INTOSAI, "How to increase the use an impact of audit reports. A guide for Supreme Audit Institutions", Annex 1: Key features of the different SAI models, INTOSAI Capacity Building Committee, 2010, https://iniciativatpa.org/wp-content/uploads/2014/06/Annex-1-How-to-increase-the-use-and-impact-of-audit-reports.pdf,

INTOSAI, Auditoría Superior de la Federación, Manual para la conducción de autoevaluaciones de la Integridad en las Entidades Fiscalizadoras Superiores, IntoSAINT, Auditoría Superior de la Federación, México versión junio 2018, p. 4.

INTOSAI, GUID 5260, Administración de los bienes públicos, https://www.issai.org/pronouncements/guid-5260-governance-of-public-assets/

INTOSAI, GUID-5270 "Directriz para la Auditoría de Prevención de la Corrupción", 2019, https://www.issai.org/pronouncements/guid-5270-guideline-for-the-audit-of-corruption-prevention/

INTOSAI, INTOSAI-P-1, Declaración de Lima, https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-1-the-lima-declaration/

INTOSAI, INTOSAI-P-12 "El valor y beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos", https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-12-the-value-and-benefits-of-supreme-audit-institutions-making-a-difference-to-the-lives-of-citizens/

INTOSAI, ISSAI-100-Principios fundamentales de auditoría del sector público, https://www.issai.org/pronouncements/issai-100-fundamental-principles-of-public-sector-auditing/

INTOSAI, ISSAI-130 "Código de Ética de INTOSAI", https://www.issai.org/pronouncements/issai-130-code-of-ethics/

Năstase, Andreea, Public Ethics at the European Commission, Politics, reform and individual views, Routledge, Nueva York, 2017.

OLACEFS, Comisión Técnica de Buena Gobernanza, Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Rendición de Cuentas, Un terreno común para el fortalecimiento del control externo en América Latina, OLACEFS, Auditoría General de la Nación de la República Argentina., GIZ-Cooperación Alemana, 2015, https://olacefs.com/ctpbg/wp-content/uploads/sites/4/2021/10/LAS-ENTIDADES-FISCALIZADORAS-SUPERIORES-Y-LA-RENDICION-DE-CUENTAS.-GENERANDO-UN-TERRENO-COMUN-PARA-EL-FORTALECIMIENTO-DEL-CONTROL-EXTERNO-EN-AMERICA-LATINA.pdf

OLACEFS, Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza, La Gestión de la Integridad en las Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina y el Caribe, OLACEFS, ASF, INTOSAI, IntoSAINT, 2020, disponible en: https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2020/12/INTEGRIDAD.pdf

Organización de las Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/

Organización de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *About Good Governance,* https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/AboutGoodGovernance.aspx

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "Buenas prácticas para el Apoyo a Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)",https://www.oecd.org/dac/effectiveness/Buenas_Pr%C3%A1cticas_para_el_Apoyo_a_Entidades_Fiscalizadoras_Superiores-%20for%20web.pdf

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre integridad pública, Francia, 2017, https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf

Real Academia Española: Diccionario de la lengua española, 23ª ed., [versión 23.5 en línea], https://dle.rae.es.

Rodríguez-Arana Muñoz, J. "La ética pública constitucional y la buena administración", Revista de Administración Pública, vol. LII, no. 3, 2017.

Ruiz Palomino, Pablo; Ruiz Amaya, Carmen y Martínez Cañas, Ricardo, "Cultura organizacional ética y generación de valor sostenible", Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa, Vol. 18, No. 1, Enero-Abril 2012, https://www.elsevier.es/es-revista-investigaciones-europeas-direccion-economia-empresa-345-pdf-S1135252312600586

World Bank, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), "Guía Virtual de Auditoría Participativa", Módulo 1, Cómo comprenderse mejor entre sí, Una aproximación a las EFS, World Bank, ACIJ, OLACEFS, https://e-participatoryaudit.org/esp/module-01/audit101-4.php

## SOBRE LOS AUTORES

### Luis F. Aguilar Villanueva

Es considerado como el iniciador del enfoque analítico de las políticas públicas en México y América Latina. Es investigador nacional emérito del Sistema Nacional de Investigadores. Fue presidente del Comité Internacional de Expertos de la ONU en Administración Pública, así como Consejero del INAP en varias ocasiones.

Es profesor del doctorado en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset en Madrid, España; de la Maestría en Administración Pública (MAP) en la Escuela de Gobierno y Administración Pública, Campus Ciudad de México del ITESM, del Instituto de Investigaciones Filosóficas y de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en ambos casos de la UNAM, así como de El Colegio de México, en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Xochimilco y en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), entre otras instituciones.

Es autor de libros sobre políticas públicas y administración pública, ha publicado artículos periodísticos, ponencias, comunicaciones especializadas y comentarios en congresos, simposios y seminarios nacionales e internacionales en torno a la ciencia política y la administración pública, el análisis de las políticas públicas y el servicio civil de carrera en la administración pública. Fue director fundador del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

### Gloria Luz Alejandre Ramírez

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con Orientación en Ciencia Política por el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesora-Investigadora de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), Plantel Casa Libertad. Profesora de Asignatura del Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia (Modalidad a distancia) de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Profesora Invitada de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP). Integrante del Sistema Nacional de Investigadores, SNI-CONACYT. Vicepresidenta del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Correo electrónico: gloria.luz.alejandre@uacm.edu.mx / glalejandre@hotmail.com

**Eber Omar Betanzos Torres**

Actualmente es Titular de la Unidad Técnica de la Auditoría Superior de la Federación. Abogado, filósofo, economista y teólogo; especialista en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de los Derechos, así como en Derechos Humanos; maestro en Estudios Humanísticos, en Políticas Públicas y en Teoría Crítica; máster en Derecho Constitucional y en Derecho Penal Internacional; maestro y doctor en Derechos Humanos. Profesor de licenciatura y posgrado en universidades de México y del extranjero. Autor de diversos libros, artículos y conferencias sobre ciencias sociales, humanidades y tecnología cívica. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI I) del CONACYT. Fue Secretario de Estudio y Cuenta en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como Subprocurador de Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República y Subsecretario de la Función Pública del Poder Ejecutivo Federal.

**Ricardo Campos Álvarez-Tostado**

Tiene las carreras de Administrador de Obras y Arquitecto, en la Escuela Nacional de Arquitectura en la UNAM, Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales, Maestría en Administración Pública por la UVM y la UNAM con mención Honorífica por la Máxima Casa de Estudios y el Doctorado en Administración Pública con Mención Honorífica por la UNAM. Cuenta con la Medalla Gabino Barrera en dos ocasiones y Premio INDIVISA MANENT por Docencia en 1994 en la Universidad La Salle.

Desde 1987 es Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales tanto en la Licenciatura como en el Posgrado.

Ha publicado entre otros libros el Sector Público y la Vivienda por UNAM, El Fondo Monetario Internacional y la Deuda Externa Mexicana con tres Ediciones por la Universidad

Autónoma del Estado de México (1990–1995) y por el Instituto Sonorense de Administración Pública en el (2003), *Gobernación y Ética Pública* (1999), *Modernización Política, Burocracia y Democracia* (2002), Alta Calidad en la Gestión Pública (2003) por el IAPEM, *Especificaciones Generales de Construcción* (1975 – 2000), nueve Tomos y *Diccionario para la Edificación* (dos ediciones 1982–2000).

Ha ejercido el servicio público desde 1968 con el Banco Nacional de Obras Públicas, la Comisión Constructora e Ingeniería Sanitaria de la Secretaría de Salud, AURIS en el DIF en el Gobierno del Estado de México. Asimismo ha sido asesor en la Subsecretaría de Finanzas del Estado de México, así como en la Secretaría de Ecología, Comisión del Deporte, INAP, entre otras.

**José Chanes Nieto**

Es licenciado en Derecho por la UNAM; Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de la Universidad de París, Francia; y Doctor en Derecho Comparado por la Facultad Internacional de Derecho Comparado, Lisboa, Portugal.

Se ha desempeñado como catedrático en la UNAM, la Universidad Autónoma de Tamaulipas, El Colegio de México, el Instituto de Capacitación Política, El INAP, la Universidad Autónoma de Querétaro, la Universidad de Guanajuato, la Universidad de Veracruz y el Colegio de Sinaloa, entre otras. Actualmente, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores en el Nivel III.

Entre su vasta obra destacan: Introducción Bibliográfica a la Administración Pública Mexicana, La designación del presidente de la República, La obra de Luis de la Rosa, Bases constitucionales de la administración estatal guanajuatense, La administración durante el Porfiriato y Política y Administración.

Ha colaborado en la administración federal en la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Educación Pública, así como en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y los gobiernos de Tamaulipas y Nuevo León.

## Eugenio Contreras Rocha

Licenciado en Historia, por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí; Maestría en Historia con Especialidad en Investigación Histórica y Manejo Documental, Universidad de Guanajuato; Doctorado en Historia, por la Universidad Iberoamericana, campus Santa Fe, Ciudad de México. Cursó la Licenciatura en Derecho en la Universidad Mexicana de Educación a Distancia (UMED).

Ha impartido clases en la maestría de historia de la Universidad Iberoamericana, en la Universidad del Pedregal Lasalle, así como en diversos colegios y preparatorias.

Ha publicado diversos textos sobre temas históricos y de manejo documental.

En el ámbito de la administración pública federal se ha desempeñado en áreas documentales y de acervos históricos en el Poder Judicial de la Federación, Procuraduría General de la República, Secretaría de la Función Pública. Actualmente es Encargado del Centro de Documentación en la Auditoría Superior de la Federación.

## Maximiliano García Guzmán

Es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública por el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es Profesor de Tiempo Completo adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma Universidad, donde también se desempeña como Jefe de la División de Estudios Profesionales. Es reconocido como miembro del Sistema Nacional de Investigadores y en 2014 recibió la Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos en el área de Docencia en Ciencias Sociales. Sus líneas de investigación son Transparencia, Gobernanza y Rendición de cuentas, así como Políticas Públicas y Derecho. Es autor de más de 20 capítulos de libro y artículos en revistas especializadas nacionales e internacionales, así como del libro *La interacción heurística y multidisciplinaria entre Administración pública, derecho y políticas públicas. Un enfoque contemporáneo.*

## Omar Guerrero

Doctor en Administración Pública, Profesor de Carrera en la UNAM e Investigador Nacional Emérito. Dirigió la Revista de Administración Pública (1980-1982), y formó parte la Comisión de Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Investigadores (1999-2003, 2020), cuerpo colegiado que presidió en 2003.

Obtuvo el Premio de Administración Pública (1979), otorgado por el Instituto Nacional de Administración Pública, del cual es miembro desde 1980, y de su Consejo Directivo entre 1997 y 2002, así como de 2017 a 2019. Fue galardonado con el Premio ANUIES 2006, y declarado Doctor Honoris Causa por la Universidad de Sonora en 2011.

Es integrante de la Academia Mexicana de Ciencias a partir 1987, y Miembro Titular del Seminario de Cultura Mexicana desde mayo del 2006. A lo largo de 50 años de vida académica ha desarrollado una labor continua en el campo de la administración pública, si bien sus indagaciones científicas se extienden a la ciencia política, la historia administrativa y la administración de justicia, así como a la exploración de la historia del pensamiento administrativo.

Es autor de 29 libros de autoría personal, nueve opúsculos, más de 60 artículos y más de 50 capítulos de libros, así como editor de diez obras clásicas en administración pública.

## Luis Miguel Martínez Anzures

Licenciado en Contaduría Pública y Auditoría por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Cursó la especialidad en Finanzas en el Instituto de Estudios Superiores de Monterrey, así como un diplomado en Alta Dirección de Entidades Públicas en el INAP. Además, estudió la Maestría en Ciencia Política y el Doctorado en Administración Pública en la UNAM.

Es profesor del doctorado en Administración Pública en el INAP y en la FCPyS de la UNAM, y actualmente es Presidente del Consejo Directivo del INAP.

Ha publicado, como autor y coautor, entre otros, los siguientes libros: *Estado, Liberalismo y Modernización*, UNAM, 1997; *Antología sobre Teoría de la Administración Pública*, INAP (2002, 2017 y 2019); *Alta Calidad en la Gestión Pública*, IAPEM, 2002; *Globalización y Muerte del Estado-Nación*, (ISAP, 2004; Tirant

Lo Blanch, 2020), y *Controles y Responsabilidades en el Sector Público*, Plaza y Valdés, 2004; *En el Umbral de la Tercera Guerra Mundial* por Editorial Reymo en el 2006; *Sistema político mixto: tránsito a la gobernabilidad* (INAP, 2018 2ª ed.); *Apuntes sobre el Estado, la Administración Pública y sus reformas. Liberalismo y Democracia*, (INAP, EAP, 2018); *El Estado para el siglo XXI. Una nueva misión para la gestión de la vida colectiva* (Universidad de Guadalajara, 2021).

En el sector público se ha desempeñado, entre otros cargos, como Director de Administración y Finanzas en FONATUR; como Vocal Ejecutivo de la Comisión Liquidadora-Integradora de las Cuencas Hidrológicas; ha sido Director Adjunto en Nacional Financiera; Contralor Interno de la Procuraduría Agraria y Coordinador General de Auditoría de la Contaduría Mayor de Hacienda; Director General de Administración de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, en la Secretaría de Educación Pública y Director Ejecutivo de Administración de la Secretaría de Obras y Servicios del Gobierno del Distrito Federal.

## Rafael Martínez Puón

Es Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Maestro en Administración Pública y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Tiene una estancia postdoctoral en el Instituto de Dirección y Gobernanza Pública de ESADE con sede en Barcelona. Cuenta con el Programa Interamericano Avanzado en Innovación Política y Gerencia por la McCourt School of Public Policy de la Universidad de Georgetown con sede en Washington D.C.

Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II distinción que otorga el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. Es Director General de la Revista Buen Gobierno que edita la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Es catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, y del INAP. Actualmente es el Director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del Instituto Nacional de Administración Pública.

Es autor de los libros: *La profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y Perspectivas* (INAP España, 2001), obra que obtuvo el primer Premio "Andrés Bello 2001" sobre estudios e investigación en Iberoamérica; *Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?* (2005); *Directivos versus Políticos. La importancia de la función directiva en las administraciones públicas* (2011); *La profesionalización de la función pública: ideas para la Latinoamérica* (2013); *Gobierno Abierto para la consolidación democrática* (Tirant Lo Blanch, 2016); *La vuelta del Estado con una administración pública de calidad* (Tirant Lo Blanch, 2022). Ha escrito más de 50 artículos en revistas especializadas tanto nacionales como internacionales sobre temas de servicio profesional de carrera, gestión y administración pública, la mayoría de ellas arbitradas. Tiene una trayectoria de más de 25 años en el servicio público.

**María del Carmen Pardo**

Doctora en Historia por la Universidad Iberoamericana y cuenta con estudios de doctorado en la Universidad de París II. Fue profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México de 1981 a 2014 y autora del primer plan de estudios de la Licenciatura en política y administración pública de esa institución. Actualmente es profesora asociada en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III, integrante del Consejo Rector de Transparencia Mexicana. Es autora de los libros *La modernización administrativa en México: 1940-2006, Una mirada de conjunto de la administración pública en México* (2014)*;* y de *Una introducción a la administración pública* (2016). Ha participado en otras obras sobre administración pública, descentralización, servicio civil, transparencia, y gobierno local, como como compiladora y coordinadora, y como autora de numerosos artículos y capítulos. Ha impartido cursos en universidades estatales, en la UNAM, el CIDE y el INAP, además de haber colaborado como consultora en organismos internacionales, entre otros en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

**Alejandro Pisanty Baruch**

Doctor en Química por la Universidad Nacional Autónoma de México y profesor de tiempo completo de la Facultad de Química de la UNAM. Estudios postdoctorales en el Instituto Max-Planck de Investigaciones sobre el Estado Sólido, Stuttgart, Alemania. Su actividad se refiere a la gobernanza de Internet y de la tecnología en general; relaciones ciencia-tecnología-sociedad; Sociedad de la Información, e-gobierno y educación o *e-learning*; y estrategias digitales nacionales, regionales y locales. Ha impartido cursos en la UNAM, el INAP, el ITAM, INFOTEC y el CIDE. Ha sido funcionario de la UNAM y de organismos internacionales como ICANN y la Internet Society.

**Ricardo Uvalle Berrones**

Es Licenciado, Maestro y Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Dentro de su actividad académica es Profesor Titular "C" de Tiempo Completo Definitivo adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; Profesor de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos y en el Doctorado en Administración Pública del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; es Profesor en la Maestría y el Doctorado en Administración Pública del INAP; también fue Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Es reconocido como miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III y con el Premio Universidad Nacional en el área de Docencia en Ciencias Sociales en la UNAM.

Sus líneas de investigación son Teoría de la Administración Pública, Gobernanza y Gestión Pública; Políticas Públicas; Transparencia y Rendición de Cuentas.

Ha publicado los siguientes libros: *Perspectiva contemporánea de la Administración Pública* (IAPEM), *Nuevas racionalidades de la gestión Pública* (IAPEM). *Coordinador de los libros: 200 años de Administración Pública* (SFP); *Rumbos de la Transparencia en México* (UNAM) y *Oportunidades y restricciones de la política de transparencia en México* (UNAM).

**Antología sobre Teoría de la Administración Pública**
Se terminó de imprimir en
Julio de 2022, en los talleres de:
Altergraf, en Antonio García Cubas #118,
Col. Obrera, Del. Cuauhtémoc, CDMX
altergraf.ventas@hotmail.com

La edición consta de 300 ejemplares

Distribución a cargo del INAP