

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UNA VISIÓN DE ESTADO

JOSÉ R. CASTELAZO



Instituto Nacional de Administración Pública

COMITÉ EDITORIAL

José Carreño Carlón

Presidente

Gildardo H. Campero Cárdenas

Alejandro Carrillo Castro

Renward García Medrano

Jorge Ruiz Dueñas

Consuelo Sáizar Guerrero

© **Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.**

Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca

Col. Palo Alto, C. P. 05110

Cuajimalpa, Distrito Federal

MÉXICO

Tel. 5081 2600 exts. 4308 y 4319

www.inap.org.mx

ISBN 978-968-6080-48-3

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

Cuidado de la edición: Sociedad y Gobierno Consultores, S.A. de C.V.

Diseño: D.G. Mónica Alvarado Alfonso

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

CONSEJO DIRECTIVO

Alejandro Carrillo Castro
Presidente

Xavier Ponce de León
Vicepresidente

José Ángel Gurría Treviño
Vicepresidente para Asuntos Internacionales

Alejandro Treviño Martínez
**Vicepresidente para los Institutos de Administración Pública
de las Entidades Federativas**

CONSEJEROS

Gloria Brasdefer Hernández
Agustín Carstens Carstens
Irma Cué Sarquís
Alfredo del Mazo González
Sergio García Ramírez
Armando López Fernández
Germán Martínez Cázares
Ramón Muñoz Gutiérrez
María del Carmen Pardo López
Elías Rafful Vadillo
Fernando Serrano Migallón
Diego Valadés

Secretaria Ejecutiva
María Angélica Luna Parra

CONSEJO DE HONOR

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Raúl Salinas Lozano
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás

FUNDADORES

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

COORDINACIONES

Investigación

Gildardo Héctor Campero Cárdenas

Profesionalización y Actualización

Elena Jeannetti Dávila

Servicios Administrativos

Luis Lara Rubio

Comité de Consultoría

Xavier Ponce de León

Para mi familia,

hoy encarnada en nuestras promisorias semillas:

Luisa y Lucía

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

DR. ALEJANDRO CARRILLO CASTRO I

PRÓLOGO

DR. MAURICIO MERINO HUERTA V

INTRODUCCIÓN XIII

CAPÍTULO 1.

Administración Pública: Una Visión de Estado 1

CAPÍTULO 2.

Gobierno 23

CAPÍTULO 3.

Legitimidad y Eficacia Políticas. Factores

Interdependientes de la Democracia 59

CAPÍTULO 4.

Compartir el Poder Público 91

CAPÍTULO 5.

Administración Pública y

Realaciones Internacionales 149

CAPÍTULO 6.

Administración Pública y Sustentabilidad 181

CAPÍTULO 7.

La Transparencia como Razón de

Estado Republicano 227

CAPÍTULO 8.

La Ética de la Administración Pública	291
--	------------

CAPÍTULO 9

Profesionalización de la Administración Pública	329
--	------------

CONCLUSIÓN.

La Administración Pública

como fuerza integradora	373
--------------------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA	397
---------------------------	------------

ÍNDICE DE FIGURAS	431
--------------------------------	------------

ÍNDICE ANALÍTICO	437
-------------------------------	------------

PRESENTACIÓN

Con frecuencia se dice que “el *gobierno* constituye el brazo ejecutor del *Estado*”. Si esto es así, la Administración Pública vendría a ser como los dedos de la mano a través de los cuales dicho “brazo ejecutor”, realiza sus operaciones cotidianas, tanto las que están a cargo del órgano ejecutivo, como del legislativo y el judicial. Continuando con el símil, los dedos de esa mano deberían estar siempre en las mejores condiciones de funcionalidad y destreza para llevar al cabo las operaciones que de ellos espera el responsable del “brazo ejecutor”, así como la *sociedad* a la que éste debe servir.

Ya se trate de un pianista, un dactilógrafo, un ensamblador de computadoras o un pintor de caballete, cada uno de ellos debe primero aprender a dominar su disciplina específica y después mantener actualizada la eficacia operativa de los dedos de su mano para estar siempre dentro de lo que se conoce como el *estado del arte*, o por lo menos, al corriente de los avances de la ciencia y la tecnología en su correspondiente área de competencia.

En el presente trabajo, José R. Castelazo se refiere a la Administración Pública como una disciplina al servicio de la *sociedad*, la cual, en los momentos actuales, vive importantes procesos de cambio que se producen a una velocidad poco conocida en la historia de la humanidad. Dentro de dichos procesos de cambio se encuentra hoy día el avance prodigioso de las *técnicas de la comunicación*, tanto de las referidas a la transmisión de información como al transporte de personas, lo que ha conducido al fenómeno conocido como “la *globalización* del mundo”.

Estos cambios traen consigo el aumento de los tipos e intensidad de las demandas que cada *sociedad* organizada jurídicamente como un *Estado* plantea cotidianamente a su *gobierno* y a su correspondiente Administración Pública; y frente a esta realidad es frecuente que surjan muy diversas

ofertas u opciones para la mejor atención de tales demandas. Diversas propuestas de solución a estos asuntos surgen tanto de los centros de estudios e investigación académica, como de los centros mundiales de poder económico. La mayoría de las primeras tienden casi siempre al incremento de la racionalidad funcional u operativa de la Administración Pública; en tanto que las segundas otorgan prioridad a los aspectos financieros y de estabilidad macroeconómica de las estructuras estatales. Para el autor de “Administración Pública: una Visión de Estado”, el concepto mismo de *Estado* se encuentra actualmente “en crisis”, lo cual, coincido con él, no necesariamente debería de alarmarnos pero si de ocuparnos, pues cada “crisis”, como enseñaban los antiguos chinos, constituye a un mismo tiempo “un reto y una oportunidad”.

El principal “reto” lo conforma, como ya se dijo, la *globalidad*, para expresarlo en sus términos más simples; y la “oportunidad” radica en que seamos capaces de tomar las decisiones adecuadas para encarar esta *globalidad* con el máximo beneficio para la *sociedad* en su conjunto y con el mínimo posible de costos negativos para quienes formamos parte de ella.

José R. Castelazo desarrolla su trabajo presentando al lector un panorama integral del contexto en el que opera actualmente la Administración Pública. Expone metodológicamente los diversos enfoques que se utilizan hoy día para su estudio y discusión, sin menospreciar los importantes aportes que en el pasado hicieron Maquiavelo, Adam Smith, Marx, Wilson y Weber, entre otros, hasta llegar a autores contemporáneos como Dror, Peters, Luhman y Rifkin, sin dejar de incluir entre estos últimos a destacados estudiosos nacionales como Guerrero, Uvalle, Merino, Aguilar Villanueva y Pichardo, por sólo señalar a algunos.

A continuación José R. Castelazo ofrece su propia síntesis al respecto, a la que él denomina su “Visión de Estado”. En ella destaca su interés por precisar y diferenciar términos como “*gobernación*”, “*gobernabilidad*” y “*gobernanza*”, que

muchos emplean actualmente como sinónimos. Aborda temas enormemente actuales como lo son el *poder público*, la *sustentabilidad*, la *transparencia*, la *legitimidad* y *eficacia* políticas entre otros. El autor analiza también el tema de la *profesionalización* de la Administración Pública e incluye, además, el examen específico de la *ética* dentro del *servicio público*.

Todo lo anterior me lleva a felicitar a mi amigo José R. Castelazo por su empeño en elaborar este trabajo. Fue mi alumno en las clases de Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, hace más de dos décadas y a últimas fechas colaboró muy de cerca conmigo en el Instituto Nacional de Administración Pública, en su calidad de Secretario Ejecutivo del mismo. Ha sido asociado del INAP desde hace ya muchos años y constituye un destacado profesional de la Administración Pública de México, tanto en su calidad de practicante, como en la de estudioso e investigador sistemático de las disciplinas que la integran.

Me es muy grato por lo mismo hacer la presentación del más reciente de sus trabajos académicos en torno de un tema que le apasiona de antiguo, y desearle que continúe con el mismo entusiasmo y seriedad en sus esfuerzos futuros.

**ALEJANDRO CARRILLO CASTRO
PRESIDENTE DEL INAP**

PRÓLOGO

Escribir prólogos es una tarea difícil, y más aún cuando se trata de presentar la obra de un amigo. Y es que la función básica de estas páginas no sólo es invitar al lector a seguir el recorrido, sino hacer una suerte de estudio preliminar sobre su contenido: un examen crítico de la obra, del entorno en el que fue escrita y de los rasgos principales de su autor. Y es más difícil aún emprender esa tarea cuando la distancia objetiva cede la plaza a la cercanía afectiva. Sin embargo, confío en que mi amistad con José R. Castelazo sobreviva a este prólogo, pues no pude leer su ensayo de ensayos (como él mismo lo llamó en la carta de invitación que me escribió), fingiendo que no conozco sus propósitos.

José R. Castelazo (Pepe, para sus amigos) tiene una larga trayectoria en la política y en la administración pública de México. Lo conocí hace casi veinte años, cuando presidió el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., y lo convirtió, precisamente, en una organización de alcance nacional. Entre los miembros de ese gremio organizado, todavía se le recuerda con un amplio reconocimiento por su infatigable iniciativa, su energía y su capacidad de acción política. Disputó la presidencia del colegio para convertirlo en una red de polítólogos que se expandió por todas las entidades federativas en las que se impartía la licenciatura en ciencias políticas y/o administración pública, y para ganar con ellas un sitio propio en la constelación de organizaciones gremiales que había entonces en el país. Varios años después, yo mismo tuve el gusto de presidir ese colegio y constaté que la presencia y el respeto que había conquistado Castelazo seguían siendo una referencia obligada para emprender nuevos proyectos. Y aunque yo me había formado en las aulas universitarias con otros miembros fundadores de esa asociación, que no siempre compartieron sus ideas e incluso las combatieron, Pepe no dudó un instante en apoyar las mías ni titubeó jamás al brindarme toda la colaboración que le pedí para tratar de construir una nueva etapa en la organización del gremio. Pude

constatar entonces que su proyecto era sincero: que su deseo era apoyar en serio al colegio del que se sentía orgulloso, sin reclamar absolutamente nada a cambio. Tanto así, que escribir este prólogo es acaso la primera oportunidad que tengo para retribuir en algo su generosidad.

En el camino, fue construyendo una trayectoria profesional que retrata, a un tiempo, el contenido de esta obra y de una época de México. Pepe ha sido casi todo: desde analista hasta director general en la administración pública de la federación, delegado político, dirigente de partido, diputado federal, embajador, presidente de un gremio de profesionales, consultor privado y secretario ejecutivo del INAP. Sin embargo, esa larga lista de los puestos públicos que ha ocupado Castelazo es engañosa, pues en realidad ha dedicado la vida entera a pensar y actuar como un hombre del Estado. Pero no en la especie autoritaria de quien obedece órdenes a cambio de un salario, sino en la muy excepcional de quien ha convertido el servicio público en una verdadera vocación y entiende que el Estado no puede dirigirse sino por quienes realmente son capaces de asumir el ejercicio del poder político o la autoridad administrativa como un bien público. Cuando yo estudiaba en la UNAM, eso mismo nos decían los profesores de más larga trayectoria: que nuestra carrera no era compatible con las ambiciones personales y privadas que acuñaban otras profesiones, porque nosotros nos estábamos formando para servir a los demás. Nuestro oficio se iba a desarrollar en el Estado, de modo que tras la técnica de la administración y de las políticas públicas estaba una suerte de doctrina: una ética que no tenía lugar en otro sitio, porque su propósito era entregarse a las mejores causas del espacio público.

La trayectoria del autor de estos ensayos pertenece a esa generación y a esa doctrina. Pero también forma parte de la historia de un régimen político que ya no existe (y que a la vez se engarza con otro que está en transición). Uno en el que la vocación de la que hablo no podía desarrollarse de otro modo, pues la administración pública no sólo era el espacio técnico

en el que se diseñaban y se ponían en acto los programas de gobierno, sino que era también la esfera política más importante y el lugar en el que se disputaban los verdaderos espacios de poder. Durante décadas, los cargos administrativos del gobierno mexicano, aun de mediana responsabilidad, fueron más relevantes e influyentes que los puestos de elección popular en el Legislativo. Y la razón era que, en la práctica, ambos se obtenían por designación: los primeros para construir y operar las decisiones de política más importantes y los segundos para respaldarlas mediante las reformas constitucionales y legislativas que fueran necesarias. En aquellos años, las elecciones populares, aun siendo sustantivas para la legitimidad del régimen, eran menos decisivas que los procesos de selección interna de los candidatos del partido casi único. Y aunque los diputados (y más aún, los senadores) siempre ostentaron una representación política que les dotaba de notoriedad y poder, lo cierto es que la mayor parte de sus decisiones estaban subordinadas al predominio del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, el régimen político que se consolidó en el gobierno del general Lázaro Cárdenas, tuvo desde entonces una lógica implacable basada en el ejercicio de la dominación presidencial durante los seis años de gobierno, al cabo de los cuales el poder se trasladaba al sucesor. Fue un régimen que ya habían imaginado Emilio Rabasa (*La Constitución y la dictadura*) y Andrés Molina Enríquez (*Los grandes problemas nacionales*) desde principios de este siglo, pensando en la construcción de un partido hegemónico que, sin embargo, no dependiera de un caudillo sino de un sistema institucional. Ese régimen se gestó con Calles y nació en definitiva en la segunda mitad de los años treinta del siglo XX. Aquel sistema métrico sexenal (como le llamó con ironía Daniel Cosío Villegas) le ofreció estabilidad política y capacidades de diseño institucional a un país que no las había tenido nunca, excepto en los años de la dictadura de Porfirio Díaz, pero canceló en cambio la posibilidad de tener un servicio de carrera en la administración pública. Los puestos de mayor responsabilidad eran parte de

los medios que tenía el presidente de turno para gobernar, articulando intereses y compartiendo o distribuyendo ámbitos de influencia. No fue casual, en ese sentido, que todos los presidentes de la República del siglo XX, desde 1940 hasta 1994, hayan salido del gabinete del ejecutivo. De modo que al concluir cada sexenio, un nuevo equipo de trabajo venía a suplir, con toda naturalidad, a quienes habían ocupado los cargos administrativos durante los seis años anteriores.

Las verdaderas carreras administrativas y políticas no se hacían, en consecuencia, dentro de una misma dependencia pública o siguiendo una trayectoria en línea recta (en política, decía Jesús Reyes Heroles, el trazo más breve entre dos puntos no es la línea recta), sino cambiando regularmente de puestos y aun de especialidades, conforme los equipos políticos a los que pertenecían los funcionarios se iban moviendo, para bien o para mal. De aquí que las biografías más exitosas no fueran las más simples sino las que dibujaban una trayectoria zigzagueante: hombres públicos que, por sus competencias probadas y su afiliación política, iban ocupando puestos diferentes según fuera necesario para seguir al servicio del Estado. Sin comprender la forma en que funcionaba ese régimen, sería imposible entender la lógica de esos cambios constantes, sexenales, de posiciones públicas.

La transición a la democracia mexicana ha modificado, aunque no del todo, esa concepción del servicio público. Fue gracias a la inyección de pluralidad política que vivió el país desde finales de los años ochenta que las instituciones otrora dominadas por el ejecutivo comenzaron a cobrar importancia propia, autónoma. Así sucedió con los gobiernos locales en primer lugar y, poco más tarde, con el Poder Judicial y con el Legislativo, que a mediados de los noventa ya parecían otros a pesar de ser los mismos. De manera dramática, la fundación de un nuevo régimen de partidos, por la vía electoral, fue recuperando el peso propio del diseño institucional de México, tanto en el plano del federalismo como de la división entre los poderes nacionales. De ahí que muchos de los funcionarios

que antes emprendían sus carreras por la vía exclusiva del ejecutivo, saltando de un puesto a otro conforme cambiaban los sexenios, empezaran a formar parte de esas otras dos esferas de servicio público. Podría decirse, sin exagerar, que a muchos de ellos les tocó inaugurar una nueva época en las relaciones intergubernamentales y participar de una nueva relación entre poderes, que nunca antes había vivido México. Y a su vez, la administración pública comenzó a ser llamada a cumplir un rol más profesional, más estable y más especializado, a un tiempo. Todavía no hemos llegado hasta ese punto: apenas en el año 2003 se promulgó la primera ley del servicio profesional de carrera que ha tenido el país. Pero las mudanzas que ha generado la pluralidad política en la relación entre poderes y gobiernos, ya está anunciando que ese cambio está definitivamente en curso.

Todo esto viene a cuento, porque la trayectoria de José R. Castelazo, como dije antes, es un espejo biográfico de esa mecánica de cambio que ha vivido México. Fue partícipe de la lógica de los equipos que actuaban desde los puestos públicos no sólo para mantener su espacio de poder, sino para defender también su visión sobre el Estado; ha pertenecido y actuado en el partido que fue hegemónico y que ahora se ha sumado a la construcción de un nuevo régimen plural y democrático; y también ha actuado, sin perder un ápice de su concepción de la política, desde las organizaciones de la sociedad civil. Por lo demás, su sentido de la lealtad, nacido en la dinámica del viejo régimen, se ha mantenido intacto en la transición: una lealtad activa y condicionada, en todo caso, a la defensa de una visión de Estado como árbitro de los conflictos, como centro político en el que se dirimen las posiciones que se definen a sí mismas desde los extremos, como promotor insustituible de la redistribución del ingreso y de la igualdad social y no sólo jurídica entre las personas, y como agente de cambio económico y aún tecnológico desde una administración pública cada vez más profesional y aun sofisticada. Una visión de Estado que renuncia explícitamente a la identificación con un solo partido, como sucedía antes, pero que reclama, en reciprocidad, que

ningún partido pretenda adueñarse de la organización política más importante de la sociedad.

De eso se trata este largo, bien documentado y muy ameno ensayo escrito por José R. Castelazo: de plasmar, en una suerte de disertación que se va hilando en varias tardes de café bien conversado (como le gustaba decir a García Márquez), una experiencia, una aspiración y una intuición política. Imagínese el lector que se ha sentado, al atardecer, con un hombre que ha transitado por casi todas las posibilidades de acción pública, y que ha decidido contar su propia visión de México. Los diez capítulos que conforman este libro no son más que una forma de organizar esa conversación: de darle un hilo conductor a las ideas que el autor ha ido forjando durante su larga trayectoria profesional y que, a veces sobre el escritorio y muchas otras en el aula universitaria, ha ordenado en cuadros sinópticos. A Castelazo le gustan esos cuadros: le sirven para explicar los puntos que quiere desarrollar con la más amplia libertad. No los utiliza para ceñir en modelos rígidos su interpretación sobre el papel del gobierno y de la administración pública. Al contrario, en la metáfora que estoy utilizando, es como si tomara un papel (acaso la servilleta del café), para persuadir a su interlocutor de lo que quiere expresar, con la mayor exactitud posible: para no perder detalle. Estoy seguro de que también los ha empleado, quizás en repetidas ocasiones, para dar clases e impartir conferencias desde su propio mirador.

De ahí que la mayor riqueza de este libro sea, precisamente, su renuncia explícita a los cánones rígidos de la academia. No es una investigación formal ni tampoco una discusión teórica sobre algunos de los problemas propios de la disciplina, estrictamente hablando. Es la versión libre y sin embargo ampliamente documentada de alguien que, en los pasillos de las universidades, se llamaría un *practitioner*: alguien que conoce los patios interiores, los rincones y las prácticas puntuales de un oficio complejo, y que se ha brindado con generosidad para contarnos lo que ha descubierto por el camino.

En ese sentido, es también un libro claramente normativo: prescriptivo en el sentido ético. Es decir, no sólo revela la experiencia puesta en orden sino que, además, se interesa en serio por reclamar compromisos éticos explícitos de quienes formen parte de la administración pública y de los órganos de Estado. En cada capítulo, junto a la descripción sinóptica de las ideas hay, siempre e invariablemente, posiciones de principio: recomendaciones sobre el tipo de comportamiento, la actitud y aun los compromisos morales que los servidores públicos tendrían que asumir para desarrollar sus funciones. En argumentos circulares, Castelazo nos cuenta, primero, lo que le gustaría que el Estado fuera e hiciera y, acto seguido, la postura ética indispensable para que ese deseo pueda cumplirse: instituciones que reclaman líderes y con una posición ética irreprochable, y personas cuyas cualidades son indispensables para que esas instituciones puedan funcionar. Pero no nos dice cómo se consigue ese círculo virtuoso. Y yo sospecho que lo omite intencionalmente (que me perdone el autor) porque la respuesta está en la trayectoria misma de los servidores públicos: algo que no se puede improvisar, sino que tendría que ser el resultado de una vida dedicada al servicio público. Como la suya.

Por lo demás, el libro está apoyado en casi cuatrocientas notas a pie de página, que podrían leerse de hecho como un texto adicional. Dos libros: uno, como ya está dicho, que cuenta la experiencia y la visión propia del autor con toda libertad; y otro que remite a las lecturas que han acompañado esa experiencia y la han formado e informado. La bibliografía final nos habla también de los orígenes, del trayecto y de la interlocución que han estado detrás de la biografía política de Castelazo. Es reveladora en sí misma: las bibliotecas personales, decía José Gaos, también son proyectos de lectura que caminan de la mano con la vida. Entrar a esas bibliotecas es como asomarse a una parte de la intimidad de quien va transcurriendo por sus libros, conforme va viviendo. Y eso también salta a la vista en este libro: mientras conversa e hilá sus ideas, el autor va recordando autores y citando libros. Pero no quiere hacerlo

para justificar el examen académico de su visión de Estado, ni tampoco para demostrar que en efecto conoce una bibliografía extensa, sino para compartir esas lecturas y las razones por las que piensa que esos otros autores, datos y hasta anécdotas, son pertinentes para animar la conversación escrita.

Dije al principio de este prólogo que conozco los propósitos que persigue Castelazo al publicar este compendio de memorias, lecturas y experiencias. Rectifico: en realidad me atrevo a adivinarlo. Al final de la lectura de este ensayo, me resulta imposible pensar que su autor quiso escribirlo para dejar que corra solo y repose en las bibliotecas de los interesados. Pienso, más bien, que esta obra fue escrita también como una parte de la acción política incansable de su autor. Un medio más para defender sus puntos de vista en la batalla cotidiana por el sentido del Estado, que ya forma parte de su propia vida. Es un libro militante, como lo ha sido siempre el autor: fresco e invariablemente joven a los sesenta años cumplidos, y en pie de lucha para emprender la siguiente experiencia personal a favor de la administración pública de México.

MAURICIO MERINO

Santa Fe.

Octubre del 2007.

INTRODUCCIÓN

El propósito de este Libro radica en la necesidad de recuperar la **Visión de Estado** en la **Administración Pública** dada una realidad globalizadora cambiante, compleja, variopinta, desigual y difícil de atender, sin la conciencia de la responsabilidad política, social y administrativa que compete a cada *gobierno* dentro del concierto internacional.

El trabajo consiste en focalizar la acción en el interés general o bien común, en todo caso, en el espacio público donde todos participamos y, con distintos papeles, del que todos somos corresponsables.

Considero que la Obra tiene una utilidad teórico-práctica y por ello aspira a ser leída, consultada y sobre todo criticada por los estudiosos, estudiantes e interesados en el devenir político-administrativo. Como el lector podrá advertir, se trata de un compendio de una experiencia de vida pública, formado en las aulas, en el servicio público y en la Política. Todo ello se transmite en los contenidos con el deseo de ser aprovechable por quienes comparten nuestra vocación.

Propositorivamente el trabajo no finca únicamente sus reflexiones en México, por lo cual, indudablemente, su influencia podrá extrapolarse hacia otros contextos.

El método consistió en agrupar en un gran Ensayo una serie de ensayos concatenados por medio de una columna vertebral, la **Visión de Estado**. Como Ensayo se toma la libertad de especular, quizá en exceso, así como de ofrecer juicios de valor que a muchos pudieran parecerles discutibles o insuficientemente sustentados, pero eso es consustancial a todo ejercicio intelectual. De antemano doy pie a las inevitables críticas que surgieren a manera de controversia; lo hago con toda modestia y con la mayor objetividad posible, dispuesto a modificar o defender, de ser el caso, mi **Visión de Estado** desde la **Administración Pública**.

Una característica que el eventual lector encontrará a lo largo del Libro, son los esquemas ofrecidos en cada Capítulo en el ánimo de transmitir las ideas con la mayor precisión posible. Seleccioné el método deductivo para imprimir en cada uno de ellos una imagen de conjunto y de ahí desenvolver una explicación didáctica esperando compartir la **Visión de Estado**.

El enfoque adoptado es “sistémico” por su integralidad (contexto–texto–subtexto) y pretende que cada Capítulo tenga un valor por sí mismo, el cual, al relacionarse con los demás, adquiera un valor agregado.

Me parece que un subproducto es la característica cien por ciento política de la **Administración Pública** como disciplina social, estructuras, procesos, servicios, etc., pero más que nada como *fuerza integradora de la sociedad*.

En fin, pretendo que el *fin*, al fin, resulte ser un *principio*...

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar a Laura mi esposa por sus respetuosas y oportunas acotaciones críticas, su apoyo y paciencia; a María Laura mi hija, particularmente por sus aportaciones al Capítulo de *Transparencia*; a mi hijo José por sus agudas opiniones siempre bien recibidas.

A Rommel César Rosas puntual colaborador, por su involucramiento desde el nacimiento de la idea y sus atinadas sugerencias a lo largo del desarrollo del libro; a Cyntia S. Morales Rodríguez (quien también realizó la lectura final antes de la impresión) y Salvador Ortíz Montero, por su indeclinable apoyo y comentarios; a Luis Gustavo Arteaga Suárez por su oportuno enlazamiento hacia el final del trabajo, sus justas apreciaciones y el cuidado de la edición y detalles en ella envueltos que suelen ser tan importantes como el contenido; a Isabel Ortíz Sandoval, por el trabajo

de diseño gráfico de las figuras aparecidas en el texto; a Verónica García Cisneros Flores, por la realización de los complementos e índices; a Guillermo Alberto Paredes Orozco por la revisión y corrección de estilo; a César Rosaldo Mora por el diseño e impresión; y en general, a todos aquellos que directa o indirectamente nos brindaron su respaldo.

En especial agradezco al Instituto Nacional de Administración Pública, mi casa profesional, por su prestigiada firma para publicar este Libro, particularmente a su Presidente, mi amigo Alejandro Carrillo Castro, quien en todo momento mostró tácita y expresamente su decisión de acompañarme a llevar a feliz término esta reflexión sistematizada.

A mi amigo Mauricio Merino Huerta, reconocido intelectual de la Política y la **Administración Pública**, prologuista y partícipe de la concepción de la Obra a la cual fue siguiendo conforme se producía hasta su terminación. Por su importante cooperación me siento doblemente agradecido.

Por último, a los lectores les reconocería su interés e instaría a continuar en el esfuerzo inacabable de transformar constantemente la realidad político-administrativa, para que en un futuro estemos en condiciones de referirnos a ella sin tantos pendientes por resolver y con más prendas que presumir.

El Autor

Ciudad de México, Coyoacán, octubre de 2007.

Capítulo 1
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:
Una Visión de Estado

Capítulo 1

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

Una Visión de Estado

“...ese algo [El Estado] es un poder común y dirige sus acciones hacia el beneficio colectivo”
Thomas Hobbes

¿Por qué es importante recuperar la **Visión de Estado** en la **Administración Pública**, particularmente en estos momentos de *transformación* acelerada, en donde los roles del *Estado* se han multiplicado?¹ Existen varios factores que conjuntamente dan respuesta a este cuestionamiento de fondo. Entre otros destacan:

- La *globalización* ha modificado las posiciones tradicionales sobre el papel del *Estado*. Este último ha venido adaptando el ejercicio de su *autoridad*, antes preponderantemente aplicada de manera vertical, jerarquizada, piramidal, hacia una horizontalización en el actuar diario y de largo plazo, con el propósito de compartir racional y legalmente el *poder* con otros actores, antiguos y nuevos. Esta necesidad de adaptación surge a partir de las condiciones socioeconómicas creadas por las fuerzas mercantiles y financieras, ello aunado a la irrupción en los procesos derivados de, o en torno a, la toma de decisiones – y en las decisiones mismas – de diversos grupos sociales antes indiferentes y/o marginados de la Política.

¹ Los distintos roles que tiene el *Estado* en la actualidad se pueden consultar en: Prats i Catalá, Joan, **De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza**, Instituto Nacional de Administración Pública de España – Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Madrid, 2005, pp. 29–30, citado en **World Public Sector Report. Globalization and the State**, Organización de las Naciones Unidas, 2001.

- Tal es el papel actual del *Estado*: un *Estado* representado por un *gobierno* de amplio criterio, promotor de la cohesión y solidaridad social, siempre y cuando no pierda la dirección al tomar decisiones en representación de un país que, como todo ente, representa una síntesis de virtudes y defectos, suficiencias e insuficiencias, riqueza y pobreza, educación e ignorancia, etcétera. Situaciones todas relacionadas dialógicamente dentro de un sistema democrático implícita y explícitamente alejado del autoritarismo.
- Sin duda la *globalización* mercantil y financiera ha tenido una gran influencia sobre los roles del *Estado*. Entre otras cosas, ha propiciado la mengua de su *poder* para favorecer al mercado. Esta circunstancia ha ido imponiendo, por un lado, una visión gerencial (el “Management” traducido como “New Public Management”²) a la *función pública* en detrimento de los paradigmas de la burocracia sustentados en las reglas establecidas en el Derecho Constitucional y Administrativo y, por otro lado, una visión contraria a la intervención del *gobierno* en la Economía. Dentro de estas dos perspectivas, el énfasis se pone en los *resultados*, la *productividad*, la *eficiencia* y la *eficacia*. Así, la *evaluación* del comportamiento gubernamental de acuerdo a estos criterios induce al *gobierno* a emitir regulaciones *ad hoc* a las fuerzas empresariales, las cuales a su vez consideran al *Estado* como si fuese una entidad productora de bienes y servicios³.

² Cabrero, Enrique, **Del Administrador al Gerente Público**, INAP, México, 1992.

³ Stiglitz, Joseph, **El Malestar de la Globalización**, Taurus, Madrid, 2002. Mander Jerry & Edgard Glodsmith (eds.), **The case against Global Economy**, Sierra Club Books, San Francisco, 1996.

- La *responsabilidad* del *Estado* no debe limitarse a la regulación – postura que, cabe decir, constituye la más original aportación del *liberalismo* –, sino que tiene que ver con la protección de los más débiles en el *capitalismo* “salvaje”⁴. Tradúzcase esta protección como subsidios, aportaciones extraordinarias y demás acciones encaminadas a realizar lo que el mercado no puede, no quiere o no le interesa hacer. Además, los servicios públicos no pueden limitarse a ciertas zonas de privilegio y al beneficio de ciertos grupos sociales de por sí privilegiados. Dicho de otra forma, los niveles mínimos de *bienestar* (salud, educación, alimentación, vivienda, recreación y cultura) deben generalizarse o, como se dice retóricamente, “garantizarse” para toda la población.
- Sin embargo, la *responsabilidad* del *Estado* proviene por lo menos de tres fuentes: la política, la jurídica y la social. Las dos primeras se vinculan con la *legitimidad* y la tercera con la *eficacia*. Para facilitar la integración global, se ha argumentado que la *soberanía* del *Estado* resulta ser relativa frente al empuje de los poderes económicos “fácticos”, es decir, aquellos que no tienen *responsabilidad* frente a la *sociedad*. No obstante, como sabemos, la propia *soberanía* no se expresa solamente en el ámbito territorial, sino en su componente político esencial: las elecciones periódicas, libres, universales, secretas, limpias y efectivas para integrar, cambiar o deponer gobiernos.

Así, la *responsabilidad* del *Estado* en la *globalidad* significa

⁴ Este término marxista es atendible porque el *capitalismo* en su versión actual, además de empobrecer a la mayoría de la población, lo hace también con el territorio y los recursos naturales.

asumir, justamente, la factibilidad del país en función del *bienestar* de su población. De esta manera, la Economía es instrumento de la Política y no al contrario, como algunos pretenden. Esto se debe a que ningún sistema económico puede pretender ser justo toda vez que la *justicia*, sea en su concepción jurídica o sociológica, es materia de la Política y esta última es la que debe proponerse lograr un crecimiento real, una auténtica distribución de la riqueza y la equidad social. El confundir a la Economía con la *justicia*, ha llevado al desplazamiento de los políticos por *profesionales* con una visión economicista en la toma de decisiones fundamentales⁵.

- La proposición del actual sistema económico hegemónico a nivel global – el *neoliberalismo* –, no se verifica en la práctica puesto que la riqueza no ha generado *bienestar* en los últimos veinticinco años, sino alta concentración de la riqueza y, como contraparte, índices inéditos de pobreza. En el sistema hegemónico inmediatamente anterior – el *Estado Benefactor* – se consideraba que el *Estado* podría ser, a través del control gubernamental, el principal productor de *bienestar* sin considerar que la burocratización anularía los esfuerzos del *desarrollo* y conduciría también a la pobreza. En consecuencia – y alrededor de esto hay consenso – lo que ahora se impone es el establecimiento del equilibrio en una *sociedad* de consumo otorgándole al *gobierno* un papel más relevante para compensar a los desposeídos y promover una distribución más equitativa del ingreso nacional con el propósito de armonizar la condición del necesario crecimiento

⁵ Esto último se observa en el perfil de los líderes mundiales o nacionales que en los últimos años han arribado al *poder* político en distintas partes del mundo.

aunado a la impostergable política transversal del *desarrollo sustentable*⁶.

- La desigualdad patente en el mundo actual y al interior de cada país, hace indispensable que el *Estado* reasuma su papel de equilibrador socioeconómico, mediante el ejercicio de su *autoridad* junto a un carácter de instancia conciliadora, democrática y tolerante para que los elementos de una *sociedad* compleja puedan coexistir bajo el mismo techo.
- Los grupos sociales han sufrido una estratificación sin precedentes, que en la práctica significan una amplísima variedad de intereses e ideas que no son comunes y muchas veces resultan contrapuestas. Entonces, el *Estado* ha de asumirse como concertador, interlocutor, exitosamente convocante a lograr acuerdos y, en su caso, consensos; ser imparcial y a la vez firme, apegado a la legalidad.
- Por lo que toca a la *sociedad civil organizada*, se ha intensificado la importancia de su participación en las decisiones del *Estado*. La *sociedad civil* ha borrado estratégicamente las fronteras con el *gobierno* al cual considera como “un actor más en el elenco”. Esta situación puede socavar la *autoridad* del *gobierno* de muchas maneras, pues surge del supuesto de su incapacidad para satisfacer todas las demandas de la población con *eficacia, eficiencia y honestidad*. Derivando del supuesto anterior, se plantea que el *gobierno* no tiene más alternativa que compartir el *poder*.

⁶ Encontramos ampliamente desarrollado el concepto de *desarrollo sustentable* en su relación con la **Administración Pública**, en la obra de Cornelio Rojas, **El Desarrollo sustentable, nuevo Paradigma para la Administración Pública**, editada por el Instituto Nacional de Administración Pública - Senado de la República en el año 2004.

Como es lógico suponer, la *sociedad civil organizada* es aquella con mayores recursos económicos, educativos y de relaciones intra e internacionales. Dicha *sociedad civil* exige a los gobiernos, por ejemplo, *transparencia y rendición de cuentas*, sin plantearse a sí misma las mismas exigencias, aún y cuando su intervención rebasa el 70 por ciento en la economía de cada país y a nivel mundial⁷.

- La toma de conciencia de los conglomerados sociales y de los ciudadanos en lo particular, acerca de la capacidad de formar gobiernos o destituirlos mediante el ejercicio del voto libre, universal y secreto. Además, la importancia que ha cobrado la acción organizada desde las bases para problemas específicos (como por ejemplo los ecológicos, la prestación de servicios públicos, las cadenas de consumidores y las redes sociales de apoyo para una mejor convivencia), ha provocado la dispersión del *poder* de la *sociedad* (la “Poliarquía”⁸). Esto conviene a los propietarios y manejadores de los instrumentos de la economía, representados hoy en día por los medios masivos de comunicación. Así, la comunidad de “a pie” se encuentra aparentemente “empoderada”⁹, pero a la vez dispersa en muy diversas materias, de manera que de varias formas está atrapada en una paradoja. Parece decirse: “soy más poderosa”, sin reconocer su debilidad frente al *poder* económico y, lo que es más grave, sin la indispensable contraparte del *gobierno* para equilibrar las fuerzas.

⁷ En el libro de Joan Prats i Catalá, **De la Burocracia...** op. cit. en el Capítulo 1 (Los desafíos que la *globalización* plantea a la Política y la Gestión Pública) se encuentran una multiplicidad de estadísticas y argumentos que fundamentan esta opinión.

⁸ Dahl, Robert, **Poliarchy**, Yale University Press, New Haven, 1971.

⁹ Empowerment, “potenciación... es el hecho de delegar *poder* y *autoridad* a los subordinados y de conferirles el sentimiento de que son dueños de su propio trabajo...”. Fuente: www.wikipedia.com.

- Lo descrito en el párrafo anterior unido a otros elementos como los relativos al *desarrollo* de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)¹⁰, han multiplicado las formas de relacionarse en la *sociedad* mundial actual de los diferentes entes que la componen, de manera que absolutamente todo se ha tornado más complejo, al grado de modificar los patrones de conducta, incluyendo los que atañen al quehacer político y el actuar gubernamental. Dicho en otros términos, los parámetros que fueron útiles para estabilizar al mundo y a cada país en lo particular después de la Segunda Guerra Mundial y hasta finales del siglo XX, ya no son funcionales para conducirnos en el siglo XXI.
- La *política pública* de “*transparencia* y acceso a la información pública gubernamental”¹¹ es sólo una cara de la moneda de la *democracia*, pues la otra pertenece a la *sociedad*. Dadas las presiones internacionales los gobiernos se han abierto a la *opinión pública*, pero no así las grandes corporaciones de las cuales permanecemos ignorantes acerca de su función, actuar y devenir, aunque de muchas maneras influyen en nuestra cotidianeidad.

Ciertamente, la *transparencia* gubernamental eleva la *legitimidad* del *poder público*, aunque su *eficacia* se ve limitada por la opacidad mostrada por los sectores financiero y comercial, en detrimento de la mayoría de la *sociedad*. El ejercicio monopólico

¹⁰ Por Tecnologías de la información o Tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), se entiende un concepto difuso empleado para designar lo relativo a la informática conectada a Internet y, especialmente los aspectos sociales relacionados con ella. Fuente: http://es.wikipedia.org/wiki/Tecnología_de_la_información

¹¹ Castelazo, José R., “La Gestión Pública de la Transparencia” en **Revista de Administración Pública** No. 107, INAP, México, 2003.

u oligopólico del *poder económico* causa grandes dudas en diversos grupos sociales acerca de la *legitimidad* y la *eficacia* del *Estado* para *poder* detener su avance y para hacer cumplir la ley no sólo en su letra, sino en su espíritu. Procede entonces hacer de la *transparencia* una realidad desde el punto de vista político y esto es tarea del *Estado*.

Dado el escenario planteado anteriormente, es preciso revisar la **Visión de la Administración Pública** y las relaciones de dicha **Visión** con el *Estado* y el *gobierno*.

Relación entre Estado, Gobierno y Administración Pública

Apesar de las profundas transformaciones sufridas en el mundo y de la complejidad que nos agobia, se hace necesario reafirmar que el concepto de *Estado*¹², desde Platón, Aristóteles, Maquiavelo, Hobbes, Rousseau y una mirada de pensadores posteriores, sustenta sus componentes esenciales en tres elementos: 1) el “*gobierno*”¹³, investido de *autoridad* y medios para imponerla; 2) en una interrelación racional y equilibrada con la “*sociedad*”¹⁴; 3) en un “territorio”¹⁵ determinado. Por otra parte, el *Estado* debe ser capaz de establecer una interdependencia pacífica y constructiva con otros Estados de manera bilateral, multilateral, regional o global.

¹² El *Estado*, es toda organización social capaz de establecer un *gobierno* legal y legítimo para una población en un territorio cuya soberanía esté reconocida por el Derecho Internacional. Fuentes: www.onu.org, Borja, Rodrigo, **Enciclopedia de la Política**, 2^a Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 10, 120, 297, 397, 533, 611, 800, 966.

¹³ El *gobierno*, es la organización que representa al *Estado* para el cumplimiento de sus aspiraciones y metas. Ibíd., pp. 680 y 811. Görilitz Axel, **Diccionario de Ciencia Política**, 2^a Ed., Editorial Alianza, España, 1972, pp. 469-473. Sartori, Giovanni, **Ingeniería Comparada**, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 148.

¹⁴ La *sociedad*, es la población que se organiza en un territorio determinado para su convivencia cotidiana. Corsi, Giancarlo, **Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann**, Universidad Iberoamericana, México, 1996, p. 154.

¹⁵ Se entiende por territorio a la porción de tierra, subsuelo, mar y espacio aéreo que ocupa un país, el cual alberga una población constituida en *sociedad*. González García J. Jesús, “El Patrimonio del Estado”. Fuente: www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/G/Gonzalez%20Jesusl%20patrimonio.htm.

Lo que importa destacar en este ensayo es el papel de la “**Administración Pública**”¹⁶ como garante de los fines del *Estado*. En el siguiente cuadro se plantea una vinculación entre los poderes públicos que muestra gran complejidad y que rebasa la conceptuación de considerar a la **Administración Pública** como exclusiva del *Poder Ejecutivo*. En cambio, puede afirmarse que son todos los poderes públicos establecidos los que realizan la “*función pública*”¹⁷.

(ver figura siguiente página)

Es cierto que, tanto en el nivel global como en el nacional, y aún en las regiones, ciudades y municipios, la *estabilidad* y la *paz social* son bienes difícilmente mensurables, pero fácilmente perceptibles cuando faltan. En efecto, dichos bienes, al estar presentes en una *sociedad* de manera permanente, se dan como un hecho; lo grave es cuando se pierden.

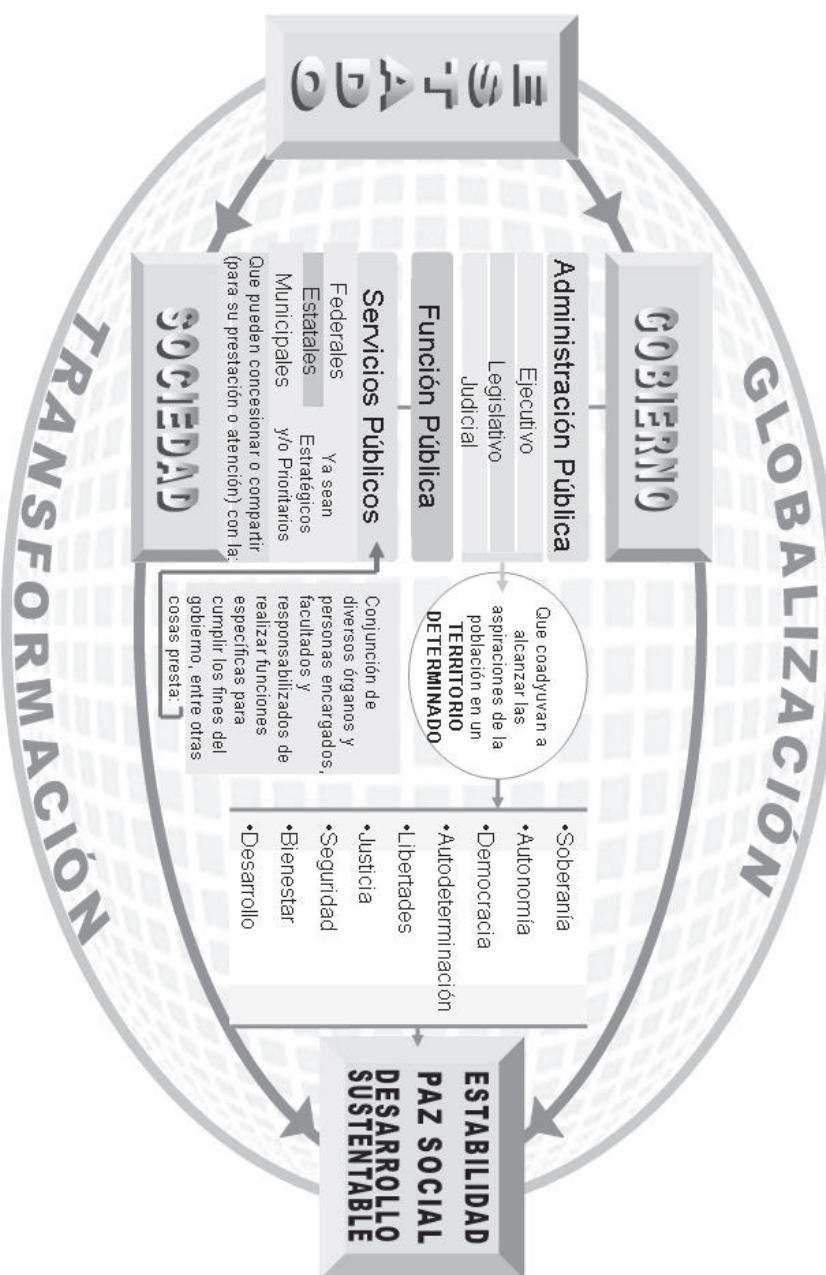
Así como los economistas fincan su acepción de *certidumbre* en la *confianza*, y la *estabilidad económica*¹⁸, los polítólogos definen la *confianza* refiriéndose a la *estabilidad política*, interpretada como una combinación de pericia, serenidad y esperanza para mantener bajo control el *conflicto*

¹⁶ La **Administración Pública** es la expresión institucional concreta del *gobierno*. Su fin es coadyuvar al logro de los objetivos de cada rama del *poder público*. Los poderes legislativos, las judicaturas y los órganos ejecutivos requieren del proceso administrativo. Guerrero Orozco, Omar, *Principios de la Administración Pública*, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, 1997, p. 27.

¹⁷ La *función pública* es la vocación y la definición de la naturaleza y alcance de todo órgano dotado de facultades y atribuciones legales para realizar las tareas del *Estado*. Ibídem.

¹⁸ La estabilidad económica consiste en una situación exenta de grandes fluctuaciones en los niveles de los precios, la renta, las tasas de interés, el tipo de cambio y el empleo, así como bajos índices de desocupación, inflación reducida y controlada, crecimiento económico lineal y firmeza en los índices de la macroeconomía de un país. Borja, Rodrigo, op. cit., pp. 392–393.

Figura 1.
DINÁMICA ENTRE ESTADO, GOBIERNO-ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SOCIEDAD



socioeconómico y político¹⁹. Sin embargo, la *paz social*²⁰ es un asunto mucho más complicado porque en ella intervienen la historia, las tradiciones, los mitos, las costumbres y la cultura – todo ello interrelacionado con las formas de convivencia. Además, existen otros componentes de la *paz social* como, por ejemplo, las oportunidades de acceder a bienes que son intangibles a flor de piel, aunque activos todo el tiempo en el subconsciente colectivo, como los de la *seguridad* y la *justicia social*.

No obstante, la interpretación del significado de la *seguridad* y la *paz social* es muy distinta, dependiendo de la situación económica o social de individuos y grupos, de las condiciones del territorio y de la actitud asumida por el *gobierno*, los políticos, las fuerzas del orden y los servidores públicos. En otros términos, la interpretación depende de la cultura política objetivamente manifiesta en decisiones y hechos mensurables, mismos que devienen de las realizaciones o logros de *cooperación* racional entre gobernantes y *sociedad organizada*.

Como dijimos anteriormente, el representante del *Estado* es el *gobierno*, el cual como ya es conocido – y en este caso redundar no sobra – se encuentra integrado por la voluntad de la *sociedad* cuando ejerce la *soberanía popular*²¹. Este tema de la representación²² ha ocupado por siglos la atención de

¹⁹ La estabilidad política, es la permanencia y seguridad de una situación establecida. Se manifiesta como duración en el tiempo y firmeza en el espacio. Se dice que un régimen político es estable, cuando su permanencia no se encuentra amenazada. Ibid, p. 392

²⁰ Aquí vale la pena recordar la máxima de D. Benito Juárez, “Entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al Derecho ajeno es la paz”.

²¹ La *soberanía popular* es la capacidad ciudadana para elegir a sus gobernantes, definir sus leyes y aplicar la justicia. Borja, Rodrigo, op. cit., p. 920.

filósofos, historiadores, políticos, sociólogos, juristas, religiosos, agnósticos y de los ciudadanos en general.

En materia del ejercicio del *poder*, la representación es necesaria para combinar el derecho con la razón, así lo apreciamos, por ejemplo, en las más recientes manifestaciones, altamente sofisticadas, destinadas a organizar elecciones²³ y administrar el conflicto partidista y social con apego o no a los ordenamientos jurídicos; en la garantía del derecho al voto y, cabalmente, en el quehacer democrático, no sólo factible por el hecho de votar y ser votado, sino concebido como una forma de vida más allá de la participación en tiempos electorales y vinculada a una condición de ciudadanía plena²⁴.

Evidentemente la organización de las elecciones es una *responsabilidad* del *Estado*, convertida en *función pública* conjuntamente realizada por el *gobierno* y la *sociedad*²⁵ a fin de organizar a la población en territorios predeterminados, llamados distritos, con el objeto de que los ciudadanos decidan cómo y por quién desean ser gobernados.

²² Una de las características sustanciales de la forma de *gobierno* es la representación. Consiste en que los gobernantes, elegidos por el pueblo, obran en su nombre desde el *poder*, y por tanto, ligan al pueblo con sus actos, como si este mismo los hubiera realizado. *Ibid*, p. 871.

²³ Las elecciones son los medios por los cuales el pueblo toma decisiones políticas votando entre candidatos, partidos o propuestas. Son una forma de procedimiento reconocida por las normas de una organización. Salcedo Aquino, Roberto y Mario Martínez Silva, **Diccionario Electoral INEP**, 2^a Ed., Instituto Nacional de Estudios Políticos, México, 2002, pp. 151–152.

²⁴ El artículo 3º de la Constitución, define a la *democracia* como “... no solamente una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, México, 2007.

²⁵ La **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** en su artículo 41, fracción III determina por un lado las características del Instituto Federal Electoral, y por otro, define la organización de las elecciones como una *función pública*, compartida entre *gobierno* y *sociedad*. Dicho artículo da vida al **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**, el cual reglamenta el actuar de la institución mencionada, así como el de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas.nacionales

Naturalmente, la complejidad del proceso electoral requiere de una administración pulcra, eficiente, honesta y eficaz, precisamente con **Visión de Estado**, no solamente por el hecho de recibir recursos públicos, sino por los objetivos implícitos y explícitos de las elecciones: la *estabilidad, paz social* y el *desarrollo sustentable*²⁶.

El *gobierno*, constituido por un conjunto de *instituciones* legítima y legalmente establecidas (precisamente por las elecciones), se organiza con el objeto primordial de realizar los fines del *Estado*. Si esto es cierto, habría de aceptar que todos los entes gubernamentales son públicos, esto es, pertenecen a la colectividad y realizan su función a favor de la misma. Dicho de otra manera, la “*función pública*” (estructurada en las tres ramas clásicas del *poder*: legislativa, judicial y ejecutiva, a las cuales es preciso administrar adecuadamente en torno a propósitos comunes), requiere de la disciplina administrativa pública para planear, organizar, dirigir y controlar la acción del *gobierno* en un territorio o en sus parcialidades (municipios, entidades federativas y federación, según sea el caso).

Dentro del tema de la *función pública* vale la pena mencionar la tendencia a pensar en su carácter meramente instrumental y técnico, despojado de consideraciones éticas y políticas. Por el contrario, la *función pública* es la herramienta que utiliza la Política para dar capacidad de realización tanto a los gobernantes como a los grupos sociales.

²⁶ Un buen ejemplo de lo que estos valores significan lo constituyen las últimas elecciones mexicanas de carácter nacional celebradas el 2 de julio de 2006, cuyos cerrados resultados dieron lugar a todo tipo de interpretaciones, las cuales implícitamente señalaban la preocupación social generalizada sobre el peligro de romper la *estabilidad* y *paz social* sostenidas durante casi ocho décadas, así como de continuar retrasando las acciones para detener el deterioro y la devastación causadas por un modelo de *desarrollo “insustentable”*.

En este contexto, el liderazgo en la **Administración Pública** requiere de la mixtura constante de dos cualidades: una personal, de quienes encabezan las instituciones, y otra, que pertenece propiamente a la organización y su capacidad de respuesta. Además el liderazgo en la **Administración Pública** demanda de sus dirigentes virtudes específicas de transformación para ir adecuándose al cambio, y al mismo tiempo virtudes específicas de conservación, con el fin de mantener los principios, los valores, las tradiciones y las mejores prácticas y así, sostener el aparato del *Estado* en plena vigencia²⁷.

Los fines del *Estado*, que son la *estabilidad, paz social y desarrollo sustentable*, sólo se alcanzan y mantienen si el *gobierno*, sus tres poderes y la *sociedad* que los sostiene, evidencian su capacidad de comunicarse permanentemente²⁸ para que un país sea soberano y autónomo²⁹. Asimismo, para lograr dichos fines es necesario consolidar la *democracia*³⁰ en

²⁷ A este respecto, vale la pena reconsultar a dos autores estadounidenses considerados como clásicos, Leonard White y Dwight Waldo, quienes defienden la indivisibilidad de la *Política* y la **Administración Pública**, contraviniendo aquellos planteamientos que las separan incluso en nuestros días, como las propuestas de Woodrow Wilson y Chester Barnard, a las que se suman algunas de las promovidas por la John F.Kennedy School of Government de Harvard. Coincidimos con los primeros en que es imposible concebir a una *Administración Pública* exenta de política.

²⁸ Luhmann, Niklas, **Poder**, Universidad Iberoamérica – Anthropos, México, 2000.

²⁹ La *soberanía* es la capacidad del *Estado* para aplicar sus leyes de acuerdo al principio de autodeterminación en un territorio reconocido por la ONU. Borja, Rodrigo, op. cit. p. 919. La autonomía a su vez se refiere a la capacidad de una población para darse la forma de *Estado* y de *gobierno* que le permita convivir mejor. Ibid, p. 57.

³⁰ La *democracia* es la organización de la convivencia social dentro de un territorio determinado, reconociendo y respetando la pluralidad, garantizando las libertades y la igualdad de todos frente a la Ley. Görlitz, Axel, **Diccionario de Ciencia Política**, 2^a Ed., Editorial Alianza, España, 1972, pp. 125-130.

un territorio libre, donde el *Estado* de Derecho se promueva, respete y aplique y la *seguridad*³¹ se garantice para todo y para todos; donde el *bienestar*³² sea un bien tangible y el *desarrollo* económico sea sostenible y no atente contra la naturaleza.³³ Es en este tenor que se puede evaluar la importancia de la *función pública*, de la cual se deriva la **Administración Pública**, concebida esta última como instrumento de los tres poderes en los tres ámbitos de *gobierno*, pues sin orden y concierto en el seno de las *instituciones* gubernamentales y armonía en la convivencia social, es imposible cumplir los objetivos mencionados, en tiempo y forma, en lugar y circunstancia, con *profesionalismo, honestidad, perseverancia, eficiencia y eficacia*.

A diferencia de la **Administración Pública** – que realiza la *función pública* a cargo del *gobierno* y en representación

³¹ La seguridad puede ser de dos tipos; la primera se refiere a la seguridad del estado, la cual es la protección del territorio y la *sociedad*; la referente a los aspectos migratorios y aduaneros; la aplicación legítima de la fuerza para preservar la paz y estabilidad social, y la protección civil en caso de desastres. La segunda es la seguridad pública, la cual se conceptúa como la prevención de delitos contra las personas y el patrimonio particular y la persecución de delincuentes. Alejandro Martínez Serrano ¿Qué es la seguridad nacional?, UNAM. 2001. Fuente: [Http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html](http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html); Biblioteca Virtual del Banco de la República de Colombia “Luis Ángel Arango”, fuente: www.lablaa.org; Pérez García, Gabriela, **Seguridad Pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos**, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2004, p. 55.

³² El “bienestar” son las condiciones de estabilidad política, económica y social, que proveen confianza para invertir, generar empleo y posibilitar el arribo a una vida digna. Ward, Meter, **Políticas de Bienestar Social en México**, Editorial Nueva Imagen, México, 1989, pp. 20-25.

³³ Recientemente se ha incorporado a la palabra *desarrollo* el término *sustentable*, el cual hace referencia a la suma de esfuerzos nacionales (en materia de educación, salud, alimentación, medio ambiente, crecimiento económico, tecnología, etc.), la productividad de los recursos, la generación de tecnologías con valor socioeconómico, y la competitividad internacional. Al respecto véanse Naciones Unidas 2002; Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano; Naciones Unidas, 1966. Marks, 2003. PNUD, 2000. Fuente: www.undp.org/hdr2003/espanol/pdf/hdr03_sp_chapter_1.pdf

del *Estado* –, los servicios públicos³⁴ son compatibles mediante fórmulas de concesión o explotación legalizadas para que entes sociales distintos al *gobierno* puedan proveerlos, inclusive con legítimas utilidades económicas para los prestadores de servicios. Dicho en otras palabras y parafraseando a Abraham Lincoln (“El *gobierno* es del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”, en un discurso que diera en 1863), los servicios públicos son del público, para el público, pero no necesariamente deben ser prestados exclusivamente por entidades públicas, pues también pueden ser asumidos por la *sociedad organizada* o por particulares.

El servicio público, como es constatable, no necesariamente lo aborda en exclusiva la **Administración Pública**, pero en todo caso debe ser garantizado por el *gobierno* a la población en costo, calidad y oportunidad. Dada la tecnología actual, muchos de los *servicios públicos* pueden y deben concederse a particulares, no sólo para disminuir los costos de la burocracia, sino para darles mayor eficiencia y eficacia en sus *resultados*, a menos que pongan en riesgo la factibilidad del país, o que impidan al *Estado* generar aquella riqueza necesaria para alcanzar el *bienestar y el desarrollo sustentable*.

Los servicios públicos pertenecen básicamente al ámbito municipal. En algunos casos, por su volumen y complejidad poblacional, se ubican bajo la *responsabilidad* de la entidad federativa y, en otros, por su trascendencia, a cargo del

³⁴ Los servicios públicos son el conjunto de actividades afines, agrupadas para facilitar la vida en sociedad, las cuales tienen como denominador el estar relacionadas con el bienestar comunitario. Fernández Ruiz, Jorge, **Servicios Públicos Municipales**, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2002, p. 121.

gobierno de la república (tal es el caso de México). Lo importante consiste en poder definir cuáles de los servicios públicos son indelegables por la seguridad del propio *Estado*, sea por la información que representan, por la tecnología involucrada, o por su importancia para la cohesión social.

En fin, los servicios públicos deben ser útiles a su propósito específico. Su concesión no necesariamente significa entrar en una discusión ideológica irreductible, pero aún considerando la laicidad del *Estado* hay que tener en cuenta la sabiduría bíblica: “Dad al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios”³⁵. En lo referente a los servicios públicos, bien se podría decir que “al *Estado* lo que es de la sociedad y al particular los servicios públicos que puedan servir a todos”.

Las ideas expresadas apenas esbozan la complejidad de la **Administración Pública**, cuyos principios y prácticas abundan en detalles específicos dependiendo de los casos en concreto que cada *gobierno* pretenda resolver. Como establece Peter Drucker, la administración, actividad humana, no busca ser sino hacer³⁶. En este sentido, la **Administración Pública** es aplicable en sus principios a todo ámbito de *gobierno* y a todo *poder* público, pero varía en sus prácticas, alcances y consideraciones puntuales para cada municipio, para cada entidad federativa y para el ámbito de la federación. Igualmente, la perspectiva es distinta si se trata del Poder Ejecutivo, del Legislativo o del Judicial. En lo tocante al espacio global, la **Administración Pública**

³⁵ Mateo Cap. 22, versículos 15 – 22. Acton Institute for the Study of Religion and Liberty. Fuente: http://www.acton.org/programs_es/hamiletics/es_programsnomilencs_2004_third.php

³⁶ Drucker, Peter, **Management. Business & Economics**, 1998.

internacional se encuentra pletórica de particularidades³⁷.

En este contexto, sólo algunas cosas pueden generalizarse atendiendo a la teoría que sustenta el proceso administrativo, o recurriendo a la Teoría Política. Esta última postula en su corriente funcionalista la *estabilidad* como propósito fundamental, pero en la realidad, la práctica cotidiana lleva a considerar a la **Administración Pública** como influenciada por variables que se multiplican porque cada municipio es distinto de los demás, cada *Estado* u organización comunitaria intermedia se diferencia del resto y cada país tiene particularidades que lo hacen distinto a los demás. De esta manera, la **Administración Pública** adquiere la forma, el tono, el estilo de cada lugar y hasta el carácter de sus habitantes.

Entonces, podríamos decir que los elementos de la **Administración Pública** se agrupan para su estudio y aplicación en un conjunto de conceptos teóricos, pero se diversifica en la práctica cotidiana. Esto se debe a la transformación permanente como característica inmutable de los tiempos que corren, la cual demanda un *gobierno* participativo y compartido con una *sociedad plural* organizada en múltiples estratos y funciones. Dicha *sociedad*, cabe añadir, convive en un territorio considerado como nacional, pero dada la migración actual, también convive más allá de las fronteras nacionales.

³⁷ Además de la ONU, de la OEA y otras organizaciones regionales, como las derivadas del TLCAN o del MERCOSUR, la APEC, y otras, existen por lo menos 12 organismos internacionales con un carácter intergubernamental.

Por último, habremos de señalar respecto del territorio que este se encuentra consuetudinariamente agredido, depredado y en constante riesgo, lo cual hace difícil conservar las condiciones indispensables para que los seres humanos podamos convivir con la fauna y la flora, así como ser capaces de preservar, reproducir y continuar desarrollando la inteligencia colectiva y la acción verdaderamente productiva en bien de la convivencia. Todo esto representa un verdadero desafío para el *Estado* y la **Administración Pública**³⁸.

Hasta aquí he tratado de enfatizar la necesidad de reflexionar sobre el tema de la **Administración Pública** como **Visión de Estado**, porque no importando el ángulo desde el cual escojamos abordar la **Administración Pública**, no se puede perder nunca tal *Visión*. Lo contrario significaría extraviar sus objetivos públicos, que son los que le dan sentido y forma: coadyuvar al mantenimiento de la *estabilidad*, la *paz social* y el *desarrollo sustentable*.

³⁸ Rojas, Cornelio, op. cit. Esta tesis se encuentra implícita y explícita en toda la obra.

Capítulo 2
GOBIERNO

Capítulo 2

GOBIERNO

“La polis es una de las cosas que existen por naturaleza; y el hombre es, por naturaleza, un animal político”
Aristóteles

Para complementar la **Visión de Estado** que debe tener la **Administración Pública**, reflexionaremos acerca de la naturaleza, forma y fines del *gobierno*, teniendo presente su relación con la **Administración Pública** (entendiendo esta última como el conjunto de instituciones y personas responsables de llevar a cabo la *función pública* a nombre del *gobierno* que representa al *Estado*³⁹). El ensayo correspondiente a este tema consta de tres apartados: primero, uno referido al concepto de *gobierno*; segundo, una reflexión acerca de: ¿Cómo se gobierna?; y tercero, una propuesta de *gobernación*, a través del Esquema Básico de Ordenamiento de Políticas relativas al ejercicio del poder público.

1. Concepto de Gobierno

En términos generales se acepta que “el *gobierno* es la organización que representa al *Estado* para el cumplimiento de sus objetivos y metas”⁴⁰. Para facilitar la comprensión de la idea es preciso desglosarla, lo que haremos a continuación.

³⁹ Vid supra 12.

⁴⁰ Tal y como se manejó en el Capítulo 1 de este Trabajo, vid supra 13.

Etimológicamente hablando, el término *gobierno* proviene de dos antiguas raíces, una griega y una latina. La primera es “*kibernan*”⁴¹, conducir o gobernar, para Platón; y la segunda “*gubernaculum*”, que pasa al español antiguo como “*gobernallo*”⁴², término que designa al timón de una embarcación. El timón asegura el rumbo y controla el equilibrio de la nave; de ahí surge el haber adoptado estas acepciones por analogía, para nombrar a la institución que representa al *Estado* (el *gobierno*) y al capitán de la nave identificarlo como “*kibernetes*” o en términos modernos, gobernante.

Comprender el concepto de *gobierno*⁴³ implica conjugar factores conceptuales tendientes a argumentar cuestiones tan importantes como su integración, funcionamiento, su papel en la resolución de conflictos y en la toma de decisiones, y la evaluación social y política de su desempeño, entre otros aspectos. Una manera más de explicar al *gobierno* es por su función y otra es por su expresión orgánica. Lo cierto es que la función del *gobierno* es complejísima, ya que a grandes rasgos

⁴¹ Platón, **La República**, Colección “Sepan Cuantos...”, Editorial Porrúa, México. Weiner, Norberto, **Cibernética y Sociedad**, Editorial Suramericana, Buenos Aires, 1982.

⁴² **Diccionario de la Lengua Española**, tomos I y II, Real Academia Española, España, 2000.

⁴³ “En el sentido de condición de dominio organizado, el *gobierno* es la expresión de la *autoridad* del *Estado*. Entre sus funciones formales se encuentran la redacción, aprobación y ejecución de las leyes, así como la interpretación y aplicación del Derecho. Estas funciones se corresponden en líneas generales con las funciones legislativas, administrativas y jurídicas.” Bogdanor, Vernon (ed.), **Enciclopedia de las Instituciones Políticas**, Alianza Diccionarios, Madrid, 1991, pp. 337–341. Se pueden consultar otras definiciones de *gobierno* en los siguientes textos: Borja, Rodrigo, op. cit., pp. 477–482; Martínez Silva, Mario (coord.), **Diccionario de Política y Administración Pública**, T. II, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1988, pp. 49–70.

significa la organización del *dominio*⁴⁴ en una *sociedad*. La efectividad y profundidad del *gobierno* dependen en gran medida de cómo se encuentra estructurado. Dicho de otra forma, función y organización son dos caras de la misma moneda. La cuestión se complica cuando uno se pregunta: ¿a quién sirve el *gobierno*?

Comencemos por el principio. En los grupos primitivos el *dominio* fue del más fuerte. A través del tiempo, dicho Dominio fue combinándose, primero con la tradición y finalmente – como históricamente lo demuestra Weber – con la Ley⁴⁵. Es evidente que fuerza, carisma, *tradición* y legalidad se combinan para conformar una entidad que tiene el *poder*⁴⁶, en este caso el *gobierno*, misma que es la encargada de hacer y actualizar leyes (*Poder Legislativo*), ejecutar sus ordenamientos (*Poder Ejecutivo*), e interpretar las normas para la aplicación de la *justicia* (*Poder Judicial*)⁴⁷.

En virtud de estas condiciones, la *autoridad* del *gobierno* posee

⁴⁴ Si bien el *dominio* es sinónimo de *poder* desde el punto de vista lingüístico, en Ciencia Política es una categoría más amplia que éste. El *poder* denota la fuerza, la autoridad o la influencia (Dahl, Robert, **Modern Political Analysis**, Yale University, 1970, Cap. 3, pp. 14-34), que logra que un sujeto A realice esfuerzos o tareas que le ordena otro sujeto B, aún cuando A no esté de acuerdo con B. El *poder* puede ser coyuntural o efímero, mientras que el *dominio* es permanente, en tanto es la expresión objetiva del funcionamiento del sistema que lo retroalimenta y le garantiza su prevalencia. El *dominio* es un conjunto de valores, normas, recursos y prácticas que han llegado a sofisticarse a lo largo de la Historia hasta consolidarse en formas monárquicas, monárquico-constitucionales, republicanas, dictatoriales, etc. El *dominio* encuentra en el *gobierno* su expresión institucional.

⁴⁵ Federico Engels en su libro **El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado**, reflexiona sobre los inicios e historia de la civilización y el papel que ha jugado en ella tanto el gobierno como el Estado. Max Weber en su libro **Economía y Sociedad** (FCE, México, 1998) hace un análisis exhaustivo sobre los tipos de *dominación* que han existido a lo largo de la historia de la humanidad.

⁴⁶ Nye, Joseph, **Soft power: the means to success in world politics**, Public Affairs, New York, 2004.

⁴⁷ Montesquieu, **El espíritu de las Leyes**, Colección “Sepan Cuantos...”, Editorial Porrúa, México, 2000.

legitimidad, autonomía y soberanía no por sí misma, sino en representación del conjunto social. Para abundar sobre el particular acudamos a un ejemplo que no por su antigüedad pierde actualidad: la Iglesia Católica, quizá el único *Estado Absolutista* puro que prevalece y que fundamenta su *legitimidad* en el “Divino Verbo”⁴⁸. Tal mandato fundacional, le hace designar, cada vez que es necesario, un Papa, mismo que permanece en el *gobierno* de manera vitalicia. El procedimiento, sin embargo, lo hace a través de la mano del hombre, cuando el Colegio Cardenalicio se reúne para nombrar al sucesor. Este mecanismo está previsto en toda una ingeniería constitutiva de ese *Estado*⁴⁹, que no sólo legitima sino también legaliza dicha *legitimidad*. De dicho mecanismo se desprende una organización *ad hoc* para que la *autoridad* del jefe de la Iglesia y del *Estado* Vaticano se aplique de manera vertical, jerarquizada y nunca cuestionada, puesto que según dicha *autoridad* “el Papa es infalible”⁵⁰.

⁴⁸ “El Verbo o Logos... el plan o pensamiento de Dios... expresado en la carne, que es en el Hijo. ¿Cuál es la diferencia entre los términos Verbo e Hijo? El Verbo tuvo preexistencia y el Verbo era Dios (el Padre) – perteneciendo a Dios de la misma forma que la palabra de un hombre pertenece a ese hombre – por lo cual podemos usarlo (el término Verbo) sin referencia a la humanidad. Sin embargo, el Hijo siempre refiere a la Encarnación y no podemos usarlo cuando el elemento humano está ausente. Aparte de un plan preordenado en la mente de Dios, el Hijo no tuvo una pre-existencia antes de su concepción en el vientre de María. El Hijo de Dios pre-existió en pensamiento pero no en sustancia. La Biblia le llama a este plan pre-ordenado, el Verbo” (Juan1:1,14). (recordar asimismo que en el Evangelio según Mateo Jesús dijo a Pedro: “tú eres Pedro y sobre esta piedra, edificaré mi iglesia” (Cap. 16:13–19). Fuente: <http://www.ilustrados.com/publicaciones/EEEZuEkZylvoLVhYvz.php>

⁴⁹ Este término lo tomamos de Sartori, Giovanni, **Ingeniería Constitucional**, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

⁵⁰ “El Jefe de la Iglesia Católica es Papa, ‘representante’ de Cristo en la Tierra, que lo ha puesto al frente de su Iglesia para que la guíe y cuide de su unidad. El Papa es Maestro Infalible, porque cuando habla como Jefe de la Iglesia Universal ejerciendo el supremo grado de su autoridad y define como obligatorias verdades de fe y moral, no se puede equivocar. Infalibilidad es la preservación del error, fruto de la asistencia divina. (...) Su fundamento es la asistencia de Dios. En Dios se encuentra toda la verdad. y Dios no miente. Él ha querido dar a su Iglesia este don de permanecer en la verdad. Si el Papa pudiera equivocarse al enseñar lo que es obligatorio creer o hacer para salvarse, nos desorientaría en el camino de la salvación; y Dios, que nos manda obedecer al Papa, sería el culpable de nuestra condenación. Esto es absurdo. Luego se

Por el contrario, si hablamos de un *Estado* democrático, la designación del Jefe de *Estado* y/o de *gobierno* habrá de ser Parlamentaria, o bien, Presidencialista y estar sujeta al juego abierto de la *opinión pública*, a la participación social, a las normas de actuación de los partidos políticos y las relativas a los procesos electorales, así como al mandato de la voluntad popular expresada libremente. En este caso la *legitimidad* es popular, no divina y además, las decisiones de este tipo de *gobierno* son objeto, todo el tiempo, del escrutinio que proviene de la división de poderes, así como de la prensa libre, de los partidos políticos y de la *sociedad organizada*. Se trata de una *legitimidad* condicionada al cumplimiento de la Ley, de las demandas y necesidades más sentidas de la población y de la garantía de sus libertades y aspiraciones democráticas, hoy en día expresadas en los Derechos Humanos⁵¹.

A diferencia del *gobierno* absolutista que no da cuentas más que a la divinidad que lo inviste, el *gobierno* democrático debe responder, esto es, ser responsable de sus actos ante

comprende que el Papa tiene que ser infalible cuando señala el camino de la salvación. La infalibilidad del Papa es dogma de fe. Dice el Concilio Vaticano I: «Definimos ser dogma divinamente revelado que el Romano Pontífice cuando habla 'ex cathedra' 'esto es, cuando cumpliendo su cargo de Pastor y Maestro de todos los cristianos, define con su suprema autoridad apostólica, que una doctrina sobre la fe y costumbres debe ser sostenida por la Iglesia Universal...' goza de aquella infalibilidad que el Redentor Divino quiso que estuviera en su Iglesia». La infalibilidad del Papa ha sido definida como dogma de fe en 1870". Fuente: <http://usuarios.lycos.es/juanck/fourphotogallery6.html>

⁵¹ El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos, "como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción". Fuente: <http://www.un.org/spanish/aboutun/rights.htm>

el soberano, el pueblo, como lo definiera Rousseau⁵².

Así, el vocablo *gobierno* sirve para definir a un régimen político y describir la forma en que se organiza la *sociedad* para ejercer el *poder* (por ejemplo: monarquía, parlamentarismo o presidencialismo, siendo estas últimas formas que involucran dos concepciones contrarias: *absolutismo*, la primera y *democracia* las dos siguientes⁵³).

La primera dificultad que enfrenta todo *gobierno* es su organización. La segunda es la integración al interior de dicho *gobierno* de personas de carne y hueso, sujetas a los vaivenes y pasiones asociados con el *poder*. La tercer dificultad o reto—íntimamente vinculada a las otras dos—onsiste en gobernar o conducir a la *sociedad* hacia el logro de objetivos en condiciones no elegidas, dado que estas últimas se encuentran en constante variación, presentan dinamismo, cambios y movimientos debidos a diversas influencias. A su vez, dichas influencias devienen en presiones sobre el *gobierno* y la *sociedad* para favorecer ciertos intereses económicos, ideológicos, religiosos o de derechos sociales. Estas influencias combinadas, lejos de simplificar la acción del *gobierno*, definitivamente la complican. La realidad nos ha demostrado que tratar de explicar a la **Administración Pública** como el “*gobierno en acción*”⁵⁴ es una simplificación

⁵² Para abundar sobre este tema se puede leer el **Contrato Social** de Juan Jacobo Rousseau, Editorial Planeta, México, 2006, 170 pp.

⁵³ El *absolutismo* es la concentración del *poder* en un sólo individuo sin controles efectivos para su ejercicio, mientras que el *parlamentarismo* o el *presidencialismo* significan el ejercicio del *poder* en representación de la *sociedad*. En los dos últimos, quien gobierna lo hace porque así lo determina una elección libre, secreta y universal.

⁵⁴ Wilson, Woodrow, “The Study of Administration” en **Political Science Quarterly**, Vol. 2, Academy of Political Science, USA, 1887.

extrema que ni explica la naturaleza del *gobierno*, ni tampoco la función administrativa pública.

En términos actuales, el *gobierno en acción* es una categoría que incluye a una gran cantidad de actores que ejercen el *poder* por diversos medios, en distintos lugares y desde observatorios colocados en alturas diferentes, a nivel global, regional, nacional y local, como ya se ha mencionado. Una situación que puede servir de ejemplo de *gobierno en acción* es la siguiente: toda elección que tenga lugar en cualquier país del orbe es observada por múltiples organismos internacionales y nacionales que concurren a ella en defensa de sus intereses y de la idea democrática establecida en la Organización de las Naciones Unidas⁵⁵. Otro ejemplo lo constituye la *evaluación* del desempeño gubernamental y de las *políticas públicas* en un contexto determinado. Existen organismos internacionales que miden, valoran y califican dichos aspectos según parámetros de confiabilidad económica, política y social⁵⁶.

Con los elementos ya descritos, podemos retomar el cuestionamiento de: ¿A quién sirve el *gobierno*? No debe caerse en respuestas simplistas. Evidentemente no se trata de escoger entre A o B, si a Tírios o Troyanos, si a blancos o negros, si a malos o buenos, si a ricos o pobres. Esto debido a que la respuesta no es binaria sino plural, toda vez que la *sociedad contemporánea* es multifacética, pluricultural, multipartidista, con diversidad de género, con ideologías distintas, convivencia de grupos sociales

⁵⁵ Al respecto se puede leer la **Carta de las Naciones Unidas** en www.onu.org.

⁵⁶ Existe una gran cantidad de indicadores abocados a medir el desempeño gubernamental, formulados por organismos internacionales tales como: la OCDE, la OMS, el FMI, la INU, la OMC, Transparencia Internacional, entre otros.

bajo un mismo techo y migraciones intensas – particularmente de sur a norte (como es el caso de la fuerza laboral) u horizontalmente con menor regularidad (como es el caso de la fuerza científica e intelectual)⁵⁷. El mundo actual, es complejo⁵⁸ y tal complejidad se refleja en todos los ámbitos. Así las cosas, el *gobierno* es para todos y, por lo tanto, no puede basarse en un solo interés sino atendiendo al equilibrio socioeconómico y político, procurando que la generación y producción de riqueza y *bienestar* sea equitativa en su distribución y beneficios.

El hecho democrático de emitir un sufragio para integrar un *gobierno* manifiesta un voto de confianza⁵⁹ y si la mayoría de los ciudadanos son capaces de depositar esta confianza, por voluntad propia, en un *gobierno*, la contraparte es que los gobernantes confíen en la ciudadanía para establecer una especie de círculo virtuoso entre autoridades y ciudadanos. Sin duda, en nuestros días, la *legitimidad* de un *gobierno* encuentra su fortaleza en la confianza mutua constantemente renovada y ésta es posible medirla por dos vías: la forma en que se ejerce el *poder* y aplica la *autoridad*, y el grado de conciencia y de *responsabilidad* que la *sociedad* está

⁵⁷ Bobbio, Norberto, **Estado, Gobierno y Sociedad**, FCE, México, 1998. Alain Touraine, **¿Podremos vivir juntos?**, Colección *Sociología*, FCE, México, 1997, 335 pp.

⁵⁸ Autores como Niklas Luhmann, Edgar Morin y Jürgen Habermas, por mencionar algunos han escrito sobre la creciente complejidad en la humanidad.

⁵⁹ "La confianza política es la medida en que los ciudadanos confían en sus líderes políticos y en sus instituciones gubernamentales. La confianza política refleja la percepción del pueblo acerca de la habilidad de su *gobierno* para encarar las condiciones que enfrenta. Los asesinatos políticos, la corrupción gubernamental, la crisis económica, la inseguridad pública, son ejemplos de hechos que reducen la confianza política.

El apoyo al sistema político se ve afectado por la confianza y cuando ésta se reduce significativamente surgen períodos de inestabilidad. En materia electoral, la confianza política es uno de los pilares de la participación en las elecciones, para quien no la tiene, acudir a las urnas carece de significado, de nada sirve. Ésta es una de las razones por las cuales puede crecer el abstencionismo." Salcedo, Roberto y Mario Martínez Silva, op. cit., pp. 101.

dispuesta a asumir para que los mandatarios no se alejen de la voluntad de la colectividad, sino que la enriquezcan, garanticen y protejan.

2. ¿Cómo se gobierna?

En este contexto, la “*eficacia*”⁶⁰ de un *gobierno* depende de varios factores: en primer lugar, un diseño constitucional y legal adecuado a la historia, cultura e idiosincrasia de los pobladores, sin dejar fuera a las *Relaciones Internacionales* que un país debe tener, atender y sostener para mejorar su futuro. En segundo lugar, un diseño orgánico de las instituciones gubernamentales que les permita cumplir normativamente e interrelacionarse entre sí para tener una comunicación permanente y productiva con la *sociedad*. En tercer lugar, una *integración* idónea de los servidores públicos que tengan conocimiento, vocación, honradez y *responsabilidad* acreditada al más alto nivel, y estén bien preparados y experimentados para desarrollar los mandos medios y los operativos. En cuarto lugar, una *sociedad organizada*, consciente y dispuesta a corresponsabilizarse de lo que acontezca en el ámbito público. Por último, la aplicación de un estilo de *gobierno* democrático, esto es, incluyente, participativo, dispuesto a compartir el *poder* con los distintos actores siempre y cuando se mantenga la cohesión del país y entre los grupos sociales para garantizar la *estabilidad* socioeconómica y política, así como la *paz social*.

⁶⁰ Para los fines del presente Texto nos referimos a la *eficacia política*, como la posibilidad del individuo de evaluarlas e influir en las decisiones políticas. Conforme más satisfecho esté dicho individuo con el funcionamiento del sistema político, más predispuesto estará a valorar positivamente la *gestión gubernamental*. *Diccionario de Política y...* op. cit., T. II, p. 456.

Si la premisa esencial de la *eficacia* permanece como faro orientador todo el tiempo, el *gobierno* será democrático en forma y fondo. Construir un sistema político contemporáneo requiere de cuatro elementos: normas claras y aceptadas, buena organización, aptitud y honradez en el desempeño, y actitud abierta e incluyente.

Estas características son interdependientes y complementarias; si alguna de ellas no se corresponde con las otras, el sistema no funciona. De poco sirve ser un gobernante apto, honrado, experimentado, incluyente y dispuesto a actuar en una arena política abierta, si la Constitución y las leyes se encuentran diseñadas para operar en un sistema cerrado. Ahora bien, en el supuesto de que toda la estructura estuviera formulada de acuerdo a los principios de la *democracia*, no tendría razón de ser en una *sociedad* que en su mayoría se considere súbdita y no ciudadana (debido a la visión desde el pueblo de entronizar al *gobierno* o bien a la mirada desde el *poder* de masificar a la *sociedad*). La solución que se plantea a partir de estas disyuntivas, que ciertamente son muy comunes, es multifactorial precisamente por su complejidad. En la actualidad, ya no se puede atribuir la gloria o el fracaso a un *gobierno*, a un gobernante o culpar a un líder social. Los problemas surgen en un contexto específico y su solución ya no corresponde solamente al *gobierno* o a la *sociedad*, sino a ambos en el ámbito de sus facultades y posibilidades.

Salvaguardar la *estabilidad y paz social, responsabilidad* tanto del *gobierno* como representante del Estado y de la **Administración Pública** como del conjunto de sus instituciones, es prioridad no sólo para dicho *gobierno*,

sino para la *sociedad*. Por ello, ambos están llamados a mitigar el *conflicto* social, la escasez económica y el enfrentamiento político destructivo, de manera que existan espacios lo suficientemente amplios para encontrar salidas conjuntas a problemas difíciles y complejos. Si se deja crecer un *conflicto* entre particulares o grupos sociales al punto de afectar diversos intereses, controlar las libertades o aplastar las garantías individuales, se puede llegar a una situación de inestabilidad. Si por el contrario se aplica un monitoreo constante de los posibles desencuentros, sea por ideas o intereses, se estará en posibilidad de prevenir, desactivar o anular conflictos.

No obstante, la *sociedad* contemporánea, quizás como nunca antes, está convertida en un verdadero campo de batalla. La palabra “competencia” ha pasado del ámbito mercantil y económico a ser parte de la existencia grupal y personal. Prácticamente todas las universidades toman como filosofía formar cuadros “competentes”, “líderes”, “capaces de vencer a sus congéneres semejando estar en torneos de sobrevivencia”⁶¹. Los términos “logros” y “éxitos” son tan fuertes como “frustraciones” y “fracasos”. El “triunfo” consiste en tener la mayor capacidad de adaptabilidad y “asertividad” para ser incluido. Ahora se habla de competencia entre países, regiones, ciudades, y no sólo de la que existe entre firmas industriales, financieras y/o comerciales. Dicha competencia genera un clima de confrontación permanente que en nada ayuda a la política en el objetivo de mantener la *estabilidad* y la *paz social*.

⁶¹ Para entender a lo que me estoy refiriendo se puede leer a Piñuel, Iñaki, **Neomanagement, Jefes Tóxicos y sus víctimas**, Santillana Ediciones, Madrid, 2004. En particular la introducción al libro, pp. 15–24.

Lo anterior induce a pensar en un nuevo diseño legal e institucional que brinde incentivos e imponga sanciones por igual, teniendo en cuenta que en el desenlace de cualquier conflicto siempre habrá ganadores y perdedores. La clave estriba en que, políticamente hablando, los ganadores no se lleven todo consigo y los perdedores no se queden sin nada. En otras palabras, significa alentar a los grupos de oposición para que se arriesguen a ser mayoría sin que el perder signifique quedarse en el vacío. Sólo así es posible construir un verdadero sistema democrático. Un ejemplo que a mi juicio ilustra esta circunstancia se puede obtener al comparar convencionalmente tres tipos de sistemas – a sabiendas que entre unos y otros se han desarrollado sistemas mixtos, que tratan de combinar virtudes con el fin de minimizar los defectos – como podemos observar en el cuadro a continuación:

(ver figura siguiente página)

Obviamente cualquier esquema tiende a simplificar las cosas en el intento de lograr comunicar mejor una intención, pero lleva en sí el error de generalizar la interpretación. Por este motivo es necesario precisar que mientras un sistema sea autocrático y autoritario se aleja de la posibilidad de resolver a fondo conflictos sociales, económicos y políticos en forma democrática. Por el contrario, si el *gobierno* se acerca a la *democracia*, como forma y estilo de *gobierno* incluyente, eleva su capacidad de convocatoria y de intermediación inteligente, seria, constructiva y concluyente, evitando verse en la necesidad de usar la fuerza pública – aún y cuando su uso pudiese ser legítimo –, porque al fin y al cabo cuando interviene la fuerza, se excluye a la razón, al diálogo y al acuerdo.

Figura 2.
CARACTERÍSTICAS DE LAS FORMAS DE GOBIERNO

GOBIERNO			
Forma Características	MONÁRQUICO	AUTORITARIO	REPUBLICANO
LEGITIMIDAD	Divina-Hereditaria	Legal-Carismática	Legal-Racional
CARÁCTER	Absolutista	Caudillista	Democrático
RESPONSABILIDAD	Única del Soberano	Única del Caudillo	Compartida con la Sociedad
AUTORIDAD	Indiscutible	Voluntarista	Sujeta a la Ley
ESTILO	Autárquico-Excluyente	Autárquico con fachada Democrática-Excluyente	Democrático-Incluyente
SISTEMA	Cerrado	Semabierto	Abierto
ECONOMÍA	No Intervención del Estado	Intervención Estatal Arbitraria con regulaciones ambiguas	Intervención Estatal Estratégica con Regulaciones Precisas
BIENESTAR	Para la Aristocracia	Clientismo Político	Para Todos
PARTICIPACIÓN SOCIAL	Inexistente	Débil, Inducida y Controlada	Amplia, Intensa, contestataria
LUCHA POR EL PODER	No Hay	Semabierta-Controlada	Abierta-Regulada
INCENTIVOS PARA LOS GANADORES - PERDEDORES	Sólo hay ganadores	Todo para el Ganador	Mayorías y Minorías
SEGURIDAD INTERNA	Precautoria	Alerta-Vigilante	Alerta-Compartida
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	Centralizada	Centralizada	Descentralizada

Adicionalmente a las normas, la organización, la actitud y la aptitud de los actores, mencionados líneas arriba, en todo *gobierno* debe estar presente la capacidad institucional de gestionar adecuadamente la administración y es ahí donde entran en juego el valor de la “*eficiencia*”⁶², de la *coordinación intergubernamental*, de la comunicación entre *gobierno* y gobernados, así como del poner a prueba las técnicas y habilidades administrativas específicas para diagnosticar, evaluar escenarios posibles, elaborar planes y programas concretos, presupuestar, ejercer los recursos en forma transparente, controlar los avances y minimizar los desvíos, vigilar a los otros poderes, hacer valer las normas en la práctica y una serie de etcéteras que tienen que ver con la capacidad de la “*gestión gubernamental*”⁶³. Dicha *gestión* por definición debiera operar contra la improvisación, la negligencia y la corrupción, tres factores que ponen en constante riesgo a la legitimidad del *Estado* al reducir su capacidad de dar respuestas adecuadas a un sinfín de necesidades, demandas y dificultades que consuetudinariamente enfrenta la población.

Es momento de intentar responder a la pregunta: ¿Cómo se gobierna? La respuesta es que para gobernar se requiere de una combinación entre dos entes: por un lado un sistema social organizado interrelacionado con las estructuras de

⁶² La *eficiencia* en la **Administración Pública** se “refiere a la promoción de métodos, técnicas y prácticas administrativas que produzcan el conjunto más grande de resultados para un objetivo determinado con el menor costo posible” de personal y demás recursos, buscando precisión, oportunidad y simplificación. **Diccionario de Política y...** op. cit.. T. II, p. 457.

⁶³ En el libro **Gestión Pública y Governance** (José Juan Sánchez. IAPEM. 2^a. Ed. 2006) se presenta un abundante cuerpo de análisis para entender el concepto de *gestión gubernamental*, particularmente en las páginas 72–81, y en el Capítulo La Nueva Gestión Pública en Acción.

un “*buen gobierno*”⁶⁴; por otro, gobernantes capaces de pronosticar, actuar y responder satisfactoriamente a la confianza en ellos depositada.

En el siguiente apartado proponemos un esquema de políticas de gobierno que consideramos que puede funcionar para mejorar el desempeño gubernamental.

3. Gobernación: Esquema Básico de Políticas relativas al ejercicio del Poder Público.

La “*gobernación*” es un término que nos sirve para designar la forma en cómo se gobierna un sistema político (o partiendo de la analogía del piloto, designa la manera en que las habilidades, la experiencia y la inteligencia de éste, se conjugan con las características de la nave para conducirla idóneamente por las aguas, ya sean tranquilas o tormentosas). En este sentido, la *gobernación* conjuga las virtudes de las instituciones con las de los gobernantes (sean legisladores, administradores o jueces). Una *gobernación* eficaz empieza por respetar los mandatos que le otorgan *legitimidad al gobierno*; sigue por idear mecanismos que

⁶⁴ Este ideal, puede mirarse desde dos vertientes: la de quienes ostentan el *poder público*, que hablan de *eficiencia, eficacia, congruencia, honestidad, transparencia, modernización tecnológica*, etcétera; y la de la sociedad que pretende ser parte de los beneficios de un ejercicio gubernamental responsable y serio. El “*Buen Gobierno*”, es definido por el Banco Mundial como “... el *poder* de gobernar por parte de las instituciones y tradiciones, para el bien común de un pueblo. Esto incluye (i) el proceso por el cual aquellos que ejercen el *poder* de gobernar son elegidos, monitoreados y remplazados, (ii) la capacidad de un *gobierno* de manejar efectivamente sus recursos y de implementar políticas estables, y (iii) el respeto de los ciudadanos y el *Estado* hacia las instituciones que gobiernan las transacciones económicas y sociales para ellos.” Fuente: <http://www.buengobierno.com/noticia.php3?id=601>.

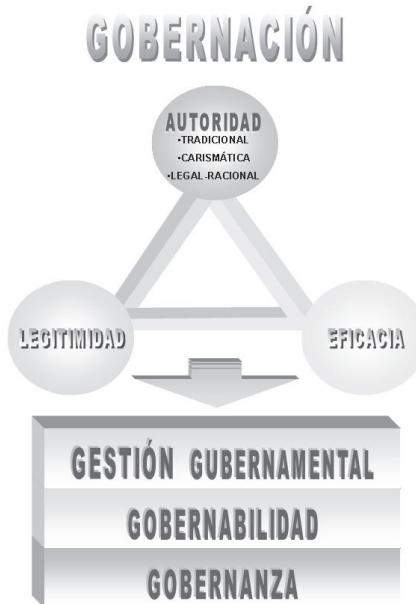
En el libro **Buen Gobierno y Política Social** (Ariel Ciencia Política. Barcelona. 1997) editado por Salvador Giner y Salvador Sarasa, encontramos un artículo de Victoria Camps, intitulado Ética del Buen Gobierno, pp. 19–24, en el cual destaca el valor de evitar conflictos irremediables y atender las necesidades más reales. Según esta autora, es bien hacer las cosas, informarlas para legitimarlas.

mejoren las condiciones de la población y la posición del país en el entorno internacional, y continúa todos los días esforzándose por satisfacer nuevas necesidades y al mismo tiempo prevenir las consecuencias de aquellos problemas que ineludiblemente emergen en la relación entre gobernantes y gobernados. En otros términos, la *legitimidad* debe alimentarse todos los días y la *eficacia gubernamental* está en constante riesgo puesto que las condiciones varían todo el tiempo. Así, como diría Maquiavelo en su célebre “*Príncipe*”, el gobernante que desea la *estabilidad* debe aprender a distinguir cómo y cuándo ser severo o benevolente según las circunstancias⁶⁵. Dicho gobernante debe además buscar ser eficaz sin perder *legitimidad*.

Debido a la complejidad tantas veces aludida, esta *responsabilidad* se ha ampliado: de ser exclusiva del *gobierno*, ha pasado a incluir a otros dos actores que son indispensables en la toma de decisiones: la *sociedad* organizada y los ciudadanos en lo particular. La complejidad, vale recordarlo, se genera a partir de la *globalización* económica, política, comunicacional que ha cobrado influencia sobre el comportamiento gubernamental y por ende ha modificado la visión de la **Administración Pública**, de la *función pública* y de la prestación de los servicios públicos. En este escenario, la *gobernación* no ha cambiado en esencia pero sin duda ha transformado sus estrategias y tácticas en la búsqueda constante de la *estabilidad y paz social*. Veamos el siguiente cuadro, que presenta un primer conjunto de elementos para la construcción de nuestra propuesta de Esquema Básico de Políticas:

⁶⁵ Machiavelli, Niccoló, *The Prince and the Discourses*, The Modern Library (of the world best books), 1940, pp. 56–57.

Figura 3.
LA COMPLEJIDAD DE LA GOBERNACIÓN



En el centro del cuadro aparece la antigua trilogía weberiana que nos ayuda a situar la naturaleza de la *autoridad*, la cual al contrastarla con la forma de *gobierno democrático*, nos ayuda a entender el alcance de su función con el fin de garantizar su aplicación y la sobrevivencia del *Estado*. La parte más crítica que enfrenta un *gobierno*, su prueba de fuego, es la posibilidad o no de aplicar su *autoridad* lo cual está íntimamente relacionado con el valor de la *legitimidad* y la *eficacia*. En las sociedades contemporáneas la diferencia entre promover los consensos y utilizar la fuerza puede ser enorme. En términos generales se acepta una creencia que encuentra su validez en la realidad: un *gobierno débil* es aquel que acude con mayor frecuencia al uso de la fuerza (física o legal), mientras que un *gobierno fuerte* es aquel que

convence y está dispuesto a dejarse convencer, esto último siempre y cuando no se traspasen los límites planteados por las leyes en la letra, en su espíritu y en su interpretación.

En teoría, el funcionamiento de un *gobierno* fuerte debiera proveer las condiciones para una mejor convivencia.

Los otros elementos del cuadro son la *legitimidad* y la eficacia – mismas que trataremos con mayor detenimiento en el Capítulo siguiente – y tres elementos más que metodológicamente se integran a la trilogía weberiana: “*Gestión Gubernamental*”, “*Gobernabilidad*” y “*Gobernanza*”. Conjugados, estos elementos incrementan la capacidad de gobernar⁶⁶ obteniendo resultados en el marco de la Ley, utilizando a esta última como palanca de *desarrollo* y no como freno que provoca retrocesos.

a) *La Gestión Gubernamental produce “Políticas Gubernamentales”*

La *gestión gubernamental* es aquella que atiende el desahogo de las funciones del *gobierno* de acuerdo con sus facultades y atribuciones. Dicha *gestión* compete a los tres órdenes de *gobierno* y a los tres poderes públicos. Justamente su materia es aquella que se encuentra establecida en el marco jurídico y pretende cumplir su cometido de la manera más eficiente, honesta y eficaz. Para ello debe emprender un proceso de mejora permanente, planear, organizar, integrar, coordinar, dirigir, controlar y evaluar todas sus acciones, así como formar vínculos con lucidez y productivamente para que el

⁶⁶ Dror, Yehezkel, **La Capacidad de Gobernar**, 2^a Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

gobierno no sea oneroso y para que la ciudadanía mantenga o incremente su confianza en las instituciones. Se trata de poner de acuerdo al *gobierno* con el *gobierno* mismo, lo cual es una tarea tan complicada que requiere de especialistas en muchas disciplinas y de una experiencia adquirida en las lides de la *función pública*, así como en la prestación de los servicios públicos.

¿Cómo elevar la capacidad de respuesta gubernamental? ¿Cómo mejorar el quehacer cotidiano en las áreas adjetivas y sustantivas de las instituciones públicas? ¿Cómo hacer fluir la comunicación entre poderes y órdenes de *gobierno* para no entorpecer la *función pública* y la prestación de los servicios? ¿Cómo hacer que sucedan las cosas cuando tengan que acontecer? Este conjunto de interrogantes le ofrece un reto a las políticas gubernamentales.

Así, existe un conjunto de definiciones que pueden ir estructurando un cuerpo ordenado de políticas gubernamentales orientadas a mejorar permanentemente la gestión del *gobierno*. Al respecto veamos el siguiente cuadro:

(ver figura siguiente página)

Los objetivos y políticas enunciados sirven para explicar las competencias de los poderes ejecutivos (nacional, intermedios y locales). Los otros dos poderes públicos, Legislativo y Judicial, escalan de manera similar el cumplimiento de sus atribuciones y funciones. Por ejemplo, una reforma constitucional es una facultad concurrente de los ámbitos intermedio y nacional; una aplicación de la *justicia* atiende delitos del orden común, cuya competencia está establecida

Figura 4.
GESTIÓN Y POLÍTICA GUBERNAMENTAL



para el orden intermedio, y los delitos del orden federal o nacional, son de jurisdicción reservada al ámbito nacional. Las faltas administrativas son de la competencia del ámbito municipal o local. El conjunto de *políticas gubernamentales* que son indelegables por el *gobierno* y tienen como objeto la cohesión social en el territorio se encuentran distribuidas entre los tres poderes.

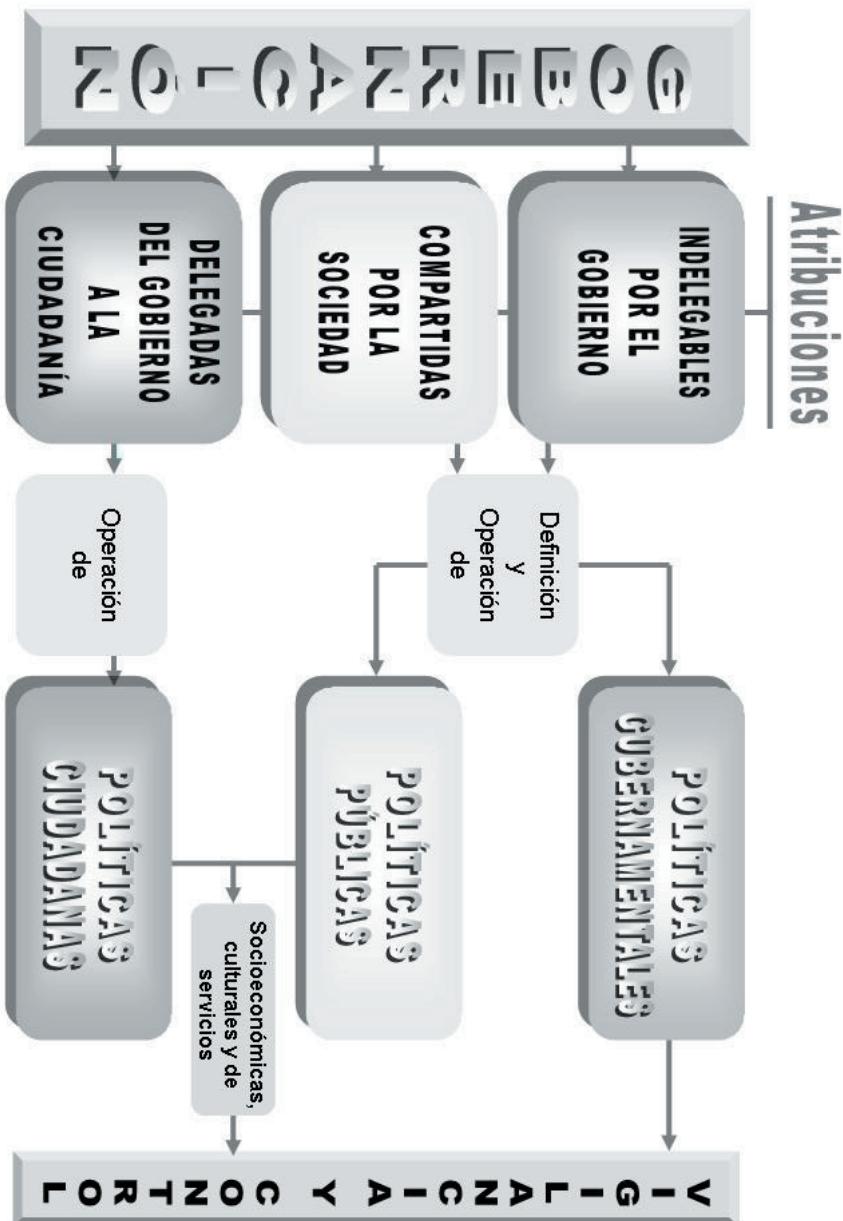
Abundando, la *gestión gubernamental* debe definir cómo se comparten con la *sociedad* y la ciudadanía asuntos y cuestiones de orden público. Si no lo hiciere se correría el riesgo del desorden y hasta la anarquía, puesto que cualquiera podría hacerse *justicia* por propia mano o explotar recursos naturales, por el simple hecho de tener medios para hacerlo, o bien ocupar el territorio y usarlo para fines privados, o cometer otras arbitrariedades. En el gráfico que se muestra a continuación se puede apreciar con mayor claridad esta explicación:

(ver figura siguiente página)

Un mejor *gobierno* transita por tres caminos: el establecimiento de *políticas gubernamentales* que sólo compete realizar a las instituciones públicas; la construcción de *políticas públicas* compartidas con la *sociedad* y, la definición de *políticas ciudadanas* delegadas a los grupos organizados. Los tres tipos de *política* los opera simultáneamente la *gobernación* para servir a la *sociedad*, aceptando la pluralidad y garantizando la inclusión de todos en la toma de decisiones y de esta manera manteniendo la *estabilidad y paz social*.

CAMINOS SIMULTÁNEOS DE LA GOBERNACIÓN

Figura 5.



En la definición de *políticas gubernamentales*, naturalmente los imperativos sociales se toman en consideración, pero por razones de facultades y responsabilidades explícitas en las normas, es el *gobierno* el que decide por sí mismo el contenido y el alcance de tales acciones.

b) La Gobernabilidad produce “políticas públicas”

Para nuestros fines entenderemos por *gobernabilidad*⁶⁷ la capacidad que muestren en los hechos *gobierno* y *sociedad* para actuar juntos, lo que no es un aspecto insignificante, sino una cualidad del desarrollo político en cualquier sistema. De esta manera, juntos podrán diagnosticar y prevenir problemas comunes, evaluar caminos alternativos, decidir las opciones más rentables desde el punto de vista socioeconómico y político, compartir los costos y, en su caso, repartirse la tarea para llegar a los objetivos propuestos. El método es escucharse, respetarse, argumentar, persuadir y realizar lo que a cada quien le corresponda y esté previamente acordado, enfrentando las responsabilidades a que haya lugar en el marco del Derecho⁶⁸. No obstante, en todo caso la responsabilidad primaria es la de *gobierno* que no puede ni debe abdicar de ejercer la *autoridad* en representación del *Estado*. Si hay disposición es abrir los cauces de la participación social intensa, organizada y responsable, existen de sobra figuras jurídicas que la enmarquen. En las *políticas públicas* es indispensable e insoslayable la participación del *gobierno* y la *sociedad* por igual, pues ello constituye la base de su elaboración.

⁶⁷ En el libro **Cambio Político y Gobernabilidad** (Mauricio Merino [coord.], CNCPyAP – CONACYT, 1992), aparece una amplia reflexión sobre el concepto o la idea de la *gobernabilidad* (Introducción y Primera Parte, apuntes teóricos).

⁶⁸ Majone, Giandoménico, **Evidencia, Argumentación y Persuasión en la hechura de Políticas**, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

La construcción de *políticas públicas*⁶⁹ es un proceso que consta de los siguientes pasos: *diagnóstico/pronóstico, iniciativa, organización, implementación y evaluación*.

- *Diagnóstico/pronóstico*: esta es una actividad indispensable destinada a ubicar y dimensionar los problemas de la *sociedad* y sus efectos, mismos que deben atenderse correspondientemente por *gobierno* y *sociedad*. Algunas preguntas que deben responderse son: ¿A qué tipo de demandas y/o necesidades sociales está destinada la atención a través de una o varias *políticas públicas*? ¿Qué compromisos político–programáticos se van a cumplir? ¿Cuáles previsiones socioeconómico–políticas se van a adoptar para mejorar la convivencia de un grupo, una comunidad o la nación entera? ¿Qué conflictos sociopolítico–económicos se pretende resolver a través de las *políticas públicas*? Las respuestas a estos y otros cuestionamientos similares legitiman la adopción de las *políticas públicas*.
- *Iniciativa*: puede nacer en el seno de la *sociedad* o en el *gobierno* y debe mostrar su *legitimidad* y arroparse en la legalidad. Si fuere legítima y legal habrá de organizarse

⁶⁹ Para ahondar en la conceptualización de las políticas públicas se recomienda consultar a: Aguilar Villanueva, Luis F. "Estudio Introductorio" en Luis Aguilar V. (comp.), **El Estudio de las Políticas Públicas**, Antología de Políticas Públicas, Tomo I, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pp. 7–73. Lindblom, Charles E. "La Ciencia de Salir del Paso" en Aguilar Villanueva, Luis. (comp.), **La Hechura de las Políticas Públicas**, Antología de las Políticas Públicas, T. II, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pp. 201–225. Majone, Giandomenico. "Los usos del análisis de políticas" en Aguilar Villanueva, Luis (comp), **La hechura...** op. cit., pp. 341–366. Uvalle Berrones, Ricardo, "La importancia de las *políticas públicas* en el desarrollo complejo de la sociedad contemporánea" en **Instituciones Políticas y Gobiernos Locales**, pp. 143–160. Frohock, F.M, **Public Policy. Scope and logic**, Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs. N.J. 1979, p. 11. Ruiz Sánchez, Carlos, **Manual para la Elaboración de Políticas Públicas**, Plaza y Valdés, México, 2002.

socialmente con el fin de desarrollar su “masa crítica”⁷⁰ defensora.

- *Organización:* definir y acordar el(los) propósito(s) de las *políticas públicas*; elaborar y decretar la(s) norma(s) que les den *seguridad* y vigencia; establecer el programa – presupuesto público que la(s) solventen y les brinden la oportunidad de cristalizarse, mantenerse y mejorarse. Aquí entra en juego la estructura orgánica que establece la *función pública* a instrumentarse; define las responsabilidades y permite su evaluación y control.
- *Implementación:* retroalimenta la toma de decisiones para incrementar las *políticas públicas*, corregir desvíos, eficientarlas y asegurar su permanencia.
- *Evaluación:* mide, sopesa los resultados a través de la *rendición de cuentas*, de la aplicación de la *transparencia*, de las encuestas y sondeos de opinión así como del análisis de los medios de comunicación. Ello permite retroalimentar todo el proceso.

La *política pública* lo es en virtud de que el *gobierno* es un componente en la operación de la misma. Un ejemplo de lo anterior puede ser la política relativa a la Educación. Sin duda en la materia el *diagnóstico/pronóstico* corresponde realizarlo a la *sociedad* y al *gobierno* conjuntamente con el fin de revisar

⁷⁰ Podemos entender por masa crítica una acción que se sustenta en una filosofía lo suficientemente arrraigada en grupos sociales numerosos y compactos, capaces de mantener, actualizar y transformar su pertinencia en el tiempo. Por ejemplo: la seguridad social.

las nuevas medidas que será necesario adoptar para mejorar la calidad de la Educación y ampliar su espectro. La *iniciativa* es tarea de ambos entes en lo referente al interés de que el país progrese, se fortalezca su identidad y se concientice sobre el destino común. La *organización* estratégica pertenece al *gobierno*, la *implementación* a ambos actores mencionados y, la *evaluación* a la sociedad. Así, la Educación se divide en Pública (a cargo del *gobierno*), Privada (particulares constituidos en empresas lucrativas o asociaciones civiles no lucrativas) y Educación Social, en donde el *gobierno* participa presupuestalmente pero los organismos, como las universidades, se privilegian con la *autonomía* para su *gobierno* interior y para garantizar la libertad de cátedra.

En Educación, existe un programa oficial consensuado entre *gobierno* y *sociedad*, mismo que las entidades públicas y privadas deben observar y cumplir, así como aceptar los márgenes y actuaciones que permitan evaluar los resultados educativos en los niveles básicos, medio y superior. Tal *política pública* abre los cauces para que *sociedad* y *gobierno* participen conjuntamente de una *responsabilidad* sujetos al *Estado* de Derecho.

Las políticas gubernamentales de Educación, Salud, Trabajo, Medio Ambiente, *Seguridad Pública*, Económica, mostradas en el cuadro a continuación, pueden compartirse en muchos de sus aspectos y por lo tanto convertirse en *políticas públicas*. Por supuesto que la Educación no puede dejarse al libre juego de las fuerzas sociales. En el otro lado de la balanza vemos cómo hay regímenes políticos que tienen religiones oficiales y que, por ese motivo, son cerrados y normalmente

renuentes a adoptar la *democracia*, puesto que ésta pone en peligro sus premisas de dominio. En un punto intermedio entre ambas posiciones, en un sistema abierto la *política gubernamental* puede flexibilizarse e invitar a la mesa a otros comensales. Dicho de otra manera, la Política Educativa es a la vez *gubernamental, pública* y hasta *ciudadana*, puesto que la familia participa en el proceso básico de socialización e inyección de valores en cualquier *sociedad*.

A continuación se resumen las ideas expresadas anteriormente en torno a la *gobernabilidad*:



La *gobernabilidad* se caracteriza por buscar el consenso en la agenda de *gobierno*, privilegiar la comunicación, argumentación y persuasión entre actores y trabajar

conjuntamente para construir *políticas públicas*.

c) *La Gobernanza deviene en “Políticas Ciudadanas”*

El concepto de *gobernanza* no sólo es una traducción al español de *governance* sino que puede servirnos para entender la función del *gobierno* y de la *gobernación*⁷¹. ¿Qué entendemos por *gobernanza*? Insistiremos en la necesidad de convenir una definición operativa: es la forma de proceder de la *sociedad* para consigo misma, al amparo de una legislación general que la faculte o la “empodere”⁷². Para ello es necesario enfocar e identificar las relaciones entre los distintos sectores sociales en diversos espacios, por ejemplo: en el territorio (vecinos y su representación); en el ámbito de los intereses compartidos y/o contrapuestos (económicos, culturales, deportivos, recreacionales), y en los aspectos que interesan a la colectividad (ambientales, *seguridad* pública, educación de los hijos, vivienda, etcétera).

La *gobernanza* le brinda a la *sociedad* la oportunidad de estructurar políticas ciudadanas con la participación mínima del *gobierno*, el cual interviene sólo por omisión o por una existencia presumible o probada de mala fe en perjuicio de los propios ciudadanos.

⁷¹ El Capítulo 10, “Globalization and Public Administration Reform” de Elaine Ciulla Kamark en **Governance in a Globalizing World**, (Joseph Nye & John Donahue (eds.), Brookings Institution Press, Visions of Governance for the 21st Century, 1999), sugiere una evolución a través de etapas o fases que han afectado a los distintos gobiernos. La primera fase se origina en Inglaterra y los Estados Unidos para desmantelar al Estado Benefactor; la segunda toma forma en el New Public Management; la tercera se define por la competencia económica global, la democratización, la revolución de la información y el déficit en el desempeño gubernamental; la cuarta se refiere a la descentralización del *poder público*. Para la autora, la *gobernanza* en una de sus fases innovadoras (basada en una encuesta realizada en 123 países), tiene que ver con la capacidad que tiene el *gobierno* para trasladar a la ciudadanía muchas de las responsabilidades de lo público (es decir, sobrepasar el paradigma burocrático), pp. 229–252.

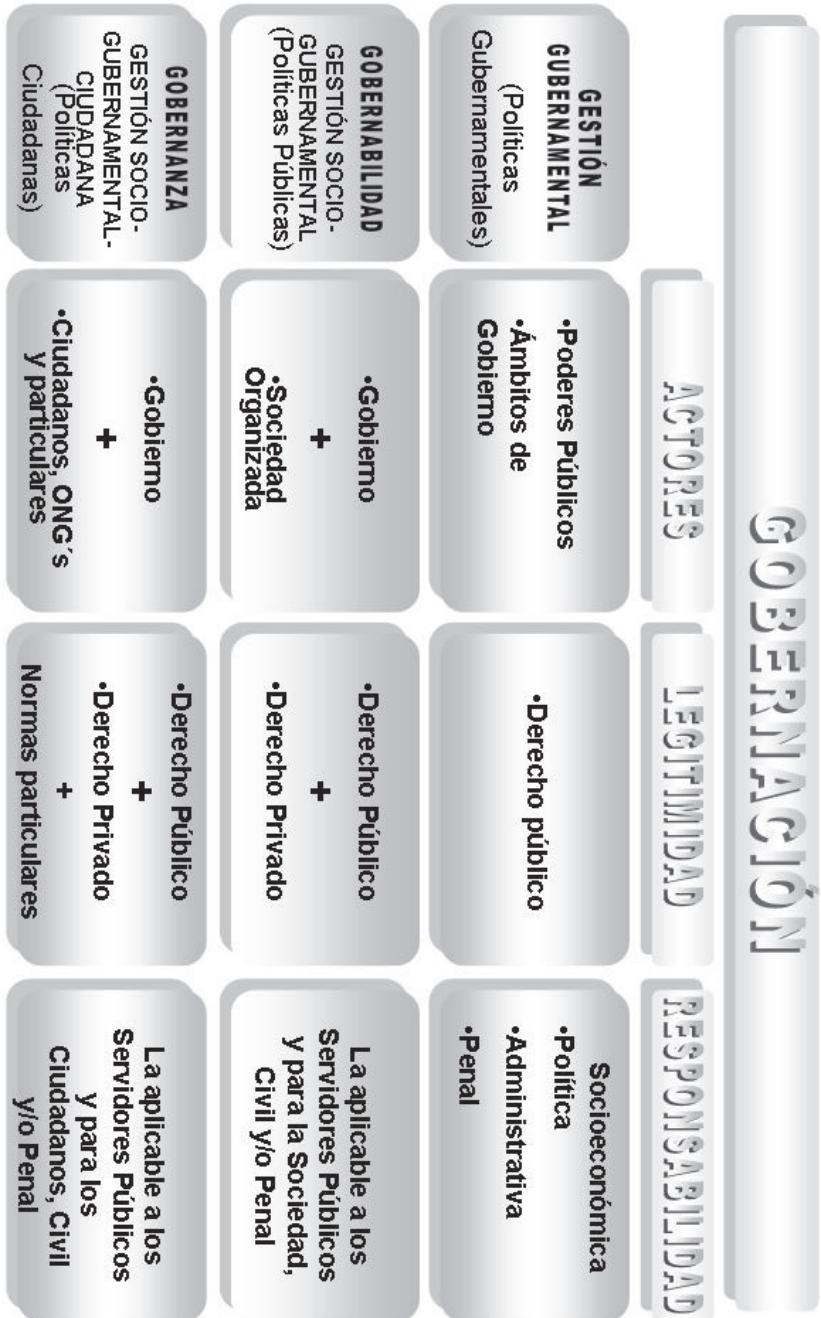
⁷² Vid supra 9.

Un ejemplo de una *política ciudadana* consiste en la organización y funcionamiento de vivienda en “condominios” regulados genérica, legal y reglamentariamente, lo cual les posibilita el establecimiento de un *gobierno* interior respetando su integración y funcionamiento. En este marco los ciudadanos establecen sus propias políticas de actuación, fijan sus propios márgenes, definen sus procederes, sus métodos de evaluación y mecanismos de control. Obviamente no requieren de recursos presupuestales públicos al estar el condominio a su cargo y bajo su responsabilidad y, por ende, asumen sus costos económicos, políticos y de convivencia social. Es más, no esperan que el *gobierno* intervenga salvo a petición de parte cuando han sido rebasados en su *autoridad* o en su operatividad. Lo mismo acontece con los clubes deportivos, recreativos, culturales, sociales y con las organizaciones no gubernamentales de todo tipo (de ahí su nombre).

La *gobernanza* requiere de una cultura política de participación ampliamente desarrollada y probada en la práctica. Asimismo, se fundamenta en la siguiente filosofía: la *sociedad* es capaz de convivir sin la intervención del *gobierno*, pero siempre resguardada por la Ley y, en su caso, con la presencia de la *autoridad*, para que resuelva lo que la *sociedad* sea incapaz de hacer por sí misma. Por lo tanto, la *gobernanza* se caracteriza por una “autogestión” de la vida comunitaria y una solución efectiva de los conflictos más comunes, siempre y cuando se resuelvan por convencimiento sin necesidad de recurrir al *gobierno* o a la Ley.

A manera de síntesis de lo que hasta aquí hemos venido dilucidando se ofrece el siguiente cuadro:

Figura 7. ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE LA GOBERNACIÓN



Todo este discernimiento ha llevado a establecer una visión más comprensiva de los problemas que actualmente existen en las sociedades complejas. En el campo del *gobierno* y la **Administración Pública** han surgido técnicas y especialidades que se enfocan en problemas específicos: la Gerencia Pública, la Profesionalización, el *Gobierno Electrónico*, la *Transparencia*, entre otras modalidades. Quizá lo más relevante de lo acontecido en los últimos años ha sido la recurrencia cada vez más frecuente de políticas construidas que acercan a la ciudadanía, a la *sociedad organizada* y al *gobierno*, situación que permite alejar más las tentaciones del uso coercitivo de la *autoridad* para cumplir los fines del *Estado de estabilidad y paz social*.

La observación de la siguiente figura apoya la conclusión de que la *Gobernabilidad* –es decir, las *políticas públicas*– es las que nos ayuda a lograr el equilibrio requerido, pero dicha *gobernabilidad* sólo cobra realidad con la operación simultánea de la *gestión gubernamental* y la *política ciudadana*.

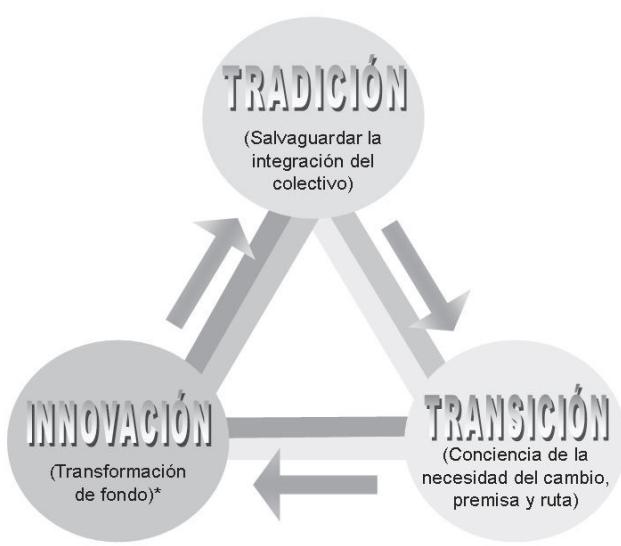
Figura 8.
GOBERNACIÓN: CONJUNCIÓN POLÍTICA ENTRE SOCIEDAD
Y GOBIERNO



La figura sugiere ver a la *gobernación* como equilibrio y no como “imposición”, y, consecuentemente, transformar la antigua concepción de dominio por la de “cooperación”. Este cambio es de fondo y obedece a un proceso que se repite constantemente en el devenir de la civilización⁷³.

TRADICIÓN (salvaguardar la integración del colectivo) → TRANSICIÓN (conciencia de la necesidad del cambio de premisas y ruta) → INNOVACIÓN (transformaciones de fondo)⁷⁴.

Figura 9.
PROCESO DE CAMBIO EN LA CIVILIZACIÓN



⁷³ Para valorar la importancia de las transformaciones políticas se recomienda ver la obra de Leonardo Morlino, **Cómo Cambian los Regímenes Políticos**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

⁷⁴ La Transición española es un buen ejemplo de este esquema que operó a partir de la muerte de Francisco Franco. El “Pacto de la Moncloa”, un acuerdo entre todas las fuerzas políticas de entonces fijó las premisas fundamentales, al restituir la Tradición monárquica, aderezada con una Constitución y una forma republicana-parlamentaria que trajo a la arena política a la Izquierda sofocada durante el Franquismo y estableció las bases de un nuevo Pacto Social. Su innovación consistió en vincular la democracia al desarrollo de una nueva sociedad. Sin embargo, ello significó adoptar conscientemente el “olvido” de la Guerra Civil y de lo acontecido en el largo periodo del Franquismo.

La innovación principal a todo este proceso ha sido la incorporación de la *sociedad* a una *responsabilidad* compartida con el *gobierno*. Esta innovación primero fue una aspiración; después la parte dogmática del discurso político, para pasar a ser una demanda y por último, convertirse en una exigencia insoslayable.

La conclusión de este Capítulo implica concebir a la **Visión de Estado** y de la **Administración Pública**, como incluyente y equilibrada, e implica que tal **Visión** no puede basarse únicamente en la fría aplicación de la Ley o de la *autoridad*, sino que está invitada, o más aún, obligada a ejercer la Política como condición sin la cual es imposible gobernar democráticamente.

Capítulo 3

LEGITIMIDAD Y EFICACIA POLÍTICAS

FACTORES INTERDEPENDIENTES DE LA DEMOCRACIA

Capítulo 3

LEGITIMIDAD Y EFICACIA POLÍTICAS

FACTORES INTERDEPENDIENTES DE LA DEMOCRACIA

“Nuestros antepasados ya se gobernaban a sí mismos, dependiendo del consentimiento permanente de los gobernados”

Dahl

Hemos venido sosteniendo que el ejercicio del *poder político* por parte del *gobierno*, representante de la *autoridad del Estado*, obtiene su *legitimidad* mediante elecciones libres en donde la mayoría de los ciudadanos le depositan su confianza para un periodo determinado. El *gobierno* mantiene y, aún más, acrecienta dicha confianza si es *eficaz* en sus resultados, en la medida que sea capaz de involucrar en las *políticas públicas* a la población y con ello corresponsabilizarse del funcionamiento total del sistema.

De esta manera, reiteramos, el *poder* no se ejerce sobre un grupo poblacional sino se comparte con el mismo. Esta premisa requiere de vincular al *gobierno* y a la *sociedad* en un plano horizontal, de modo que a través de una serie de relaciones complejas se logre conducir al *Estado* a estadios superiores de *desarrollo y bienestar*. Luego entonces, valores tan abstractos como los de “*libertad*” y “*justicia*”, en lugar de resultar dicotómicos, son complementarios si el sistema político garantiza, en primer lugar, *bienestar* y libertades (esfera de lo social); en segundo lugar, la igualdad ante la Ley (esfera de lo jurídico); en tercer lugar, una distribución equitativa del ingreso y un *desarrollo sustentable* en el largo plazo (esfera de lo económico). Tan vitales y antiguas aspiraciones democráticas cobran pleno sentido actual si se

sostienen en dos fuertes pilares, la *legitimidad* y la *eficacia políticas*. Lo explicado en este párrafo y el anterior se resume en la figura que se presenta a continuación:

Figura 10.
FACTORES INTERDEPENDIENTES DE LA DEMOCRACIA



¿Qué es la legitimidad política?

El concepto de *legitimidad* es muy antiguo⁷⁵. A través de la historia éste se ha ido transformando a la par de la *autoridad* del *Estado*. Los tratadistas más relevantes nos hablan de la *legitimidad divina* en beneficio de faraones, emperadores y reyes, y de la *legitimidad civil* en donde la *soberanía* radica en el pueblo.

⁷⁵ Para ahondar más en el devenir histórico del concepto de legitimidad se pueden consultar las siguientes obras: **Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública**, CNCyAP, México, 1988. **Enciclopedia de las Ciencias Sociales**, Editorial Aguilar, 1964. Poggi, Gianfranco, **Weber**, Alianza Editorial, Madrid, 2006. Bobbio, Norberto, et. al., **Diccionario de Política**, Siglo XXI Editores, México, 1989. Borja, Rodrigo, **Diccionario de Política**, FCE, México, 1998.

Asimismo, la *legitimidad civil* ha ido modificándose con el *desarrollo* del *Estado* moderno. Gracias a esto se ha pasado de una relación vertical entre *gobierno* y *sociedad* – que responde a una organización piramidal –, hacia una relación horizontal en la cual tanto la *sociedad* como el *gobierno* afrontan responsabilidades exclusivas o mutuas para sacar adelante a la *democracia*. Obviamente este tipo de comunicación política entre gobernantes y gobernados pasa por una serie de relaciones transversales, debido a que ni todo es totalmente vertical, ni todo es totalmente horizontal. Es tal la complejidad en el sistema, que se asemeja a aquellos aparatos de *seguridad* protectores de obras de arte en los museos más importantes del mundo, con tecnología invisible al ojo humano.

En este contexto, cabría preguntarse ¿dónde empieza la *legitimidad* y dónde termina? Para responder a este cuestionamiento, proponemos que la *legitimidad* es un *continuum* que abarca dos aspectos en constante movimiento: el apoyo y la confianza mutuos entre la *sociedad* y el *gobierno*. En otros términos, es la confianza que tienen las instituciones políticas, sociales y económicas en lo general y la ciudadanía en lo particular, en su *gobierno*, y por consiguiente, la confianza de las autoridades en la población.

Esta confianza y apoyo mutuos se nutren de valores promovidos, desarrollados y compartidos por la cultura política en un país heterogéneo, culturalmente diverso, plural en sus aspiraciones, anhelos, necesidades y demandas, como lo son la mayoría de los países en el mundo.

Revisemos algunos de valores que nos pueden guiar en la comprensión de la *legitimidad política*:

En primer lugar, la *legitimidad “Histórica”*⁷⁶, la cual subyace en la conciencia de la nación, reforzando la identidad, el sentido de pertenencia y los valores fundacionales y evolutivos del país. En este espacio no se pretende hablar de un nacionalismo separatista sino de ese factor histórico a manera de símbolo de integración hacia el interior y con el exterior; aquello que nos permite ser “con” pero “distintos” a los demás. No en vano existe “la Historia Patria” que destaca los iconos, desarrolla la cultura, le da credibilidad a los mitos y fortalece la cohesión. Así, cuando un ciudadano, un partido político o una institución evocan un valor histórico, en realidad buscan sustentos para la acción política; por ejemplo, las fechas de natalicio o muerte de quienes integran el “panteón de los héroes” para emularlos en sus ideas o acciones, los aniversarios de independencia, de batallas decisivas, de eventos parteaguas en el devenir histórico, etcétera. De esta manera, se nutre constantemente la memoria para legitimar el presente y proyectar el futuro.

En cuanto al “Imperio de la Ley”, en su vínculo con la *legitimidad política*⁷⁷, precisa responder muchas dudas de la población acerca de su existencia. Por ejemplo: ¿La aplicación de la Ley es igual para todos, no importando la condición socioeconómica, étnica, la preferencia sexual o el género? ¿Qué tanto influye el *poder mediático* en la impartición de la

⁷⁶ Sobre este concepto se puede consultar la obra de Prieto, Guillermo, **Lecciones de Historia Patria**, INBA – CONACULTA, México, y de Justo Sierra, **Juárez, su Obra y su Tiempo**, Cámara de Diputados, México, 1972.

⁷⁷ Weber, Max, **Economía y Sociedad**, FCE, México, 1997. También **Enciclopedia de las Ciencias Sociales**, op. cit,

justicia? ¿La influencia de la autoridad y del dinero tergiversan el camino de la Ley? El problema del “Imperio de la Ley” en un sistema político determinado radica en que la ciudadanía tenga un grado razonable de confianza en su vigencia, comprendiendo que hay ciertos márgenes de maniobra y actitudes de tolerancia de todos los sectores sociales. Es posible que se pueda evadir, eludir y hasta manipular la Ley, pero llegada una situación límite, existe la *seguridad* de que la *opinión pública* no lo permitiría. Esto se debe a que cuando se quiebran las fronteras de la convivencia, se pone en riesgo la *paz social*, la *estabilidad* económica y política y se pueden producir rompimientos irreversibles que atenten contra la *democracia*⁷⁸.

En lo tocante al acceso al *poder*, ¿qué tanto funcionan los partidos políticos como instrumentos de cohesión, organización electoral, articulación de demandas y politización de la *sociedad*? Este cuestionamiento parte de la consideración que los partidos existen para acceder y permanecer en el *poder público*⁷⁹, así como convertirse en instrumentos privilegiados de política social con el ánimo permanente de fortalecer la conciencia general y las convicciones particulares de los beneficios de la *democracia*.

Los partidos políticos, sin embargo, bien pueden perderse en el intento al no resolver claramente sus intenciones. Una

⁷⁸ Las encuestas sobre el desempeño de los gobiernos, publicadas durante los últimos años, muestran un aumento en los índices de desconfianza por parte de los ciudadanos hacia sus gobernantes, y en especial hacia los responsables de la *Seguridad Pública* y los legisladores. Para ahondar más al respecto se pueden consultar las páginas de Consulta Mitofsky y de Transparencia Mexicana. Para un acercamiento teórico y metodológico vale la pena leer el Capítulo X “La confianza y la desconfianza” de Niklas Luhmann, en su obra **Confianza**, editado en México por la Universidad Iberoamericana, 1996.

⁷⁹ Duverger, Maurice, **Los Partidos Políticos**, FCE, México, 1988; Sartori, Giovanni, **Teoría de la Democracia**, 2 Tomos, Alianza Editorial, México, 1994. Dahl, Robert A., **Modern Political Analysis**, 2^a Ed., Prentice Hall Inc, New Jersey, 1970.

pregunta clave es: ¿el *poder* para qué, para quién y por qué? La respuesta exige tener en cuenta que el *poder* no es para siempre ni hereditario, como lo postula la legitimidad divina, sino para compartirse entre distintos actores formales y reales con autoridad o influencia y en un contexto en que la *sociedad* tiene el mandato indiscutido e indiscutible, su voto. Sólo así se justifica la *legitimidad civil*.

Los partidos no deben apostarle al corto plazo ni a la coyuntura, sino buscar transformar permanentemente a la *sociedad* y ello implica vincular a las generaciones entre sí para mantener lo que es útil del pasado y crear las condiciones para mejorar el presente y garantizar un futuro sustentable. Pero en el escenario actual de la pluralidad política, resulta que los límites que se ponen a los partidos son muy laxos y sin mucha discusión se dan grandes facilidades para su formación, se les otorga financiamiento público, prerrogativas sobre otras instituciones sociales, etcétera. Un resultado de esta situación es que se pone en riesgo la credibilidad en la política, debido a que una concepción alejada de la representación real de grupos sociales con densidad ideológica, presencia demográfica e intereses económicos y políticos de consideración, produce un des prestigio de la misma⁸⁰.

Evidentemente, el *desarrollo* de la *legitimidad civil*⁸¹ consiste en

⁸⁰ Un claro ejemplo de esto lo podemos ver en las elecciones de 2003 en México (Diputados) en las cuales intervieron 11 partidos políticos, de los cuales sólo seis mantuvieron el registro; y para el 2006 (Presidencia, Diputados y Senadores) se sumaron dos más al circuito electoral. En esta conformación se deja ver una especie de dispersión y concentración, pero no equilibrio, porque los partidos chicos se reparten migajas y los tres partidos grandes en realidad ejercen la mayoría, a veces absoluta (aunque sea débil y efímera) o a veces relativa.

⁸¹ Otero, Mariano, "La Cuestión Social y Política de la República Mexicana", en Reyes Heroles, Jesús (comp.), *Otero: Obras Completas*, Editorial Porrúa, México, 1978. Reyes Heroles, Jesús, *Hacia una Democracia Real: Plan Básico de Gobierno en Obras Completas*, 2 Tomos, FCE – SEP, México, 1995, pp. 245–262. Art. 41 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Porrúa. México. 2006. Dahl, Robert, *Polyarchy: participation and apposition*, Yale University Press, USA, 1971.

darle cabida y voz a las minorías, pero falta consolidar una cultura política que permita medir claramente la *legitimidad* de las mismas. Pongamos un ejemplo: un grupo de vivaes con talentos de persuasión y habilidades fraudulentas deciden formar un partido sometiéndose a las reglas, pero tergiversando con información falsa su espíritu democrático. Cuando se descubre su engaño, la *legitimidad* general sufre una merma, expresada en una baja en la credibilidad de la política, de los partidos y del *liderazgo*, por no poner la suficiente atención al cumplimiento cabal de las normas. Esto puede deberse a que se carece de los medios suficientes o de la voluntad indispensable para vigilar a quienes se dicen ser representantes políticos sin los méritos requeridos por tan honrosa profesión.

Este argumento, que pudiera interpretarse como selectivo, no lo es ni en esencia ni por su trascendencia al no pretender cerrar puertas a quienes tienen vocación política, sino cuidar el camino hacia el ejercicio del *poder público* y en tal virtud proteger a la colectividad consensuando las herramientas legislativas que delimiten claramente las reglas del juego político a los pretendientes. Si el ciudadano común se previene de la intervención excesiva del *Estado* en la vida privada, así también debe prevenirse en relación con los partidos políticos para que éstos no utilicen la voluntad popular al servicio de intereses espurios u oscuros⁸².

Lo anterior nos lleva a considerar el papel de las instituciones

⁸² En este sentido se pueden consultar los diarios de 2003 en México, en los cuales se documentó al Partido de la Sociedad Nacionalista como un caso típico del que hablamos en el párrafo. Este partido sirvió únicamente para enriquecer a quienes eran sus dirigentes, en este caso, toda una familia.

públicas abocadas a la organización y vigilancia del proceso electoral y a la prevención, atención y solución de los conflictos previos a las elecciones, los que acontecen durante el proceso electoral y los post-electorales⁸³.

El objetivo de estas instituciones es fortalecer la confianza en elecciones limpias, resolviendo el conflicto natural por el *poder público* a través de una vía civilizada, generando certidumbre en los resultados, la convicción de que el juego electoral es equitativo, y la *justicia* electoral objetiva. En este tipo de organismos participan ciudadanos, partidos e instituciones políticas y los poderes Legislativo y Judicial. Sus resoluciones son la garantía de su existencia, consistencia y permanencia. Su papel fundamental es el de arbitrar la *democracia* electoral. De ninguna manera pueden subsidiar a la cultura política, sustituir a un actor o tomar un papel fiscalizador, de tutor o de sancionador de la *democracia* como un todo, pues lo electoral es tan sólo un ingrediente de la misma. Su neutralidad es indispensable y como la mujer del César deben ser y parecer honradas, porque de otra manera ponen en entredicho los resultados y pueden provocar justamente lo que quieren evitar: el conflicto en vez del consenso; la arbitrariedad en vez de la *justicia*; la razón del más fuerte en lugar de la razón de la Ley, y con todo ello, la desconfianza en detrimento de la *legitimidad*.

Sin embargo, el esfuerzo de las autoridades electorales puede nulificarse si otros actores vitales al funcionamiento del

⁸³ En México el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cumplen con esta función, de acuerdo con lo establecido en la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** y el **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**.

sistema, como el presidente y los secretarios de despacho de la **Administración Pública** federal, los gobernadores o los presidentes municipales evitan observar las reglas descritas – así como las implícitas – en cuanto a su neutralidad. Tales conductas alteran la equidad y propician ingobernabilidad post-electoral.

Otro elemento de la *legitimidad política* es la participación social organizada con tres propósitos: el primero, para evitar la manipulación del *poder político* y económico. El segundo, articular demandas, necesidades y aspiraciones legítimas frente al *Estado*, por supuesto buscando el beneficio de uno o varios grupos sociales, y también, quizá de manera más importante, con objeto de abrir los caminos de la corresponsabilidad con el *gobierno*, formando parte del proceso de instrumentación y ejecución de las decisiones colectivas. El tercero es ratificar o corregir – según sea el caso – las acciones del *gobierno* a través de los siguientes medios: 1) Encuestas periódicas, verificables en su objetividad y profesionalismo. 2) Referéndum (cuyo propósito es ratificar o no las decisiones y el rumbo tomados por el *gobierno*). 3) Plebiscito (para solicitar apoyo a una decisión aún no tomada)⁸⁴.

La participación social tiene cuatro vertientes: 1) la estrictamente *electoral* que se manifiesta regular y periódicamente y cuando en algunos sistemas se solicita un Referéndum o un Plebiscito; 2) la *Política*, se expresa

⁸⁴ La participación ciudadana para opinar en torno al Sistema Nacional de Planeación Democrática está considerada en el artículo 26, tercer párrafo de la Constitución Política. En el año de 1999 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal publicó la **Ley de Participación Ciudadana**, en la cual se hace referencia a las formas mediante las cuales puede el ciudadano tomar parte en las decisiones de *gobierno*. De esta manera quedaron reglamentados el plebiscito, el referéndum y el papel de las asociaciones civiles.

en la búsqueda y el mantenimiento del *poder* a través de los partidos políticos y sus satélites, o bien, a través de la manifestación de sus ideas en los órganos de *opinión pública*; 3) la *comunitaria*, orientada a mejorar permanentemente las condiciones de convivencia de y entre las organizaciones ciudadanas, académicas y culturales; 4) la *económica*, manifestada por medio de las organizaciones de trabajadores en un extremo, y en el otro, los llamados grupos de presión o grupos de interés en la protección o ampliación de dichos intereses³⁵.

Probablemente donde la *legitimidad* encuentra mayores cuestionamientos es en el funcionamiento de los cuerpos legislativos facultados, entre otras cosas, para legitimar la toma de decisiones de los otros dos poderes, vigilar el ejercicio de los mismos y procesar los ineludibles conflictos entre *sociedad* y *gobierno* para darles una salida institucional, pactada y confiable en la perspectiva de la marcha social. Sin embargo, el ciudadano común ha venido percibiendo al Legislativo como una especie de mítico laberinto pues pocos saben lo que hace, cómo procesa las decisiones y define las leyes, por quienes y cómo se opta entre distintas alternativas de acción pública, sus ventajas, desventajas, así como las formas de evaluarla. Sin duda el Legislativo se ha transformado: de ser un protector de la *soberanía*, la independencia, la *justicia social* y las libertades, se ha convertido en una especie de bolsa de valores en donde el mercado se ha introducido para sacar los mayores beneficios

³⁵ En las últimas dos décadas se ha incrementado notablemente la participación social en la cuestión pública. Incluso lo “público” ha sido un concepto ampliado hacia la gestión social y al concierto de los actores políticos se han ido agregando distintas organizaciones no gubernamentales y, específicamente de carácter ciudadano que compiten con los medios de comunicación y los congresos en el proceso de legitimación de las acciones del *gobierno*. Ver Uvalle Berrones, Ricardo (coord), **Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático**, INAP, México, 2001.

en función de intereses particulares⁸⁶. De otra manera es muy difícil explicar una serie de decisiones a nivel global que han venido favoreciendo a los grandes consorcios particulares, sean domésticos o transnacionales, y que en cambio, no se advierta claramente cómo se atienden los antiguos y nuevos reclamos sociales.

En este marco la *transparencia* se convierte en un imperativo práctico, es decir, esa política de comunicación social que da lugar a saber qué está pasando y por qué; qué está haciendo el *gobierno*, cuáles son sus límites y hasta dónde nos afecta en lo personal su proceder o hasta dónde es benéfico o perjudicial a la colectividad. Si hay algo urgente por hacer en materia de *legitimidad política*, es atender al *poder Legislativo*, abriendo sus puertas y archivos; descubriendo sus redes de interés; poniéndolo en el aparador y observándolo claramente, pues de esto depende que sea la imagen viva de la credibilidad o que genere dudas sobre el funcionamiento del sistema democrático como un todo⁸⁷.

⁸⁶ Un caso que bien puede servir de ejemplo es la aprobación de la **Ley Federal de Telecomunicaciones** (abril 2006), llamada también “Ley Televisa”, debido al intenso cabildeo por parte de esta empresa para que la nueva legislación se adecuara a la protección de todo el sector empresarial, que es muy cerrado y oligopólico. Esta circunstancia generó una gran oposición en distintos grupos sociales y dentro del propio gobierno al grado de que un grupo plural de Senadores presentaron, recientemente, una acción de inconstitucionalidad para que la resuelva el Poder Judicial de la Federación,

⁸⁷ La **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental** obliga a las dependencias y entidades, a los tres poderes de la Unión y a los Órganos Constitucionales Autónomos a abrir sus archivos a la ciudadanía, siempre y cuando no estén reservados o sean confidenciales, según lo establece la propia Ley. Sin duda, éste ha sido un gran avance hacia la consolidación democrática del Estado Mexicano. No obstante en la práctica la cultura de la transparencia todavía se encuentra en pañales, debido a varios problemas. Algunos que cabe mencionar son: el hecho de que los tres poderes encuentren formas de eludir la ley o retrasar sus respuestas; las fallas que existen puesto que el procedimiento legislativo para la construcción de una Ley todavía está lejos de conocerse y socializarse; la falta de conocimiento y socialización de los dictámenes de los jueces en Derecho Civil; y otros muchos casos ilustrativos.

Una de las máximas utilidades de la *libertad* de expresión es su servicio a la *legitimidad* del régimen político. La observación, la crítica y la corrección del rumbo son monedas de uso corriente en las democracias más consolidadas. La *libertad* de expresión es el nutriente básico, sustancial, indispensable de la *opinión pública* y ésta de la *democracia*. No obstante, esta concepción primordial muchas veces da la impresión de ser considerada como ingenua puesto que la manipulación ha ido sustituyendo a la *libertad* de expresión. La televisión es la reina de la información en la actualidad; se dice que en Política quien no aparece en la televisión no existe, no es susceptible de ser conocido o de influir en las decisiones públicas y, parafraseando a McLuhan, el medio sustituye al fin, puesto que al adaptarlo para la pantalla chica le arrebata la sustancia y deja al mensaje vacío de contenido⁸⁸.

Así las cosas, la *libertad* de expresión quizá se ha confundido con la *libertad* de difusión en donde las grandes empresas mediáticas han sustituido a la *sociedad* y, en lugar de que ésta sea la fuente original del mensaje, o acceda a construirlo con *libertad*, son las empresas quienes lo predeterminan y dicen cuál es el mensaje (el clásico caso de cuando “los patos le tiran a las escopetas”). En este sentido el *Estado* ha ido entregando a los grandes consorcios comunicativos – que ya dominan periódicos, estaciones de radio y de televisión, hasta distribuidoras de películas y salas de cine – este invaluable

⁸⁸ McLuhan, Marshall y Quentin Fiore, **The medium is the Message**, Bantam Books - Random House, USA, 1967. Luhmann, Niklas, **La Realidad de los Medios de Masas**, Universidad Iberoamericana, México, 2000. Sartori, Giovanni, **Homo Videns**, Taurus, Barcelona, 1999. Lippman, Walter, **Public Opinion**, Free Press Paperbacks, New York, 1997 (1922). Este último texto es toda una lección acerca del ejercicio de la libertad de expresión.

instrumento de participación política. Ya un país desarrollado como Italia⁸⁹ ha sufrido las consecuencias de la pérdida del *poder* del *Estado* frente al *poder* de los medios, al grado de dejar el valor de la *legitimidad política* de todo un *gobierno* con sus tres poderes, en manos de intereses particulares. Propietarios de consorcios comunicativos con grandes recursos para crear un mundo ficticio, virtual, que nada tiene que ver con la realidad cotidiana, ponen a los pueblos en condiciones de cultura política ínfima, los desarma y en la práctica merma el *poder* de la deliberación y resta importancia al voto⁹⁰.

La argumentación en contra de esta manipulación no es baladí, ya que la manipulación incluso ha servido para “legitimar” guerras o para mantener en el *poder* a verdaderas camarillas al servicio de empresas que actúan a lo largo y ancho del globo terráqueo, sin importar la constante degradación del mismo y con ello la degradación de la inteligencia colectiva. Para fortuna del mundo parece ser que la *sociedad* ha ido focalizando su mirada en aspectos más humanos y de solución inmediata que le permiten un mejor manejo en comunidades más pequeñas y organizadas, en las cuales los medios masivos encuentran mayores dificultades a su intento de establecer una *sociedad* autómata, como bien lo explican Sartori o Luhmann.

⁸⁹ Ver el alegato de Giovanni Sartori en **Homo Videns**, op cit. (Por cierto Berlusconi acaba de perder las elecciones y no quiso aceptar su derrota. Ciertamente perdió las elecciones pero no el *poder* comunicativo y su influencia, gracias a los cuales sin duda acompañará a Prodi durante su gobierno).

⁹⁰ Al respecto es interesante ver el libro de Luhmann, **La realidad...**, op cit., especialmente los capítulos 7 y 11 (“Publicidad” y “La Construcción de la Realidad”).

A estas alturas, permítaseme introducir el punto de la *eficacia política*.

¿Qué es la eficacia política?

En cuanto a la *eficacia política*, ésta se puede apreciar por lo menos en tres aspectos. El primero tiene que ver con la organización social en torno al *poder público*. El segundo con la *construcción, desarrollo y operación* de las *instituciones políticas*, la cual se observa al revisar la “ingeniería” constitucional y sus vínculos, así como la congruencia, consistencia y/o contradicciones con el resto del aparato legal, de dichas instituciones. El tercer aspecto tiene que ver con la organización y funcionamiento *del gobierno y de la Administración Pública*, sobre la base de resultados mensurables. Estos aspectos, teóricamente, se enmarcan en una “cultura política” de respeto y consideración a las reglas y prácticas modernas de la *democracia*⁹¹. Los aspectos mencionados se sintetizan y contextualizan en el siguiente cuadro:

(ver figura siguiente página)

- Organización social eficaz. Mientras la organización social no sea capaz de sostener una política de respeto a los derechos y obligaciones individuales y colectivos, la *eficacia política* estará en riesgo de no coadyuvar en el logro de los objetivos de estabilidad, *paz social, bienestar general y desarrollo sustentable*. Este propósito de coadyuvar es sencillo de expresar pero extremadamente complejo de llevar a cabo

⁹¹ Ver Dahl, Robert, **Poliarchy**..., op. cit., especialmente el Capítulo “Democratization and Public Opposition”, pp. 1–16.

Figura 11.
EFICACIA POLÍTICA



por el dinamismo de la movilidad social y económica frente al peso de las tradiciones y costumbres; por los intereses tan disímbolos involucrados en la lucha por el *poder* y debido a las graves desigualdades y diferencias entre los estratos poblacionales que conviven en un territorio determinado. Por otra parte, no todos los grupos están preparados y dispuestos a luchar por participar en las decisiones o en su instrumentación, ni a responder por sus acciones. Asimismo, las más de las veces, es extraordinariamente complicado sincronizar ideas e intereses en relación con objetivos comunes, pues normalmente los individuos anteponen sus necesidades y demandas a las de los demás. De esta suerte, cuando se habla de *eficacia política* es menester voltear hacia la conformación educativa, cívica y solidaria de los ciudadanos⁹². Sin este análisis, cualquier conclusión sobre *eficacia política* sería parcial o estaría influida por el peso de la *autoridad* que por definición se impone cuando la población es pasiva, ignorante, pobre y por lo tanto angustiada y triste... hasta que despierta y no siempre el despertar es apacible, sino en ocasiones violento.

Probablemente una de las mayores dificultades para cualquier sistema político es la edificación de instituciones políticas capaces de prevenir conflictos, atenuarlos, procesarlos y resolverlos sin que explote la violencia. En las dictaduras o tiranías existe la “paz de los sepulcros” o la represión como *política pública* a todo aquello que disturbe el “orden” y el “progreso”. En el mundo en que vivimos esto es inaceptable.

⁹² Este hecho se puede constatar si se consulta el listado de Organizaciones No Gubernamentales, en la página de la Secretaría de Relaciones Exteriores: www.sre.gob.mx, o bien la página de la Organización de las Naciones Unidas, www.onu.org.

La *democracia* actual logra la paz y la *estabilidad* justamente a través de la negociación permanente, pero si estos acuerdos y convenciones no son respaldados por instituciones políticas sólidas, fuertes y aceptadas por todos, entonces la *eficacia política* naufraga. Probablemente se pueda sostener una simulación durante algún tiempo, pero al final salen a relucir los trapos sucios de operaciones ilegítimas.

Toda institución abocada a la Política – llámese partido, congreso, parlamento, asamblea, ONG, etcétera –, debe estar cobijada por la legalidad y por la posibilidad jurídica de acudir a otras instituciones de mayor relieve para resolver conflictos electorales o que atañen a su existencia y actividad como representantes sociales, así como a tribunales imparciales que resuelvan y concilien los intereses de los ciudadanos con el interés de la comunidad⁹³. En distintos países se ha levantado la voz en contra de los excesos para evitar que la política se resuelva en los tribunales, llamándole a este fenómeno la “judicialización de la política”. Pero, ¿qué otra cosa es posible hacer cuando la legalidad se quiebra, cuándo los partidos incumplen sus propios estatutos, cuándo los ciudadanos están inermes frente a la “partidocracia”? Sin duda la próxima generación de reformas políticas en México tendrá que enfocarse a determinar los límites de los derechos y obligaciones partidistas frente a los derechos y obligaciones de cada ciudadano, y así evitar la imposición de la “Ley de Hierro de la Oligarquía”⁹⁴, aparentemente superada pero operada en la práctica cotidiana en todo el mundo.

⁹³ Vid supra 9.

⁹⁴ Michells, Robert, **Political Parties**, Free Press, Nueva York, 1962 (sobre este tema se puede consultar también a T.J. Pempel (comp.), **Democracias Diferentes**, FCE, México, 1991, en especial la conclusión del mismo).

- La acción del *gobierno* y la **Administración Pública**.

Decía Woodrow Wilson (a quien hay que interpretar en su contexto) que la “**Administración Pública** es el *gobierno* en acción”⁹⁵. Yo agregaría que la acción del *gobierno* mantiene o acrecienta la *legitimidad y eficacia de la autoridad* pública. La acción del *gobierno* cada día le dice a la *sociedad* si acertó o se equivocó al emitir su voto y, por lo tanto, le orienta para ratificarlo o cambiarlo si es que le desilusionó o no satisfizo sus expectativas (en otros términos, si “llenó los zapatos” o no).

Existen tres indicadores de tensiones que ponen a prueba la *legitimidad y eficacia del gobierno*, que son los siguientes: ¿Qué tan corrupto es el ejercicio del *poder*? ¿Qué tan asertivo resulta el *gobierno* en la función hacendaria? ¿Qué tan eficaz es en sus resultados en tiempo, cantidad y calidad en los bienes y servicios que proporciona al pueblo?⁹⁶

La corrupción es correlativa al *poder*. Ningún ser humano está vacunado totalmente y de por vida en contra de la corrupción, sea ésta moral, ideológica o económica. Por otra parte, como los gobiernos los integran los hombres y las mujeres, éstos(as) no están exentos de verse seducidos por el fenómeno. A la corrupción gubernamental deben oponerse la organización social, la *opinión pública*, las legislaturas, los procesos de *rendición de cuentas*, los programas de acción, la *transparencia* y la *Etica* propia de los servidores públicos. Sin

⁹⁵ Wilson, Woodrow, op. cit.

⁹⁶ Las Encuestas publicadas por Transparencia Mexicana pueden resultar al lector de gran ayuda para corroborar la opinión de la ciudadanía en torno a la eficacia de su gobierno. En el nivel internacional, están las encuestas que realiza Transparency International, las cuales persiguen los mismos objetivos, y en las que a México no le va del todo bien.

embargo, aún existiendo mecanismos sociogubernamentales que tienden a impedirla, la corrupción tercamente aparece en el escenario. En algunos sistemas lo hace como si fuese la parte entrópica de su funcionamiento; en algunos otros se asoma de vez en cuando, y aún con cierta frecuencia, pero sin constituir la característica del régimen. Quizá nada haya tan lesivo a la *legitimidad y eficacia políticas* como un *gobierno* corrupto, ciertamente más visible en el Ejecutivo y el Judicial, pero sin excluir al Legislativo⁹⁷.

La función hacendaria, en su vertiente de ingresos, suele ser muy cuestionada. Un tema de campaña política muy utilizado es el del alza o la baja de impuestos, dependiendo de la materia. Pero el bolsillo de los ciudadanos es algo muy delicado. Si los impuestos fueran justos no se llamarían como tales, ya que a la mayoría le molesta pagarlos, pero también entiende que hay que hacerlo. En cambio, cuando el ciudadano advierte desequilibrios ostensibles, el *gobierno* pierde *legitimidad y eficacia*. De esta suerte quien piense que los impuestos no tengan influencia sobre estos aspectos, estará equivocado. Sólo hay que recordar que el Impuesto al té desencadenó la independencia de los Estados Unidos⁹⁸. En cuanto a los egresos, nada enoja más al electorado que el dispendio de los recursos públicos, unido al abuso del *poder* o a la corrupción, llámese “empleomanía”, nepotismo, compras innecesarias, gastos suntuarios, etcétera. La *eficiencia* en el *gobierno* se llama “austeridad”, misma que se ve y se siente y muchas veces, al no haber congruencia entre el hecho y el

⁹⁷ González Llaca, Edmundo, **Corrupción**, INAP, México, 2005. La bibliografía de este libro es muy rica en el tema (más de 70 fuentes).

⁹⁸ Al respecto el lector puede consultar cualquier libro de Historia de la Independencia de los Estados Unidos.

discurso en este rubro, sobreviene la pérdida de *legitimidad*.

La *eficacia política* se alimenta de manera especial por los resultados del funcionamiento real de los gobiernos, por los efectos de la aplicación de su *autoridad*, de su influencia y de su *poder coercitivo* en el marco de la Ley y por su atención a los criterios democráticos para conducir a la *sociedad* con la aquiescencia de la ciudadanía.

En este contexto, los resultados de *gobierno* deben referirse a las “metas” cuya efectiva consecución requiere de que aquellas estén vinculadas a las necesidades y demandas sociales. Dicho de otra manera, la ciudadanía debe participar en la preparación previa (antes) de la acción pública; habría de hacerlo en el durante y tener la capacidad para evaluar el después asumiendo su corresponsabilidad en los hechos⁹⁹.

Los conceptos de *oportunidad, suficiencia y calidad en los resultados*, deben partir de una premisa fundamental: el valor social que contienen, ¿qué agregan y, por lo tanto, qué proporcionan para fortalecer la cohesión? Esta es la principal forma de justificar la existencia de la “*función pública*”, toda vez que si ésta produce valores privados, ellos se obtendrían con recursos públicos, lo cual sería no sólo ineficaz sino ilegítimo.

Otro aspecto de la *eficacia política* consiste en “armar”

⁹⁹ En materia de Planeación del Desarrollo, la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, así como la nueva Ley Hacendaria y toda la ingeniería normativa al respecto, le han permitido a México un control efectivo de la macroeconomía, pero por el contrario, la gran mayoría de la *sociedad* no participa del crecimiento económico ni de la distribución de la riqueza y todavía carece de múltiples instrumentos de apoyo para ser protagonista de las *políticas públicas*.

una buena coordinación, lo que algunos autores han llamado “*Relaciones Intergubernamentales*”¹⁰⁰ que resultan indispensables no sólo para definir responsabilidades de cada ámbito gubernamental, sea local, regional o nacional, así como de los órganos administrativos; sino también para articular adecuadamente, en el contexto territorial, cada campo de actuación con la participación y necesidades de la población. Esta materia de *coordinación* suele ser relativizada en la agenda de las prioridades políticas por sus características técnicas, pero esto quizá sea así porque a nadie escapa que la *coordinación intergubernamental* es la redistribución del *poder* real. Aquí intervienen, por un lado, la añeja discusión sobre las dicotomías centralización–descentralización y concentración–desconcentración. También es relevante al respecto el problema de la *eficiencia – hacer más con menos*, concepto más económico que político–muchas veces confundida con la *eficacia* misma¹⁰¹. No hay que olvidar que la *eficacia política* genera las condiciones de “*gobernabilidad*”¹⁰². Esta última se evidencia a partir de los logros de *bienestar* general que mantienen los conflictos al mínimo; es decir, hay *gobernabilidad* si los beneficios son superiores a los costos que conlleva producirlos.

Tan importante como la *coordinación intergubernamental* es la internacional, aquella que vincula al país con la globalidad salvaguardando la *soberanía*. La coordinación intergubernamental tiene dos vertientes: la diplomática y la

¹⁰⁰ Lynn, Naomi y Wildavsky, Aarón (comps.), **Administración Pública: el estado actual de la disciplina**, Capítulo 13 “La administración intergubernamental: el estado de la disciplina”, FCE – CNCPyAP, México, 2001. Dror, Yeheskel, **La Capacidad de Gobernar**, Capítulo XV, “Reestructurar las Relaciones Intergubernamentales”, 2^a Ed. FCE, México, 1996.

¹⁰¹ Ver la contrastación entre *eficacia* y *eficiencia* en Merino Huerta, Mauricio (coord.), **Cambio Político y Gobernabilidad**. CNCPyAP – CONACYT, México, 1992, pp. 35–42.

¹⁰² Ibídem, pp. 27–34.

económica¹⁰³. La primera de ellas corre por parte del *gobierno* y habrá de corresponderse con la política interior para no enfrentar contradicciones que alteren la *gobernabilidad*, como sucede cuando el *gobierno* tiende a ser, como apunta el dicho popular: “candil de la calle y oscuridad en su casa”.

La segunda vertiente – la económica – está relacionada con un asunto más complejo porque la política exterior debe estar unida a la política económica (oficial y privada), ya que ambas pueden apoyarse. Por ejemplo, si la apertura mercantil y financiera en sus magnitudes actuales no tiene precedente en la historia de la humanidad, ¿con qué armas puede un *gobierno* enfrentar la avalancha de las corporaciones? ¿Qué muros intentaría estérilmente interponer a la red mundial de información (Internet)? ¿Qué tipo de presiones podría ejercer para combatir los dogmas de la apertura económica?¹⁰⁴ Una vez más, los países sólo podrán participar en las grandes contiendas económicas mundiales en la medida que cuenten con una *sociedad* cohesionada, educada y participativa; de otra suerte, la tan mencionada “interdependencia” se manifiesta como “dependencia” en

¹⁰³ Las *Relaciones Internacionales*, desde el surgimiento del *Estado Moderno*, se han convertido en uno de los aspectos fundamentales que debe atender cualquier *Estado*. Ellas legitiman al *Estado* en el concierto internacional, le otorgan vigencia y sobre todo le dan la posibilidad de un amplio intercambio económico, lo cual es necesario en el mundo globalizado. Existe una amplia bibliografía sobre el tema. Uno de los libros más recurridos es **La Diplomacia** de Henry Kissinger, ex secretario de *Estado* de los Estados Unidos, editado en México por el Fondo de Cultura Económica. Se puede consultar también a Stiglitz, Joseph, **El Malestar de la Globalización**, Taurus, Madrid, 2002. Stein, Arthur A., “Coordination and collaboration in an Anarchic World” en Krasner, Stephen D., (comp.), **International Regimes**, Cornell University Press, 1995, pp. 115–140.

¹⁰⁴ Stiglitz, op. cit. Rifkin, Jeremy, **El Fin del Trabajo**, 5^a Ed., Paidós, España, 1997. (En especial la Quinta Parte: “El Nacimiento de la Era Posmercado”), pp. 231–336, **La era del Acceso. La Revolución de la nueva economía**, Paidos, Barcelona, 2000.

la realidad de los números y de los logros del *bienestar*. Sin embargo, la destreza que posea un liderazgo político auténtico, legitimado, podrá saber aprovechar la situación geográfica y la posición del país en el contexto económico y social, para brindarle oportunidades a su *sociedad* y nutrir a la *eficacia política* como un todo¹⁰⁵.

- *Eficacia política gubernamental.* Una de las premisas en boga destinadas a sustentar la idea de la *eficacia política gubernamental* consiste en instalar y/o desarrollar sistemas de servicio civil de carrera en las administraciones públicas tendientes a profesionalizar a los servidores públicos con el fin de que se cumplan las tareas sin importar el partido político ocupante de la silla ejecutiva (es decir, manteniendo la neutralidad)¹⁰⁶.

Los principios detrás de esta política son los de ingreso y permanencia sobre la base del mérito, el cual, a su vez, se evalúa por la capacitación, la certificación de capacidades y los resultados del desempeño. Se parte de una convicción democrática: igualdad de oportunidades para todos. Se supone que esta política apoya a otras de mayor magnitud como las que buscan la consecución de un *gobierno honesto y transparente*, de calidad, digital, con mejora regulatoria, más económico y acreditado internacionalmente¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Carlos Salinas de Gortari demostró poseer estas aspiraciones mundialistas al firmar el TLC con Canadá y los EEUU e incorporar a México al club de los ricos, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

¹⁰⁶ Varios Autores, **La Profesionalización de los Servidores Públicos en México**. 3 Tomos, INAP, México, 2000. Haro Bélchez, Guillermo, **Servicio Público de Carrera: tradición y perspectivas**, INAP, México, 1999. Dror, op cit, Capítulo 14, “Capacitar a los altos cargos gubernamentales”.

¹⁰⁷ Muñoz Gutiérrez, Ramón, **Innovación Gubernamental**, FCE, México, 2004.

No obstante, estas intenciones encuentran muchas dificultades para cristalizarse en la práctica. La primera de ellas es la posible contradicción que manifiestan dos actores en lo concerniente a la *política pública*: la burocracia “profesional” y el *gobierno* en turno. Sigue que los servicios civiles – que no son otra cosa que sistemas especializados de administración de personal – tienden a ser secuestrados por quienes los operan y con el tiempo van formando élites burocráticas que se adueñan de las decisiones para imprimirlas su ritmo, cadencia y conveniencia en función de sus intereses particulares, dificultando los fines de la política gubernamental consistente en servir a todos por igual.

Para resolver esta situación habríamos de hacernos una pregunta: ¿dónde se ubica la demanda de control político? Sugeriríamos ubicarla en tres espacios: en el *gobierno* (pues es deseable que se cuide de no perder el rumbo), en la *sociedad* (que vela por el cumplimiento de sus derechos, necesidades y demandas), o en ambos coordinadamente (buscando mantener los equilibrios inherentes a la *política pública*). Pero si, en cambio, el control se desplaza hacia la protección de los intereses burocráticos, entonces el servicio civil de carrera no tiene sentido¹⁰⁸.

Lo que es difícil negar es la importancia de la *profesionalización del servicio público*, sin que ello implique someter el *poder* político al de la burocracia¹⁰⁹. Así, el argumento de que no se debe entregar el *poder* de la administración a ningún partido, debe funcionar en el sentido de que tampoco debe hacerse

¹⁰⁸ Peters, Guy, **La política de la Burocracia**, CNCPyAP – FCE, México, 1997.

¹⁰⁹ Ibid.

para dárselo a quienes “meritoriamente” ingresan o permanecen en los distintos cargos, aunque no tengan *responsabilidad política*. En otros términos, hay que decirle ¡NO! al “sistema de botín” y con el mismo énfasis si nos referimos a la formación de una élite burocrática. Una vez más repetimos que sólo la organización social políticamente estructurada es capaz de ponerle límites tanto a los partidos en el *gobierno*, como a los propios burócratas. De esta manera la valoración de la *eficacia gubernamental* estará ubicada en la *sociedad* y no en el *gobierno* ni en los partidos.

¿Cómo afecta un mal gobierno a la legitimidad y eficacia políticas?

Como formación social, todo *gobierno* es imperfecto, lo importante es lograr más aciertos que desaciertos, actuar apegado a la Ley, escuchar, dialogar, no imponer, estar orientado por el valor social de la *responsabilidad*, estar acompañado de la confianza depositada por los electores y ser capaz de retribuirla constantemente. Las cualidades involucradas en el enunciado anterior evidentemente son difíciles de hallar en la vida cotidiana de los gobiernos actuales, pues éstos desafortunadamente no pueden presumir tantas prendas a la vez. No obstante, lo importante es hacer notar que se es apto y honesto para resolver la enorme problemática socioeconómica y política, y que los ciudadanos sientan esa aptitud y honestidad. Si en cambio el *gobierno* fuese inepto y corrupto, el daño moral corroería el tejido social y haría naufragar la *legitimidad y eficacia políticas*.

Un mal *gobierno* provoca muchas cosas malas o lesivas para

el país, y si para colmo – como apuntábamos líneas arriba – la *sociedad* está desorganizada y es apática, se conjuga el peor de los escenarios: el del abuso del *poder* con la indiferencia de la comunidad. Esta circunstancia provoca el abstencionismo electoral y el vacío resultante favorece la manipulación de la *opinión pública* por parte de los medios de información. Otra consecuencia es que la corrupción tiende a incrementarse con – a su vez – diversos efectos, de los cuales cabe mencionar dos: el no pago, elusión o evasión de impuestos por un lado y la desafiante presencia del crimen organizado como una amenaza constante que ensombrece al *Estado*¹¹⁰.

Si las cosas no cambian radicalmente, si se agudiza la concentración de la riqueza, se ahonda la mala distribución del ingreso, persiste el desempleo y se profundiza la pobreza, entonces hay peligro de resistencia civil y anarquía¹¹¹; de preparar carne de cañón para la delincuencia o la guerrilla, generando condiciones para levantamientos sociales y su consecuente represión por parte del *Estado*. En fin, podríamos hablar de situaciones extremas como asonadas militares, golpes de *Estado*, usurpaciones anticonstitucionales, “revoluciones” y otras manifestaciones disfuncionales a la *democracia* que, por supuesto, dan al traste con la *legitimidad y eficacia políticas*.

Los países cuyos gobiernos observan conductas

¹¹⁰ En México, durante los últimos años, han cobrado una tétrica importancia los feminicidios en Ciudad Juárez, Chihuahua; los nuevos feminicidios en el Estado de México y las más de 2000 ejecuciones atribuidas al narcotráfico sólo en este año 2007, además de toda la delincuencia que sigue campeando por la República Mexicana.

¹¹¹ La frontera entre resistencia civil y anarquía pareciera estar tenuemente delimitada, porque una cosa es la protesta legítima y otra, muy distinta, es llevarla a niveles de bloqueos de vialidades y carreteras muy importantes, o pasearse desnudos por las calles hombres, mujeres y niños, de un movimiento llamado de los 400 Pueblos (con orígenes en Veracruz, México).

antidemocráticas se enfrentan al aislamiento del concierto internacional no obstante aduzcan poseer una *legitimidad* sustento de su comportamiento. En todo caso, dichos gobiernos serán ineficaces para atender a su población con valores democráticos (lo cual, dicho sea de paso, es un proceso inacabable).

La alternativa para los gobiernos actuales, sin “guerra fría”, con la pobreza amenazando la *estabilidad* y conscientes del altísimo costo que provoca para la *sustentabilidad* el crecimiento económico, es buscar ser democráticos. Efectivamente el asunto demanda un trabajo digno de Penélope, pero la opción contraria no tiene larga vida, esto es, aquellos que pretendan eludir la importancia de la *legitimidad* y *eficacia políticas* terminarán por estrellarse contra el muro de su ignorancia o mala fe.

Para concluir este apartado, destacaremos los siguientes puntos:

- En su operación normal la *democracia* reconoce simultáneamente al triunfador en unas elecciones y a los opositores. En este sentido, el principio de la alternancia debe estar imbuido, bajo la piel, en la cultura política; de otra suerte, cada elección estaría pendiente de la actitud que habría de adoptar el perdedor y consecuentemente generaría turbulencias, especulaciones y posible inestabilidad. Lo anterior obliga a los contendientes a respetar cabal y plenamente las reglas del juego.

En una *democracia* normalizada no se espera que los perdedores irrumpan en las calles y vulneren el *Estado* de

Derecho, pero tampoco se espera que los otros actores involucrados como fuerzas económicas, políticas y sociales irrumpan en los medios para generar violencia verbal, especulaciones, construcción de escenarios catastróficos en apoyo a sus respectivos candidatos, amenazando con la idea del caos si no ganan la elección. Lo uno y lo otro reflejan no sólo inmadurez sino deslealtad a las instituciones democráticas que tanto ha costado construir en el mundo.

- Para reforzar la *legitimidad política*, hay que intentar permanentemente que la normalidad democrática sea eso, es decir algo normal en la cotidianeidad en cualquier país. Ello demanda desarrollar y actualizar un marco jurídico específicamente diseñado para prever y, en su caso, resolver los conflictos políticos que se suscitan en toda lucha por el *poder*. Tal marco jurídico debe ir más allá de la cuestión puramente electoral para involucrarse con el uso y explotación de bienes públicos como la información, las comunicaciones y transportes, los energéticos, etcétera. Su propósito no debe ser solamente regularlos, sino garantizar que efectivamente sirvan a la población.
- Fomentar la cultura de la legalidad y de la participación política con responsabilidad eleva las posibilidades de la *legitimidad y eficacia políticas*. La *democracia* se practica dentro de un marco jurídico y la fuerza de la *sociedad* será cada vez más importante en tanto dicha *sociedad* asuma claramente sus responsabilidades por acciones u omisiones.
- Para reforzar la *eficacia política* se requiere la *modernización y profesionalización* del Sector Público en sus tres ámbitos de *gobierno* y así responder de la mejor manera posible y con responsabilidad social, todo el tiempo, a los reclamos más

importantes de la población y del territorio, con la permanente participación de la comunidad organizada en distintos estratos y sectores.

- Los malos gobiernos son causa de irritación, confusión, desaliento e incertidumbre, además de que preparan el caldo de cultivo ideal para provocar conflictos. Dichos conflictos devienen de la coexistencia de gobiernos irresponsables y sociedades desinteresadas, ambos con evidente déficit de cultura política y solidaria.

En síntesis, la *legitimidad y eficacia políticas* son factores interdependientes con la *democracia*. La *democracia* es un fenómeno presente de manera muy importante en nuestros días y sumamente complejo de atender, pues representa un edificio en permanente remodelación que nos está llamando constantemente a privilegiar la cooperación sobre el conflicto (ya sea entre personas, familias, grupos sociales, partidos políticos, *opinión pública*, países o regiones). Ciertamente, la *democracia* compete a todos y todavía más, nos responsabiliza a todos.

Capítulo 4
COMPARTIR EL PODER PÚBLICO

Capítulo 4

COMPARTIR EL PODER PÚBLICO¹¹²

“El poder detiene al poder”
Montesquieu

Como hemos venido diciendo, un *gobierno* democrático, especialmente en el marco de la *globalización*, continúa actuando mediante las tradicionales tres ramas del *poder público* y funcionando a través de tres instancias de *gobierno* (y una más que se encuentra en *desarrollo* debido a la transformación urbana: la región metropolitana¹¹³). Esto es constatable en cualquiera de las formas que dicho *gobierno* decida adoptar: Unitaria, Federal o Mixta. En cada país es manifiesta una jurisdicción local, otra(s) intermedia(s) y la nacional. Pero además, debido a las causas y efectos de la *globalización*, la *sociedad* organizada igualmente puede y debe participar – como ya lo revisamos en el Capítulo de *Gobierno* – en la *construcción, operación y evaluación* de las *políticas públicas*.

En este espacio abordaremos el análisis de la compartición del *poder público* en cuatro apartados: 1) “Unidad en Equilibrio”; 2) “Cooperación y Conflicto” resultado de una relación dialéctica

¹¹² El enfoque de este trabajo es el proveniente de la Teoría de Sistemas, específicamente es útil la discusión que establecen sobre su pertinencia Morton A. Kaplan “Systems Theory” y Herbert J. Spiro “An Evaluation of Systems Theory”. James C. Charlesworth, **Contemporary Political Analysis**, Free Press, New York, 1967, pp. 150-174.

¹¹³ Short Rennie, John, **The Urban Order: an Introduction to Cities, Culture and Power**. Blackwell Publishers Inc., 1996, pp. 506. Para adquirir una perspectiva sobre este tema es muy importante leer este libro compuesto de 3 partes y 21 Capítulos, en donde se desarrollan los temas de la Ciudad y la Economía, la Ciudad y la *Sociedad* y, la Ciudad como medio de producción. Es claro como el orden regional metropolitano va ganando terreno en la concepción del *poder público*.

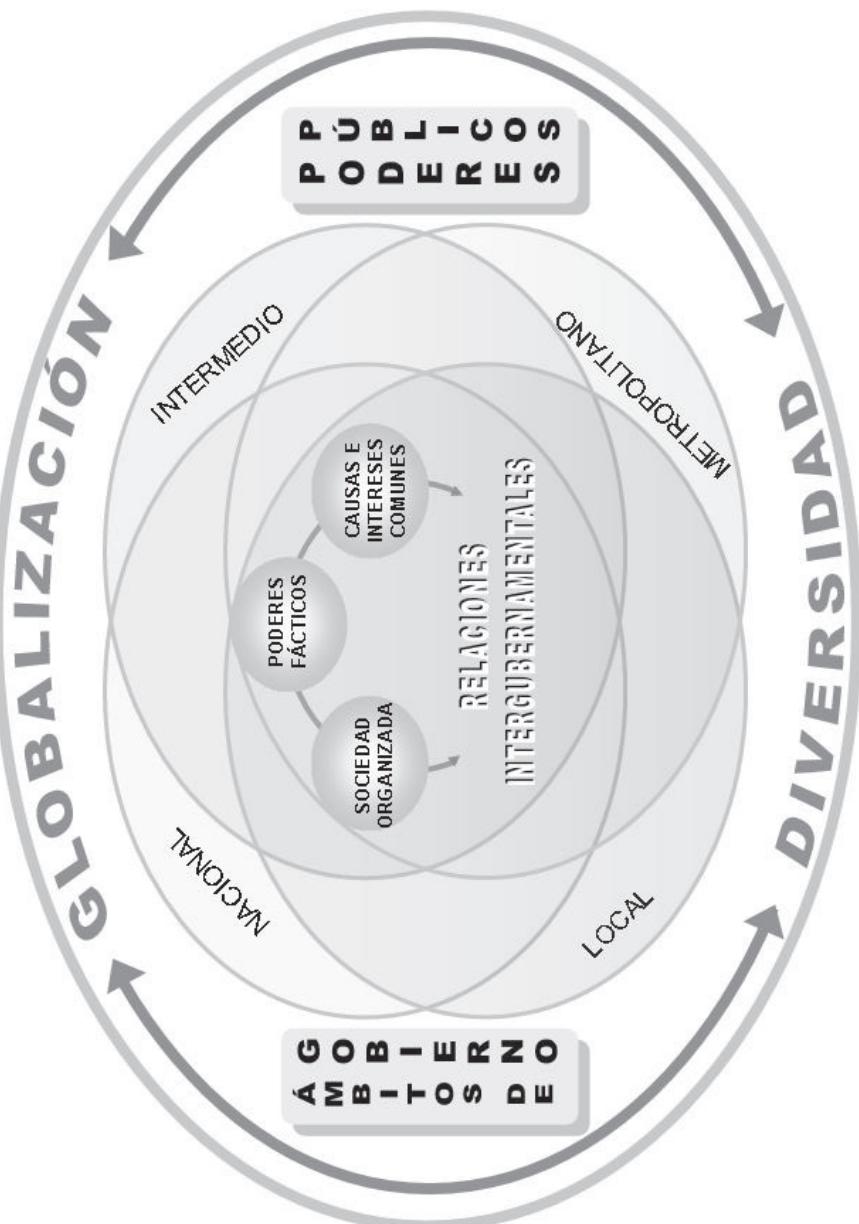
entre ambas categorías; 3) lo implicado en las “Relaciones Intergubernamentales”, y 4) el reto de “La Integración en la Pluralidad”, cuando el *gobierno* efectivamente convive con una *sociedad* organizada y los poderes fácticos. Quizá el gráfico a continuación permita apreciar la complejidad del problema:

(ver figura siguiente página)

Es necesario profundizar en la problemática que plantean las *Relaciones Intergubernamentales* al vivir en un mundo muy diverso (diversidad, que cabe mencionar, se encuentra presente al interior de cada sistema político). A mayor participación social organizada y de los poderes fácticos, el esquema de las partidocracias tiende a debilitarse o dispersarse. Estamos lejos de la concepción de finales del siglo XIX y lo acontecido en el siglo XX durante los cuales nacieron, crecieron y se consolidaron los partidos políticos y los sistemas de partidos (únicos, dominantes, bipartidistas, tripartidistas y multipartidistas¹¹⁴). Hoy los partidos se encuentran en una crisis de credibilidad y confianza (tan sólo revisar los porcentajes de abstencionismo lo demuestra). En estos momentos, la variedad de ideas e intereses, en constante y obligado contacto, afectan y/o influencian al *gobierno*; éste no puede permanecer indiferente ante tal “boom” de diferencias y se ve impelido a encauzar distintos acuerdos y sobre todo a lograr resultados que beneficien a todos, si no por igual, con equidad.

¹¹⁴ Al respecto revisitar al clásico de Maurice Duverger, **Los Partidos Políticos**, x 15° reimpresión, 15° reimpresión, México, 1996 (1951). Ver también de T.J. Pempel (comp.) **Democracias Diferentes, los régimenes con un partido dominante**, FCE, México, 1991, p. 425.

Figura 12.
ÁMBITOS DE GOBIERNO Y PODERES PÚBLICOS
INMERSOS EN EL ESCENARIO GLOBAL



Compartir el *poder* no significa abandonarlo a las fuerzas libres del mercado ni tampoco asumir una posición indolente ante el abuso de las libertades. Anteriormente reflexionamos acerca de la búsqueda del equilibrio como primordial en la *gobernabilidad*, la cual requiere, desde luego, respetar las libertades y la mejor forma de hacerlo es estar consciente todo el tiempo de los límites para su ejercicio. De otra suerte la cesión del *poder* legítimo puede conducir a un escenario descontrolado y hasta caótico. Metafóricamente hablando el capitán no puede entregar la nave para que la conduzcan quienes la fabricaron y/o financiaron por el simple hecho de que se lo exijan, pero tampoco puede dejar a la deriva la embarcación a quienes se amotinen de su propia tripulación. Tiene que escuchar las razones de todos, pero tomar las decisiones más adecuadas para no salirse de la ruta y llegar a su destino. Por eso gobernar es difícil y complejo.

Lo expresado en este apartado constituye un punto de partida para la argumentación que se desarrolla en el resto del Capítulo.

***Unidad en Equilibrio*¹¹⁵**

Los cambios políticos acontecidos en las últimas décadas denotan claramente la perspectiva popular de democratizar no solamente a través de garantizar elecciones libres y confiables, sino más allá en el sentido de cristalizar las garantías individuales y los derechos sociales que derivan en el *bienestar integral*, pero sobre todo, abriendo los cauces a la

¹¹⁵ La base de esta reflexión es la *homeostasis*, cualidad de autorregulación en un sistema. Kaplan, Morton A., op. cit.

participación social organizada en la trama de las decisiones fundamentales. Esto constituye la mejor manera posible de fortalecer al *Estado* dadas las exigencias del desarrollo interno y las presiones económicas globales.

Una relación democrática y expedita entre poderes formalmente constituidos – componentes estructurales de un *Estado* que se desenvuelve en un territorio junto con la *sociedad* organizada –, exige que cada una de las partes sea, a su vez, sólida, confiable y esté bien articulada. De no cumplirse estas condiciones, la reciprocidad resulta imposible y con ella también el equilibrio anhelado. Este equilibrio, por definición, se refiere a dos o más fuerzas equiparables (como se muestra en la Figura 11), semejantes, proporcionadas y balanceadas. El propósito explorado por Montesquieu¹¹⁶ considera a la *estabilidad* como valor imprescindible del sistema político.

En cualquier país el equilibrio se garantiza con la acción permanente de fuerzas autónomas e interdependientes. Si el Legislativo y el Judicial se subordinan al Ejecutivo, en un sistema presidencial, o si lo hacen los ámbitos intermedios y locales para privilegiar al *poder* con mayores recursos (por motivos políticos o de dependencia presupuestal), entonces no se está promoviendo la equidad, sino desencadenando un autoritarismo que como hemos afirmado es antagónico con la *democracia*.

¹¹⁶ Montesquieu, op. cit. Este notable pensador adelantó una teoría política y una concepción de la relación entre los sistemas político y social, defendiendo el valor político del conflicto, la importancia del pluralismo y el compromiso de la negociación.

De acuerdo a las definiciones de Karl Popper¹¹⁷, una *sociedad* cerrada se caracteriza por ejercer una *autoridad* sin límites y en forma vertical. Su carácter es abusivo e incluso puede llegar a ser abyecto, si la *autoridad* se presenta acompañada de la resignación popular ante la misma. En tal entorno se imponen las órdenes sin el beneficio de la discusión habiendo de obedecerse casi sin objeciones. Decimos “casi” porque hay quienes se han atrevido a desafiar al *poder* con consecuencias a veces trágicas (al respecto basta revisar los acontecimientos en el siglo XX y ya entrado el siglo XXI). Los sistemas cerrados provocan una tensión creciente y acumulativa que agrava el círculo vicioso entre sujeción colectiva y autoritarismo. Romper esta dinámica suscita reacciones explosivas y de violencia en cadena. Así lo demuestra la historia de las revoluciones y así prevalece la tónica durante los conflictos sociales más serios que padece el mundo actual.

En contraste, una *sociedad* abierta ejerce la horizontalidad en el ejercicio del *poder*. Sus virtudes se fincan en la discusión permanente. Así, el diálogo frente a la discrepancia y la oposición, son moneda corriente en torno a todo tipo de decisiones, tanto durante el proceso de la conformación de las mismas como al ser aplicadas y aún después, al evaluar sus resultados. En un régimen participativo, por tanto, “lo que resiste apoya” (pensamiento atribuido a Aristóteles). De ahí sus mayores ventajas.

Conducir a puerto seguro un *Estado* democrático moderno

¹¹⁷ Ver **La Sociedad Abierta y sus Enemigos** de Karl R. Popper, Editorial Paidós, Barcelona-Buenos Aires-México, 1992. Particularmente el capítulo 10, pp. 167 y ss.

requiere, como hemos dicho, equilibrio. Vale la pena insistir en el diálogo, la negociación, los acuerdos, y en su caso, los consensos, como elementos condicionantes del establecimiento de libertades. Esto se debe a que sin tales libertades no se pueden construir las bases del *bienestar social*. Esto significa que el ejercicio de la *autoridad* debe ceñirse al Derecho, aunque sin renunciar al más amplio sentido político en su interpretación.

Hay que entender que la práctica política, simple y sencillamente, no puede darse entre desiguales. El éxito de la política depende del establecimiento y cumplimiento de pactos sin los cuales no puede funcionar el sistema. De esta manera, la preponderancia absoluta de un *poder* sobre otros limita y aún anula el principio gubernamental. Para evitar anarquía o supeditación de la *autoridad* a la voluntad colectiva sin más, se hace necesario conservar un estado de alerta ante las consecuencias directas que genera cualquier acción política, ya que un yerro en este sentido condiciona la respuesta de los demás¹¹⁸. En otras palabras, todo individuo puede ser autónomo e independiente en lo que corresponde a sí mismo y además responsable de su destino individual, pero debemos aceptar que como seres sociales, todos estamos expuestos al influjo de otras voluntades. Actuamos influenciados por la acción de otros y nuestros actos repercuten sobre el resto del grupo o la comunidad. La *Política*, entonces, por necesidad se basa en una interdependencia entre actores en lo que

¹¹⁸ Ver **La Condición Humana** de Hanna Arendt, Paidós – Barcelona – Buenos Aires – México, 1998, particularmente el Capítulo Primero que da nombre al libro. pp. 21–33.

respecta al reconocimiento respetuoso de los derechos y exige responsabilidad social compartida.

Ante los evidentes cambios en la *conducción* política del mundo y sus consecuencias en el ámbito interno de cada país, los poderes públicos habrán de aprovechar la oportunidad histórica para reestructurarse, pues es claro que la actitud feudal, históricamente asumida por cada uno de los poderes públicos para salvaguardar su espacio, ya no es funcional. Los medios de comunicación, los factores socioeconómicos, el multipartidismo, todos ellos fuerzas actuantes sobre el *poder*, han irrumpido como nunca antes en la vida pública. En este contexto, delimitar y salvaguardar los intereses de empresarios, trabajadores, universidades, intelectuales, estudiantes, iglesias, organizaciones no gubernamentales y demás grupos sociales, obliga a modificar las técnicas de presión a su favor de acuerdo a las nuevas condiciones del mando en una *sociedad abierta* y de la consecuente regulación democratizadora.

Como resultado de esta transformación mundial, la **Administración Pública** en su conjunto está influenciada por una dinámica socioeconómica y política que no tiene precedentes. Ello le obliga a reformarse permanentemente. La situación prácticamente no le da respiro. Los demás protagonistas del *poder* no están dispuestos a someterse a los tiempos y ritmos del *gobierno*. Por el contrario, todo el tiempo le están clavando las espuelas al desear un *gobierno* brioso, atento a la pista y a los obstáculos, en buen estado de salud, apto, presto a salir adelante no importando lo agotador de los esfuerzos. Ya pasaron los tiempos cuando el *poder público*

imponía la agenda; ahora también lo hacen los poderes fácticos y la *sociedad*. Antes había un cierto desequilibrio porque los ostentadores del *poder público* tenían los medios para trazar y seguir la ruta conforme a sus intereses y en momentos escogidos. Eso ya no es posible toda vez que la agenda internacional, cuyas variables no controlan los gobiernos más que parcialmente, dicta la adopción de políticas, a veces no deseadas, y para eso no duda en utilizar los medios a su alcance, más allá de las fronteras y aprovechando las tecnologías de la información y comunicación con el fin de apoyar, presionar, desestabilizar o permanecer indiferentes ante las problemáticas nacionales.

En estos términos, el *gobierno* ha de estar dispuesto al cambio sin descanso. Ser apto y estar presto y poseer una cualidad indispensable: saber escuchar, saber adoptar nuevas técnicas y saber adaptarse sin morir en el intento. Decíamos que el *gobierno* es uno y no tan sólo alguno de sus poderes. Por esto mismo la propuesta de Montesquieu cobra una mayor vigencia en nuestros días: la única manera de interactuar asertivamente en el mundo actual es a través de una evidente unidad interna y formal, entre poderes y entre éstos y la *sociedad*, dando viabilidad al papel de cada país en el concierto internacional.

La desunión provocará la debilidad porque la *globalidad económica* está rechazando a los “incapaces”, a los “ineptos”, a los “negligentes” o a los “oportunistas”. Esta premisa coloca en desventaja a las sociedades y países dependientes, pues alcanzar los niveles de “excelencia” y “competencia” exigidos por el mundo desarrollado, no descansa únicamente

en la voluntad de los gobernantes, líderes empresariales o sociales, sino en las posibilidades de superar rezagos en educación, salud, tecnología, de comunidades ancestralmente marginadas, cuyos canales de incorporación son muy limitados y, lo son por sus carencias¹¹⁹. Así las cosas, la inmensa mayoría de las naciones debe trabajar a marchas forzadas con el propósito de estar en condiciones de jugar en la cancha con aquellos que por su *desarrollo* histórico se encuentran más adelantados, lo cual coloca al mundo en su conjunto en dilemas morales y éticos de profundísimo calado.

En síntesis, la Unidad en Equilibrio que debe mostrarse hacia el interior de cada sistema político-administrativo, con objeto de interactuar con mayores ventajas en la arena internacional, debe incluir, además de la comunicación efectiva entre los poderes públicos, a la comunicación con los niveles intermedios y gobiernos locales, no importando su filiación partidista. Lo anterior con el propósito de compartir un ideal de país democrático en donde todos caben y que todos estén obligados a promover.

Además, el *gobierno* ha dejado de ser parte del “Altar de la Patria”¹²⁰ desde el momento en que necesita de otros para “poder” ejercer el *poder*. Ya no puede hacerlo por sí solo pues carece de los instrumentos económicos, políticos y sociales que en el *absolutismo* y en el *autoritarismo* le permitían dominar. Hoy todo *gobierno*, sea local, intermedio, nacional o internacional se enfrenta a una realidad insoslayable: la

¹¹⁹ Myrdal, Gunnar, **Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations**, Trade Paperback, Ex-Library First, New York, 1968.

¹²⁰ Prieto, Guillermo, op. cit.

interacción con los poderes fácticos (militares, religiosos, económicos, mediáticos) y los sociales – también ya transnacionalizados – en defensa de causas globales, regionales, nacionales y locales, pretendiendo erradicar males endémicos como la pobreza, la *sustentabilidad* del planeta, la salud pública, etcétera. Por si fuera poco, los gobiernos tienen la obligación de atender a poblaciones concretas en territorios específicos con distintas necesidades y demandas de servicios, educación, salud, alimentación, intercambios comerciales, financieros, laborales, entre otras muchas cosas. En este marco vale la pena resaltar la relación dialéctica entre *cooperación* y *conflicto* destinada a fortalecer la unidad en equilibrio.

Cooperación y Conflicto

En la Literatura Universal y en general en toda expresión creativa en el mundo de las artes, así como en las obras especializadas en Psicología, Ciencia Política, Sociología, Antropología y en la Historia misma, el *conflicto* es objeto de, por decir algo, un interés cien veces mayor que la *cooperación*. ¿Por qué? Probablemente debido a que el *conflicto* se inclina más del lado de las emociones y, la *cooperación* se coloca en la parte más racional de los individuos y la *sociedad*. No en vano la Administración – Pública, Privada o Social – se define como la manifestación objetiva del esfuerzo cooperativo racional entre dos o más individuos para lograr objetivos¹²¹.

¹²¹ Galván Escobedo, José, **Tratado de Administración General**, Cultura, Ciencia y Tecnología al alcance de todos, México, 1976. Ver en específico: Capítulo 1, “Concepto e importancia de la administración”, pp. 1–35.

Sin embargo el *conflicto* y la *cooperación* son complementarios, se mueven permanentemente en el mismo círculo y muchas veces se confunden en una sola instancia. En otras palabras, la vida en *sociedad* no se explica sin esta dualidad.

La *Política* nos indica la necesidad de cohesionar al grupo social que se gobierna con el fin, repetimos, de brindar condiciones de *estabilidad* y *paz social*, *bienestar* y *desarrollo*. En este sentido, como Maquiavelo bien lo destaca en la previsión del *conflicto*, tanto en su “Príncipe” como en las “Cartas Privadas”¹²², la Política consiste en evitar hasta donde se pueda el surgimiento de los conflictos, pero si eso no fuera posible, se debe contar con la fuerza suficiente e institucionalizada (el *poder público*). Es mejor, no obstante, contar con las habilidades, la conducta pública y la capacidad para avertir a los contrarios, contenerlos, convencerlos o disuadirlos. Si estos esfuerzos resultasen infructuosos, es preferible contar con la capacidad de vencerlos.

En una interpretación libre de la perspectiva maquiavélica, el conflicto más manejable es el que puede visualizarse de antemano, vislumbrable aunque todavía no exista, es decir, al cual nos podemos adelantar con el propósito de atajarlo oportunamente. En sociedades complejas, muy lejanas en tiempo y circunstancia a las del insigne florentino, esta visión para enfrentar el *conflicto*, sin dejar de ser válida, debe confrontarse a una mayor variedad de escenarios, ritmos y efectos. Maquiavelo en el siglo XV nos hace conscientes

¹²² Maquiavelo, Nicolás, **Cartas Privadas de Nicolás Maquiavelo**, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 1979. En especial se puede consultar la Carta 18 a Pedro Soderini, pp. 60–64.

de la *política* como el arte de evitar, o en su caso, conducir el conflicto, para no arriesgar o hacer decaer la fuerza del *Estado*. Dicho de otra forma, concibe a la *Política* como la capacidad de hacer prevalecer la *autoridad* (El Príncipe) pero no a cualquier costo, sino a favor de la vigencia del *Estado*. Agregaríamos un calificativo a tal *Estado*, llamándolo “*Estado de Derecho*”, toda vez que sólo la Ley, producto de un pacto social amplio, propicia establecer el marco adecuado a la historia, aspiraciones y compromisos de una *sociedad* y, asimismo, brinda un espacio y define una serie de procedimientos para la expresión y solución de conflictos atendiendo derechos y obligaciones.

Siguiendo a Joseph Nye¹²³ los conflictos políticos de nuestra generación – desde la simbólica caída del muro de Berlín, cuando se “decreta” la desaparición del mundo bipolar para darle a una sola nación la posibilidad de ejercer el *poder* global unilateralmente –, se pueden explicar a través de un esquema tridimensional. En el primer plano se encuentran los Estados Unidos, con todo su poderío bélico y la posibilidad de ejercitarlo unipolarmente; en el segundo plano se encuentran una multitud de países en distintos lugares, con diferentes culturas y status socioeconómico, realizando intrincadas negociaciones de carácter militar, industrial y financiero, con niveles de influencia desiguales; por último, en el tercer plano vemos a la *sociedad* globalizada formando parte de una especie de caos en el cual se torna muy difícil identificar las fuerzas y los intereses para definir los mecanismos de negociación y alcanzar los acuerdos. Sin duda el asunto es complejo.

¹²³ Nye, Joseph, op. cit.

Pero, ¿qué es el *conflicto político*? En pocas palabras: las desavenencias provocadas por la lucha por el *poder*. En el siglo XIX Marx y Engels establecen que la “Historia de la Humanidad es la Historia de la lucha de clases”¹²⁴. Esta racionalización parte de antiquísimos testimonios de la injusticia social, como la fuente generadora de conflictos; pero no sólo es un problema de *justicia social*. Los conflictos también tienen otras causas: ambiciones de dominio religioso, militar, económico, político, social, de género, las cuales hoy tienen muchos nombres y apellidos ante la diversificación de las características de individuos, grupos sociales, países y regiones enteras.

La lucha por el *poder* significa decidir qué caminos tomar para llegar a dominar o para continuar mandando. No importando el camino escogido, estará lleno de espinas al haber muchos otros que desean obtener exactamente lo mismo que nosotros queremos. A nadie debe sorprender que otros reclamen lo mismo que nosotros, pues el conflicto surge desde Caín y Abel¹²⁵ y de ahí en adelante entre todos aquellos entes que buscan expandir su influencia, su *autoridad*, su fuerza y consolidar su hegemonía sobre los demás.

¡Qué difícil resulta gobernar un *Estado* en estas condiciones!

La anterior exclamación es inequívocamente verificable todos los días en cualquier parte del mundo, y los gobiernos democráticos deberán afanarse por encontrar caminos viables,

¹²⁴ Marx, Carlos y Federico Engels, **Manifiesto del Partido Comunista**, 1848. Fuente: <http://www.marxists.org/espanol/m-e/1840s/48-manif.htm>.

¹²⁵ En los anales bíblicos, el poder (simbolizado por Dios) prefiere la ofrenda de Abel sobre la de Caín, quien no puede soportar la humillación de no ser el preferido. Génesis, Cap. 4, Vers. 1–16.

atenuantes de los ineludibles conflictos, siempre y cuando se ponga el acento en la *cooperación*.

En la arena política la *eficacia del Estado*, afirmábamos, consiste en mantener un grado de control lo suficientemente amplio, aunque siempre incómodo, con objeto de garantizar decisiones y acciones legítimas, equitativas y socialmente productivas. Tales propósitos se facilitan si los incentivos de participación resultan atractivos para involucrar voluntades en los procesos de construcción, ejecución y evaluación de *políticas públicas*, incluso las de aquellos protagonistas que por su posición ideológica y socioeconómica se manifiesten en contra de las acciones gubernamentales.

Se trata de abrir espacios de *poder* real a las oposiciones, posibilitar el ser escuchadas, atendidas y tomadas en serio. Estamos hablando de una oposición “compensada”, con instrumentos legales y legítimos de presión, presencia en los medios y atribuciones para hacer valer sus pretensiones por la vía política y jurídica; esto es, con capacidades reales para integrar *gobierno*. Esta forma explica y constituye en sí misma la normalización de la alternancia en el ejercicio del *poder público* y con ello inyecta energía a una dinámica a través de la cual la oposición, equivalente al conflicto en potencia, se transforma en *cooperación*, a partir de un acuerdo básico: la lealtad al sistema constitucional dadas las seguridades de encontrar abrigo en el mismo y garantía a los derechos de todos, incluyendo el de compartir el *poder*.

En el contexto de la *cooperación*, el *gobierno* está convocado a un quehacer público eficaz, eficiente, congruente, transparente, honesto y con presencia respetable y respetada en todo su

territorio, con objeto de acrecentar su reconocimiento y validez en el mundo.

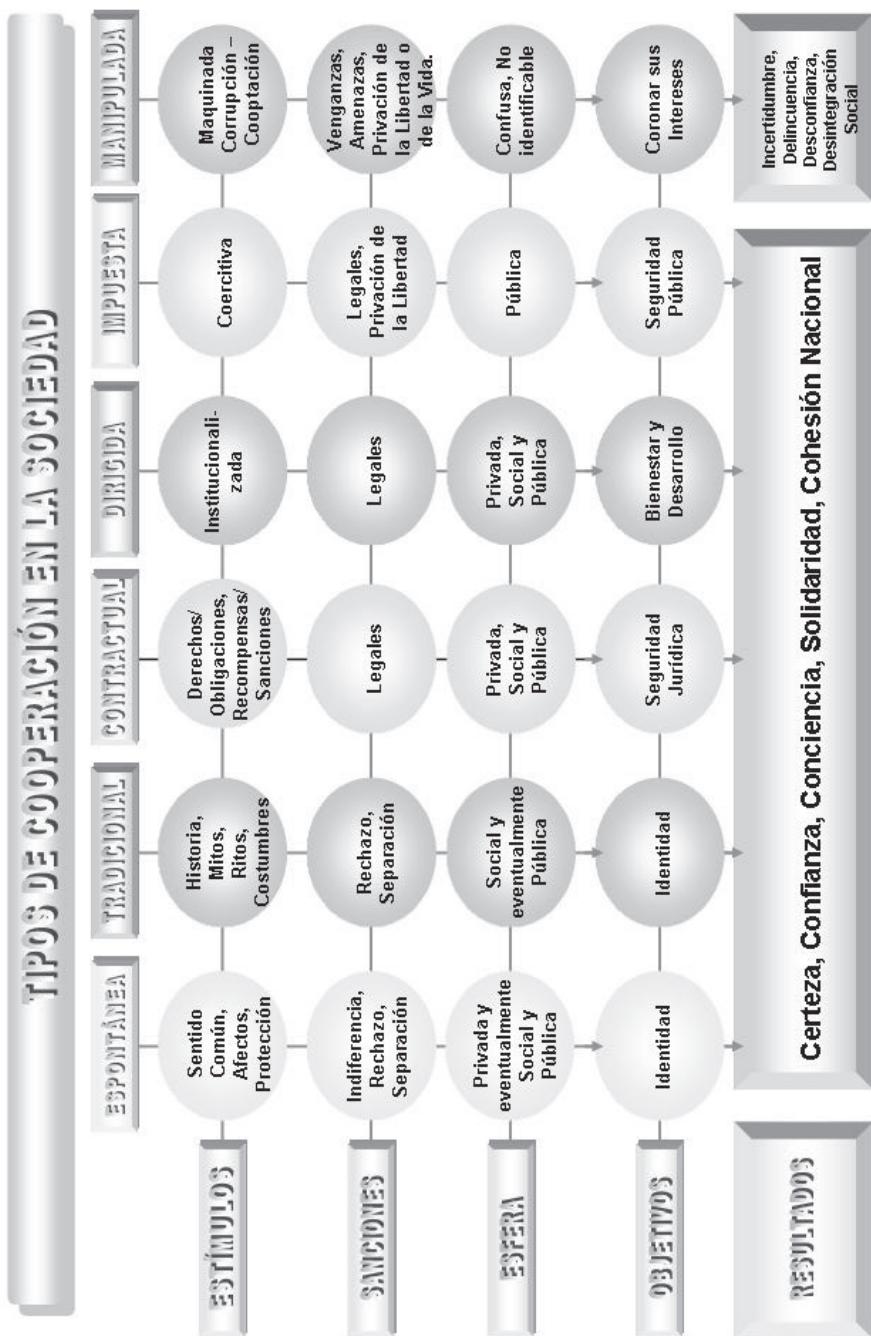
Los tratadistas clasifican a la cooperación como resultado de distintos estímulos positivos (recompensas) o negativos (sanciones). Así, se distinguen varios tipos de cooperación: espontánea, tradicional, contractual y dirigida. Aún más, propondríamos agregar otros dos tipos: manipulada e impuesta. En la Figura 13 se muestran estas tipologías en forma de esquema:

(ver figura siguiente página)

El cuadro omite mostrar el contexto socioeconómico y político, así como la complejidad de la interacción entre todos estos tipos de cooperación, pues en la realidad operan muchas veces indiscriminadamente y, por ende, sin orden, concierto ni sincronía. Debido a lo anterior, muchas veces resulta complicado distinguir qué tanto la *cooperación manipulada* se sobrepone o hace uso de los otros tipos de cooperación.

La *cooperación* espontánea está orientada por el sentido común; sin ser planeada, tampoco es casual. Tiene que ver con productos transmitidos hereditaria y culturalmente. Sirve, por ejemplo, al propósito de mantener en armonía una familia, construir un “hogar” o reforzar la consolidación de un grupo social más amplio. En otros casos, se puede manifestar en ámbitos más amplios, por ejemplo, como *cooperación* ante la inseguridad provocada por una amenaza natural, un siniestro, o una fuerza dirigida a destruir la *estabilidad* o invadir el territorio y en cualquier circunstancia que pueda representar un riesgo a la subsistencia individual o colectiva.

Figura 13.



La cooperación tradicional proviene de costumbres y mitos fraguados en doctrinas religiosas o civiles cultivadas y transmitidas sistemáticamente generación tras generación¹²⁶. En cuanto a la sucesión y ejercicio del *poder público* se puede nombrar el esquema de “usos y costumbres”¹²⁷. Este último se sustenta, comúnmente, en reglas no escritas muchas veces transformadas en rituales aceptados y practicados por la mayoría, los cuales cíclicamente confirman su eficacia en tanto no sean desafiados al grado de colocar en la picota a los mandatos.

Con los años, esta *cooperación* tiende a modificarse levemente, casi imperceptiblemente, al estar expuesta a diversas influencias socioeconómicas y culturales, y por pertenecer a suprasistemas sociopolíticos plurales. Todo esto lo podemos verificar revisando la evolución e inclusión de nuevos derechos denominados “humanos”, relativos a equilibrar las fuerzas sociales frente al *poder*, en virtud del surgimiento de cambios evidentes en el ejercicio de las libertades, en la búsqueda constante de la equidad de género, en el respeto a las diferencias étnicas, de preferencias sexuales, distintas capacidades, entre otros aspectos.

La *cooperación* contractual involucra acuerdos y compromisos por escrito, así como obligaciones para quienes intervienen,

¹²⁶ En la introducción del libro **The Politics of the Developing Areas** (Gabriel A. Almond y James S. Coleman (eds.), Princeton University Press, 1959) se explica la importancia de la *cooperación tradicional* para el sistema político, pp. 3–64.

¹²⁷ Un ejemplo de ello lo podemos encontrar en la **Constitución Política del Estado libre y soberano de Oaxaca**, México, en la cual se considera para las elecciones de las comunidades indígenas el formato de usos y costumbres, protegiendo las tradiciones y prácticas democráticas utilizadas por las mismas. Arts. 24 (último párrafo), 29, 98 y 138 Bis A, preceptos vigentes.

mismas que de no cumplirse, son objeto de sanciones preestablecidas en los instrumentos legales. En la sociedad contemporánea este modelo de cooperación es el más extendido y el más exitoso al brindar a todos los protagonistas aquello que se identifica con el nombre genérico de “seguridad jurídica”. Esta *seguridad* se brinda a los individuos que emprenden diversas acciones, ya sean de carácter privado – en las cuales la *seguridad jurídica* se orienta a proteger los intereses individuales –, social– en las cuales dicha *seguridad* protege las causas colectivas– , o público (donde la *seguridad jurídica* está destinada a proteger el interés general).

Hablemos sobre las diferencias entre el Derecho Público y el Privado. Ambas esferas se fundamentan, de origen, en visiones distintas. El Derecho Privado nace y se recrea en la esfera de lo particular y es de aplicación individual; el Derecho Público está destinado a regular lo que atañe al conjunto social. El ciudadano común puede guiarse bajo el precepto de: “todo lo que no está prohibido (hacer) está permitido”. En contraposición, el *gobierno*, a través de los servidores públicos – gobernantes, administradores, legisladores o jueces –, sólo pueden hacer algo si está permitido, es decir, establecido expresamente como *función pública* provista de atribuciones y facultades con límites y sanciones.

La *cooperación* dirigida tiene un sustento institucional. Está creada para atender una o varias materias; tomar decisiones estratégicas, funcionales, operativas, así como definir y efectuar las acciones necesarias y suficientes, con el afán de alcanzar sus cometidos. Todo ello, cabe mencionar, dentro de un marco de acción formalmente diseñado y establecido. En

este tipo de *cooperación* encuentran cabida toda clase de organizaciones y su propia denominación implica conjugar un doble significado: “dirigir a (el grupo) para dirigirse hacia (el objetivo)”.

El vocablo “dirección”¹²⁸ tiene connotaciones de liderazgo y conducción¹²⁹. Sus logros no son fortuitos al ser fruto de una planeación, organización y control cuidadosos. Esta *cooperación* dirigida constituye la esencia de la administración entendida como acción¹³⁰ en permanente movimiento que provoca que las cosas sucedan en uno o varios sentidos estratégicamente concebidos y estructurados jerárquica y funcionalmente. Probablemente el ejército o las iglesias sean de los mejores ejemplos de este modelo; igualmente las grandes corporaciones y desde luego todos los gobiernos.

En este contexto lo público es, por naturaleza, producto de una *cooperación* contractual, por un lado, y dirigida por el otro. Esto es así porque la *cooperación* dirigida, decíamos, es la organizadora del esfuerzo racional con el propósito de lograr metas y objetivos socialmente productivos, que sean evaluables cualitativa y cuantitativamente por los gobernados.

¹²⁸ En el libro de **Management** (Drucker, Peter, op. cit.), específicamente en la parte Tres, Capítulo 50 (pp. 611–617) se define a través de varios ejemplos el concepto de *dirección*. Dicho concepto también se define en el libro de Waldo Dwight, La **Administración Pública** (Ed. Trillas, 1985) en la 5ta. parte, “Dirección Administrativa” (pp. 379–466).

¹²⁹ A partir de la lectura del libro bíblico del Éxodo es posible concebir a Moisés como un líder que fija estrategias, define objetivos, establece prioridades y asigna tareas concretas con criterio jerárquico, confiriendo una responsabilidad a cada nivel.

¹³⁰ Drucker, Peter, op. cit., parte primera, concretamente los Capítulos 17, 18 y 19.

Por supuesto que la *cooperación* dirigida es una cualidad de la **Administración Pública** que la diferencia de la Administración Privada, pues de no lograr sus propósitos previstos, la responsabilidad para el *gobierno* es política, social, administrativa y penal¹³¹, mientras que en el ámbito empresarial o comunitario el esfuerzo cooperativo puede darse por terminado, acabarse o extinguirse por inanición, desinterés, o cualquier otra causa, sin responsabilidad alguna para el empresario (salvo irregularidades punibles). En el sector público no es posible darse este lujo porque no obstante sus fallas, el *gobierno* ha de continuar.

Cualquier *poder* establece mecanismos de dominación y por supuesto la manipulación y la imposición son prácticas comunes desde remotos tiempos¹³². Este tema viene a colación con respecto al siguiente tipo de *cooperación* que hemos de explicar. La *cooperación* impuesta o manipulada por el *poder público* (diseñada y establecida en el marco legal u obligada por las circunstancias que rodean su desempeño) puede abarcar desde lo legítimo hasta lo delictivo. Es legítimo sancionar conductas intencionalmente alejadas de la racionalidad o con el ánimo de romper contratos, actuar en contra de alguien o infilir daños físicos, materiales o morales a otros. Para impedirlo, atenuarlo o castigarlo, el *Estado* cuenta con las posibilidades otorgadas por el Derecho Civil o Penal con el fin de aplicarlo a todos los ciudadanos, o con el Derecho Administrativo para aplicarlo al sector público.

¹³¹ Ver el Capítulo de Responsabilidades de los Servidores Públicos en la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**.

¹³² Las tragedias griegas (V. gr. La Orestida de Esquilo) o las obras de Shakespeare (Otelo) nos ofrecen ejemplos elocuentes acerca de estas circunstancias.

La realidad es que, desafortunadamente, los acuerdos se violan diariamente en cualquier parte del mundo. Sería ingenuo suponer que la racionalidad, elemento indispensable de la *cooperación* y, dentro de ella la contractual – obligaciones legalmente establecidas – fuera el único factor determinante de la conducta humana pues estamos conscientes de lo laberíntico que resulta el asunto, tal y como lo demuestran la psicología individual y social y la criminología.

Evidentemente – al respecto la documentación y las estadísticas ofrecen resultados contundentes – el individuo y los grupos sociales tienden a comportarse irracionalmente y, por ende, a romper frecuentemente los contratos escritos o verbales. Esto se observa en sociedades de todo tipo desde las primitivas hasta nuestros días, en cualquier continente o región. La irracionalidad no respeta estatus socioeconómico, sexo, raza o religión. Si de algo estamos seguros es de la proclividad natural de la humanidad a violentar las formas de convivencia.

Teóricamente el *gobierno* es el primero que debiera apegarse al cumplimiento de las normas, a su aplicación objetiva y a llevar a cabo su deber. Sin embargo, tal suposición sería superficial, pues no resistiría la observación de la vida real donde estamos sufriendo una paulatina descomposición de la colectividad en sus expresiones cívicas y una preocupante ausencia de *autoridad*, con la consecuente impunidad de los poderes fácticos, el crimen organizado y de las conductas irresponsables de los servidores públicos.

Todas las mañanas nos levantamos con el escándalo de la

semana... hasta que los medios deciden sustituirlo por otro igualmente deleitable, ¿Qué nos dice esta situación? Una hipótesis consiste en afirmar que hay quienes piensan que las leyes existen para evadirlas, eludirlas y hasta ignorarlas porque se ha impuesto la cultura de la contradicción entre el discurso y las normas, entre el deber ser y el ser, y este último – se piensa – es moldeable a conveniencia del *poder público* y/o de los poderes fácticos.

De esta manera, es como aparece la *cooperación* impuesta, la destinada a arreglar los renglones torcidos, lo que es difícil de detectar y todavía más difícil de comprobar; aquello íntimamente relacionado con la cooptación desde sus formas más sutiles hasta alcanzar la corrupción en sus expresiones más crudas.

La cooptación opera en dos sentidos: de parte de los poderes fácticos para influenciar al *gobierno* a favor de intereses particulares y en sentido contrario, del *gobierno* hacia la *sociedad*, con el afán de legitimar decisiones destinadas a beneficiar a partidos y grupos políticos, económicos y sociales capaces de sostener al *poder público* por el *poder* mismo, sin escrúpulos de orden social, legal o moral¹³³.

La cooptación del *gobierno* se basa en incrustar individuos en las altas jerarquías para obsequiar decisiones o acciones en

¹³³ Lord Emerich Edward Dalberg Acton, ilustre historiador del siglo XIX dedicó su vida a reflexionar sobre el binomio libertad–religión. Una de sus frases más celebres se refiere a la corrupción en su relación con el *poder*: “El Poder tiende a corromper, el Poder Absoluto corrompe absolutamente”. **Essays in Religion, Politics and Morality (Selected Writings of Lord Acton Vol. 3)**, Acton Institute for the Religion & Liberty. Fuente: www.acton.org/es/about.

apoyo de los poderes fácticos; la cooptación de la *sociedad* consiste en neutralizar voces y movimientos que pudieran oponerse al *gobierno*: a través de premios, prebendas, prestigio o negocios. Obviamente la cooptación en una u otra dirección es indisociable de la corrupción.

Esta cooptación es tan frecuente que en algunos sistemas políticos se ha normalizado, como en los Estados Unidos en donde el “lobbismo”¹³⁴ está permitido y, por supuesto regulado, de manera que las otras formas de *cooperación* pueden sucumbir ante la manipulación.

En regímenes absolutistas o autoritarios, la cooperación impuesta suele ser menos sutil dadas las limitaciones a las libertades o el reforzamiento de la represión frente a la discrepancia, la disidencia o la oposición. De cualquier manera, todo régimen invadido por las lacras del binomio corrupción – cooptación es proclive a imponer una *cooperación*, lo cual finalmente va corroyendo a las instituciones y pone en el filo de la navaja la *gobernabilidad* y la *democracia*.

En cambio, en tanto los ciudadanos tengan el *poder* de mantener vigentes y a su favor a los poderes públicos, mediante elecciones libres, periódicas, legales y confiables, el conflicto frente al *Estado*, cualquiera la causa, encontrará caminos civilizados de discrepancia: manifestaciones

¹³⁴ El “lobbismo” es una práctica de los grupos de interés relacionados con el *gobierno*, que denota toda una serie de actividades correspondidas con la vigilancia y seguimiento de las acciones del mismo y la divulgación de información a varios públicos, entre los que se incluyen los políticos elegidos. Está destinado a influir en las decisiones para favorecer intereses particulares. Fuente: <http://introrelpubcapitulo14.blogspot.com/2006/03/el-lobbismo.htm>.

públicas, resistencia y/o desobediencia civil, uso exhaustivo de la *libertad* de expresión y otros mecanismos para defender a la *democracia*.

¿Qué tiene que ver esta amplia reflexión acerca de la *cooperación* y el *conflicto* con la **Administración Pública**? Una de las formas de apoyar la *cooperación* contractual y dirigida son las Relaciones Intergubernamentales, que sirven para forjar un contrapeso a la *cooperación* manipulada o impuesta. De hecho existe una lucha entre estas dos posiciones. En la medida en que triunfe la racionalidad asociada con la cooperación contractual y dirigida, la *democracia* se enriquecerá; mientras que si lo logra la *cooptación–corrupción*, aquella se debilitará.

Relaciones Intergubernamentales

En materia de *cooperación* – entendida como una cadena de actos conscientes realizados entre dos o más actores individuales y/o institucionales que aúnan esfuerzos en función de diversos propósitos, en este caso de interés público –, el *gobierno* debe promover y cuidar las *Relaciones Intergubernamentales*, mismas que constituyen una de sus asignaturas más importantes, pues de no atenderse cabalmente, pueden convertirse en catapulta de conflictos de distinta envergadura.

Las Relaciones Intergubernamentales están abocadas a organizar el ejercicio del *poder público* en un país, asignando diferencialmente dos tipos de elementos a los distintos ámbitos de *gobierno*: uno relativo a las atribuciones y

facultades jurídicamente promulgadas, esto es, sustentadas en un marco jurídico constitucional, legal y reglamentario con claros alcances y límites, obligaciones y sanciones; el otro es el acceso a los medios financieros, materiales, humanos y tecnológicos, los cuales en su conjunto se distribuyen dentro de una estructura funcional orientada a responder a las demandas, necesidades y compromisos sociales, entendidos estos últimos como una realidad político-administrativa. El principio que se busca es compartir el esfuerzo, lo que implica también compartir el *poder*.

Las *Relaciones Intergubernamentales* son sinónimo de “concordancia”, es decir, de acuerdos entre dos o más partes; están llamadas a solidificar la conformación de una nación. Sería imposible pensar en establecer relaciones en ausencia de un sistema muy depurado de comunicación pues el dinamismo entre *sociedad* y *gobierno* es intenso y requiere de tomar decisiones conjuntas para mantener los equilibrios y la *estabilidad* con equidad.

Como decíamos anteriormente, la desatención de las *Relaciones Intergubernamentales* puede generar conflictos, sobre todo si un sistema político se sostiene en la simulación, esto es, en el caso en que una forma de *gobierno* estructurada en tres ramas del *poder* y en sus respectivos órdenes territoriales existe sólo en el papel. Asimismo, cuando uno de los poderes se eleva sobre los otros dos y el ámbito territorial nacional subyuga a los intermedios y locales, automáticamente aparece el desequilibrio. En este escenario el *poder público* se concentra y con él las decisiones políticas y administrativas más importantes, llevándose a cabo un despojo de las

autonomías, un desconocimiento de la interdependencia y un debilitamiento de la *democracia*.

Las *Relaciones Intergubernamentales* son un deber que cada una de las tres ramas del *poder público* tiene para con las demás, así como con los gobiernos que operan en el territorio de un país (también son un deber que cada uno de dichos gobiernos tiene para con los demás). El propósito de los actores involucrados en las mismas es coadyuvar a la solución de los múltiples problemas de la *sociedad*, principalmente como autoridades y sustancialmente a manera de generadores de decisiones equitativas en cuanto a la producción de riqueza, distribución del ingreso, promoción de la identidad cultural e incremento de la calidad, volumen y cantidad educativos. Otras funciones que deben cumplir son las de propiciadores de la salud pública, así como ser responsables de crear y mantener condiciones propicias para el empleo, la vivienda, la construcción y acondicionamiento permanentes de la infraestructura (sea ésta urbana, carretera, portuaria, ferroviaria, aeroportuaria y comunicacional). Por supuesto, se cuentan asimismo entre dichas funciones la *seguridad* nacional, de la población y de sus bienes, la impartición de *justicia*, la definición y promulgación de normas de aplicación universal y la seguridad social; en fin, un listado impresionante de facultades a las que está obligado el *gobierno* concebido como un todo y para todos.

Ahora bien, los conflictos pueden clasificarse en dos tipos de acuerdo al nivel de *desarrollo* del espacio o territorio donde se presentan: los propios de los lugares más atrasados y dependientes socioeconómicamente y los manifestados en

las regiones o zonas más adelantadas. Ambos tipos requieren de una *cooperación* más o menos intensa. Si nos ubicamos en una zona rural empobrecida se requiere un apoyo decidido y con todos los recursos disponibles por el *Estado*; esto es, la *cooperación* es intensa, sobre todo si se toma en cuenta la condición de debilidad estructural de dichos territorios que los convierte en campo fértil para algunas de las actividades del crimen organizado, entre otras anomalías sociales. En los espacios más desarrollados, urbanizados, la *cooperación* obviamente será menos intensa en lo que se refiere a aspectos básicos del *bienestar*, pero mucho más en lo respectivo a la lucha contra la desintegración del tejido social, que las convierte también en presa fácil de todo tipo de desviaciones de la Ley. Entonces, las *Relaciones Intergubernamentales*, requieren de una evaluación constante de la intensidad necesaria para su aplicación, según el tiempo, lugar y circunstancia.

Resulta clara la obligación del *gobierno* de tener una coordinación hacia su interior, en mayor medida hoy que antes, dado el incremento de la participación social (o la necesidad de promoverla). La seriedad es la exigencia más visible en la toma de decisiones y en el cumplimiento de facultades y atribuciones. En un sistema autoritario casi todo se puede soslayar y es factible hacer de la responsabilidad social materia de discursos, sin asumir *compromisos*. Justamente lo contrario acontece o debiera acontecer en los gobiernos democráticos en los cuales se dificulta sobremanera minimizar la problemática y donde los vigilantes privilegiados del cumplimiento del deber gubernamental pueden ser los ciudadanos.

Al interior de las *Relaciones Intergubernamentales* se contraponen naturalmente dos movimientos: el centrípeto y el centrífugo. Pasamos ahora a explicar en qué consisten.

Quienes defienden la fuerza centrípeta lo hacen a favor de una “centralidad” en el manejo del *poder público*, argumentando la eficiencia, el orden y la armonía en la toma de decisiones, su instrumentación y la eficacia en sus resultados. Probablemente debido a esta racionalización es que existen más regímenes centralistas en el mundo¹³⁵.

Quienes están por las fuerzas centrífugas aducen la desburocratización, la descentralización, y prefieren la solución de problemas en donde surgen y por quienes están ahí. Sus razones son múltiples: los ahorros derivados de la redistribución del *poder*, la *transparencia* y sobre todo el aumento de la eficiencia, el orden y la armonía en la toma de decisiones, su mejor instrumentación y la eficacia en sus resultados, exactamente lo mismo proclamado por los centralistas¹³⁶.

¿Entonces por qué la pugna?

Dicha pugna tiene por objeto el control del *poder público*, adecuándolo a la forma de *gobierno*. Un régimen centralizado tiende a confundirse con un estilo autoritario, mientras que

¹³⁵ Alrededor del 55% de los 198 países miembros de la ONU son unitarios, un 20% más son mixtos y, un 25% federales.

¹³⁶ Es interesante tener en cuenta los argumentos de “centralistas” (Lucas Alamán, p.ej.) y “federalistas” (José Ma. Luis Mora, p. ej.) en el marco de la disputa por la Nación Mexicana en el siglo XIX. Otro caso interesante es la tensión actual entre las comunidades autónomas y el gobierno nacional de España.

uno descentralizado se asimila a uno democrático. Ambas apreciaciones son incorrectas. Qué tanto puede decirse que un régimen centralista es autoritario o que uno descentralizado sea democrático tiene que ver con el *desarrollo* histórico y la cultura política-administrativa de cada nación. Sobran los ejemplos de federaciones¹³⁷ formalmente establecidas gobernadas bajo criterios patrimonialistas y hasta dictatoriales, y por otro lado, existen regímenes unitarios y centralistas que operan en un esquema democrático, socialmente participativo y descentralizado¹³⁸.

La cuestión central consiste en entender lo que es una república, sea ésta federal, unitaria, congresional, parlamentaria o una mixtura entre estas formas. En nuestra línea de pensamiento, la república la concebimos como el sujeto, la *democracia* sería el adjetivo, la *sociedad* el objeto, y la forma de ejercer el *poder*, el verbo. Obviamente la forma de *gobierno* facilita o dificulta las aspiraciones democráticas y, sin embargo, en cualquier república hay, como decíamos al principio del Capítulo, tres ramas del *poder público* y hasta cuatro ámbitos de *gobierno territorial*. Las ramas del *poder público* y los ámbitos de *gobierno* funcionan como cimiento del nombre de un país, la nacionalidad de su población y de los otros elementos de su integralidad.

Una manera de elevar la eficacia en cualquiera de los regímenes mencionados consiste en darle consistencia y

¹³⁷ A este respecto podríamos referirnos a dictaduras como las ha habido en Argentina, Brasil y Venezuela, o al propio México que ha pasado por fases de centralismo exacerbado.

¹³⁸ Dos buenos ejemplos de esta descentralización en regímenes unitarios, son Francia y España.

sentido a las *Relaciones Intergubernamentales*, pues de ello depende en buena medida que tengan resultados positivos para la *sociedad*.

En la Figura 14 se observa un ejemplo de cómo las instituciones de un país se deben conectar a conciencia y racionalmente, entre sí y con las demás como ejercicio comunicacional que aporte resultados positivos.

(ver figura siguiente página)

Los asuntos en la agenda de cualquier país, de hecho, incumben a los tres poderes y a todos los ámbitos de *gobierno*. El cuadro es una simple descripción acerca de las relaciones que se establecen entre poderes y ámbitos. La primera parte del problema consiste en lograr establecer mecanismos de comunicación fluidos, confiables, con acuerdos expresados en convenios o pactos de *coordinación*. La segunda radica en trabajar conjuntamente a favor de la población, a lo cual, por lo demás, están obligados todos los poderes y ámbitos. Naturalmente, es preciso establecer en la legislación las facultades de cada uno con el fin de evitar interferencias. En la Figura 15 se presenta una tipología de las facultades de los poderes y ámbitos de *gobierno*, misma que se explica en detalle en los párrafos siguientes.

(ver figura página subsecuente)

Como puede apreciarse, cada *poder* y *ámbito* habrán de tener asignadas sus facultades en la búsqueda del balance entre poderes, propuesto originalmente por Locke¹³⁹,

¹³⁹ Locke, John, **Ensayo sobre el Gobierno Civil**, Colección “Sepan Cuantos...”, Editorial Porrúa, México, 2005.

Figura 14.

RELACIONES INTERGOBERNAMENTALES:

Instituciones que deben conectarse y comunicarse



*Tomo el término "estadual" del portugués al ser más comprensivo para referirme a uno de los ámbitos intermedios.

Figura 15.



*El estudio para entender las Relaciones Intergubernamentales en una Federación ayuda a comprender este cuadro. Wright, Deil S., **Para entender las relaciones Intergubernamentales**, CNCP-UAC-FCE, México, 1997(1978), pp. 7-76.

magistralmente contrastado con la realidad política por Montesquieu¹⁴⁰ y desarrollado posteriormente por muchos otros. En los ámbitos intermedio, regional y/o metropolitano, las facultades del Ejecutivo, Legislativo y Judicial serían concurrentes mediante cualquier instrumento de *coordinación* al coincidir las partes en una porción determinada del territorio para salvaguardar el equilibrio en el sistema¹⁴¹.

La concurrencia, plasmada en distintos convenios o contratos, sirve para acotar y poner en su lugar a la competencia, categoría que, cabe mencionar, es más propia del funcionamiento del mercado o economía libre, que de la acción del *Estado*, porque éste es subsidiario por naturaleza y no compite sino colabora, lo cual es su tarea y su verdadero destino manifiesto. La competencia excluye, ve la vida como una batalla, es decir, invita al conflicto.

Para ilustrar lo expuesto, en la Figura 16 se muestra un ejemplo de este marco analítico aplicado al tema de la seguridad pública.

(ver figura siguiente página)

Por supuesto que estos ejemplos son apenas acercamientos, a todas luces insuficientes para aprehender la complejidad

¹⁴⁰ Montesquieu, op. cit.

¹⁴¹ En todo sistema político y social existe la posibilidad de que los elementos se dispersen, es decir, que vayan más allá de los límites de la convivencia civilizada y pacífica, fenómeno conocido como entropía. Frente a esto las Relaciones Intergubernamentales ofrecen la posibilidad de un equilibrio equitativo (*homeostasis*). Al respecto véanse Chiavenato, Idalberto. **Introducción a la Teoría General de la Administración**, McGraw-Hill, 1992. Ashby, W.R. "Self-regulation and requisite variety" en Emery, F.E., **Systems thinking**, Penguin Books, Middle Essex, England, 1972 (1969), pp. 105–124.

Figura 16.



del problema, pero la *coordinación* intergubernamental constituye un medio indispensable para facilitar la comunicación entre poderes y de cada uno de estos con los distintos ámbitos. Esta *coordinación* puede asumir nomenclaturas distintas y tener alcances tan amplios como lo permita la voluntad política; así, es posible establecer consejos, comités, grupos de trabajo, gabinetes, etc., advirtiendo que mientras más instancias existan, mayor dificultad habrá en el tratamiento de los asuntos.

La ventaja de la *coordinación* formalizada en convenios o contratos, es el fortalecimiento de la *cooperación* contractual, y si además dicha *coordinación* se centra en una sola materia, se enriquece la *cooperación* dirigida. A partir de esto cobra sentido el argumento manejado en este Capítulo: obviamente la cuestión del éxito radica en una cultura política de disposición, apertura y disciplina relativas a compartir el *poder*.

Si ahondamos en el tema, habremos de llegar a la “centralidad” sin confundirla con el “centralismo”: más bien concebida a manera de núcleo, de trascendencia, como elemento homeostático, que no se pierde si se dedica a lo más importante para alcanzar las mejores normas, prácticas de ejecución, impartición de *justicia*, etcétera. En esta lógica, lo accesorio habrá de descentralizarse no porque carezca de importancia, sino debido al ámbito específico al cual está destinado, que generalmente es el local o intermedio, no el nacional. Sin embargo, si un asunto ubicado en un territorio determinado no se atiende adecuadamente puede convertirse en un tópico de la agenda nacional. En otras palabras, lo

correspondiente al todo y a todos debe ser manejado por las autoridades de la república, y lo demás habrá de estratificarse como garantía de la consecución de las metas y propósitos de *estabilidad, paz social y desarrollo sustentable*.

Lo hasta aquí expresado nos lleva a concluir que ningún país puede prescindir de la *cooperación* hacia su interior (la cual, como afirmábamos, nutre a la *cooperación* con el exterior). No obstante, la *cooperación* no se puede implementar indiscriminadamente; es menester dirigirla, y por esta razón amén de muchas otras, las *Relaciones Intergubernamentales* son imprescindibles.

Además de instrumentar claramente la *cooperación* en documentos y convenios, hará falta una intensa y permanente capacitación y formación de servidores públicos, pues de otra forma no se cumplirán sus objetivos. Para decirlo de otra forma, las *Relaciones Intergubernamentales* no se realizan por decreto, se inducen y promueven a través de la motivación para asumir la cultura política de la disposición al cambio, junto con la *responsabilidad* inherente a la *función pública*.

La Integración en la Pluralidad

Entendamos a la *integración* como sinónimo de unión (no en vano las Naciones Unidas se inspiran en dicha definición). Dicho concepto representa una suma de partes y, para los propósitos de la *Política* y la **Administración Pública**, significa la manifestación objetiva de un pacto mayor que cobija a una nación.

La unión se encuentra a un nivel superior a la simple amalgama (mezcla de dos cosas distintas, pero no humanas); es “algo” inestable que se agrupa y basa en la confianza constantemente alimentada con la determinación de – paradójicamente – brindarle *estabilidad*. Se mantiene por el interés superior tejido por los miles de intereses específicos y valores éticos que le dan sustento.

En lo tocante a la diversidad, la concebimos como un equivalente a la pluralidad, y de hecho lo es pues ambos vocablos remiten a lo múltiple, variado, distinto, heterogéneo¹⁴².

Como casi todo en la vida, la “globalidad” (una realidad en el devenir de la *sociedad*)¹⁴³, que parte de una alegoría simbólica (el globo), se interpreta literalmente como lo que abarca la esfera planetaria. Dicha globalidad puede mirarse desde dos vertientes: la de los que dominan y la de los dominados¹⁴⁴. Ambas propugnan por una integración de lo diverso: los que detentan el *poder* económico (partidarios de la llamada por conveniencia “*globalización económica*”) pretenden acotar, limitar, controlar y de ser posible neutralizar las discrepancias respecto del modelo escogido. Los dominados, por su parte (llamémosles “miembros de la *sociedad globalizada*”, misma que está compuesta por ciudadanos comunes organizados), aceptan, promueven y respetan las diferencias. Como puede verse, una misma premisa sirve para dos propósitos distintos.

¹⁴² Corripio, Fernando, **Diccionario de ideas afines**, Herder, Barcelona, 2004, pp. 517 y 317, respectivamente.

¹⁴³ Mander, Jerry y Edmund Goldsmith (comps.), op. cit. “Part Two. Panaceas that fail”, pp. 183–296.

¹⁴⁴ Nye, Joseph y John D. Donahue (eds.), op. cit. “Part Three: The Governance of Globalism”, pp. 271–366.

Los privilegiados lo son en virtud de controlar los instrumentos económicos, industriales, comerciales y financieros, la tecnología de punta, entre la cual destaca la de la información y comunicación (TIC), así como las empresas destinadas a un mercado transnacional, mismo que entre otras cosas establece los parámetros dentro de los cuales se mueve, a conveniencia, la *opinión pública* mundial.

Por su parte, la *sociedad* globalizada hace uso de todos los medios a su alcance, incluso económicos, para defender las causas mundiales, como las del *desarrollo sustentable* (medio ambiente sano, protección de la naturaleza, etc.); los derechos humanos; el acceso a la información pública, así como al rescate de valores referidos a las libertades y a la igualdad, a la *democracia* participativa y a la convivencia pacífica entre Estados y personas.

Los afiliados a la *globalidad económica* fomentan la homogeneidad. Para alcanzarla elaboran dogmas políticos, económicos y sociales sobre los cuales se basa el *poder* de grandes corporaciones internacionales que acumulan la capacidad de impulsar a regiones enteras hacia objetivos que recrean y fortalecen su hegemonía. Los proclives a la *globalidad social* utilizan una lógica contraria. Su discurso refleja una conciencia sobre las diferencias con el fin de exaltarlas y, a partir de esa base, integrarlas en un todo complejo.

En las dos posiciones existen algunos actores radicales. Hay, por ejemplo, quienes acusan a la *globalidad económica* de irresponsable depredadora. Sus rivales responden que la

globalidad social pretende cancelar el progreso aduciendo amparar el futuro. Ninguna de estas posiciones reconoce al *gobierno* como representante del *Estado* sino que, por el contrario, tratan de convertirlo en elemento maleable a su servicio. El capital normalmente rebasa al *gobierno* al imponerle agendas particulares a cambio de su apoyo. En el otro extremo, los denominados “globalifóbicos” por sus enemigos, consideran al *gobierno* como un mal ya no (tan) necesario, sino un molesto obstáculo, no sólo ineficiente sino corrupto.

Los moderados, que también existen y, por fortuna, son mayoría en ambas partes, ven al *gobierno* como un posible aliado; unos para acrecentar su propia acumulación, otros para sustentar sus propias causas. Es en esta coyuntura donde el *gobierno* puede ingresar en las zonas decisionales compartiendo el *poder público*.

Evidentemente los Estados–nación están en franca desventaja en la *globalización*¹⁴⁵. Por un lado, para arrostrar el dogma del “mercado libre”, (el cual ha alcanzado una expansión de dimensiones incalculables y llegado a rincones del planeta nunca soñados), se requiere de sociedades abiertas respaldadas por una *democracia* electoral basada en partidos políticos, orientados a integrar gobiernos cuya viabilidad se encuentre condicionada a estar alineados a esa filiación. El otro dogma, consistente en menospreciar a la economía global para “volver a lo local”, tiende a minimizar la importancia de los gobiernos nacionales, para instaurar una especie de

¹⁴⁵ Kenichi Ohmae, **El fin del Estado–Nación**, Andrés Bello, Santiago de Chile, 1997.

sociedad primitiva, una economía de autosuficiencia y una democracia sobre la base familiar y comunitaria. Dicho dogma busca recuperar tradiciones apagadas y “salvar el futuro”, lo cual es una concepción idílica en el mundo actual. Cuando las posiciones radicales chocan, lo cual es frecuente, provocan la emergencia de una paradoja: mientras más abierta (más influenciable) o en tanto más dispersa y constreñida (menos influenciable) sea una sociedad, sus premisas de integración se vulneran.

En estas circunstancias todo país enfrenta una ecuación difícil de resolver, ya que está compuesta por muchas variables que requieren respuestas inmediatas y no siempre permanentes¹⁴⁶. El problema que plantea es: ¿Cómo integrarse a la globalidad económica o social sin perder identidad?

Volvamos a lo obvio: mientras más fuerte sea un pueblo (con más influencia y mayores ventajas) podrá intervenir en la arena internacional. Sin embargo, antes habrá de resolver otra complicada ecuación: integrarse en la pluralidad. Esta realidad obliga a distinguir puntualmente, esto es, a elaborar un inventario de las fortalezas y debilidades, de las diferencias y similitudes al interior de la población, así como de los perfiles territoriales de cada región, de la idiosincrasia manifiesta en dichas regiones, de las características de la lucha por el poder, así como de las prácticas administrativas destinadas a atender las necesidades y demandas de la gente. Este

¹⁴⁶ El “Optimo de Pareto” establece que una situación es mejor que otra, cuando ella no disminuye a nadie, pero mejora a alguno, es decir, que una situación será mejor que otra solo si en la nueva podemos compensar las pérdidas de todos los perjudicados y además queda un beneficio sobrante. Pareto, Wilfredo, **Manual of Political Economy (Manuale di Economía Política)**, Nueva York, Augustus M. Kelley, Nelly., 1971 (1916).

indispensable ejercicio, actualizado de tiempo en tiempo, realizado a través de censos, investigaciones, encuestas, etc., constituye a la vez una diagnosis y una prognosis de las circunstancias alrededor de las decisiones del *poder público*, y su objeto es hacer prevalecer al *Estado*.

Como decíamos, la *globalización* económica, al basar su viabilidad en la homogeneización, manipula y consagra valores etéreos (felicidad, éxito, belleza, sensualidad, inteligencia, etcétera), induciendo muy principalmente hábitos de consumo, trabajo e interrelación social (familiar, cultural, de entretenimiento y recreación). Desde la esquina contraria, la “otra” *globalización*, la social, estipula la heterogeneidad como lo más relevante. Acude más o menos a los mismos valores, pero dándoles una interpretación distinta, basada en el bien común o interés general¹⁴⁷.

Nuevamente debemos alejarnos de los extremos. Fundamentar la felicidad, por ejemplo, exclusivamente en la posesión de bienes materiales, conduce a un vacío existencial. Basarla sólo en el *bienestar* colectivo, en abstracto, nos coloca en la puerta de utopías inalcanzables.

Lo válido es que cada *Estado–Nación*, como *sociedad* abierta y democrática, tome aquello que fortalezca sus lazos de identidad y que la *sociedad* individualizada decida libremente lo que ha de asumir para su *bienestar*, ayudada por el *Estado*, siempre y cuando se respete cabalmente el

¹⁴⁷ Más allá de la retórica iusnaturalista y jurídica, conviene leer las entrevistas hechas a Noam Chomsky, realizadas por David Barzamian y compiladas por Arthur Namian, bajo el título de: **El Bien Común**, Siglo XXI Editores, México, 2001 (1999).

ejercicio de las libertades. De otra suerte, si sumarse a la globalidad significare la adhesión acrítica a cualquiera de las dos opciones extremas, lo previsible es que se produzca una debilidad paulatina de aquellos valores que dan sentido y destino a cualquier país.

Desde remotos tiempos, la forma primordial de la integración de los estados es el Derecho, precisado en una Constitución Política que descansa en un vasto cuerpo jurídico edificado a lo largo de la historia, mismo que se basa en la cultura, las costumbres y modos de convivir de cada pueblo. Este aparato fija las normas y las formas, define también las obligaciones y sanciones y, en fin, posibilita la vida en *sociedad*.

¿Cuáles son los valores de ese *Estado* moderno de Derecho en relación con el *gobierno* y la **Administración Pública**?

El *Estado* actual está representado por una pluralidad de fuerzas políticas, las cuales, a su vez, han de gobernar a una *sociedad* variopinta. A esta realidad los tratadistas la han calificado como de “*gobierno dividido*” o “*cohabitación*”¹⁴⁸.

En este escenario el *Estado* y la *sociedad* han de transformarse inscribiéndose en un proceso de reeducación cívica hacia la conformación de una cultura política “distinta”, de acercamiento entre todas las partes, pues de otra forma será imposible superar los obstáculos de comunicación y la

¹⁴⁸ Dicha “cohabitación” ocurre, por ejemplo, cuando el Jefe de Estado y el Primer Ministro pertenecen a partidos distintos; cuando un Congreso no cuenta con una mayoría absoluta del partido gobernante o cuando los gobiernos de los ámbitos intermedios o locales se encuentran repartidos entre distintos partidos.

ingobernabilidad campeará sobre la *gobernabilidad*.

El nutriente básico de este cambio no es novedoso: se trata de la *responsabilidad*, cualidad por excelencia de los ciudadanos en lo individual, de la *sociedad* organizada, de los *poderes fácticos* y del *gobierno* como representante del *Estado*. En el improbable supuesto del cumplimiento satisfactorio de cada una de las responsabilidades por todos los actores, sería posible hablar acerca de la vigencia del *Estado de Derecho*. Sin embargo, como en la realidad el ser humano insiste en comportarse contrariamente a las normas, entonces hay que estar atentos para que aquello que se desvíe de lo previsto, sea prontamente atendido y, en su caso, cicatrizado y sanado. Si lo que acontece es la impunidad como regla, entonces se abre el paso a una convivencia menos equitativa, pues el ser social irresponsable deshilacha al conjunto de la nación al confundir los medios con los fines.

Es preciso en este punto formular tres interrogantes: ¿Qué demanda del *gobierno* la nueva cultura política que propugnamos? ¿Cuáles son los imperativos para la *sociedad* y los *poderes fácticos*? ¿A qué se obligan *sociedad* y *gobierno* juntos?

En cuanto al *gobierno*:

- Se necesita instrumentar como *política gubernamental* un rediseño institucional permanente (reformas administrativas, legislativas y judiciales), que sin alterar los principios de integración democrática, como las elecciones periódicas, plebiscitos, referendos, revocación del *poder* y otros poderes

ciudadanos, o los relativos a las funciones básicas de cada *poder*, permita implementar decisiones que eleven la capacidad de respuesta a la intensa dinámica social con celeridad y eficacia.

- Los ritos y protocolos entre poderes son importantes, pero tales fórmulas deben acompañarse de una profunda colaboración entre dichos poderes, e igualmente entre los ámbitos de *gobierno*. Para lograr esto, como ya lo hemos expresado, se cuenta con el auxilio de las *Relaciones Intergubernamentales*, junto con los tipos de cooperación contractual y dirigida, y de los acuerdos, convenios o pactos de coordinación general y específica.
- La capacitación y formación de servidores públicos (trátese de administradores, legisladores o jueces) debe abordarse desde dos planos. En el superior, se debe inyectar la **Visión de Estado**, lo relativo a las responsabilidades políticas, sociales, administrativas y penales. Esta educación imprimirá sentido histórico y vocacional y el orgullo de ser parte de un *gobierno* democrático.
- Mientras en el plano superior se enseñan los principios, en el inferior se aplican. Por eso, en esta dimensión, se prepara al personal en lo tocante a lo específico de su tarea, la cual debe guardar congruencia con los fines del *Estado*. Sólo así se podrá contar con dirigentes, líderes y operadores *profesionales* que sean eficientes, eficaces, honestos y dispuestos a transparentar sus acciones públicas, asentados en bases filosóficas, teóricas y prácticas sensibles a la integración.

- Precisa abandonar esquemas burocráticos funcionales a la protección de estancos de *poder*, materia íntimamente relacionada con la del rediseño institucional y la formación de cuadros. Abordar estos aspectos por separado y no de manera integrada es invitar a la resistencia al cambio.
- Esta nueva actitud hacia el cambio se muestra en todo su esplendor cuando la *función pública* se aleja propositiva y legalmente del secreto, pero no de las responsabilidades que le competen.
- La modificación estructural tendrá lugar si se reubica la demanda de control político actual, la cual está articulada para privilegiar a la *autoridad* mediante una rígida interpretación de la ley para el mantenimiento del *poder*.
- La reubicación de la demanda del control, exige pensar que la frase “*bienestar* de la nación” eleve la mira; que vaya más allá de un conjunto de indicadores socioeconómicos y se convierta en la principal justificación – y a la vez demanda – de control político. Que se pueda decir: “si hay *bienestar*, todo está bajo control”, a cambio de invocar a “la fuerza del *Estado*” como principal controlador del *desarrollo*.

En cuanto a la *sociedad*:

Vale recordar el *Esquema Básico de Políticas relativas al ejercicio del poder público* (políticas gubernamentales – *políticas públicas* – políticas ciudadanas), explicado en el Capítulo 2, con el fin de intentar una clasificación similar para la organización social.

Imaginemos a la sociedad como un sólido y respetable escritorio, construido con madera preciosa y fuerte, el cual tiene tres grandes cajones:

- En el primero y más ancho, encontramos a los *ciudadanos* en lo particular.
 - Dícese que las democracias las componen los demócratas (es ineludible en este punto mencionar a los padres griegos). Fraguar ciudadanos sin duda consume siglos. Basta ver la historia inglesa, o francesa y cómo estas naciones desarrollaron el modelo *republicano* o *monárquico* – constitucional, así como el federalismo estadounidense. El modelo de ciudadanía que estas naciones iniciaron, se encuentra actualmente presente, bajo diversas denominaciones y formas en la mayoría de los países¹⁴⁹.
 - ¿Qué es un ciudadano? Aquel capaz de ejercer sus libertades con una responsabilidad política y social sin perjudicar a terceros; quien puede disfrutar sus derechos y cumplir sus obligaciones. Teóricamente todos los ciudadanos son iguales ante la Ley; por ejemplo, su voto no está diferenciado en el territorio. En un *Estado* moderno, el ciudadano supuestamente, es el mandatario. Este enfoque, muy conocido, evocado, parte de los compromisos de la clase política y gobiernos del mundo, no se ve realizado. ¿Por qué sucede esto? Por la desigualdad social, que es más grave y profunda en los países pobres y dependientes

¹⁴⁹ Constant. Benjamín, **De la Libertad de los Antiguos comparada con la de los Modernos**, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1998.

como ya lo hemos discutido, y menos evidente en los países socios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹⁵⁰, de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU¹⁵¹, o los fundadores de la Unión Europea (UE)¹⁵².

- Pero además los ciudadanos deben estar motivados para participar, sea en los procesos electorales (cada vez menos concurridos al grado de considerar como normal una elección con el 60% del padrón en sociedades en las cuales votar no es obligatorio) o en la cotidaneidad, justamente para vigilar la *gestión gubernamental* con objeto de señalar a los transgresores ante la *opinión pública* y cerrar espacios a la discrecionalidad de los gobernantes. Estamos hablando de un ciudadano educado, consciente, preocupado y ocupado en el quehacer público.
- Pero esta utopía, precisamente por serlo, es mera retórica. La realidad permanece sorda a la demagogia; es más, la exhibe y en su caso la despedaza, particularmente cuando los hechos apuntan crudamente hacia la exclusión de millones y millones de personas en todo el mundo, aún en los países ricos.

¹⁵⁰ Los miembros de la OCDE son: Canadá, Estados Unidos, México, Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza, Turquía, Australia, Japón, Nueva Zelanda y la República de Corea.

¹⁵¹ El Consejo de Seguridad de la ONU está compuesto por 15 países, de los cuales 5 son permanentes; estos son: Estados Unidos, Rusia, Francia, China y Reino Unido.

¹⁵² Los miembros fundadores de la Unión Europea son, por orden de inclusión: Bélgica, Francia, Alemania, Luxemburgo, Países Bajos, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Grecia, España, Portugal, Austria, Finlandia y Suecia.

- Existen seres humanos que son prescindibles para el funcionamiento del sistema ya que su atraso educativo, nutritivo, en salud, en trabajo y sus infames condiciones de vida, les significan una imposibilidad objetiva de participación¹⁵³.
- Un factor que da cuenta del desamparo actual de millones de personas en el mundo es la migración, que puede verse como una huída en busca de oportunidades. Sobre todo es un fenómeno vertical, de sur a norte, anhelado por los pobres y temido por los ricos que, no obstante, los usan y explotan. Es un fenómeno desorganizado, desigual, desintegrador para las familias de los pobres y preocupante para las familias de los ricos y, a todas luces, injusto para la sociedad mundial¹⁵⁴.
- Por lo tanto el reto planteado en distintos foros internacionales de disminuir esta injusticia es la responsabilidad de cada *gobierno* nacional, y más allá de inversiones en metálico, tecnología o especie con la participación de los grandes consorcios internacionales e instituciones financieras de *desarrollo*, es necesaria la promoción de la solidaridad, como acto humanitario y responsable, enfatizando la distribución equitativa del ingreso vía infraestructura, educación, salud y empleo pleno.

¹⁵³ El Índice de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), nos da la oportunidad de comparar el status de cada país, y a través del mismo nos damos cuenta del atraso en el que vive la mayoría en el planeta.

¹⁵⁴ El Impacto de las migraciones en los países desarrollados se detalla en *Estudio Económico Social y Mundial 2004: Migración Internacional*, Boletín de la ONU No. 04/099, de fecha 29 de noviembre de 2004, publicado por el Centro de Información de Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana. Fuente:www.cinu.org.mx/prensa/comunicados/2004/ PR04099DESA_impacto_migraciones.htm

Todo ello con objeto de acceder al *bienestar* e incorporar a grandes y diversos grupos poblacionales al *desarrollo*.

- Esto no sería realizable hacia el interior de cada país, a menos que concurran la tecnología y el capital doméstico e internacional, junto con los ciudadanos organizados, pues tal esfuerzo, por su naturaleza, no puede ser el resultado de una generación espontánea. Para ello, la *sociedad* debe organizarse y conducirse racionalmente.
- En el segundo y más estrecho cajón, hallamos a una multiplicidad de *organizaciones sociales*.

– Las *organizaciones sociales* en su relación con la política y el *gobierno*, no son tan antiguas como la *democracia*, de hecho sus comienzos pueden ubicarse hacia finales del siglo XIX cuando iniciaron un camino de emancipación lento, no exento de incomprendión, inhibición, represión, cárcel, muerte, tortura, y otras manifestaciones de resistencia hacia la apertura por parte del *poder*, antes de que las organizaciones lograran espacios reconocidos y legítimos en el mundo actual. Recordemos los casos del mutualismo y la lucha sindical, que trascendieron la visión meramente asistencial y filantrópica (la cual afortunadamente subsiste). Recordemos también cómo nacen y se desarrollan los partidos políticos – sean elitistas o populares – y las relativamente recientes (ya que existen desde hace alrededor de tres décadas) organizaciones no gubernamentales (ONG's). Asimismo, téngase en cuenta la aparición de las llamadas “redes” de apoyo a lo largo y ancho de la estructura social para atender problemas personales, familiares y grupales obrando a favor de la integración y atajando

problemas como los de adicciones, violencia intrafamiliar, violencia social, equidad de género, prevención en seguridad pública, defensa de la naturaleza, derechos de los niños, de los consumidores, y muchos otros.

- Esta descripción da cuenta de las necesidades de equilibrio que requiere un sistema político. La *sociedad* cada día está menos dispuesta a que se cumpla el vaticinio de Gaetano Mosca acerca del papel de las élites como destinadas a dominar¹⁵⁵.
- En este concierto de organizaciones sociales es importantísimo revalorar el papel de los partidos políticos, con la perspectiva de que éstos adopten los nuevos valores, trasciendan el pragmatismo y volteen los ojos y el corazón a las causas sociales.
- Hasta este momento la *democracia* electoral no ha podido ser superada como mecanismo de acceso al *poder*, pero en la pantalla del juego político, ha aparecido la *democracia* participativa, misma que es capaz de poner en jaque a los gobiernos para cumplir la voluntad popular. Esta capacidad incluye tener el derecho de revocar el mandato en los sistemas más seguros de sí mismos, más maduros, en los que se sabe que los hombres o formaciones por más fuertes que sean, acaban por ceder a las aspiraciones sociales.
- Los partidos políticos fueron eficaces para instrumentar la *democracia*, lo son para integrar gobiernos, pero han fallado

¹⁵⁵ “Una minoría organizada siempre dominará a una mayoría desorganizada”. Mosca, Gaetano, **La Clase Política**, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

en la representación ciudadana favoreciendo a los poderes fácticos. Lo aquí planteado representa un reto fenomenal para estas organizaciones en los próximos años.

- En el tercer cajón, ciertamente muy reducido, se encuentran los *poderes fácticos* (reales).

– Los *poderes fácticos* constituyen una manifestación fuerte y sofisticada de la *sociedad*. Sus aspiraciones consisten en controlar la producción, la distribución, el comercio, las finanzas y, con ello, la política de una nación, de una región o de un conjunto de países. Son extraordinariamente influyentes, actuando en una esfera que es inaccesible para las grandes masas y aún para investigadores o periodistas connotados de la *opinión pública* nacional y mundial.

– Entre otras cosas, los poderes fácticos son dueños de los medios masivos de comunicación, de las agencias noticiosas. Ellos hacen y deshacen noticias, hacen y deshacen personalidades, hacen y deshacen prestigios y han despojado a lo que antes era el “Cuarto Poder” justamente de su *poder*, poniéndolo a su servicio. A través del dominio de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), supeditan a periódicos, revistas, radio, televisión, cinematografía, etc., dejando un espacio reducido a las manifestaciones libres, y esto sólo porque la cultura, entretenimiento y arte han pasado a formar un segmento nada despreciable del mercado.

– Los poderes fácticos son quienes más invierten en investigación y *desarrollo* (I+D).

– En su relación con la *Política* y la **Administración Pública**, dichos poderes dominan desde la sombra. Su preocupación sobre la *rendición de cuentas* se refiere a las cuestiones fiscales y sus propios números no son siempre claros. Cuando se equivocan no dan la cara, pero en caso necesario las élites se recomponen rápidamente para castigar a los culpables sin tocar la estructura de ese *poder*¹⁵⁶.

Entonces, ¿qué le queda por hacer al *gobierno* frente a estos poderes?

- Una posibilidad consiste en someterse a sus designios, lo cual lo aleja de toda *función pública* y democrática. La otra descansa en aliarse con la *sociedad* para luchar contra una gigantesca corriente mundial, lo cual lo va a colocar en riesgo de no lograr nada concreto y entregar el *poder* con las manos vacías. La tercera, más difícil y compleja, representa conjugar adecuadamente el verbo integrar; tarea ardua y agobiante, cargada de peligros porque debe convencer y no imponer, hacer valer la *autoridad* y no amenazar, debe estimular y compensar, así como sancionar con *justicia*. En fin, es preciso gobernar con un poderoso significado: integrar en la pluralidad.

En cuanto a *sociedad* y *gobierno* juntos:

¹⁵⁶ Un ejemplo lo constituye la compañía de energía (gas y electricidad) Enron, en su época una de las empresas más grandes del mundo, que explotó en 2001. Esta empresa pudo engañar a sus accionistas durante algunos años por mantenerse a la sombra.

- Dentro de nuestra perspectiva, ambos deben corresponibilizarse de las decisiones y sus efectos sobre la colectividad, sean benéficos o perniciosos.
- La responsabilidad no es cosa menor. En el mundo contemporáneo invita a tener y mantener abiertas y transparentes las ventanas para que la realidad se pueda estudiar y calificar objetivamente, dada la necesidad constante de transformarla.
- Los dos actores principales a los que nos hemos venido refiriendo (*sociedad* y *gobierno*), aducen, cada uno de ellos, tener la razón de su lado: el *gobierno*, en el discurso, nos dice todo el tiempo que ejerce el *poder* con la Ley en la mano y para los fines de *bienestar* a los cuales es posible acceder en la forma estipulada en la propia Ley, e invocando los valores de respeto, tolerancia, apertura, *transparencia*, *democracia* y participación social en sus acciones. La *sociedad*, supuestamente apegada a Derecho, busca hacer su vida en *libertad* sin que el *gobierno* se inmiscuya y para ello busca vigilarlo, juzgarlo, condenarlo, cambiarlo o incluso justificarlo.
- Esta situación, no exenta de simulación de ambos protagonistas, da lugar a una constante tensión entre *sociedad* y *gobierno*. Esa tensión se resuelve en buena medida cuando ambos dialogan, llegan a acuerdos y se ponen a trabajar tomados de la mano, tanto en casos delicados, como en la solución de la pertinaz realidad cotidiana, o cuando surge una crisis.
- Lo importante es distinguir dónde se encuentra el equilibrio. Si los ciudadanos en lo particular o las organizaciones sociales aspiran a causas justas y legítimas, pero encuentran el obstáculo

de los *poderes fácticos*, el *gobierno* debe promover el diálogo, así como proveer los medios para llevarlo a efecto. Todo ello procurando que los unos se comuniquen con los otros, que no se vean como enemigos, sino como habitantes de una nación, como contemporáneos que deben anteponer a la interpretación de sus problemas una voluntad de colaboración, sentido común, perspectiva de *justicia* y equidad y, si fuere necesario, la utilización de la Ley.

- Este mundo ideal, como ya lo hemos discutido en el apartado de *cooperación y conflicto*, no se da en la práctica rutinaria, sino que es necesario construirlo.
- Si el sistema democrático plural ha de convertirse en la norma, entonces los distintos actores deberán avanzar uniformemente hacia la edificación de instituciones sólidas que realmente representen a todos, tomando en cuenta las libertades individuales, las causas sociales, los intereses económicos y el papel de la *autoridad*.

Hasta ahora las instituciones existentes son parciales, insuficientes, ineficientes y vulnerables. Históricamente han privilegiado ya sea al *gobierno* o a la *sociedad*, pero los equilibrios son precarios, tal y como lo demuestran la desintegración, el maremágnus de problemas y el caos. Bajo el amparo de banderas de distinto signo, el hecho es que los militares han fracasado, las iglesias han fracasado y los liderazgos económicos y sociales han fracasado; ello por no haberse aplicado a la tarea de integrar un mundo, de por si, desarticulado.

Lo que depare el futuro inmediato será *responsabilidad* de cada

nación, aunque la *globalidad* quiera imponer un discurso en varios sentidos, y aunque quiera forzar la adopción de uno o varios métodos. La *responsabilidad* de integrar en la pluralidad es de cada pueblo, no puede someterse a la percepción desde las alturas; tiene que elaborarse con la gente, desde el ciudadana.

Capítulo 5

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y

RELACIONES INTERNACIONALES

Capítulo 5

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

“Las sociedades siguen en su formación ciertas reglas, compuestas de elementos que se encuentran en todas partes y en todos los tiempos”
Tocqueville

La materia de las *Relaciones Internacionales* ha sido campo de interés de especialistas y académicos¹⁵⁷, así como de varios protagonistas¹⁵⁸ o testigos de eventos internacionales, ya sean bélicos o aquellos que acontecen en tiempos de paz. No obstante su evidente importancia, la **Administración Pública** como disciplina ha marginado de su estudio el instrumental internacional abocado a preservar la concordia al privilegiar las áreas de *cooperación* entre las naciones. Los gobiernos nacionales y entidades supranacionales, por su parte, cuentan con estructuras *ad hoc* con funciones llevadas a cabo a través de instituciones, procesos y personas, cuya responsabilidad consiste en atender y solucionar lo concerniente a las Relaciones Internacionales.

La Política Exterior

La política exterior es un asunto de *Estado* cuya regulación se rige por dos normas insoslayables y a la vez íntimamente relacionadas; la Constitución Política y las leyes de cada país, por un lado, y el Derecho Internacional Público, por

¹⁵⁷ En la **Enciclopedia de las Ciencias Sociales** (op. cit.) viene enunciada una bibliografía de más de 40 autores. Tomo IX. Editorial Aguilar, pp. 207-208.

¹⁵⁸ Desde Maquiavelo, pasando por Richelieu, Metternich, Theodore Roosevelt, Churchill, Franklin D. Roosevelt, hasta Henry Kissinger.

el otro. Decíamos que ambas se encuentran íntimamente relacionadas, pues toda política exterior es una proyección de la política interior, y no es posible concebirlas por separado. Es posible encontrar matices en dicha interrelación, pero esencialmente ambas deben reflejar lo mismo: son un espejo¹⁵⁹. En lo interno, lo que norma la política exterior es la Constitución Política de cada país y las leyes que de ella emanan; en lo externo, el Derecho Internacional Público¹⁶⁰ es el que orienta toda la acción, pues el carácter y las consecuencias negativas o positivas de las Relaciones Internacionales, deben estar comprendidas en el marco del Derecho. En su defecto, serían atentatorias de la *estabilidad*.

La política exterior se fundamenta en principios y valores que orientan la búsqueda de la satisfacción de los intereses políticos, sociales y económicos de cada *Estado*. Los principios, al involucrarse con los intereses, normalmente entran en colisión, particularmente en lo interno y sobre todo en el contexto de la *globalización* en curso. Cada vez con mayor frecuencia resentimos el vacío de un orden jurídico que como tal obligue a todos los Estados – especialmente a los más poderosos – a cumplir sus responsabilidades y compromisos con los más débiles. Estos últimos carecen, objetivamente, de la fuerza coercitiva para asegurar un trato igualitario o equitativo. Varios problemas contemporáneos reflejan esta carencia: la “guerra preventiva” en Irak; la ausencia de

¹⁵⁹ Esta opinión es ampliamente compartida por los especialistas e historiadores de distintas épocas.

¹⁶⁰ Seara Vázquez, Modesto, **Derecho Internacional Público**, Editorial Porrúa, 10^a, Ed., México, 1994. Este es un libro exhaustivo que contiene una explicación de la A a la Z de la naturaleza, significado e instrumentación del Derecho Internacional Público.

solidaridad internacional y compromiso de los Estados Unidos en torno al Protocolo de Kyoto; la prueba nuclear de Corea del Norte; el perenne conflicto Israel–Palestina, no obstante las advertencias de la ONU y de todas las potencias, entre otros conflictos.

Siempre ha sido necesario poner en una balanza aquellas prioridades derivadas del orden mundial y las correspondientes al nivel nacional. De ahí la necesidad de arreglar primero la propia casa con el fin no sólo de mostrar una cara limpia al exterior, sino, en los tiempos actuales, mantener la necesaria congruencia entre la realidad interior y la conducta en el exterior, congruencia que se convierte en la mejor carta de presentación a nivel global. Cuando dicha congruencia falla la credibilidad de un país se daña, su imagen acusa deterioro y la eficacia para alcanzar sus propósitos se ve mermada en distintos grados. Sin duda, es muy riesgoso construir y difundir un discurso democrático, participativo, igualitario para copar o cooptar las aspiraciones del electorado interno y acusar una conducta en el exterior que traicione por la vía de los hechos tales principios. En este caso, no hay manera de establecer un equilibrio. Así, cualquiera de las dos políticas (interna o externa), al chocar con una realidad que no la sostenga, acabará por desgastarse al grado de perder el *poder* de conducción en un país.

¿Cuáles son los principios de la política exterior?

Pueden destacarse muchos de ellos: la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o uso de la fuerza en las *Relaciones*

Internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el *desarrollo*; la lucha por la paz y la seguridad internacionales¹⁶¹, a los cuales se han agregado los Derechos Humanos; la equidad de género; la no discriminación; los Derechos de los Niños; el reconocimiento de la diversidad étnica, cultural y religiosa¹⁶²; todas las cuestiones relacionadas con el medio ambiente; el Derecho de acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), etcétera.

La globalización y sus efectos en la Administración Pública

Retomando el argumento del vínculo existente entre política interna y externa, veamos que propone el Programa de las Naciones Unidas para el *Desarrollo* (PNUD) como cualidades de un *Estado* Nacional: “un *Estado* capaz de conducir el rumbo general de la *sociedad*, procesar los conflictos conforme a reglas democráticas, garantizar eficazmente el funcionamiento del sistema legal, preservar la seguridad jurídica, regular los mercados, establecer equilibrios macroeconómicos, fortalecer sistemas de protección social basados en los principios de la universalidad y asumir la preeminencia de la *democracia* como principio de organización social. La reforma del *Estado* tendría que orientarse a resolver la pregunta sobre qué tipo de nación aspira a construir una determinada *sociedad*”¹⁶³.

¹⁶¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 89, Fracción X.

¹⁶² Vid supra 51.

¹⁶³ PNUD, **La Democracia en América Latina**, Aguilar – Altea – Taurus – Alfaguara. Buenos Aires, Argentina. 2004, p. 28. Citado por Tello Macías, Carlos en **Revista Nexos**, México, Octubre de 2006, p. 63.

Por su parte, y abundando sobre la necesidad de hacer coincidir la política exterior e interior, la siguiente es la lista de los Objetivos del Milenio consensuados en la ONU en 2005: erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y fomentar una asociación mundial para el *desarrollo*¹⁶⁴.

Difícilmente alguien podría estar en contra de estas aspiraciones legítimas, pero es preciso recalcar que tienen un sentido global, es decir, buscan (más o menos) uniformar las circunstancias entre los países para posibilitar la comunicación entre iguales, acortar las distancias ideológicas, cerrar las brechas del *desarrollo* y con ello ir alcanzando gradualmente estadios universales de *justicia social*. Se busca que dichos estadios no solamente sean más solidarios, sino fundamentalmente eficaces en el sentido de proveer a la *sociedad* de oportunidades reales de alcanzar una vida digna en lo colectivo y lo individual.

La tarea, sin embargo, es gigantesca. Podríamos decir sin temor a equivocarnos que ningún *Estado–Nación* es capaz de cubrir todos estos requisitos, aunque cabría afirmar que la gran mayoría de ellos lo intentan. Esto se traduce en un incremento mayúsculo de la responsabilidad del *gobierno* de cada *Estado* al tratar de hacer coincidir lo interno con lo externo. Un ejemplo de iniciativa encaminada en esta

¹⁶⁴ Fuente: www.un.org/spanish/millenniumgoals.

dirección lo constituye el nacimiento, *desarrollo*, crecimiento y expectativas para el futuro de la Unión Europea¹⁶⁵.

La *globalización*, por razones de dominio implícitas en el juego de la lucha por el *poder* mundial, siempre ha sido imperfecta. Al contrario de lo que postula, la *globalización* lejos de representar un “orden mundial”, se percibe como un “desorden”, toda vez que por medio de la tecnología actual es posible superar cualquier frontera e injectar como valor fundamental la “*competitividad*”. Esto en primera instancia es sano, pero a la larga promueve el enfrentamiento entre regiones dentro de un país. Por otro lado provoca la profundización de la desigualdad entre quienes poseen más recursos – sobre todo mayor educación – y quienes por razones históricas están rezagados. De esto se deriva que las pretensiones del PNUD y de los Objetivos del Milenio no sean compatibles con la realidad; son inalcanzables al chocar con el discurso financiero internacional, el cual, independientemente del contenido específico de cada acción que propone, pone el énfasis en el esfuerzo que cada país realiza en lo particular¹⁶⁶.

Consideramos que la *competencia* es una condición, pero no un valor; en todo caso es una estrategia para aumentar los

¹⁶⁵ Esta entidad de naciones es un fenómeno de integración regional, espacio de confrontación y concordia, que conjuga intereses y principios de un todo sin perder los valores de cada uno. Fuente: http://europa.eu/abc/eurojargon/index_es.htm.

¹⁶⁶ El índice de Equidad que maneja la OCDE, nos señala que de sus países miembros (30) los más equitativos son Suecia y Dinamarca, y los menos equitativos México y Turquía (la evaluación se hace a través del coeficiente Gini). Tratándose del “club de los ricos”, es fácil percibirse que aún ahí las diferencias son abismales (compárense, por ejemplo, México y Finlandia). De esto se deduce que el discurso de la homogeneización derivada de la globalización no tiene mucho sentido al no tener en cuenta las diferencias en el desarrollo interno de los países.

niveles y calidad de la educación, salud, nutrición, trabajo, vivienda, etcétera. Por sí misma, la *competencia* puede convertirse en un recurso demagógico si no se acompaña de esfuerzos que consumen décadas, sobre todo en el horizonte histórico de naciones y pueblos escasamente desarrollados o con bajos niveles de vida. El vínculo entre política exterior e interior del que hablamos anteriormente resulta clave en dichos esfuerzos.

El Fondo Monetario Internacional en sus Perspectivas de la Economía Mundial de septiembre de 2006 señala: “En... mercados emergentes... las autoridades deben adaptarse a la existencia de condiciones mundiales más difíciles reduciendo las vulnerabilidades y realizando reformas que sustenten el ímpetu de crecimiento actual. Los sucesos recientes indican... que [los] mercados emergentes siguen siendo vulnerables a la turbulencia de los mercados financieros mundiales. Los países [más] expuestos... son los que aún tienen un sector público con un balance débil, profundos déficits en cuenta corriente y expectativas de inflación no muy bien afianzadas... [éstos] deben esforzarse más por impulsar reformas de mercado, sobre todo las encaminadas a suprimir obstáculos a la competencia y crear un clima propicio para un crecimiento vigoroso liderado por el sector privado”¹⁶⁷.

Cada uno de los ocho postulados del PNUD, de las metas del milenio o bien de los pronunciamientos del Fondo Monetario Internacional (FMI) para lidiar exitosamente con los problemas de la economía, requieren de un quehacer administrativo

¹⁶⁷ Fuente: www.imf.org/external/esl/index.asp.

público serio y bien estructurado. En la Figura 16 se muestran algunos requerimientos que consideramos relevantes.

(ver figura siguiente página)

Como se puede apreciar, satisfacer cada uno de estos requerimientos obliga a instrumentar decisiones y *políticas públicas* que como tales demandan la conjunción de instituciones públicas, privadas y sociales, que deben coordinar sus diagnósticos, pronósticos y acciones y hacer un seguimiento puntual para evaluar todo el proceso antes, durante y después del desarrollo del mismo.

Aparentemente todo este engranaje de políticas tiene que ver exclusivamente con la política interior, pero no es así, porque el contexto global ha de influir en todo momento en el sentido de brindar orientación a las *políticas públicas*. Y es ahí donde se entiende el vínculo indispensable entre política interior y exterior, con objeto de participar en el entorno internacional sin menoscabo de la *soberanía*, la *autodeterminación*, la *independencia* y la *autonomía*.

Es difícil concebir que un *Estado* predemocrático o antidemocrático, pobre o rico, desigual y desesperanzado, tuviese cabida en el ámbito de la toma de decisiones en el mundo actual, a pesar de las injusticias que prevalecen en este último. Visto de otra manera, un *gobierno* autocrático, populista en extremo, irresponsable, teóricamente sería incapaz de ocupar un lugar respetable en el concierto de las naciones. No obstante, si ese *gobierno* posee grandes recursos, es posible que tenga un alto *poder* de influencia y/o negociación y sea, al menos, tolerado. En cambio, una

Figura 17.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

Postulados del PNUD (2004)

Requerimientos

1	Estado capaz de conducir el rumbo general de la sociedad	Un Gobierno eficaz, eficiente, honesto y transparente con instituciones sólidas y profesionalizadas
2	Procesar los conflictos conforme a reglas democráticas	Organización eficaz de la sociedad civil, del Gobierno y del sistema de partidos
3	Garantizar eficazmente el funcionamiento del sistema legal	Un Poder Judicial independiente, eficiente, eficaz y honrado, junto a una procuración de justicia autónoma de los poderes públicos
4	Preservar la seguridad jurídica	Un cuerpo jurídico depurado y una impartición de la justicia considerando a todos los ciudadanos iguales frente a la aplicación de la ley
5	Regular los mercados	Autoridades monetarias autónomas e independientes del poder público; una hacienda austera y eficaz, eficiente y transparente
6	Establecer equilibrios macroeconómicos	Disciplina financiera en el gasto público; mercados regulados y competitivos para evitar la formación de monopolios, duopolios, oligopólios o concentraciones de empresas y capital en pocas manos, aunado a un programa redistributivo y eficaz, transparente y equilibrado en todo el territorio nacional
7	Fortalecer sistemas de protección social basados en los principios de la universalidad	Educación y salud públicas, pensiones y jubilaciones justas y equitativas
8	Asumir la preeminencia de la democracia como principio de organización social	Una inversión en desarrollo científico y tecnológico que cierre brechas intrarregionales, junto a una cultura democrática participativa, comprometida y responsable de todos los actores sociales

nación pobre siempre resultará vulnerable ante la búsqueda de ganancias por parte del capital financiero y comercial y sus desigualdades domésticas e internacionales se ahondarán, pues la ciencia y la tecnología le estarán vedadas debido a sus condiciones precarias, realimentándose así el “círculo de la pobreza”¹⁶⁸.

De lo anterior se desprende una conclusión: en los países rezagados política, económica y socialmente, la *autoridad* está llamada a ejercer el *poder* en nombre de la *sociedad*, y las instituciones que componen el *gobierno*, por ende, están obligadas a no quedar al margen del *desarrollo*, del conocimiento y de la tarea de impulsar la cultura democrática. Este fenómeno requiere que la **Administración Pública** emprenda la tarea de la preparación continua para atender las tareas propias de cada ministerio o secretaría de *Estado*, pues la suma de todo ello significará una presencia internacional sólida y trascendente.

Geoestrategia y Administración Pública

La “estrategia” es un concepto originalmente acuñado en la antigua Grecia ligado al dominio militar¹⁶⁹. Al paso del tiempo, ha llegado a formar parte del léxico de la Diplomacia, cuando se aplica a los Estados–nación; y de los negocios, desde la óptica de la *globalización*. Hoy se denomina *geoestrategia* a la función que garantiza los equilibrios mundiales¹⁷⁰ y

¹⁶⁸ Myrdal, Gunnar. Asian... op. cit.

¹⁶⁹ Rodríguez Castro, Santiago, *Diccionario etimológico Griego – Latín del Español*. Editorial Esfinge, 1995, pág. 48.

¹⁷⁰ Kissinger, Henry, **La Diplomacia**, Fondo de Cultura Económica, México, 2006 (1994). Ver el Capítulo sobre el Nuevo Orden Mundial, pp. 11–22, particularmente toda la

regionales, entre los Estados–Nación, así como los equilibrios intrarregionales. La estrategia, en este sentido, posee una visión territorial y se vale de diversos instrumentos de dominio o *poder* que van desde los más sutiles hasta los más violentos.

Obviamente la influencia de un país sobre otros se sostiene tradicionalmente en su mayor *poder* militar, pero en los tiempos actuales, resulta más acertado decir que tal influencia va aunada al *poder* económico, científico, tecnológico, comunicacional, etcétera. En este escenario, el poderío militar puede no ser lo preponderante, excepto en situaciones límite donde las otras variantes de influencia no permiten lograr el *poder*. Adicionalmente, la cultura y la religión resultan ser elementos subyacentes en el alma colectiva de los pueblos que propician o rechazan, según las circunstancias, la intervención del “otro” en sus asuntos internos.

En la *globalidad*, la *geoestrategia* es menos aprehensible al ya no estar a cargo de ningún *Estado–Nación*¹⁷¹, sino que directa

reflexión. acerca del equilibrio del poder. También se puede consultar a Felipe González en su artículo “Los límites de la libre determinación”, publicado en Varios autores, *Fin de Siglo*, McGraw Hill, México,1996, pp. 111–115.

¹⁷¹ Figueroa Pla, Uldaricio, **Organismos internacionales**, Editorial Jurídica de Chile, 1991. El autor hace una reflexión interesante sobre los actores internacionales, clasificándolos en cinco tipos: Estados (superpotencias, grandes potencias, potencias intermedias, medianas y pequeñas potencias y micro Estados); bloques (Unión Europea, No alineados, grupos de los 77, Grupo de los 8, Bloque árabe, Commonwealth, etc.); Grupos de Presión (ideológicos como los de la Democracia Cristiana o la Social Democracia o la Internacional Socialista; los sindicales como la Confederación Mundial de Trabajo; humanitarios como Amnistía Internacional o la Cruz Roja Internacional; religiosos como el Consejo Mundial de Iglesias; sociedades transnacionales como Exxon, laboratorios, IBM, Wal Mart, McDonalds; jurídicos como la Comisión Internacional de Juristas; familiares como los Kennedy, los Clinton, los Bush, los Rockefeller; las personalidades como el Papa, el Secretario de la ONU, de la OEA); las Organizaciones No Gubernamentales (como Greenpeace) y los Organismos Internacionales (dependientes a su vez de las Naciones Unidas o de otras entidades supragubernamentales, o bien intergubernamentales

o indirectamente, éstos sirven a intereses supranacionales en manos de los llamados poderes fácticos, que manipulan decisiones de toda magnitud al estar en condiciones de manejarse con mayor eficacia en el universo de los flujos de información a nivel mundial¹⁷². De esta manera, los *Estados* han de reforzar todas sus instituciones públicas, privadas y sociales con el fin de recuperar ciertos elementos que les permitan entre otras cosas, garantizar la *seguridad* nacional y la internacional, muchas veces rebasada por el crimen organizado, el terrorismo y la corrupción financiera; regular las grandes migraciones poblacionales de los países pobres a los ricos; interactuar con lucidez y fuerza moral en un mundo complicadísimo y de muchas formas desequilibrado y por ello desequilibrante.

¿Cómo afecta esta situación a la **Administración Pública**?

Más allá de la Diplomacia, a la que nos referiremos más adelante, los *Estados*, a través de sus gobiernos, han ido sofisticando y depurando sus aparatos de *seguridad*, desde el nivel municipal hasta el nacional. Ello ha derivado en un gasto público que compite con el gasto social. Se han multiplicado las plazas de empleados en *seguridad pública* a una tasa

interdependientes; en este rubro enlista 161 entidades, a las que hay que añadir otras de reciente creación). Como se puede apreciar el orden mundial actual es complejísimo.

¹⁷² Castells, Manuel, **La Era de la Información**, 4^a Ed., Vol. III, Siglo XXI Editores, México, 2004. En el volumen II, capítulo 5, se pregunta el autor: ¿es el *Estado* impotente? (como ejemplos de la crisis contemporánea del Estado–nación pone a México y al Gobierno Federal de los Estados Unidos; al primero como dependiente de la economía mundial, y al segundo como rehén del miedo al terrorismo). En el volumen III, pág. 120, nos muestra la capacidad de conexión internacional al Internet, demostrando que son abrumadoras las posibilidades de comunicarse por este medio, tantas como la imposibilidad de tratar de controlarlo, lo cual deja a los estados prácticamente al margen de lo que corre por la red.

mayor que las de educación o de salud públicas; se ha invertido proporcionalmente más en la compra de armas y en el desarrollo de sistemas de inteligencia, que en los apoyos agropecuarios¹⁷³.

En la esfera privada, los particulares – especialmente las clases media y alta – han hecho importantes inversiones para protegerse de la inseguridad pública en calles y hogares dentro de los espacios urbanos. En lo tocante a las empresas, también se han realizado importantísimos gastos de infraestructura a fin de proteger los comercios, bancos y fábricas. Por otro lado, las compañías de *seguridad* privada han crecido como hongos a nivel mundial. Si además hablamos de la producción y tráfico de armas ligeras (pequeñas) utilizadas por millones de personas en el mundo y cuya inversión apenas se puede calcular por estar en las obscuridades, la preocupación es mayor¹⁷⁴.

No obstante esta focalización en la seguridad, los controles sociales y gubernamentales sobre los comportamientos de las fuerzas públicas y privadas, así como el funcionamiento casi impune del crimen organizado, dejan mucho que desear.

Aunado a lo anterior, es un hecho la acción del terrorismo

¹⁷³ En el último Presupuesto Público de México (2007), el alza en el gasto de la Secretaría de Seguridad Pública es de 58%, mientras que para Salud es del 24% y para Educación es de 4.2%. El rubro de apoyo al campo bajó en 9.4% y de Comunicaciones y Transportes (infraestructura) baja 21%. Esta tendencia a privilegiar la Seguridad se repite a nivel mundial.

¹⁷⁴ Ver los resultados de la Encuesta sobre la Transferencia o Comercialización de Armas Pequeñas en www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/year_b_pdf/2005/2005SASCh4_summary_sp.pdf.

internacional¹⁷⁵ que a partir del 11 de septiembre de 2001 modificó las estrategias de defensa y ataque en torno al mismo, así como las propias reglas de la guerra, pues ahora la *sociedad* y los gobiernos han cobrado conciencia de la posibilidad de ser sus víctimas al estar sujetos a fuerzas anidadas en su propio seno¹⁷⁶. Dichas fuerzas utilizan medios, armas y tácticas no convencionales que representan un reto a la imaginación, orden y disciplina de los gobiernos, a fin de estar en condiciones de sistematizar e interpretar información útil para prevenir el terror ajustándose al Derecho y a las condiciones de la *democracia*.

En suma, la *seguridad pública nacional*, y por lo tanto internacional, constituyen actualmente un desafío de gran envergadura para toda la **Administración Pública** en apoyo a la *soberanía, autonomía y autodeterminación*.

La inseguridad, el terrorismo y la migración forman un trinomio que pone en jaque permanente a los gobiernos. Al ser la *seguridad* una responsabilidad integral del *Estado*, no es posible concebir a sus componentes (*seguridad internacional, nacional y pública*) por separado. Veamos la Figura 18 para apreciar los vínculos entre dichos componentes.

¹⁷⁵ Así lo advertimos en los casos de Madrid (Atocha, 11 de marzo de 2003) y Londres (7 de julio de 2005).

¹⁷⁶ Sinclair, Andrew, **An Anatomy of Terror**, McMillan, Great Britain, 2003, 400 pp. Incluye un estudio y reflexión exhaustivos sobre el terrorismo internacional.

Figura 18.
SEGURIDAD: RESPONSABILIDAD INTEGRAL DEL ESTADO

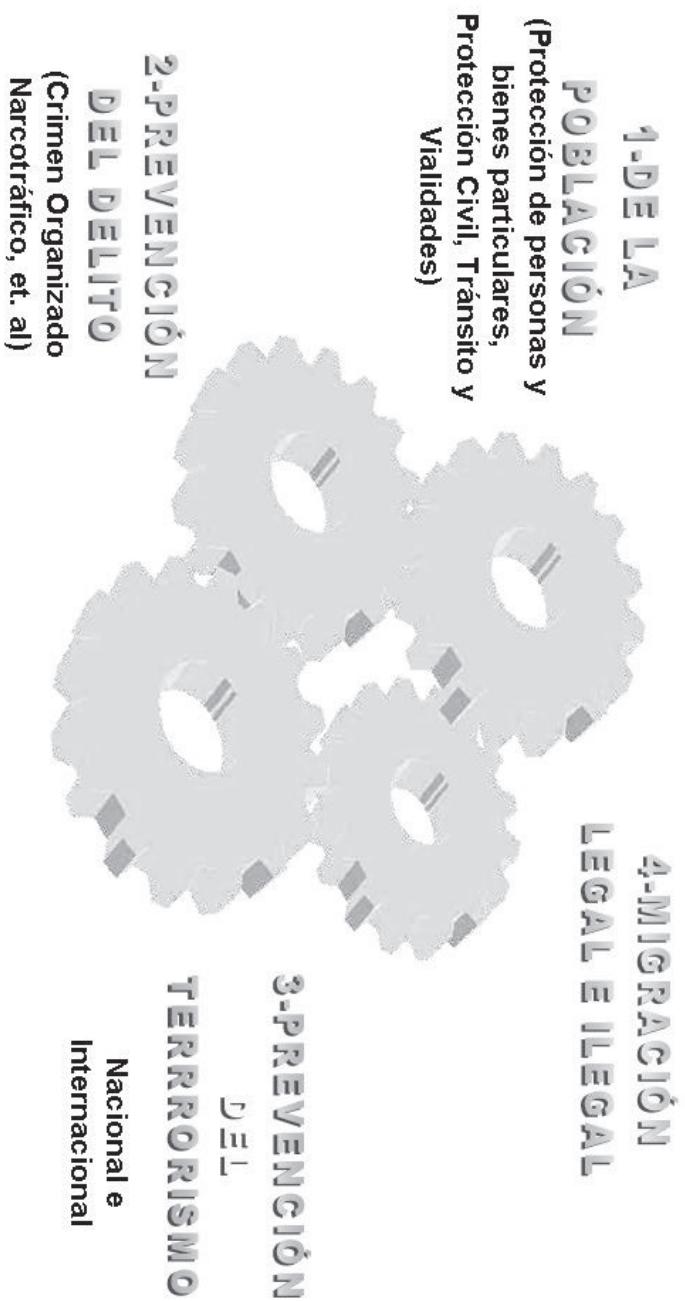


Observemos cómo la *seguridad* tiene que actuar en cuatro esferas íntimamente ligadas:

(ver figura siguiente página)

CUATRO ASPECTOS DE LA SEGURIDAD

Figura 19.



Hablábamos en el Capítulo de *Compartir el Poder Público* sobre la necesidad de coordinación interna para la protección de la población nacional y extranjera y de todos los estratos sociales. Si una personalidad o turista extranjero es secuestrado esto afecta las relaciones bilaterales y la imagen global del país; si las calles son inseguras y las manifestaciones de rechazo al *gobierno* se vuelven consuetudinarias, se resiente el turismo; si los asaltos y robos a los inversionistas se vuelven rutina, el capital se aleja. Y así, la inseguridad pública puede ser causante del deterioro de las *Relaciones Internacionales*, de manera que una forma de prevenir esta situación consiste en aumentar la *eficiencia* y la *eficacia* de los resultados por parte de las fuerzas públicas y la organización social, lo que tiene que ver con la **Administración Pública**.

En la misma línea de pensamiento, el crimen organizado (cuyo ámbito abarca el narcotráfico, el tráfico de armas, personas e información económica privilegiada, entre otros asuntos) ha llamado la atención sobre la necesidad de interconectarse internacionalmente en forma mucho más eficaz. No sólo la “Interpol” (International Police), sino los gobiernos a través de todos sus mecanismos han reactivado medidas para contender contra una serie de poderes desintegradores de la comunidad, cuyos alcances económicos son enormes por su capacidad de corrupción, de cooptación y manipulación, tanto de autoridades como de entes privados y particulares. La acción corrosiva de estas fuerzas altera los valores de convivencia esenciales y las formas de interrelación política y económica al interior de cada nación y entre los pueblos y gobiernos.

Pensemos en cómo el terrorismo, el crimen organizado y

la inseguridad pública, junto con la migración, han alterado el orden mundial. Los fenómenos migratorios se han subordinado a los de *seguridad*. Cada día se levantan barreras físicas, legales y psico–sociales orientadas a evitar los crecientes flujos de países pobres a ricos por razones económicas, sociales, políticas y de seguridad personal y familiar¹⁷⁷. Sin embargo, cada día con mayor empuje, los migrantes encuentran las formas de burlar los controles o de llenar los requisitos de ingreso y permanencia en otro país.

En este escenario conviene resaltar la migración masiva: la de los desamparados, sean víctimas o beneficiarios – según sea el caso – de redes de contrabando de personas en todo el mundo. Esto ha sido objeto de atención de múltiples organizaciones no gubernamentales (ONG's) estructuradas en otro conjunto de redes, éstas positivas, abocadas a atenuar las terribles condiciones a que están sujetos los migrantes, entre quienes se encuentran niños, jóvenes, adultos y ancianos de ambos sexos. Independientemente de los juicios de valor implícitos, las autoridades están sujetas a presiones políticas, económicas y sociales para tratar de controlar una situación que dadas las condiciones de desigualdad se encuentra desquiciada¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Desde hace siglos, los muros, vallas, verjas, bardas y/o alambrados, han “servido” para separar clases sociales, levantar palacios y templos, para salvaguardar el poder terrenal o religioso y para colocar márgenes entre pueblos o religiones. Destacan la Gran Muralla China, que cumplió su cometido desde el siglo III a.C. hasta el siglo XVII de nuestra época; el Peñón de Gibraltar (Inglaterra – España); el Muro de Berlín (símbolo de la guerra fría); Vietnam (Indochina – Francia); Sahara Occidental (Marruecos – Mauritania); Yemen (Norte y Sur); Corea del Norte – Corea del Sur (paralelo 38); República de Irlanda – Irlanda del Norte; Chipre - Turquía; Melilla y Ceuta (España – Marruecos); Cisjordania (Israel – Palestina), y Estados Unidos – México. Fuente: pan.starmedia.com/noticias/inmigracion/muromexicousa_161712.html

Hay otro tipo de migración forzada, como la que deviene de persecuciones políticas, guerras civiles o condiciones inaguantables por el acoso de grupos delincuenciales como los narcotraficantes o bien pandillas como la de los “Maras” en el suroeste de los Estados Unidos, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y sur de México¹⁷⁹. En el tema migratorio habría que incluir a la “fuga de cerebros” de los países llamados “emergentes” a los ricos que ofrecen al personal calificado mejores condiciones salariales y de calidad de vida, *desarrollo profesional*, etcétera, pero que producen un desarraigo a veces definitivo y descapitalizan a las *sociedades* que los necesitan¹⁸⁰.

La tensión que hay entre abrir y cerrar las puertas a la migración es enorme. Por supuesto que se puede regular, pero esto implica una transformación cultural, esencialmente democrática, que conlleva abrir los ojos, el corazón y aguzar

¹⁷⁸ Sartori, Giovanni, **La Sociedad Multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros**, Taurus, Madrid, 2001. El capítulo 7 ofrece una reflexión ética a la cual se enfrentan las personas y sus ciudades frente a la inmigración, pues tienen que resolver cuatro diversos aspectos: el lingüístico, el de costumbres, el religioso y el étnico. El problema de fondo es si se acepta o no la inmigración, si se integra o se balcaniza, situación no resuelta hasta el momento por ningún país.

Por otro lado, Alain Touraine, en **¿Podremos Vivir Juntos?** (Ed., PPC, Madrid, 1997) hace una interesante reflexión sobre la combinación entre igualdad y diversidad, mediante la asociación de democracia política y la diversidad cultural. El problema que conlleva la migración es difícil de solucionar, porque normalmente los migrantes carecen de derechos democráticos en el país de destino y sufren de discriminación o marginación por su condición de extranjeros y/o diferentes.

¹⁷⁹ Ejemplos de esta circunstancia se pueden encontrar en los exilios debidos a la guerra civil española y el franquismo, el régimen militar argentino, la dictadura chilena, o el extendido movimiento trasnacionalizado de los “Mara Salvatrucha”, así como los provocados por los carteles del Narcotráfico.

¹⁸⁰ Ver a Ruy Pérez Tamayo en Acerca de Minerva. Parte Segunda. Capítulo XXIV, “La Fuga de Cerebros”. Fuente: omega.ilce.edu.mx:3000/sites/ciencia/volumen1/ciencia2/40/htm/minerva.htm.

el sentido común con el fin de integrar un mundo diverso, equilibrar las condiciones de igualdad y de muchas formas corregir graves problemas que el *desarrollo económico* desequilibrado ha causado al planeta y a sus pobladores.

La migración ha pasado de ser un problema de residencia en países extranjeros o de obtención de visados para trabajar, estudiar o visitar, a ser un tema altamente especializado que requiere de mucho mayor profesionalización en los cuadros administrativos públicos que ejercen *autoridad*. Esto no sólo debido a razones de *seguridad*, sino por las transformaciones económicas que la migración conlleva y por elementales necesidades de respeto a los derechos humanos y a la solidaridad internacional que deben prevalecer en el mundo.

Es posible equilibrar este cúmulo de problemas a través de la promoción económica, el turismo y la cooperación científica, técnica y cultural. Todos ellos implican una concepción más acabada de las *Relaciones Internacionales*, pues el ministerio encargado de ellas no puede actuar con éxito si no recibe el apoyo de otras instancias públicas, privadas y sociales que dentro de sus respectivos ámbitos establecen e intensifican relaciones con gobiernos y entidades extranjeras. Ejemplos de dichas instancias son la banca, el comercio (piénsese en los tratados de libre comercio que alteran el conjunto de la economía de un país o de una región), la inversión extranjera, el turismo, la protección de derechos sindicales, la acción concertada de corrientes ideológicas y políticas, el intercambio de experiencias académicas, de investigación y estudios profesionales, entre otras.

Todo lo anterior ha generado una visión más diversificada de la diplomacia, aspecto que merece una mención y reflexión aparte.

Diplomacia Actual

En el aspecto específicamente “diplomático” existe una gama de instituciones que cuidan las relaciones con el exterior, entre las que se destacan las secretarías o ministerios facultados para el efecto, los cuales descansan o se apoyan en una red de embajadas, consulados y/o en oficinas especializadas en asuntos concretos. La Diplomacia¹⁸¹ es toda una carrera profesional con hondas raíces en el mundo, abocada a formar personal calificado para representar a sus respectivos países, con apego al Derecho Internacional¹⁸² y ateniéndose a estrictos protocolos de acercamiento o distanciamiento que prevalecen en las relaciones entre los *Estados*.

La Diplomacia está llamada a resolver asuntos delicadísimos como los derivados del enfriamiento de relaciones con otro país, su rompimiento o el agravamiento de las mismas hasta llegar a declaraciones de guerra. Por el lado de la cooperación, la Diplomacia tiene que ver con la preparación y la culminación de la firma de acuerdos o tratados, según sea el caso, en los cuales están involucrados los gobiernos e indirectamente las sociedades y sus instituciones.

La regulación no solamente proviene del Derecho Internacional, sino muchas veces, en esta disciplina pesan más las tradiciones no escritas, practicadas algunas veces

¹⁸¹ Borja, Rodrigo, **Enciclopedia**... op. cit. pp. 305–310.

¹⁸² Vid supra 161.

con maestría, por parte de los diplomáticos. Estas personas son consideradas por otros y por sí mismos como parte de “cuerpos de élite” y se distinguen por dominar dos o más idiomas, poseer una vasta cultura general y estar dispuestos a sacrificar aspiraciones personales y familiares al dedicarse plena y exclusivamente a los asuntos del *Estado* al cual representan¹⁸³.

En el mundo globalizado, el trato diplomático tradicional se ha visto envuelto en una dinámica de acontecimientos que por lo menos cuestionan la idoneidad de las normas vigentes. Dichas normas ciertamente eran funcionales para circunstancias e instituciones de antaño, pero ante la dinámica actual resultan burocráticas, lentas e ineficaces. Las llamaríamos incluso apergaminadas frente a la rapidez, exactitud y *sustentabilidad* que demandan las nuevas condiciones.

Como nunca antes en la Historia, el fenómeno político-geoestratégico está imbricado con la economía, de manera que las instituciones planeadas para insertarse en lo internacional, han debido involucrarse en juegos de *poder* de gran complejidad y magnitud. Esta circunstancia exige de los jefes de *Estado* y de *gobierno* una doble cualidad: la que deviene de la legitimidad interna, con programas viables y pertinentes hacia cada una de sus comunidades nacionales, y la que requiere el desenvolvimiento autónomo de un país en

¹⁸³ Prácticamente en todos los países, existen dos tipos de formación de cuadros destinados a la Diplomacia: la ofrecida por las universidades o instituciones de educación superior y la establecida dentro de los ministerios o secretarías facultadas a manera de servicio civil. Esta última está sujeta a evaluación constante de dos tipos: la de presentar y acreditar conocimientos mediante exámenes *ad hoc*, y la de desempeño.

un mundo de soberanías compartidas¹⁸⁴.

En cuanto a lo estrictamente económico, los *Estados* han sido muchas veces sobrepasados en sus decisiones. Existe gran tensión en el ambiente, porque ahora la transnacionalidad de los negocios se ha incrementado. Las firmas o consorcios son capaces de aglutinarse en monopolios u oligopolios dispersos en varios países, sobre todo en donde la mano de obra es abundante y barata, en donde el cumplimiento de los requisitos de protección al ambiente es laxo, en donde la observación de reglas mínimas de derechos laborales es flexible, en donde la carga fiscal es mínima y en donde se encuentre una accesibilidad a los mercados tanto física como comunicacional¹⁸⁵.

Esta situación coloca a los gobiernos en circunstancias difíciles de manejar, pues sus márgenes de opinión y decisión son muy estrechos, dadas las necesidades socioeconómicas que tienen que cubrir. De esta suerte, la participación de los gobiernos en la toma de decisiones es considerada como un elemento, pero no el definitivo para los equilibrios

¹⁸⁴ Utilizo el concepto de “soberanías compartidas” para tratar de explicar que el nuevo “orden mundial” por establecerse en la mayor parte del planeta, habrá de poner mayor atención a cómo compartir el *poder*, más que a cómo obtenerlo. La Unión Europea es un buen ejemplo de esta posibilidad, pues compromete a los países a ceder partes de su soberanía, para obtener a cambio, ventajas y condiciones más favorables para el desarrollo de su población y de su propio país.

¹⁸⁵ El Índice de competitividad que publica el Banco Mundial (2004–2006) señala cuatro indicadores importantes: Desempeño Económico, Eficiencia de las Empresas, Eficiencia del Gobierno e Infraestructura (cada uno de ellos se desagrega en varios otros); lo cual refleja una calificación de mayor a menor capacidad de los países para insertarse en la globalidad, o bien, para ser utilizados inescrupulosamente por las grandes firmas trasnacionales. Fuente: www.foroconsultivo.org.mx/eventos_realizados/competitividad_uno/ponencias/1_0_rui.pdf.

socioeconómicos y la participación con éxito de los países en el juego económico internacional¹⁸⁶.

Financieramente hablando, las instituciones internacionales ejercen un papel de presión sobre los *Estados* para que adopten medidas tendientes a favorecer a los mercados. Para ello cuentan con grandes recursos a su disposición, ministrados gradualmente, conforme se cumplan las reglas de *estabilidad* macroeconómica, con el fin de no alterar en demasía al sistema como un todo funcional. En este sentido, la **Administración Pública** de los países dependientes ha asumido un papel de adaptación al carecer de los medios económicos, financieros, tecnológicos y científicos que le permitan liderar una o varias corrientes autónomas. Entonces, las instituciones públicas han de ubicarse en el contexto de las necesidades de la economía mundial y asimilar los cambios con el mayor aplomo posible, con algún derecho de manifestar de vez en cuando su inconformidad, pero al fin y al cabo siempre disciplinándose. Todas estas realidades y exigencias comprometen muchas veces a la Diplomacia tradicional.

¿Cómo realizar una tarea pública más eficaz coadyuvando desde la **Administración Pública** a las *Relaciones Internacionales* de cualquier país? La manera más inteligente

¹⁸⁶ Chossudovsky, Michel, **Globalización de la Pobreza**, Siglo XXI Editores, México, 2002. En su página 15 señala: “alrededor de 450 multimillonarios mundiales poseen en conjunto una riqueza que sobrepasa el PIB sumado del grupo de países de bajos ingresos, donde vive el 59% de la población mundial”. Este dato por sí solo apunta no solamente a la desigualdad sino a las posibilidades reales que tiene la inmensa mayoría de los países de influir en el marco mundial de la Economía y la Política.

de lograrlo consiste en establecer mecanismos de coordinación interna, en función de la necesidad de fortalecer todo el tiempo las Relaciones Internacionales.

En este mundo globalizado, toda institución pública, privada o social se siente obligada a establecer áreas específicamente abocadas a las *Relaciones Internacionales*. Esto crea una especie de caos orgánico para conducir con orden, y sobre todo eficacia, las acciones relacionadas con el tema. Mencionaremos varios ejemplos en la esfera pública:

- Prácticamente cada ciudad importante (digamos de más de un millón de habitantes) cuenta con su área de *Relaciones Internacionales* para ofrecerse como territorio adecuado a la inversión de todo tipo.
- Cada estado federado o comunidad autónoma opera con la misma lógica, y aquellos que son fronterizos, lo hacen no solamente por negocios sino para darle orden y concierto a las zonas compartidas con el extranjero, de por sí complicadas en su manejo.
- Dentro de cada país se están formando regiones con vocación productiva diversa: agropecuaria, industrial, turística, etc., las cuales operan estructuras administrativas para atender sus relaciones internacionales.
- Cada ministerio o secretaría, por ejemplo Salud o Educación, Medio Ambiente o cualquier otra materia, tiene su respectiva área de *Relaciones Internacionales*.

Este complejo sistema de interacción con el exterior, las más de las veces desordenado, complica enormemente a la Diplomacia, pues los actores encuentran formas de evadir formatos de actuación que sienten pesados para sus fines (pensemos, por ejemplo, en lo que representan los objetivos de promoción comercial tan en boga). Ante esta realidad, los ministerios o secretarías de *Relaciones Exteriores* o su equivalente, junto con sus embajadas y consulados, son considerados por muchos funcionarios como males necesarios, aunque no siempre indispensables.

Por otro lado, los poderes legislativos y judiciales de cualquier *gobierno* también establecen sus *Relaciones Internacionales*, al margen del órgano facultado para ello.

Hay tres asuntos extremadamente delicados a los que las *Relaciones Internacionales* tradicionales se han tenido que adaptar, pues afectan directamente el asunto de la soberanía: el primero es la *observación electoral internacional* que de muchas formas avala la *legitimidad* de los distintos regímenes para ejercer con todo derecho el *poder*¹⁸⁷. El segundo es la *capacidad de juzgar* y, en su caso, *penalizar* crímenes de lesa humanidad, terrorismo o narcotráfico, por las anteriores y nuevas convenciones de las Naciones Unidas y la reciente creación de la Corte Penal Internacional (1998) y las

¹⁸⁷ Una de las conclusiones del Foro de Barcelona en 2004, acerca de la observación electoral, es que ésta se justifica: “con la finalidad de ayudar en todo aquello que sea necesario para el buen funcionamiento de los comicios, así como por asegurar la fiabilidad y transparencia...” Fuente: www.barcelona2004.org/esp/banco_del_conocimiento/documentos/ficha.cfm?IdDoc=2063.

correspondientes regionales¹⁸⁸. El tercero es la cuestión de los *Derechos Humanos*¹⁸⁹.

Ante esta irrupción de las *Relaciones Internacionales* como una cotidianidad en el quehacer público, a la *administración gubernamental* le toca una tarea de redefinición, precisión y diferenciación entre las distintas entidades y territorios a su cargo, con el fin de establecer *políticas públicas* con distintas materias, para que se puedan concertar acciones muy concretas en donde los responsables tengan claridad sobre sus respectivos alcances, rindan informes y cuentas sobre su actuación y, de alguna manera, coadyuven a una definición de *Política Exterior* más racional y eficaz para el país. El beneficio derivado de ello será obtener mejores resultados de todas las gestiones que al respecto deban realizarse.

En contraste, el sector privado se mueve mucho más rápido, eficiente y eficazmente para lograr sus propósitos, al sólo estar obligado a rendir cuentas a sus accionistas, pagar impuestos y observar las regulaciones que los gobiernos nacionales y las convenciones internacionales imponen. Sin embargo, los integrantes de dicho sector no tienen que acudir a los Congresos o Parlamentos, tampoco deben enfrentar a los medios de comunicación diariamente, ni es necesario para sus negocios que estén visibles; es más, puede resultarles mayormente redituable permanecer en la sombra.

¹⁸⁸ Para profundizar en el tema se puede consultar la página de la Corte Penal Internacional: www.cinu.org.mx/temas/Derint/cpi.htm; y revisar por su interés el caso Pinochet. Fuente: www.analitica.com/bitBiblioteca/pinochet/auto.asp

¹⁸⁹ Vid supra 51.

En este marco, las *Relaciones Internacionales* del sector privado han crecido en importancia, mientras que las del sector público se han disgregado. Tal realidad afecta, en el fondo, la influencia que puede tener un país en el medio internacional. Existen personalidades del mundo empresarial cuya opinión en un momento dado puede pesar más que la posición de un *gobierno*; por ejemplo el Foro de Davos Suiza, celebrado anualmente desde 1970, es una tribuna económica cuya penetración en la *opinión pública* internacional puede afectar positiva o negativamente la conducción de un país.

En síntesis:

- El tema internacional ha ido imponiéndose en el mundo actual como ineludible.
- Hoy se habla de “*competitividad*”, “*innovación*”, “*adaptabilidad*” más que de “*nacionalismo*” o “*revolución*”. Los primeros son términos técnico–económicos, mientras que los segundos son ideológicos y se considera que chocan con la realidad del mundo actual.
- La Economía lleva la batuta en el concierto internacional.
- Las estructuras administrativas públicas tradicionales – especialmente las diplomáticas – han sido rebasadas por el dinamismo del mercado global.
- La concepción de sociedades cerradas es antifuncional en el mundo actual.

Consecuentemente:

- Los gobiernos deben actuar por dos vías (una interna y otra externa), pero bajo una sola concepción, cuidando que prevalezca el concepto de *nación*.
- La **Administración Pública** está obligada a reconsiderar el alcance y profundización del tema de las Relaciones Internacionales, para coadyuvar a establecer una *política pública* que sirva a todo el país y a cada entidad que lo compone, sin menoscabo de la iniciativa social y empresarial.
- La **Administración Pública**, a través de sus entidades facultadas para llevar a cabo las *Relaciones internacionales*, está obligada a planear conjuntamente y a ejecutar programas coordinadamente.

Las reflexiones aquí desarrolladas, entre muchas otras, forman parte de la **Visión de Estado** que la **Administración Pública** debe poseer en materia internacional, pero de ninguna manera agotan el debate sobre el tema, mismo que se complementa con los demás temas abordados en este Libro.

Capítulo 6

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y

SUSTENTABILIDAD

Capítulo 6

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUSTENTABILIDAD

“El desierto crece”
Nietzsche

¿Debe ser el *desarrollo sustentable* una política de *Estado*?

Para iniciar el análisis que se pretende en este Capítulo, puede resultar útil dirigirse al origen del término “sustentar”, el cual proviene del latín “*sustentare*”¹⁹⁰. Este vocablo nos remite a tres posibilidades de interpretación: primera, asumir el significado como “sustento” (en el sentido económico, cualquiera que sea su dimensión, trátese del sostén de una persona, familia, empresa, o cualquier otra entidad); segunda, como apoyo discursivo al soportar una argumentación; finalmente la tercera, como el acto de diferir o discrepar al apoyar una opinión distinta a la de otro u otros.

Otra explicación nos la brinda la explotación económica de los recursos naturales, o transformados por el hombre, sin que ello signifique el agotamiento o extinción de tales recursos, posibilitando así su perdurabilidad en el tiempo. En este sentido el concepto comprende lo relativo a un enfoque con tres dimensiones: económica, medioambiental y de organización social, las cuales, adecuadamente articuladas, contribuyen a la renovación permanente de procesos político – administrativos orientados a la *sustentabilidad*¹⁹¹.

¹⁹⁰ Rodríguez Castro, Santiago, *op. cit.*, p. 203.

¹⁹¹ Existen dos fuentes que nos pueden ayudar a comprender este concepto: uno

Definir el *desarrollo sustentable* es una tarea compleja dado que sus dos componentes son ubicuos. El apelativo de “desarrollo” se aplica con un sinfín de propósitos aunque prioritariamente se vincula a la materia económica¹⁹², haciéndose eco de la primera interpretación de “*sustentare*”. El apellido que le sigue, lo “sustentable”, representa la parte dúctil y hasta dócil para referirse a un tema en lo particular, principalmente a lo relativo al medio ambiente (*sustentabilidad ambiental*), pero también aplicable a muchos otros tópicos. Ejemplos de ellos son: la calidad del capital humano¹⁹³ (que comprende educación + investigación + desarrollo científico y tecnológico + *innovación*) de un país, de una institución, de una empresa; o la competitividad de cualquier entidad política, social o privada, aspecto que recientemente se ha vuelto indispensable para explicar la dicotomía entre el corto plazo y el largo plazo del desarrollo.

Sucede que cuando se juntan las dos voces en el concepto *desarrollo sustentable*, se puede acomodar para nombrar cualquier cosa casi en cualquier circunstancia, dada la ambigüedad en su definición y su aplicabilidad pragmática y

es el Informe Brundtland (1987), ONU, asumido como Principio 3º de la Declaración de Río (1992): “Aquel desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades”. La otra consiste en la lectura del libro de Cornelio Rojas Orozco, **El Desarrollo Sustentable: Nuevo Paradigma para la Administración Pública**, INAP - Senado de la República, México, 2004.

¹⁹² Maier, Gerald M., **Leading issues in Economic Development**, Oxford University Press, 1971. Ver la Introducción, pp. 3–56. El autor, además de sus importantes conceptos nos brinda en las páginas 57 y 58 una bibliografía razonada sobre el concepto de desarrollo económico, abordando las estructuras económicas de los países, el entorno de los países menos desarrollados y la interacción entre las fuerzas económicas y no económicas.

¹⁹³ Este concepto, como casi todos los contemporáneos, requiere de tener en cuenta varios aspectos, pues el término “capital” pudiera sugerir una deshumanización del

hasta arbitraría en el discurso político¹⁹⁴. Esto nos permite hablar de *sustentabilidad* política, económica, social, ambiental e institucional.

Con este enfoque integral intento una mayor precisión en el afán de introducir la *sustentabilidad* dentro del gran tema de la **Administración Pública** como **Visión de Estado**. Esta intención obedece a la necesidad de partir de la siguiente premisa básica en nuestra discusión: si el *gobierno*, cualquier *gobierno*, junto con su administración, pierden la noción y visión de la *sustentabilidad*, el *Estado* está en peligro.

En la actualidad cabe hacer la pregunta: ¿cómo darle *sustentabilidad* a la **Administración Pública** en un mundo globalizado, complejo y aparentemente inaprehensible? Considero que éste es el cuestionamiento de este capítulo. Para responder, procederé a ubicar el término “*sustentabilidad*” en tres vertientes, que son:

- *Capacidad* de ejercer plenamente la *autoridad* del *Estado*, en última instancia inapelable, como es el caso del pago de impuestos, la persecución del delito, las sentencias de los tribunales superiores, el empleo o el despido de la **Administración Pública**, el cobro de derechos, la imposición de multas, la expedición de permisos, licencias y pasaportes, entre muchas otras prerrogativas del *Estado*.
- *Capacidad de respuesta* del *gobierno* a nuevas demandas,

individuo, sin embargo, también tiene relación directa con la gestión de competencias como lo sugiere Gary Becker en www.monografias.com.

¹⁹⁴ Rojas, Cornelio, *op cit.*, Leer especialmente la Introducción.

necesidades y expectativas sociales, v. gr. la procuración de los mínimos de bienestar como alimentación, salud, vivienda, transporte, trabajo, etcétera, en un entorno de saturación demográfica y agotamiento de recursos. En este punto es importante recalcar que debemos asumir nuestra *responsabilidad* con la actual y futuras generaciones.

- *Capacidad de conducción* del *Estado* a objeto de que el *gobierno* supere la visión del corto plazo y apoye las tareas fijadas en la agenda internacional y nacional para alcanzar junto con la sociedad, y con visión de largo plazo, el *desarrollo sustentable* en todos los órdenes de la vida comunitaria, tanto en lo que a compete al *gobierno*, como en lo que compete a los agentes productivos y a la población en general.

Sin duda, la noción de viabilidad y perdurabilidad del *Estado* y sus fines, permea estas tres vertientes o dimensiones.

La Figura 20 pretende mostrar la interconexión entre las capacidades necesarias para lograr el *desarrollo sustentable*.

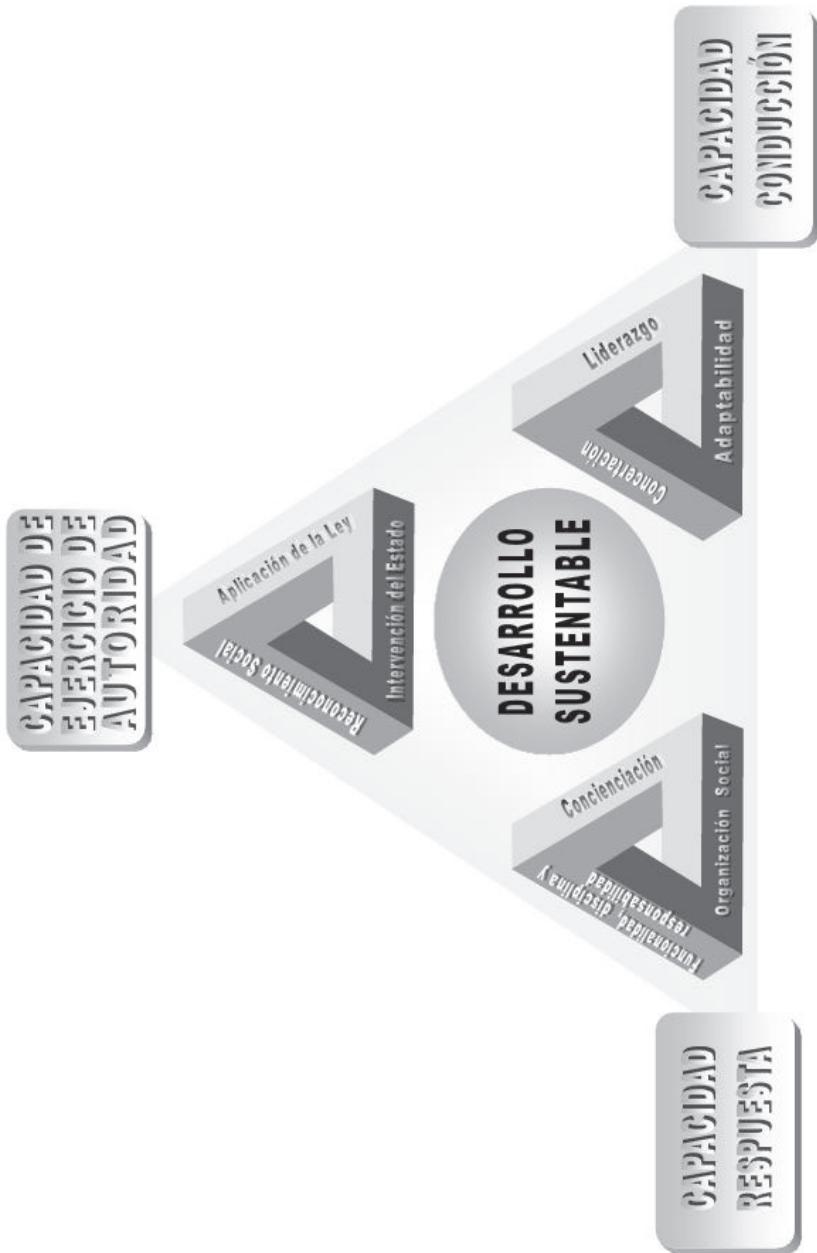
(ver figura siguiente página)

Revisemos con más detalle cada una de estas capacidades:

Capacidad de ejercer plenamente la autoridad del Estado

Hay varias formas de entender este elemento de la *sustentabilidad* del *Estado* frente a fuerzas resistentes o contrarias al ejercicio de la *autoridad*. Dichas fuerzas

Figura 20.
SUSTENTABILIDAD DEL ESTADO-GOBIERNO Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



incluyen: la indispensable oposición política y/o social dentro de la Ley (trátese de partidos, congresistas, periodistas u organizaciones sociales con posiciones o alternativas distintas a las del *gobierno*); los llamados poderes fácticos (instituciones financieras, comerciales, industriales, comunicacionales, globales y nacionales; iglesias, corrientes políticas e ideológicas discrepantes y organizadas como grupos de presión, etcétera); quienes confrontan al orden establecido, ya sea por motivos revolucionarios, separatistas (guerrilla, terrorismo) o la delincuencia organizada en distintos lugares y magnitudes (sea en sus variantes de tráfico mundial de drogas, narcomenudeo, armas, personas, órganos humanos, especies en peligro de extinción, prostitución de todo tipo, robo, secuestros, etcétera).

¿Cómo demostrar que el *gobierno* tiene bases de *sustentabilidad* política, social e institucional, para lidiar con aquellas fuerzas poseedoras de *legitimidad* y *legalidad* que se le oponen? ¿Qué tendría que hacer el *gobierno* para competir con – e imponerse a – las fuerzas financieras, comerciales e industriales? Por otro lado, ¿qué puede idear para confrontar, controlar y derrotar a los elementos disruptivos como la delincuencia y el crimen organizado? En la Figura 21 se presentan tres alternativas para dar *respuesta* a las interrogantes anteriores.

(ver figura siguiente página)

- La primera modalidad consiste en procurarle al *gobierno* reconocimiento social por la vía de los resultados positivos y satisfactorios para la mayor parte de los gobernados, asegurándoles un presente y futuro viables. Ello naturalmente

Figura 21.



demandas *eficacia* – tal y como lo analizamos en el Capítulo 3 –, pero también requiere trabajo político destinado a sumar voluntades hacia sus propósitos entre sus detractores. Asimismo, se requiere de publicidad concebida como una herramienta privilegiada destinada a “dar a conocer” hechos, circunstancias y situaciones (antes, durante y después de su ocurrencia). Igualmente, la **Administración Pública** ha de recurrir a la propaganda gubernamental abocada a fortalecer

los lazos de unión e identidad nacionales. En este mundo complejo nada que trascienda en la *opinión pública* se debe a procesos espontáneos, sino a la configuración de una estrategia comunicacional científicamente preparada y realizada¹⁹⁵. En síntesis, se trata de ampliar la *legitimidad del gobierno* – tema igualmente revisado en el Capítulo 3 de este Libro – demostrando a la población que no se equivocó al elegirlo y que de hecho la sirve colocando el *poder* a su alcance, no sólo a través del voto, sino abriendo los canales de comunicación con los gobernados, pues sin el apoyo cotidiano de éstos cualquier *gobierno* encuentra dificultades para mantener su vigencia¹⁹⁶. Sin embargo, ninguna campaña publicitaria o propagandística tendrá futuro si quienes la dirigen actúan con ineeficacia o recurren a la mentira¹⁹⁷.

- La segunda modalidad le significa al *gobierno* estar atento y sujeto a la aplicación de la Ley, incluyendo la promoción de

¹⁹⁵ Price, Vincent, **La Opinión Pública. Esfera pública y comunicación**, Paidós Comunicación, Barcelona, 1994. En este libro se puede advertir la dificultad de los gobiernos al tratar de conquistar la “*opinión pública*”, toda vez que hay un dominio de las élites, una persuasión poderosa del *poder* económico y una falta de recursos frente a la competencia. De esta suerte, el *gobierno* tiene que ser doblemente inteligente y audaz en la definición de la agenda en el intento de ganarse la confianza de la población.

¹⁹⁶ Deustch, Karl W., **The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control**, Free Press, New York, Colliers – Mcmillan, 1966. En este libro se analizan distintos modelos de comunicación entre *gobierno* y gobernados a través de la historia. La parte tercera es particularmente rica para la comprensión de la importancia de la comunicación en el sustento de cualquier *gobierno*.

¹⁹⁷ Para muestra de la importancia de este tema baste acudir a la dramática caída en el sustento de la administración del presidente George W. Bush (comparando 2002 con 2007), por la gestión de la guerra en Irak. El enojo generalizado doméstico e internacional no se limita sólo a la caída en la popularidad del mandatario, sino que se refleja en la imposibilidad de implementar políticas públicas por el rechazo de la *opinión pública*. Dicho rechazo se plasmó en las votaciones de 2007, cuando se integró un Congreso en el cual las dos cámaras están en manos de la oposición. Si a lo anterior se le agrega la inminencia de las elecciones presidenciales de 2008, la situación del ejecutivo se agrava aún más de lo que sucede normalmente en el sistema político de ese país (tradicionalmente al periodo que transcurre durante el segundo mandato de un presidente estadounidense cuando el Congreso le es contrario, se le denomina “lame duck” – pato cojo en español – usando la metáfora de esta ave tratando de caminar con una pata amarrada).

cambios legislativos. Su objetivo es generar condiciones de actuación más eficaces a favor del país como un todo y con certidumbre para transitar hacia la *sustentabilidad* del *Estado* y la *sociedad*. Evidentemente existen muchos cursos de acción no contemplados en las leyes; así, siempre habrá márgenes de interpretación y mecanismos que le permiten al gobernante o a cualquier funcionario adoptar e instrumentar decisiones discrecionalmente. Sin embargo, para evitar en lo posible tal discrecionalidad, el *poder público* tiene a la mano la facultad de establecer normas administrativas a objeto de no incurrir en actuaciones fuera del marco jurídico pues ello da lugar a suspicacias, equivocaciones y desviaciones en la conducta pública.

Recordemos cómo constantemente se habla de la “aplicación irrestricta de la Ley”, pero más allá de la retórica, ello implica tener el control y la fuerza suficientes para hacerlo. Se trata de que en primera y última instancia el *gobierno* pueda alcanzar logros explícita o implícitamente señalados y/o ordenados por la voluntad general. En cualquier caso, esta voluntad debe imponerse porque en la medida en que el *Estado* ceda en el cumplimiento de sus obligaciones legales, los que le disputan el *poder* estarían en condiciones de debilitarlo. En otros términos, si la *autoridad* no es capaz de aplicar la Ley, la **Administración Pública**, ya sea ejecutiva, legislativa o judicial, irremediablemente daña su prestigio y pierde no sólo el caso jurídico, sino la *autoridad moral*¹⁹⁸ indispensable en cualquier *liderazgo*, sobre todo tratándose de la esfera pública.

¹⁹⁸ La interpretación de este concepto deviene de la comparación que hace Rodrigo Borja entre *autoridad* y *poder* (“El *poder* se basa en la intimidación... la *autoridad* en la persuasión... el *poder* es un elemento fáctico... la *autoridad* un factor ético normativo”). Borja, Rodrigo, *op. cit.*, p. 58.

- En este orden de ideas, la tercera modalidad para sostener la capacidad de ejercer plenamente la *autoridad*, consiste en asegurar la intervención del *Estado* en distintos procesos económicos, políticos, sociales y ambientales como garante del interés general. En lo económico, a objeto de corregir las desviaciones en que frecuentemente incurre la “mano invisible” del mercado¹⁹⁹ y evitar los abusos de los monopolios, oligopolios o corporaciones (que son aptos para generar riqueza pero no precisamente se preocupan por su distribución²⁰⁰). En lo político, se trata de salvaguardar la *legitimidad* de las instituciones y garantizar la estabilidad necesaria para la convivencia social, por ejemplo, cuidando la credibilidad de los resultados electorales²⁰¹. En lo social, el propósito es promover la solidaridad, garantizar mínimos de bienestar a toda la población y brindar condiciones de *seguridad pública* a las personas físicas y morales y sus

¹⁹⁹ En **La Riqueza de las Naciones**, Smith realizó un profundo análisis de los procesos de creación y distribución de la riqueza. Demostró que la fuente fundamental de todos los ingresos, así como la forma en que se distribuye la riqueza, radica en la diferenciación entre la renta o salarios y los beneficios o ganancias. La tesis central de este escrito es que la mejor forma de emplear el capital en la producción y distribución de la riqueza es aquella en la que no interviene el *gobierno*, es decir, en condiciones de *laissez-faire* y de librecambio. Según Smith, la producción y el intercambio de bienes aumenta, y por lo tanto también se eleva el nivel de vida de la población, si el empresario privado, tanto industrial como comercial, puede actuar en libertad mediante una regulación y un control gubernamental mínimos. Para defender este concepto de un *gobierno* no intervencionista, Smith estableció el principio de la “mano invisible”: al buscar satisfacer sus propios intereses, todos los individuos son conducidos por una “mano invisible” que permite alcanzar el mejor objetivo social posible. Por ello, cualquier interferencia en la competencia entre los individuos por parte del *gobierno* será perjudicial. Smith, Adam, **Investigación de la Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones**, (II Tomos), Cultura, Ciencia y Tecnología al alcance de todos, México, 1976. Tomo II. Libro IV, Cap. II, p. 31.

²⁰⁰ *Vid. supra* 186.

²⁰¹ La credibilidad en las elecciones y sus resultados estimula la certidumbre y la confianza en el país, lo cual en un mundo globalizado atrae inversiones y da seguridad económica, propiciando estabilidad, uno de los fines del Estado. Lo contrario, la falta de credibilidad, provoca incertidumbre.

bienes patrimoniales²⁰². En lo ambiental se trata de evitar el uso irracional e inequitativo de los recursos naturales y sus impactos en el equilibrio macroeconómico y el desarrollo social, en los ámbitos local, regional y mundial. Esta idea se complementa si consideramos que se puede instrumentar un conjunto de políticas destinadas a generar confianza (“la confianza en la confianza”, propuesta por Luhmann²⁰³).

Al combinarse asertivamente estas tres variables, lo más seguro es que el **gobierno** y la **Administración Pública** sean sustentables, siempre y cuando, en el tiempo, se sumen a las otras dos capacidades que se estudian en este Capítulo.

Capacidad de respuesta del gobierno a las demandas, necesidades y expectativas sociales

La capacidad gubernamental de respuesta a las demandas, necesidades y expectativas sociales está íntimamente relacionada con el quehacer cotidiano de las instituciones públicas y con la suma de distintas voluntades a sus propósitos, tal y como se ha visto en el Capítulo 2 (*Gobierno*). En el tema de la *sustentabilidad*, a la *eficacia* y *legitimidad* aludidas líneas arriba, habrían de adherirse la eficiencia y calidad de las respuestas gubernamentales a problemáticas que aquejan la marcha de un país y que exigen un enfoque intersectorial y/o multidisciplinario.

Esta capacidad también se puede analizar desde tres perspectivas: 1) la referida a la funcionalidad, disciplina

²⁰² Ver el Capítulo 1.

²⁰³ Luhmann, Niklas, **Confianza**, *op. cit.*, Capítulo IX.

y *responsabilidad* del *gobierno* en sus tres ramas del *poder* y ámbitos de territorialidad; 2) la que alude a la *concienciación* para el cambio cualitativo de las instituciones y de los servidores públicos, específicamente en el terreno de la *sustentabilidad*, y 3) la concerniente a la organización social *legal* y *legítima*, a través de la cual las personas son capaces de manifestar sus aspiraciones e ideas, de ejercer sus derechos individuales y colectivos, así como de dedicarse a la actividad socioeconómica que les permitan las leyes, pero asumiendo un compromiso de *sustentabilidad* que les conduzca a ser responsables de sus dichos y hechos intra e intergeneracionalmente.

Veamos el siguiente gráfico:

Figura 22.



• Funcionalidad, disciplina y *responsabilidad* del *gobierno*. Como es del dominio público, toda burocracia²⁰⁴ configura una estructura jerárquica que da cuenta de las facultades, competencias y funciones asignadas a cada nivel. Recordemos que a la **Administración Pública** también se le denomina “Aparato Administrativo del *Estado*”²⁰⁵, destinado a hacer “funcionar” al *gobierno* cumpliendo con sus objetivos a través de programas y presupuestos públicos. Contra lo que piensan los “ciudadanos de a pie”²⁰⁶, no se puede esperar que la **Administración Pública** sea muy flexible toda vez que debe atender lo establecido en la Ley. Así, cuando se llama a la flexibilidad (más natural en una organización privada) no resulta sencillo asumirla en los procesos gubernamentales, toda vez que la *autoridad* del *Estado* no se puede transgredir debido a las normas de la funcionalidad administrativa – pública, la cual, en virtud de su naturaleza regularmente es estricta.

En **Administración Pública**, por lo menos teóricamente, la estructura orgánica y la *función pública* constituyen una pareja inseparable; ambos elementos están ordenados

²⁰⁴ Utilizo este término en el sentido del accionar (y por lo tanto reaccionar) de la burocracia. El concepto de burocracia sirvió para designar, en sus orígenes, a los funcionarios franceses del siglo XVIII y después fue útil para definir reglas de *gobierno*. Aunque la burocracia propiamente dicha tiene más de dos mil años de existir (desde los antiguos imperios), en nuestros días este vocablo ha rebasado los límites meramente gubernamentales para aludir a los grandes aparatos detrás de las corporaciones trasnacionales, sean éstas financieras, comerciales, de servicios, no pertenecientes a la esfera gubernamental. Moheno Peralta, María Teresa. *Burocracia*, en el **Diccionario de Política y Administración Pública**, Tomo I (A–F), pp. 179 – 202.

²⁰⁵ Marx, Carlos, **Manifiesto del Partido Comunista**, 1848

²⁰⁶ Este apelativo se refiere a aquellas personas que no obstante tener la ciudadanía (voto) su *capacidad* de hacerse escuchar es pobre o nula. Casado Velarde, Manuel, **Lengua e Ideología: estudio de diario libre**, Ediciones Universidad Navarra, España, 1978, 220 pp.

y sancionados, reiteramos, por la Ley. Sin embargo, en la realidad palpable, hay tres fenómenos que promueven la conducta reiterada en los servidores públicos tendiente a evadir, eludir o desviar a conveniencia la interpretación de los ordenamientos jurídicos. Estos tres fenómenos son: en primer lugar, la carga ideológica que ineludiblemente posee todo *gobierno*, lo cual pone en entredicho la neutralidad argumentada como virtud por los servicios civiles de carrera; el segundo, es la politización o partidización que suele introducirse en la designación de funcionarios y en las decisiones políticas gubernamentales para favorecer, ya no a una ideología, sino a una corriente política; y el tercero lo forman las decisiones auspiciadas por los intereses o poderes fácticos para inclinar las acciones gubernamentales a su favor²⁰⁷.

Ante esta circunstancia, todo organismo público precisa reforzar y revitalizar los principios de la jerarquía (mandar y obedecer) y de la unidad de mando (orden), junto con sus correspondientes pares, es decir, el de subordinación y el de *coordinación*²⁰⁸. Hay instituciones como el ejército y las iglesias que entienden muy bien – y practican mejor – tales principios. De esta manera, el margen de discrecionalidad o *capacidad* de maniobra de los funcionarios se reduce frente a la presencia de normas aplicables. Los códigos escritos

²⁰⁷ Las cuestiones relacionadas con la influencia sobre las decisiones del comportamiento del *gobierno* han sido estudiadas desde hace muchos años. Entre quienes las han estudiado destacan Gaetano Mosca (*La Clase Política*), Wright Mills (*Elite del Poder*, FCE), Maurice Duverger (*Partidos Políticos y Grupos de Presión*), Robert Dahl (*Who Governs?* y la *Polarización*), Jean Meynaud (*Los Grupos de Presión*) y varios otros. Más recientemente se ha acuñado el término de poderes fácticos aplicado a aquellos grupos de presión, de interés, de crimen organizado que actúan de facto, esto es, al margen de las leyes.

²⁰⁸ La interpretación de estas categorías se encuentra explicada en el **Diccionario de Política y Administración Pública**, T. I, II y III.

suelen ser claros, pero igualmente existen reglas informales eficaces para sujetar a los servidores públicos al cumplimiento de sus obligaciones y a la asunción de responsabilidades²⁰⁹.

La *disciplina*, por lo tanto, es un factor de magna importancia en el refuerzo de la *capacidad de respuesta* de cualquier *gobierno*. Muchas veces la *disciplina* se confunde con otro valor, el de la *lealtad*; pero no son lo mismo. La *disciplina* es una condición más cercana a la *obediencia*²¹⁰, mientras que la lealtad resulta más afín a la *emoción*²¹¹. Esta última tiene connotaciones políticas y la otra, institucionales. Por lo tanto habría de fomentarse una lealtad institucional entendida como el desarrollo de un “espíritu de cuerpo” en el marco de una organización pública²¹².

La *disciplina* se enmarca en un contexto de aplicación de

²⁰⁹ Las “relaciones informales” son objeto de estudio de la Antropología (Linton, Ralph, **Estudio del Hombre**, FCE, México, 1970 [1936]), la Sociología, la Ciencia Política, la Psicología y la **Administración Pública**. La interpretación que pretendo enfatizar en este Capítulo tiene que ver con aquellos lazos de identidad e integración que surgen en las organizaciones y promueven la formación de grupos no reconocidos en el organograma, pero que sin embargo tienen sus reglas no escritas que aseguran o garantizan diversas conductas. Todo líder formal tiene como una de sus funciones la investigación y reconocimiento de tales grupos para poderlos aprovechar en la comunicación político-administrativa de cada gran organización gubernamental, con el fin de orientar comportamientos y lograr diversos objetivos.

²¹⁰ **Diccionario de Política...**, T. I (A–F).

²¹¹ *Ibidem*. T. II.

²¹² La XIII Legión que llevó a César a la conquista de la Galia (58 A.C – 49 A.C) se distingüía por el *espíritu de cuerpo* que la amalgamaba y a su vez la diferenciaba de otras agrupaciones. Gracias a sus logros, dicha Legión recibía estímulos y recompensas especiales por parte del *poder*. Cualquier líder formal en la organización pública ha de intentar promover este espíritu de cuerpo teniendo cuidado de no separarse de la normatividad. Hay instituciones que por su función generan el desarrollo de este espíritu, por ejemplo las dedicadas al magisterio, a la salud, a las comunicaciones y obras públicas, la defensa nacional, la procuración e impartición de justicia, etcétera. Este espíritu de cuerpo da identidad, pertenencia y protege a quienes integran el grupo. Para una visión más completa ver: **Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana**. Tomo 22, pp. 273–276. Asimismo ver: www.filosofia.org/enc/eui/e220273.htm.

premios y castigos y sirve como instrumento para promover la *vocación de servicio público*, combinando *disciplina* con *responsabilidad*. Como veremos más adelante, cuando abordemos la materia de Ética Pública, la *responsabilidad* del *Estado* es integral: sus vertientes son la *responsabilidad* política, económica, social, administrativa, ambiental, ética, entre otras. Tal *responsabilidad* es compartida por los agentes gubernamentales, instituciones y personas.

La *responsabilidad* en el servicio público exige requisitos distintos a los demandados por otras ramas del quehacer humano, ya que, por una parte, en la **Administración Pública** la *responsabilidad* está tipificada en la Ley²¹³. Por otro lado, para ser responsable en el servicio público se debe tener una formación moral y una motivación, una conciencia de lo que pasa a nivel político y social y, finalmente, compromiso con el interés general. Por lo tanto, los elementos de *funcionalidad*, *disciplina* y *responsabilidad* se complementan con el de *concienciación*.

- *Concienciación* para el cambio. Como en otros temas relacionados, cuando hablamos de “*concienciación*” en el campo de la **Administración Pública** habremos de pensar en la relación entre medios y fines. Si dentro de los objetivos principales de la **Administración Pública** se encuentra el contribuir a mantener la estabilidad (pasiva, activa o reactiva)²¹⁴ y la paz social garantizando el *desarrollo*

²¹³ Revisar los Títulos de Responsabilidades en diversas constituciones políticas del mundo.

²¹⁴ Como función del Estado la estabilidad tiene tres acepciones: una pasiva, una activa y otra más reactiva. La estabilidad pasiva se refiere al mantenimiento del status quo, no admite cambios y normalmente está desvinculada de las necesidades y

sustentable, entonces la *concienciación* ha de desarrollar, sobre todo, una disposición a un cambio cualitativo, y como tal, sería considerada como un medio idóneo para iniciarla. Dicho *desarrollo sustentable*, cabe mencionar, no comprende solamente el crecimiento económico o la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, sino la equidad social, mediante la elevación de los niveles de bienestar y calidad de vida de la mayoría de la población.

Abundando, por “*concienciación*” vamos a entender dos cosas: la primera es intrínseca al tema que nos ocupa y se refiere a impartir y comprobar un conocimiento interior del bien que la **Administración Pública** promueve al plantear como modelo alternativo el *desarrollo sustentable*. Como paréntesis, vale la pena añadir que esto implica mitigar, o en su caso prevenir o evitar los daños ocasionados por no hacerlo. La segunda acepción del término “*concienciación*” se deriva de la primera: se refiere a instrumentar un conjunto de actividades interrelacionadas que tienen que ver con la capacitación y formación interdisciplinaria de recursos humanos, en este caso servidores públicos, justamente con objeto de sembrar el terreno para que cada uno de ellos, junto con las instituciones donde laboran, tomen para sí la *responsabilidad* de promover la transición al *desarrollo sustentable*.

demandas sociales; sin embargo, favorece a las élites o a los grupos dominantes que son los interesados en mantener tal estabilidad a fin de preservar sus privilegios. La estabilidad activa es la que propone conducir un cambio permanente, el cual, aunque eventualmente se somete a la resolución de contradicciones intrínsecas, garantiza la viabilidad de un Estado para generar condiciones de bienestar y desarrollo. La estabilidad reactiva es la atención oportuna de la coyuntura socioeconómica y política con el fin de garantizar el funcionamiento del Estado (una alza de precios no prevista, un desastre natural, la atención a un conflicto político, etc.). Para ahondar en este tema ver Borja, Rodrigo, *op. cit.*, pp. 392–393.

En este marco, la formación profesional que abarca la interrelación entre los fenómenos sociales, políticos, económicos, y naturales – porque no son aislados –, es un asunto de *responsabilidad* compartida entre varios agentes sociales por su carácter articulador. La participación del *Estado* en este rubro incluye la creación, desarrollo, consolidación e *innovación* constantes del sistema educativo nacional con énfasis en la educación superior o equivalente, en todas las ramas técnicas, científicas o humanísticas, de acuerdo a la clasificación que cada ente autónomo especifique²¹⁵.

Una vez que los profesionales egresados de las escuelas de educación técnica y superior se incorporan al mercado laboral, con esta visión “holística”, corresponde a las instituciones públicas, privadas y sociales formarlos en el área específica de su desempeño para lograr un mayor aprovechamiento del personal a su servicio en función de los fines que cada institución persigue.

Dado que a la **Administración Pública** compete atender prácticamente todas las materias que incumben a la colectividad, a ella corresponde desempeñar un papel cohesionador en la comunidad al ser la encargada de dar la cara ante la sociedad y, por lo tanto, de abocarse a armonizar el papel del *gobierno* y fortalecer la *gobernabilidad*. Naturalmente, a las distintas instituciones gubernamentales les toca inducir, preparar, capacitar y actualizar permanentemente a los servidores públicos en la concreción de sus tareas

²¹⁵ En términos generales el desarrollo científico, tecnológico y humanístico se sustenta en el método científico y se organiza para la divulgación del conocimiento con una visión plural. Así cada país y cada institución de educación superior ofrece una variedad de posibilidades que sería difícil clasificar sin un objeto preciso.

profesionales, pero ya no con una visión administrativista, sino con en el sentido más amplio de la *sustentabilidad*. Este sentido implica, desde el punto de vista del servidor público, ser capaz de entender desde cualquier ámbito de sus funciones la estrecha relación que existe entre los procesos del crecimiento económico, la equidad social y la protección de los recursos naturales, así como interpretarlos y aplicarlos, según sea el caso. Volveremos a esto con mayor detalle en el Capítulo 9 de este Libro.

El tema de la *sustentabilidad* representa una asignatura pendiente que nos compete a todos. Al respecto la **Administración Pública** (como instrumento del *Estado*) habrá de enfocar su interés en dos campos: el que atañe a la *sociedad*, mismo que discutiremos en el siguiente apartado, y el que es de la competencia exclusiva del *gobierno*. Este último debe contar con un sistema educativo especial que genere una conciencia sobre el papel de la *función pública* como eje central de la *sustentabilidad* y por lo tanto, sobre la viabilidad del sistema vinculado holísticamente²¹⁶, integrado por la política, la economía, la sociedad y el medio ambiente.

La tarea implica atender dos responsabilidades de distinto nivel:

La primera es hacia el interior. Se trata, repetimos, de hacer

²¹⁶ La palabra holístico se deriva del griego *holos* que significa todo o entero. Por lo tanto, un conocimiento holístico está encaminado a captar simultáneamente todos los aspectos que forman una cosa y la manera en que todas esas partes interactúan entre sí para dar como resultante un objeto, ser vivo o idea tan particular y original que no puede ser confundida con ninguna otra. Fuente: telopolis.com/agaigcu/conceptoholistico.htm.

conciencia del papel de cada servidor público, desde el ámbito local al nacional e internacional, en cualquier rama del *poder* al cual pertenezca, en torno a la *sustentabilidad* desde el área de su competencia. Un resultado de dicha *concienciación* será poder erigirse como ejemplo de congruencia entre el discurso que emite el *poder público* acerca de la *sustentabilidad* y el comportamiento en los hechos de las instituciones gubernamentales en lo general y los servidores públicos en lo particular. Pongamos un ejemplo para ilustrar cuán trascendente puede ser este paradigma: si el policía que tiene a su cargo la seguridad pública y el orden es honrado, está bien presentado, es atento, etcétera, genera una sensación de certidumbre y confianza en que todas las autoridades están haciendo bien las cosas. Si por el contrario, el policía se presta a la corrupción, está desaliñado y es brusco y desatento, automáticamente genera la reacción contraria y por esa sola circunstancia, aparentemente tan simple, se puede juzgar a todo un *gobierno* de falta de ética, que es otro valor de la *sustentabilidad*. Otro ejemplo un poco más complejo, relacionado con la dimensión institucional de este paradigma, tiene que ver con la sectorización de la **Administración Pública** que propicia la discrecionalidad del servicio público e impide la articulación de políticas con una **Visión de Estado**.

En otras palabras, con un enfoque sistémico²¹⁷ las instituciones

²¹⁷ La teoría general de sistemas o teoría de sistemas (TGS) es un esfuerzo de estudio interdisciplinario que trata de encontrar las propiedades comunes a un conjunto de entidades, llamadas sistemas, que se presentan en todos los niveles de la realidad, pero que son objeto tradicionalmente de disciplinas académicas diferentes. Su puesta en marcha se atribuye al biólogo austriaco Ludwig Von Bertalanffy quien acuñó la denominación a mediados del siglo XX. "The Theory of Open Systems in Physics and Biology", Science. Vol. 3. (1950), pp 23–29.

La interpretación del concepto de sistema presentada en este trabajo corresponde a David Easton (**A Framework for Political Analysis**, Prentice Hall, CPT, New Jersey, 1965).

públicas deben inducir nuevas actitudes y robustecer aptitudes para contender con mayores ventajas ante los desafíos de la *sustentabilidad*, basados en el respeto a los principios y objetivos económicos, políticos, sociales y ambientales que, como veremos más adelante, son la base del *desarrollo sustentable*. Un caso concreto de la aplicación correcta del enfoque es el mejoramiento de la atención al público en sus necesidades básicas: servicios de seguridad pública (vigilancia eficaz); protección civil (capacitación para la prevención); desarrollo urbano (equipamiento); permisos, licencias y aprovechamientos (que protejan el medio ambiente y la cohesión social); servicios de salud física y emocional (humanizados); educación pública (atención afectiva y efectiva); transporte público (atento, educado, limpio, suficiente y oportuno); ejercicio pleno de los derechos humanos, etcétera.

Asimismo, una forma de ser y parecer profesional consiste en cuidar la imagen física de la infraestructura urbana que maneja el *gobierno*: edificios, mobiliario y equipo, parte permanente de la imagen pública. Esto le corresponde directamente y de forma primordial a los representantes de la **Administración Pública**, que por su parte también tienen que ser y parecer austeros y dignos, y saber hacer las cosas para bien de la comunidad, no para servirse a sí mismos. Vale la pena recordar que nos estamos refiriendo a indicadores propios de la “sociedad del conocimiento”²¹⁸.

Estas dos características de la *concienciación*, la imagen

²¹⁸ Vid supra 173.

de las instituciones y de los servidores públicos, alrededor de la *sustentabilidad*, demandan un programa específico de formación *ad hoc* con vertientes de carácter general e individual.

La **Administración Pública** debe asumir la *responsabilidad* de promover la conciencia sobre la importancia de la *sustentabilidad* entre la *sociedad* en su conjunto, lo cual constituye la tercera modalidad en esta capacidad.

- *Organización social.* Como resultado de la *concienciación*, la **Administración Pública** debe enfatizar el valor de la estabilidad – pasiva, activa y reactiva – con el fin de abrir el espacio político destinado al apoyo del *desarrollo sustentable*.

Definir “qué hacer” es una tarea de científicos, investigadores y de las universidades. Significa obtener definiciones operativas en las cuales apoyar la organización de la participación social por niveles, enfatizando la *responsabilidad* compartida intra e intergeneracional. La empresa no es nada sencilla pues supone cambiar paradigmas, desestimular o estimular usos y costumbres, sustituir fuentes de energía, crear nuevos combustibles reusables y/o reciclables, pensar en la transformación de las grandes ciudades y en nuevos desarrollos urbanos que garanticen la calidad de vida, la humanización de espacios y la protección del medio ambiente²¹⁹. En fin, los

²¹⁹ El Grupo Intergubernamental sobre la Evolución del Clima (GIEC) se reunió en la capital francesa del 29 de enero al 2 de febrero de 2007 y sus deliberaciones se dieron en torno a un documento titulado *Resumen para quienes deciden* – síntesis de un informe de seiscientas páginas que incluyen investigaciones climatológicas mundiales recopiladas en los últimos cinco años. Este resumen profundiza y amplía los compromisos del “Protocolo de Kyoto” de 1997. El GIEC está formado por cuatro grupos: el primero presentó sus resultados en la mencionada Reunión de París,

grupos de expertos habrán de encontrar la manera de traducir a lenguajes accesibles el “qué hacer”, pero los *gobiernos* junto con la sociedad tendrán que definir el cómo, cuándo, dónde, cuánto, quiénes y sobre todo, el por qué, y ese es un compromiso del *Estado* y de su representante el *gobierno*, el cual descansa en su aparato administrativo.

A los congresos y legisladores les corresponde crear nuevas leyes cuidando el equilibrio de la relación costo/beneficio. Esto incluye regular todo lo relativo a impuestos “ecológicos” y estímulos fiscales²²⁰, las condiciones de convivencia que habrán de promoverse, aquellas que no deben permitirse, las que debe manejar exclusivamente el *gobierno*, las que puede compartir y las que los particulares puedan asumir. Por ejemplo, todo lo que se refiere al llamado desarrollo urbano es una cuestión de *sustentabilidad*, pues la mancha urbana no sólo “absorbe” al campo sino que transforma – más para mal que para bien – las condiciones de vida comunitarias, de ahí la importancia de “bajar” hasta el orden de *gobierno* municipal (que es el único que “pisa”, por así decirlo, territorio)

Francia; el grupo dos lo hará en Bruselas, Bélgica en abril del 2007; el tres en Bangkok, Tailandia, y el informe final será dado a conocer en Valencia, España a mediados de noviembre del mismo año. El problema estriba en establecer si el ser humano es el causante o no del deterioro del planeta. A esa pregunta los científicos afirman que sí, mientras que los políticos dicen que no. Sin embargo, el debate ya fue superado: ganaron los científicos. Siendo así, a la humanidad organizada le corresponde resolver el asunto y sin el concurso decidido del Estado, esto no será posible.

²²⁰ Estos impuestos y estímulos no son, de ninguna manera, nuevos. Sin embargo hay grandes resistencias de los poderes fácticos para aceptar asumir los costos de aplicar una visión equivocada en cuanto al desarrollo económico, político y social. Sigue asimismo que no está claro qué hacen los gobiernos con esos recursos, ya que todas las señales indican que el deterioro no sólo se mantiene sino que se acelera como lo demuestra claramente el documental de Al Gore (2006) cuando se refiere al calentamiento global. Se entiende, no obstante, que dicho calentamiento es resultado de la persistencia del modelo de desarrollo no sustentable, así como de los desequilibrios de la sociedad de consumo.

con el fin de apoyarlo para evitar crecimientos económicos sin sostén social²²¹. Este fin no podrá prosperar en ausencia de una articulación entre las políticas sociales y económicas, teniendo como prerequisito la *concertación entre la sociedad y el gobierno*.

En el camino de la *sustentabilidad*, corresponde a *sociedad y gobierno* juntos establecer las reglas operativas para construir nuevas formas de convivencia social, como los reglamentos municipales o locales; estatales o regionales, y federales o nacionales (de acuerdo a la organización política de cada nación), todo ello considerando los compromisos internacionales. En fin, la concurrencia intergubernamental y con la *sociedad*, más que ser un lugar común en las declaraciones debe concretarse en la práctica. Todo esto no es asunto menor puesto que una de las dificultades más grandes a superar es la interpretación de la autonomía de cada orden de *gobierno* como si se tratase de ínsulas, cuando en realidad, en este mundo posmoderno, complejísimo, lo que hay que respetar a toda costa es la interdependencia de unos órdenes de *gobierno* con otros (este argumento está desarrollado en el Capítulo 4 de este Libro, “*Relaciones Intergubernamentales*”). Un ejemplo que respalda esta afirmación es la tragedia causada por el huracán “Katrina” en Nueva Orleáns (2005), donde se evidenció la falta de *comunicación y coordinación* entre los tres órdenes de *gobierno*. Independientemente de a quién achacarle los errores y las responsabilidades (a la Ciudad, al *Estado* o a la Federación), resultó evidente que

²²¹ Ver el artículo 115 de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, que aunque le otorga al municipio una serie de facultades, en la práctica éstas no se realizan por incapacidad económica, política y de organización social, lo cual provoca enormes desequilibrios.

los efectos de lo acontecido fueron tan devastadores porque desde hace años Nueva Orleáns era víctima de la aplicación de una visión más bien “insustentable” del desarrollo²²².

Evidenciar, persuadir y convencer acerca de adoptar nuevas políticas públicas²²³ es una tarea que debe realizar el *gobierno* con la ayuda especial de los medios masivos de comunicación social así como con los representantes de las distintas agrupaciones sociales que tienen que ver más directamente con el *desarrollo sustentable* en su dimensión ambiental. Ejemplos de estos sectores sociales son los agricultores (que pueden coadyuvar en problemas relacionados con fertilizantes, pesticidas, riego desequilibrado, manejo de desechos, pastizales, etc.); los industriales (que pueden coadyuvar en problemas relacionados con las fuentes energéticas, emisiones a la atmósfera, ruido, manejo de desechos, etc.); los prestadores de servicios (que conocen las problemáticas generadas por el turismo, comercio, transporte público, etc.). También es necesaria la ayuda de aquellos que indirectamente y desde la dimensión social y política pueden ayudar a generar conciencia y presionar para que los cambios sucedan (partidos, sindicatos, escuelas, iglesias, clubes de servicio, ONG’s, etc.). El reto consiste en lograr establecer un nuevo sistema de comunicación entre *sociedad* y *gobierno* para equilibrarse mutuamente y obligarse a cumplir cabalmente con las políticas públicas que entre ambos logren definir.

²²² Ver todas las crónicas profusamente difundidas (*ex-ante*, durante y *ex-post*), en la prensa, televisión y radio. Una fuente valiosa de Internet es www.paralibros.com/tn210/p21-cat/pg2105noi.htm.

²²³ Majone, Giandoménico, **Evidencia..., op cit.**

En el supuesto de lograr poner en acción la organización social en torno al *desarrollo sustentable*, la carga de trabajo para el *gobierno* será inmensa y sin duda habrá de exigir una gestión administrativa transversal y vertical sin precedentes, la cual se verá dificultada por las inclinaciones de los distintos órganos administrativos a desempeñarse encapsuladamente dentro de envolturas que pueden ser transparentes o no, pero que en todo caso resultan intocables desde el exterior. Fincándose en la política pública de *transparencia*, puede lograrse una mayor apertura informativa por parte de dichos órganos, y aún más importante es que se logren concatenar esfuerzos de distinta naturaleza expresados fehacientemente en un solo sentido, en el propósito de hallar la congruencia y eficiencia necesarias para administrar adecuadamente los apoyos al *desarrollo sustentable*.

En este entorno vale la pena retomar la cuestión de la *concienciación* para traducirla en campañas de trabajo específicas hacia el interior de cada entidad y dependencia públicas, definiendo estímulos y sanciones por resultados obtenidos junto con la sociedad. Pero este esfuerzo no basta si sólo se lleva a cabo en una ocasión, sino requiere ser constante en el tiempo y para siempre, así como permanente en el espacio. La *función pública* para el *desarrollo sustentable*, representa uno de los nuevos deberes del *Estado*. Tal deber se traduce en planear y programar, gestionar y accionar – reiteramos – hacia una dirección de futuro y corresponsabilidad intergeneracional, con métodos lo suficientemente estructurados para corregir y, en su caso, neutralizar las desviaciones que se den en el rumbo, ritmo, cadencia y firmeza de los esfuerzos.

Este tipo de *función pública* ha de descansar, fundamentalmente, en la acción social programada y regulada al fijar claramente los “umbrales” o límites dentro de los cuales dicha acción puede moverse en materia de la esfera pública. Es necesario focalizar los problemas y así aprovechar la energía social estableciendo reglas de actuación que permitan encauzar los diagnósticos, construir escenarios posibles y alcanzar las soluciones más idóneas y satisfactorias en vista de las circunstancias involucradas en cada caso.

Los grupos sociales, cualquiera que sea su naturaleza y alcances, han de compartir la *responsabilidad* concerniente al *desarrollo sustentable*. Al contar con objetivos y propósitos bien definidos, deben poseer y ejercer *poder* para opinar, presionar, demandar y exigir. Sus objetivos podrán coronarse si logran que las cosas sucedan y esto se hará realidad si y sólo si son capaces de corresponsabilizarse, autorregularse, así como atenerse, a las sanciones penales, civiles y sociales involucradas en el caso de que cometan fallas. Si se tiene alguna duda sobre lo justificada que es la participación de dichos grupos, piénsese en algunos temas que a todos nos competen, al ser campo de la esfera pública, como los derivados de la urbanización, industrialización, turismo, transporte, gasto de energía, entre muchos otros.

No olvidemos que en materia de daño a la naturaleza, ésta también “sanciona”, incluso con impactos económicos, sociales y ambientales irreversibles.

Pero ninguna regulación funciona en ausencia de una evaluación sociogubernamental eficaz. No se trata solamente

de presionar al *gobierno*, o de que éste imponga sus decisiones. Lo pertinente es desarrollar nuevos métodos de comunicación para que el *gobierno* cuente con medios de acción que le permitan, también, poner en evidencia a aquellos grupos sociales que sean irresponsables a fin de aplicarles las sanciones establecidas en las leyes. El *desarrollo sustentable* es de todos para todos, de manera que la *evaluación* sobre la *responsabilidad* es de doble vía: de la *sociedad* para que señale al *gobierno* omiso, negligente, corrupto, y del *gobierno* para que aplique la *autoridad* a quienes rompan las reglas.

Para completar este intrincado gran triángulo de las capacidades, nos quedan por abordar las ideas relativas a la *capacidad de conducción* del *Estado* para convertir al *gobierno* en un aliado definitivo de la *sociedad* en el esfuerzo de apoyar al *desarrollo sustentable*.

Capacidad de Conducción del Estado

Ya hemos hablado de la necesidad de definir un rumbo para conducir al *Estado* (Capítulo 2 de este Libro). La *conducción* es resultado del desarrollo constante de una “*Expertise*”, concebida como una acertada combinación de por lo menos seis factores:

- *Experiencia* (que puede ser medida por la edad de los actores en suerte, los años de servicio en la institución, años en el cargo, y otras actividades correlacionadas con el asunto involucrado).
- *Conocimiento* (estudios acreditados, trabajos realizados

cuya autoría esté comprobada, publicaciones, enseñanza en instituciones académicas prestigiadas o dentro de la propia organización en las áreas de capacitación y desarrollo de personal. En este rubro deben incluirse atributos que el sujeto tenga para encargarle la *responsabilidad* de lograr ciertos propósitos).

- *Técnica* (es un saber cómo hacer las cosas, en inglés se identifica como “*know how*”, consistente en el dominio de técnicas específicas para realizar adecuadamente el trabajo. Por ejemplo, si la informática se encontrase relacionada con los distintos asuntos a resolver, el o los sujetos a cargo deberán conocer no sólo la utilidad de la misma, sino el uso concreto de los instrumentos que la sirven).
- *Habilidades* (están íntimamente relacionadas con la posibilidad de realizar las labores concernientes al trabajo; mientras más operativo sea éste, se demandarán atributos en una escala del *continuum* físico–intelectual, los cuales irán cambiando su posición en dicha escala conforme el trabajo se convierta en normativo y directivo. Es decir, el trabajo pasará a ser más intelectual o más físico, según sean las materias a resolver).
- *Actitud* (es una base psicológica indispensable para realizar el trabajo de manera que cumpla las expectativas institucionales y personales; tiene que ver con las condiciones laborales, las remuneraciones, los estímulos, recompensas y sanciones a las que está expuesto cualquier individuo. En ausencia de una actitud positiva frente a los retos a resolver el resto de los factores se puede minimizar o incluso neutralizar).

- *Responsabilidad* (para la función pública la *responsabilidad* es política, administrativa y social). Toda acción administrativa pública conlleva una *responsabilidad* sobre la colectividad y la calidad de la convivencia, e influye en la *gobernabilidad* del conjunto. Cualquier persona dentro de la **Administración Pública** que no comprenda la *trascendencia* (con minúscula) de sus actos, estará poniendo en riesgo la *Trascendencia* (con mayúscula) de los resultados. Por ello, la *responsabilidad* es un factor del cual dependen los restantes cinco²²⁴.

La “Expertise” es aplicable tanto al individuo como a las instituciones. Por lo tanto, en las dos dimensiones encontramos diferencias entre unos y otros. Teóricamente las instituciones se nutren de individualidades que van formando cadenas de mutuo apoyo cuyo efecto tiende a exponenciar las fortalezas del conjunto y a la vez atenuar sus debilidades. Esta teoría, sin embargo, no se confirma en la práctica, debido a las ineludibles competencias que surgen entre personas y organismos más complejos, dadas las naturales rivalidades políticas, económicas y de representación social, de acuerdo con los proyectos y ambiciones en juego. De esta suerte, resulta indispensable efectuar de manera previsora las

²²⁴ En la red de Internet (“**Through the Looking Glass: Understanding a Complex Relationship Between Knowledge and Action**”) el concepto de *expertise* se trata afiliado al de un conocimiento articulado en la práctica, esto es, a un conocimiento en acción: “...Los resultados obtenidos en esta investigación retan las tradicionales ideas sobre *Expertise* provenientes de un enfoque cognitivista. Primero, el trabajo empírico parece apuntar a que la *expertise* tiene relación con los tipos de conocimiento. De hecho, expertos y novatos priorizan diferentes tipos de conocimiento. Segundo, aunque expertos y novatos parecen realizar la misma acción, sus prácticas son en realidad distintas. Finalmente, los resultados muestran que los expertos reformulan su práctica de acuerdo con su escala de relevancias. De esta forma, la esencia de *expertise* radica en considerar al experto un reformulador (*reframer*). Éste se configura por lo tanto, como un actor creativo que transforma la práctica...” Fuente: http://www.tdx.cesca.es/ESIS_URL/AVAILABLE/TDX-0317106-101001//Bou-10de10-resumen-spanish.pdf

acciones de *concienciación*, formación y capacitación a las que aludimos en el apartado anterior para privilegiar la “unidad en la diversidad”²²⁵ tratando de minimizar la desintegración en la tarea de dirigir al *Estado*.

En el triángulo que presentamos a continuación advertimos la composición de la *capacidad de conducción* en tres ejes: el que se refiere al “*liderazgo*”, el segundo es la “*concertación*” y la base del triángulo es “*adaptabilidad*”.

Figura 23.



²²⁵ Para comprender el sentido que estoy imprimiendo a este concepto político, ver “Los BAHÁ’ÍS (Comunidad Religiosa)”, especialmente el artículo denominado “Un sistema global de Gobernación. El orden Administrativo Bahá’í”, consistente en una

- *Liderazgo.* Es evidente que todo *gobierno*, como representante del *Estado*, posee *liderazgo*, entre otras cosas, porque tiene la *legitimidad*²²⁶ para ejercer la *autoridad* y asignar valores en una sociedad (ideológicos, políticos, económicos y sociales)²²⁷. Solo que el *liderazgo* de los gobernantes es por delegación de sus representados, es decir, no deviene de su propio empuje, entusiasmo, entrega, sino resulta de la fuerza de su institución o de su cargo. No es, por lo tanto, un *liderazgo* cuya *autoridad* descance en la tradición o en el carisma, sino en la legalidad. Y en este rubro nos reconectamos directamente con la *capacidad de ejercicio* de la *autoridad* en el eje de *Aplicación* de la Ley de nuestro primer triángulo.

El tema del liderazgo en los últimos años ha cobrado notoriedad al concebirse como un conjunto de habilidades que los individuos manifiestan en toda organización y que por ende deben tener y desarrollar los gobernantes²²⁸. Sin embargo, hay que considerar que el liderazgo político –gubernativo actual tiende erróneamente a medirse por la

reflexión que integra dos valores: la libertad individual y la promoción del bien común sin que sean rebasadas por la confrontación política, y a cambio, fomentando el consenso. Fuente: www.bahai.com. Igualmente, resulta útil la reflexión de Ramón Jahanbelongo, filósofo iraní en **Diario El País**, España, 29 de octubre de 2006, pp. 13–14, Secc. Opinión.

²²⁶ Sigo a Max Weber en su disertación sobre la “*legitimidad*” en la cual se apoya el *ejercicio* de la “*autoridad*” (Tradicional, Carismática o Legal–Racional. El *gobierno* se apoya en esta última). **Economía y Sociedad**, FCE, México, 1984, pp. 170-173.

²²⁷ Easton, David, **A Framework...** *op. cit.*, pp. 96-97. Este autor nos habla de los costos que puede tener no aplicar la ética en la asignación de valores. Sin embargo, está demostrado a través de la historia que el *gobierno* puede lograr dicha aplicación.

²²⁸ **The Challenge of Mexico’s Future: Leadership and Performance Strategies**, Harvard University, John F. Kennedy School of Government, January 4–14, 2005. En este curso se analizaron las diferentes estrategias para ejercitarse un liderazgo orientado a resultados positivos para la organización, en este caso enfocado al ámbito público.

popularidad que demuestren los gobernantes a través de las encuestas, estudios de opinión o sondeos. Esto podría aparentar someterlos todo el tiempo al juicio de la *opinión pública*, pero realmente los convierte en víctimas del mercado de la información, puesto que ser popular cuesta. Este tipo de *liderazgo* no tiene nada que ver con el que estamos analizando en este Capítulo. Más bien, nos referimos a aquél capaz de desarrollarse institucionalmente para retroalimentar la *función pública* en el cumplimiento de los fines del *Estado* (estabilidad, paz social y *desarrollo sustentable*). ¿Cómo se desarrolla entonces esta forma de *liderazgo* institucional, apegado a Derecho y con la finalidad de ejercer el *poder* a nombre de la *sociedad*?

Dicho *liderazgo* se ejerce primordialmente con un enfoque político-administrativo. El componente político de dicho enfoque tiene que ver con el eje de la *concertación* y el componente administrativo con el de la *adaptabilidad*.

- *Concertación*. Es un término común en el argot político que significa la *aplicación* de un método o procedimiento para arribar a diversos acuerdos. En **Administración Pública** la *concertación* (“consenso” para Bobbio²²⁹) se ha vuelto una práctica cotidiana por la irrupción de la sociedad y sus representantes (vecinos, sindicatos, empresarios, ONG’s, universidades, partidos, congresistas, distintos niveles de *gobierno*, etc.) que exigen ser involucrados en la toma de

²²⁹ Para Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, **Diccionario de...** op. cit. pp. 315 – 318, el término “denota resistencia de un acuerdo entre los miembros de una unidad social dada acerca de principios, valores, normas... [y] también respecto a la deseabilidad de ciertos objetivos de la comunidad y de los medios aptos para lograrlos...”

decisiones. En tiempos recientes se ha venido discurriendo acerca de la esfera pública y la esfera privada y cómo esta última ha ido ocupando espacios de lo público, de manera que muchas veces se yuxtaponen²³⁰.

El camino a recorrer incluye distintas etapas: primero se requiere definir muy bien la materia sobre la cual se va a establecer la *concertación*. Segundo, se requiere una cuidadosa selección de los actores o participantes en la misma, producto de sus derechos y/o motivos que justifiquen su presencia. Tercero, es necesaria la fijación y aceptación de reglas que impliquen responsabilidades antes, durante y después del *ejercicio*. Cuarto, es preciso definir el periodo, el programa y la forma del diálogo. Quinto, se debe llevar a cabo la protocolización de los acuerdos y la identificación de los disensos para dejar clara su solución a futuro (sobre el particular ver el Capítulo 4 de este Libro, cuando se discute el vínculo entre *cooperación* y *conflicto*). Sexto, se debe elaborar una presupuestación para financiar todos los recursos necesarios. La etapa final es la resultante de una o varias políticas públicas que como tales inauguren un proceso de evaluación socioeconómica y política sobre sus resultados²³¹.

En consecuencia, el *gobierno* a través de sus administradores públicos debe partir de diagnósticos y pronósticos muy acabados con el fin de conducir el *cambio*. De ahí se hace necesario la preparación de líderes de proyecto lo

²³⁰ Arendt, Hanna, *La condición..., op cit.* Se puede también consultar a Bauman, Zygmunt, *En Busca de la Política*. FCE, México, 2001. Capítulos 1 y 2, pp. 17 – 118. El autor reflexiona sobre el espacio público y la confluencia con lo privado.

²³¹ Majone, Giandoménico, *Evidencia..., op. cit.*

suficientemente sensibilizados, en este caso alrededor del *desarrollo sustentable* para lograr integrar esfuerzos y realizar acciones que apoyen a ese propósito, sobre todo por tratarse de un modelo alternativo, o nueva visión sobre las relaciones entre el *Estado*, la sociedad y la naturaleza.

Tal *capacidad de conducción* integra dos ejes: *liderazgo* y *concertación* los cuales se complementan con el de *adaptabilidad*.

- *Adaptabilidad*. La interpretación de este proceso rebasa la de “acomodarse, ajustarse a una cosa u otra, avenirse a circunstancias o condiciones prevalecientes”²³². Por el contrario, considera la gama de fenómenos que abarcan las perspectivas sociológica, psicológica, histórica, geográfica, ecológica, jurídica, ético-filosófica, pedagógica, político-económica, antropológica y de la salud. En el contexto del *desarrollo sustentable*, como *responsabilidad* sociogubernamental, significa, por lo tanto, algo más complejo. Veamos al respecto la Figura 24²³³.

(ver figura siguiente página)

- El planteamiento del *cambio* obliga a realizar un diagnóstico/pronóstico que obviamente implica la investigación, el análisis y la obtención científica de certidumbres acerca de las necesidades y demandas socioeconómicas de cambio; vislumbrar dicho cambio, construir escenarios posibles,

²³² Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española, Espasa - Calpe, 2^a Ed., Madrid, 1979, p. 29.

²³³ Strategic Management, Caps. I,II,III, IV, V y VI. Effective Governance, Caps. I, II y III, “Curso sobre los retos del México del futuro”, JFK School of Government, Harvard University, enero de 2005.



fijar objetivos, convencerse de que los parámetros actuales de comportamiento y los efectos derivados de ellos ya no satisfacen el interés colectivo.

- La *transición* supone tomar en cuenta las opiniones, medir las expectativas y averiguar lo subyacente a los anhelos de los grupos sociales; el estudio e impacto de las tradiciones y costumbres, así como la identificación de las posibles resistencias al cambio. Todo ello para establecer incentivos que permitan superar las pérdidas involucradas con el fin de persuadir sobre las ventajas y las ganancias posibles, que en términos de *desarrollo sustentable* serían para todos.

- El *cambio* lo es en tanto logre agregar valores sociales relacionados con la cultura, la política, la economía y el *gobierno*. Definir, como se ha señalado, los nuevos parámetros que den lugar a una mejor convivencia entre el hombre y la naturaleza.
- La *innovación*, en primer término, es mental y por ende, actitudinal; es científica y técnica; política-administrativa y, por supuesto social. Trata de poner en acción los nuevos parámetros mediante una gestión de lo público que involucra a sociedad y *gobierno* con el fin de alcanzar niveles de desarrollo incluyentes, dignos, capaces de convocar a superar juntos los desafíos presentes y futuros del *desarrollo sustentable*.

Así, la *adaptabilidad* será una virtud producto de una comunicación efectiva entre el *gobierno* y la *sociedad* para accionar y no sólo reaccionar. En otras palabras esto hará posible al *gobierno* y a la **Administración Pública** conducir un esfuerzo permanente de *desarrollo sustentable*.

La vigencia del Estado depende del desarrollo sustentable

La Figura 25 pretende integrar las ideas expresadas en este Capítulo, que a final de cuentas, se refieren a la vigencia del *Estado* desde la perspectiva del *desarrollo sustentable*:

(ver figura siguiente página)

Figura 25.

VIGENCIA DEL ESTADO DESDE LA PERSPECTIVA DEL
DESARROLLO SUSTENTABLE



¿Es posible construir un mundo distinto al actual, siendo que este último – de acuerdo a los múltiples estudios, evidencias y opiniones de investigadores, filósofos e instituciones públicas, sociales y privadas – ya encuentra muchos límites territoriales, demográficos, ambientales y económicos para su sustento?²³⁴

Los escépticos afirman que mientras no cambiemos el modelo actual de desarrollo económico, injusto y a todas luces incapaz de aplicar la razón aunada al humanismo, tal propósito será inalcanzable, por insustentable.

Los idealistas no pierden la esperanza de modificar las condiciones de convivencia a partir de las bases sociales que tenderán a “volver al origen”. Con producción, comercio y colaboración solidaria entre todos los miembros de una comunidad en la que los más fuertes ayudarán a los más débiles, al tiempo que la coexistencia con el medio bioecológico se retransformará hasta recuperar niveles positivos en la inescapable relación: individuo–sociedad–economía –medio ambiente.

Los *realistas*²³⁵ se colocan en posiciones no muy halagüeñas, pero tampoco catastrofistas. Argumentan que la

²³⁴ Revisar el *Millenium Ecosystem Assessment* en www.maweb.org/en/index.aspx, que contiene varios reportes acerca del ecosistema en el planeta y cuyos datos duros no requieren mayor explicación y se comprueban, por ejemplo, con el último informe de la ONU (6 de abril de 2007) sobre el *cambio climático* presentado en Bruselas, Bélgica.

²³⁵ Esta clasificación de escépticos, idealistas y realistas la obtuve de una reflexión personal a propósito de la presentación del libro de Enrique Leff, **Aventuras de la Epistemología Ambiental**, Siglo XXI Editores, México, 2006. En la presentación, además del autor participaron Guy Duval, Raúl Olmedo y Francisco Gil Villegas y los tres aportaron elementos que me permitieron elaborar esta disección.

transformación si bien es posible, no será inmediata y tampoco definitiva: exploran distintas alternativas, las experimentan y se resisten a lanzarse a aventuras estériles (comunidades cerradas y aparentemente autosuficientes) por sus alcances. Tampoco se embarcan en empresas sin retorno por sus consecuencias depredadoras (las que dan prioridad excesiva al crecimiento económico y a la acumulación). Resalta sobre todo la complejidad en la que está inmerso el mundo actual y por lo tanto no hay soluciones únicas ni generalizadas ni respuestas homogéneas para todos. Sin embargo, hay consensos sobre la necesidad de un cambio cualitativo y con visión de largo plazo.

Me parece que esta última posición es la que asume o debe asumir la **Administración Pública** de cualquier país, pues más allá de los debates ideológicos o filosóficos – todos indudablemente valiosos, interesantes y en más de un sentido pertinentes – el *gobierno* habrá de responder por las condiciones de *sustentabilidad* integral del desarrollo presente y futuro de la *sociedad*, comenzando por preocuparse y ocuparse de su propia *sustentabilidad*.

Pregunta: ¿y por qué la **Administración Pública**? Respondemos: por ser la representante del *Estado*, único agente capaz de garantizar el interés general. Ningún otro *poder*, legítimo o de facto, puede ofrecer tal garantía. La **Administración Pública**, por su naturaleza y cobertura está obligada a integrar racionalmente las tareas públicas (ordenar, clasificar, sistematizar, etc.); armonizar las distintas ideas e intereses involucradas en el desarrollo (estableciendo las negociaciones, procurando las cesiones, promoviendo

los incentivos, convenciendo a la mayor cantidad de gente posible, tomando decisiones de *autoridad*, etc.) y finalmente conducir (como analizábamos en el apartado anterior) con firmeza y calidad.

Desde la Atalaya de la **Administración Pública** se posibilita articular el complejo entramado que actualmente abruma nuestra realidad cotidiana, justamente para gestionar soluciones de largo plazo con mayor peso político y con más y mejor participación social.

Piénsese que la **Administración Pública** actúa en todo el territorio nacional y, como veíamos en el anterior Capítulo, en un considerable número de organismos y foros internacionales. Sustancial y esencialmente, la **Administración Pública**, tiene facultades para atender todas las materias que afectan la convivencia sea global, regional, nacional o local. Hemos venido insistiendo en que el *gobierno* y su **Administración Pública** son los responsables de la *estabilidad*, la *paz social* y el *desarrollo sustentable*. Para comprobar esta aseveración, hagamos un esfuerzo de racionalidad en torno a un “futuro viable”: seleccionemos cualquier asunto que nos afecta en lo individual y/o colectivo e indefectiblemente nos conducirá hacia el *gobierno* en alguno de sus ámbitos de actuación, territoriales o sectoriales, sea cual fuere la rama del *poder público* relacionada con el asunto en cuestión.

Si el *gobierno* obedece, tal y como está previsto en la Constitución y en las leyes, al reclamo de salvaguardar el interés general de la actual y de las futuras generaciones, se modificarán las pautas actuales del desarrollo que conducen

a la concentración irracional de la riqueza y a la también irracional injusticia social.

En estos momentos ya no es posible actuar con base en la imposición. El contrato social es el que en todo caso señala el indispensable encuentro entre el ciudadano, los grupos organizados y el *gobierno*, con objeto de establecer una nueva organización sociogubernamental con una visión – misión que no puede retrasarse más. En la medida en que esto se convierta en realidad, los grandes poderes fácticos – legítimos o clandestinos – habrán de ceder ante el empuje de tal alianza.

Por supuesto que los obstáculos son muchos y variados²³⁶: los *tecnocráticos–productivistas* que tratan de preservar privilegios, haciendo uso de sus mayores recursos económicos, reinventan nuevas tecnologías y cómodamente dejan en manos del mercado el restablecimiento de equilibrios “virtuosos” (obviamente para los intereses minoritarios). Por otro lado han aparecido quienes pretenden “administrar” la *sustentabilidad* mediante la regulación de los conflictos ambientales, pero sin variar los contenidos de fondo. Por supuesto, hay también quienes buscan alternativas radicales que aspiran a una transformación cultural, política y social global difícil de alcanzar sin los consensos a que hemos venido aludiendo. Hay asimismo quienes *reducen* el problema de establecer un “*gobierno sustentable*”²³⁷ promoviendo con un enfoque reduccionista – ambientalista,

²³⁶ Rojas, Cornelio, *op. cit.* “Tipología de las políticas ambientales”, pp. 45–52.

²³⁷ Belausteriguigoitia Ruiz, Juan Carlos y Hugo Contreras, “Por un *gobierno sustentable*” en **Revista Planeación**, México, Abril, 2000, pp. 20–23.

que las instituciones públicas consuman menos, sean más eficaces y ante todo “reciclen”. Las corrientes mencionadas existen dentro de las fronteras propias de la **Administración Pública**, argumentando con ejemplos plausibles, pero desafortunadamente insuficientes en lo político, social y gubernamental, dados los retos a superar.

Cualquiera de estas posiciones²³⁸ es respetable, ya que en sí mismas y en su conjunto revelan la intención inescapable de cambio y eso es precisamente lo que debe aprovechar la **Administración Pública**.

A través de las capacidades discutidas en este Capítulo se puede deducir que las estrategias aplicables por la **Administración Pública** obviamente varían de acuerdo a las formas y circunstancias, pero no pueden retroceder ante la necesidad de detener el deterioro del planeta y revertirlo en forma gradual y evaluable, mediante programas pertinentes, idóneos, políticamente viables, económico-factibles, socialmente deseables y, sobre todo, administrativamente realizables.

²³⁸ Una vez más esta clasificación es propia y surge de reflexiones obtenidas al ser participante del seminario “Desarrollo Sustentable y Gobernabilidad”, que se lleva a cabo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, espacio promotor de discusiones ordenadas que resultaron aleccionadoras como la del 28 de marzo de 2007. En una mesa redonda se expresaron distintas visiones como la de Erwin Stephan Otto, Eduardo Vega López, Gabriel Quadri y Enrique Leff.

Capítulo 7

LA TRANSPARENCIA COMO

RAZÓN DE ESTADO REPUBLICANO

Capítulo 7

LA TRANSPARENCIA COMO RAZÓN DE ESTADO REPUBLICANO

“Los asuntos internos siempre estarán seguros si también están los de fuera, a no ser que se vean perturbados por una conjura”
Maquiavelo

¿Qué tanto la *transparencia* puede considerarse como *razón de Estado* en una *república*?

La reflexión que emprenderemos en este Capítulo consiste en vincular a la *transparencia* con la clásica idea de Nicolás Maquiavelo, acerca de la necesidad de velar por y garantizar la supervivencia del *Estado*²³⁹. En esta concepción, me parece encontrar consenso en el pensamiento político a lo largo de la Historia. Sin embargo, vale la pena subrayar que su práctica obedece a dos interpretaciones diametralmente opuestas:

La primera y más conocida es la que le atribuye al manejo del *Estado* un carácter maligno, cínico, inescrupuloso en la búsqueda y mantenimiento del *poder* a toda costa, sin importar si arrasa con *principios*, *valores* o incluso con un orden jurídico destinado a proteger la convivencia interna y la coexistencia con otros Estados²⁴⁰.

²³⁹ Machiavelli, **The Prince**,... *op. cit.*, especialmente lo expresado en el Capítulo X, “How the strength of all states should be measured” (pp. 39–41), en donde destaca la importancia de la confianza por parte de los gobernados, debido a las virtudes del príncipe.

²⁴⁰ Ferrari, J., **Histoire de la Raison d'Etat**, Michel Levy Frères Libraires–Editeurs, 1860, citado por Reyes Heroles, Jesús, **En Busca de la Razón de Estado**, Cuadernos de Teoría Política, Miguel Ángel Porrúa, México, 1982, p. 33. En este texto se explica

La segunda, por supuesto menos extendida, es el reverso de la moneda, aquella que postula que como el *gobierno* y la administración del *Estado* integran un ente cohesionador, protector de la soberanía, garante del interés general y por lo tanto el *Estado* no puede estar sometido ni a *principios religiosos* ni a dogmas ideológicos; dicho *Estado* se orienta por su propia razón, “la *Razón de Estado*”. Dicha Razón “... se mueve con singular agilidad entre el *Estado* óptimo y la utopía”²⁴¹, o expresado en otros términos, entre el *status quo* y el bien deseado. Según Maquiavelo hay que buscar la verdad “comprobable” para vincular el *Estado* actual con el *Estado* deseado (como diríamos en nuestros días un diagnóstico, en este caso de la operación del *poder*, un pronóstico y un objetivo pertinente y alcanzable) y, de esta manera, los fines y los medios encuentran la posibilidad de estar conectados, lo cual imprime a la obra maquiavélica gran originalidad, pero sobre todo, le brinda una visión de futuro.

Las palabras que nunca pronunció Maquiavelo ni en su legendario “Príncipe”, ni en sus menos estudiados “Discursos” (desde luego citados sólo por especialistas), “el fin justifica los medios”, significan, a mi juicio, neutralidad de contenidos específicos y son aplicables siempre y cuando tales medios privilegien al elemento social vital del *Estado*; siempre y cuando protejan al *territorio* que lo envuelve, y siempre y cuando se de capacidad al *gobierno* para que sirva a los intereses de todos.

que el término *Razón de Estado* (por lo demás nunca mencionado por Maquiavelo) aparece en el consejo que da Monseñor de la Casa (1503) a Carlos V para defender a la Iglesia de una insurrección, dotando al concepto de una especie de nigromancia, y dando lugar a la leyenda negra que postula que para el Estado todo se vale.

²⁴¹ Reyes Heroes, *En busca...* op. cit., p. 47, menciona a Ludovico Zuccolo en esta línea de interpretación.

En este marco y con el fin de dar sustento a la discusión sobre la *transparencia* como *Razón de Estado Republicano*, trataré de argumentar a favor de la primera como medio abocado a servir al *Estado de Derecho* y consecuentemente al logro positivo de las libertades. Fundamentaré, por otra parte, que la *transparencia* dota de *poder* real al ciudadano y sirve para lograr el objetivo de la *supervivencia del Estado*. Se trata de convertir los privilegios con que cuenta el *poder* formal y legítimamente constituido, integrado y estructurado, en medios que conduzcan a la armonización con la *sociedad civil* y el ciudadano, en el sentido de corresponsabilizarse del destino compartido. Esto conduce a crear una nueva relación de convivencia entre el *poder público*, la organización social, los ciudadanos y la población en general.

En la era presente – y quizá más dramáticamente, en un futuro no tan lejano – habremos de aceptar y por supuesto adaptarnos a las circunstancias cambiantes, tan difíciles de entender por su naturaleza y contenido multifactorial, complejas de resolver por sus efectos multifacéticos, globales, nacionales, intrarregionales, locales, etc.²⁴². Bajo esta óptica, cualquier *gobierno*, dondequiera que se encuentre, debe cobrar conciencia de la imposibilidad de pretender asumir la *responsabilidad* total de la conducción de la nave del *Estado*, provocando una tensión constante que en el fondo le impida gobernar sin acudir a la represión (en cualquiera de sus manifestaciones) contra quienes discrepan con la *autoridad*. Esta represión, cabe decir, es una práctica históricamente causante de más problemas y presiones sociales de las que

²⁴² Castells, *La Era...* op. cit.

pretende resolver. Tal estilo de *gobierno* suele dejar solo al gobernante, actuando para si mismo y, paradójicamente, perdiendo la capacidad de articular respuestas idóneas de larga data.

Enfocándonos ahora en el otro extremo, la *sociedad* ha de comprender que carece por sí sola de todos los elementos necesarios de autorregulación para convivir en paz y de manera racional si opta por colocarse al margen de la autoridad²⁴³. Dicho de otra manera, toda comunidad políticamente organizada ha de estar sujeta a algún tipo de autoridad para funcionar; pues en caso contrario tiende a disolverse por apatía, indiferencia o autodestrucción. La ausencia de *gobierno* puede sugerir la presencia de la *anarquía*, más no toda ella es destructiva, como lo muestra el debate del siglo XIX entre Bakunin, Marx, Proudhon y otros²⁴⁴. En la actualidad la *anarquía* – como todo – es algo muy complejo. Debe evitarse su aplicación arbitraria, por lo cual me inclino a reiterar que resulta objetivamente estéril la pretensión de negarse a una regulación gubernamental por mínima que sea. Tratar de ignorar la importancia del *Estado* argumentando que con su intervención se pierden libertades fundamentales y que con ello se crea un clima de sometimiento

²⁴³ Recordemos el rotundo fracaso de las comunidades “hippies” en los Estados Unidos. Al respecto vale la pena consultar el trabajo **Raíces del Renacimiento Comunal** de Timothy Miller en www.galeon.com/ateneosant/Ateneo/Historia/SigloXX_1/sxx-Comhippies.html.

²⁴⁴ En torno al *anarquismo* hay dos interpretaciones, una destructiva y otra constructiva. En la primera se encuentran varios pensadores, principalmente Mikhail Bakunin (*Estado* y *Anarquía*), y en la parte constructiva, especialmente se encuentra Joseph Pierre Proudhon (*¿Qué es la Propiedad?*). Aún a estas alturas, el **Anarquismo** carece de un corpus teórico que le permita establecer una sólida filosofía y, por lo tanto, su utilización puede resultar arbitraria. Sobre el tema resulta útil consultar a Woodcock, George. **anarquismo: historia de las ideas y movimientos libertarios**. Madrid, Ed. Ariel, 2^a. edición, 1979. El núcleo teórico que define al anarquismo es el deseo de “sustituir” al Estado autoritario mediante una forma cualquiera de cooperación entre individuos libres no sujeta a dominación.

ante la *autoridad*, significa estar viviendo en una utopía. En un *Estado* democrático no es factible, productivo ni redituable tratar de ignorar los beneficios derivados de convivir armónicamente.

Entonces, *sociedad y gobierno*, como hemos venido insistiendo, están llamados a compartir penas y glorias.

La Ley, se argumenta con frecuencia, es nuestro gran paraguas protector. Sin embargo, y con la misma frecuencia, la *opinión pública* se pregunta: ¿quién aplica la Ley y para qué intereses y personas? Otros cuestionamientos constantes son: ¿cómo, cuándo, cuánto, dónde y sobre todo por qué? A lo largo de la historia gubernamental, o del *Estado*, las respuestas a tales interrogantes se repiten: la Ley, se dice, y no sólo por los medios opositores o neutrales sino por filósofos y científicos sociales desde hace siglos²⁴⁵, no es otra cosa que la protección del “*establishment*”²⁴⁶. Dicho de otra forma, es la expresión del *poder público* en convivencia y, en muchos casos, en connivencia con el *poder económico*, sea cual fuere el régimen de *gobierno* o económico adoptado para que “una minoría organizada domine a una mayoría desorganizada”²⁴⁷.

Como esta situación se resiste a cambiar y ante la evidente impotencia del *poder organizado* (llámesele *socialismo “liberal”*²⁴⁸, *capitalismo democrático*²⁴⁹ o “*tercera vía*”²⁵⁰), para

²⁴⁵ Plato, *The Laws*, *Speak with classics*. Ver particularmente el Capítulo 4, “The lessons of History: legislation and the balance of powers”, pp. 118–142.

²⁴⁶ Fuente: www.wordreference.com/definicion/stablishment.

²⁴⁷ Mosca, *Teoría...* op. cit.

²⁴⁸ Ver el pensamiento de Juan Bautista Justo (socialista argentino que vivió en los siglos XIX–XX) en [www.libertaddigital.com:83/ilustracion_Liberal/articulo.php/157](http://www.libertaddigital.com:83/ilustracion Liberal/articulo.php/157).

²⁴⁹ Ver a Rodríguez de Rivera, José, “*El Fordismo*” en **Cambio Social y Cultural**. Fuente: academic.uprm.edu/~mvaldes/id29.htm.

²⁵⁰ Giddens, Anthony, *La Tercera...* op. cit.

resolver los más graves problemas que aquejan a la humanidad, la realidad implacable demuestra la inconsistencia del modelo al privilegiar única y exclusivamente al *poder* político y económico. Están a la vista los datos duros: pobreza extrema de miles de millones, la enfermedad, el abandono, la violencia del *Estado* (y su contrapunto: el terrorismo o el crimen organizado), la soledad y depresión de millones, la angustia de los jóvenes sin alternativas, el desarrollo insustentable, el desempleo y muchos otros etcéteras que agobian al mundo²⁵¹.

Un atenuante de los terribles efectos de la concentración y ejercicio discrecional del *poder*, ha surgido hace apenas un poco más de veinte años con el nombre de *transparencia* concebida como política pública²⁵² analicemos detenidamente el concepto.

En esencia se trata de abrir los asuntos públicos manejados por los Estados al escrutinio de la ciudadanía, amparándose en el derecho a la información y en la obligación legal de rendir cuentas acerca de la forma, fondo y contenido de la administración de los recursos públicos. Visto de esta forma, la *transparencia* afecta a todo el sistema político y a toda la *sociedad*.

La *transparencia* es un hecho político vinculado a la democracia. Representa una demanda de la *sociedad*, en su

²⁵¹ Basta ver los informes anuales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de la OMS, la UNESCO, OCDE, Banco Mundial, entre otros.

²⁵² Considerando, en una primera instancia, a la *transparencia* como leyes de acceso a la información a nivel internacional, Suecia fue la primera en emitir un ordenamiento de esta naturaleza en 1766, y así sucesivamente, como lo muestran John Ackerman e Irma E. Sandoval (Cuaderno 07 del IFAI, **Leyes de Acceso a la Información en el Mundo**), la *transparencia* fue abriéndose campo muy paulatinamente. Ciertamente, a partir de 1983 dicha *transparencia* se toma indicador de *democracia*.

legítimo derecho de exigir el cumplimiento de una obligación por parte del *gobierno*. Sin embargo, su consecución requiere de dos cosas: en primer lugar, de una voluntad política del *poder* para despojarse de la simulación y de la fachada democrática. En segundo lugar, requiere del armado de una ingeniería técnica-administrativa idónea por parte del *gobierno* para posibilitar tal propósito. Además, el levantamiento del edificio jurídico implica sujetarse al cumplimiento de la Ley por parte de los involucrados, peticionarios y sujetos obligados (instituciones y servidores públicos), pues sólo la Ley es capaz de custodiar el bien que pretende proteger: el derecho a la información²⁵³.

Con el propósito de revisar conjuntamente estos aspectos, vale dividir el tema en cuatro grandes apartados:

1. El significado de la *transparencia*.
2. La *transparencia* como *política pública*.
3. La *gestión pública* de la *transparencia*.
4. La *transparencia* como *Razón de Estado Republicano*.

Abordemos el primer apartado

1. *El significado de la transparencia*²⁵⁴.

A lo largo de la Historia, las instituciones que detentan el *poder del gobierno*, dan la idea de ser no sólo inaccesibles

²⁵³ López Ayllón, Sergio, *El Derecho a la Información*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1984.

²⁵⁴ La *transparencia* es un término que puso en boga Mikhail Gorbachev, lo cual se puede apreciar en su libro *Perestroika, New Thinking for Our Country and the World* (Harper and Row, Publishers, New York, 1987 – Fontamara lo edita en español - “More Light to Glasnost!”). Glasnost (que se puede traducir como *transparencia*) es una estrategia que apoya la apertura de los asuntos públicos en todas las esferas de la vida comunitaria.

para la gran mayoría de la población, sino de representar una especie de “caja negra”, dentro de la cual no se sabe a ciencia cierta lo que acontece para producir malos, buenos o regulares resultados.

Los símbolos del *poder* son físicos y subliminales. Por ejemplo, en México, ejemplos de dichos símbolos son el Palacio Nacional, el edificio de la Suprema Corte, el recinto legislativo de San Lázaro, las sedes de las dependencias y entidades públicas. En Londres, lo son el Palacio de Buckingham o el Parlamento en Westminster. En Madrid, el Palacio de la Moncloa o el edificio de las Cortes. En París, La Asamblea Nacional o el Palacio del Eliseo. En Moscú, el Kremlin. La Casa Blanca o El Capitolio lo son en Washington. El Congreso o la Casa Rosada en Buenos Aires, etcétera. El *poder* se “siente”, pero difícilmente se “observa”; es subliminal porque las más de las veces nos lo imaginamos, no nos consta su manejo. La publicidad y propaganda gubernamentales resultan

Más adelante, al inicio de la década de 1990, Peter Eigen abandona voluntariamente el Banco Mundial para crear una organización no gubernamental llamada **Transparencia Internacional** a objeto de observar los niveles de corrupción en el aparato público (ver el “Reporte Global de Corrupción”, publicado anualmente, basado en un análisis de prensa y en estudios ad-hoc de cada país). La experiencia de Eigen como financiero internacional para África y América Latina, indicaba que los fondos destinados a varios países no permeaban a la población sino se quedaban en manos de élites corruptas (ver pág. <http://www.transparency.org>).

Por otro lado, en el libro **Source Book - Confrontando la Corrupción: los Elementos de un Sistema de Integridad Nacional** (Berlín: Transparency International, 2000), cuyo autor es Jeremy Pope, se habla sobre “el índice de percepción de la corrupción”, IPC, que consiste en aplicar una serie de encuestas en los distintos países para apreciar cómo la población percibe la corrupción de sus gobernantes.

Otra publicación que puede servir para ilustrar el concepto de *transparencia* es el de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), **Las Reglas del Juego Cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción**, París, OCDE, 2000. En 1997 se firma “La Convención” para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales. Este convenio convirtió a la OCDE en líder dentro del combate a la corrupción.

insuficientes para certificar el buen comportamiento de los funcionarios y/o la adecuada administración de los asuntos y dineros públicos. Normalmente las preguntas relativas a quiénes gestionan las decisiones, cómo se toman, procesan y ejecutan, son de difícil respuesta.

En sentido estricto, el sinónimo de “*transparencia*” es “*claridad*”; su antónimo, “*oscuridad*”²⁵⁵. Sin embargo, hablando de política y **Administración Pública**, diríamos que el sinónimo de *transparencia* bien podría ser “*visibilidad*”, y su antónimo, “*opacidad*”.

Medir los resultados gubernamentales a veces se convierte en una tarea verdaderamente ardua. El halo que rodea al *poder* es tan intenso que puede encandilar, deslumbrar o hasta eventualmente cegar a quien intente descubrir sus procederes. *Noli me tangere* (“no me toques”)²⁵⁶ expresión atribuida al Evangelio, ha resultado muy apropiada para los poderosos. Los gobiernos, como productos sociales, evidentemente no son homogéneos, lejos están de ser perfectos, con frecuencia se equivocan y muchos de sus errores son política, económica y socialmente costosos.

El misterio y secreto que rodean a los asuntos del *Estado* están siendo abatidos por una intención democrática impulsada desde la *sociedad* con cierta aceptación de los gobiernos. Tal

²⁵⁵ Corripio, Fernando, **Diccionario...** *op. cit.*, p. 681.

²⁵⁶ Esta afirmación se sustenta en la añeja costumbre de sustraer de la *opinión pública* el manejo del *poder*, tal como se documenta desde la época del *arcانum imperium* o “secretos del imperio”, que facultaban al soberano para decidir sobre la vida y destino de su pueblo: Guerrero, Omar, **Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista**, Fontamara, México, 1985.

dinámica persigue desmitificar la *función pública*, socializarla y ponerla al alcance de la comunidad, al grado de hacer a esta última copartícipe de la toma de decisiones, de su instrumentación y evaluación, y por lo tanto, de un futuro común con el *gobierno*²⁵⁷.

Como han venido evolucionando las cosas en el *Estado* contemporáneo, hoy en día el término de *transparencia* se ha incorporado al léxico político-administrativo.

Afirmar lo anterior tiene sentido; no obstante, como es conocido y ampliamente compartido por la *opinión pública*, no todo lo que acontece en el aparato público, de suyo intrincado, puede estar indiscriminadamente accesible para la ciudadanía. Hay materias que por su naturaleza y vinculación a la supervivencia del *Estado* se encuentran restringidas al escrutinio público, debiendo ser utilizadas solamente por las autoridades facultadas por la Ley, al menos durante algún tiempo²⁵⁸.

Sin embargo, la *transparencia* pretende, en cualquier caso, que la *función pública* “deba” estar visible. Por lo tanto, del *gobierno* se espera que favorezca el acceso a la información como garantía del derecho de todo ciudadano a saber lo que

²⁵⁷ *Vid supra* 240.

²⁵⁸ En Estados Unidos el **Acta de Libertad de Información** establece que los archivos confidenciales o clasificados deben ser abiertos 25 años después del suceso, aunque el presidente en turno tiene el derecho de retrasar la apertura de dichos archivos. En México, la nueva **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental** ha seguido esta tendencia. En el Artículo 15 de dicha Ley se establece un plazo de 12 años para desclasificar los archivos, pudiendo prorrogarse por igual número de años, siempre y cuando se argumenten motivos de seguridad nacional.

está pasando al interior de las instituciones públicas²⁵⁹.

Hasta aquí queda claro que el ejercicio de la *transparencia* está abocado a combatir el ocultamiento de prácticas antidemocráticas, los manejos turbios o la difusión de información sesgada por parte de las autoridades. Para un sistema político, la *transparencia* significa, en los hechos, la prueba de su apertura y la adopción de una cultura democrática participativa. La *transparencia* puede ser el antídoto contra la demagogia. En otras palabras, su presencia como política pública constituye la comprobación de una voluntad de compartir el *poder* entre *gobierno* y *sociedad*²⁶⁰.

La *transparencia*, al sustentarse en el *derecho a la información* y complementarse en la *libertad de expresión*²⁶¹, presenta dos caras de la misma moneda: por un lado, establece que los responsables de las instituciones que legítimamente ejercen el *poder*, sean del Ejecutivo, Legislativo o Judicial,

²⁵⁹ Sobre el particular se han creado varias organizaciones no gubernamentales para impulsar la promulgación de leyes de acceso a la información pública. En el caso mexicano fue el Grupo Oaxaca, mismo que participó en la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a través de un representante, en la negociación y redacción de la Ley Federal de *Transparencia* y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que entró en vigor el 12 de junio de 2002.

²⁶⁰ Merino, Mauricio (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI – CIDE, México, 2005. Este texto es memoria de un seminario que tuvo lugar en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, en el cual se ofrecen distintas ideas sobre el concepto de *transparencia* ordenadas en varios temas (acceso a la información, rendición de cuentas, cuestiones normativas, operativas y un listado muy útil de autores recomendados por los panelistas, que puede servir de base a los interesados en el tema).

²⁶¹ En México el Artículo 6º Constitucional garantiza ambos derechos. Vale la pena mencionar que el Pacto de San José de Costa Rica, firmado por nuestro país el 22 de noviembre de 1969, y ratificado por el Senado, en su Art. 13 establece concretamente el Derecho a la información. Recientemente (junio de 2007) se aprobó una Reforma al Artículo 6º Constitucional (Derecho a la Información) que obliga a todas las entidades federativas y municipios, así como a los partidos políticos a sujetarse a las reglas de la *transparencia*, elevada por esta decisión a ser una *Razón de Estado*.

tienen la obligación de informar. Se trata de hacerlo periódica y sistemáticamente respecto del status de sus diferentes órganos, de las tareas a su cargo y de las gestiones que realizan, de los servidores públicos que las atienden, etcétera²⁶².

En la otra cara, se encuentran los individuos y la sociedad organizada en múltiples formas (partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, cámaras empresariales, sindicatos, iglesias, instituciones educativas, medios masivos de comunicación, clubes de servicio, juntas vecinales, etc.), los cuales, de distintas maneras, y haciendo uso de sus derechos, demandan saber cómo se administra el *poder*, cómo se manejan los recursos públicos y hacia quiénes se orientan los beneficios de las *políticas públicas*²⁶³.

En este entorno, los congresos, y esencialmente los medios

²⁶² Prácticamente en todas las constituciones y leyes en distintos sistemas democráticos en el mundo, los gobernantes están obligados a informar a los cuerpos legislativos. En el caso de México, el Artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos norma esta obligación para el Presidente de la República. En las leyes orgánicas de los Poderes Legislativo y Judicial también se establece lo propio, aunque los informes sean para ellos mismos (Arts. 48 y 113 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Art. 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación). Dicho modelo se aplica asimismo en cuanto a los estados y municipios.

La rendición de cuentas, “accountability”, es un concepto más amplio, que remite a la responsabilidad pública, a fijar las circunstancias de una constante reconciliación democrática, a la eficiencia, a la eficacia y a la *Etica* en el servicio público. **Pour Une Administration Publique Responsable: Concilier Démocratie, Efficacité et Éthique**, Institut International Des Sciences Administratives (Civil Service College, United Kingdom, 1999), Bruxelles, 2000. El libro contiene la reseña y los trabajos de una reunión de discusión que se llevó a cabo en Londres. Representa un documento por demás útil para entender el papel comprehensivo de la rendición de cuentas.

²⁶³ Como una derivación de la democracia, paralelamente al concepto de “democracia electoral”, se ha venido desarrollando la idea de una “democracia participativa”, cuya sola enunciación invita a pensar en un pleonismo puesto que la democracia por definición es participativa (y si no lo es, no es democracia). No obstante, más allá de esta discusión, lo importante es fijar los límites y los campos de esa participación para evitar obstaculizar la marcha de los asuntos públicos en función de los intereses particulares que cada uno de los grupos sociales organizados legítimamente defienda o represente. De esta manera, la importancia del Estado prevalece sobre los intentos de disminuir su autoridad e impacto social. Ver la **Enciclopedia de la Política**, FCE, México, 1997, pp. 216-224.

de comunicación, resultan entes privilegiados al estar específicamente diseñados, y presumiblemente capacitados, para investigar, informar, acotar a los gobernantes al ejercicio estricto de sus facultades, vigilar su proceder, denunciar sus desviaciones y exigir la verdad²⁶⁴.

La *transparencia* aplicada a la cotidianeidad de la vida pública, genera dos sentimientos verificables: *confianza* y *certidumbre*, lo que políticamente se traduce en legitimidad, tal y como lo analizamos en el Capítulo 3 de este Libro.

Como sustentábamos líneas arriba, una democracia que se precie de serlo, no acepta el llamado que se esconde tras los manejos del *poder*, aduciendo erróneamente la *Razón de Estado*²⁶⁵ como justificante de sus acciones; tampoco permanece pasiva frente a decisiones autoritarias o arbitrarias que mengüen su fortaleza y rasguen el tejido social²⁶⁶. Por eso la *transparencia* implica una lucha de todos los días en distintos frentes, mirando hacia una integración plural de la

²⁶⁴ Un análisis de los alcances de la responsabilidad de los medios como guardianes de la moralidad es abordado por Niklas Luhmann en *La Política como Inmoralidad*, citado por Serrano, Jesús en *La Ética de la Administración Pública*, México, Universidad de Educación a Distancia de América Latina, A.C. 2002, pp. 17-18.

²⁶⁵ *Vid supra* 241.

²⁶⁶ Una de las decisiones que en los últimos años ha rasgado el tejido social en nuestro país, fue el intentar construir el nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en terrenos que corresponden al antiguo Lago de Texcoco. Esta decisión fue tomada sin el consenso de los habitantes de la región, lo que generó numerosas marchas en el Distrito Federal, violentando el Estado de Derecho al portar armas blancas durante las mismas. La ingobernabilidad comenzó en julio de 2002 cuando después de un enfrentamiento con policías estatales, los ejidatarios de San Salvador Atenco tomaron el control de su municipio poniendo rehenes en las principales entradas al mismo y secuestrando a funcionarios de la Procuraduría de Justicia del Estado de México. El gobierno finalmente desistió del intento de construir el aeropuerto; pero el tejido social en el municipio mencionado quedó dañado, ya que los ejidatarios depusieron a las autoridades municipales y se declararon “municipio autónomo”. Finalmente, en mayo de 2006, después de un altercado con floristas, la ingobernabilidad se volvió a desatar en este municipio, cuando fuerzas de la Agencia de Seguridad Estatal intentaron entrar

comunidad nacional e internacional, y oponiéndose a aquello que debilite y atente contra la cohesión social.

La *transparencia* no es un fin en si misma; coadyuva a generar condiciones que permiten evaluar resultados presentes y futuros de cualquier *sociedad*. No es una decisión fácil de implementar y requiere de muchas otras decisiones y compromisos socioeconómicos, políticos y administrativos de gran envergadura y sus efectos serán positivos o negativos – por supuesto de acuerdo a las circunstancias –, como se aprecia en la Figura 26:

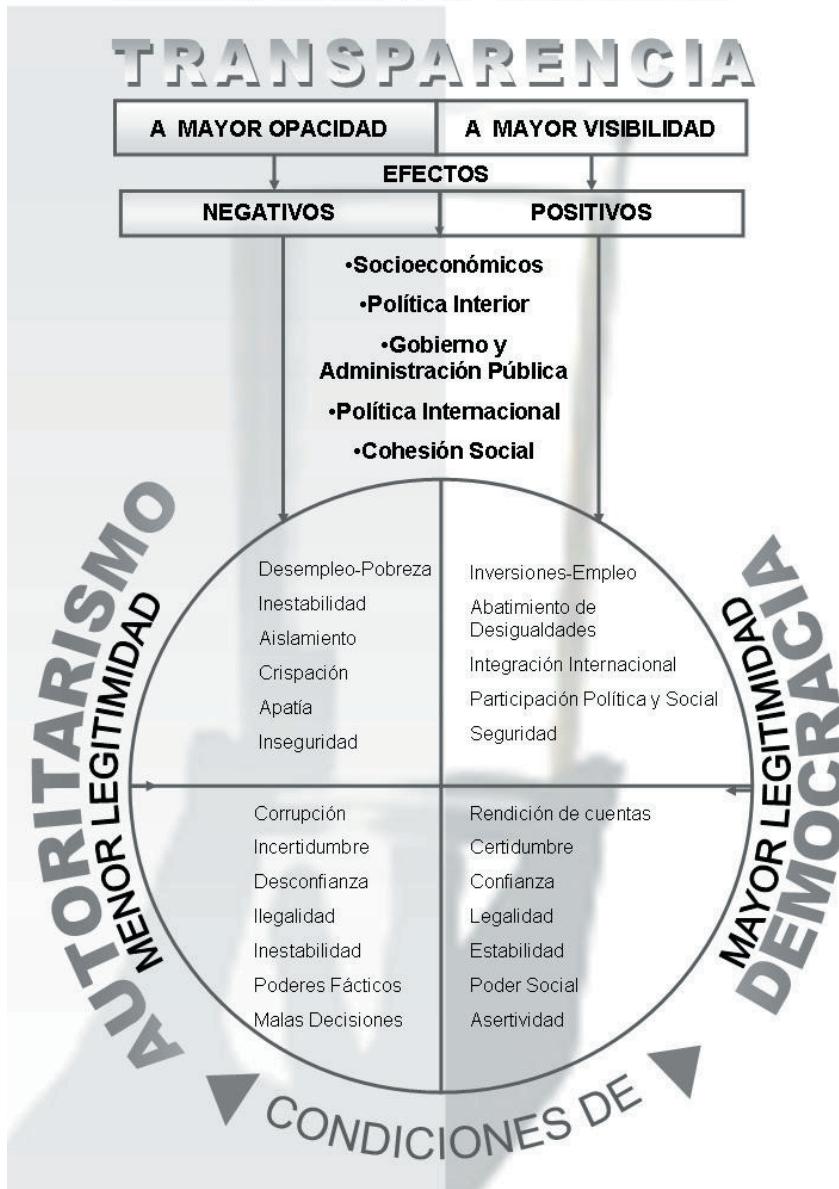
(ver figura siguiente página)

Lo que subyace en este esquema es la posibilidad de establecer escenarios con o sin la presencia de la *Transparencia*. Resulta obvio, sin embargo, que en el acontecer cotidiano de la vida individual y de la intensa actividad y dinámica político-administrativa, no todo es blanco o negro, lo cual se deja ver en la operación pragmática de cualquier sistema político, económico, social y administrativo. En el cuadro pretendo plantear elementos de análisis para abrir las oportunidades de fijar las cosas y definir con claridad las opciones, que pueden ser tan múltiples como relativas, según las circunstancias.

Es evidente que quienes detentan el *poder* constantemente buscan la forma de “acomodar” los *valores*, *principios* y normas

para detener a los líderes del movimiento, la crisis duró más de 24 horas con cruentos enfrentamientos entre la policía y pobladores del municipio, finalizando con la detención de los principales líderes, entre los que destaca Ignacio del Valle, quien recientemente ha sido condenado a 67 años de prisión. Esto último retroalimenta la ingobernabilidad, pues la pena parece excesiva y otorga una bandera a sus seguidores.

Figura 26.
LA TRANSPARENCIA Y SU TRASCENDENCIA



a la trama de las decisiones tendientes a mantener el equilibrio y dejar intocado al *poder*²⁶⁷. Si aceptamos que cualquier acción pública ha de someterse a la legalidad y a la legitimidad, entonces habremos de recurrir a ideas que el inconsciente o consciente colectivo acepta como válidas. En este contexto, el poderoso, como decíamos, tiende a acomodar dichas ideas en una argumentación previamente esbozada, encaminada a fortalecer su acción. Así, existen lo que se conoce como “ideas–fuerza”²⁶⁸, convenientemente utilizadas en forma muy persistente en campañas electorales o gubernamentales, que sirven para amalgamar voluntades en torno a propósitos previamente definidos.

Hablando de las ideas–fuerza, vale la pena hacer una advertencia: éstas no actúan en el vacío, justamente son “fuertes” por estar atadas a la realidad de la cultura política, de los acontecimientos y de otros elementos que comprueban su vitalidad. Su expresión, verbal o escrita, teóricamente constituye un compromiso ético para llevarlas a efecto. En **Política y Administración Pública** es muy delicado el uso del lenguaje; éste puede ser retórico²⁶⁹ ajustado a la estética sin faltar a la *Etica* y adicionalmente puede ser demagógico²⁷⁰, es decir, manipulador, apelando a los instintos más que a la razón y, por lo tanto, puede caer

²⁶⁷ Di Lampedusa, Giuseppe Tomasi, **El Gatopardo**, Espasa–Calpe, Madrid, 1993.

²⁶⁸ Las ideas-fuerza son aquellas que dan sentido a un sistema de ideas, o que permanecen por debajo de, o bien dan coherencia a un conjunto de ideas sueltas. Fuente: redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/279/27901309.pdf. Ello se comprueba, por ejemplo, en la compilación de artículos periodísticos de Gastón García Cantú, publicados por la UNAM en 1979, bajo la “idea–fuerza” de **Política Mexicana**. Para mayor abundamiento, el lema de una campaña político–electoral suele ser una idea – fuerza, cuya sola mención denota la intención del emisor.

²⁶⁹ La *retórica* es el arte del bien decir, de embellecer la expresión de los conceptos, de dar al lenguaje escrito o hablado bastante eficacia para deleitar, persuadir o conmover. **Diccionario de la Lengua...** op. cit. Tomo II, p. 1183.

²⁷⁰ La *demagogia* es una palabra de origen griego cuyo significado es el dominio

fácilmente en el engaño y no corresponderse ni en sus premisas ni en sus promesas con la realidad y la *Etica*.

Una comunicación *retórica*, no obstante su corrección, elocuencia y sofisticación, puede ser opaca o rebuscada, inaccesible para el ciudadano de a pie, de lo cual se deduce que un requisito básico de la *transparencia* es el lenguaje directo, el del dominio común (no por ello nimio), el que es fácilmente comprensible, cuidando no caer en estrategias propagandísticas y/o publicitarias que se contradigan en el terreno de los hechos. No hay nada más chocante para el interlocutor ciudadano que le traten de timar, y muchos gobernantes y políticos, con frecuencia, ignoran la importancia de la comunicación social. A mi modo de ver, la comunicación política se fragua como primer impulso de la verdadera *transparencia*, en el respeto al significado profundo de las palabras.

En cuanto a la *demagogia*, es evidente su utilidad para el poderoso, el caudillo, el líder, el gobernante, el general, el jefe o como quiera denominarse quien encabeza (por azares del destino o como producto de un esfuerzo consciente y constante) una corriente política. Este tipo de personajes suelen ser sus principales usuarios, aunque les represente un riesgo constante. Los auténticos demagogos, en el afán de conquistar el *poder* o permanecer en él, son capaces de convertirse en seductores de la *opinión pública* y de la voluntad política de una, varias, miles, inclusive millones de personas,

tiránico del pueblo y la estrategia política que halaga sus instintos; así, el demagogo es aquel conductor del pueblo con fines personales, Rodríguez Castro, Santiago, *Diccionario etimológico... op. cit.*, p. 35.

durante breves o dilatados espacios de tiempo, hasta que la realidad se impone²⁷¹.

No es posible ignorar que la *retórica* y la *demagogia* son dos herramientas gemelas; recurrir a ambas puede ser válido mientras no se traspasen ciertos límites que puedan dañar el interés general o alterar las condiciones de estabilidad, de paz, convivencia y cohesión social. Estos dos instrumentos no se pueden disociar de la política, más lo grave estriba cuando se invierte la situación y la política sirve a otros intereses que no sean los de la colectividad, como sucede en el caso de las tiranías, dictaduras y oligarquías, que no obstante serlo, utilizan el valor tan atractivo de la democracia para construir un discurso nutrido de utopías adecuado a sus fines particulares.

Volvamos al esquema de arriba que puede servir a manera de laboratorio, sobre todo comunicacional, toda vez que la *transparencia* lo que involucra es información sobre los propósitos, procederes y resultados del uso del *poder*. Debido a ello, la *transparencia* se encuentra imbricada en la Política, la **Administración Pública** y la **Ética**.

Analógicamente, la *transparencia* se erige como si fuera una brújula cuya utilidad, lo sabemos, radica en marcar las líneas de orientación. En este caso, el esquema pretende servir como tal brújula con el fin de no alejarse del significado, carácter y trascendencia de la democracia de cualquier *Estado*. Y como

²⁷¹ Existen numerosos ejemplos históricos de esto. Hay personajes encumbrados o malditos por la Historia que no obstante su destino, admirados o vilipendiados son ejemplos de demagogia. Todos ellos en un momento de su vida usaron o abusaron de la demagogia: líderes y jerarcas religiosos, políticos, conductores de masas, militares, gobernantes...

tal política no puede instrumentarse aislada de otros Estados, se espera, teóricamente, que la *transparencia* se corresponda globalmente.

Ubicados en este terreno, la *transparencia* constituye un reto para la cultura política imperante porque se mueve en un mundo – como hemos venido insistiendo – de gran complejidad, en el cual es difícil fijar los límites, las reglas, distinguir lo trascendente de lo prescindible, destacar lo prioritario de lo baladí, entre otras cosas.

En este orden de ideas, toca al *gobierno* construir respuestas adecuadas a las legítimas iniciativas de una *sociedad* demandante de certidumbres en su vida cotidiana, sobre el trabajo, la educación de sus hijos, la seguridad pública, la salud pública, familiar y personal; respecto del disfrute de sus libertades, y muchos temas más.

Consecuentemente, una de las primeras cosas a instrumentar en materia de *transparencia*, es una política gubernamental coherente con una política pública y con una política ciudadana, como lo vimos en el Capítulo 2, tratando de concertar un equilibrio favorable al interés general.

Además del componente netamente político de la *transparencia*, toda vez que es resultante de una suma de voluntades y que parte de la creencia de que es mejor lo visible que lo opaco, dicha *transparencia* habrá de acompañarse de la posibilidad técnica-administrativa de su realización, en vista de que el acceso a la información y la sistematización de la misma, no son asuntos menores. Ambas funciones, junto

con sus actividades, deben estar claramente estipuladas en el derecho aplicable e igualmente habrán de tomar en cuenta las posibilidades tecnológicas y de *gestión sociogubernamental* relacionadas con el tema.

Lo anterior demanda, como señalábamos líneas atrás, la concreción de la *transparencia* en una “política pública”, con características específicas, esto es, suficientes como para diferenciarla de otras *políticas públicas*, de suerte que la *transparencia* sea tan identificable como verificable, es decir, que se note, que se mida, que trascienda.

2. La transparencia como política pública²⁷².

En adición a sujetarse al proceso mínimo que mencionamos en el Capítulo 2 de este Libro (*Diagnóstico/Pronóstico de la realidad; Iniciativa; Organización; Implementación; Evaluación*), elaborar una *política pública* requiere de complementos que en su conjunto coadyuvan a construirla. La política pública, más allá de su conceptualización teórica es algo que se construye y destruye²⁷³ permanentemente,

²⁷² Las *políticas públicas* han sido consideradas, en esencia, como las respuestas de los gobiernos a las demandas sociales recurrentes; incluso, a través del enfoque de la psicología de Skinner, se les ha llegado a comparar con procesos de “estímulo-respuesta”. Desde otro punto de vista se les compara con el procesamiento cibernetico: “input–black box–output” (Easton y O’Donell, entre otros). Rodrigo Borja, en su *Diccionario de la Política*, hace referencia a lo que llama *una acepción restringida*, “policy” – concepto distinto a “politics” – que significa conjunto de planes, sistema, método, modo de proceder de un *gobierno*: “...Es la orientación, alcances y prioridades que da a su gestión...”. Para ahondar en la definición de *política pública*, Luis F. Aguilar – prolífico estudioso de estos temas – aporta una valiosa aclaración en un artículo editorial (“Una política de Estado para mí”), en el periódico **Reforma** del miércoles 19 de febrero de 2003, p. 14-A. Ante la diversidad de versiones, aquí intentamos precisar objetivamente los elementos que integran una *política pública*.

pero cuando menos en la práctica habremos de encontrar siete elementos interconectados:

- El *propósito explícito* de la misma.
- La *norma* o elemento jurídico que la convierte en obligatoria, y en su caso coercitiva para las partes gubernamental y ciudadana.
- El *programa-presupuesto* que justifica su creación, organiza la consecución de las metas y la dota de recursos.
- La *estructura administrativa pública* responsable de llevarla a cabo.
- Las *prácticas* comunes que posibilitan su ejecución.
- La *participación* de la *sociedad organizada* como corresponsable de esa política pública.
- La *evaluación institucionalizada* (llevada a cabo por el Congreso, Contraloría, Auditoría), *social* (llevada a cabo por los medios y la sociedad organizada) y *política* (cuyo veredicto se plasma en los resultados electorales).

El propósito explícito

En los ámbitos internacional y nacional el compromiso de los gobiernos para transparentar su desempeño parte del ideal

²⁷³ Derrida, Jacques, **Deconstrucción y Literatura**, Lectura de Enrique Vila-Matas. "Los escombros de la Teoría", (interpretando a Jacques Derrida) en observacionesfilosoficas.net.

del “buen *gobierno*”²⁷⁴, es decir: uno honesto, eficaz, eficiente y congruente con las necesidades, demandas y expectativas sociales. De ahí se desprenden acciones concretas, de las cuales damos algunos ejemplos:

- *Combate a la corrupción en la Política y la Administración Pública.*
- *Desregulación* de trámites gubernamentales.
- Incremento de la *productividad* en el sector *gobierno*.
- *Acceso a la información pública gubernamental.*

Cada uno de estos puntos, u otros que se le ocurrieren al lector, encierran en si mismos su propósito explícito. No obstante, continuando con el mismo ejemplo, el “combate a la corrupción”, debiera ampliarse desmenuzando las causas y teniendo en cuenta el objetivos de superarla. En este caso como en otros, se trata de establecer un compromiso y, al hacerlo, se da el primer paso para la construcción de una política pública. La asunción de tal compromiso implica desarrollar los otros puntos.

²⁷⁴ Cfr. Aristóteles, **La Política**, Edición preparada por Carlos García Gual y Aurelio Pérez Jiménez, Segunda edición, Editora Nacional, Madrid, 1981. Libro Cuarto: “Los diversos tipos de regímenes políticos”, Capítulo XII: “Regímenes que convienen a los distintos tipos de pueblos”; Libro Séptimo: “El Régimen Ideal”, Platón, **La República**... *op. cit.* libros Cuarto y Quinto. Hobbes, Thomas, **Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil**, FCE, México, 1997. Capítulo XXX de la misión del representante soberano. En el libro **Buen Gobierno y...** *op. cit.*, Giananco Pasquino hace una reflexión sobre *Gobernabilidad y calidad de la democracia*, pp. 23–47, en la cual quedan muy claros los factores que explican la gobernabilidad, entre ellos la política social, e implícitamente la *transparencia* como hemos venido señalando. Por otra parte, sin duda resulta interesante el artículo de José Antonio Rosique Cañas en la Revista **Buen Gobierno** (“Evolución de las teorías políticas sobre el buen *Gobierno*”). No. 2. 2007, pp. 6–26.

La norma o elemento jurídico

Por lo que corresponde a la Ley, la *política pública* debe garantizar que el compromiso de cumplimiento sea ineludible por parte del *gobierno*. El fin de la norma consiste en evitar la elusión o evasión de dicho compromiso. Es común encontrar en la mayoría de los países el *derecho a la información* establecido desde el nivel constitucional²⁷⁵, vinculado a otros ordenamientos relacionados en el propio cuerpo constitucional, entre los cuales merece destacarse lo concerniente al Capítulo de las Responsabilidades²⁷⁶. Pero quizá lo más importante consista en destacar que la *transparencia* ha ido incrementando su importancia en los últimos 25 años conforme la *sociedad civil* ha ido cobrando conciencia y exigiendo que el *derecho a la Información* pase de ser una aspiración más o menos atendida por los gobiernos, a ser una obligación legal, lo cual garantiza no sólo *rendición de cuentas a posteriori*, sino la participación de la *sociedad* en el diseño *a priori* de las políticas públicas y, eventualmente, en la trama de la toma de decisiones de todo tipo²⁷⁷.

Dados los procedimientos de formación de leyes, obviamente en el caso de los países que las han decretado, dichas

²⁷⁵ *Vid supra* 261.

²⁷⁶ En México, además del amplio Título Quinto de la Constitución que contempla las responsabilidades políticas, administrativas, civiles y penales, existen dos leyes específicas: la **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos** y la **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**, que junto con la **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental** establecen sanciones en la materia en caso de incumplimiento.

²⁷⁷ Ackerman, John M. e Irma Sandoval. **Leyes de Acceso a la Información en el Mundo**, Cuadernos de Transparencia No. 07, IFAI, México, 2005. Vale la pena revisar todo el ensayo. Los países que hasta 2004 habían aprobado Leyes de Acceso a la Información eran 66 diseminados por todo el planeta, más los que se hayan agregado en los últimos tres años.

leyes implican un consenso parlamentario o congresional que teóricamente pasó por etapas de revisión, discusión, ponderación y aprobación, y este solo hecho le otorga a las leyes de *transparencia* una alta legitimidad política.

El Programa-Presupuesto

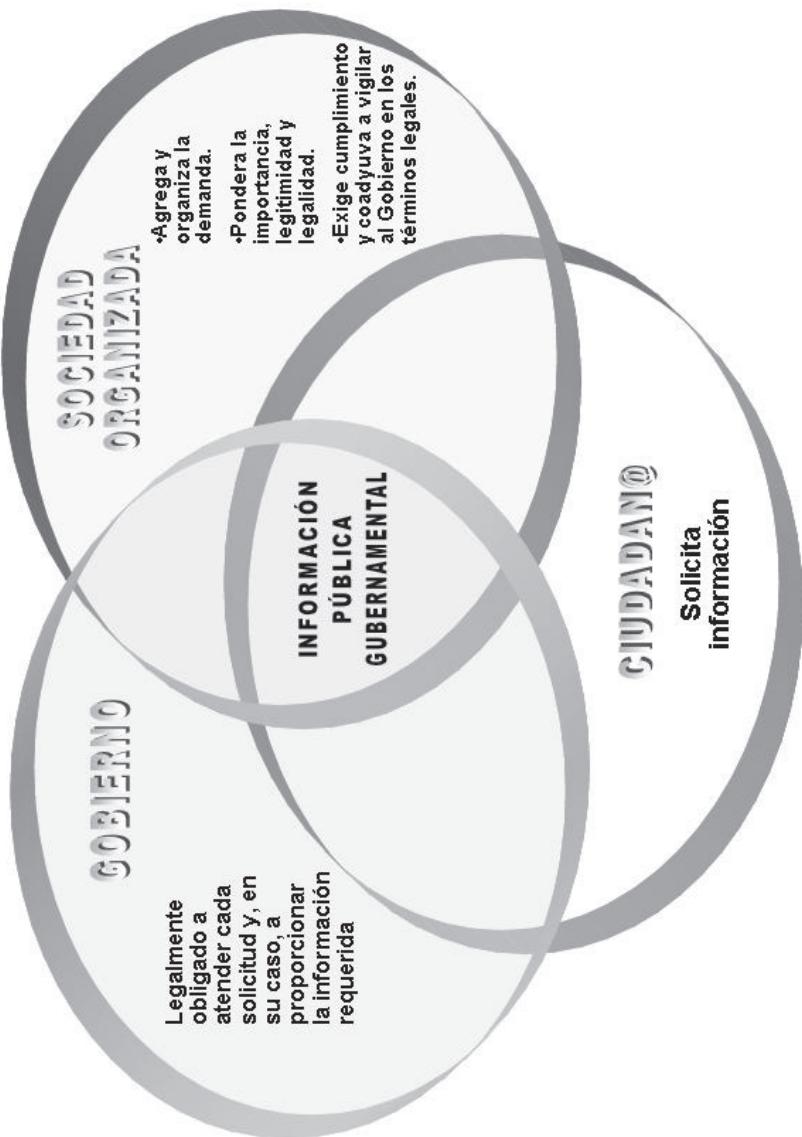
El programa relativo a la *transparencia* tradicionalmente tendría que corresponsabilizar a dos actores, *gobierno* y *sociedad civil* organizada, pero, en nuestros días, debe contemplar a un tercero independiente y autónomo que es el ciudadano en lo particular, quien por ser tal tiene el derecho de acceso a la información pública gubernamental. Entonces, el programa-presupuesto debe estar estructurado para su cumplimiento por tres entidades que pudieran interactuar a manera de tres conjuntos, como se observa en la Figura 27.

(ver figura siguiente página)

Cualquiera de los tres actores que incumpliera los compromisos establecidos en el marco legal y en el programa –presupuesto previsto para el efecto, simple y llanamente pierde su derecho: el ciudadano que pretenda información al margen de la Ley se autoanula; la *sociedad* organizada que pretenda presionar al *gobierno* haciendo uso indebido de sus prerrogativas legales, no sólo arriesga sus privilegios sino puede hacerse acreedora de sanciones diversas, y el *gobierno* que incumpla incurre en responsabilidades.

¿Qué es lo que debe contener el programa-presupuesto? Siendo que encuentra su fuente en la Ley, tiene que ser genérico, pero no omiso en cuanto a las materias, los

Figura 27.
LOS ACTORES DE LA
TRANSPARENCIA



responsables gubernamentales, los tiempos, y las formas. Sin embargo, ya en un asunto específico, quienes intervienen habrán de fijar sus propios parámetros dentro de los márgenes que establece la Ley.

Todo programa gubernamental, en este caso, el de proporcionar o no información a la *sociedad* y a los ciudadanos, además de su carácter legal, debe poseer recursos presupuestales, ya sea que provengan del esfuerzo fiscal o de fuentes de financiamiento que produzca la propia operación del programa. Sin presupuesto no hay acción y todo puede convertirse en una absurda demagogia.

En este marco, mencionaremos a grandes rasgos los problemas relacionados con la estructura orgánica que requiere la *transparencia* gubernamental.

La estructura administrativa pública

Independientemente del sistema político-administrativo y socioeconómico en donde la *transparencia* esté enmarcada, lo que indica su existencia es que nace, se desarrolla y consolida en una democracia en vías de maduración o ya madura, es decir, en un *Estado* en el cual la *sociedad* es participativa y consciente de sus derechos y obligaciones, con ciudadanos dispuestos a colaborar, pero también aptos para inconformarse políticamente actuando dentro de los límites institucionales.

La descripción de este tipo de *Estado* incluye un *gobierno* responsable, institucionalizado para procesar civilizadamente

los conflictos y suficientemente profesionalizado para afrontar sus errores y desvíos, corregirlos e incluso pagar platos rotos si las elecciones le son adversas. Nos referimos a un sistema electoral que admite y promueva la alternancia en el *poder público*.

En pocas palabras, la *transparencia* no florece más que en campo fértil para la democracia o en medio de una democracia consolidada.

Por supuesto hay países que han adoptado la política global de la *transparencia* como una vía para adecuarse al mundo actual, pero cuya puesta en operación se dificulta al encontrar obstáculos infranqueables por los intereses en conflicto; en tal circunstancia, tenderán a caer en el antidemocrático juego de la simulación.

En este entendido, la estructura administrativa–pública que atienda a la *transparencia* debe recaer en un organismo autónomo, con independencia de criterio, responsable de promover una cultura en el ámbito gubernamental, fijar lineamientos, establecer políticas específicas en cuanto al manejo de datos, destrabar nudos informativos, barrer los caminos de la opacidad, supervisar, hacer seguimientos y de asumir muchas otras responsabilidades.

En lo que respecta a las características de dicho organismo, conviene señalar que la autonomía significa no depender de ningún *poder público* y, sin embargo, ser parte del *Estado*, así como estar sujeto a lo que señalen la Constitución y las leyes. Asimismo, su estructura directiva debe formar parte de una

negociación entre los tres poderes y la *sociedad organizada*. Sin embargo, esta negociación no puede ser inter o intra partidista, pues lo peor que le puede pasar a la *transparencia* es estar sujeta a la temporalidad de los gobiernos y a la intensidad de la dinámica política²⁷⁸. Su estructura operativa debe ser especializada y altamente profesionalizada. Dependiendo del tipo de régimen político-administrativo, su importancia debe proyectarse nacionalmente y si las leyes, la cultura política y las circunstancias lo permiten, debe ser replicable en el orden del *gobierno* local.

Aún teniendo su origen en el *Estado*, la **Administración Pública** de la *transparencia* debe cuidarse de la tentación de intervenir en asuntos privados; su misión consiste en abrir el espacio público, pero sin vulnerar las libertades individuales. En cuanto a los servidores públicos debe procurar hacerlos conscientes de su obligación a participar, pero al mismo tiempo garantizar sus espacios privados e íntimos²⁷⁹.

El origen del presupuesto de este órgano autónomo debe ser absolutamente transparente, provenir de recursos fiscales

²⁷⁸ Peschard, Jacqueline, *Transparencia y Partidos Políticos*, cuadernos de Transparencia No.08, IFAI, México, 2005. Este trabajo delibera sobre el papel de los partidos políticos en la promoción de la *transparencia*, las prácticas que ellos deben adoptar para dar cuentas de sus recursos y procederes, y finalmente, acerca de la responsabilidad que tienen para otorgar a la *transparencia* un carácter de política pública.

²⁷⁹ Garzón Valdés, Ernesto, *Lo íntimo, lo privado y lo público*, cuadernos de Transparencia No. 06, IFAI, México, 2006. Escalante Gonzalbo, Fernando, *El Derecho a la privacidad*, Cuadernos de Transparencia No. 02, IFAI, México, 2006. Estos dos ensayos se complementan para entender el delicado equilibrio que debe haber entre lo público y lo privado. Ambos autores ofrecen una bibliografía amplia sobre el tema de manera que resulta relevante su lectura para orientarnos en este sentido. Profundizando en este inacabable debate entre lo público y lo privado, considero que Hanna Arendt (*La condición...op. cit.*) aporta claves esenciales para entender las diferencias y los límites entre estos dos ámbitos.

y su rendición de cuentas²⁸⁰ debe constituirse en ejemplo de racionalidad y congruencia para las demás instituciones.

Con la existencia de la Ley y la presencia de la estructura administrativa–pública, se abonan las condiciones que dan lugar a una política pública.

Prácticas

Toda *política pública* se confronta constantemente con la realidad. Si esta no se “practica”, entonces es una quimera. Por eso la *transparencia*, sinónimo de apertura, requiere de nuevas prácticas en un sistema auténticamente abierto, en el cual la información, como el *poder*, se comparte, esto es, se origina en varias fuentes, fluye por muchos cauces y distintos actores opinan, dirimen, dialogan, se confrontan, etcétera. Es cierto, la *transparencia* significa compartir el *poder*, como lo analizamos en el Capítulo 4.

Cambiar las prácticas de un sistema cerrado puede ser una odisea, como veremos a continuación: supongamos que un sistema cerrado decide transformarse en un *Estado* dispuesto a tener un papel en la *globalidad*, prepararse para la autocritica, incluso fijar una transición de la cerrazón a la apertura²⁸¹. Puede comenzar de varias formas: si la decisión proviene

²⁸⁰ Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia No. 03, IFAI, México, 2006. Esta publicación enfoca en su capítulo segundo los tres pilares de la rendición de cuentas y después reflexiona sobre su concepto “radial”; destaca dos características de esta política gubernamental, la horizontal y la vertical. Es un texto muy útil para entender el concepto y su trascendencia.

²⁸¹ Chile, España y México, representan casos, si bien no emblemáticos si interesantes para su estudio y probable adaptación a otros sistemas, aunque cada país es un caso muy específico, que en sí mismo encuentra su propia manera de enfrentar sus retos y encontrar sus soluciones.

de la cúpula, normalmente se adoptará el gradualismo como estrategia, y para evitar la colisión revolucionaria, se adoptarán la inclusión de todas las fuerzas, el diálogo como herramienta de negociación, los consensos para aquilatar los avances, etcétera. Si, por el contrario, el impulso proviene de las bases sociales, normalmente el choque será violento²⁸², abrupto, desorganizado y definitivamente puede fracasar pues en lugar de una democracia se ha llegado a fortalecer el autoritarismo que se pretende derrocar o más grave aún, se han instaurado dictaduras de nuevo cuño²⁸³. En fin, ejemplos históricos abundan, pero la *transparencia* pertenece a una decisión de las élites de incorporar al ciudadano porque consideran –correctamente– que la *democracia representativa* y la llamada *participativa*, deben complementarse con la denominada democracia “ciudadana”. En este contexto, además de otros instrumentos con los que cuenta un sistema abierto, como la defensa de los Derechos Humanos, la *transparencia* es fundamental.

(ver figura siguiente página)

*Evolución de la Idea de la Democracia*²⁸⁴

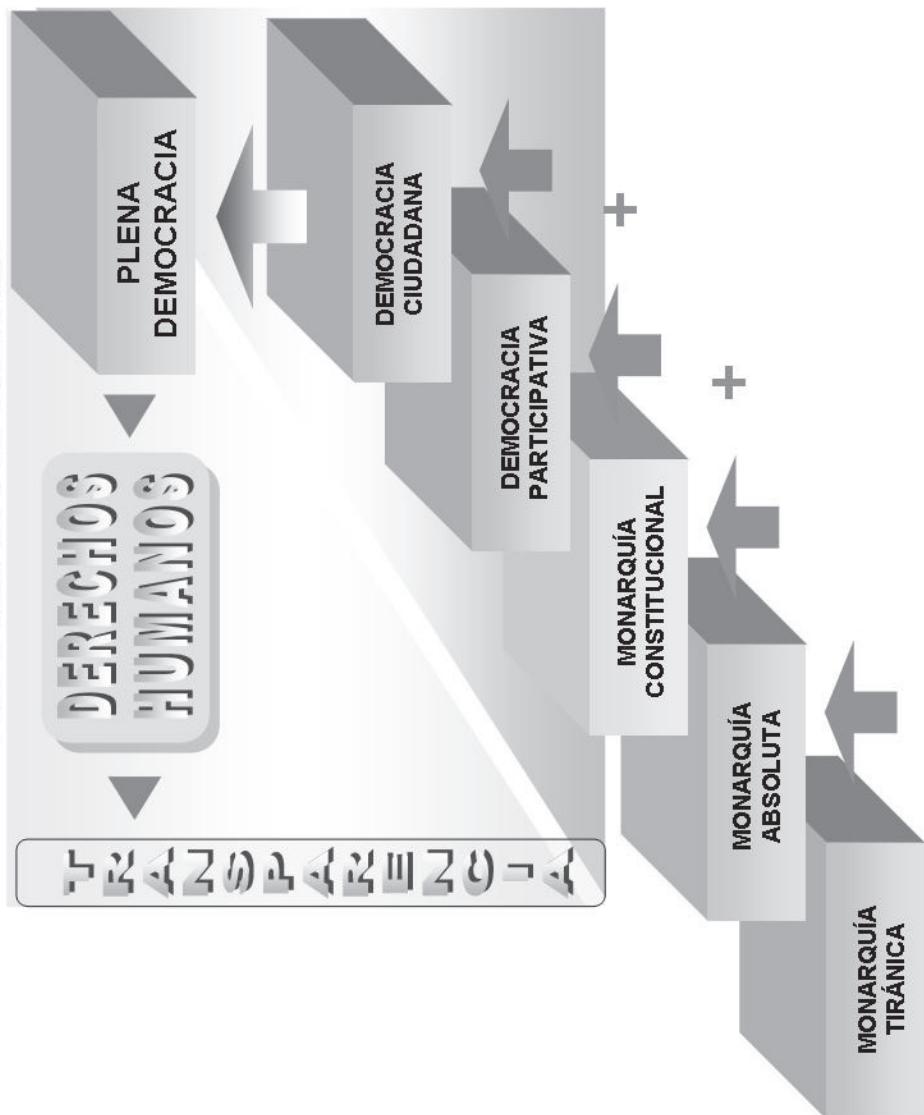
Continuemos con el ejemplo: tal sistema cerrado decide cambiar,

²⁸² Entre 1967 y 1968 en el mundo se manifestó una rebelión de la juventud en contra del autoritarismo del sistema en general y en la búsqueda, muchas veces desesperada, de un cambio en la estructura del *poder* para “abrir” los sistemas de dominación prevalecientes en aquellos años, hacia lo que ahora entendemos como Democracia. Tal rebelión fue muy importante en Alemania, Estados Unidos, Checoslovaquia, Francia, México, Japón, Corea del Sur y otros países. No es sino hasta un cuarto de siglo después cuando ese grito libertario comienza a dar resultados sustentados en la irrupción de la *sociedad* en la trama de las decisiones, lo cual se ha visto favorecido por la globalidad económica.

²⁸³ Sucedió así en el Chile de Pinochet, el Perú de Fujimori y se perfila hacia allá la Venezuela de Chávez.

²⁸⁴ Elaboración propia basada en autores clásicos que han bordado fino sobre el concepto, función y operación del Estado moderno: Maquiavelo, Bodino, Hobbes, Locke, Montesquieu, Hegel, Comte, Marx, Weber y otros.

Figura 28.
EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA



produce nuevas reglas y así es factible establecer un nuevo marco jurídico. Para que el Derecho se torne “positivo” (el que se práctica) habrá un compás de espera: los sujetos obligados, instituciones y personas, han de asimilar la naturaleza y contenido de la *transparencia* y hasta entonces, aprenderán a moverse en un nuevo terreno, “practicar”, ponerse en forma, aprender las nuevas reglas y comenzar a jugar. A partir de ese momento, la cultura política prevaleciente comenzará a transformarse.

En un sistema abierto el *poder* se ejerce desde distintas centralidades²⁸⁵; no hay un solo centro de *poder* sino diversos y distintos, por eso se habla de pluralidad. El *poder* se ha diseminado, lo que no quiere decir que se haya diluido, sino distribuido. El *poder* ahora es diferente dependiendo de quién emita los lineamientos para sumarse u oponerse. Es fácil advertir los altibajos en la información, ya que son muchas las fuentes, los frentes y los temas. Del análisis se desprenden los desequilibrios informativos y se puede colegir cómo se manifiesta el dominio en distintos ámbitos.

El *poder* “central” – digamos el Gobierno Federal – puede así determinar en cuales asuntos intervenir, cuales puede diferir y aquellos en los que su presencia no es reclamada. De esta suerte está en posibilidades de mantener la estabilidad general, aún y cuando un asunto se salga de control, manteniéndolo acotado mediante la negociación o la represión²⁸⁶.

²⁸⁵ Dahl, Robert, **Polyarchy...** op. cit., (la conformación de distintos centros de *poder* distribuidos a lo largo y ancho de la estructura social, garantizan no sólo el flujo de la información y con ello la *transparencia*, sino el equilibrio indispensable entre las distintas fuerzas).

²⁸⁶ El caso del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, obedece a este esquema de manejo (1994-2007- ?) y el movimiento social en Oaxaca (2006–2007- ?), pese a algunas variantes. Lo importante consiste en destacar un

Sin embargo, es preciso entender que la centralidad absoluta del *poder* no puede ser transparente porque sería contraproducente a su ejercicio absoluto o autoritario; así, definir la transparencia en el Derecho, sin posibilidades de practicarla, implicaría caer en la simulación, cuestión que la transparencia rechaza. En otras palabras, si cualquier régimen adopta la transparencia debe olvidarse del autoritarismo y meterse de lleno a la democracia que se construye todos los días.

Lo que acontece en la **Administración Pública** se refleja en lo que realiza, en las acciones que obtiene como respuesta y en los efectos que produce; todo ello es mensurable sin engaño. En los sistemas cerrados el *poder* se “siente”, pero no se “ve”; quien lo resiente es la ciudadanía. En los sistemas abiertos el *poder* se “ve”, se “siente” y se “comparte”.

Por lo mencionado, la *transparencia* requiere profundizar en diversos aspectos, para practicarse adecuadamente:

- Tener conciencia del tiempo que le va a tomar a cualquier sistema político pasar de la centralización a la descentralización político-administrativa.
- Tener conciencia de la necesidad de capacitar en lo general y en lo específico a los servidores públicos; esto incluye tanto a las estructuras de dirigencia, como a las colectividades que operan las instituciones.

hecho: la descentralización, desconcentración o distribución del *poder* político permite mantener los equilibrios en la totalidad aunque en las parcialidades lleguen a descompensarse. En este último caso siempre queda el recurso de las compensaciones.

- Plantearse la “reingeniería”²⁸⁷ de la Política y la **Administración Pública** para servir a la *transparencia* que, insisto, debe implementarse paulatinamente.
- Intentar varios caminos de prueba y error.
- Adaptarse a las condiciones y circunstancias constantemente, es decir, la flexibilidad es una condición de las prácticas transparentes.
- Promover la *transparencia* como valor democrático.
- Establecer estímulos materiales, profesionales y psicosociales a los servidores públicos que practiquen la *transparencia*.
- Recompensar socialmente las prácticas transparentes institucionales.
- Sancionar ostensiblemente a quien falle o a quien distorsione las prácticas.

Las prácticas transparentes dan pie a un sistema administrativo capaz de limitar la discrecionalidad de los funcionarios en la toma de decisiones y ejecución de funciones con efectos directos sobre la comunidad. En las estructuras administrativas públicas se habrán de desarrollar sensibilidades y actitudes abiertas, de colaboración, constructivas y dispuestas a indagar cuáles son las preocupaciones sociales a fin de coadyuvar en su solución.

²⁸⁷ Halliburton, Eduardo, **Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública**, Programa Carta Compromiso al Ciudadano, Subsecretaría de la Gestión Pública – Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires, 2006.

La *transparencia* saldrá bien librada, cuando el sistema político como un todo, ciudadanos, *sociedad civil organizada* y *gobierno* la adopten como forma de ser y como quehacer político.

Participación social organizada

Lo que da cohesión a cualquier política pública, en este caso la de *transparencia*, es la *participación social organizada*²⁸⁸.

Obviamente son los medios masivos de comunicación quienes ejercen con mayor atingencia el derecho a la Información: investigan, hurgan, desmenuzan, presionan, interrogan, interpretan, descubren, denuncian, publican, difunden al aire sus opiniones e informaciones²⁸⁹. Los medios, por vocación, están llamados a ser los guardianes de la *libertad de expresión*.

²⁸⁸ La participación ciudadana en la elaboración, evaluación e instrumentación de las políticas públicas ha sido en los últimos años tema fundamental de diversos estudios. Majone en su libro **Evidencia, Argumentación y Persuasión en el Proceso de Políticas**, hace énfasis en la importancia de la corresponsabilidad *gobierno–ciudadanía* para el buen éxito y desempeño de las *políticas públicas*.

²⁸⁹ En cuanto a ejemplos significativos, traducidos en logros, de la lucha protagonizada por la prensa para abrir la información gubernamental o bien, la de entes privados que afectan a la comunidad, el Siglo XX no tiene parangón en la Historia. Solamente recordemos El Watergate (Washington Post), al principio de la década de 1970, que condujo a la crisis moral del sistema político estadounidense, coronada con la renuncia de Richard Nixon. También se pueden mencionar tres casos recientes: Enron, Worldcom y FBI, documentados por la Revista "Time" (diciembre 30, 2002/enero 6, 2003). En dicho número se sacan a la luz los fraudes ocultados a cientos de miles de pequeños, medianos y grandes inversionistas de Enron y Worldcom, así como las fallas estructurales del FBI, cuya negligencia y falta de coordinación impidieron prevenir los ataques terroristas a las torres gemelas de Nueva York. Sin embargo, sólo entre 1970 y 1990 se han publicado más de 200 textos que señalan cómo los Estados han ocultado información con el pretexto de la guerra fría y la lucha contra el terrorismo, hecho que atenta contra los derechos civiles y la libertad de expresión. Ver "La Irresistible Tentación Terrorista", de José Vidal-Beneyto. Sección Opinión. **El País**, 18 de enero de 2003. España.

Pero no sólo lo relacionado con la Política se oculta (desapariciones, presos, golpes de Estado, tortura, etc.), sino también movimientos financieros internacionales que crean

Naturalmente los medios resultan molestos al *poder*. En teoría pueden llegar a constituirse como una verdadera conciencia social si se manejan con responsabilidad y no como instrumentos del *poder* político o económico.

El mundo actual está preñado de hechos que gracias a la insistencia e influencia de la prensa se transparentaron al grado de volverse moneda corriente, colocando al secreto gubernamental en el ojo del huracán. Cuando la información de un suceso oscuro se ventila generalmente ocasiona un daño moral, a veces tan grande, que puede afectar a varias generaciones. Sin embargo, es preferible llegar a la verdad jurídica²⁹⁰ con el propósito de enmendar las causas de un trauma social. Es aconsejable tener mucho cuidado en la indagación del pasado porque puede estar inspirada por resentimientos y/o temores más que por la justicia.²⁹¹

crisis tan severas como la de 1995 en México o la del 2001 en Argentina, e igualmente, cuestiones relacionadas con la asignación de contratos públicos a empresas privadas, o bien, de los procesos de privatización, etc., de manera que resulta mucho más densa la “barra negra”, que se intuye pero que no se puede documentar, cuyo destape o alumbramiento mostraría la verdadera cara de las ramificaciones entre agentes públicos y privados dedicados a denostar la Política, la **Administración Pública** y la Empresa.

²⁹⁰ Es importante distinguir entre la verdad como dogma, artículo de fe, axioma ético, de la verdad entendida como aquello que es comprobable y que además está contemplada en las leyes.

²⁹¹ Después de la Segunda Guerra Mundial, la Corte Internacional de Justicia, establecida en La Haya, Holanda, dependiente de la ONU, ha vigilado y procurado el respeto a los Derechos Humanos, a grado tal que estos asuntos han rebasado las fronteras nacionales y han dado lugar al establecimiento de otras instituciones cuya labor ha colocado en la mesa de discusión hasta qué punto inciden en la soberanía y si este concepto mantiene su vigencia. En América está la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuyas resoluciones inciden en la mayor parte de los países del continente. En México, a partir de la década de los 90, el tema de los Derechos Humanos se vuelve parte de la agenda nacional y culmina con la Creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Por otro lado, a fines del 2002, el Senado de la *República* ratificó el Acuerdo entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el *Gobierno Mexicano* para establecer una oficina en nuestro país. Como parte de un fenómeno mundial, se crean también en México numerosas organizaciones sociales pro derechos humanos. La acción de entidades estatales y otras de carácter estrictamente social, ha dado lugar a concebir los “Derechos Humanos” (que son muchos) como parte inseparable de la democracia plena, lo que se ve reflejado en el último esquema presentado.

Hay otra participación social menos evidente que la de los medios, pero al fin y al cabo eficaz, me refiero a la que se compenetra de la importancia de la *política pública*, define su papel en la misma, se hace corresponsable de su parte, asume sus riesgos y actúa, tanto a nivel individual como colectivo. Dicha participación consiste en el ejercicio de las garantías individuales, como el derecho y obligación de votar y ser votados, el derecho de ejercer la huelga, la libertad de reunión, de tránsito, etc.

En ello los partidos políticos juegan un rol fundamental, en tanto entidades de interés público e interlocutores entre la *sociedad* y el *gobierno*. Podríamos referirnos en los mismos términos al papel de los sindicatos. Recuérdese, por otra parte, cómo se han creado organismos no gubernamentales destinados a garantizar la *transparencia*. También es importante tener en cuenta la colaboración de colegios de profesionales en la *certificación* del desempeño gubernamental y la colaboración de organizaciones vecinales en el cuidado del entorno urbano, entre muchas otras actividades en las que puede participar la *sociedad*, sistemática, consciente y ordenadamente²⁹².

La ventaja de una política pública es su funcionalidad para vigilar, controlar y eficientar el aparato gubernamental en sus distintos ámbitos de actuación.

Si la *transparencia* ha de convertirse en *política pública*, entonces debe transitar por un camino largo, espinoso, sinuoso, escarpado. Además ha de resolver las intrincadas

²⁹² *Vid supra* 284.

costumbres contrarias a la apertura atadas a profundas raíces culturales, presentes en la educación familiar, escolar, la socialización de valores, que complican notablemente el desarrollo de la *transparencia*. Esto es tan serio, que no puede responder a una moda pasajera o atribuirse a la visión de un *gobierno* en lo particular, sino llegar a ser, reitero, una constante capaz de enfrentar los avatares de la resistencia a darle visibilidad al *gobierno*, sobre todo en aquellas áreas susceptibles de caer en la corrupción, tanto en lo que se refiere a los ingresos (impuestos, aprovechamientos, derechos), como a los egresos (obras públicas, compras gubernamentales, contratos a terceros) y la lucha contra el crimen organizado (narcotráfico, armas, prostitución, migración ilegal, etcétera).

De ahí la importancia de medir sus resultados.

Evaluación institucional, social y política de la transparencia

La evaluación de la *transparencia* debe focalizarse en algunos aspectos prioritarios que le permitan a la *sociedad* liberarse de inercias negativas que obstaculizan su avance y le impiden emprender nuevos derroteros para ampliar sus horizontes. En todo el orbe la corrupción parece ser el principal problema a resolver. La corrupción genera círculos viciosos de los cuales es difícil escapar. Como lo han investigado numerosos estudiosos a lo largo de la Historia²⁹³, la corrupción

²⁹³ González Llaca, Edmundo, **Corrupción: Patología Colectiva**, INAP – FCPyS – CNDH, México, 2005, 260 pp. Es un ensayo sobre este tema tan actual en la globalidad, cuyo capitulado está organizado en definición, causas, soluciones, ética y conclusiones. Incluye el contenido de la convención de las Naciones Unidas contra la corrupción y una amplia y actual bibliografía.

es consustancial a la condición humana²⁹⁴ y se instala en el ámbito comunitario como un agente dañino, que corroe las relaciones entre personas, entidades económicas, políticas y sociales; países o regiones geoestratégicas. La corrupción es un incentivo no sólo de las organizaciones delictivas, sino, como lo constatamos todos los días, de aquellas legítimamente establecidas²⁹⁵.

La corrupción es un freno a la *democracia*. Esta aseveración, lejos de constituir un lugar común es una realidad comprobable. Basta mirar los últimos acontecimientos en el mundo para concluir que dondequiera que se presente, la naturaleza de la corrupción es la misma.

La corrupción aprovecha la situación o la crea, en el ánimo de torcer, evadir, eludir, ignorar o romper las normas. Su éxito requiere de por lo menos dos actores – aunque a veces uno sólo se basta – pues “tanto peca el que mata a la vaca, como que el que le agarra la pata”²⁹⁶. Quienes están situados en el ejercicio de la *autoridad* son vulnerables a la corrupción, pues las condiciones son favorables para que por sí mismos

²⁹⁴ Víctor Hugo, **Los Miserables**, Colección “Clásicos Universales”, Editores Mexicanos Unidos, México, 2006, 207 pp. Es quizá uno de los monumentos literarios más elocuentes sobre cómo el bien y el mal están presentes en cada individuo y determinan la esencia de la condición humana.

²⁹⁵ Todo indica que la corrupción formó parte de la decisión de emprender la guerra contra Irak sobre todo de los Estados Unidos (Halliburton). Otros ejemplos, tan sólo de 2007 son: en Japón el caso de ex ministro de agricultura Toshikatsu Matsuoka, cuyo involucramiento en actividades ilegales lo llevó al suicidio; el caso del hermano de Lula Da Silva en Brasil vinculado a las apuestas ilegales; los pagos de comisiones a distintos ayuntamientos en España; la sentencia a muerte de Li Leshu, vicealcalde de Pekín, por corrupción en la administración estatal de alimentos y fármacos. En México la inhabilitación del ex comisionado para el Seguro Popular, José Antonio Fernández, por corrupción en el manejo de las credenciales de identidad del Seguro, y muchos otros casos.

²⁹⁶ Refrán popular.

o por interpósito persona aprovechen su condición para actuar en contra del interés de la *sociedad*. Normalmente, quienes practican la corrupción encuentran en la *sociedad* a quienes están dispuestos a alterar el orden jurídico, ya que la corrupción no solamente favorece el beneficiarse indebidamente al aumentar el propio peculio, sino también actuar abusivamente aplicando presiones más o menos sutiles o abiertas sobre personas físicas o morales.

Así, cuando hablamos de la *corrupción gubernamental*, nos estamos refiriendo al uso indebido o al abuso de la *autoridad*, a la interpretación y acomodo de la Ley a fin de favorecer intereses particulares o de los “socios”, es decir, de aquellos actores contrarios a la convivencia democrática.

- *Evaluación Institucional*

La *evaluación institucional* proviene del balance positivo entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los tres han de rendir cuentas, principalmente el primero al estar facultado de ejercer el gasto público y de presentar a la aprobación del segundo, la iniciativa de Ley de Ingresos (impuestos, derechos y aprovechamientos) y la del Presupuesto de Egresos. El Poder Judicial debe vigilar y, en su caso, corregir o anular los actos legislativos o administrativos que contraríen el espíritu o la letra de las normas constitucionales o legales.

La forma o el mecanismo legal que adopte la evaluación institucional debe llevar a prevenir, acotar, vigilar, auditar o corregir los excesos del *poder*. Esta función es especializada y compleja, por lo cual exige claridad en los procederes.

La rendición de cuentas²⁹⁷ no agota su tarea en limitarse a informar, precisa demostrar con resultados concretos la acción del *gobierno*. Más aún, una vez ofrecidas las demostraciones, otro *poder* podrá verificar su trascendencia y calidad para corroborar si los dichos corresponden a los hechos.

Para evitar sobresaltos y apegarse a derecho en la aplicación de este tipo de *evaluación institucional*, el Legislativo cuenta con la facultad constitucional y legal de efectuar una vigilancia puntual de la aplicación del gasto. Esta relevante función se organiza en los llamados Tribunales de Cuentas o Contadurías Mayores de Hacienda o Auditorías Superiores, o cualquier otro nombre que denomine su naturaleza y objeto, y su función consiste en coadyuvar a la revisión de las cuentas para arribar a alguno de tres tipos de acción: recomendar su aprobación, su corrección o la acción de la justicia penal, civil o administrativa a fin de reparar algún daño.

Otra forma de realizar la *evaluación institucional* consiste en que cada *poder público* se provea de su propio control, situándolo estratégicamente dentro de sus estructuras administrativas para auditar permanentemente (antes, durante y después) la ejecución de sus programas, la observación estricta de las normas, la productividad social del gasto, la claridad de las cuentas, el cumplimiento de los compromisos en tiempo y forma, etcétera.

²⁹⁷ Schedler, Andreas, ¿Qué es...op. cit. El ensayo trata de forma exhaustiva la utilización de ésta técnica, la cual nos permite aquilarar el valor democrático de rendir cuentas.

Estos órganos de control interno están llamados a ser la conciencia de cada institución y por ende, su labor no es siempre deseada, apoyada u apreciada por la mayoría de los servidores públicos, quienes los consideran una amenaza o hasta un estorbo a sus actividades, toda vez que están facultados para proponer sanciones, aunque muchas veces éstas estén insuficientemente sustentadas. Pero en fin, la vocación de los órganos internos de control es indagar, desmenuzar, comparar, buscar que está mal y eso provoca, como decíamos, que sean considerados como intrusos.

No obstante las objeciones y clima de hostilidad que encuentran en su desempeño, los órganos internos de control resultan indispensables para orientar y posiblemente garantizar una rendición de cuentas adecuada, precisa, clara y contundente en términos de las expectativas políticas y sociales.

- *La Evaluación Social*

Así como el *poder público* cuenta con su propia estructura de evaluación institucional en cuanto a la *transparencia*, la *sociedad* tiene la necesidad de desarrollar el suyo propio. Hay diversas formas de evaluar la utilidad de la *transparencia* como política pública desde la visión del conglomerado social. Sin duda cada individuo que demanda y recibe información acerca del quehacer y desempeño gubernamental, cuenta con su propia experiencia; sin embargo, socialmente hablando, la discusión tiende a limitarse a los efectos positivos o negativos de la *transparencia* para la cohesión social.

En materia de *transparencia*, la organización internacional

parece ser más efectiva que la del interior de cada país. En el mundo la *sociedad* civil se ha estructurando en una importante red cuyo funcionamiento ha logrado impactar a organismos de carácter gubernamental como la Organización para el Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial (BM) y desde luego la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Casi todos ellos inciden en prevenir o evitar, e incluso erradicar la corrupción. En esta tarea han desarrollado índices que permiten medir la percepción y el comportamiento que las distintas sociedades tienen en lo relativo a este fenómeno. Pero, a mi modo de ver, hay otros elementos susceptibles de ser tomados en consideración con el fin de evaluar la eficacia de la *transparencia*. Entre ellos mencionaría:

¿Qué tanto los ciudadanos en lo particular o motivados por la *sociedad* civil han hecho uso de su *derecho a la información*?

¿Cuáles han sido los efectos del uso de la información pública en cuanto a modificar, transformar y mejorar la vida de los ciudadanos?

¿Qué tanto la *transparencia* sirve como vehículo para fortalecer la *confianza y certidumbre* de la población en su *gobierno*?

¿Qué vinculación tiene la *transparencia* como valor específico para ampliar la *legitimidad* y enriquecer la *democracia*?

Estos y otros cuestionamientos en muchas partes del planeta

todavía ni siquiera están considerados en la agenda, a pesar de que la *transparencia* ha sido adoptada como *política pública*. En muchos otros lados, donde ya existen los distintos cuerpos jurídicos, la *transparencia* aún no se convierte en una cultura mensurable por sus prácticas²⁹⁸. En otras circunstancias, cuando ya se lleva avanzado un cierto terreno en esta *política pública*, apenas la *evaluación institucional* está cobrando importancia, de manera que la cuestión de la *evaluación social* se encuentra apenas en construcción.

Abundando en el tema, lo deseable es que haya una especie de *contraloría social de la transparencia*, poseedora de dos fuerzas: la de opinión y la de acción. La primera señala deficiencias y se corresponsabiliza de las soluciones, a fin de no esperar pasivamente la actuación del *gobierno*. La segunda tiene que ver con la participación activa junto con el *gobierno* hasta llegar a obtener respuestas idóneas y oportunas a sus reclamos de información.

Es preciso no confundir la *evaluación social* con la de carácter *político* que abordaremos a continuación.

²⁹⁸ En México (*Excelsior*, 16 de junio de 2007, p. 10), el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) ha presentado un listado de once requisitos para estandarizar las legislaciones de los estados de la *república*: 1) máxima publicidad; 2) protección de la vida privada y datos personales; 3) solicitar información sin necesitar de identificarse, acreditar interés alguno o justificar la utilización de la misma; 4) acceso gratuito a la información pública; 5) mecanismos electrónicos de acceso; 6) mecanismos electrónicos de rectificación de la información; 7) creación de organismo público especializado, imparcial, con autonomía presupuestaria y de decisión; 8) publicidad completa sobre los indicadores de gestión pública; 9) archivos actualizados; 10) publicidad de recursos públicos entregados a personas físicas y morales, y 11) sanciones.

- *Evaluación Política*

La *evaluación política* cotidiana de la *transparencia* corresponde a los órganos de *opinión pública* (escritos y electrónicos, incluyendo a los – cada vez más numerosos – que se expresan en la Internet). En ellos se manifiestan todas las corrientes políticas, los poderes fácticos – incluso muchos cuentan con sus propios medios –, los grupos de presión, los de interés, etcétera. Evidentemente, las contradicciones entre las distintas visiones que cualquier *sociedad contemporánea* arropa y acoge en su seno, son moneda corriente todos los días.

También los partidos políticos representan entidades importantísimas para evaluar la *transparencia*, al estar naturalmente orientados a conseguir el *poder* o a mantenerse en el mismo. Uno de sus villanos favoritos, aún del partido en el *poder*, es el *gobierno*, de manera que su interés consiste en señalar constantemente los errores del mismo y alumbrar las zonas oscuras de su proceder.

Volviendo a los medios de comunicación, éstos no se quedan atrás en esta estrategia; su vocación original, digamos su misión en la vida política es publicar información, aún a veces hasta la *impublicable*²⁹⁹.

²⁹⁹ El 12 de junio de 2007 Tony Blair, Primer Ministro Británico, declaró que “...la competencia brutal lleva a la prensa a comportarse como “bestias salvajes”... [esto] ha provocado la pérdida de *valores*, como el de la búsqueda de la verdad, y modificado la relación entre medios de comunicación y políticos, que de esta manera ven reducida su capacidad de tomar las decisiones correctas”. Oppenheimer, Walter. “Blair dice que la lucha por la audiencia crea “bestias salvajes” en la prensa”, *El País*, Sección Internacional, Miércoles 13 de junio de 2007, p. 7.

Reflexionábamos cómo para el *poder* establecido, partidos y medios pueden resultar “males necesarios”. Consecuentemente, la relación de estos últimos con el *gobierno* no es fluida; en ella es palpable una tensión constante, la cual se advierte claramente en el estire y afloje por fijar la *agenda pública*. ¿Quién dicta las ocho columnas? Parafraseando a Shakespeare, esa es la cuestión³⁰⁰.

Normalmente los gobernantes aspiran a ser reconocidos por sus hechos y méritos, mientras que los medios y partidos aspiran a lo contrario, es decir, justamente a poner en duda el reconocimiento, por lo menos público de los avances del *gobierno*, particularmente al pertenecer a la oposición o por ejercer la función crítica, en el caso de los medios. Desde su terreno consideran una obligación de todo *gobierno* hacer lo que debe y tiene que hacer por la comunidad. Así, lejos de halagar o apoyar a los gobernantes, su función es exigir lo que ellos consideren adecuado para favorecer sus intereses, a menos que pongan en riesgo la vigencia del *Estado* en situaciones como una guerra, terrorismo, inseguridad pública estructural, etc.

Los medios de comunicación masiva son considerados por los especialistas como el “cuarto *poder*” por su permanencia en el tiempo, mientras que los gobernantes y políticos son transitorios. El *poder* de los medios les da margen a pesar de equivocarse con cierta frecuencia (quizá por confiar más en el instinto que en la investigación, o en algunos casos pueden errar intencionalmente para dañar reputaciones). Los medios,

³⁰⁰ Shakespeare, William, **Hamlet**, Colección “Clásicos Universales”, Editores Mexicanos Unidos, México, 2006, 183 pp.

no obstante, siempre estarán en condiciones de enmendar la plana y continuar en su tarea. Los gobernantes, funcionarios y políticos, por otra parte, cuando se equivocan (por comisión, omisión, ignorancia o mala fe) sufren en su imagen y sus eventuales tropiezos les pueden costar toda una carrera pública, sin tener la oportunidad, objetivamente, de poder reconstruir una personalidad al carecer del foro adecuado para ello o por limitaciones económicas para acceder a él.

Lo subrayable en esta reflexión, es la responsabilidad social que los medios confrontan, si optan por favorecer la convivencia democrática o vulnerarla. En la primera alternativa, el optar por el interés general, se arriesgan a no poder aumentar su audiencia cautivando al público. Si en cambio se deciden por la trivialidad, el escándalo, la nota roja, la inescrupulosidad y la desinformación pueden causar un caos mediático³⁰¹.

Si algo evalúan los medios, es la Política. Como ello tiene efectos (positivos y negativos) sobre la estabilidad, comparten con el *poder político–gubernamental* una *responsabilidad* en términos de *transparencia*, al ser, al mismo tiempo, presuntamente aliados de la *sociedad* para evitar el arrasamiento del *Estado*. Paralelamente, los medios son presuntos aliados de las garantías individuales al proteger la vida privada de las personas (pues normalmente los políticos son percibidos sólo en su carácter público sin detenerse a pensar en su ámbito privado). Por este motivo los ciudadanos pueden acudir a los tribunales en los casos de difamación, deshonra, o ataques injustificados por parte de los medios.

³⁰¹ Esta reflexión está fundamentada en la lectura de Curran, James, **Media and Power**, Routledge, London, 2002. En particular revisese la parte tercera titulada “Media and Democracy, the Third Way”, pp. 185-247.

En todo caso, la *evaluación política* más contundente ha de ser la que deviene de las elecciones periódicamente efectuadas y aunque estas tiendan a manipularse por razones de conveniencia partidista, grupal y/o de alguna corriente económica o política, los comicios no siempre son manipulables dada la fuerza de las instituciones concebidas para garantizar su *limpieza, certidumbre y confianza* en los resultados³⁰².

No obstante la condición de tutelar el derecho a votar, con todo lo que ello significa para la democracia, el mercado electoral ha impuesto como estrategia la manipulación, incluso por encima de la Ley, acto en el que colaboran medios, poderes fácticos, partidos y candidatos. Ante tal alianza la *sociedad* se confunde y puede ser víctima de campañas perniciosas tendientes no a convencerle de una idea, y por lo tanto a comprometerle en su rol ciudadano, sino a “inducirle” a emitir un voto en una fecha clave, para después olvidarse de que fueron partícipes de un evento y no simples artífices de la democracia³⁰³.

³⁰² En México existe una tríada institucional encargada de garantizar la *transparencia, certidumbre, confianza y legalidad* de las elecciones, compuesta por: el Instituto Federal Electoral (IFE); el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, (FEPADE), (aunque en las elecciones de 2006 los tres fueron cuestionados por el candidato del Partido de la Revolución Democrática y sus seguidores, dado el comportamiento observado por el IFE – sancionado y finalmente apoyado por el Tribunal Federal – y la parálisis de la FEPADE ante las denuncias presentadas).

³⁰³ Las campañas electorales de las que hemos sido testigos durante los últimos años, dan cuenta de ello: la elección y reelección de George W. Bush en los Estados Unidos; la elección de Silvio Berlusconi como primer ministro de Italia, y la campaña en donde perdió el *poder*; la elección en México de Vicente Fox como Presidente de la República y la de Felipe Calderón, en 2000 y 2006 respectivamente; la de Nicolás Sarkozy, etc. En general, las elecciones, como casi todo, se han convertido en una mercancía. Ver Trejo Delarbre, Raúl, **Mediocracia sin mediaciones: Prensa, televisión y elecciones**, Ediciones Cal y Arena, México, 2001, 562 pp.

En la medida en que la *sociedad* esté mayormente “empoderada” se encontrará en mejores condiciones de juzgar, no sólo a los medios de comunicación, sino a los partidos y candidatos, y entonces exigir claridad en el manejo de las campañas y uso del financiamiento público y privado, lo cual evidentemente cambiaría las cosas.

En fin como estamos refiriéndonos a la *transparencia*, lo relevante es que partidos, medios y grupos interesados también sean capaces de responsabilizarse de lo que a ellos les toca en la formación de ciudadanía, rindiendo cuentas.

Por ende, la *transparencia*, para ser efectiva, debe sujetarse a un proceso de gestión.

3. La gestión pública de la transparencia.

La *gestión pública* de la *transparencia* ha de concebirse como producto de un acuerdo mayor entre *sociedad* y *gobierno* justamente por ser parte de una política pública, esto es, concertada y asumida como responsabilidad compartida por los dos actores, tal y como hemos venido discurriendo.

La *gestión pública* tiene que atender aquello que se convenga constitucionalmente como lo que es público y, por lo tanto, cuente con un edificio jurídico que lo sostenga. Además de definir lo que corresponde atender y resolver exclusivamente al *gobierno*, se tienen que explicitar las modalidades en las que la *sociedad* puede participar en la política pública de la *transparencia*, no sólo para exigir la información gubernamental, sino aquella que se pueda considerar como

pública, aunque no la genere o maneje el *gobierno*. Pero antes de seguir adelante, detengámonos a pensar sobre la *gestión*.

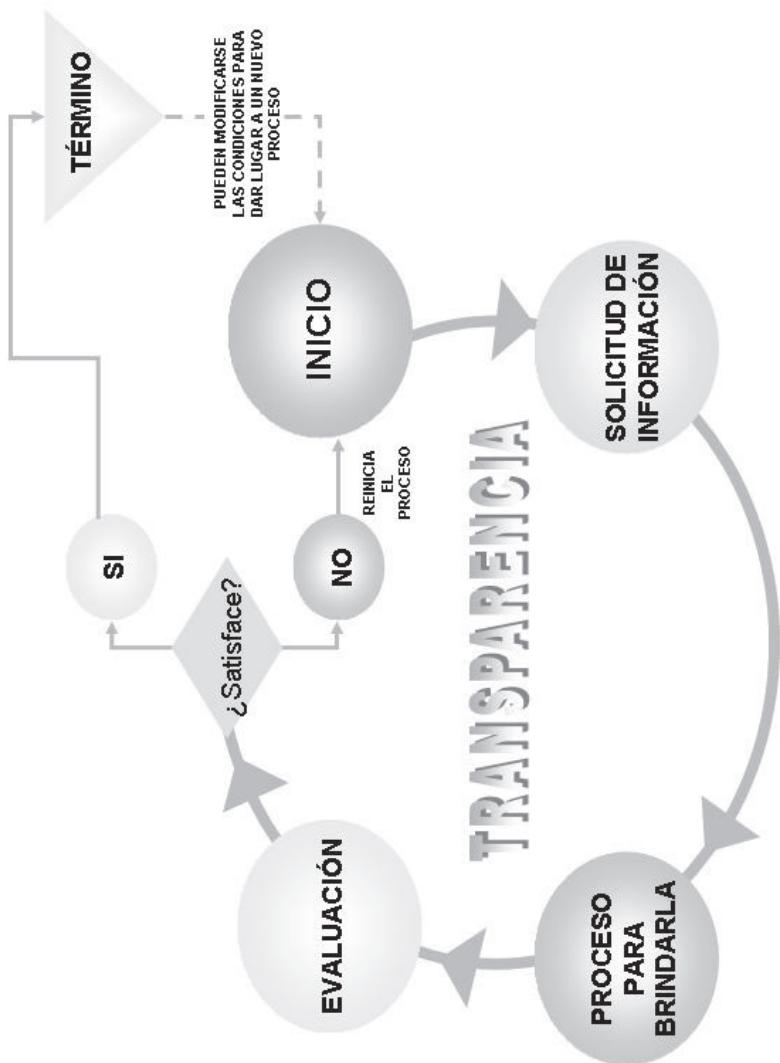
La voz “*gestión*” tiene varias acepciones:

- a) La que denota el inicio de un proceso para llegar a un resultado. Metafóricamente hablando, puede considerarse como el disparo de arranque en una carrera deportiva. En lenguaje legislativo, pudiéramos decir que representa una iniciativa de Ley gestionada por algún agente político o social facultado para ello.
- b) La que realiza o ejecuta el proceso que ya se ha iniciado y que brinda las facilidades para hacerlo. En el mismo ejemplo legislativo, significa el proceso que lleva a conocer, discutir, modificar, rechazar o aprobar la iniciativa presentada.
- c) La que da por terminado el proceso y con ello se inicia un nuevo ciclo o se reanuda el procedimiento original.

Se trata de interpretar la *gestión pública de la transparencia* como un proceso en cuatro tiempos, en el cual lo que está involucrado es información:

- *Inicio* o solicitud de información.
- *Proceso* para brindarla o negarla.
- *Evaluación* (social y del ciudadano en lo particular).
- *Término* (si no satisface la información se reinicia el proceso; si satisface, teóricamente se termina el ciclo, pero se generan nuevas condiciones que pueden dar lugar a un nuevo proceso).

Figura 29.
LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA TRANSPARENCIA



En este ciclo corresponde a los ciudadanos iniciar y/o reiniciar el proceso ante un órgano de *Estado* gobernado por la ciudadanía, es decir, “ciudadanizado”. Dicho órgano debe estar integrado democráticamente por los poderes públicos a fin de vigilar puntualmente el desarrollo del proceso y participar en la terminación o reinicio del mismo.

Así, la *gestión pública* de la *transparencia* está destinada a ser atendida por ambos actores: *gobierno* y *ciudadanía*, a objeto de proteger el derecho que todo ciudadano tenga a tener acceso a la información pública gubernamental. Esto sin menoscabo de otros derechos constitucionales, tal y como sucede con el derecho a la privacidad de las personas³⁰⁴ o a la seguridad del *Estado*.

En el marco jurídico aplicable debe entonces existir una definición expresa de la materia pública, aunque específicamente no le corresponda su atención sólo al *gobierno* a pesar de su carácter público (algunos elementos de dicha materia son las calles, los parques y otros espacios públicos; la información relacionada con las universidades, los partidos políticos, los sindicatos y muchos otros casos). El asunto de lo “público” tiende a confundir a la gente. Por ejemplo, cuando se habla del “sector público”, la sola mención refiere automáticamente al *gobierno*, a sus dependencias, entidades, organismos, pero no a la “cosa pública”, a los ámbitos territoriales o a los bienes que son del dominio público³⁰⁵.

³⁰⁴ El artículo 16 de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** establece el derecho a la privacidad.

³⁰⁵ Arendt, Hanna, *op. cit.*

Dada la cultura cívica en muchas sociedades, sobre todo en aquellas cuya población ha sido pasiva, la gente suele considerar como responsabilidad gubernamental todo aquello que no está dentro de los límites de su vivienda o como responsabilidad de una empresa cuidar de los bienes que están bajo su custodia. En estas condiciones, hay que insistir en el menester de sembrar en la conciencia ciudadana el concepto de lo público, para lo cual puede servir el ejemplo del cuidado del medio ambiente, de la disposición de la basura, de la seguridad pública, etcétera, materias en las que la *ciudadanía* es corresponsable.

Por otro lado, cuando alguna entidad maneja cosas públicas, verbigracia una escuela privada, debe rendir cuentas. Por eso mismo y con mayor razón deben hacerlo los partidos políticos, las asociaciones civiles, los sindicatos, los medios de comunicación (puesto que explotan un espectro estatal), etcétera.

Volviendo a la *gestión pública* gubernamental, su objetivo consiste en transformar las demandas, necesidades y expectativas sociales en programas con resultados específicos - contantes y sonantes - en distintas materias: de bienestar social, infraestructura física, salvaguarda de la soberanía nacional, *seguridad pública* respecto de las personas físicas y morales y sus bienes, entre muchas otras. Uno de los propósitos de la *gestión pública gubernamental* es contribuir a establecer los equilibrios indispensables entre los distintos sectores sociales para garantizar la *gobernabilidad democrática*³⁰⁶.

³⁰⁶ Ospina Bozzi, Sonia M. "Gestión, Política Pública y Desarrollo Social: Hacia la Profesionalización de la Gestión Pública", **Gestión y Política Pública**, México, CIDE, Vol. 2, enero-junio de 1993, pp. 39-41.

Cuando se combina este concepto amplio de *gestión pública* con el de *transparencia*, entonces se concluye que el objetivo consiste en clarificar el proceso gubernamental en todas sus variantes, con el fin de abrir la puerta a la *sociedad* para que participe en las transformaciones correspondientes de acuerdo a sus circunstancias, aspiraciones y posibilidades.

El primer paso de la *gestión pública gubernamental* en materia de la *transparencia* se refiere a determinar aquellas demandas, necesidades y expectativas reales, auténticas, motivadas por intereses legítimos, a las cuales debe darse respuestas idóneas y satisfactorias. De ahí que una demanda y/o necesidad se analice y pondere, se jerarquice y factibilice de acuerdo a dos posibilidades y a dos condiciones: las posibilidades financieras y técnicas y las condiciones socioeconómicas y políticas.

El segundo paso de la *gestión pública gubernamental* de la *transparencia*, es establecer, restablecer o crear procesos que cumplan con cuatro características:

- Ser abiertos.
- Ser sencillos.
- Estar socializados.
- Ser honestos.

Resulta fácil enunciar estas cuatro características, pero cada una de ellas encierra múltiples implicaciones culturales, tanto en lo que corresponde al *gobierno* como a la *sociedad*. Un proceso abierto, cualquiera que sea su naturaleza (educativa, de salud, de trámites fiscales, de licencias de conducir, de la

posibilidad de explotar económicamente un recurso público, etc.), significa compartir el *poder*. Un proceso sencillo supone cierto grado de cultura de la población que se adquiere a través de décadas de acceso a la tecnología y de claridad en el lenguaje. Un proceso socializado significa haber pasado por otro previo de legitimación, lo cual requiere de trabajo político-administrativo intenso. Y un proceso honesto consiste en haber cruzado varias fronteras mentales, personales y colectivas, hasta lograr la confianza del “otro”.

En el tema que nos ocupa, la gestión de obtener información pública gubernamental, se pueden encontrar diversas resistencias del sujeto obligado a proporcionarla, aún y cuando las materias, los procedimientos y las instancias estén claramente definidos en las normas. ¿Por qué? Porque la cultura política prevaleciente en los laberintos burocráticos es la de justamente no proporcionar información a nadie fuera de los grupos que formal e informalmente se van integrando en cualquier organización. Normalmente se considera como un riesgo abrir la información que, según la costumbre, sólo a ellos atañe. Esta situación puede superarse conforme la cultura política de la *transparencia* vaya horadando en la organización pública y en la actitud de los servidores públicos, hasta lograr sembrar el espíritu de colaboración y apertura.

Hasta aquí queda claro que la *gestión pública* de la *transparencia* es complicada por la necesidad que tiene de cambios culturales profundos, así como las dificultades de orden político-administrativo y tecnológico que enfrenta.

Las dificultades del campo político, ya mencionadas, se

centran en la protección del *poder* entendido como dominio de una minoría hacia una mayoría; las que afectan a la colectividad inciden en la protección de la privacidad e intimidad, y las tecnológicas radican en contar con tecnología apropiada e idónea para digitalizar y manejar una inmensa cantidad de datos en redes internas, compartidas con otras instituciones nacionales y extranjeras; organizar y sistematizar archivos; seleccionar y capacitar a personal idóneo, crear estructuras *ad hoc* a la *transparencia*, etcétera.

Apesar de que se pretenda erigir obstáculos a la *transparencia*, todo indica que llegó para quedarse, como lo veremos a continuación.

1. La Transparencia como Razón de Estado Republicano³⁰⁷.

En el inicio del presente Capítulo reflexionábamos sobre la *Razón de Estado* en Maquiavelo. Destacábamos el lado virtuoso del ejercicio del *poder*, aquel que incluye a los gobernados con todas las implicaciones y derivaciones de esa decisión, la de incluir. Evidentemente en la Ciudad–Estado florentina y en el momento histórico en el que Maquiavelo desarrolló sus consejas, la complejidad en los manejos del *poder* era más aprehensible y consecuentemente el lenguaje

³⁰⁷ Si el lector desea profundizar sobre las ideas referentes a la *Razón de Estado* que abordo a continuación, puede consultar las siguientes fuentes: Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado, y Transparencia: un paseo por la filosofía política*, Cuadernos de Transparencia No. 04, IFAI, México, 2004; especialmente el capítulo Cuarto, pp. 36–43. Del Águila, Rafael, *Sócrates Furioso*, Colección “Argumentos”, Editorial Anagrama, Barcelona, 2004, Capítulo IV, “Juicio Político y el desafío de Maquiavelo”, pp. 154–212. En la *Enciclopedia de las Ciencias Sociales* (*op. cit.*), “Razón de Estado”, pp. 1337–1347. Borja, Rodrigo, *op. cit.*, pp. 847–848. Giménez Pérez, Felipe, *La Razón de Estado en Maquiavelo*.

o discurso más directo y objetivo, lo cual permitía certeza al emitir los juicios y firmeza en ejecutar las decisiones. Distinguir entre el “bien” y el “mal”, más que una cuestión dogmática era de sentido común.

En nuestros días estamos lejos de volver a alcanzar aquellos estadios de comunicación propia de las sociedades que nos precedieron. Hoy la complejidad en todos los órdenes de nuestra vida se ha apoderado del espacio, cerrando opciones y posibilidades de entendimiento, comprensión y solidaridad al interior de los pueblos y de éstos con otros, a menos que se instrumenten decisiones específicas para lograr tales efectos en las relaciones humanas. Y aún cuando éstas se instrumentan (pensemos en políticas de Derechos Humanos, desarrollo sustentable, migratorias, financieras, de trabajo, etc.), las cosas fallan, las desigualdades se profundizan, la pobreza se esparce y no logramos establecer equilibrios mínimos que nos garanticen la estabilidad global y la paz social.

En este contexto es cuando surge la necesidad de instaurar a nivel mundial la *transparencia* como una estrategia de apoyo a la democracia. Por lo tanto, y de acuerdo a lo mencionado a lo largo de este Capítulo, a continuación propongo diez líneas de argumentación en las que probablemente pudiéramos descansar para considerar a la *transparencia* como *Razón de Estado Republicano*.

I. Hemos insistido en el fin primordial de la *transparencia*: erigirse en un muro infranqueable contra la tiranía, la dictadura, el autoritarismo y todo aquello que se oponga a la operación

de un *Estado* democrático. Esta barrera no es producto de un dogma, sino del levantamiento consciente y consensuado de un edificio jurídico que proteja el derecho de los ciudadanos y de la *sociedad* organizada contra el avasallamiento del *gobierno*, actor privilegiado del *poder* durante siglos, como representante único del *Estado*, siendo que los ciudadanos constituyen su sostén.

II. Definímos a la *gobernabilidad* como la muestra objetiva de la *corresponsabilidad* entre *sociedad* y *gobierno* de la marcha del *Estado*, al proponerse políticas públicas cuya efectividad sea posible valorar en el tiempo. La base de tal *gobernabilidad* es la *transparencia* que genera las condiciones de credibilidad entre ambos actores en un *Estado* democrático.

III. La *transparencia* promueve condiciones destinadas a acercar, tender puentes, construir caminos viables entre *gobierno* y *sociedad*. Si algo propicia la *transparencia* es la comunicación política al precisar tiempos, formas, medios y objetivos de la misma, abriendo espacios para el diálogo, la negociación, los acuerdos intrasociales e internacionales sin los cuales no es posible hablar de democracia.

IV. El valor de la *confianza* en cualquier relación humana, social y específicamente política cobra sentido cuando se cumplen los compromisos, no sólo por hacerlo, sino porque ello nos permite arribar a puerto seguro. Cuando hay confianza todo se puede arreglar, los errores de buena fe se pueden explicar y los de mala fe se pueden perdonar o sancionar. Sin *transparencia*, es decir, sin claridad, visibilidad de los

hechos, no es posible establecer ese clima de *confianza* democrática entre ciudadanos con ciudadanos; de éstos con la *sociedad* organizada; de las asociaciones, empresas y grupos sociales, con otros grupos sociales; de los grupos sociales con los partidos políticos; de todos estos con el *gobierno*; y de todos, incluido el *gobierno*, con los medios de comunicación, etcétera. Si la consigna es “no confíes ni en tu sombra”, entonces la *transparencia* se enfrentará a retos culturales que sólo se superan en la democracia.

V. El *buen gobierno* se percibe como tal cuando las cosas salen bien, hay estabilidad, trabajo, se respira un clima de libertad, etcétera. Más allá de la percepción que tenga, la *ciudadanía* se asegura de que hay un *buen gobierno* cuando éste rinde cuentas en los términos legales establecidos y se evalúan los resultados constante y cotidianamente, tanto por los medios de comunicación como por otras instancias sociales; en otros términos, cuando la *transparencia* reina. El *buen gobierno*, políticamente hablando, es el que incluye a sus gobernados, lo cual supone escucharlos, el escucharlos hacerles caso, y el hacerles caso implica ratificar y rectificar decisiones constantemente. El *buen gobierno* es el resultado de una democracia funcional, participativa, difícil de operar por pertenecer a una *sociedad* abierta y, por lo tanto a un sistema político abierto.

VI. En algún momento mencionamos que los atributos de la *gestión pública* de la *transparencia* descansaban en procesos con cuatro cualidades: abiertos, sencillos, socializados y honestos. Si esto fuere así, los resultados del *gobierno* serán efectivos, eficientes, controlados socialmente y orientados

específicamente al combate a la corrupción como fenómeno corrosivo del bienestar de la sociedad.

VII. Las elecciones para integrar gobiernos son por naturaleza una cuestión conflictiva. El clímax de cualquier elección es la publicidad de los resultados, la credibilidad en los mismos y con ello la ratificación de su legitimidad. Si hay algún proceso que demanda *transparencia* es el electoral que significa la inclusión masiva de la *ciudadanía* en la toma de decisiones fundamentales. La voluntad política que se expresa en las urnas puede verse traicionada por la opacidad en los resultados, y esto dificulta la *gobernabilidad* y pone en entredicho a los gobernantes. Por eso la *transparencia* y la *democracia* se prueban en las urnas.

VIII. Si un *Estado* nacional es capaz de integrarse con efectividad en la globalidad es natural considerarlo como un *Estado* democrático, confiable, atendible en sus propuestas, decisiones y reclamos. Se trata de un *Estado* apegado al Derecho Internacional y claro en sus propósitos, es decir, un *Estado transparente*.

IX. La *transparencia* atrae inversiones e inversionistas internacionales, nacionales, públicos, privados y sociales. Es muy difícil que un *Estado* prospere en la sombra; tarde o temprano se sabe si conculca derechos laborales, práctica explotación de género o de niños, o paga salarios miserables; tarde o temprano esas prácticas desestimulan al *Estado* de que se trate, a las inversiones involucradas y, especialmente afectan a la mano de obra y al empleo. Un *Estado transparente* tiene que pagar los costos de promover el bienestar integral

y el capital tiene que asumir los suyos propios; naciones con grandes desequilibrios y desigualdades internas están incapacitadas de lograr no sólo el empleo pleno, sino la *democracia plena*.

X. Cuando los integrantes de cualquier *sociedad* cobran conciencia del *poder* ciudadano para cambiar el estado de cosas, sin incurrir en actividades revolucionarias, de rompimiento, sino más bien haciendo valer su opinión, y a la vez son escuchados y atendidos, se fortalece la cohesión social. En ausencia de una política de *transparencia* responsablemente asumida por *sociedad y gobierno* no hay cohesión social posible.

Por todo lo expresado y como venimos señalando a lo largo de este Trabajo, *compartir el poder*, es posible con la *transparencia* en las manos, en la mente y con la voluntad expresada en los hechos. Entonces, ¿Es posible considerar a la *transparencia* como *Razón de Estado Republicano*? Considero que sí, porque sin esta forma de comunicarse, cara a cara entre *sociedad y gobierno*, la *supervivencia* de la república estaría en riesgo.

Capítulo 8
LA ÉTICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Capítulo 8

LA ÉTICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*“Si la Ley es la maestra del gobierno el futuro es promisorio
y los gobernados recibirán los beneficios”*

Platón

La *Ética*, tema recurrente en el *desarrollo* de la humanidad, ha cobrado enorme importancia en los últimos años dada la multialudida complejidad a lo largo de este Libro. Los *principios* y valores han sufrido cambios muy importantes en lo que tiene que ver con la convivencia *social*, con las relaciones entre las distintas instituciones, así como entre gobiernos y pueblos, y particularmente en las transacciones económicas y financieras que viven de y a la vez nutren a la *globalidad*³⁰⁸.

Genéricamente pensamos en la *Ética* como un cuerpo de valores y *principios* cuya comprensión plena incluye a sus contrarios³⁰⁹. Así la *Ética* es un concepto explicable en tanto se aboca a dilucidar dónde se encuentra la razón entre dos fuerzas, la del bien y el mal en constante choque. Imaginemos a la *Ética* como una canasta en la cual se depositan valores

³⁰⁸ Al respecto podemos consultar tres obras comprensivas sobre el fenómeno ético contemporáneo: Bilbeny, Norbert, **La Revolución en la Ética**, Editorial Anagrama, Barcelona, 1997. Bauman, Zygmunt, **Ética Posmoderna**, Siglo XXI Editores, México, 2005. Merino, Mauricio, “Los desafíos de una nueva ética pública” en Merino, Mauricio (ed.), **Los desafíos del servicio profesional de carrera en México**, CIDE – SFP, México, 2006. Otra fuente que muestra la naturaleza gananciosa del capital actual es la de José Vidal – Beneyto (“Fondos – Buitre”, **El País**, 7 de julio de 2007, p. 10).

³⁰⁹ Heráclito opina que el universo está conformado por contrarios en perpetua oposición, lo cual es condición del devenir de las cosas y, al mismo tiempo, su ley y principio; pero los contrarios se ven conducidos a síntesis armónicas por el logos. Cada par de opuestos es una pluralidad y, a la vez, una unidad que depende de la reacción equilibrada entre ambos. Heráclito, “De la Naturaleza”, en **Textos Presocráticos**, Ed. Edicomunicación, Barcelona, 1998.

o *principios* “bipolares” (esto es, portadores, en sí mismos, de una carga positiva y una negativa). Así, cada persona física o *moral* será responsable de hacer realidad lo positivo o negativo y ello se vuelve objetivamente tangible porque toda conducta tarde o temprano es constatable en los hechos³¹⁰.

En su conjunto estos valores y *principios* orientan la vida en sociedad. Por ejemplo, el asunto de la *honradez* no se podría entender sin incluir a su contrario, la *deshonestidad*. Cuando se establece el contraste y se analizan sus características, es posible entender por qué la *honradez* es un principio ético. A mayor abundamiento, si este valor es observado por los actores sociales y gubernamentales en realidad se trabaja a favor de la armonía y equilibrio en la comunidad. Pero antes, ese colectivo *social* habrá de cumplir un requisito previo: haber consensuado e interiorizado lo referente al concepto de *honradez*, e igualmente manifestado su aprobación para asumir las *prácticas* de su realización. Igualmente, la *sociedad* habrá de estar de acuerdo con el tipo y carácter de las sanciones a quienes incumplan con los compromisos éticos³¹¹.

³¹⁰ “... el objeto formal de la Ética es la bondad o maldad de los actos humanos. Las ciencias se especifican por su objeto formal, pudiendo coincidir varias ciencias, en parte o totalmente, en su objeto material (actos humanos) y en su objeto formal (bondad o maldad de los mismos)”. Gutiérrez Sáenz, Raúl, **Introducción a la Ética**, Ed. Esfinge. 19^a edición, México. 1987, pp. 22-23.

³¹¹ “... los valores son bipolares; pero el valor negativo es sólo una privación del correspondiente valor positivo... [los valores] son trascendentales, es decir, sólo se dan con toda su perfección en su propia esencia; pero en su existencia real se dan con una gama muy variada de perfección...[los valores] Son preferibles, lo cual indica la base de una relación con el hombre, que se inclina hacia ellos en cuanto los capta... Y, [los valores] con todo, son objetivos, o sea, no dependen, en su existencia y grado, del conocimiento o juicio que de ellos profiera alguien en particular”. *Ibid*, p. 97.

Evidentemente, los valores se encuentran inmersos en la cultura forjada a lo largo de la historia de cualquier sociedad, de ahí la imposibilidad de asumir o tratar de imponer conductas que no responden a la lógica de dichos valores, pues la forma de ser no puede disociarse de lo conocido como “usos y costumbres”, es decir, las tradiciones, leyendas, mitos, ritos, en fin, de las formas de hacer las cosas. No obstante, dichos usos y costumbres están más propensos a modificarse en sociedades abiertas y a permanecer más estables en grupos cerrados (comunidades indígenas, religiosas, sociales, políticas, artísticas, económicas, etc.)³¹².

Los claroscuros de la *Ética* se aprecian en todo su esplendor o profundidad en la gran literatura clásica universal o en el llamado séptimo arte. Se trata de obras cumbres de inmenso calado *moral*³¹³. Pero retomemos la discusión.

¿El asunto de la *Ética* debe interpretarse por igual para todo y todos? Dar respuesta a esta interrogante es tan complejo como el fenómeno mismo. Veamos la Figura 30, que trata sobre los valores y *principios éticos* manifestados en tres ámbitos: el *íntimo*, el *privado* y el *público*³¹⁴.

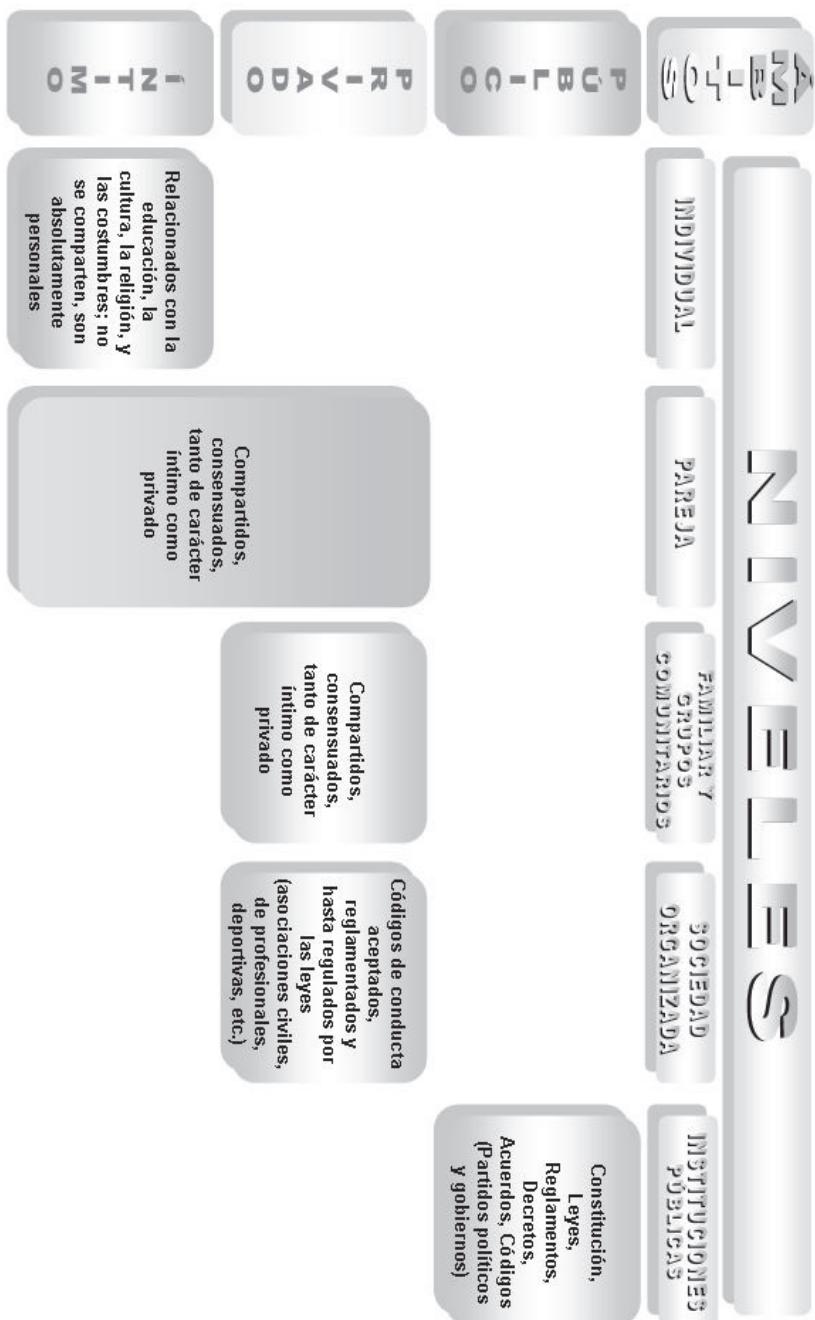
³¹² Sociólogos, Antropólogos y Polítólogos han establecido claramente las características y diferencias entre las sociedades abiertas y cerradas, lo cual se ha complicado en el posmodernismo a partir de la desestructuración *social* generalizada. Castells, *op. cit.*

³¹³ Basta con recordar a los Dante Alighieri, Cervantes, Sor Juana, Víctor Hugo, Dostoevsky, Tolstoi, Flaubert, Camus, Malraux, Cortázar, Fuentes, Coetzee, entre muchos otros. Entre los cineastas que tocan el tema destacan Bergman, Visconti, Truffaut, Buñuel, Kurosawa, Lynch y otros.

³¹⁴ Véase Garzón Valdés, Ernesto, *Lo Íntimo, lo Privado y lo PÚblico*, Cuadernos de Transparencia No. 6, IFAI, México, 2005. Este autor disecciona puntualmente los tres ámbitos: el primero (íntimo) “escapa de toda valoración *moral*...”, el segundo (privado) es una “condición necesaria para el ejercicio de la libertad individual...”, y el tercero (público) es “...un principio jurídico y al mismo tiempo ético [para evitar] la injusticia que amenaza a todos...”

CARACTERÍSTICAS DE LOS VALORES Y PRINCIPIOS ÉTICOS

Figura 30.



En el cuadro se puede observar (margen derecho superior) como la **Ética de la Administración Pública** es la establecida en el Derecho Público (sea Constitucional o Administrativo, aunque esto parezca tautológico)³¹⁵.

La *Ética* se concreta en los denominados *códigos de conducta*³¹⁶. Dichos códigos existen para el ejercicio de todo tipo de profesiones, empresas, deportes, por supuesto religiones, en los partidos políticos, en la banca, en los medios de comunicación *social*, etc. Sin embargo, hoy en día muchos ámbitos carecen, propositivamente o no, de tales códigos por así convenir a sus intereses, como es el caso de los llamados poderes fácticos, proclives a actuar en la penumbra, al margen del derecho.

En *gobierno* y **Administración Pública** los *códigos de conducta* descansan ineludiblemente en la Ley, la cual establece los qué, los cómo, los cuánto, los quiénes, los porqué, los dónde, etc. El sistema internacional de códigos de la *función pública* y de los servidores públicos no es una moda mundial, sino una forma indispensable de conducir al *gobierno* y de conducirse en él, dondequiera que los actores involucrados se encuentren³¹⁷.

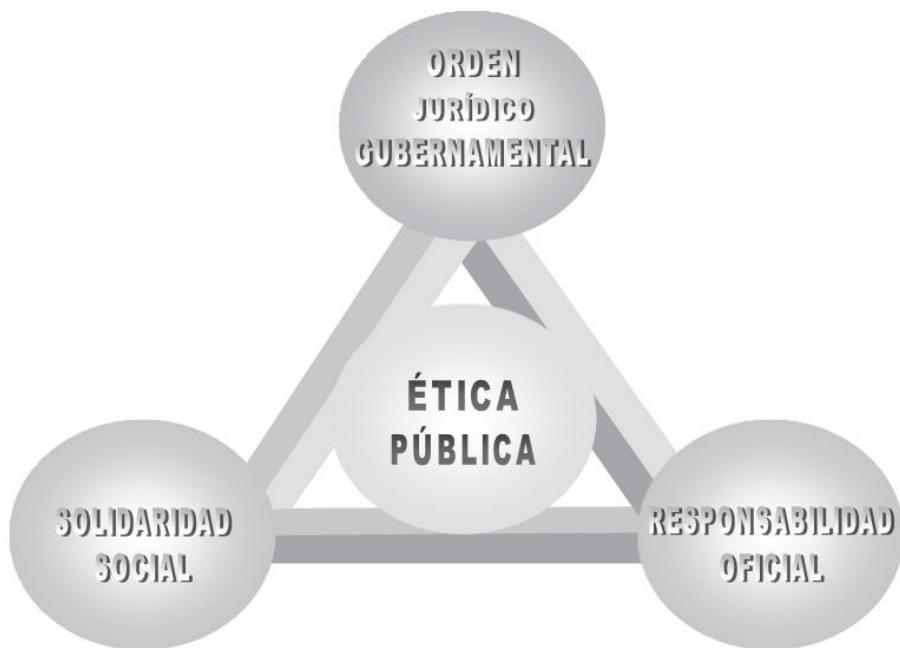
³¹⁵ Fraga, Gabino, **Derecho Administrativo**, Porrúa, 38^a Ed., México, 1998, pp. 138-140. El autor es prolífico en demostrar cómo las *normas* son indispensables para regir la vida institucional y las responsabilidades personales de y en el *gobierno*.

³¹⁶ Los códigos de conducta son documentos oficiales orientadores, motivadores, pensados para establecer límites dentro de los cuales los servidores públicos pueden moverse en su propio espacio sin alterar o poner en riesgo la Institución donde laboran o el papel público que representan. Generalmente no hay sanciones expresas para quien rompe las reglas, mas sí las hay de carácter moral. Para mayor información ver: www.gopacnetwork.org/programing/programing_codes_sp.htm.

³¹⁷ Vázquez Cano, Luis y José Luis Soberanes Fernández (comps.), **Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos**, Secretaría de la Contraloría General de la Federación – Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1994. En este libro se hace una compilación en donde se pueden revisar, desde la perspectiva

Al referirnos a la *Ética* en su relación con el *gobierno* y la **Administración Pública**, reflexionaremos sobre tres características útiles en la tarea de construir el concepto: 1) la relacionada con el *Estado de Derecho*, específicamente observando el *Orden Jurídico Gubernamental*; 2) la denominada como *Responsabilidad oficial*; y 3) la *solidaridad gubernamental*, estrechamente vinculada a la tarea esencial de todo *poder público*.

Figura 31.
CARACTERÍSTICAS DE LA ÉTICA PÚBLICA



del Derecho Comparado, los *principios* éticos del *gobierno* y la **Administración Pública** de Argentina, Brasil, España, Estados Unidos de Norteamérica, Francia y desde luego los relativos a México (tener en cuenta, no obstante, que el trabajo tiene en cuenta sólo los *principios* vigentes en su fecha de edición).

Orden Jurídico Gubernamental

El *Estado de Derecho*, protector de los *principios* esenciales de la democracia, es el orden constituido al provenir de la Ley y está estructurado en una Constitución Política. En este camino, el *orden jurídico gubernamental* da cuenta consciente y concienzudamente de las reglas a las que ha de sujetarse cada uno de los poderes públicos en los distintos ámbitos de *gobierno*. Estas *normas* permiten establecer las relaciones intergubernamentales y las de los poderes con la sociedad, como revisábamos en el Capítulo 4 de este trabajo.

Las leyes constituyen el puente a través del cual podemos transitar a favor del interés general al estar establecidas en ellas las facultades, atribuciones y funciones de los órganos del *poder público* y de quienes ahí laboran, operan, y en última instancia le inyectan vida (me refiero a los servidores públicos). A estas leyes, las estructuras administrativas les dan forma, fondo y contenido, y así las decisiones y procesos pueden fluir ordenadamente y las obligaciones y derechos de los servidores públicos estarán identificados. A tales leyes han de servir, como apuntábamos líneas arriba, los *códigos de conducta*, herramientas orientadoras del quehacer cotidiano atendiendo a los valores y *principios* preestablecidos en el orden jurídico mencionado.

En otros términos, el *orden jurídico democrático* resulta de combinar adecuadamente la técnica legislativa con ingredientes idóneos contenidos en *principios* y valores democráticos, antiauthoritarios, libertarios, humanitarios, transparentes, de control social, etc. En este contexto la *Ética*

y la **Administración Pública** se engarzan fuertemente a fin de garantizar a la sociedad una convivencia armónica privilegiando el *logos* e inhibiendo el uso de la fuerza del *Estado* para el logro de sus propósitos.

Este fin superior sería inaccesible en ausencia de cuadros profesionales en la **Administración Pública** y el *gobierno*, al tanto y atentos del *bienestar* general. La *masa burocrática* (en el buen sentido del término) no debe ser acrítica y por eso requiere de herramientas conductuales, mas no conductistas³¹⁸, destinadas a regular su comportamiento como servidores públicos. Los *códigos de conducta* al definir y desmenuzar, por ejemplo, el principio de la *honestidad* en el ejercicio de la *autoridad* y a su contrario, la corrupción, incluyen los estímulos al mérito de observar los *principios* así como las sanciones por caer en prácticas atentatorias de la estabilidad social y del buen *gobierno*.

Insisto, son las *normas* decretadas por los órganos competentes las que fijan la base **Ética de la Administración Pública**.

La Responsabilidad Oficial

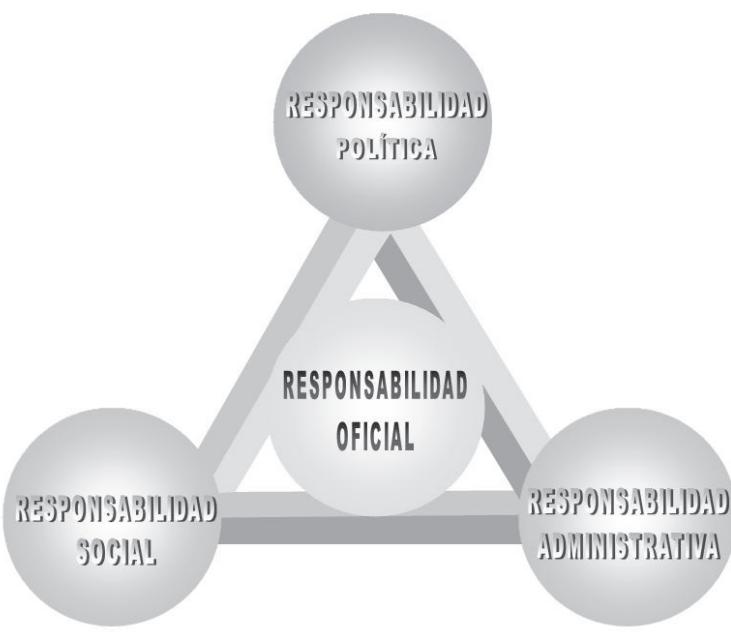
La llamada *responsabilidad oficial* es considerada como el principio cardinal del *republicanismo*³¹⁹, es decir lo opuesto al *absolutismo* en donde el monarca era responsable sólo ante Dios, o sea ante su propia conciencia, aboliendo así

³¹⁸ El conductismo busca el control mediante la observación del comportamiento sin recurrir a la conciencia o a la introspección, lo cual priva al individuo de asumir su *responsabilidad* para trasladarla a la organización. **Diccionario de la ... op. cit.**, p. 356.

³¹⁹ Borja, Rodrigo. *op. cit.*, pp. 880–882.

la necesidad de justificar sus actos y decisiones. En la *república*, por otro lado, el gobernante es responsable ante el pueblo al estar ejerciendo el mando mediante la fórmula de la democracia representativa con todas sus variables³²⁰. Una de las claves de la *responsabilidad oficial* es la rendición de cuentas y la otra consiste en el acceso a la información pública gubernamental (como revisamos en el capítulo anterior). Para explicar este concepto podemos recurrir a otra tríada, que se ilustra en la Figura 32.

Figura 32.
ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD OFICIAL



³²⁰ Morlino, Leonardo, **Democracy Between Consolidation and Crisis: Parties, Groups and Citizens in Southern Europe**, Oxford University Press, 1998, pp. 44–48. Este autor, basado en varios estudios publicados desde 1982 (Powell, Lijart, Linz y Valenzuela, Sartori y otros) clasifica seis posibilidades de arreglo de la democracia representativa vinculadas al sistema electoral prevaleciente: *presidencialismo* basado en un sistema electoral

• *Responsabilidad política.* Normalmente este tipo de *responsabilidad* se rige por y está detallada en *normas* especiales, al tratarse de – o pertenecer a – un ámbito diferente al destinado a perseguir y castigar los delitos del orden común (que son de la competencia del Derecho Penal), o bien a los derivados de las relaciones entre particulares (Derecho Civil). En otras palabras, el *gobierno* y sus funcionarios por su naturaleza y objetivos no son responsables sólo ante sí mismos, sino como apuntábamos, ante la *sociedad*, al ejercer un *poder* delegado. Ser servidores públicos significa estar sujetos a dos tipos de regímenes legales: los del orden propiamente público y los del orden común. Lo anterior se refleja claramente cuando se aborda la materia laboral o administrativa. En la primera, el derecho de huelga afronta restricciones en la práctica por el riesgo implícito de dejar a la comunidad sin servicios públicos, aún cuando estos estén concesionados, pues el hecho no libera al *gobierno* de la *responsabilidad* de prestarlos. En la segunda, la *responsabilidad administrativa* es exclusiva del *gobierno* y por ende inaplicable a los trabajadores comunes³²¹.

La *responsabilidad política* está íntimamente enlazada con la *moral pública*, la que ataña a todos y por lo tanto se encuentra protegida por el derecho común y también, como se ha implicado, por valores no escritos. El *gobierno* y sus

exclusivamente mayoritario; *semipresidencialismo* con el mismo tipo de sistema de mayoría; *semipresidencialismo* con un sistema mixto de mayoría con representación proporcional; *semipresidencialismo* sustentado únicamente en la representación proporcional o en el parlamentarismo puro con representación proporcional, y *presidencialismo y/o parlamentarismo* fundamentado sólo en la representación proporcional.

³²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Su Artículo 123-b norma las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado y se encuentran vinculado al Título IV (de las Responsabilidades de los servidores públicos).

representantes han de apegarse a dichas *normas* a manera de ejemplo de comportamiento. “La mujer del César debe ser y *parecer honesta*”, es una máxima atribuida a la época de la dictadura romana la cual es posible interpretar dentro de una lógica muy simple: quien ostente un cargo público no tiene vida privada o ésta estará eclipsada en todo momento por su quehacer oficial.

Las conductas fuera de borda cometidas por hombres y mujeres en el servicio público dan cuenta de la calidad *moral* de un sistema político o de un *gobierno*, quiero decir que si ante la corrupción hay impunidad; si ante la degradación hay indiferencia; si ante la negligencia hay tolerancia, entonces se trata de un *gobierno* ubicado en el filo de la navaja a menos que aplique la Ley y rectifique imponiendo sanciones tan duras como lo merezcan las faltas³²².

Más allá de la conducta privada de los servidores públicos, la *responsabilidad política* es imputable a quienes ejercen la *autoridad* en sus distintas modalidades siempre a nombre de la sociedad, pero también tiene que ver con la corresponsabilidad entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

En el *Pacto Constitucional* se establece que cada *poder* posee ciertas atribuciones que en sentido estricto pertenecen a las otras dos ramas. Por ejemplo, el Ejecutivo tiene la capacidad de iniciar leyes, publicarlas, legislar administrativamente (emitiendo acuerdos, decretos, reglamentos, circulares,

³²² Ejemplos de tales situaciones sobran en el mundo, pero hay algunos que por su importancia trascienden: Nixon-Watergate, Clinton-Lewinsky, Wolfowitz-Shaha Ali Riza, etc., etc.

etc.). Igualmente está facultado para vetar decretos o leyes ya aprobadas, etc. En las cuestiones de orden judicial, puede indultar a sentenciados en casos especiales. En algunos sistemas persigue el delito de oficio o por demandas específicas a través de procuradurías o fiscalías especiales (cuestiones fiscales, laborales, electorales, agrarias, etc.)³²³.

El Legislativo desempeña funciones administrativas vinculadas a la aprobación de los ingresos y egresos del *Estado*, fiscalización del gasto, la auditoría de la cuenta pública y la permanente vigilancia a los otros dos poderes. De las funciones judiciales, el Legislativo asume la *responsabilidad* de llevar a cabo el juicio de desafuero, entre otros³²⁴. En algunos sistemas, sobre todo parlamentarios, la Asamblea puede refrendar o rechazar decisiones del Ejecutivo, emitir un voto de censura al *gobierno* y obligarlo a cambiar sus políticas o incluso convocar a nuevas elecciones.³²⁵

El Poder Judicial, al igual que el Legislativo y el Ejecutivo, puede crear sus propios reglamentos y ejercer autónomamente las funciones de recursos humanos, materiales, financieros y contar con la facultad de anular decisiones de los otros dos poderes cuando no se apeguen a Derecho³²⁶.

³²³ Constitución *Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Arts.89 y 90, sobre Facultades y Obligaciones del Presidente de la República.

³²⁴ *Ibid.*, Arts. 50 al 70. En estos se expresan las facultades y obligaciones del Congreso de la Unión así como de las Cámaras de Diputados y Senadores, respectivamente.

³²⁵ Como en el caso del sistema Inglés.

³²⁶ El artículo 100 de la Constitución *Política de los Estados Unidos Mexicanos*, señala: “la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que establezca esta Constitución, establezcan las leyes.”

Lo destacable de los tres poderes – y sus equivalentes en las entidades federativas en los casos de una república federal o bien la *autoridad administrativa* delegada territorialmente en los casos de repúblicas centralistas – es cómo comparten la *responsabilidad oficial*, clasificable como “*política*”, a partir del *desempeño* de funciones pertenecientes a la *polis*.

Vista desde este ángulo, la *responsabilidad política* es compartida institucionalmente. Ahora bien, las leyes expresamente señalan que algunos funcionarios (e incluso candidatos a cargos de elección popular), por su rango y campo de acción pueden incurrir, si rompiesen las reglas, en sanciones estrictamente políticas independientemente de las derivadas de sus acciones que caigan en el campo administrativo, penal o civil. Así, los poderes públicos están legalmente estructurados con una serie de capacidades que les permiten establecer los pesos y contrapesos de control político, tanto como las compensaciones para cada uno de ellos.

Desde otra perspectiva, en el mundo han venido surgiendo un tipo de órganos socio - gubernamentales – denominados de esta forma porque pertenecen a la esfera propiamente oficial y viven del presupuesto público –, cuyos cuerpos directivos están integrados por ciudadanos propuestos y/o avalados por los órganos legislativos. En el caso de estos órganos la *responsabilidad oficial* se comparte ya no sólo entre poderes públicos, sino con ciudadanos reconocibles y reconocidos y por lo tanto sujetos a la rendición de cuentas y al juicio político³²⁷.

³²⁷ Ackerman, John, **Organismos autónomos y democracia: el caso de México**, 1^a Ed. Siglo XXI Editores, México. Se trata de un estudio exhaustivo sobre el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Auditoría Superior de la Federación. El aspecto que nos ocupa, la *responsabilidad*, está

Como parte del entramado de la *responsabilidad oficial*, vale la pena encuadrar a los partidos políticos y candidatos, estrictamente dentro de la esfera de la *responsabilidad política*. Los partidos son los conductos mediante los cuales se integran los poderes públicos y los candidatos encarnan la posibilidad del ejercicio del *poder*. En este contexto, los partidos y candidatos están reglamentados dentro de los asuntos públicos y por ello resultan ser sujetos del orden jurídico de *gobierno*, aunque se encuentren en sus orillas. En este aspecto la *responsabilidad política* es evidente no sólo al considerar el financiamiento público a elecciones, partidos y candidatos, sino por la posible inobservancia de las reglas electorales, lo cual es riesgoso para la estabilidad del sistema.

En el tema de los procesos electorales (antes, durante y después) es el *Estado*, a través de un órgano independiente de los tres poderes (pero dotado de facultades específicas), el responsable oficial y político de entregar buenas cuentas. Más aún, los ciudadanos como integrantes de una comunidad políticamente organizada, resultan ser también corresponsales de la vigencia del sistema como un todo, al ejercer o no su voto³²⁸.

implícita y explícitamente tratado a lo largo de toda la obra, de suerte que resulta útil su lectura. Por otro lado, quien esto escribe ha publicado en **Perfil Contemporáneo de la Administración Pública** (coordinador Ricardo Uvalle Berrones), IAPEM, México 2005, el trabajo intitulado “Organismos Constitucionales Autónomos: una reflexión” (pp. 159-185). En dicho trabajo también se trata a fondo el tema de la *responsabilidad política*.

³²⁸ En México existe el Instituto Federal Electoral, responsable de atender lo relacionado a las elecciones federales. En cada *Estado* de la República existe un órgano correspondiente para el ámbito local. Por lo que respecta al ejercicio del voto, éste es tan importante que en algunos países es obligatorio, como en el caso de Chile.

A través de esta breve descripción es posible identificar la *responsabilidad política* que tiene el *gobierno* – y sus adláteros – en tanto *gobierno*. Desde el momento en que alguno de los funcionarios públicos pierde de vista dicha *responsabilidad*, automáticamente recae sobre él una *responsabilidad* distinta, penal o civil pero no oficial y mucho menos *política*.

Por un lado, la Ley protege al *gobierno* imponiendo procedimientos singulares garantes de la exigencia de cumplir la *responsabilidad* conducente a sus integrantes y representantes, y en la otra cara de la moneda, también obliga a instituciones y servidores públicos a ser fieles intérpretes de la letra y el espíritu de las leyes.

Veamos a continuación cómo la *responsabilidad social* se complementa con la de carácter político.

- *Responsabilidad social*. Este tipo de *responsabilidad* constituye el rasgo distintivo de cualquier *gobierno* y **Administración Pública**, ya que es el nutriente esencial de su naturaleza y objeto. Es ineludible; obligación de todos los días y horas de cada año.

Es posible definir a la *responsabilidad social* por la capacidad de construir condiciones de convivencia armónica entre los habitantes de un país. Tal propósito es inalcanzable en ausencia de estabilidad *política*, paz *social* y bienestar socioeconómico. (Ver Capítulo 1).

A estas alturas de la evolución histórica, se ha demostrado que el *gobierno* es el único agente *social* formalmente

responsabilizado (en el marco del *Estado de Derecho*), a asumir la atención integral de las comunidades políticamente organizadas y de los ciudadanos en lo particular. El *gobierno* ha de estar presente en la población en todo momento, desde muy temprano, aún antes de nacer un ser humano, en el transcurso de su vida, al morirse y después de ese hecho. Me refiero a las etapas de gestación de la vida, nacimiento, niñez, adolescencia, juventud, madurez temprana, madurez total, adultez mayor, ancianidad, pérdida de la vida, atención a viudas, viudos, deudos, etcétera. Esto no necesariamente significa el *Estado de Bienestar* o paternalista, sino el reconocimiento de una realidad: habrá gobiernos más o menos intervencionistas, pero la *responsabilidad social* siempre recaerá en ellos.

La *responsabilidad social* del *gobierno* se entiende en su complejidad al revisar la estructura de la **Administración Pública**. Basta darle una simple ojeada al listado de organismos, dependencias y entidades públicas para darse cuenta de los ámbitos funcionales a atender, su penetración o profundidad, así como la importancia o la trascendencia de su acción³²⁹.

³²⁹ En la Constitución Política mexicana, Art. 90, se señalan las modalidades de la **Administración Pública** Federal (centralizada y paraestatal) y se remite a la Ley Orgánica para ver la distribución “de los negocios de orden administrativo a cargo de las Secretarías de la **Administración Pública** Federal de *Estado* y Departamentos Administrativos (Secretarías de: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Marina, Economía, *Desarrollo Social*, Procuraduría General de la República, Seguridad Pública, Función Pública, Comunicaciones y Transportes, Trabajo y Previsión Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Energía, Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Educación Pública, Salud, Turismo, Reforma Agraria). Todos estos órganos integran la **Administración Pública** Centralizada. En el mismo artículo se señalan “las bases generales de creación de las entidades paraestatales (entre la que destacan: Comisión Nacional del Agua, Comisión Nacional de Vivienda, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Mexicano de Seguro Social, Petróleos Mexicanos, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Comisión Nacional de Electricidad, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Nacional Financiera, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Instituto del Fondo Nacional

Horadando en la cuestión de este tipo de *responsabilidad*, vale la pena determinar que todo gasto público es *social*. No obstante, las necesidades de puntualizar su destino han llevado a considerar como gasto *social* sólo aquello que incide directamente sobre los grupos y personas³³⁰. Lo aparentemente indirecto, esto es, los gastos en los cuales incurre cualquier país para su correcto funcionamiento, son igualmente clasificables como sociales. No es posible soslayar que las demandas y necesidades de la gente son los motivos de la existencia del *gobierno*, aunque el *Estado* requiera de controles en la canalización de recursos con el fin de evitar su desviación o la corrupción en los procesos de la distribución de la riqueza.

A mayor argumentación, por ejemplo, pensemos en la *política* de Seguridad Nacional. En un sentido restringido se ciñe a la inteligencia estratégica, diplomático-militar y se concentra en el poderío de las armas a objeto de prevenir los movimientos que pudieran realizar entes antagónicos. Se trata de un ejercicio siempre al pendiente del equilibrio entre la fuerza y la razón, de un juego de *poder* hoy exponenciado

de la Vivienda para los Trabajadores, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Comisión Nacional del Deporte, Procuraduría Federal del Consumidor)...". En la ley Orgánica de la **Administración Pública** Federal y en la Ley Federal de Entidades Paraestatales se identifican las funciones de cada órgano. En los Reglamentos Internos de cada dependencia y Manuales de Organización y Procedimientos se especifican claramente sus atribuciones y obligaciones. En decretos y acuerdos, circulares y oficios, se encuentran un sinfín de ordenamientos que permiten ahondar sobre la cuestión de la *Responsabilidad Social*.

³³⁰ Ver ONU-PNUD, que define el gasto *social* como: "es el que realizan los países en su esfuerzo por mejorar de manera directa la calidad y el nivel de vida de sus respectivos habitantes". Incluye el gasto realizado por el *Gobierno* a través del presupuesto general de la Nación en las áreas de educación, salud, protección *social*, trabajo y vivienda. Hay cinco aspectos considerados prioritarios: educación, salud, combate a la pobreza, nutrición, agua potable y saneamiento urbano. Fuente: <http://www.gastosocial.org>

a nivel global y con la participación de actores fuera del control formal de las instituciones³³¹. En el sentido amplio, la Seguridad se encuentra entreverada en situaciones que atañen directamente a la *responsabilidad social* del *Estado* al ser un tema íntimamente relacionado al resguardo del territorio (incluida la infraestructura comunicacional inter e intraurbana), así como de la sociedad. Su objeto, decíamos, comprende adelantarse en la identificación de problemas e impedir la consumación de amenazas externas y/o internas; esmerarse en atender los casos de desastres naturales; prevenir y perseguir el delito; rehabilitar a los delincuentes; garantizar seguridad pública a las personas físicas, morales y a sus bienes patrimoniales. ¿Quién podría discutir en contra de la *responsabilidad social* del *gobierno* y la **Administración Pública** en la garantía de los Derechos Humanos?

Reflexionemos ahora en torno al campo del *bienestar* general (apegados al concepto de la *responsabilidad social*), del cual forman parte la salud pública, la educación pública, la seguridad social, el trabajo, la vivienda, la infraestructura (física, material y humana) para dar cauce a la práctica organizada del deporte, la recreación y la cultura. También lo integran el cuidado de la nutrición infantil el de los adultos mayores, la provisión de oportunidades de formación, capacitación y profesionalización a los jóvenes, etcétera.

Ampliemos el análisis para abarcar la materia económica, la producción y la productividad, en sus brazos financieros y bancarios, en la cual participan los sectores público, privado

³³¹ Ver Kissinger, *op. cit.*, y Nye, Joseph **Soft...**, *op. cit.*, p.191.

y social. Situémonos en el sector primario y veamos los apoyos al campo, a la explotación de especies marinas, a la explotación forestal, entre muchos otros aspectos. En el sector secundario, midamos el *desarrollo* de la investigación con el fin de poseer una industria agropecuaria y manufacturera tecnológicamente mejor equipadas. En lo respectivo a los servicios comerciales, turísticos y de telecomunicaciones, consideremos las ventajas competitivas de los países emergentes. En la explotación racional y sustentable de la generación de energía, pensemos en un futuro poco promisorio que hace imperativo canalizar inversiones sustentables creadoras de fuentes de trabajo. En fin, aceptemos la realidad de la globalidad económica para actuar en ella con *responsabilidad social* como hemos venido discurriendo en capítulos anteriores.

Por otro lado, es *responsabilidad del gobierno* dar facilidades a las expresiones sociales más diversas, por lo cual debe promover la organización *social*, fortalecerla en sus redes, atender sus causas e inquietudes, sin menoscabo del disfrute de las libertades para dicha expresión.

El *Estado*, sustentándose en el *gobierno* y la **Administración Pública**, ha de acometer el gran reto de la educación ciudadana, porque no puede haber democracia sin demócratas.

Para toda colectividad es evidente la importancia de encontrar en el *gobierno* y la **Administración Pública** a su mejor aliado. La sociedad y el *gobierno* enlazados en propósitos comunes serán capaces de promover y garantizar aquellos

equilibrios indispensables al funcionamiento del sistema, pues el mercado no puede – o mejor dicho no está en su naturaleza – compensar a quienes menos tienen.

En los últimos años el mundo ha sido testigo del deterioro devastador del medio ambiente, del calentamiento global, de la explosión de la enfermedad y la pobreza extrema, del abandono de pueblos completos, etc. Esto se debe precisamente a que el *Estado* se ha sustraído de aspectos de la *responsabilidad social* correlativos al *gobierno*. En los hechos no se sustenta el dogma de la doctrina económica liberal. Ahí donde se ufana del equilibrio macroeconómico, encontramos desequilibrio *social*; donde pronuncia el verbo construir, hallamos la destrucción del entorno y la desintegración *social*; si busca lograr opiniones positivas a su actuar inescrupuloso, va a encontrar, en la tercera realidad, respuestas negativas³³².

En otros términos, rehuir la *responsabilidad social* en el *gobierno* es accionar fuera de la *Ética*.

A continuación abordaremos la *responsabilidad administrativa* y su dependencia mutua con la *responsabilidad política y social*.

- *Responsabilidad administrativa*. Este tipo de *responsabilidad* tiene ligas directas con las posibles irregularidades en que incurren servidores públicos de varios niveles en los campos de la *responsabilidad política y social*. Por otro lado, la *responsabilidad administrativa* tiene una tarea que cumplir

³³² Stiglitz, Joseph, *El Malestar de la Globalización*, Editorial Taurus, Madrid, 2002.

a propósito de acrecentar la eficacia en los resultados del *gobierno*.

La *responsabilidad administrativa*, así catalogada en el Derecho Público, es aplicable por omisiones en el cumplimiento del deber, falta de escrupulosidad en la revisión de requisitos varios, no realización de eventos de vigilancia o fiscalización, ausencia en reuniones obligadas, alteración de órdenes, interpretación torcida de la Ley, etc., etc. Casi todos estos actos están motivados por la idea equivocada de que los asuntos en manos del *gobierno* están en venta y que por extensión la corrupción de los servidores públicos está justificada.

No sólo las omisiones dan lugar a la corrupción, sino también las comisiones, es decir, aquellas decisiones equivocadas³³³, aquellas malas *prácticas* realizadas; aquellos hechos que en su concreción causan un daño al *Estado* o provocan un deterioro en su imagen pública. Todo ello y más está señalado en las *normas* y también es materia de *responsabilidad administrativa*. Otra conducta que también es materia de dicha *responsabilidad* es la negligencia, traducida, entre otras cosas, como el conocido “tortuguismo”.

Las sanciones aplicables van desde una llamada de atención, la amonestación verbal, la escrita, la suspensión o inhabilitación

³³³ “En el mundo académico las ideas falsas no son más que falsas y las inútiles pueden ser divertidas, pero en la vida *política* pueden arruinar la vida de millones de personas” [a propósito de la guerra de Irak]. Ignatiess, Michael. “Una autocritica intelectual” en **El País**, Madrid, España, Lunes 6 de agosto de 2007, pp. 1–6.

temporal o definitiva para continuar en el servicio público, sin dejar de lado la posibilidad de configurar una demanda civil o penal en contra del o los servidores públicos involucrados.

Los cínicos han dicho que “la *moral* es un árbol que da moras”³³⁴ o que “los *principios* son para los principiantes”³³⁵. De seguir su escuela, no habría *Ética en la Administración Pública* por falta de valores. Pero afortunadamente no es así pues todo sistema político ha tenido sus altas y bajas en materia de corrupción y lo atendible para juzgar cualquier situación es ver y estudiar los resultados en un largo periodo de tiempo. Tal ejercicio sin duda mostrará avances y retrocesos en la lucha permanente contra la corrupción e igualmente demostrará que esta *patología* es inherente al uso y abuso del *poder público*³³⁶.

¿Qué es lo que en materia de *responsabilidad administrativa* puede atenuar las fallas de los servidores públicos en el *gobierno*?

Precisamente el otro lado del asunto, la cara positiva, la destinada a los logros institucionales y personales, al aceptar el compromiso del cumplimiento del deber como parte ineludible de la *función pública*. Es decir, al admitir, los servidores públicos, ser responsables administrativos. Desde esta posición, resulta clara la importancia de prevenir la comisión, omisión o negligencia en las actividades laborales. Estamos

³³⁴ Santos, Gonzalo N., **Memorias. Una vida azarosa, novelesca y tormentosa**, 2^a Ed., Grijalbo, México, 1998.

³³⁵ Aguilar Camín, Héctor, **La Provincia Perdida**, Ed. Planeta Mexicana, S.A. de C.V., México, 2007, p. 318.

³³⁶ Lord Acton, **Select...op. cit.**

hablando de la necesidad de convencer a los funcionarios y empleados públicos de efectuar sus tareas por vocación de servicio más que por temor a incurrir en responsabilidades. Desarrollemos el argumento basándonos en tres *principios*:

- *Principio de Legalidad–Jerarquía–Orden.* Este largo nombre da cabida a tres aspectos fundamentales en el quehacer público cotidiano: primero, ya hemos señalado como en la **Administración Pública** se opera dentro de los márgenes establecidos en las *normas*. Segundo, ceñirse a la jerarquía, al cumplimiento estricto de las órdenes recibidas por el superior jerárquico y a su transmisión por la cadena de mando establecida en el organograma, lo cual significa respetar la unidad de mando. Tercero, dirigir, coordinar y supervisar a los subordinados, en todos aquellos asuntos públicos sobre los cuales tanto la institución como el servidor público se encuentren facultados para su atención. Orden se traduce en estrategia, programa, división del trabajo, delegación, en suma, la cristalización de todo aquello que nos señala la Teoría de la Organización³³⁷.
- *Principio de Eficiencia–Eficacia–Calidad.* Aquí quisiera destacar la eficiencia³³⁸ como sinónimo de austeridad, así como

³³⁷ En el origen y evolución de las organizaciones se dan una multitud de factores que según algunos autores se pueden resumir en cuatro: factores técnicos, factores legales, factores estructurales y factores individuales. Todas las organizaciones reposan sobre aspectos técnicos y así dan valor, por lo general, al avance de la tecnología, a la vez que dependen de una normativa legal y están definidas por la estructura *social* que a su vez pueda facilitar el *desarrollo* de dichas organizaciones. De esta manera, aspectos del individuo, tales como la racionalidad y la inclinación por alcanzar metas mediante la utilización de los medios de los que se disponga, contribuirán al *desarrollo* de las organizaciones. **Teoría de la Organización.** Fuente: www.gestiopolis.com; Al respecto también se puede consultar la obra de March, James y Herbert A. Simon, **Teoría de la Organización**, Ariel, Barcelona, 1980 (1961). Particularmente el Capítulo Primero, pp. 2–13. Dicha obra es absolutamente vigente en sus apreciaciones.

³³⁸ *Vid supra* 62.

de realizar las tareas al mínimo costo posible, en tiempo y forma, cumpliendo los objetivos propuestos. En cuanto a la **eficacia**³³⁹, está atada a la oportunidad y a la entrega del bien y/o servicio en las fechas previstas y en las mejores condiciones posibles, pues suele suceder que “lo perfecto suele ser es enemigo de lo oportuno”. La **eficiencia** es un valor económico mientras que la eficacia es un valor político. Estas dos características se encuentran coronadas con la **calidad**³⁴⁰, mensurable a través de varios indicadores dependiendo del bien y/o servicio que la **Administración Pública** esté obligada a prestar. Por supuesto la modernización y actualización en los procesos se incluyen en este principio, un ejemplo de las cuales es el *gobierno electrónico*. El equilibrio entre estas tres características se puede encontrar en el siguiente principio:

- *Principio de Agregación Social.* Esta cuestión tiene un valor importantísimo ya que consiste en pensar todo el tiempo en la población o ciudadano que recibe el bien y/o servicio, sea cual sea su condición socioeconómica, profesión, religión, edad, sexo, etc. Las preguntas a responder son:

³³⁹ De acuerdo con el **Diccionario de Política y Administración Pública** (*op. cit.*), la **eficacia** es “el grado en el cual una organización realiza sus metas”.

³⁴⁰ La **calidad** es un término que hoy día encontramos en multitud de contextos y con el que se busca despertar en quien lo escucha una sensación positiva, trasmitiendo la idea de que algo es mejor, es decir, la idea de excelencia. El concepto técnico de calidad representa más bien una forma de hacer las cosas en las que, fundamentalmente, predominan la preocupación por satisfacer al cliente y por mejorar, día a día, procesos y resultados. El concepto actual de **calidad** ha evolucionado hasta convertirse en una forma de gestión que introduce el concepto de mejora continua en cualquier organización y a todos los niveles de la misma, y que afecta a todas las personas y a todos los procesos. Fuente: <http://calidad.umh.es/curso/concepto.htm>. Por otro lado, como iniciativa de Carlos Madrazo Limón y Carlos Gadsden, en 2005 se publicó la Norma IWA-4, relativa a la **calidad** de los Gobiernos Locales en los sistemas ISO 9001:2000, la cual brinda directrices de gestión de calidad para elevar la **confianza** en los gobiernos locales. Fuente: www.economia.gob.mx/work/normas/ISO9000/Directrices.pdf.

¿cómo beneficia este proceso administrativo a la persona?, ¿en qué le ayuda?, ¿cómo le facilita su vida, su trabajo, su convivencia?

En síntesis, la *responsabilidad administrativa* consiste en hacer las cosas y hacerlas bien, o en su defecto ser sujeto de *responsabilidad* o, en otras palabras, convertirse en un riesgo más que en una oportunidad de servicio.

Solidaridad Gubernamental

Este tan traído, llevado, partidizado y politizado concepto, tiene, sin embargo, dos acepciones perfectamente aplicables a la **Administración Pública**. La primera se remite a establecer un compromiso “*in solidum*”³⁴¹, es decir sólido, fuerte, constante, con el fin de consolidar, es decir, fortalecer permanentemente su cumplimiento. Este compromiso deriva de la Ley y del convenio electoral establecido periódicamente con la *ciudadanía*. En él se conjugan obligaciones esenciales relativas a una democracia así como nuevas tareas y retos adquiridos por cada *gobierno*, los cuales se establecen vía un diagnóstico de demandas y necesidades reales, independientemente de si estas últimas aparecen o no durante la contienda electoral.

La capacidad de respuesta del *gobierno* se fortalece al enriquecer constantemente la vida institucional republicana. Un país, cualquiera que sea, que tenga instituciones sólidas

³⁴¹ Diccionario Manual e ilustrado de la Lengua Española, 2^a Ed., Espasa - Calpe, S. A., Madrid, España, p. 1409.

se encontrará bien parado y será sostenible en lo interno y en la globalidad. En sentido contrario, un país con instituciones débiles o de pacotilla estará a la deriva y será fácil presa de la especulación y el abuso de naciones más poderosas. Las Instituciones no se edifican o levantan de una vez y para siempre. Es necesario retroalimentarlas de manera permanente, modificarlas, perfeccionarlas conforme las circunstancias lo exijan y las posibilidades lo permitan. De ahí la trascendencia de solidificarlas todos los días.

El segundo significado de la solidaridad consiste en “adherirse a la causa de otros”³⁴².

Aquí cabe hacer un paréntesis. Cuando se habla de *solidaridad* normalmente se interpreta o confunde con Filantropía (amor al género humano)³⁴³. Esta última se entiende como aquellos actos, actividades o programas de personas u organizaciones (sociales y empresariales) que legítima y sinceramente están preocupados por sus congéneres más desvalidos. La actividad filantrópica consiste en canalizar recursos varios a fin de asistir y aliviar a los desvalidos de sus condiciones de pobreza, abandono o damnificación debida a la violencia social o siniestros naturales.

No obstante la evidente función humanitaria de la Filantropía, la *solidaridad gubernamental* tiene que ver con ella de manera indirecta; la promueve como una *política* de apoyo a los grupos más rezagados o menos favorecidos³⁴⁴, en el

³⁴² *Ibid.*

³⁴³ *Ibid.*, p. 732

³⁴⁴ Es necesario evitar que la *filantropía* se convierta en negocio, pues con esa

entendido de estar conscientes de su limitada eficacia en términos de *desarrollo integral*³⁴⁵.

En este ámbito, vale subrayar que casi todos los gobiernos asumen directamente la *responsabilidad* de organizar juegos de azar (loterías) con el fin de obtener recursos adicionales para las tareas sociales.

La *solidaridad gubernamental* tiene que ver con la distribución de la riqueza – sea ésta grande, pequeña o de tamaño intermedio – producida por un país³⁴⁶. Esta reflexión es elemental en términos éticos. El detalle se encuentra en ser capaces de responder, sin ruborizarse, a la pregunta esencial del *estado de la sociedad* en el sistema en cuestión.

Una de las situaciones más útiles creadas por el *desarrollo tecnológico-informático*, es la posibilidad de focalizar las prioridades de una sociedad con el fin de que el *gobierno* y su *autoridad* intervengan en la solución de problemas álgidos y urgentes, ciertamente estructurales, que no solo son sólo en términos económicos, sino también sociales.

En estos momentos ya es dable conocer con precisión quirúrgica hasta qué punto un *Estado* es solidario mediante la aplicación de fórmulas estadísticas, combinadas con estudios

bandera se puede transitar a evadir impuestos aprovechando las disposiciones fiscales o promover bienes y servicios como parte de un mercado a conquistar posteriormente.

³⁴⁵ Al comparar las cifras destinadas por el *gobierno* a un sólo programa como el de Combate a la Pobreza (en operación en varios países) frente a las promovidas por la Filantropía es posible medir el impacto real de este tipo de ayudas.

³⁴⁶ Cuando en cualquier país la mayor parte del ingreso está concentrado en una población minoritaria, entonces su *solidaridad* se encuentra en entredicho.

socioeconómicos muy sofisticados cuya utilidad radica en canalizar recursos escasos a grandes necesidades.

Éticamente corresponde al *Estado* velar por el sistema como un todo, garantizando equilibrios indispensables y a la vez teniendo como faro orientador el principio de *evaluación social*³⁴⁷. Dicho principio no debe soslayarse, pues es el punto clave de la paz interna y de la adecuada y sólida inserción en la globalidad.

La forma más eficaz y eficiente de medir la *solidaridad gubernamental* es evaluando las políticas públicas definidas de común acuerdo con la *ciudadanía*, la sociedad organizada, el Congreso y el propio *gobierno*. Dicha *evaluación* ya no es una alternativa para la **Administración Pública**; es un requerimiento convertido en una obligación. Por otra parte, constituye en sí misma una *política de evaluación* consuetudinaria de las políticas públicas desde su concepción hasta su *instrumentación y resultados*³⁴⁸.

³⁴⁷ Aquí es válido rescatar el punto número XII de los **Sentimientos de la Nación** difundidos en México por José María Morelos y Pavón el 14 de septiembre de 1813, como lineamientos para la Constitución de Apatzingán (la cual nunca estuvo vigente): “Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, *moderen la opulencia y la indigencia*, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto”. Las cursivas son mías.

³⁴⁸ El objetivo de toda *política pública* “... debe ser la resolución de un problema *social*, definido éste como ‘un contraste entre un estado de cosas observado y una expectativa valorada’... Esto permite establecer prioridades en la atención de los problemas y facilita la formulación de *políticas para resolverlos*”. Martínez, Alberto. **La Evaluación de Políticas Públicas** en *Tesis doctorales de economía*. Fuente: www.eu.met.net/tesis/amc/21.htm. Un trabajo que nos puede servir para orientar la *evaluación de políticas públicas* es el de Bardach, Eugene, **Los Ocho Pasos para el análisis de Políticas Públicas, Un manual Para la Práctica**, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1999. El apéndice A del paso 8 (“Algunas oportunidades genéricas para mejorar el *bienestar social* que a menudo pasan inadvertidas”), resulta particularmente interesante.

En tal circunstancia es posible derrotar a la demagogia; es posible evitar la improvisación; es posible levantar obstáculos reales a la corrupción, y es posible garantizar la calidad en los resultados gubernamentales. Pero lo más importante es la corresponsabilidad que se establece entre *sociedad* y *gobierno*.

Todo lo tratado en este Capítulo se sopesa cuando sometemos al *gobierno* a una prueba de “congruencia”, como se propone en la Figura 33 a continuación a manera de ejemplo:

(ver figura siguiente página)

La interpretación de la *solidaridad gubernamental* como la tarea de sumarse sin ambages a las causas sociales, es decir las de interés general (como las educativas, de salud, de seguridad social, de trabajo, de vivienda, de recreación y cultura, de servicios públicos, de infraestructura, y muchas otras), en forma plena, consciente y prioritaria es la razón de ser del *Estado*. Esta aseveración, que en su fraseo se antoja dogmática, no lo es, pues en el análisis honesto y profundo de las causas sociales encontramos razones éticas del actuar de todo *gobierno*.

Para finalizar, mencionaremos otro tipo de *Solidaridad*. Ésta ataña a los gobiernos del mundo. Una de sus expresiones más sólidas es el Derecho de Asilo (este Derecho tiene dos acepciones: a la primera se le llama asilo territorial y a la segunda asilo diplomático; en la vertiente territorial se garantiza la vida y bienes de un asilado en un país soberano, y en la diplomática, lo mismo dentro de los límites de una embajada en el país de que se trate).

Figura 33.
CONGRUENCIA ENTRE ELEMENTOS
DE SOLIDARIDAD GUBERNAMENTAL

ELEMENTOS	CONGRUENCIA
PERTINENCIA	De los planes, programas y presupuestos públicos: ¿están suficientemente socializados? ¿Están legitimados? ¿Cómo tenemos la certeza de que así ha sido?
HONESTIDAD	Por la aplicación estricta de las normas y la conciencia de parte de los servidores públicos de la trascendencia de su responsabilidad: ¿Se conoce el resultado de las auditorías tanto por los servidores públicos como por la población? ¿Se sabe si se adoptaron o no las recomendaciones? ¿Se publican las sanciones? ¿Se conoce la declaración patrimonial de los servidores antes, durante y después de la gestión? ¿Se cotejan tales manifestaciones? ¿Se analizan sistemáticamente los medios de comunicación en cuanto a quejas y denuncias? ¿Se realizan encuestas periódicas para medir el grado de corrupción de las autoridades? ¿Cómo se garantiza el derecho de audiencia de la población? ¿Los servidores públicos están al tanto de sus responsabilidades legales? ¿Se difunden adecuadamente las normas entre la ciudadanía para que conozca la responsabilidad de los servidores públicos y sus posibles sanciones políticas, sociales administrativas, civiles o penales?
EFICIENCIA	De los procesos administrativos y el desempeño de los servidores públicos: ¿Se aplican las normas de austeridad? ¿Se reciben los recursos y se aplican con oportunidad? ¿Se verifica la calidad de los bienes y servicios? ¿Se adoptan prácticas innovadoras para una mejora constante? ¿Qué tan bien remunerados están los servidores públicos? ¿Qué tanto están capacitados y motivados para desempeñar sus tareas? ¿Cómo se evalúa su desempeño? ¿Qué tan comprometidos están con las tareas institucionales?
CALIDAD	¿Se atendieron las condiciones de gestión de la Política Pública en cuestión? ¿Se cuidaron todas las particularidades de un proyecto? ¿Participaron todos los involucrados? ¿Se programaron las supervisiones? ¿Se emitió un plan maestro? ¿Cada responsable sabía de su tarea y estaba capacitado para ello? ¿Se hicieron pruebas finales? ¿Estudios piloto? ¿Se comprobaron los resultados antes de implementar la Política Pública? ¿Se vigiló su instrumentación en todo momento?

Tal *solidaridad* se manifiesta también en la protección a refugiados por distintas causas de violencia bélica, *política* o socioeconómica. Dicha *solidaridad* se inscribe dentro del Derecho Internacional Humanitario. Generalmente se aplica durante los procesos de guerra y se extiende por ejemplo a la Cruz Roja y otras organizaciones humanitarias para garantizar sus actividades, o bien a las propias víctimas acogiéndolas en territorios de otros países³⁴⁹.

Asimismo, se ha hecho causa común la ayuda internacional en casos de desastres naturales³⁵⁰.

En este marco es obvio suponer que todos los gobiernos actuales comparten estrategias humanitarias y por lo tanto dedican estructuras, procesos y recursos públicos a tal fin de carácter y consecuencias éticas.

Triángulo Virtuoso de la Ética y la Administración Pública

En el tema que nos ocupa naturalmente emerge la voz conocida como “*integridad*”³⁵¹, en su connotación de honradez, rectitud, probidad. Dicha *integridad* se palpa cuando la conducta de un ser humano o de una institución es comprobable en los hechos, sea que se trate de un servidor público de largo aliento, de muchos años en el *gobierno* y cuya fama pública resulte intachable, o se trate de una institución como la destinada a auditar a otras instituciones, la abocada a construir leyes o la destinada a aplicar la *evaluación*.

³⁴⁹ Borja, Rodrigo, *op. cit.*, pp. 51-55 y 250.

³⁵⁰ Hay innumerables casos de desastres naturales en todo el mundo que permiten observar las reacciones internacionales para proporcionar este tipo de ayuda. En la organización de las Naciones Unidas (ONU) existe una estrategia internacional para la reducción de riesgos, *Disaster Risk Reduction 2007*, Global ONU, Fuente: www.unisdr.org

³⁵¹ Corripio, Fernando, *op. cit.*, p.517

Si se cuestionare la integridad de una persona o una institución públicas, entonces estaríamos ubicados en un escenario de incertidumbre, desconfianza y probablemente de ilegitimidad. En este marco, cabe reflexionar sobre *principios, normas y prácticas* y sus interconexiones en la **Administración Pública**. Veamos la Figura 34.

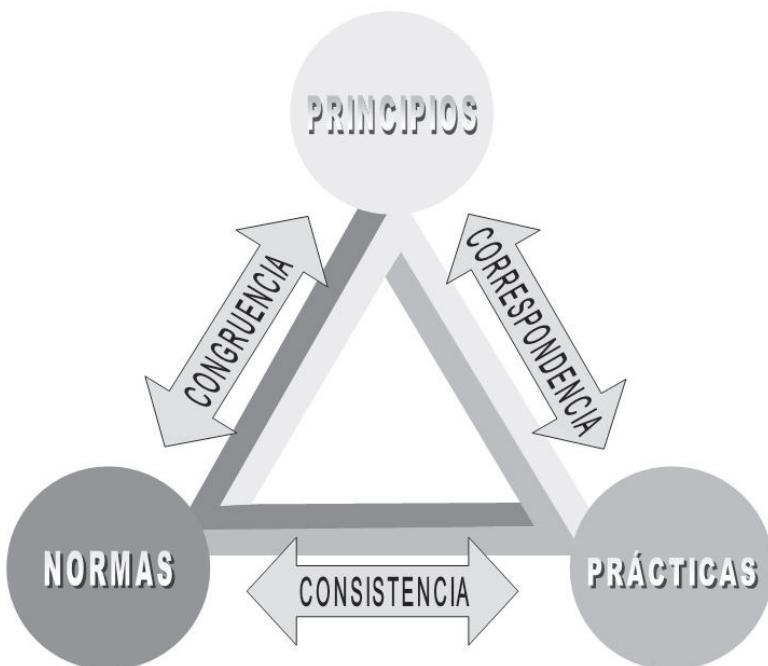
(ver figura siguiente página)

A lo largo de este libro hemos venido hablando frecuentemente de los “*principios*” de la **Administración Pública**, de las “*normas*” que la cobijan y de las “*prácticas*” aplicables. En un análisis de contenido diríamos que el principio (y fin) de toda **Administración Pública** es la sociedad; que las *normas* son sus ejes rectores y que las *prácticas* constituyen las herramientas de concreción de sus objetivos. Como se aprecia en el gráfico, los conectores entre estos tres elementos poseen en sí mismos una gran relevancia para calificar la *Ética* de cualquier *gobierno*: dichos conectores son la congruencia, la *consistencia* y la *correspondencia*.

Si deseamos aquilatar la “congruencia”³⁵² debemos asegurarnos de que los *principios* y las *normas* estén vinculados, es decir, que estas últimas contienen a los primeros y no los contradicen en ningún momento. Así todo el edificio jurídico debe reflejar como se hacen realidad los *principios* que aparecen en la Figura 1 de este trabajo, a saber: *soberanía, autonomía, democracia, autodeterminación,*

³⁵² Casares, Julio, *Diccionario Ideológico de la Lengua Española*, 2^a Ed., Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 1994, p. 210.

Figura 34.
FÓRMULA DE INTEGRIDAD PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



libertad, evaluación, seguridad, bienestar, desarrollo...

Por “consistencia”³⁵³ entre *normas* y *prácticas* vamos a interpretar la resistencia, la estabilidad y la firmeza, esto es, la comprobación objetiva del respeto a la observancia de la Ley en su espíritu y en su letra pues cualquier práctica no contemplada en el marco jurídico atenta contra la buena

³⁵³ *Ibid.*, p. 213.

marcha de la Administración Pública.

Por “correspondencia”³⁵⁴ entre *prácticas* y *principios*, ésta se aboca a constatar que las acciones emprendidas y efectuadas todos los días literalmente corresponden al origen que les da sentido y contenido. Es juicioso establecer que una mala práctica lo es en virtud de no corresponderse en los hechos con las aspiraciones consensadas en una democracia (por ejemplo, un fraude electoral); o con la calidad de una obra pública destinada la *bienestar* y *desarrollo* de una comunidad (por ejemplo, la mala construcción de un puente); o porque promueve la corrupción (por ejemplo, el ofrecer dinero a gestores que operan fuera de la legalidad para facilitar trámites o ayudar a evitarlos).

No es fácil aplicar esta fórmula, pues se requiere de todo un aparato destinado a ello, como los tribunales de cuentas, las auditorias, los órganos de *evaluación* y el control institucional sobre el quehacer gubernamental. Si estas estructuras existen y operan en una sociedad, los resultados pueden ser devastadores para el ánimo *social* y el clima de convivencia, pero hay que hacerlo, además de que generalmente no todo el panorama está nublado; también suele haber buenas noticias

³⁵⁴ *Ibid.*, p. 226.

³⁵⁵ En México la evolución, cada vez más refinada, del control del quehacer gubernamental ha sido y es promisoria: primero fue la creación, en 1982 de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), destinada a fiscalizar; después, en 1994 amplió su panorama al agregar el *desarrollo* administrativo a su función (Secretaría de Control y *Desarrollo Administrativo*, SECODAM). En 2003 se convirtió en la Secretaría de la *Función Pública* (SFP), a la cual se ha sumado el Servicio Profesional de Carrera. Por otro lado en 2002 se aprobó la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Recientemente, en 2007 se ha modificado el artículo VI de la Constitución General para dar cabida a la *evaluación* como política gubernamental de aplicación nacional. Además, a partir de 1998, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados se convierte en Auditoría Superior de la Federación (ASF) con atribuciones de fiscalización sobre los tres Poderes de la Unión y los Órganos Constitucionales Autónomos.

en lo concerniente a los resultados gubernamentales³⁵⁵.

Hay varias maneras de abordar la aplicación de esta fórmula. Destacan dos:

Una de ellas se refiere a la parte de la fiscalización, dedicada a observar, revisar, anotar, investigar, proponer enmiendas, sugerir sanciones y sancionar; en fin, es aquella destinada a mostrar la mano dura de la Ley (“Dura Lex sed Lex”).

La otra está instalada es la parte creativa, la destinada al *desarrollo administrativo, modernización, innovación, reingeniería de procesos, capacitación y profesionalización*.

Se trata, metafóricamente hablando, del juego entre la zanahoria (la parte tersa, motivante) y el garrote (la amenaza del castigo). En las grandes organizaciones burocráticas, trabajan millones de personas y su conducción es difícil y compleja. Para dirigirlas es necesario estar consciente de que el ser humano actúa por temor al castigo o por la ambición legítima de crecer laboralmente. En este camino lo importante consiste en inyectar los valores inmersos en la *Ética Gubernamental* a los servidores públicos con el fin de dirigir sus neuronas y sus sentimientos hacia la vocación de servicio, convenciéndolos de coadyuvar a lograr un buen *gobierno, socialmente responsable*³⁵⁶.

En el Capítulo siguiente trataremos el tema de la *Profesionalización de la Administración Pública*.

³⁵⁵ Giner, Salvador y Sebastián Sarasa (eds.), *op. cit.* Los capítulos 1, “Ética del Buen Gobierno” (pp.19-24), y 13, “Altruismo Cívico y Política Social” (pp. 209-234), dan cuenta de los valores que en este Capítulo hemos querido distinguir.

Capítulo 9

PROFESIONALIZACIÓN DE LA

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Capítulo 9

PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*“Si ha de ser fiel a su verdadera vocación,
el auténtico funcionario ha de
administrar imparcialmente”*

Max Weber

En el escenario actual, de cara a la *era de la información* y a la *sociedad del conocimiento*³⁵⁷, la conceptualización de las profesiones se encuentra imbuida en una espiral de cambios muy profundos dada la creciente especialización característica de las actividades, oficios, quehaceres, disciplinas, artes y ciencias en la *sociedad* mundial. Esto se refleja al interior de cada país (pongamos como muestra la indispensable sustitución de los hidrocarburos por energía eólica, solar, uso de etanol, entre otras alternativas, hecho que conlleva una modificación de consecuencias incalculables en este momento y obliga a todos los países a enfocarse en combatir el calentamiento global³⁵⁸). Toda esta dinámica tendrá como efecto el establecimiento de nuevas normas oficiales que afectarán a distintas profesiones actuales y exigirán la creación de otras, lo cual, por supuesto, trastocará las estructuras, los procesos y la administración de recursos en las administraciones públicas.

³⁵⁷ Castells... op. cit. Toffler, Alvin, **El Cambio del Poder**, Plaza y Janes Editores, Barcelona, 1990, 618 pp. Ver la tercera parte (Las guerras de la *información*).

³⁵⁸ Al Gore, **Una verdad incómoda** (An Inconvenient Truth) es un documental sobre el cambio climático centrado específicamente en el calentamiento global. Está basado principalmente en una exposición multimedia que Al Gore fue desarrollando a lo largo de varios años como parte de una campaña de educación sobre el calentamiento global. El documental fue publicado en DVD por Paramount Home Entertainment el 21 de noviembre de 2006 en EEUU. Fuente: <http://es.wikipedia.org>.

Lo anterior se evidencia a través de la simple observación de la vasta oferta que muchos centros de educación superior (antiguos y nuevos) ponen al alcance de los potenciales educandos³⁵⁹. Otro indicador es la irrupción de la *educación en línea* en el espacio cibernético, y por último cabe mencionar el valor adquirido por la “*competitividad*” en la realidad “real” (no “virtual”). Dicha *competitividad* está conformada por dos factores vinculados: en primer término, la *aptitud*, es decir, el hecho de demostrar estar listo, preparado, apto para desarrollar alguna tarea, y en segundo lugar, la *actitud*, al estar mentalmente convencido para competir siempre y cuando existan condiciones de equidad. La *competitividad* puede considerarse como puente al éxito, al prestigio, a la estabilidad económica y al *poder*.

En este marco, la “*calidad*” sirve para calificar y certificar la *competitividad*³⁶⁰, de manera que la *certificación*³⁶¹ se puede

³⁵⁹ Prácticamente todas las universidades del mundo tienen como misión el estudio de la realidad nacional e internacional para ofrecer nuevas carreras, entre las que destacan las relacionadas con las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).

³⁶⁰ Existe toda una literatura (véase **Alta calidad en la gestión pública**, de Ricardo Campos Álvarez Tostado y Luis Miguel Martínez Anzures, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2^a Ed., abril de 2003, que brinda una amplia bibliografía al respecto) y capacitación, presencial y en línea, que tratan sobre el concepto de “calidad total” dirigido a todo tipo de organizaciones, no sólo las empresariales, sino también las gubernamentales. Se habla de estrategia y planificación de la calidad, de la organización, de la calidad del personal, del control, de los índices de desempeño, de la satisfacción de quienes reciben el bien o servicio, etc. Esto se encuentra bien especificado en las características de la certificación de la calidad ISO 9001 2000, así como en el International Workshop Agreement 4 (IWA 4) acerca de los gobiernos locales. Este IWA fue una iniciativa mexicana para mejorar la calidad de los servicios públicos claves que ofrecen los municipios, respaldado por 28 países. (vid supra 340).

³⁶¹ En la *certificación* requerida por la mayoría de los sistemas de servicio civil, concurren los siguientes elementos: 1) una persona que en principio acredita su formación y experiencia previas con el fin de legitimar su aspiración a un cargo catalogado dentro del servicio como vacante y susceptible de ser ocupado por concurso; 2) una batería de exámenes teórico-prácticos vinculados al perfil del puesto que deberá desahogar el aspirante; 3) una institución evaluadora debidamente reconocida y calificada por las autoridades correspondientes y 4) un certificado que dé cuenta de los resultados obtenidos por el solicitante. Al respecto, ver diversos conceptos en <http://www.gicesperu.org/propuestas.htm>.

concebir, dependiendo de la percepción de cada individuo, como una llave mágica de acceso a una mejor convivencia social y, por el contrario, la *no certificación* sería un obstáculo a la *integración* y oportunidad de mejorar las condiciones de desarrollo personal.

En las fechas corrientes, la identidad y el reconocimiento se han complicado. En la vida de cualquiera de nosotros, ya no es suficiente contar con los documentos básicos de identificación para darnos a conocer, como pueden ser el acta de nacimiento, la credencial de elector, la licencia para conducir, el número de seguridad social, y hasta las tarjetas de crédito, etc., sino que la personalidad cobra mayor relevancia al demostrar la licitud de nuestra actividad laboral y el grado de influencia y/o autoridad de cada quien en lo particular. No hace muchos años, el haber terminado una carrera universitaria era la escalera hacia el piso del status deseado; ahora lo es el título, más la especialización, la maestría, de ser posible el doctorado, aunado a muchas otras actividades curriculares comprobables en diversos campos del conocimiento, esto es, reconocidas y certificadas, lo cual va calificando al ser humano para ser valorado por los demás como *socialmente útil* y consecuentemente aumentar su autoestima.

El asunto identitario se torna aún más complejo al constatar una condición contradictoria en sí misma, casi esquizofrénica, proveniente del entorno: por un lado, el sistema económico, político y social liberal promueve el individualismo (respetar las libertades personales y exigir las responsabilidades articuladoras de la vida colectiva³⁶²), y por el otro, el *capitalismo* rampante acosa

³⁶² Aburto Muñoz, Hilda. “Individualismo” en **Diccionario de Política y Administración Pública. Tomo G-M**. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México , 1996, pp 263-267.

al individuo con una serie de demandas atentatorias contra su intimidad, privacidad y soberanía. Dentro de ellas cabe destacar las exigencias del mercado, que no tiene ni reconoce fronteras (piénsese en cualquier campaña de promoción, propaganda y/o publicidad que vulnera el círculo inmediato de la vida privada de las personas, despojándolas de la posibilidad de hacer uso de su libertad como consumidores, o peor aún, como ciudadanos³⁶³).

Instalados en esa atmósfera de difícil respiración, donde las consignas son: cambiar; construir para destruir y volver a empezar; adquirir para desechar; valorar para descalificar y recomenzar, etc., resulta casi imposible no perder la brújula, pues los parámetros se tambalean consuetudinariamente y los valores se transforman vertiginosamente.

Esta reflexión se puede entender mejor a la luz de la pérdida de la *utopía social* provocada por una *globalización económica* inescrupulosa – por decir lo menos – ya que concibe a la marginación, exclusión y pobreza de millones de personas como un efecto prácticamente inevitable de un sistema regido por el principio de concentración económica y política, sin pensar en la depredación ambiental y social a su alrededor³⁶⁴.

³⁶³ Gergen, Kenneth J., **El Yo Saturado, Dilemas de identidad en el mundo contemporáneo**, Paidós-Contextos. Barcelona. 1992, 370 pp. Un somero repaso a este magnífico libro sobre la cultura posmoderna nos ilumina acerca de aspectos que al estar dispersos no apreciamos en su magnitud, pero que integrados nos intrigan y preocupan y llaman la atención acerca de las condiciones en las cuales se fraguan las profesiones actuales al exponer sus principales motivaciones. Revisar especialmente los Capítulos 5 y 7.

³⁶⁴ Bauman, Zygmunt, **Vida líquida**, Paidós, Barcelona, 2007, 208 pp. Según Bauman, la cultura que nos rodea es “líquida” (por inconsistente), se nos va como agua entre las manos. En una reseña aparecida en **El País** (18 de agosto de 2007, Babelia, p. 9.), Juan José Tamayo apunta, citando al autor, lo siguiente: “La precariedad es el signo de nuestro tiempo. Siempre hay que estar empezando y terminando. Pareciera que el imperativo categórico fuera ponerse al día. Las cosas se adquieren y se

Así las cosas, la definición clásica de *profesión*, como disciplina, arte o ciencia sólo se avala si está legal y socialmente reconocida y certificada, a partir de las demandas del sistema y por añadidura, de las distintas responsabilidades que conlleva. Lo que puede ayudar a comprender el fenómeno de las profesiones actuales, es proceder a contrastarlas con lo que no deben ser: improvisación, imprevisión, simulación o engaño. Además, las profesiones se pueden ver fortalecidas cuando son acompañadas de la *vocación*, es decir, de la necesidad de realizarse en torno a algo, una advocación que presupone disposición, esto es, una inspiración a la creatividad perdurable, sin cerrarse a la *innovación*, al cambio y al imperativo de hacer mejor las cosas.

Las características mencionadas en el párrafo precedente son perfectamente aplicables al caso de las profesiones requeridas por las administraciones públicas atendiendo a:

- Sus *funciones sustantivas*. En este apartado, es posible suponer que los médicos trabajen en salud pública, los maestros en educación pública, los ingenieros en comunicaciones y transportes, los abogados en la procuración de justicia, los economistas en cuestiones hacendarias, los agrónomos en agricultura, los contadores en fiscalización, y los administradores públicos en varios campos laborales dada su flexibilidad y adaptabilidad, etc. No obstante, cada ente público se administra por un conjunto plural de profesiones, incluidas las provenientes de la sola experiencia.

desechan con una celeridad compulsiva. Las capacidades se tornan discapacidades rápidamente. La apelación a la experiencia es signo de decrepitud. Se impone la velocidad *versus* la duración, la aceleración *versus* la eternidad, la novedad *versus* la tradición. Hemos pasado del miedo al cambio, al miedo al estancamiento.”

- *Su tamaño.* Trátese de un municipio, un estado o una república.
- *Su complejidad.* Verbigracia, la *coordinación intergubernamental* y con la *sociedad* para la instrumentación de políticas públicas, etc.

El caso del servicio público es, reitero, *sui generis*, dada su naturaleza en cuanto a:

- *Origen* (de, para y por la *sociedad*, parafraseando a Abraham Lincoln).
- *Integración* (voto popular, universal, directo y secreto).
- *Objetivos* (socioeconómicos y políticos).
- *Efectos en la comunidad* (*gobernabilidad* o *ingobernabilidad*).
- *Responsabilidad* (como revisábamos en el Capítulo 8).

Toda persona que trabaje en el *gobierno*, sea cual sea su labor diaria o su nivel jerárquico, adopta un título genérico de aplicación mundial: “servidor público”, legal y socialmente reconocido³⁶⁵.

³⁶⁵ Con esta nomenclatura, se denomina a funcionarios de los tres poderes en los tres ámbitos de gobierno en la mayoría de los países. Reynoso Castillo, Carlos, en su **Curso de Derecho Burocrático**, Porrúa, México, 2006, 232 pp., señala: “Servidor público (es) toda persona que desempeña un empleo, un cargo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la **Administración Pública**, incluso los representantes de elección popular, los miembros del poder judicial, y los demás funcionarios y empleados” (p. 224). También véase **Técnicas y Especialidades en Administración de Personal Público** (INAP, 1985, 150 pp.). El autor de este libro apunta que el término “servidores públicos” se refiere al cuerpo de personal al servicio del *Estado*, con relaciones de autoridad formalmente definidas, con derechos y deberes establecidos en las normas aplicables. Por su parte, cada servidor público cuenta con un puesto ordenado sistemáticamente y

Cualquier individuo en posesión de un título profesional puede ejercer libremente su trabajo, pero en cuanto ingresa al servicio público se convierte en alguien especial, puesto que los resultados de sus actividades pueden afectar positiva o negativamente a muchas y distintas personas de diferentes estratos socioeconómicos. Este profesionista, en tanto servidor público, es sujeto de responsabilidades políticas, sociales y administrativas, como ya mencionábamos.

Hay quienes piensan y sienten que pueden cambiar las cosas en las administraciones públicas por el único hecho de haber obtenido altas calificaciones en sus haberes universitarios y/o tener una experiencia acumulada y exitosa en menesteres de carácter privado. Pero en cuanto se incorporan al servicio público, más pronto que tarde advierten las peculiaridades del mismo en cuanto a jerarquía, orden, funcionalidad, responsabilidad y complicaciones en el ejercicio del gasto y en la toma de

formalizado mediante el nombramiento correspondiente. El servidor público se caracteriza por tener una conciencia social, una clara *vocación* de servicio, honradez y lealtad para con las instituciones y con el pueblo. Se espera, pues, que el servidor público actúe en función del interés general (p. 42). Miguel Duhalt Krauss (INAP, **Una selva semántica y jurídica, la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado**, 1977, 159 pp.) clasifica tres categorías en su Glosario: “Alto Funcionario Público (p. 138)... el Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de *Estado*, los jefes de Departamentos Autónomos... Funcionario Público (p. 144)... “Trabajador al servicio del *Estado* que se caracteriza porque: a).- Su función está determinada por la Ley; b).- Tiene poderes propios de la función que desempeña; c).- Dentro de los límites de sus facultades su voluntad y acción trascienden como voluntad y acción del *Estado*; d).- Participa en consecuencia en la formación de la voluntad pública; y e).- Esta situación le otorga representatividad ante el pueblo... Empleado Público... Trabajador al servicio del *Estado* (p. 143)... que no tiene: a).- Atribución especial designada en la Ley, sino tareas asignadas por su jefe inmediato o por manuales internos; b).- “Imperium”, es decir, poderes propios a la función que desempeña; c).- Participación en la formación de la voluntad pública, y d).- Representación ante el pueblo. El empleado aparece como un mero ejecutor de las decisiones de los funcionarios; supone solamente una vinculación interna hacia la **Administración Pública**”.

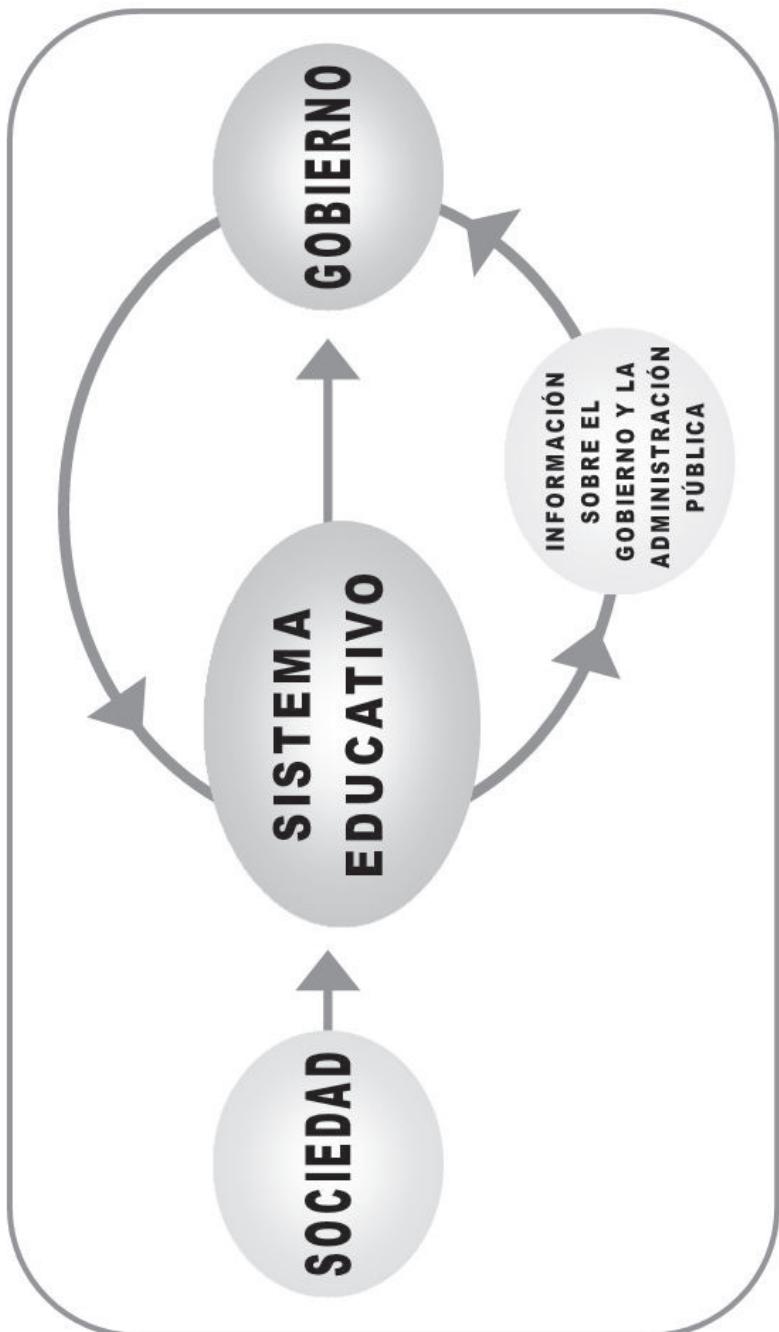
decisiones y su instrumentación, operación y evaluación, entre otros aspectos. Se dan cuenta o cobran conciencia, entonces, de la importancia suprema de la Ley como instrumento indispensable para energizar, inyectar, fijar rumbo y establecer fronteras al quehacer gubernamental.

Este conjunto de situaciones y circunstancias nos conducen a afirmar que la *profesionalización* de las administraciones públicas implica emprender y mantener un sistema con múltiples entradas, procesos y salidas, pues su cristalización pasa, necesariamente, por la modificación de las leyes y/o estatutos orgánicos de aquello vinculado al orden laboral, por la reingeniería permanente de procesos, las especificaciones de la utilización del espacio administrativo, las reglas del gasto corriente en la gestión pública y la *corresponsabilidad* de la *sociedad* en la trama y (en ocasiones, drama) de la *función pública*. Dicha *corresponsabilidad* comienza desde su *planeación, aprobación, implementación* de políticas públicas, y transcurre hasta su *evaluación*. Naturalmente, debe transitar por la inducción, capacitación, actualización y formación de los servidores públicos en sus distintos ámbitos, niveles y atendiendo a sus atribuciones específicas.

Por supuesto, se trata de la construcción de un sistema integral de administración de personal o servicio civil, lo cual, sin embargo, implica rebasar sus propias fronteras al estar involucrados los demás elementos de la organización, incluyéndola administración de recursos financieros, materiales y servicios, tecnológicos, etc. En suma, la *profesionalización* va más allá de centrar su atención en el individuo para incluir a la organización completa. Dicho en otros términos, se profesionaliza un ente público, con todos sus componentes, y no solamente a los servidores públicos. Veamos la Figura 35, que va de lo general a lo particular:

Figura 35.

PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
A. A PARTIR DEL SISTEMA EDUCATIVO



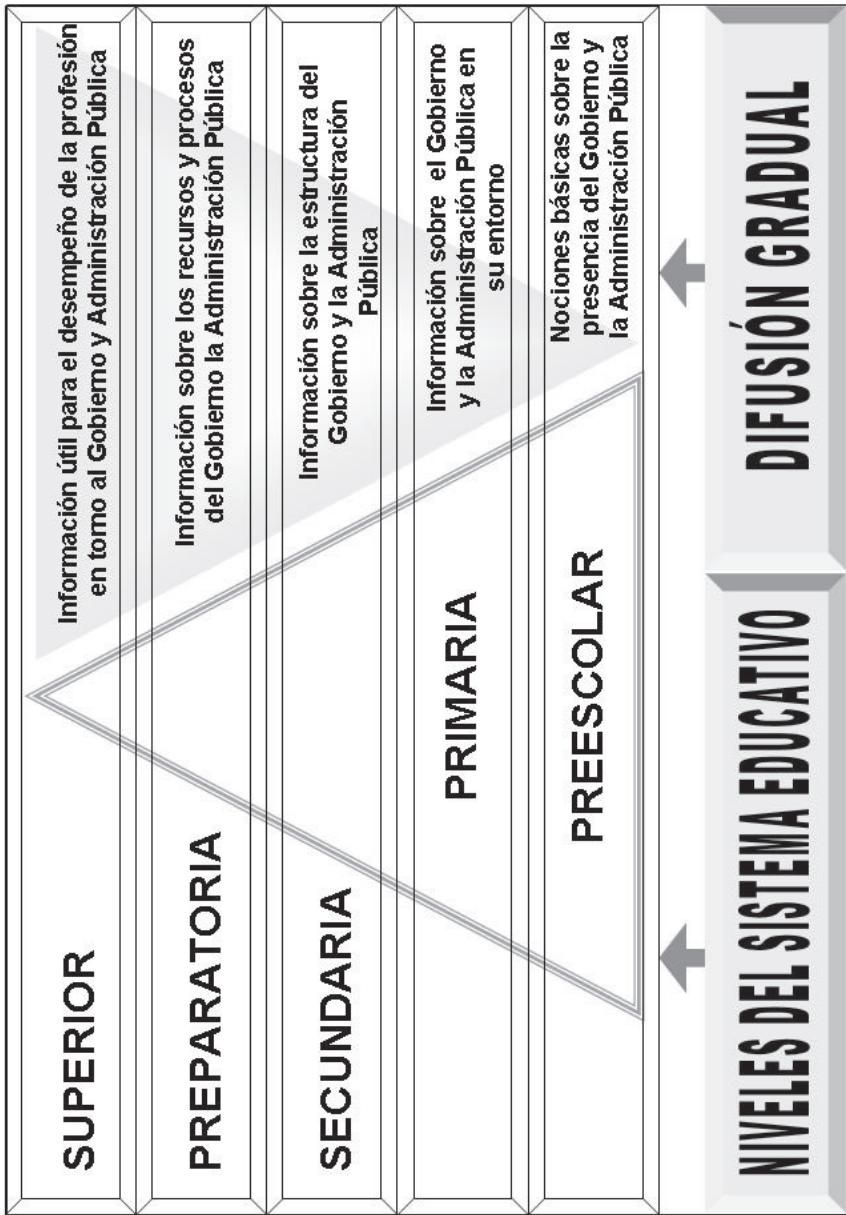
Como se observa, en materia de *profesionalización* hay una relación ineludible entre *sociedad* y *gobierno* a través del sistema educativo. En esta retroalimentación, y dada la realidad circundante que exige la recuperación de la utopía social, el *Estado* debiera hacer un esfuerzo para que el sistema educativo distinguiera la identidad e importancia del *gobierno* y la **Administración Pública**, en lo referente a sus fines, procesos, recursos y la trascendencia que reviste para la vida en *sociedad*. Dicho esfuerzo habría de instrumentarse como una política pública que no sólo ayudaría a revalorar la imagen del *gobierno*, las administraciones públicas y a los servidores públicos, sino que pudiera servir de pretexto para obtener colaboración y lograr acuerdos y consensos entre distintos grupos socioeconómicos. La forma de implementar esta política tomaría en cuenta cómo ir graduando la información deductivamente, desde la educación preescolar hasta la superior. Veamos esta propuesta esquematizada en la Figura 36.

(ver figura siguiente página)

Concretamente en el campo de la educación superior, resulta importante revitalizar constantemente la relación entre las administraciones públicas y las universidades, especialmente en lo tocante a las carreras de *Gobierno*, Ciencias Políticas y **Administración Pública** y disciplinas afines, con la intención de diagnosticar periódicamente la situación de las instituciones públicas en torno a su capacidad de respuesta a las demandas, necesidades y aspiraciones sociales. El propósito sería adecuar sus planes y programas de estudio, ofrecer seminarios, cursos,

Figura 36.

PROFESSIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
B. INFORMACIÓN SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
A TRAVÉS DEL SISTEMA EDUCATIVO



talleres, diplomados, especializaciones, maestrías, doctorados, intercambios estudiantiles, prácticas universitarias, y toda la gama de vinculación funcional orientada a enriquecer la *profesionalización* de los servidores públicos en preparación y de aquéllos que ya están en funciones. Estos vínculos resultan indispensables en la perspectiva de contar con cuadros profesional y vocacionalmente preparados y dispuestos a actuar desde las instituciones a favor del interés general, como ordenan la Constitución, las Leyes y la *Ética Gubernamental*, tal como revisábamos en el Capítulo anterior. En la Figura 37 plasmamos la relación entre *medios* y *fines* en materia de *profesionalización*:

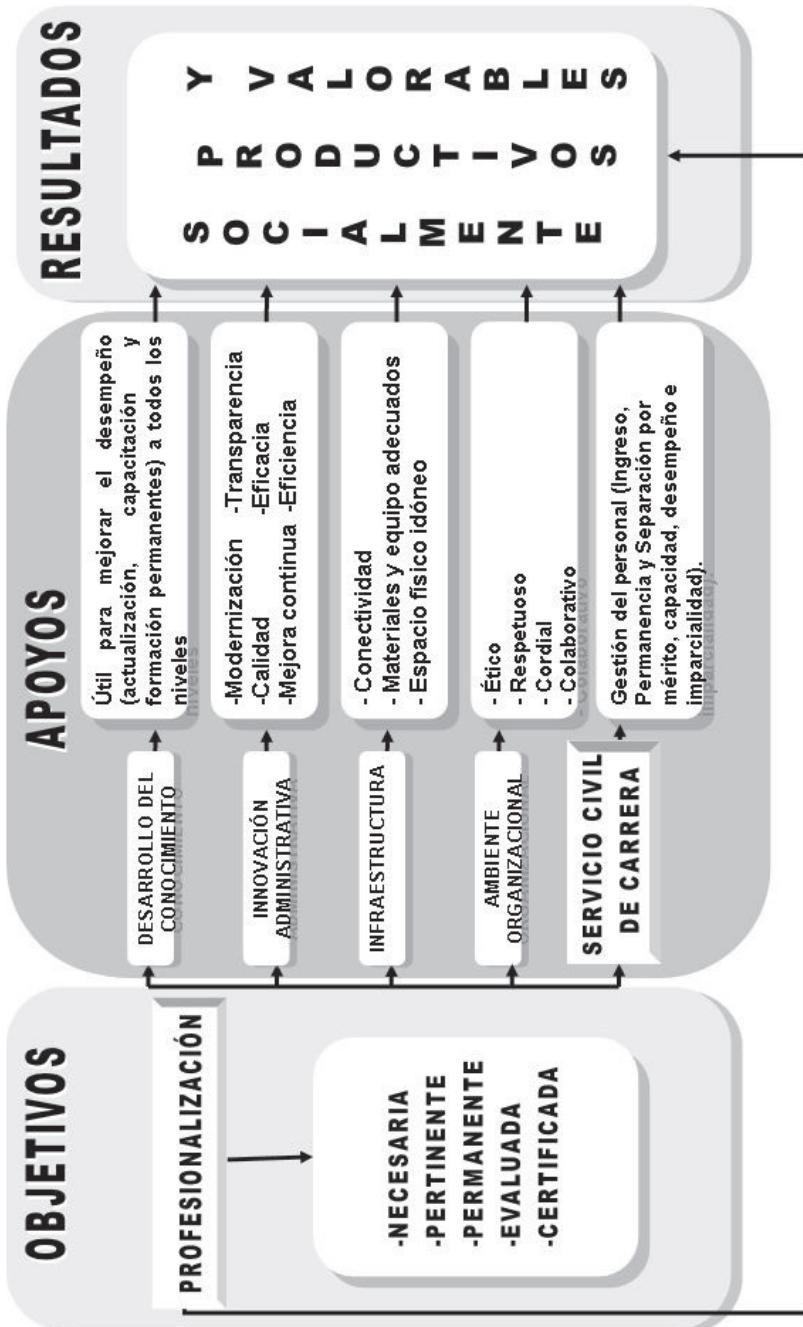
(ver figura siguiente página)

Revisemos los elementos de la Figura: en la parte superior, el lector advertirá tres columnas (*objetivos*, *apoyos* y *resultados*). En el cuerpo destaca, a manera de inicio, el cuadro de la *profesionalización*, y desde ahí se van desplegando los “*apoyos*” sin los cuales la decisión de profesionalizar sería inoperante, hasta llegar a los “*resultados*” idealmente esperados. Ahora detallemos nuestra proposición:

Uno de los principales objetivos de toda *profesionalización* consiste en relacionarla con la idea de un logro difícil, pero no imposible de alcanzar: sembrar en la conciencia de cada servidor público el espíritu de entrega a una vocación basada en el hecho irrefutable de que la **Administración Pública** nunca duerme al estar moldeada en función de una colectividad, independientemente del *poder* político a cargo del timón del *Estado*, justamente por ser la **Administración**

Figura 37.

PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
C. RELACIÓN ENTRE OBJETIVOS, APOYOS Y RESULTADOS



Pública el instrumento, cada vez más cuidado, de concreción de los fines de dicho *Estado*.

La *profesionalización* la entiendo como un proceso perfectible al cual se somete – voluntariamente o empujado por las circunstancias de índole laboral – un individuo cualquiera con el fin de “pulir” cotidianamente su quehacer. Los servidores del *gobierno* y la **Administración Pública** no pueden ser ajenos a este proceso de crecimiento individual y colectivo³⁶⁶. Estando situada dicha *profesionalización* en el marco de una entidad gubernamental, se recomienda extender sus beneficios, pues su trascendencia radica no sólo en cómo se concibe, sino en su cobertura. Si la pretensión fuese dirigirla exclusivamente a quienes ocupan los mandos medios y altos de la *burocracia* (o pretenden hacerlo), entonces se estaría perdiendo una oportunidad de mejorar integralmente el servicio³⁶⁷.

Así, la *profesionalización* debe idearse para cubrir todos los niveles jerárquicos, puestos y plazas, so pena de continuar abriendo una brecha cada vez más ancha y profunda entre la estructura operativa y de supervisión, por un lado, y la de coordinación y dirección, por otro.

³⁶⁶ Crozier, Michel, “La transición del paradigma burocrático a una cultura de Gestión Pública” en **Reforma y Democracia**, núm. 7, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, enero de 1997. En este artículo, el autor reflexiona – acertadamente, a mi juicio – sobre aspectos relacionados con la intencionalidad de la Profesionalización.

³⁶⁷ En los sistemas de Servicio Civil de Alemania, Gran Bretaña, Perú, España y Francia encontramos la concreción de esta idea, tanto en sus leyes como en su operación cotidiana. Sobre este tema ver Guerrero, Omar, **Ley del Servicio Profesional de Carrera en México. Una apreciación administrativa**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003, especialmente el inciso II del Capítulo I: “El Servicio Civil en el Mundo”, pp. 13-27.

En esta materia, todo *conocimiento útil* ha de ser coherente con las necesidades y expectativas legítimas de la población. Este principio es válido para ser adoptado por cualquiera que labore en una organización pública. En otros términos, pensar únicamente en “cuidar” a los servidores públicos de alto nivel en cuanto a su conformación, lejos de amalgamar, rompe el vínculo con los trabajadores del nivel operativo, quienes no solo quedarían, sino se sentirían excluidos. Si en cambio se decide profesionalizar a todos, la utilidad se multiplicaría al ser de aplicación general. En esta visión ha de incluirse el favorecer a los servidores públicos transmitiéndoles los conocimientos proclives a fortalecer sus habilidades técnico-administrativas de liderazgo y compromiso social.

Una de las cuestiones que inhiben la extensión de la *profesionalización* a todo el sistema, es la existencia de los sindicatos burocráticos. Normalmente se ha considerado a los trabajadores de base como prescindibles³⁶⁸ para el servicio, ya que en todo caso, como se cree erróneamente, su participación resulta irrelevante en la trama de la toma de decisiones. A mi juicio se menosprecia sin fundamento el rol potencial del sindicato como un aliado idóneo para profesionalizar y se le concibe solamente como el controlador de una masa burocrática. Consideramos, en cambio, que dicha

³⁶⁸ En Argentina, en alguna época se dictaron leyes con “prescindibilidad” de los servidores públicos, Groisman, Enrique, “La función pública en la República Argentina” en Varios autores, **Carreras administrativas y sistemas de personal: experiencias latinoamericanas**, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, 1986, pp. 9-11.

“masa” ciertamente no está robotizada. Además, la posibilidad de tomar en cuenta a los propios trabajadores en lo individual, conduciría a elevar de manera más rápida y eficiente la *capacidad de respuesta del Estado*.

La *profesionalización*, apuntamos en la Figura, ha de ser la necesaria con el objeto de lograr, en primer término, la comprensión de cada servidor público acerca de sus aportaciones – generales y específicas – vinculadas a la *función pública* del ente gubernativo y/o de servicios al cual se está adscrito. Será una mejor *profesionalización* en tanto se complementa con la relativa a las tareas concretas del puesto y, todavía más, a las requeridas por la persona en sí, en el largo camino por recorrer hacia el dominio del cargo. Si fallare la identificación de las necesidades del mismo, en conjunción con las del perfil de la persona para ocuparlo, la capacitación que eventualmente se le otorgue al servidor en cuestión puede resultar estéril, intrascendente e inútil para la asignación eficaz de las tareas laborales, sean éstas muy modestas o de altos vuelos.

De ahí proviene el imperativo de analizar la pertinencia de la propia *profesionalización* (bajo la modalidad teórica-práctica que se decida): ¿para quién? ¿para qué? ¿para cuándo? ¿para dónde? ¿durante cuánto tiempo? ¿a qué costos? ¿por qué? De no contestar estas interrogantes con suficiencia y precisión será imposible evaluar la forma y fondo de los efectos de la *profesionalización* en su contenido conceptual y en un desempeño práctico reflejado en resultados.

En una perspectiva institucional es igualmente importante *certificar* los distintos tipos de *profesionalización*, buscando cimentar la tarea colectiva con la individual. Ello brindará elementos constatables y reconocidos en la práctica a modo de constituirse en un combustible de las posibilidades reales de ascender por la vía del mérito dentro de los organismos públicos.

De esta manera, bajo la columna de “apoyos”, aparece el rubro de *desarrollo del conocimiento*, unido al ya mencionado concepto de *útil* en el sentido de provechoso, productivo, agregador de experiencia y madurez, propulsor de lo nuevo y a la vez depositario de la memoria institucional para fines administrativos y de sustento a la *transparencia*, como ya lo abordamos en el Capítulo respectivo. En el campo del *conocimiento institucional* se debe partir de su historia, evolución y consolidación; de lo contrario, el cauce de la *función pública* en los distintos entornos en que opera, se verá, sentirá y percibirá como azolvado, lento, escaso y costoso a la *ciudadanía*.

La transformación de las instituciones normalmente obedece a un proceso dialéctico favorable a la apertura para aprovechar las cíclicas crisis indicadoras de la necesidad de adaptarse permanentemente. Tal paso no puede ni debe darse en el vacío. Sin embargo, hay quienes así lo han intentado y al tiempo su intención ha devenido en sendos fracasos. En la **Administración Pública** cualquier modificación ha de atenerse a la Ley, al realismo político y a las posibilidades técnico-administrativas de respaldo. Más allá de futilidades, ilusiones efímeras, o promesas fallidas, los gobernados esperan resultados facilitadores

y simplificadores de la ya de por sí compleja convivencia diaria en una *sociedad democrática*³⁶⁹.

Es a partir de esta concepción de carácter social como habrá de interpretarse la cuestión de la *innovación administrativa*.

El primer concepto que aparece en el cuadro respectivo es el de *modernización*³⁷⁰ interpretado en este trabajo como sinónimo de reformar, no destruir lo alcanzado hasta el momento, poniendo las cosas en su lugar y atendiendo a tres realidades: las derivadas de las negociaciones legislativas indispensables en la ruta de renovar el marco jurídico que se requiera; las inmersas en la cultura política-administrativa proclives a las resistencias y *patologías burocráticas*, y la gama de intereses de *poder* y económicos, incluida la corrupción, a que ha de enfrentarse todo proceso de cambio³⁷¹.

³⁶⁹ Es común que cualquier nuevo *gobierno* implemente cambios en la estructura administrativa, acuse a los anteriores de negligencia, corrupción o indiferencia, y proponga reformas de distinta índole en materia político-administrativa. La moda actual indica que se debe reducir el tamaño del *Estado*, pero un análisis somero al respecto refleja lo contrario: después de 20 años éste ha crecido porque el mercado se ha dado cuenta de sus limitantes para atender asuntos públicos que no son de su interés lucrativo o no consideran de su incumbencia. De suerte que aquello en un principio privatizado, ha retornado al gobierno en la mayoría de los casos, pero reorientado en la nueva faceta de participación social hacia los fines irrenunciables del *Estado* (seguridad, paz social, convivencia, justicia, etc.). Ejemplos como los de México, Argentina, e incluso Gran Bretaña, son elocuentes.

³⁷⁰ Pichardo Pagaza, Ignacio, **Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable**, Colegio Mexiquense y Universidad Nacional Autónoma de México, 391 pp. En esta propuesta vale la pena revisar especialmente el planteamiento inicial, “Principios de la Modernización Administrativa”, así como la conclusión, “Hacia un buen gobierno”. En el primero, clasifica los principios en aquéllos de orden institucional, en los de carácter administrativo, y en los de carácter social; y en el segundo reflexiona sobre el concepto de “buen gobierno” y compara dos paradigmas: el que llama burocrático y al que denomina como posburocrático.

³⁷¹ Merino, Mauricio, (ed.), **Los desafíos del servicio profesional de carrera en México**, *op. cit.*, en su aportación titulada “Los desafíos de una nueva ética pública”, y en el apartado destinado a dilucidar sobre los desafíos éticos del entorno (pp. 41-47), enumera cinco desafíos, dos corresponden al entorno político y administrativo, y tres a su dinámica interna. Dentro de los primeros, reflexiona sobre la lealtad del personal

Desde esta óptica, la *modernización* no será producto de la voluntad de un *gobierno*, partido, grupo, o líder social y/o político, sino de una conjunción de circunstancias políticas, económicas, psicosociales, y una capacidad intelectual, científica, técnica y administrativa instalada en el sistema, las cuales confluyen en un país y en un momento histórico determinado y probablemente determinante.

La *modernización*³⁷² va mucho más allá de la moda; en esencia significa proceder con una *actitud institucional* y con el brío requerido para incorporar a una organización, en este caso gubernamental, a una corriente estructurada y dirigida a responder con eficacia a las demandas de atención, apoyo, seguridad y solidaridad comunes en toda *sociedad*.

Por tales razones, la *innovación administrativa* ha de enfocarse sólo en asuntos verdaderamente relevantes para la subsistencia del sistema³⁷³, aunque en principio

público, el desplazamiento de los fines institucionales por los personales sobre el uso de los medios públicos para fortalecer fines políticos, sobre el nombramiento de personas debida más a la confianza del jefe que a la *aptitud* del empleado, sobre la evaluación de la persona más que de los resultados institucionales, sobre el tiempo que se gasta en recoger y analizar *información* ajena a los cargos pero cercana a la “grilla” (*sic.*), sobre la experiencia y conocimientos que se echan por la borda cuando hay cambios de jefes, sobre el concepto de identidad personal que asegura permanencia y ascensos más que la identidad institucional, sobre el hecho de que los catálogos de puestos dependen más del presupuesto que de la necesidad y las tareas, sobre que las evaluaciones no están basadas en resultados medibles, sino en el uso del presupuesto, y muchos otras problemáticas, que como *patologías* habrán de superarse embarcados en la dinámica de la *Profesionalización*.

³⁷² Con el fin de ahondar en este concepto, sugerimos revisar a Giddens, Anthony, **Consecuencias de la modernidad**, Alianza Editorial, Madrid, España, 1999, 166 pp.

³⁷³ Un caso ilustrativo de cómo planear una innovación o reforma es la organización, calificación y conducción del proceso electoral en México (desde la década de los años 60 del siglo pasado, pero más precisamente la ocurrida en el periodo comprendido entre 1976 y el año 2000), al plantearse una modernización en tres etapas: la primera, consistió en incluir a partidos y ciudadanos para que junto

éstos se antojen como un debilitamiento de la autoridad e impliquen un desgaste a la luz de descalificaciones de todo tipo. Al emprender dicha *innovación* debe esperarse enfrentar resistencias aparentemente insalvables y hasta reacciones de tal magnitud que devengan en retrocesos históricos y reactiven agravios soterrados³⁷⁴.

El *modelaje administrativo público*³⁷⁵ es obra de paciencia, persistencia y trabajo político efectivo con todas las fuerzas representativas de un país o de un sector en lo particular, y desde luego, con la propia *sociedad*. Ninguna adecuación a las administraciones públicas puede considerarse menor al estar destinadas a responder al interés general. En otros términos, la *innovación administrativa* pública obedece, teóricamente, a una iniciativa planeada, estructurada y sistematizada³⁷⁶.

con el gobierno tomaran e instrumentaran las decisiones pertinentes, mediante la creación de un órgano llamado Instituto Federal Electoral (IFE). La segunda etapa consistió en transformar al IFE en un órgano constitucional autónomo sin la presencia del gobierno y un consejo de gobierno ciudadanizado y la creación de un sistema profesional electoral para garantizar imparcialidad, consistencia, profesionalismo, y en el cual, los partidos políticos participen con voz pero sin voto. La tercera etapa seguramente implicará la elaboración de una serie de reglas tendientes a consolidar un manejo del proceso electoral transparente, evaluable y más confiable.

³⁷⁴ Es necesario poner mucha atención en evitar la improvisación debida a presiones de diversos poderes nacionales o internacionales, en el contexto de la globalización. Por ejemplo, la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal Centralizada (abril de 2003) y su Reglamento (abril de 2004), han entrado a un proceso de ajuste general por su inaplicabilidad debida a su construcción al vapor sin tomar en consideración los tres elementos mencionados líneas arriba. El efecto final puede ser que dada la precariedad del sistema en cuanto a regulaciones y cultura administrativa, la Administración Pública Federal Mexicana se haya vacunado en contra de la instauración de un servicio civil y se sufra un retroceso histórico.

³⁷⁵ Probablemente este concepto de “*modelaje administrativo*” se entienda mejor con la lectura de Peters, B. Guy, **El nuevo institucionalismo, teoría institucional en ciencia política**, Gedisa, Barcelona, 254 pp. El Capítulo 3, “Teoría de la Elección Racional y Teoría Institucional”, contiene un tratamiento preciso sobre el tema que estamos abordando, singularmente cuando se refiere al cambio institucional contrastándolo con el diseño institucional y la buena institución (pp. 71-98).

³⁷⁶ Para una discusión sobre el sentido de cualquier *innovación administrativa* es conveniente revisar el libro de José Juan Sánchez González, **Reforma**,

Así, la **Administración Pública**, junto con, o al margen de la alternancia en el *poder*, ha de abocarse a generar diagnósticos y pronósticos con el objeto de establecer institucionalmente un ciclo continuo que resulte en un equilibrio entre la dupla de estabilidad y transformación, asumiendo una *actitud* de adaptabilidad situada entre las necesidades sociales y las condiciones favorables a la construcción o reconstrucción de respuestas idóneas, sin pausas y atenidas a la mayor racionalidad posible.

Quienes pretendan minimizar los problemas implícitos en la *modernización*, estarán en dificultades para encabezar, bajo el rubro *innovación*, algo realmente significativo, aunque mediáticamente anuncien sus decisiones como actos definitivos, pues si algo es definitivo en la vida de una nación es que justamente nada es definitivo. No debe menospreciarse, insisto, la dialéctica en todo tipo de relaciones y más tratándose de política y **Administración Pública**.

Si la *innovación administrativa* es captada en primera instancia como lo que es, un asunto de *Estado*, su instrumentación fluirá sobre canales más sólidos, bien construidos e intercomunicados con objeto de articular a los principales actores gubernamentales, intergubernamentales y sociales.

Refiriéndonos a la *infraestructura*, hoy en día resulta difícil apoyar un *Servicio Civil de Carrera* en ausencia de una

modernización e innovación en la historia de la Administración Pública en México, Miguel Ángel Porrúa – Instituto de Administración Pública de Quintana Roo, 2004, 478 pp. En especial, ver el Capítulo 4: “La Administración Pública en México en el Siglo XX”.

conectividad plena, es decir con Intranet, Red de Voz y Datos, acceso alámbrico e inalámbrico a Internet, y en general, estar al día con las Tecnologías de la Información y la Comunicación, que es lo que le da *eficiencia y eficacia* al sistema. Asimismo, no puede haber una *modernización* en cuanto a conectividad sin materiales ni equipo adecuados a las necesidades de funcionamiento. Por otro lado, la dinámica actual se encuentra lejos de aceptar que la **Administración Pública** funcione o sea concebida como sinónimo de status, secreto y espacios cerrados para desarrollar las distintas labores. En estos días, el *espacio físico idóneo* es aquél que se advierte como abierto, con áreas bien distribuidas e iluminadas, cubículos transparentes e intercambios entre los niveles jerárquicos que no se vean, pero que se sientan por su disposición en la organización (no por su separación a través de muros). Además de los muros, otros componentes tradicionales de dicho espacio físico que deben erradicarse son: la disposición de salas de espera gigantescas, salas de juntas excepcionales y todo lo que en un pasado reciente se apreciaba como símbolos de *poder*.

Desde luego, la cuestión de la protección civil y la higiene en los edificios, escaleras, elevadores, sanitarios, áreas de circulación, debe ocupar un especial cuidado, siendo una prioridad la protección a los servidores públicos, de suerte que debe haber rutas de evacuación, centros de concentración en caso de peligro, agua potable, brigadas de protección civil, carteles de orientación para saber qué hacer en caso de siniestros y todo lo relacionado con este tema.

En el cuadro aparece también un rubro bajo la denominación de *ambiente organizacional*. En primer lugar aparece el carácter

ético, esto es, el esquema de un código conocido, consensado y explícitamente aceptado por todos los servidores públicos involucrados con el fin de dejar claras las posibles vulneraciones a su observancia. El *ambiente organizacional* también implica un trato *respetuoso* entre jefes y subordinados, así como entre compañeros. En la medida de lo posible dicho trato debe ser *cordial*, siendo cuidadosos en no traspasar los límites de lo público para inmiscuirse en lo privado y hasta en lo íntimo. Por *colaborativo* habremos de entender el trabajo en equipo, todo un desafío para cualquier liderazgo formal e informal, pues parafraseando a León Felipe, lo importante no es alcanzar la cima sólo y antes que nadie, sino todos y a tiempo.

Hasta aquí tratamos de analizar los apoyos indirectos a la profesionalización. Abordemos ahora los directos, inseparables de la Administración de Personal Público, en el marco de un sistema de *Servicio Civil de Carrera*.

El concepto de *Servicio Civil de Carrera* se divide en dos: el Servicio Civil, así, a solas, como mecanismo de gestión de personal y, por otro lado, la construcción de un plan-escalera como medio para acceder a los distintos puestos, con los retos a superar en cada paso hacia la cúspide, todo lo cual significa la carrera en sí. La compatibilidad de ambos aspectos da como resultado un *Servicio Civil de Carrera*.

Continuando con nuestro estilo de esquematizar en cada Capítulo, a propósito de brindar al lector una visión global del asunto, en seguida aparece una figura estructurada en cuatro columnas con sus respectivos conectores a fin de interrelacionar y puntualizar los temas que a mi juicio son los

indispensables en un sistema de *Servicio Civil de Carrera*.

(ver figura siguiente página)

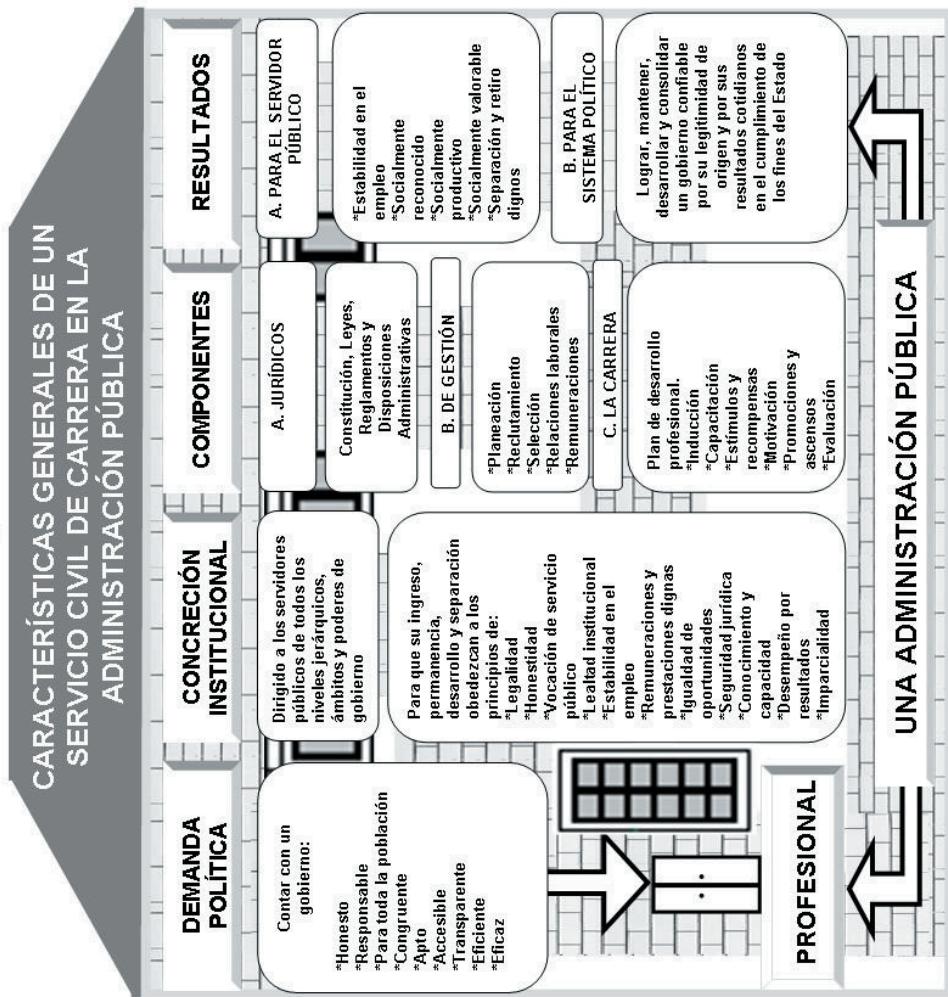
Como se observa, el alimento natural de todo *gobierno* y **Administración Pública** es la *demandas política*, en este caso conformada a partir de la respuesta a una pregunta clave: ¿Qué espera cada ciudadano en lo particular y la *sociedad* en general de un *gobierno*?

En primer lugar, que su acceso al *poder* sea legítimo en términos constitucionales y legales a través de elecciones concursadas y confiables en sus resultados. Sin embargo, esta sola legitimidad ha de complementarse a través de un ejercicio democrático de la autoridad, es decir, íntimamente vinculado a las necesidades de la colectividad y a la participación de la misma en la toma de decisiones y definición de *políticas públicas*.

En segundo lugar, supuestamente todo miembro de una comunidad se siente identificado con su país, por lo tanto se espera que todo *gobierno* fortalezca la identidad nacional propiciando que a cada ciudadano le sea posible reconocerse en sus autoridades, a manera de espejo y así se retroalimente su conciencia de estar representado por ellas. Esto, cabe decir, es justamente lo contrario a percibirse como rechazado, excluido, ignorado, manipulado, o peor aún, reprimido.

En el mismo tenor se espera que el *gobierno* sea el instrumento privilegiado de la justicia social para hacer llegar el bienestar a toda la población; que sus acciones sean eficaces en el sentido de garantizar la cohesión social y la convivencia

Figura 38.



civilizada. En suma, la *sociedad* le exige al *gobierno* prudencia, consistencia, perseverancia y entrega, para depositar en él su confianza.

Es posible conjugar todo lo anterior dentro de una aspiración: la gente quiere contar con un *gobierno profesional*.

Tal *demandas política* exige respuestas tangibles y por ende debe corresponderse con la estructura gubernamental y su administración. Alcanzar la *calidad* de “profesional”, encierra muchas dificultades en la fase de su concepción y más aún en su operación.

En condiciones de estabilidad y aguda centralización del aparato del *Estado*, suele facilitarse la instauración de un *Servicio Civil de Carrera*, naturalmente también centralizado. Ello permite uniformar la gestión del personal público en sus aspectos más puntuales, así como en lo referente a la construcción de la “*carrera*”, con sus escalinatas claramente orientadas hacia el servicio público. Mientras más sólidos sean los equilibrios en cualquier sistema político, económico y social, más propicio estará el campo para implantar el rigor, la disciplina, las sanciones y los incentivos hacia todos aquellos participantes en el *Servicio Civil de Carrera*.

Por el contrario, la inestabilidad y complejidad evidentes en la globalidad y hacia el interior de cada país, constituyen obstáculos reales para instituir un *Servicio Civil de Carrera* único, generalizado, centralizado. Para operar en un entorno de continuo movimiento y ser efectivamente funcional, el *Servicio Civil de Carrera* requiere de una “*concreción institucional*”,

pues de otra forma perdería la posibilidad de materializarse. Tal tarea tiene por objeto saber y estar concientes del tamaño de los problemas que enfrentaría en cada lugar:

¿Cuáles son las peculiaridades de una entidad gubernamental para involucrarse y en qué términos al *Servicio Civil de Carrera*?

¿Con qué fortalezas cuenta, así como las debilidades que manifiesta?

¿Cuál es el perfil de la institución en términos de sus facultades y atribuciones jurídicas y capacidades administrativas para ejercerlas?

¿Con qué tipo de recursos humanos cuenta en ese contexto, cuántos son, qué preparación y experiencia poseen, en qué lugares se ubican, de dónde provienen, a través de qué métodos se evalúan sus *resultados*?

¿Hasta dónde han avanzado en sus programas de *innovación administrativa*?

¿Qué tipo de *infraestructura* existe para apoyar el sistema?

¿Qué *ambiente organizacional* prevalece para aceptar la instrumentación del sistema?

Dependiendo de las respuestas a cada uno de estos cuestionamientos, estaríamos preparados para construir diversos escenarios para dimensionar las posibilidades

reales de la instauración del *Servicio Civil de Carrera* en una institución. Dicho de otra forma, en un contexto complicado y descentralizado, con equilibrios precarios, resulta riesgoso pretender homogeneizar cualquier modelo esperando que funcione de igual forma en todos los organismos públicos, siendo que en cada uno de ellos, si bien forman parte de un cosmos, hacia su interior se constituye en un microcosmos con sus particularidades inaplicables en otros lugares.

Consecuentemente, la característica de cualquier modelo de *Servicio Civil de Carrera* es la *flexibilidad* en cuanto a su adaptación a cada ente gubernamental, sea que se trate de un órgano establecido para aplicar la autoridad, como en el caso de los tribunales o las oficinas recaudadoras de impuestos; sea de un tipo orientado al establecimiento de políticas sociales o económicas; sean unidades prestadoras directas de diversos servicios públicos; sean mecanismos de producción y distribución de bienes; sean escuelas, hospitales, centros de desarrollo social; sean institutos de investigación; sean institutos de cultura, recreación y deporte; sean organismos de promoción turística, o de cualquier otro tipo.

Sin embargo, toda vez que estamos hablando de un *Servicio Civil de Carrera* en la **Administración Pública**³⁷⁷,

³⁷⁷ Con el propósito de abundar en la conceptualización del *Servicio Civil de Carrera*, vale la pena consultar alguna bibliografía al respecto. Entre la amplia selección que existe, me permito sugerir las siguientes obras: Miguel Duhalt Krauss. **Una selva...** *op. cit.*; Castelazo, José R., **Técnicas y especialidades...** *op. cit.*; Haro Bélchez, Guillermo, **Servicio Público de Carrera: tradición y perspectivas**, INAP - Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, 297 pp. (recomiendo el Capítulo IV por los casos de estudio que incluye); Salinas Narváez, Javier y Eliseo Rosales Ávalos (coords.), **Servicio Civil de Carrera en México**, LIX Legislatura, Cámara de Diputados, Centro de Producción Editorial, 234 pp. (recomiendo el Capítulo "Servicio Profesional y

independientemente de lo que suceda al interior de cada institución, su implementación debe concretarse en dos dimensiones: la primera, que llamaríamos “mayor”, se refiere a los principios de aplicación general; la segunda, que denominaríamos “subordinada”, se refiere a la especificidad de la Administración de Personal Público dentro de cada institución.

(ver figura siguiente página)

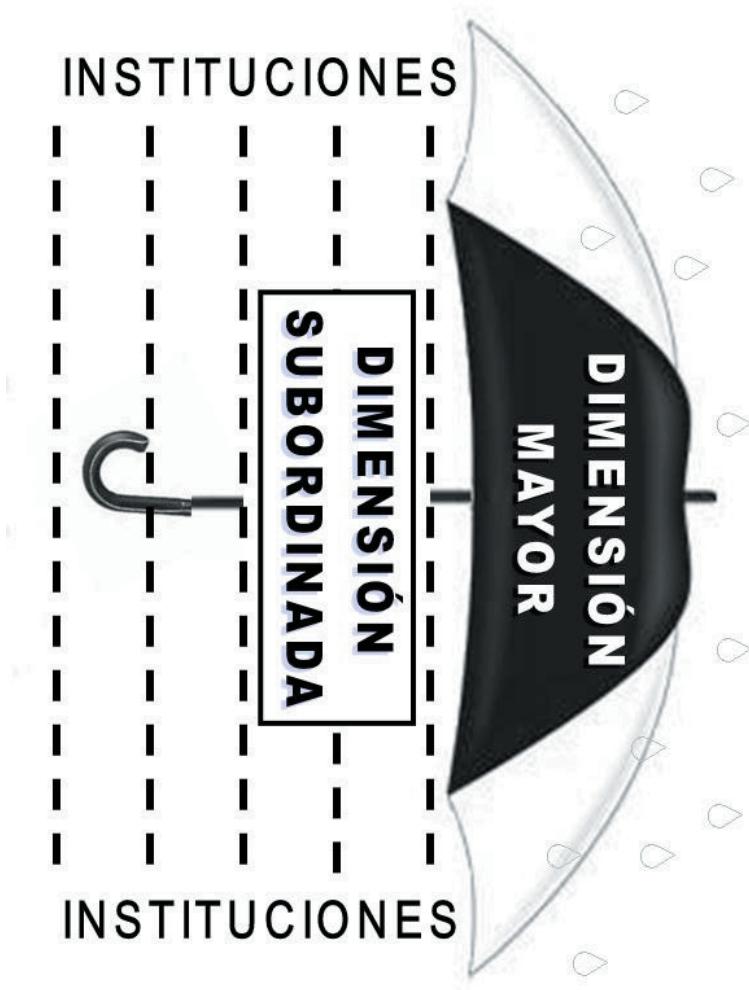
Veamos los principios de la *dimensión mayor*:

- *Legalidad* (fundamentada en el Derecho Público).
- *Honestidad* (basada en una combinación del cumplimiento de los fines del *Estado* y de los objetivos institucionales, ambos incompatibles con la corrupción en cualquiera de sus formas).
- *Vocación de servicio público* (el orgullo de servir a la

la Nueva Gestión Pública en México” de Ricardo Uvalle Berrones, pp. 163-188); Guerrero, Omar, **Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública...** *op. cit.*; del mismo autor, **El Funcionario, el Político y el Juez, y La Formación Profesional del Administrador Público**; Pizarro Sara, Elisa, **El Instituto de Administración Pública y la Formación de Élites Públicas Iberoamericanas: un enfoque cuantitativo**, Instituto Nacional de Administración Pública de Madrid, 2001, 141 pp. (se trata de un ensayo en el que se destacan algunas conclusiones que singularizan el carácter de las élites burocráticas iberoamericanas y da cuenta de la evolución del tipo de cursos de 1964 al año 2000. En dicho análisis se advierte la transformación de sistemas cerrados a abiertos y la instrumentación de un enfoque iberocéntrico de la concepción de la administración pública latinoamericana); Merino, Mauricio, (ed.), **Los desafíos del Servicio Profesional...** *op. cit.*; Pichardo Pagaza, Ignacio, **Modernización administrativa...** *op. cit.*; Peters, Guy B., **La política de la burocracia**, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1995 (1999 en español), 537 pp. (especialmente ver el Capítulo “La cultura política y la Administración Pública”, pp. 124-180).

LAS DIMENSIONES DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Figura 39.



colectividad desde una entidad gubernamental a través de cualquiera de sus niveles jerárquicos y funcionales).

- *Lealtad institucional* (identificación con los propósitos del organismo público al cual se pertenece, en tanto encuentre en el mismo oportunidades de desarrollo personal y profesional).
- *Estabilidad en el empleo* (dependiente de dos factores: las condiciones institucionales para garantizarla en una perspectiva de carrera administrativa y la disposición del servidor público para ajustarse a las posibilidades reales de su instrumentación en la práctica).
- *Remuneraciones y prestaciones dignas* (acordes con la responsabilidad y el desempeño).
- *Igualdad de oportunidades* (para todos los miembros de la organización, partiendo de la idea de abrir a todo aspirante el nivel básico en el ingreso y acotar, en primera instancia, el desarrollo posterior a los servidores públicos institucionales).
- *Conocimiento y capacidad* para desempeñar los puestos (más que por discreción y lealtad personal a los jefes).
- *Desempeño por resultados* (referidos a objetivos cualitativos y metas cuantificables).
- *Imparcialidad* (en las decisiones y quehaceres gubernamentales de los servidores públicos, verificable en consultas públicas de diversa índole).

Abordemos ahora los componentes de la *dimensión subordinada* que corresponde a cada una de las instituciones y que se traduce en un *Servicio Civil de Carrera* por cada órgano administrativo. Como se observa en la Figura 38, los componentes son tres:

- *Jurídicos* (el *Servicio Civil de Carrera* debe establecerse desde el nivel constitucional; posteriormente deben elaborarse nuevas leyes o reformas a las existentes que se apliquen a los ámbitos de la *dimensión mayor* - y que estén formuladas de acuerdo a sus principios-. Deben asimismo crearse o reformarse leyes aplicables que complementen a dicha *dimensión* hasta llegar a la reglamentación correspondiente y “aterrizar” en disposiciones administrativas de carácter compulsivo en su observancia general y de interpretación específica al interior de cada institución).
- De *Gestión*, para fines del *Servicio Civil de Carrera*, es preciso considerar los siguientes factores:

La *Planeación de recursos humanos* debe ser exhaustiva. Es obvio que las grandes tendencias en esta materia le sirven al sector gubernamental como indicadores atendibles. No obstante, la *planeación* sólo se cristaliza en el ámbito institucional pues es ahí donde sabemos con certeza los perfiles de personas requeridas para cubrir los distintos tipos de puestos, los requerimientos de tiempo y para qué propósitos, por supuesto considerando los márgenes de error previsibles dada la dinámica social que se refleja directamente en la vida institucional.

- Las estrategias de *Reclutamiento y Selección* resultan vitales para el *Servicio Civil de Carrera* al constituirse como punto de apoyo para iniciar o truncar un desarrollo profesional. Vistos de esta manera, el *Reclutamiento y la Selección* resultan ser a largo plazo una inversión cualitativamente invaluable.

En este orden de ideas es menester apoyar a las fuentes de *Reclutamiento*, que son los centros educativos de todos los niveles, singularmente los del nivel superior. La vinculación al tipo de función institucional resulta indispensable para vincular puesto y persona (por ejemplo, los ingenieros serían aprovechables en el sector dedicado a las comunicaciones y transportes, carreteras, protección civil, etc., y así prácticamente todas las profesiones, como apuntábamos en nuestra discusión primaria en el presente Capítulo).

Una estrategia de *Selección* adecuada y efectivamente atada con las fuentes, dejaría un escaso espacio de maniobra a los políticos que llegan a las administraciones públicas tratando de incorporar a “su” gente “de confianza”, al margen de los perfiles requeridos por cada puesto.

- Las *Relaciones Laborales* tienen que ver con el cumplimiento de obligaciones y prestaciones de Ley más otras dependientes de negociaciones dictadas por la coyuntura o de mayor aliento estructural. En todo caso se trata de una especie de “*bolsa de bienestar*” para los servidores públicos.

Estas cuestiones suelen resultar determinantes para cualquier servidor público en la perspectiva de permanecer o abandonar

la institución. Se trata de llevar al máximo posible los beneficios tangibles hacia cada trabajador público, sea sindicalizado o de confianza, tanto en lo personal como en lo familiar.

A pesar de su trascendencia, este aspecto suele menospreciarse en el análisis del *Servicio Civil de Carrera* puesto que a un nivel jerárquico dado deben corresponderle prestaciones acordes con su responsabilidad, traducidas en aspectos específicos que devienen en ganancias económicas y prestigio, lo cual, de no manejarse adecuadamente, puede resultar contraproducente en los niveles inferiores, toda vez que, en lugar de considerarse como beneficios inherentes al cargo, pudieran juzgarse como prebendas a una persona, sobre todo si el funcionario abusa de tales circunstancias.

En la **Administración Pública** debe comprobarse fehacientemente la teoría de la igualdad. Si esta filosofía es aplicable entonces el asunto se torna doblemente delicado y merece un tratamiento transparente y plenamente justificado para no alterar el *ambiente organizacional*.

El descuido de las *relaciones laborales* conduce a ahondar las diferencias en cualquier organización. Puede ser el causante de injustas desigualdades entre los de arriba y los de abajo, no solo por el ingreso real a través de un salario, sino por la duplicación o incluso triplicación de prestaciones adicionales de las que gozan los mandos superiores aunadas a las que tienen los niveles inferiores (un ejemplo pueden ser los servicios médicos, de aseguramiento, y de pensiones). En principio, todos los servidores públicos tendrían el mismo acceso a la atención médica y a los medicamentos, pero el hecho de ocupar un cargo superior les puede privilegiar

con servicios de alto costo en el sector privado; además, en términos generales, todos gozan de un seguro de vida que asciende a una misma suma no importando el nivel jerárquico, sin embargo, los cargos superiores cuentan con un seguro de vida adicional que excede muchas veces el fijado para todos. En cuanto a la pensión, hipotéticamente las reglas son parejas, no obstante, los jefes cuentan con una mayor capacidad de ahorro, a través de la cual pueden ir llenando una bolsa que en el momento de su retiro o jubilación les sea mucho más jugosa que la común). A todo lo anterior habría que sumarle los gastos de representación, vehículos, choferes, gasolina, teléfonos celulares, etc., todo lo cual profundiza las inequidades.

- Las *Remuneraciones* constituyen el aspecto más crítico de cualquier relación de trabajo. En teoría deben ser suficientes para asegurar un mínimo de bienestar a un servidor público y su familia, y ser oportunas y justas en el sentido de apropiadas para compensar la cantidad y *calidad* de trabajo exigido. Desentrañar este rubro resulta muy complejo puesto que depende directamente del presupuesto de egresos aprobado por los congresos o parlamentos, mismo que es ajustable a las condiciones económicas del país de que se trate. En otros términos, es posible que las remuneraciones de la base trabajadora del *Estado* sean insuficientes, y en ocasiones críticas pueden llegar a ser hasta inoportunas, injustas e inapropiadas para el tipo de labores desempeñadas.

La simbiosis que han venido experimentando las esferas pública y privada, ha llegado al absurdo de querer hacer equivalentes los ingresos de los niveles superiores de la

Administración Pública con otros similares en el sector propio del mercado, lo cual, de entrada, es incompatible juzgando solamente la responsabilidad social que confronta un gerente de cualquier empresa, contrastándola con la que enfrentan los servidores públicos.

Mientras que el afán de lucro, el del prestigio y reconocimiento junto a otros valores constituyen necesidades y aspiraciones individuales, propias de los seres humanos dedicados a los negocios, la *vocación* de servicio, tantas veces aludida, por su propia naturaleza, ambiciona menos publicidad y más efectividad. Su pago es la satisfacción del deber cumplido, aunque tan sólo algunos alcancen a comprender y a compartir este sentimiento.

Esa política, a mi juicio equivocada, de tratar de hacer coincidentes los niveles de ingreso de las altas investiduras del *gobierno* y de la *sociedad*, ha causado estragos en distintos sistemas puesto que la diferencia en las percepciones de un ministro o secretario de *Estado* respecto a las de un modesto trabajador gubernamental llegan a ser hasta de treinta veces³⁷⁸, lo cual es inaceptable en un *Estado* de Derecho democrático.

Por este y otros tipos de consideraciones, este subsistema de *remuneraciones* tiene que revisarse a fondo en la instauración de cualquier *Servicio Civil de Carrera*, puesto que minimizar su importancia suele ser letal para el mismo. Sin incurrir en el extremo de la exageración, prácticamente cualquier

³⁷⁸ Ver “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007” en **Diario Oficial de la Federación**, México, 28 de diciembre de 2006.

discusión en torno al *Servicio Civil de Carrera* gira alrededor del fenómeno de las *remuneraciones*.

- De la Carrera. Por los valores a que aspira tutelar, cualquier *Servicio Civil de Carrera* debe establecer una escalera cuyo ascenso descance en el *mérito*, el *conocimiento*, las *habilidades*, la *preparación*, la *actitud*, la *imparcialidad* y todas las demás cuestiones en torno a la *Profesionalización*.

Edificar esa escalera implica desarrollar un esmerado ejercicio de planeación institucional que obedezca a dos características: primera, la de carácter teórico y segunda, la prueba de su funcionalidad en la realidad actual. La primera es más especulativa y la segunda pudiera resultar subjetiva y/o sujeta a la incorporación en el análisis de intereses ajenos al sistema que se desea implantar. De ahí la necesidad de una reflexión cuidadosa para evitar la construcción de un modelo que no se corresponda a las posibilidades de su instrumentación.

Los formuladores de la carrera institucional han de partir del enfoque sistémico, teniendo en cuenta la fase anterior al ingreso del servidor público, el periodo durante su estancia hasta su retiro, y después de su separación. Por supuesto, poniendo énfasis en los años del posible desarrollo de un individuo, dentro de la entidad pública de que se trate.

Así, la carrera propiamente dicha, inicia con la inducción al puesto, la capacitación permanente, las oportunidades de formación profesional en instituciones de educación superior, el respeto a la lealtad institucional, el aprovechamiento de la experiencia acumulada durante los años de servicio,

los exámenes para los movimientos laterales y ascensos y desde luego la evaluación del desempeño, no solamente por los resultados de su trabajo, sino colocando la lupa en la conducta del servidor público con el fin de vigilar el apego a la ética gubernamental en todo su quehacer público.

Más allá de las peculiaridades de cada institución, ésta se subdivide en distintas ramas de trabajo; definirlas es imprescindible con el fin de estructurar una o varias rutas de ascenso a través de distintos cargos dentro de la misma, con el fin de llegar al máximo nivel en una sola rama, o bien, definir los intercambios entre las distintas ramas técnicas, económicas, administrativas, financieras, etc.

Sin embargo, llegará el momento en que los titulares de cada entidad requieran de llenar los puestos con personal que no es del *Servicio Civil de Carrera*. Naturalmente, tales cargos han de estar ubicados en el nivel superior de la toma de decisiones políticas de cada institución, pero obligadamente habrán de descansar en todos aquellos que conocen los intríngulis de la funcionalidad y operación, y que sobre todo garantizan su lealtad al servicio público. Ello le brinda a la estructura política institucional una seguridad de la que carecería en ausencia de esa sabiduría y memoria orgánica.

Es momento oportuno para introducir y correlacionar en el análisis las columnas de *resultados* que aparecen en las Figuras 37 (Profesionalización de la **Administración Pública**, relación entre *objetivos, apoyos y resultados*), y la 38 (Características de un *Servicio Civil de Carrera* en la **Administración Pública**). En ambos cuadros, aparecen

conceptos que atañen tanto a las instituciones (Figura 36) si hablamos de los bienes que tutelan para que sean *socialmente productivos y valorables*, como a los servidores públicos (Figura 37). Se distinguen, de esta manera, cinco posibles *resultados* esperados del buen funcionamiento de un *Servicio Civil de Carrera: estabilidad en el empleo* (trabajo), *socialmente reconocido, productivo, valorable*, así como una *separación y retiro dignos*.

Es evidente la congruencia que se aprecia en este ejercicio de reflexión y lo realmente importante es vincular los resultados que se vislumbran para el sistema político con una **Visión de Estado**, esto es: *lograr mantener, desarrollar y consolidar un gobierno confiable por su legitimidad de origen y por sus resultados cotidianos en el cumplimiento de los fines del Estado*. Dichos *fines* son, como se puede observar en la Figura 1 del Capítulo 1: *Estabilidad, Paz Social y Desarrollo Sustentable*.

Vale la pena el esfuerzo adicional de centrarse en aquello que estamos calificando como *socialmente valorable* mediante distintos instrumentos directos e indirectos de *evaluación*.

Siguiendo a Drucker³⁷⁹ la *evaluación* es una técnica propiamente administrativa y en el contexto de esta obra también lo sería de control democrático, es decir de valoración por parte de los ciudadanos y de la *sociedad organizada*.

³⁷⁹ Drucker, Peter, **Management: Tasks, Responsibilities, Practices**, Harper & Row, Publishers, New York, 1974. Se recomienda especialmente leer la Introducción: "The Alternative to Tyranny", y la Conclusión: "The Legitimacy of Administration". En cuanto al *control*, por inferencia, éste debe ser democrático con el objetivo de estimular al *Buen Gobierno* y no de paralizarlo.

Sin esta condición la tarea de la **Administración Pública** sería inapreciable y por lo tanto pasaría desapercibida o mal percibida por la población. Entonces, es preciso implementar mecanismos de comunicación entre *gobierno* y *sociedad* para estar siempre a tiempo de interpretar correctamente la realidad, participar conjuntamente en los procesos de planeación y programación, tomar decisiones e implementar políticas públicas conjuntamente. Lo peor que le puede pasar a cualquier *gobierno* es separarse de los sentimientos de la nación (parafraseando a José María Morelos y Pavón), y lo peor que le puede acontecer a los gobernados es alejarse de la *corresponsabilidad* que tienen de conducir un destino común.

Conclusión:

**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO
FUERZA INTEGRADORA**

Conclusión:**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO FUERZA INTEGRADORA**

“Una mayor capacidad política para gobernar es tanto más esencial si se pretende asegurar que las culturas políticas se desarrollen de modo positivo y desvíen las contingencias peligrosas”
Dror

En la fase presente de la evolución histórica de la humanidad, hemos llegado al punto de que la *esfera pública*³⁸⁰ ocupa prácticamente todo el espacio en el que nos desenvolvemos. En términos reales, el terreno que pisamos cotidianamente tiene un carácter comunitario. Pensemos en cualquier núcleo urbano pletórico de calles, banquetas, parques públicos, escuelas públicas, oficinas públicas, mercados públicos, estadios deportivos, auditorios para chicos, medianos y grandes, monumentales conciertos públicos, avenidas, restaurantes y centros de entretenimiento. En las comunicaciones entre ciudades destacan los transportes ferroviarios, automotores y las vías públicas que se utilizan para desplazarse, etc., etc.

Siguiendo con el tema de la *esfera pública*, reflexionemos en cómo entramos en contacto con los demás: lo hacemos de manera casi natural por medio de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). En este escenario, cabe cuestionarnos sobre aquello que “sentimos” y/o “percibimos”

³⁸⁰ Arendt, Hannah, *op. cit*

como íntimo y/o privado. La simple identificación de las personas le permite a los gobiernos y a la *sociedad* organizada conocer aspectos peculiares de cada individuo, no solo en cuestiones financieras o crediticias, sino de quehacer cotidiano, estado de salud, e incluso datos acerca de su confiabilidad como ciudadano.

Abundando sobre este asunto, probablemente seamos víctimas del “marketing” concebido como arma invisible, sutil, que se introduce impunemente en los hogares vulnerando la privacidad y hasta la intimidad. Como su nombre lo indica, el mercadeo está motivado por un comercio indiscriminado, o bien, por fanatismos religiosos o dogmas políticos instalados en la misma frecuencia de la persuasión. Se trata de todo un alud de información en el cual, paradójicamente, la comunicación brilla por su ausencia, toda vez que el emisor no está claramente identificado y, sea quien sea, se dirige hacia un receptor igualmente irreconocible y se ignora, a ciencia cierta, si hay o no retroalimentación³⁸¹.

Conviene destacar cómo las circunstancias en las cuales estamos objetivamente comprometidos, consciente o inconscientemente – esto es, las generadas por la llamada *sociedad del conocimiento en la era de la información* y la *globalidad económica*³⁸² – han venido alterando el fondo y la forma de las relaciones interpersonales, sociales, económicas, culturales, y por supuesto, políticas.

³⁸¹ Curran, James, *op. cit.*, Especialmente ver el Capítulo 7 “Globalization, social change and television reform”, pp. 187-216.

³⁸² Castells, *op. cit.*

Una consecuencia de dichas alteraciones es que el mundo se debate en un mar de contradicciones por causa de las evidentes desigualdades socioeconómicas entre regiones, países, grupos sociales y personas. Tales contrasentidos se advierten a primera vista con cierta facilidad. Sin embargo, su asimilación es más complicada debido a las transformaciones constantes a las cuales estamos sometidos y que se traducen, por señalar algunos casos, en una salvaje urbanización, en una gran diversidad de medios de producción y subsistencia utilizados por quienes conforman sociedades que son plurales por su ideología y aspiraciones, y en la aceptación de la presencia de muy diversos grupos étnicos y culturales en nuestros círculos sociales y laborales. Dichos círculos, cabe decir, son cada vez más amplios por su extensión y no obstante son cada vez más restringidos en lo que respecta a la intercomunicación³⁸³.

Además, la pertinaz acción directa de la televisión y radio comerciales impide profundizar cualquier asunto del interés general y, por el contrario, promueve con singular entusiasmo la trivialidad distractora. Dicho de otra forma, el sólo tratar de concentrarse y enfocarse a lo que nos atañe de manera directa requiere de un esfuerzo titánico pues la *distracción* impera.

Toda *distracción* tiene costos. Un punto que nos puede servir de referencia en cuanto a la comprensión e interpretación de nuestro entorno, podrían constituirlo las causas de mortalidad producto de enfermedades y pandemias que si bien no resultan

³⁸³ Sartori, Giovanni, **La Sociedad Multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros**, Taurus, Madrid, 2001, 213 pp.

nuevas para las ciencias médicas y biológicas, han adquirido la condición de ser consideradas como “públicas”, es decir, tema de preocupación y ocupación de la salud pública. Me refiero a la hipertensión arterial, diabetes, obesidad, cáncer y desde luego al VIH-SIDA, que unidas a las depresiones, soledad, incomunicación, las llamadas “dolencias del alma”³⁸⁴, causan estragos en las sociedades de todos los países³⁸⁵. Todo lo anterior coexiste con males que se creían superados, como el cólera, dengue, salmonelosis, tifoidea, etc. En otras palabras, el mundo no acaba de resolver algunos ancestrales problemas de salud, que se ven amplificados por el volumen poblacional de los potencialmente afectados en los países socioeconómicamente más rezagados. Asimismo, aparecen nuevos problemas de salud, sobre todo pero no

³⁸⁴ Ya desde mitades del siglo XX, sobre todo en respuesta a las secuelas de la 2^a Guerra Mundial y de la ola industrializadora, apareció con gran énfasis la psicología en las organizaciones que fue cobrando importancia al grado de crecer y crecer en el corazón de cada *sociedad* adelantada urbana. Los psiquiatras, psicólogos y terapeutas se han multiplicado y han extendido su labor a la atención de individuos, parejas, familias, grupos más complejos, etc. La corriente más significativa en la empresa y en muchas comunidades ha sido y es el “Conductismo” (Maslow, Herzberg, McGregor, Watson, Tolman, Hull, Skinner, etc.). Por otro lado, hacia finales del siglo XX, poco antes y después del fin oficial de la “Guerra Fría” y ante el quiebre de muchos valores contenedores de las desviaciones, disfunciones y pasiones, surge la necesidad de alimentar el espíritu. A consecuencia de ello surge la literatura *ad hoc* y la reedición de prácticas y filosofías orientales adaptadas a Occidente, constituyendo un gran y animoso mercado de consumo ilimitado. Un ejemplo de esto son corrientes como la representada por Edward Bach (las flores de Bach), que tiene un gran éxito al tratarse de un sistema fundado en la Homeopatía, dedicado a apaciguar las angustias, depresiones y en general estados emocionales críticos de los individuos. Actualmente se desarrolla en 58 países de todos los continentes, particularmente en aquellos considerados como ricos, con más de mil “practitioners” registrados y certificados, atendiendo cada uno de ellos un promedio de 100 pacientes sin que sea el lucro su finalidad. Fuente: <http://www.floresbach.com>. Lo que deseo destacar a través de este ejemplo que sostiene ser científico, es el hecho de la inadaptabilidad del ser humano contemporáneo a su entorno.

³⁸⁵ Durkheim, Émile, **El suicidio**, Colección los Inmortales, Grupo Editorial Tomo, México, 2004, 391 pp. Clásico de la Sociología que aborda las causas y efectos de esta disfunción psicosocial.

exclusivamente en las naciones más adelantadas³⁸⁶. No obstante, el asunto de la salud pública no es el único malestar que nos agobia.

Estructuralmente hablando, la explicación de muchos de nuestros problemas la encontramos al analizar la enorme desigualdad en la distribución de la riqueza mundial y hacia el interior de cada país, como ya lo hemos mencionado y ahora reiteramos.

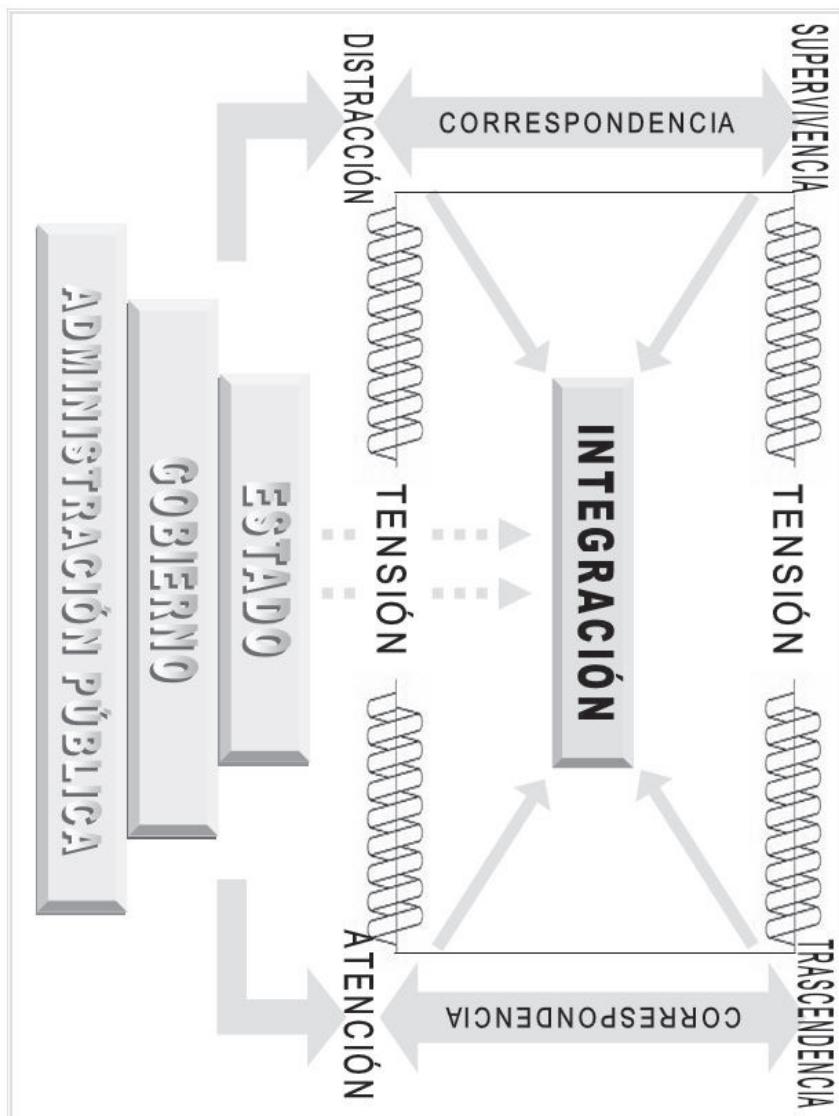
Si a lo anterior agregamos el sentimiento de inseguridad por la acción del terrorismo (en sus dos vertientes, la de los fanáticos y la de los *Estados*), el crimen organizado (exponenciado por el narcotráfico), los delitos financieros, el tráfico de armas, el de personas, la migración sin precedentes de grandes grupos poblacionales entre las distintas naciones en búsqueda de oportunidades (con la consecuente desintegración de las familias y la separación de las personas de sus lugares de origen y sus afectos), evidentemente el panorama es poco alentador.

En este torrente de adversidades, resulta natural colegir que las responsabilidades del *Estado*, del *gobierno* y de la **Administración Pública**, por naturaleza destinadas a cohesionar a las poblaciones que les dan vida, son de compleja y difícil concreción. Para orientar al lector sobre cuáles son los componentes de la **Administración Pública** como *fuerza integradora*, le remitimos a la Figura 40.

³⁸⁶ Para mayores detalles consultar las páginas de la World Health Organization (<http://www.who.int/es/>), el Sistema Nacional de Información en Salud de México (<http://sinais.salud.gob.mx/indicadores/>), y también de México, el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (<http://www.inegi.gob.mx>).

Figura 40.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO FUERZA
INTEGRADORA



En la base del cuadro encontramos al *Estado*, al cual está subordinado el *gobierno* y a éste la **Administración Pública**, los tres orientados hacia el núcleo identificado como *integración*. Cabe preguntar: ¿*integración* de qué? Precisamente de las contradicciones implícitas en las relaciones de *poder*, *gobierno* y *autoridad* en su interacción con la *sociedad* nacional e internacional.

Entre *supervivencia* (parte superior izquierda del cuadro) y *trascendencia* (esquina superior derecha del cuadro) existe una *tensión* permanente, lo mismo que entre *distracción* y *atención*, elementos que se encuentran en los vértices inferiores. Asimismo, se aprecia una *correspondencia* natural entre la *distracción*³⁸⁷ y la *supervivencia*, igual que entre la *atención* y la *trascendencia*.

Conviene ahora pasar a vincular cada elemento del cuadro con su correspondiente definición, como se han ido abordando dichas definiciones a lo largo de esta obra. En los Capítulos 1 y 2 ya puntuizamos los conceptos de *Estado*, *gobierno* y **Administración Pública**, junto con sus conexiones ineludibles, de manera que no nos detendremos más en ellos.

Por *tensión* vamos a entender la presencia constante del *conflicto*, tal y como lo tratamos en el Capítulo 4, particularmente en el subapartado denominado “Cooperación y Conflicto” (no hay cambio posible sin la interrelación de estos dos aspectos).

³⁸⁷ Bellow, Saul, **Todo cuenta del pasado remoto al futuro incierto**, Ed. Random House Mondadori, 409 pp. Se trata de un compendio de este Premio Nobel de Literatura de gran calado moral. Recomiendo revisar la tercera parte titulada “La distracción del público”, pp. 153-219.

Continuando con las definiciones, la *supervivencia* nos remite a aquellos malos gobiernos con resultados precarios para la población, tanto cualitativos como cuantitativos. Dichos *gobiernos* colocan a la *sociedad* y a sus instituciones en un persistente riesgo, al borde del abismo, sobreviviendo apenas. Además, esta situación conlleva el uso constante de la represión en sus distintos grados (desde la disuasión hasta la acción) para contener a las multitudes en las manifestaciones de protesta. Dicha protesta se justifica por el abandono de las causas sociales debida a la *distracción* por parte del *Estado* de los deberes que debe asumir o de los que no puede abdicar.

¿Cuándo se distrae el *gobierno* y con él la **Administración Pública** del cumplimiento del deber? Lo hacen al verse envueltos en las llamadas “*patologías del poder*” de las que ya hemos dado cuenta a lo largo de este Libro pero que resulta necesario recordar, por ejemplo:

- La *corrupción* (la más corrosiva resulta ser aquella en razón de la cual se abandonan las obligaciones de la *función pública* debido a las presiones de poderes extraconstitucionales o fácticos).
- El *abuso de autoridad* (el utilizar recursos públicos para fines privados, el tráfico de influencias, la extralimitación en la toma de decisiones, etc.).
- La *seducción por los símbolos del poder* (traducida en el “disfrute” de canonjías, conductas que al descubrirse suelen ser políticamente letales, ingresos adicionales a los salarios,

expectativas de trato especial o diferenciado por parte de quienes ejercen el *gobierno*, entre otras muchas cosas).

Estas *patologías* alejan a los representantes del *poder* de la realidad y les hacen creer en un mundo etéreo. Por lo tanto, dichos representantes tienden naturalmente a minimizar sus obligaciones terrenales, toman malas decisiones personales y oficiales, y como comúnmente se dice, “en un descuido” nos conducen al desastre coyuntural o estructural colocando al país en una fase de *supervivencia*, de ahí que este último concepto, y el de la *distracción* se correspondan³⁸⁸.

El antídoto a esta *patología* es la imperfecta pero funcional *democracia*. En la medida en que ésta se imponga todos los días en su vigilancia sobre el *poder*, dicho *poder* tendrá menores posibilidades de ser abusado o mal ejercido, como observamos en los Capítulos 7 de la “*Transparencia*”, y 8 de la “*Ética*”.

Otro aspecto de la lucha por lograr resultados que nos alejen de la angustia de la *supervivencia*, tiene que ver con las instancias en las que el *Estado* se ve obligado a intervenir para salvaguardar el territorio donde opera, así como los espacios aéreo y marítimo, con objeto de construir posibilidades reales de subsistencia, en términos de *sustentabilidad*, para las

³⁸⁸ Ejemplos más o menos recientes de los efectos de la *distracción* pudieran ser los acontecidos en Argentina con la crisis financiera de 2000-2001 (inestabilidad política al grado de tener 4 presidentes después de Menem en el periodo de diciembre de 1999 a mayo de 2003); la invasión de Estados Unidos a Irak en marzo de 2003 (decenas de miles de vidas de civiles, miles de militares y miles de millones de dólares destinados a la guerra en lugar de a la paz); la reciente represión a los monjes opositores al régimen militar en Myanmar (septiembre-octubre de 2007); el conflicto Israel-Palestina, etc., etc.

generaciones futuras. Si esto no se acomete con esmero desde ahora, el desarrollo económico depredador – impuesto por el *capitalismo* internacional y adoptado por el nacional – seguirán haciendo de las suyas hasta dejarnos exhaustos en un tiempo no muy lejano (como se comenta en el Capítulo 6 dedicado a esta materia).

Al otro lado del esquema, la *trascendencia* es equivalente al cumplimiento cabal de las atribuciones y obligaciones gubernamentales de acuerdo con la Constitución y las Leyes, y en razón de fijar la *atención* en los casos y cosas en las cuales se enfoca un *Estado* responsable (esto se relaciona con lo explicado en el Capítulo 3 sobre la *Legitimidad y Eficacia Políticas*). Por su propia definición, la *trascendencia* está enrolada con el futuro y por ende con la búsqueda de la mejora constante de instituciones, procesos y personas involucrados con la *administración gubernamental*, consecuentemente sujetos a la *responsabilidad* del *Estado* (de esto hablamos en el Capítulo 4, el cual trata acerca de la necesidad de “*Compartir el Poder Público*” y en el Capítulo 9, sobre la “*Profesionalización de la Administración Pública*”).

¿Cuándo se ve y se siente que el *poder público* está atendiendo lo que le corresponde? En el momento en que se aboca a escuchar, estudiar, analizar; diagnosticar y construir soluciones posibles, es decir, viables y pertinentes, junto con la *sociedad* nacional e internacional (ver los Capítulos 2, “*Gobierno*” y 5, “**Administración Pública y Relaciones Internacionales**”); a planear como lo señalan y exigen el desarrollo y la estabilidad económica, y como lo demanda el clima de convivencia indispensable a la cohesión social;

en síntesis, cuando cumple las expectativas de cualquier *sociedad* sobre el ejercicio eficiente, honesto y eficaz apegado a la legalidad y a la búsqueda constante de la justicia jurídica y social. Si cumple estos requisitos se le llama un *buen gobierno* responsable.

Naturalmente que esperar todo esto es utópico, pero sí es dable exigir al *gobierno* que se ciña lo más posible a estos atributos no solo legales, sino igualmente humanos. Recordemos que con todo y los adelantos tecnológicos, los seres humanos, hasta ahora, han sido insustituibles para encabezar y operar el *poder gubernamental*.

Así, la *atención* adecuada a los problemas conduce hacia la *trascendencia*, produciéndose ese algo que llamamos “certidumbre” acerca del mañana individual y colectivo, como un efecto casi automático, insisto, de un *buen gobierno*. Me refiero a lo que podemos prever en todos los ámbitos de nuestra existencia como ciudadanos y como *sociedad*. A través de esta liga entre previsión y futuro, la *atención* y la *trascendencia* se corresponden.

La *integración* significa tener en cuenta por lo menos los siguientes tres elementos político-administrativos:

- El primero consiste en el máximo aprovechamiento del foro de negociaciones políticas por excelencia, el Congreso o Parlamento, con el fin de generar condiciones para la coexistencia razonablemente armónica en una *sociedad* plural.

- El segundo implica fortalecer los espacios existentes, o crear los necesarios, específicamente abocados a lograr el entendimiento, acuerdos y compromisos entre distintas partes.
- El tercero obliga a depurar y mejorar constantemente a las instituciones gubernamentales con el propósito de dar vida y contenido a los acuerdos políticos y evitar que las intenciones depositadas en ellos se pierdan en la selva burocrática coludida con intereses particulares.

Además de estos aspectos de su tarea *integradora*, la fuerza del gobierno descansará en una **Administración Pública** profesional bien articulada, claridosa, comprometida y firme, capaz de imponerse en la dinámica para salvaguardar el interés de la *sociedad*, concentrarse en lo trascendente e impedir que las fuerzas contrarias al progreso conduzcan a los gobernantes y gobernados hacia la *distracción*.

De esta suerte, la **Administración Pública** posee una gran energía aprovechable como estructura vital, pues constituye un conjunto de instituciones dotadas de *autoridad*, *presupuesto público*, *legitimidad democrática* y *masa crítica* capaz de movilizarse mediática o físicamente alrededor del cumplimiento de sus funciones. Esta fuerza es indispensable en el intercambio y movimiento presentes en un *Estado de Derecho* democrático.

En esta dinámica, tratar de encajonar al *gobierno* en una neutralidad aséptica le conduciría a ser intrascendente para la población. Tal afirmación tiene sentido porque la ausencia de

compromisos significa instalarse en lo anodino, lo insignificante, lo intrascendente tanto para cualquier individuo como para cualquier *gobierno*. La imparcialidad a la que alude Weber³⁸⁹, no significa ausencia de compromisos o resultados para la ciudadanía, sino evitar que la fuerza del *Estado* se incline a favor de un partido o grupo de *poder* en detrimento de los derechos de la colectividad.

La estrategia de quienes pretenden dominar toda la escena pública al margen del *gobierno*, es argumentar que éste debe ser neutral, para que no intervenga en el equilibrio necesario y permita a unos cuantos concentrar la mayor riqueza en el menor tiempo posible. Aceptar esta condición es, en pocas palabras, hacer nugatoria la acción del *Estado*.

Expresado de otra manera, se trata de una lucha ancestral que tiene por objetivo que la ciudadanía resalte su papel en la Historia. En este intento requiere de un aliado incondicional, que es una **Administración Pública** instalada en la ola del progreso, el cual no es otra cosa que la búsqueda incansable del *interés general*. Una **Administración Pública** “anodina” perjudica al tejido social, en ocasiones con más fuerza que un agente que se manifiesta en contra del *Estado* y el *gobierno*, puesto que la **Administración Pública** actúa desde dentro, y desde ahí puede impulsar o detener la consecución de los objetivos políticos, por supuesto formando parte del juego del *poder*. A todas luces es positiva la *profesionalización* de los *servidores públicos* en tanto efectivamente sirvan a la *sociedad* en primera y última instancias (como veíamos en el Capítulo 9 “*Profesionalización de la Administración Pública*”).

³⁸⁹ Weber, Max, *op. cit.*

El concepto de *integración* implica aceptar de antemano que en *Política* y **Administración Pública**, dicha *integración* tiene un carácter temporal. Se sobreentiende que no hay pactos perennes, sino solo aquéllos destinados a garantizar la existencia misma del *Estado*. En este sentido, todo lo demás sería negociable, salvo los *principios* (como se vio en el Capítulo 1 “**Administración Pública: Una Visión de Estado**”).

Veamos ahora la Figura 41:

Figura 41.

OSCILACIÓN ENTRE LA SUPERVIVENCIA Y LA TRASCENDENCIA DEL ESTADO



¿Qué es lo que integra al *Estado*, el *gobierno* y la **Administración Pública**?, nos preguntábamos líneas arriba. Nuestra respuesta en primera instancia fue que lo que los integra son las contradicciones en un mundo muy complejo.

¿Y quiénes son los actores en este escenario? ¿En qué consiste la concepción de la **Administración Pública** como Fuerza Integradora? ¿Cuáles son las resistencias a vencer? ¿A qué otras fuerzas se enfrenta?

Como se observa en la Figura 41, el *Estado* y sus representantes legítimos y legales se tienen que desplazar todo el tiempo como una especie de péndulo, pues no actúan en el vacío, sino que forman parte de una comunidad internacional y nacional sumamente activa y participativa.

En toda *sociedad* hay organizaciones que a lo largo del tiempo van acumulando *poder* económico y prestigio, desarrollando un dominio asentado sobre bases muy firmes para hacer valer su influencia en la toma de decisiones de *gobierno*, actuando como “poderes fácticos” (de *facto*, no de *jure*) y visualizando al *gobierno* desde dos perspectivas: como enemigo cuando no hace lo que a sus intereses conviene, o bien, como aliado cuando se conduce en la dirección por ellos fijada. Si lo ven como enemigo, entonces argumentan la prescindibilidad de ese tipo de *autoridad*, al representar, según su punto de vista, un obstáculo al desarrollo sano, a las libertades, al mercado libre, etc., etc. Si al contrario se le juzga como cofrade, entonces los adjetivos calificativos se invierten; de pronto el *gobierno* resulta ser democrático, serio, comprometido, progresista, etc. En su expresión coloquial, la comunicación entre el *poder político* y *económico* se reconoce, en este último caso, como una relación de “miel sobre hojuelas”.

En el otro extremo del mosaico social se encuentra la población desorganizada, los llamados “ciudadanos de a pie”,

los que menos poseen o no poseen nada, que resultan ser la mayoría. Atender a esta multitud no es tarea de los poderes fácticos, sino del *gobierno* y la **Administración Pública** junto con las instituciones políticas (partidos y asociaciones), económicas (cámaras empresariales, sindicatos, instituciones financieras, asociaciones de productores rurales, etc.) y sociales (universidades, asociaciones civiles, ONG's, etc.), en el cumplimiento de la Ley para velar por, o invariablemente garantizar el *interés general*.

Los recursos públicos siempre serán bienvenidos pero igualmente resultan insuficientes en la tarea de paliar o detener la pobreza. Tal reto será atendible gradualmente en el marco de un sistema más amplio que busque el valor de la *justicia social*, tan evocado como olvidado a lo largo de la Historia (lo que se comprueba en la realidad palpable).

La cuestión social, sin embargo, también está preñada de intereses espurios, de falsos o sinceros idealismos, así como de atractivas demandas de liberación ideológicamente bien articuladas pero irrealizables en una *sociedad* como la actual³⁹⁰. Distinguir lo verdadero de lo falso para cualquier *gobierno* representa efectuar ejercicios muy acuciosos, casi quirúrgicos, a fin de no invertir dinero bueno en proyectos socialmente improductivos o caer en populismos de cualquier tipo que normalmente, tarde o temprano, conducen a laberintos sin salida.

³⁹⁰ Dos íconos de la igualdad y libertad desde la esquina del socialismo son Ernesto "Ché" Guevara, enarbolando la *revolución armada* y Salvador Allende, abanderando la *revolución institucionalizada*. Ambos líderes son de un idealismo sin fronteras, romántico en muchas de sus manifestaciones y absolutamente irrealizable.

Es en estas circunstancias que todo *gobierno* se tiene que mover y manejar con inteligencia y oportunidad, precisamente para no caer en el pozo de uno u otro de los extremos; si lo hiciere, sería muy difícilemerger bien librado, y si lo lograra, saldría con profundas heridas cuya sanación a tiempo sería improbable, por lo menos durante su gestión. Este tipo de eventos acontecen de cuando en cuando en todos los países. Los países más curtidos en el juego democrático son menos propensos a los movimientos bruscos, pues en algún momento de su historia ya los sufrieron y salieron más que raspados. Los países menos maduros democráticamente tienden a caer en los garlitos que ofrecen las utopías económicas (la creación de la riqueza y el crecimiento desde arriba, como cascada) o las sociales (la creación de la igualdad desde abajo), ambas ateniéndose a un proceso natural, de ósmosis, lo cual se antoja como algo quimérico.

Las dos posiciones son radicales y sobre todo dogmáticas, artículos de fe, inalcanzables en la vida real. Por lo tanto, la **Administración Pública** ha de ser cautelosa, firme y ordenada, pues cualquier *sociedad* requiere tanto de producir bienestar económico, como de estabilidad y paz sociales, dos condiciones hermanas.

La **Administración Pública** como *fuerza integradora* representa el equilibrio propulsor del cambio ordenado. Ha de colocarse como interlocutor válido de todas las fuerzas que con distinta intencionalidad se expresan en el seno de la *sociedad*. No obstante, debe (legalmente y por convicción) asumir la posición de centralidad, a veces moviéndose hacia

el lado de la *supervivencia* en lo respectivo a la *atención* de los más desvalidos (por su propia historia y condiciones de vida) propiciando condiciones y abriendo oportunidades, así como cumpliendo programas de largo plazo, cuidándose de no caer en actitudes de liderazgo iluminado, personalizado, tan inútil como dañino.

Hacia el lado de la *trascendencia*, debe poner atención en no tropezar con la soberbia, no abusar de la técnica, no olvidar el entusiasmo que debe imprimir en función de la *sociedad*, apegarse a la realidad “real” y no forzar un cambio poco factible, orillado por la necesidad de actuar apegados a los manuales, que favorecen dogmas y utopías económicos sin tomar en consideración a los verdaderos protagonistas de la Historia: los *ciudadanos*.

Un *gobierno* populista es tan pernicioso como uno tecnocrático.

Como se puede apreciar, lo más complicado es mantenerse en el centro de los acontecimientos, con el fin de elevar la capacidad de respuesta política del *gobierno*, contener y encauzar las ambiciones legítimas, ahuyentar las ilegítimas, atemperar las pasiones en torno a los distintos proyectos, atajar y castigar al crimen organizado, atenuar las desigualdades sociales, conducir, en resumen, con mano firme, la nave del *Estado* hacia un puerto seguro.

Sólo poseyendo una **Visión de Estado** se puede gobernar. Y ésta no se adquiere por generación espontánea sino por el desarrollo de una profesión y vocación políticas que demandan conocimiento, entrega, compromiso, acción creadora e ima-

ginativa, entusiasmo, pasión y un esfuerzo incansable a lo largo de la vida.

La **Visión de Estado** desde la **Administración Pública** no se inventa, ni reinventa; se aplica. Es consustancial al *gobierno* mismo, está íntimamente vinculada a los principios de *independencia, libertad, justicia social, autonomía, autodeterminación* y, sobre todo, es inseparable de la comunidad. Tiene que ver con toda la *sociedad* y trabaja para ella con resultados útiles y trascendentes.

La **Administración Pública** está llamada a unir todos los hilos sueltos. Para ello debe convencer por medio de un discurso comprobable en la práctica, teniendo presente siempre que los hechos son más elocuentes que las palabras. Como todo actor político–social, la **Administración Pública** debe compenetrarse con las circunstancias para ceder y exigir, acceder a distintas demandas cuando no se ponga en riesgo la *autoridad* del *Estado*, siempre y cuando existan recursos, medios técnicos, capacidades administrativas, clima político adecuado, etc. Por otro lado, también la *autoridad* se hace valer cuando no es respetada por los corresponsables políticos y sociales como parte sustancial de la vida común.

En síntesis, la **Visión de Estado** no puede ser únicamente aquella que se tiene desde la cúspide, so riesgo de perder los detalles, ya que esto puede ser en muchas ocasiones fuente de grandes fracasos. Esta **Visión de Estado** tampoco puede ser solamente aquella que parte de la sima porque se pierde la posibilidad de observar la totalidad del *sistema*.

La **Visión de Estado** es multifacética. Ha de tener la cualidad de moverse en todo el espacio con agilidad para ubicarse constantemente, prudentemente y lúcidamente en el centro. Esta posición para muchos analistas y políticos suele ser poco atractiva, no obstante, los administradores públicos saben muy bien que normalmente resulta efectiva y trascendente para la *nación*. El punto final a destacar es que tal perspectiva se sostiene con total *legitimidad* política, social, económica y administrativa.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

1. Aburto Muñoz Hilda, “Individualismo” en **Diccionario de Política y Administración Pública, Tomo G-M**, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996, pp. 263–267.
2. Ackerman, John M. e Irma Sandoval, **Leyes de Acceso a la Información en el Mundo**, Cuadernos de Transparencia No. 07, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2005.
3. Acton, Lord, **Essays in Religion, Politics and Morality (Selected Writings of Lord Acton, Vol. 3)**, Acton Institute for the Religion & Liberty, 1988.
4. Aguilar Villanueva, Luis F. “Estudio Introductorio” en Luis Aguilar V. (compilador) **El Estudio de las Políticas Públicas, Antología de Políticas Públicas, Tomo I**, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003. pp. 7–73.
5. Almond, Gabriel A. & James S. Coleman, (editors), **The Politics of the Developing Areas**, Princeton University Press, 1959.
6. Arendt, Hannah, **La Condición Humana**, Paidós, Barcelona – Buenos Aires – México, 1998.
7. Aristóteles, **La Política**, Edición preparada por Carlos García Gual y Aurelio Pérez Jiménez, segunda edición, Editora Nacional, Madrid, 1981.

8. Bardach, Eugene, **Los 8 pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica**, Centro de Investigación y Docencia Económicas – Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.
9. Bauman, Zygmunt, **En Busca de la Política**, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
10. -----, **Vida líquida**, Paidós, Barcelona, 2007, 208 pp.
11. Bellow, Saul, **Todo cuenta, del pasado remoto al futuro incierto**, Ed. Random House Mondadori, 409 pp.
12. Bobbio, Norberto, **Estado, Gobierno y Sociedad**, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
13. -----, et. Al., **Diccionario de Política**, Siglo XXI Editores, México, 1989.
14. Bogdanor, Vernon (editor), **Enciclopedia de las Instituciones Políticas**, Alianza Diccionarios, Madrid, 1991.
15. Borja, Rodrigo, **Enciclopedia de la Política**, 2^a Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
16. Cabrero, Enrique, **Del Administrador al Gerente Público**, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992.
17. Campos Álvarez Tostado, Ricardo y Martínez Anzures, Luis Miguel, **Alta calidad en la gestión pública**, Instituto de

Administración Pública del Estado de México, 2^a Ed., Toluca, México, abril de 2003, 157 pp.

18. Casado Velarde, Manuel, **Lengua e Ideología: estudio de diario libre**, Ediciones Universidad Navarra, España, 1978.
19. Casares, Julio, **Diccionario Ideológico de la Lengua Española**, 2^a Ed., Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 1994, 887 pp.
20. Castelazo, José R., **Técnicas y Especialidades en Administración de Personal Público**, Instituto Nacional de Administración Pública, 1985, 150 pp.
21. Castells, Manuel, **La Era de la Información**, 4^a. Ed., Vol. III, Siglo XXI Editores, México, 2004.
22. Constant, Benjamín, **De la Libertad de los Antiguos comparada con la de los Modernos**, Amorrotú Editores, Buenos Aires, 1998.
23. Corripio Fernando, **Diccionario de ideas afines**, Hender, Barcelona, 2004.
24. Corsé, Giancarlo, **Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann**, Universidad Iberoamericana, México, 1996.
25. Curran, James, **Media and Power**, Routledge, London, 2002.
26. **Curso sobre los retos del México del futuro**, JFK School of Government, Harvard University, enero de 2005.

27. Charlesworth, James C., **Contemporary Political Analysis**, Free Press, New York, 1967.
28. Chiavenato, Adalberto, **Introducción a la Teoría General de la Administración**, 3^a Ed., McGraw-Hill, 1992.
29. Chomsky, Noam (entrevistas realizadas por David Barzamian y compiladas por Arthur Namian) **El Bien Común**, Siglo XXI Editores, México, 2001 (1999).
30. Chossudovsky, Michel, **Globalización de la Pobreza**, Siglo XXI Editores, México, 2002.
31. Dahl, Robert A., **Modern Political Analysis**, 2^a Ed. Prentice Hall Inc., New Jersey, 1970.
32. -----, **Poliarchy**, New Haven, Yale University Press, 1971.
33. -----, **Who Governs?**, New Haven, Yale University Press, 1961.
34. Del Águila, Rafael, **Sócrates Furioso**, Colección "Argumentos", Editorial Anagrama, Barcelona, 2004.
35. Deustch, Karl W., **The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control**, Free Press, Colliers – Mcmillan, New York, 1966.
36. Di Lampedusa, Giuseppe Tomasi, **El Gatopardo**, Espasa Calpe, Madrid, 1993.

37. **Diccionario de la Lengua Española**, Tomos I y II, Real Academia Española, España, 2000.
38. **Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española**, Espasa-Calpe, 2^a Ed., Madrid, 1979.
39. Dror, Yeheskel, **La Capacidad de Gobernar**, 2^a Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
40. Drucker, Peter, **Management**, Business & Economics, 1998.
41. Duhalt Krauss, Miguel, **Una selva semántica y jurídica, la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado**, Instituto Nacional de Administración Pública, 1977, 159 pp.
42. Durkheim, Émile, **El suicidio**, Grupo Editorial Tomo, México, 2004, Colección “Los Inmortales”, pp. 391.
43. Duverger, Maurice, **Los Partidos Políticos**, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
44. Easton, David, **A Framework for Political Analysis**, Prentice Hall, CPT, New Jersey, 1965.
45. Emery. F.E., **Systems thinking**, Penguin Books, Middle Essex, England, 1972 (1969).
46. **Enciclopedia de la Política**, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

47. **Enciclopedia de las Ciencias Sociales**, Editorial Aguilar, Madrid, 1964.
48. **Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana**, Tomo 22. pp. 273–276.
49. Engels, Federico, **El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado**, Comuna, México, 1960.
50. Escalante Gonzalbo, Fernando, **El Derecho a la privacidad**, Cuadernos de Transparencia No. 02, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2006.
51. Fernández Ruiz, Jorge, **Servicios Públicos Municipales**, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2002.
52. Ferrari, J., **Histoire de la Raison d'Etat**, Michel Levy Frères Libraires–Editeurs, 1860, citado por Reyes Heroles, Jesús, **En Busca de la Razón de Estado**, Cuadernos de Teoría Política, Miguel Ángel Porrúa, México, 1982, p. 33.
53. Figueroa Pla, Uldaricio, **Organismos internacionales**, Editorial Jurídica de Chile, Chile, 1991.
54. Frohock, F.M., **Public Policy. Scope and logic**, Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1979.
55. Galván Escobedo, José, **Tratado de Administración General**, Instituto Politécnico Nacional, México, 1976.
56. García Cantú, Gastón, **Política Mexicana**, UNAM, México, 1979.

57. Garza Fishburn, Emanuel, **Municipios transparentes, 14 acciones básicas para la transparencia**, Secretaría de la Función Pública, México, 2003.
58. Garzón, Valdés, Ernesto. **Lo íntimo, lo privado y lo público**. *Cuadernos de Transparencia No. 06*, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2006.
59. Gergen, Kenneth J., **El Yo Saturado, Dilemas de identidad en el mundo contemporáneo**, Paidós-Contextos, Barcelona, 1992, 370 pp.
60. Giddens, Anthony, **Consecuencias de la modernidad**, Alianza Editorial, Madrid, España, 1999, 166 pp.
61. Giner, Salvador y Salvador Sarasa (compiladores), **Buen Gobierno y Política Social**, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 1997.
62. González, Felipe, “Los límites de la libre determinación”, en **Fin de Siglo**, (varios autores), McGraw Hill, México, 1996. pp. 111–115.
63. González García, J. Jesús, **El Patrimonio del Estado**, Universidad Abierta, México.
64. González Llaca, Edmundo, **Corrupción**, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2005.
65. Görlitz, Axel, **Diccionario de Ciencia Política**, 2^a Ed. Alianza Editorial, España, 1972.

66. Gorbachev, Mikhail, **Perestroika, New Thinking for Our Country and the World**, Harper and Row, Publishers, New York, 1987, 237 pp.
67. Gore, Al, **Una verdad incómoda** (An Inconvenient Truth), Estados Unidos, 2006.
68. Groisman, Enrique, "La función pública en la República Argentina", en (varios autores) **Carreras administrativas y sistemas de personal: experiencias latinoamericanas**, Centro Latinoamericano de Administración Para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, 1986, pp. 9–11.
69. Guerrero Orozco, Omar, **El Funcionario, el diplomático y el juez**, México, Instituto Nacional de Administración Pública – Plaza y Valdés, 1998.
70. -----, **La formación profesional de administradores públicos en México**, Instituto de Administración Pública del Estado de México – Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, 1995.
71. -----, **Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista**, Fontamara, México, 1985.
72. -----, **Ley del Servicio Profesional de Carrera en México. Una apreciación administrativa**, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
73. -----, **Principios de la Administración Pública**, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, 1997.

74. Halliburton, Eduardo, **Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública**, Programa Carta Compromiso al Ciudadano. Subsecretaría de la Gestión Pública – Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires, Argentina, 2006.
75. Haro Bélchez, Guillermo, **Servicio Público de Carrera: tradición y perspectivas**, Instituto Nacional de Administración Pública – Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, 297 pp.
76. Hobbes, Thomas, **Leviatán o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil**, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
77. Kamark, Elaine Ciulla, “Globalization and Public Administration Reform” en Joseph Nye & John Donahue (editors), **Governance in a Globalizing World**, Visions of Governance for the 21st Century – Brookings Institutions Press, Washington, D.C., 1999, pp. 229–252, 410 pp.
78. Kenichi Ohmae, **El fin del Estado–Nación**, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1997.
79. Kissinger, Henry, **La Diplomacia**, Fondo de Cultura Económica, México, 2006 (1994).
80. Krasner, Stephen D. (editor), **International Regimes**, Cornell University Press, 1995.
81. **Las Reglas del Juego Cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción**, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París, 2000.

82. Leff, Enrique, **Aventuras de la Epistemología Ambiental**, Siglo XXI Editores, México, 2006.
83. Lindblom, Charles E., “La Ciencia de Salir del Paso” en Aguilar Villanueva, Luis. (compilador) **La Hechura de las Políticas Públicas, Antología de las Políticas Públicas. T. II.**, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003. pp. 201–225.
84. Linton, Ralph, **Estudio del Hombre**, Fondo de Cultura Económica, México, 1970 (1936).
85. Lippman, Walter, **Public Opinion**, Free Press Paperbacks, New York, 1997 (1922).
86. Locke, John, **Ensayo sobre el Gobierno Civil**, 4^a Ed., Colección “Sepan Cuántos...”, Editorial Porrúa, México, 2005.
87. López Ayllón, Sergio, **El Derecho a la Información**, Miguel Ángel Porrúa, México, 1984.
88. Luhmann, Niklas, **Confianza**, Editorial Anthropos, España, 1996, 179 pp.
89. -----, **La Realidad de los Medios de Masas**, Universidad Iberoamericana, España, 2007.
90. -----, **Poder**, Editorial Anthropos, España, 2005, 177 pp.
91. Lynn, Naomi y Wildavsky, Aarón (compiladores), **Administración Pública: el estado actual de la disciplina**,

Fondo de Cultura Económica – Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México. 2001.

92. Machiavelli, Niccoló, **The Prince and the Discourses**, The Modern Library (of the world best books), 1940.

93. -----, **Cartas Privadas**, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 1979.

94. -----, **El Príncipe**, Editorial Porrúa, Colección “Sepan Cuántos...”, México – Italia, 1999.

95. Maier, Gerald M., **Leading issues in Economic Development**, Oxford University Press, 2005, 672 pp.

96. Majone, Giandomenico, “Los usos del análisis de políticas” en Aguilar Villanueva, Luis (compilador), **La Hechura de las Políticas Públicas. Antología de las Políticas Públicas, T. II**, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003. pp. 341–366.

97. -----, **Evidencia, argumentación y persuasión en la hechura de políticas**, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

98. Mander Jerry & Edgard Glodsmith (editors), **The case against Global Economy**, Sierra Club Books, San Francisco, 1996.

99. March, James y Herbert A. Simon, **Teoría de la organización**, Ariel, Barcelona, 1980 (1961).

100. Martínez Serrano, Alejandro, **¿Qué es la seguridad nacional?**, UNAM, México, 2001.

101. Martínez Silva, Mario (coordinador), **Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública**, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1988.

102. Marx, Carlos y Federico Engels, **Manifiesto del Partido Comunista**, 1848.

103. McLuhan, Marshall & Quentin Fiore, **The medium is the Message**, Bantam Books – Random House, USA, 1967.

104. Merino Huerta, Mauricio (coordinador), **Cambio Político y Gobernabilidad**, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México, 1992.

105. -----, (coordinador), **Transparencia: libros, autores e ideas**, Instituto Federal de Acceso a la Información – Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2005.

106. -----, “Los desafíos de una nueva ética pública”, en Mauricio Merino Huerta, editor, **Los desafíos del servicio profesional de carrera en México**, pp. 41–47.

107. Meynaud, Jean, **Los Grupos de Presión**, Biblioteca cultural: colección cuadernos 76, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1969, 153 pp.

- 108.** Michells, Robert, **Political Parties**, Free Press, New York, 1962.
- 109.** Miller, Timothy, **Raíces del Renacimiento Comunal de 1962-1966**.
- 110.** Mills, C. Wright, **Elite del Poder**, Fondo de Cultura Económica, México, 2005.
- 111.** Montesquieu, Jean Jaques, **El espíritu de las Leyes**, Colección “Sepan cuántos...”, Editorial Porrúa, México, 1980.
- 112.** Morelos y Pavón, José María, **Sentimientos de la Nación**, 1813.
- 113.** Morlino, Leonardo, **Cómo Cambian los Regímenes Políticos**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- 114.** -----, **Democracy between consolidation and crisis: parties, groups and citizens in Southern Europe**, Oxford University Press, 1998.
- 115.** Mosca, Gaetano, **La Clase Política**, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- 116.** Muñoz Gutiérrez, Ramón, **Innovación Gubernamental**, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, 465 pp.
- 117.** Myrdal, Gunnar, **Asian Drama: An inquiry into the poverty of nations**, Trade Paperback, Ex-Library, First, New York, 1968.

118. Nye, Joseph S., **Soft Power: The means to Success in World Politics**, Public Affaire, New York, 2004.

119. ----- & John Donahue (editors), **Governance in a Globalizing World, Visions of Governance for the 21st Century**, Brookings Institutions Press, Washington, 1999.

120. Otero, Mariano, "La Cuestión Social y Política de la República Mexicana", en Reyes Heroles, Jesús (compilador), **Otero: Obras Completas**, Editorial Porrúa, México, 1978.

121. Pareto, Wilfredo, **Manual of Political Economy (Manuale di Economía Política)**, Augustus M Kelley Pubs., Nueva York, 1971 (1916).

122. Pempel, T.J. (compilador), **Democracias Diferentes los regímenes con un partido dominante**, Colección "Política y Derecho", Fondo de Cultura Económica, México, 1991, 425 pp.

123. Pérez García, Gabriela, **Seguridad Pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos**, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2004.

124. Peschard, Jacqueline, **Transparencia y Partidos Políticos**, Cuadernos de Transparencia No. 08, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2005.

125. Peters, Guy, "La cultura política y la Administración Pública" en **La política de la Burocracia**, Colegio Nacional de

Ciencias Políticas y Administración Pública – Fondo de Cultura Económica, México, 1997, pp. 124–180.

126.-----, **El nuevo institucionalismo, teoría institucional en ciencia política**, Gedisa Barcelona, pp. 71-98, 254 pp.

127.Richardo Pagaza, Ignacio, **Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable**, Colegio Mexiquense – Universidad Nacional Autónoma de México, 391 pp.

128.Piñuel, Iñaki, **Neomanagement. Jefes tóxicos y sus víctimas**, Santillana Ediciones, Madrid, 2004.

129.Pizarro Sara, Elisa, **El Instituto de Administración Pública y la Formación de Élites Públicas Iberoamericanas: un enfoque cuantitativo**, Instituto Nacional de Administración Pública de España, Madrid, 2001, 141 pp.

130.Plato, **The Laws, Speak with classics**, The Penguin Classics, London, 1982.

131.-----, **La República**, Colección “Sepan Cuántos...”, Editorial Porrúa, México, 1990.

132.Poggi, Gianfranco, **Weber**, Alianza Editorial, Madrid, 2006.

133.Pope, Jeremmy, **Source Book - Confrontando la Corrupción: los Elementos de un Sistema de Integridad Nacional**, Transparency International, Berlín, 2000.

134. Popper R. Karl, **La Sociedad Abierta y sus Enemigos**, Editorial Paidós, Barcelona – Buenos Aires – México, 1992.

135. Pour Une Administration Publique Responsable: Concilier Démocratie, Efficacité et Éthique, Institut International Des Sciences Administratives (Civil Service College, United Kingdom, 1999), Bruxelles, 2000.

136. Prats i Catalá, Joan, **De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza**, Instituto Nacional de Administración Pública de España – Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Madrid, 2005.

137. Price, Vincent, **La Opinión Pública. Esfera pública y comunicación**, Paidós Comunicación, Barcelona, 1994.

138. Prieto, Guillermo, **Lecciones de Historia Patria**, Instituto Nacional de Bellas Artes – Comisión Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1982.

139. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, **La Democracia en América Latina**, Editorial Aguilar, Buenos Aires, Argentina, 2004.

140. Reyes Heroles, Jesús, **En Busca de la Razón de Estado, Cuadernos de Teoría Política**, Miguel Ángel Porrúa, Grupo editorial, México, 1982.

141. -----, **Hacia una Democracia Real: Plan Básico de Gobierno en Obras Completas**, Tomos I y II, Fondo de Cultura Económica – Secretaría de Educación Pública, México, 1995.

- 142.** Reyes, Román, **Crítica de la Razón de Estado**, Universidad Complutense, Madrid, 2000.
- 143.** Reynoso Castillo, Carlos, **Curso de Derecho Burocrático**, Porrua, México, 2006, 232 pp.
- 144.** Rifkin, Jeremy, **El Fin del Trabajo**, 5^a Ed., Paidós, España, 1997.
- 145.** -----, **La Era del Acceso. La Revolución de la Nueva Economía**, Barcelona, Paidós, 2000, 366 pp.
- 146.** Rodríguez Castro, Santiago, **Diccionario etimológico Griego–Latín del Español**, Editorial Esfinge, México, 1995.
- 147.** Rodríguez de Rivera, José, “El Fordismo”, en **Cambio Social y Cultural**, Universidad Nacional de la Patagonia Austral, 2004.
- 148.** Rodríguez Zepeda, Jesús, **Estado, y Transparencia: un paseo por la filosofía política**, Cuadernos de Transparencia No. 04, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2004
- 149.** Rojas Orozco, Cornelio, **El Desarrollo Sustentable nuevo Paradigma para la Administración Pública**, Instituto Nacional de Administración Pública – Senado de la República, México, 2004.
- 150.** Rousseau, Jean-Jacques, **Contrato social**, Editorial Planeta, México, 2006, 170 pp.

151. Ruiz Sánchez, Carlos, **Manual para la Elaboración de Políticas Públicas**, Plaza y Valdés, México. 2002.

152. **Sagrada Biblia**, 2^a Ed., traducción de Casiodoro de Reina, 1569, Sociedad Bíblica, Madrid, 2002.

153. Salcedo Aquino, Roberto y Mario Martínez Silva, **Diccionario Electoral INEP**, Instituto Nacional de Estudios Políticos, 2^a Ed., México, 2002.

154. Salinas Narváez, Javier, Rosales Ávalos, Eliseo (coordinadores), **Servicio Civil de Carrera en México**, Editorial LIX Legislatura, Cámara de Diputados, Centro de Producción Editorial, 234 pp.

155. Sánchez, José Juan, **Gestión Pública y Governance**, 2^a Ed., Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, México, 2006.

156. -----, **Reforma, modernización e innovación en la historia de la Administración Pública en México**, Miguel Ángel Porrúa – Instituto de Administración Pública de Quintana Roo, 2004, 478 pp.

157. Sartori, Giovanni, **Homo Videns**, Taurus, Barcelona, 1999.

158. -----, **Ingeniería Constitucional Comparada**, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

- 159.** -----, **La Sociedad Multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros**, Taurus, Madrid, 2001, 213 pp.
- 160.** -----, **Teoría de la Democracia**, Tomos I y II, Alianza Editorial, México, 1994.
- 161.** Schedler, Andreas, **¿Qué es la rendición de cuentas?** *Cuadernos de Transparencia No. 03*, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2006.
- 162.** Seara Vázquez, Modesto, **Derecho Internacional Público**, 10^a Ed. Editorial Porrúa, México, 1994.
- 163.** Serrano, Jesús, **La Ética de la Administración Pública**, Universidad de Educación a Distancia de América Latina, A.C., México, 2002.
- 164.** Shakespeare, William, **Hamlet**, Colección “Clásicos Universales”, Editores Mexicanos Unidos, México, 2006, 183 pp.
- 165.** ShortRennie, John, **The Urban Order: and introduction to cities, culture and power**, Blackwell Publishers Inc., 1996.
- 166.** Sierra, Justo, **Juárez, su Obra y su Tiempo**, H. Cámara de Diputados, México, 1972.
- 167.** Sinclair, Andrew, **An Anatomy of Terror**, McMillan, Great Britain, 2003.

- 168.** Smith, Adam, **Investigación de la Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones**, Tomos I y II, Cultura, Ciencia y Tecnología al alcance de todos, México, 1976.
- 169.** Stein, Arthur A., “Coordination and collaboration in an anarchic World” en Krasher, Stephen D. (compilador), **International Regimes**, Cornell University Press, 1995, pp. 115-140.
- 170.** Stiglitz, Joseph, **El Malestar de la Globalización**, Editorial Taurus, Madrid, 2002.
- 171.** Toffler, Alvin, **El Cambio del Poder**, Plaza y Janés, Editores. Barcelona, 1990, 618 pp.
- 172.** Touraine, Alain, **¿Podremos Vivir Juntos?** Colección “Sociología”, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, 335 pp.
- 173.** Trejo, Delarbre, Raúl, **Mediocracia sin mediaciones: Prensa, televisión y elecciones**, Ediciones Cal y Arena, México, 2001.
- 174.** Uvalle Berrones, Ricardo, “La importancia de las políticas públicas en el desarrollo complejo de la sociedad contemporánea” en **Instituciones Políticas y Gobiernos Locales**, México, 2002, pp. 143–160.
- 175.** ----- (coordinador), **Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático**, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2001.

- 176.-----, “Servicio Profesional y la Nueva Gestión Pública en México” en Salinas Narváez, Javier, Rosales Ávalos, Eliseo (coordinadores), **Servicio Civil de Carrera en México**, Ed. LIX Legislatura, Cámara de Diputados, Centro de Producción Editorial, 234 pp., 163–188.
177. Varios Autores, **La Profesionalización de los Servidores Públicos en México**, Tomos I, II, y III, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000.
178. Víctor Hugo, **Los Miserables**, Colección *Clásicos Universales*, Editores Mexicanos Unidos, México, 2006, 207 pp.
179. Waldo, Dwight, **La Administración Pública**, 8^a Reimpresión, Editorial Trillas, México, 1985.
180. Ward, Peter, **Políticas de Bienestar Social en México**, Editorial Nueva Imagen, México, 1989.
181. Weber, Max, **Economía y Sociedad**, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
182. Wiener, Norberto, **Cibernetica y Sociedad**, Editorial Suramericana, Buenos Aires, 1982.
183. Woodcock, George, **Anarquismo: historia de las ideas y movimientos libertarios**, 2^a Ed., Editorial Ariel, Madrid, 1979.
184. Wright, Deil Spencer, **Para entender las Relaciones Intergubernamentales**, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – Fondo de Cultura Económica, México, 1997 (1978), pp. 7-76.

HEMEROGRAFÍA

REVISTAS

- 185.** Belausteguigoitia Rius, Juan Carlos y Hugo Contreras, “Por un gobierno sustentable” en **Revista Planeación**, México, abril de 2000, pp. 20–23.
- 186.** Centro de Información de Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana, “*Estudio Económico Social y Mundial 2004: Migración Internacional*” en **Boletín de la ONU** No. 04/099, 29 de noviembre de 2004.
- 187.** Derrida, Jaques, “Literatura y deconstrucción: Lectura de Enrique Vila-Matas. Los escombros de la Teoría” en **Revista Observaciones Filosóficas**, Madrid, 2005.
- 188.** Jiménez Pérez, Felipe “La razón de Estado en Maquiavelo y el antimaquiavelismo español y en particular en Quevedo” en **Revista El Catoblepas**, Número 13, marzo 2003, p. 19.
- 189.** Castelazo, José R., “La Gestión Pública de la Transparencia” en **Revista de Administración Pública**, No. 107, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2003.
- 190.** Crozier, Michel, “La transición del paradigma burocrático a una cultura de Gestión Pública”, en **Revista Reforma y Democracia**, núm. 7, Centro Latinoamericano de Administración Para el Desarrollo, enero de 1997.

191. Ospina Bozzi, Sonia M., “Gestión Política Pública y Desarrollo Social: Hacia la Profesionalización de la Gestión Pública”, en **Revista Gestión y Política Pública**, Vol. 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, enero–junio, 1993.

192. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, “La Democracia en América Latina” en Tello Macías, Carlos en **Revista Nexos**, México, octubre de 2006.

193. **Revista Time**, 30 de diciembre 2002/6 de enero de 2003.

194. Rosique Cañas, José Antonio, “Evolución de las teorías políticas sobre el buen Gobierno”, en **Revista Buen Gobierno**, No. 2, Semestral, 2007, pp. 6–26.

195. Von Bertalanffy, Ludwig, “The theory open systems in physics and biology” en **Revista Science**, Vol. 3, (1950), pp. 23-29.

196. Wilson, Woodrow, “The Study of Administration”, en **Revista Political Science Quarterly**, Vol. 2, Academy of Political Science, USA, 1887.

PERIÓDICOS

197. Aguilar Villanueva, Luis F. “Una política de Estado para mí”, en **Reforma**, México, miércoles 19 de febrero de 2003.

198. Instituto Federal de Acceso a la Información, **Excélsior**, México, 16 de junio de 2007, p. 10.

199. Jahanbelongo, Ramón, en **Diario El País**, Sección Opinión, España, 29 de octubre de 2006, pp. 13–14.

200. Oppenheimer, Walter. “Blair dice que la lucha por la audiencia crea ‘bestias salvajes’ en la prensa”, en **Diario El País**, Sección Internacional, España, 13 de junio de 2007, pp. 7.

201. “Presupuesto de Egresos de la Federación Para el Ejercicio Fiscal 20007”, en **Diario Oficial de la Federación**, México, 28 de diciembre de 2006.

202. Tamayo, Juan José, “Reseña de Vida líquida de Zygmunt Bauman” Babelia, **Diario El País**, España, 18 de agosto de 2007, pp. 9.

203. Vidal-Beneyto, José, “*La Irresistible Tentación Terrorista*”, en **Diario El País**, España, 18 de enero de 2003.

LEGISLACIÓN

204. Freedom of Information Act (Acta de Libertad de Información), USA, 1966.

205. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Instituto Federal Electoral, México, 2005.

206. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2007.

207. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Oaxaca, México, 2004.

208. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2004.

209. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, México, 2006.

210. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, México, 2006.

211. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, 2003.

212. Ley Federal de Telecomunicaciones, México, 2006.

213. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, 2003.

214. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2006.

215. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, México, 2006.

216. Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, México, 2007.

MESOGRAFÍA

- 217.** www.academic.uprm.edu/~mvaldes/id29.htm
- 218.** www.acton.org/es/about
- 219.** www.acton.org/programs_es/homiletics/es_programs_homiletics_2004_third.php
- 220.** www.analitica.com/bitBlioteca/pinochet/auto.asp
- 221.** www.bahai.com
- 222.** www.barcelona2004.org/esp/banco_del_conocimiento/documentos/ficha.cfm?IdDoc=2063
- 223.** www.buengobierno.com/noticia.php3?id=601
- 224.** www.ceneval.edu.mx
- 225.** www.cinu.org.mx/temas/Derint/cpi.htm
- 226.** www.cinu.org.mx/prensa/comunicados/2004/PR04099DESA_impacto_migraciones.htm
- 227.** www.diputados.gob.mx
- 228.** www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115.pdf
- 229.** www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/118.pdf
- 230.** www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172.pdf
- 231.** www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/240.pdf
- 232.** www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_const_oax
- 233.** www.es.wikipedia.org/wiki/Tecnolog%C3%ADAs_de_la_informaci%C3%B3n

- 234.** www.europa.eu/abc/eurojargon/index_es.htm
- 235.** www.filosofia.org/enc/eui/e220273.htm
- 236.** www.floresbach.com
- 237.** www.foroconsultivo.org.mx/eventos_realizados/competitividad_uno/ponencias/1_0_ruiz.pdf
- 238.** www.galeon.com/ateneosant/Ateneo/Historia/SigloXX_1/sxx-Comhippies.html
- 239.** www.gicesperu.org/propuestas.htm
- 240.** www.ifai.org.mx
- 241.** www.ilustrados.com/publicaciones/EEEZuEkZylvoLVhYvz.php
- 242.** www.imf.org/external/esl/index.asp
- 243.** www.inegi.gob.mx
- 244.** www.introrelpubcapitulo14.blogspot.com/2006/03/el-lobbismo.htm
- 245.** www.lablaa.org
- 246.** [www.libertaddigital.com:83/ilustracion_Liberal/articulo.php/157](http://www.libertaddigital.com:83/ilustracion Liberal/articulo.php/157)
- 247.** www.marxists.org/espanol/m-e/1840s/48-manif.htm
- 248.** www.maweb.org/en/index.aspx
- 249.** www.merida.gob.mx/municipio/portal/interes/contenido/14acciones.pdf
- 250.** www.nodulo.org/ec/2003/n013p19.htm

- 251.** www.observacionesfilosoficas.net/litydecons.html
- 252.** www.omega.ilce.edu.mx:3000/sites/ciencia/volumen1/ciencia2/40/htm/minerva.htm
- 253.** www.onu.org
- 254.** www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-183.pdf
- 255.** www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/R-96.pdf
- 256.** www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-95.pdf
- 257.** www.pan.starmedia.com/noticias/inmigracion/muromexicousa_161712.htm
- 258.** www.paralibros.com/tn210/p21-cat/pg2105noi.htm
- 259.** www.redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/279/27901309.pdf.
- 260.** www.scjn.gob.mx
- 261.** www.sinai.salud.gob.mx/indicadores/
- 262.** www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/year_b_pdf/2005/2005SASCh4_summary_sp.pdf
- 263.** www.sre.gob.mx
- 264.** www.tlahui.com/libros/sentim.htm
- 265.** www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.htm
- 266.** www.tdx.cesca.es/ESIS_URL/AVAILABLE/TDX-0317106-101001//Bou-10de10-resumen-spanish.pdf
- 267.** www.transparency.org
- 268.** www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.htm

269. www.un.org/spanish/aboutun/rights.htm

270. www.un.org/spanish/millenniumgoals/

271. www.undp.org/hdr2003/espanol/pdf/hdr03_sp_chapter_1.pdf

272. www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/Gonzalez%20Jesus- I%20patrimonio.htm

273. www.usimmigrationsupport.org/espanol/foia.html

274. www.usuarios.lycos.es/juaank/fourphotogallery6.html

275. www.who.int/es/

276. www.wikipedia.com

277. www.wordreference.com/definicion/stablishment

ÍNDICE DE FIGURAS

ÍNDICE DE FIGURAS

Capítulo 1

Número	Título	Página
1	Dinámica entre Estado, Gobierno– Administración Pública y Sociedad	12

Capítulo 2

Número	Título	Página
2	Características de las formas de Gobierno	37
3	La complejidad de la Gobernación	41
4	Gestión y Política Gubernamental	44
5	Caminos simultáneos de la Gobernación	46
6	Definición de Gobernabilidad	51
7	Elementos estructurales de la Gobernación	54
8	Gobernación: conjunción política entre Sociedad y Gobierno	55
9	Proceso de cambio en la civilización	56

Capítulo 3

Número	Título	Página
10	Factores interdependientes de la Democracia	62
11	Eficacia Política	75

Capítulo 4

Número	Título	Página
12	Ámbitos de Gobierno y Poderes Públicos inmersos en el escenario global	95
13	Tipos de cooperación en la Sociedad	109
14	Relaciones Intergubernamentales: instituciones que deben conectarse y comunicarse	124
15	Relaciones Intergubernamentales: facultades exclusivas y concurrentes	125
16	Relaciones Intergubernamentales: ejemplo en Seguridad Pública	127

Capítulo 5

Número	Título	Página
17	Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo	159
18	Seguridad: Responsabilidad Integral del Estado	165
19	Cuatro aspectos de la Seguridad	166

Capítulo 6

Número	Título	Página
20	Sustentabilidad del Estado–Gobierno y Administración Pública	187
21	Ejercicio de Autoridad	189
22	Capacidad de Respuesta	194
23	Capacidad de Conducción	213
24	El proceso de Adaptabilidad	218
25	Vigencia del Estado desde la perspectiva del Desarrollo sustentable	220

Capítulo 7

Número	Título	Página
26	La Transparencia y su Trascendencia	243
27	Los actores de la Transparencia	253
28	Evolución de la idea de Democracia	259
29	La Gestión Pública de la Transparencia	279

Capítulo 8

Número	Título	Página
30	Características de los Valores y Principios Éticos	296
31	Características de la Ética Pública	298

32	Elementos de la Responsabilidad oficial	301
33	Congruencia entre elementos de la Solidaridad Gubernamental	322
34	Fórmula de Integridad para la Administración Pública	325

Capítulo 9

Número	Título	Página
35	Profesionalización de la Administración Pública	339
	a. A partir del sistema educativo	
36	Profesionalización de la Administración Pública	341
	b. Información sobre la Administración Pública a través del Sistema Educativo	
37	Profesionalización de la Administración Pública	343
	c. Relación entre Objetivos, Apoyos y Resultados	
38	Características generales de un servicio civil de carrera en la Administración Pública	355
39	Las dimensiones del servicio civil de carrera en la Administración Pública	360

Conclusión

40	La Administración Pública como fuerza integradora	380
41	Oscilación entre la Supervivencia y la Trascendencia del Estado	388

ÍNDICE ANALÍTICO

A

- Abstencionismo: 32, 86, 120
Abstencionismo electora: 86
Abuso de la autoridad: 268
Abuso del poder: 79, 86, 314
Acceso a la información pública gubernamental: 9, 71, 238, 239, 250-252, 280, 301, 326
Acceso al poder: 65, 143, 354
Acción administrativa: 212
Acción administrativa pública: 212
Acción del estado: 126, 337, 387
Acción del gobierno: 15, 30, 78, 269
Acción política: 64, 99
Acciones: 3, 5, 15, 42, 47, 64, 69, 70, 76, 88, 107, 111, 115, 116, 137, 146, 158, 175, 177, 196, 213, 217, 241, 250, 261, 305, 326, 354
Acciones gubernamentales: 107, 196
Acciones legítimas: 107
Actitud: 13, 34, 38, 87, 100, 138, 211, 283, 332, 349, 351, 367
Actores: 3, 31, 33, 38, 40, 50, 51, 66, 68, 70, 84, 88, 99, 117, 119, 131, 136, 146, 147, 161, 176, 210, 216, 252, 257, 267, 268, 277, 280, 286, 294, 297, 310, 351
Actores gubernamentales: 351
Actores políticos: 70
Actores sociales: 294
Actos legislativos: 268
Acuerdo: 4, 16, 27, 34, 36, 42, 43, 56, 68, 98, 100, 107, 119, 200, 206, 212, 215, 221, 225, 242, 264, 277, 282, 285, 294, 316, 320, 362, 384,
Acuerdos: 7, 77, 94, 99, 105, 110, 114, 118, 123, 137, 146, 171, 215, 216, 286, 303, 309, 340, 386
Adaptabilidad: 35, 178, 213, 215, 217, 219, 335, 351
Administración de personal: 84, 336, 338, 353, 359
Administración estatal: 267
Administración gubernamental: 117, 384
Administración pública: 3, 5, 7, 9, 10, 11, 13-21, 25, 26, 30, 34, 38, 40, 55, 57, 62, 69, 74, 78, 81, 83, 100, 112, 113, 115, 117, 129, 135, 145, 151, 154, 160, 162, 164, 167, 174, 179, 183-185, 189, 191, 193, 195-204, 212, 215, 219, 222, 223, 225, 237, 241, 244, 246, 250, 256, 261, 262, 264, 293, 297, 298, 300, 305, 306-311, 314-317, 320, 323-325, 327, 331-333, 336, 338, 340, 342, 344, 347, 350-354, 359, 364, 366, 368, 370, 375, 379, 381, 382, 384, 386-391, 393
Administradores: 39, 111, 137, 216, 335, 394
Administración pública federal: 69, 308, 309, 350
Administrar: 14, 15, 208, 224, 331
Agenda nacional: 128, 264
Agenda pública: 274
Agentes sociales: 200
Agnósticos: 14
Alternancia: 87, 107, 255, 351
Ambiente organizacional: 352, 353, 357, 364
Ámbito municipal: 18, 45
Ámbito público: 33, 214
Ámbitos de gobierno: 17, 88, 117, 122, 123, 137, 299, 336
Ámbitos territoriales: 280
Anarquía: 45, 86, 99, 232,

Antidemocrático: 158, 255
Antropología: 103, 197
Aparato administrativo: 195, 205
Aparato administrativo del estado: 195
Aparato gubernamental: 265
Aparato legal: 74
Aplicación de la ley: 57, 64, 190, 214
Aplicación del derecho: 26
Aportaciones: 5, 346
Aprovechamientos: 203, 266, 268
Aptitud: 34, 38, 85, 332, 349
Arena política: 34, 56, 107
Artes: 103, 308, 331,
Asamblea: 29, 69, 77, 236, 304
Asamblea nacional: 236
Asuntos privados: 256
Asuntos públicos: 234, 240, 306, 315, 348
Atención: 13, 48, 67, 68, 80, 167, 168, 173, 199, 203, 276, 280, 308, 313, 315, 320, 334, 338, 349, 350, 364, 378, 381, 384, 385, 392
Atribuciones: 11, 42, 43, 107, 111, 117, 120, 299, 303, 309, 326, 338, 357, 384
Auditar: 268, 269, 323
Auditoría: 249, 304, 305, 326
Autodeterminación: 16, 158, 164, 324, 393
Autogestión: 53
Autonomía: 16, 28, 50, 155, 158, 164, 206, 255, 272, 324, 393
Autoridad: 3, 7, 8, 10, 26, 27, 28, 29, 32, 41, 47, 53, 55, 57, 61, 62, 65, 66, 76, 78, 80, 98, 99, 105, 106, 114, 138, 145, 147, 160, 170, 185, 186, 191, 192, 195, 210, 214, 223, 231-233, 240, 267, 268, 300, 303, 305, 319, 333, 336, 350, 354, 358, 381, 382, 386, 389, 393
Autoridad administrativa: 305
Autoridad del estado: 26, 61, 62, 185, 186, 195, 393
Autoridad pública: 78
Autoritarismo: 4, 97, 98, 102, 258, 261, 285
Autosuficiencia: 133
Ayuda internacional: 323

B

Beneficio colectivo: 3
Beneficios de la democracia: 65
Bienes: 4, 11, 13, 78, 88, 119, 134, 192, 193, 280, 281, 310, 319, 321, 358, 369
Bienestar: 5, 6, 17, 18, 32, 61, 74, 81, 83, 96, 99, 104, 120, 134, 138, 142, 146, 186, 192, 199, 281, 288, 300, 307, 308, 310, 320, 324, 326, 354, 363, 365, 391
Bienestar comunitario: 18
Bienestar integral: 96, 288
Bienestar social: 17, 99, 281, 220
Bilateral: 10
Buen gobierno: 39, 250, 287, 300, 327, 348, 369, 385,
Burocracia: 3, 4, 8, 18, 84, 195, 344, 359
Burócaratas: 85
Burocratización: 6

C

Cabildeo: 71
Calidad: 18, 50, 78, 80, 83, 119, 157, 169, 184, 193, 199, 204, 212, 223, 250, 269, 303, 309, 315, 316, 321, 326, 332, 356, 365
Calidad moral: 303
Cámara: 64, 239, 326, 358
Cámaras: 190, 240, 304, 390
Camarillas: 73
Cambio: 11, 16, 47, 56, 71, 79, 81, 84, 85, 101, 116, 129, 132, 136, 138, 158, 173, 194, 198, 199, 214, 216, 217, 218, 219, 221, 222, 225, 233, 258, 275, 231, 235, 245, 250, 281, 291, 392
Candidatos: 14, 88, 276, 277, 305, 306
Capacidad: 8, 13, 15, 16, 35, 36, 38, 39, 42, 43, 47, 52, 80, 81, 104, 105, 131, 137, 143, 162, 167, 173, 176, 185, 186, 192, 193, 195-197, 204, 210, 213, 214, 217, 230, 232, 273, 303, 307, 317, 340, 346, 349, 361, 365, 375, 392
Capacidad ciudadana: 13
Capacidad de conducción del estado: 186, 210
Capacidad de respuesta: 16, 43, 137, 185, 193, 197, 317, 340, 346, 392
Capacidad gubernamental: 193
Capacidad institucional: 38
Capacidad política: 375
Capacidades administrativas: 357, 393
Capacitación: 83, 129, 137, 199, 203, 211, 213, 310, 327, 332, 338, 346, 367
Capital: 132, 142, 160, 167, 184, 192, 204, 289, 293
Capital financiero: 160
Capitalismo: 5, 233, 333, 384
Carga fiscal: 173
Cargos: 83, 85, 305, 349, 365, 368
Cargos gubernamentales: 83
Carrera institucional: 367
Carrera pública: 275
Caudillo: 245
Causas: 93, 103, 106, 111, 131, 132, 143, 146, 147, 250, 264, 266, 311, 321, 323, 377, 378, 382
Causas sociales: 143, 147, 321, 382
Centralidad: 121, 128, 260, 261, 291
Centralidad absoluta: 261
Centralidad absoluta del poder: 261
Centralismo: 122, 128
Centralización: 81, 261, 356
Certidumbre: 11, 68, 89, 191, 192, 202, 217, 241, 247, 271, 276, 324, 385
Certificación: 83, 265, 332, 333
Ciencia: 10, 16, 27, 39, 48, 62, 103, 160, 169, 192, 197, 236, 335, 350, 376
Ciencia política: 10, 16, 27, 39, 62, 103, 197, 350
Ciencias: 26, 62, 64, 151, 225, 237, 284, 294, 331, 333, 340, 359, 378
Ciencias políticas y administración pública: 26, 333, 340, 359
Ciudadanía: 14, 32, 43, 45, 52, 55, 63, 65, 71, 78, 80, 139, 195, 234, 238, 261, 263, 277, 280, 281, 287, 288, 317, 320, 347, 387
Ciudadanización: 70
Ciudadanos: 8, 14, 32, 39, 40, 52, 53, 61, 65, 68, 77, 79, 85, 113, 116, 120, 130, 136, 137, 139, 140, 142, 146, 195, 231, 254, 263, 271, 275, 280, 286, 287, 305, 306, 308, 349, 369, 385, 389, 392

- Civilización: 27
Clase política: 139, 143, 196
Códigos de conducta: 297, 299, 300
Cohabitación: 135
Cohesión social: 19, 45, 203, 242, 246, 270, 289, 254, 284
Colectivo: 3, 13, 56, 134, 155, 218, 223, 244, 265, 294, 285
Colegios de profesionales: 265
Comercio: 144, 170, 207, 221, 376
Comités: 128
Compartir el poder: 7, 33, 93, 96, 107, 118, 128, 173, 239, 257, 283, 289, 384
Competencia: 35, 43, 45, 52, 101, 126, 156, 157, 190, 192, 201, 202, 273, 302
Competitividad: 17, 156, 173, 178, 184, 332
Comunicación: 8, 9, 33, 38, 43, 49, 51, 63, 70, 71, 100, 101, 102, 118, 123, 128, 131, 135, 144, 154, 155, 177, 190, 197, 206, 207, 210, 219, 240, 241, 245, 263, 273, 274, 277, 281, 285-287, 297, 332, 352, 370, 375, 376, 389
Comunicación política: 63, 245, 286
Comunicación social: 71, 207, 245, 297
Comunicaciones: 88, 163, 197, 308, 335, 363, 375
Comunidad: 8, 48, 86, 89, 99, 167, 175, 200, 203, 213, 215, 221, 232, 238, 242, 262, 263, 274, 294, 302, 306, 326, 336, 354, 389, 393
Comunidad autónoma: 175
Comunidad organizada: 89
Comunidades: 73, 102, 110, 121, 172, 222, 232, 295, 308, 378
Comunidades indígenas: 110, 295
Comunidades nacionales: 172
Concentración: 6, 30, 66, 81, 86, 224, 234, 334, 352
Concentración de la riqueza: 6, 86
Concentración del poder: 30
Concepción: 6, 28, 56, 66, 72, 93, 94, 97, 133, 170, 178, 179, 229, 320, 348, 356, 359, 389
Concepción jurídica: 6
Concepto: 7, 9, 10, 25, 26, 38, 47, 52, 62, 64, 70, 81, 103, 112, 129, 160, 173, 179, 183, 184, 191, 192, 195, 202, 212, 213, 230, 234, 236, 239, 240, 248, 257, 258, 264, 281, 282, 293, 294, 298, 301, 310, 316, 317, 332, 347, 348, 349, 350, 353, 383, 388
Conceptos teóricos: 20
Conceptualización: 248, 331, 358
Conciencia: 8, 32, 56, 64, 65, 123, 131, 198, 201, 202, 204, 207, 231, 251, 261, 264, 270, 281, 300, 337, 338, 342, 354
Concienciación: 194, 198, 199, 202, 203, 204, 208, 213
Concurrencia: 126, 206
Concurrencia intergubernamental: 206
Conducción: 100, 153, 178, 186, 210, 213, 217, 231, 327, 349
Conducción política: 100
Conducir: 26, 30, 61, 80, 96, 98, 105, 154, 175, 199, 210, 216, 219, 223, 282, 297, 333, 370, 392
Conducta pública: 104, 191
Conductismo: 300, 378
Confianza: 11, 17, 32, 39, 43, 61, 63, 65, 68, 85, 94, 130, 190, 192, 193, 202, 229, 241, 271, 276, 283, 286, 287, 316, 349, 356, 363, 364
Confianza en elecciones: 68
Confianza política: 32
Conflictos: 11, 14, 35, 36, 68, 89, 93, 97, 103, 104, 105, 106, 107, 116, 117, 126, 153,

- 199, 216, 255, 381, 383
Conflictos políticos: 106, 199
Conflictos: 26, 35, 36, 39, 48, 53, 68, 70, 76, 77, 81, 88, 89, 98, 104-107, 117-119, 153, 154, 224, 255
Conflictos políticos: 88, 105
Conglomerado social: 270
Conglomerados sociales: 8
Congreso: 77, 135, 190, 236, 239, 240, 249, 304, 320, 337, 385
Congruencia: 39, 74, 79, 137, 153, 202, 208, 257, 321, 324, 369
Conocimiento: 172, 345, 349
Consejos: 128
Consenso: 6, 51, 68, 214, 215, 229, 241, 252
Consensos: 7, 41, 99, 222, 224, 258, 340
Consistencia: 68, 74, 122, 324, 325, 350, 356
Constitución política: 14, 66, 68, 69, 80, 110, 113, 135, 151, 152, 154, 206, 240, 280, 299, 302, 304, 308
Construcción: 40, 45, 48, 71, 73, 74, 88, 93, 107, 119, 250, 272, 326, 338, 350, 351, 353, 356, 367
Consumidor: 309
Consumidores: 8, 143, 334
Contraloría: 249, 272, 297, 326
Contrato social: 30, 224
Contratos: 113, 114, 126, 128, 264, 266
Control: 6, 11, 49, 53, 80, 84, 107, 112, 121, 138, 190-192, 241, 260, 269, 270, 299, 300, 305, 310, 326, 332, 369
Control gubernamental: 6, 192
Control político: 84, 138, 305
Control social: 299
Controlar: 15, 35, 38, 42, 130, 131, 144, 168, 188, 265
Convenio electoral: 317
Convenios: 123, 126, 128, 129, 137
Convivencia democrática: 268, 275
Convivencia social: 16, 17, 53, 192, 206, 293, 333
Cooperación: 13, 56, 83, 89, 93, 103, 104, 107-117, 120, 128, 129, 137, 140, 147, 151, 154, 170, 171, 216, 232, 236, 271, 381
Cooperación científica: 170
Cooperación contractual: 110, 112, 117, 128, 137
Cooperación dirigida: 111-113, 128
Cooperación espontánea: 108
Cooperación impuesta: 113, 115, 116
Cooperación manipulada: 108, 117
Cooperación racional: 13
Cooperación sobre el conflicto: 89
Cooperación tradicional: 110
Cooptación: 115-117, 167
Coordinación: 38, 81, 120, 123, 126, 128, 137, 167, 175, 206, 263, 336, 334
Coordinación intergubernamental: 38, 81, 128, 336
Correspondencia: 324, 326, 381
Corresponsabilidad: 69, 80, 208, 263, 286, 303, 321, 338, 370
Corrientes ideológicas: 170
Corrientes políticas: 188, 273
Corrupción: 32, 38, 78, 79, 86, 115-117, 162, 167, 202, 236, 250, 266-268, 271, 288, 300, 303, 309, 313, 314, 321, 326, 348, 359, 382

Corrupción financiera: 162
Corrupción gubernamental: 32, 78, 268
Costo: 18, 38, 87, 105, 205, 316, 365
Costos económicos: 53
Crecimiento: 6, 11, 17, 80, 87, 156, 157, 199, 201, 222, 344, 391
Crecimiento económico: 11, 17, 80, 87, 199, 201, 222
Crecimiento económico lineal: 11
Credibilidad: 64, 66, 67, 71, 94, 153, 192, 286, 288
Crimen organizado: 86, 114, 120, 162, 163, 167, 188, 196, 234, 266, 379, 392
Crisis económica: 32
Cuadros profesionales: 300
Cuarto poder: 114, 274
Cuenta pública: 304
Cuerpos de élite: 172
Cuerpos jurídicos: 272
Cuerpos legislativos: 70, 240
Cultura: 5, 10, 13, 28, 42, 47, 53, 63, 64, 67, 68, 71, 73, 74, 82, 87, 88, 89, 103, 115, 122, 128, 129, 135, 136, 143, 144, 160 161, 172, 192, 219, 239, 244, 247, 255, 256, 260, 272, 281, 283, 295, 308, 310, 321, 334, 344, 348, 350, 358
Cultura cívica: 281
Cultura de la legalidad: 88
Cultura de la transparencia: 71
Cultura democrática: 160, 239
Cultura política: 13, 53, 63, 67, 68, 73, 74, 87, 89, 122, 128, 129, 135, 136, 244, 247, 256, 260, 283, 348, 359
Cultura política-administrativa: 122, 348

D

Debilidades: 133, 212, 357
Decisión: 69, 173, 239, 241, 242, 257, 258, 267, 272, 284, 342
Decisiones: 3, 4, 6, 7, 13, 14, 26, 29, 33, 40, 45, 49, 69, 70-72, 76, 84, 96-98, 107, 111, 115, 116, 118-121, 134, 137, 146, 158, 162, 173, 191, 196, 210, 216, 223, 237, 238, 241, 242, 244, 251, 258, 262, 273, 285, 287, 288, 299, 301, 304, 313, 337, 338, 345, 350, 351, 354, 361, 368, 370, 382, 383, 389
Decisiones colectivas: 69
Decisiones estratégicas: 111
Decisiones políticas: 14, 33, 118, 196, 368
Decisiones públicas: 72
Déficit de cultura política: 89
Déficits: 157
Demagogia: 140, 239, 244, 245, 246, 254, 321
Demandas: 16, 20, 57, 84, 87, 88, 136, 138, 189, 234, 248, 270, 282, 288, 314, 354, 356, 384
Demandas políticas: 354, 356
Demandas: 7, 29, 38, 48, 63, 65, 69, 76, 80, 84, 103, 118, 133, 185, 193, 199, 217, 248, 250, 281, 282, 304, 309, 317, 334, 335, 340, 349, 390, 393
Demandas sociales: 80, 199, 248
Democracia: 9, 14, 16, 30, 34, 36, 51, 56, 61-63, 65, 66, 68, 72, 77, 86-89, 97, 116, 117, 119, 122, 131-133, 142, 143, 146, 154, 161, 164, 169, 234, 240, 241, 246, 247, 250, 254, 255, 258, 261, 264, 267, 271, 276, 285-287, 288, 289, 299, 301, 305, 311, 317, 324, 326, 344, 383

Democracia consolidada: 255
Democracia electoral: 68, 132, 143, 240
Democracia funcional: 287
Democracia participativa: 131, 143, 240
Democracia plena: 264, 289
Democracia representativa: 258, 301
Democrático: 4, 14, 29, 32-34, 36, 41, 67, 70, 71, 93, 98, 102, 122, 137, 147, 153, 233, 262, 269, 286, 288, 299, 354, 366, 369, 386, 389, 391
Densidad ideológica: 66
Dependencia: 82, 97, 208, 309, 312
Derecho: 4, 10, 13, 14, 17, 26, 50, 71, 88, 99, 105, 111, 113, 135, 136, 143, 146, 151, 152, 154, 164, 171, 174, 176, 215, 231, 234, 235, 238, 239, 241, 248, 251, 252, 256, 260, 261, 263, 265, 269, 271, 276, 280, 286, 288, 297, 298, 299, 302, 308, 313, 321, 323, 336, 359, 366, 386
Derecho a la información: 234, 235, 239, 251, 263, 271
Derecho administrativo: 113, 297
Derecho civil: 71, 113, 302
Derecho común: 302
Derecho internacional: 10, 151, 152, 171, 288, 323
Derecho internacional humanitario: 323
Derecho internacional público: 151, 152
Derecho penal: 302
Derecho privado: 111
Derecho público: 111, 297, 313, 359
Derechos constitucionales: 280
Derechos de los niños: 143, 154
Derechos humanos: 17, 29, 131, 154, 170, 203, 258, 264, 285, 305, 310
Derechos: 4, 10, 13, 14, 17, 26, 50, 71, 88, 99, 105, 111, 113, 135, 136, 143, 146, 151, 152, 154, 164, 171, 174, 176, 215, 231, 234, 235, 238, 239, 241, 248, 251, 252, 256, 260, 261, 263, 265, 269, 271, 276, 280, 286, 288, 297, 298, 299, 302, 308, 313, 321, 323, 336, 359, 366, 386
Derechos sindicales: 170
Derechos sociales: 30, 96
Desarrollo: 6, 7, 9, 15, 16, 17, 18, 21, 42, 47, 48, 56, 61, 63, 66, 74, 80, 83, 93, 97, 102, 104, 119, 122, 129, 131, 138, 140-142, 144, 154-158, 160, 163, 169, 170, 173, 183, 184, 186, 193, 197-200, 203-211, 215, 217-223, 225, 234, 236, 266, 271, 280, 281, 284, 285, 293, 308, 311, 315, 319, 324, 326, 327, 333, 344, 345, 347, 358, 361, 363, 367, 369, 384, 389, 392
Desarrollo científico: 184, 200
Desarrollo de personal: 211
Desarrollo económico: 17, 170, 184, 205, 221, 236
Desarrollo integral: 308
Desarrollo profesional: 169, 363
Desarrollo sustentable: 7, 16, 18, 21, 61, 74, 129, 131, 183, 184, 186, 199, 203, 204, 207-210, 215, 217, 218, 219, 223, 225, 285, 369
Desarrollo tecnológico: 319
Desarrollo tecnológico-informático: 319
Desarrollo urbano: 203, 205
Desburocratización: 121
Descentralización: 52, 81, 121, 123, 261
Descentralización político-administrativa: 261
Desconcentración: 81, 261
Desconfianza: 65, 68, 324

Desempeño: 26, 31, 34, 39, 52, 65, 83, 113, 172, 173, 200, 249, 263, 265, 270, 305, 332, 346, 361, 368
Desempeño gubernamental: 31, 39, 52, 265, 270
Desempleo: 86, 234
Desequilibrios: 79, 205, 206, 260, 289
Deshonestidad: 294
Desigualdad: 7, 139, 156, 168, 174, 379
Desigualdades socioeconómicas: 377
Desinformación: 275
Desintegración social: 312
Deslealtad: 88
Desprestigio: 66
Desventajas: 70
Devenir: 9, 56, 62, 64, 130, 293
Diagnosticar: 38, 47, 340, 384
Diagnóstico: 48, 49, 217, 230, 248, 317
Diálogo: 36, 98, 99, 147, 216, 258, 286
Dictadura: 169, 285, 303
Dictaduras: 76, 122, 246, 258
Diferencias étnicas: 110
Diplomacia: 82, 160, 162, 171, 172, 174, 176,
Diplomacia tradicional: 174
Dirección: 4, 112, 116, 156, 208, 344, 389
Dirigentes: 16, 67, 137
Dirigir: 15, 42, 112, 213, 315, 327
Disciplina: 15, 81, 128, 151, 164, 171, 193, 195, 197, 198, 304, 335, 356,
Discriminación: 154, 169
Discurso: 18, 57, 80, 115, 131, 146, 148, 153, 156, 185, 202, 246, 285, 393
Discurso político: 57
Distracción: 377, 381, 382, 383, 386
Distribución: 6, 32, 61, 80, 86, 119, 141, 144, 192, 261, 308, 309, 319, 358, 379
Distribución de la riqueza: 6, 80, 192, 309, 319, 379
Distribución equitativa del ingreso: 61, 141
Distritos: 14
Diversidad cultural: 169
Diversidad de género: 31
Diversidad étnica: 154
Diversidad religiosa: 154
División de poderes: 29
División del trabajo: 315
Dominación: 27, 113, 232, 258
Dominio: 26, 27, 51, 56, 106, 144, 156, 160, 161, 190, 195, 211, 244, 245, 260, 280, 284, 346, 389
Dominio religioso: 106

E

Economía: 4, 6, 8, 27, 64, 82, 93, 126, 132, 133, 157, 162, 170, 172, 174, 178, 201, 214, 219, 221, 308, 316, 320
Economía libre: 126
Educación: 4, 5, 17, 29, 49, 50, 52, 102, 103, 137, 141, 156, 157, 163, 172, 175, 184, 200, 203, 241, 247, 266, 308, 309-311, 331, 332, 335, 340, 367

Educación ciudadana: 311
Educación pública: 203, 308, 310, 335
Educación superior :172, 200, 332, 340, 367
Educación técnica: 200
Eficacia: 4, 5, 7, 9, 10, 17, 18, 33, 34, 39, 40-42, 61, 62, 74, 76-81, 83, 85-89, 107, 110, 121, 122, 137, 153, 162, 167, 175, 189, 193, 240, 244, 271, 313, 315, 316, 319, 349, 352, 384
Eficacia del estado:10, 107
Eficacia política: 33, 74, 76, 77, 80, 81, 83, 85, 88
Eficacia política gubernamental: 40
Eficaz :15, 39, 40, 42, 61, 74, 78, 107, 167, 174, 177, 203, 209, 250, 265, 320, 346, 385
Eficiencia: 4, 7, 17, 18, 38, 39, 79, 81, 121, 167, 173, 193, 208, 240, 315, 316, 352
Egresos: 79, 266, 268, 304, 365, 366
Ejecutivo: 11, 19, 27, 79, 97, 126, 190, 240, 268, 303, 304
Ejercer: 30, 38, 47, 57, 82, 98, 102, 105, 122, 139, 160, 176, 185, 186, 192, 194, 209, 214, 215, 265, 268, 274, 302, 304, 306, 337
Ejercer los recursos: 38
Ejercicio: 3, 7, 8, 9, 14, 25, 30, 39, 61, 67, 70, 72, 78, 96, 98, 99, 107, 110, 117, 123, 134, 135, 138, 186, 203, 214, 216, 234, 239, 241, 261, 265, 267, 284, 295, 297, 300, 306, 309, 314, 337, 354, 366, 367, 369, 385
Ejercicio de la autoridad:99, 186, 214, 267, 300
Ejercicio de las libertades:110, 135
Ejercicio del poder público:25, 39, 67, 107, 110, 117, 138
Ejercicio del poder político: 61
Elección: 30, 31, 87, 88, 140, 276, 288, 305, 336, 350
Elecciones: 5, 14, 15, 32, 61, 66, 68, 73, 87, 96, 110, 116, 136, 190, 192, 255, 276, 288, 304, 306, 354
Elecciones confiables: 96
Elecciones libres: 61, 96, 116
Elecciones periódicas: 5, 116, 136
Elecciones secretas: 5
Elecciones universales: 5
Electores: 85
Èlites: 84, 143, 145, 190, 199, 236, 258, 359
Èlites burocráticas: 84, 359
Empleados públicos: 315
Empleo: 11, 17, 119, 141, 185, 288, 289, 336, 361, 369
Empleomanía: 79
Empoderada: 8, 277
Enfoque sistémico: 367
Entes sociales: 18
Entidad: 4, 18, 19, 27, 156, 179, 183, 184, 208, 281, 344, 357, 361, 367, 368
Entidad pública: 367
Entidades económicas: 267
Entidades federativas: 15, 239, 305
Equidad: 6, 69, 94, 97, 110, 118, 143, 147, 154, 156, 199, 201, 332
Equidad de género: 110, 143, 154
Equidad social: 6, 199, 201
Equilibrio: 6, 26, 32, 55, 56, 66, 93, 96, 97, 99, 102, 103, 126, 143, 146, 153, 161, 193, 205, 244, 247, 256, 260, 294, 309, 312, 316, 351, 387, 391
Equilibrio socioeconómico: 32

Era de la información: 162, 331, 376
Esfera pública: 75, 190, 191, 209, 216, 375
Espacio cibernetico: 332
Espacio público: 216, 256
Espacios públicos: 280
Espacios urbanos: 163
Espíritu de cuerpo: 197,
Estabilidad: 11, 13, 15-17, 20, 21, 33, 34, 35, 40, 45, 55, 65, 74, 77, 87, 97, 104, 108, 118, 129, 130, 152, 174, 192, 198, 199, 204, 215, 223, 246, 260, 275, 285, 287, 300, 306, 307, 325, 332, 351, 356, 361, 369, 384, 391
Estabilidad activa: 199
Estabilidad económica: 11, 65, 332, 384
Estabilidad en el empleo: 361, 369
Estabilidad macroeconómica: 174
Estabilidad política: 11, 13, 17, 307
Estabilidad reactiva: 199
Estado: 3-7, 9-11, 13-21, 25-29, 32, 34, 38, 39, 41, 47, 50, 52, 55, 57, 61-63, 67, 69, 70-73, 81, 82, 86, 87, 97-100, 105-107, 110, 113, 116, 120, 126, 132, 134-139, 151, 152, 154, 155, 158, 160-162, 164, 172, 175, 179, 183, 185, 186, 191, 192, 195, 198-202, 205, 206, 208, 210, 213-215, 217, 219, 222, 229-235, 237, 238-241, 247, 248, 254-257, 258, 262, 263, 274, 275, 280, 284-286, 288, 289, 298-00, 302, 304, 306, 308-313, 319-321, 332, 336, 337, 340, 342, 344, 346, 348, 351, 356, 359, 365, 366, 369, 376, 379, 381-384, 386-389, 392-394
Estado absolutista: 28, 237
Estado benefactor: 6, 52
Estado de derecho: 17, 50, 105, 136, 231, 241, 298, 299, 308, 366, 386
Estado democrático: 29, 70, 98, 233, 286, 288
Estado deseado: 230
Estado federado: 175
Estado moderno: 63, 82, 135, 139, 258
Estado óptimo: 230
Estado predemocrático: 158
Estímulos: 108, 197, 205, 208, 211, 262, 300
Estímulos al mérito: 300
Estrategia: 156, 160, 161, 190, 235, 245, 258, 273, 276, 285, 315, 323, 332, 363, 387
Estrategias propagandísticas: 245
Estructura: 14, 34, 49, 118, 142, 145, 195, 249, 254, 255, 256, 257, 258, 260, 270, 308, 315, 344, 348, 356, 368, 386
Estructura administrativa: 249, 254, 255, 257, 348
Estructura administrativa pública: 249, 254, 255, 257
Estructura funcional: 118
Estructura jurídica: 14
Estructura orgánica: 49, 195, 254
Estructura social: 142, 260, 315
Ética: 39, 78, 169, 198, 202, 214, 240, 241, 244-246, 266, 293-295, 297-300, 312, 314, 323, 324, 327, 342, 348, 368, 383
Ética gubernamental: 327, 342, 368
Ética pública: 198, 293, 348
Evaluación: 4, 26, 31, 48-50, 53, 93, 107, 120, 156, 172, 209, 210, 216, 238, 248, 249, 262, 263, 266, 268, 269, 270, 272, 273, 276, 278, 304, 320, 323, 324, 326, 338, 349, 368, 369
Evaluación de la transparencia: 266

Evaluación de políticas públicas: 107, 320
Evaluación institucionalizada: 249
Evaluación política: 273, 276
Evaluación social: 26, 270, 272,
Evaluación institucional: 266, 268, 269, 270, 272
Evaluar: 17, 38, 42, 47, 50, 80, 98, 158, 242, 270, 271, 273, 346
Evaluación social: 26, 270, 272
Expectativas sociales: 106, 193, 250, 281
Experiencia: 39, 43, 210, 236, 270, 332, 335, 337, 347, 349, 357, 367

F

Facultad constitucional: 269
Facultades: 1, 34, 42, 47, 111, 118-120, 123, 126, 195, 223, 241, 299, 304, 306, 337, 357
Federación: 15, 19, 68, 71, 206, 240, 276, 297, 304, 305, 326, 366
Fenómenos: 168, 196, 200, 217
Filantropía: 318, 319
Filosofía: 35, 49, 53, 232, 284, 364
Filósofos: 14, 221, 233
Financiamiento público: 66, 277, 306
Finanzas: 144
Fluctuaciones: 11
Forma de gobierno: 14, 41, 118, 121, 122
Formación de servidores públicos: 129, 137
Formación profesional: 200, 359, 367
Fortalezas: 133, 212, 357
Fuerza pública: 36
Fuerzas económicas: 88, 184
Fuerzas políticas: 56, 135
Fuerzas sociales: 50, 110
Función: 4, 6, 9, 11, 14, 15, 17, 25-27, 31, 40, 41, 43, 49, 52, 68, 71, 78,-80, 84, 111, 117, 129, 138, 145, 160, 175, 195, 197, 198, 200, 201, 208, 209, 212, 215, 238, 240, 258, 268, 269, 274, 297, 308, 314, 318, 326, 337, 338, 342, 345, 346, 347, 363, 382, 392
Función hacendaria: 78, 79
Función pública: 4, 11, 14, 15, 17, 25, 40, 43, 49, 80, 111, 129, 138, 145, 195, 201, 208, 209, 212, 215, 238, 297, 308, 314, 326, 338, 345, 346, 347, 382
Funcionalidad: 193, 195, 198, 265, 337, 367, 368
Funcionalidad administrativa: 195
Funcionalidad administrativa-pública: 195
Funciones: 20, 26, 42, 43, 119, 137, 151, 195, 197, 201, 248, 262, 299, 304, 305, 309, 335, 342, 386
Funciones administrativas: 304
Funciones legislativas: 26

G

Garantías: 35, 96, 265, 275
Garantías individuales: 35, 96, 265, 275

Gasto: 162, 163, 209, 268, 269, 304, 309, 337, 338
Gasto público: 162, 268, 309
Gasto social: 162, 309,
Gastos: 79, 163, 309, 365
Gato de energía: 209
Geoestrategia: 160, 161
Gerente público: 4
Gestión: 8, 9, 33, 38, 42, 43, 45, 55, 70, 140, 185, 190, 208, 219, 235, 248, 262, 272, 277, 278, 280-283, 287, 316, 332, 338, 344, 353, 356, 359, 362, 391
Gestión administrativa transversal: 208
Gestión administrativa vertical: 208
Gestión del personal: 356
Gestión gubernamental: 33, 38, 42, 45, 55, 140
Gestión pública: 8, 9, 38, 235, 262, 272, 277, 278, 280-283, 287, 332, 338, 344, 359
Gestión social: 70
Gestionar: 38, 208, 223
Global: 4-6, 10, 11, 19, 31, 52, 71, 105, 132, 153, 155, 158, 167, 178, 205, 213, 223, 224, 236, 255, 285, 310, 312, 323, 331, 353
Globalidad: 5, 81, 101, 130-133, 135, 148, 161, 173, 257, 258, 266, 288, 311, 318, 320, 356, 376
Globalidad económica: 101, 131, 133, 258, 311
Globalización: 3, 4, 8, 40, 82, 93, 130, 134, 152, 154, 156, 160, 174, 312, 334, 350
Globalización económica: 40, 130, 134, 334
Gobernabilidad: 3, 42, 47, 51, 55, 81, 82, 96, 116, 136, 200, 212, 225, 250, 281, 286, 288, 336
Gobernación: 25, 39, 40, 45, 56, 213, 239, 308
Gobernados: 14, 38, 40, 61, 63, 112, 188, 190, 229, 284, 287, 293, 347, 370, 386
Gobernanza: 3, 42, 52, 53
Gobernar: 26, 30, 38, 39, 42, 57, 81, 96, 106, 135, 145, 231, 375, 392
Gobierno: 4, 6, 7, 8, 10-20, 25-34, 36, 38-45, 47-53, 55, 57, 61, 63, 66, 69-74, 78-80, 82, 84, 85, 88, 93, 94, 100-102, 107, 111, 113-123, 132, 135-137, 141, 142, 145-147, 155, 158, 160, 162, 167, 172, 173, 176, 178, 185, 186, 188, 190-197, 200-203, 205-208, 210, 214-216, 219, 222-224, 230-233, 235, 238, 239, 241, 247, 248, 250-252, 254, 256, 260, 263-266, 269, 271-274, 277, 278, 280, 282, 286, 287, 289, 293, 297-300, 302-304, 306-314, 316, 317, 319, 320-324, 327, 336, 340, 344, 348-350, 354, 356, 366, 369-393
Gobierno absolutista: 29
Gobierno autocrático: 158
Gobierno civil: 123
Gobierno débil: 41
Gobierno dividido: 135
Gobierno en acción: 30, 31, 78
Gobierno federal: 162, 260
Gobierno fuerte: 41, 42
Gobierno interior: 50, 53
Gobierno legal: 10
Gobierno legítimo: 10
Gobierno local: 256
Gobierno nacional: 121, 141
Gobierno participativo: 20
Gobierno populista: 392

Gobierno profesional: 356
Gobiernos irresponsables: 89
Golpes de estado: 86, 263
Grupos de presión: 70, 161, 188, 196, 273
Grupos organizados: 45, 224
Grupos sociales: 3, 5, 7, 10, 15, 31, 33, 35, 49, 66, 69, 71, 89, 100, 106, 114, 209, 210, 218, 240, 287, 377

H

Habilidades: 38, 39, 67, 104, 211, 214, 345, 367
Habilidades administrativas: 38
Hegemonía: 106, 131
Herramientas conductuales: 300
Historia: 13, 27, 33, 62, 64, 79, 82, 98, 103, 105, 106, 135, 139, 172, 190, 214, 229, 232, 233, 235, 246, 263, 295, 347, 351, 387, 390-392
Historia gubernamental 233
Historiadores: 14, 152
Holístico: 201
Honestidad: 7, 17, 39, 85, 300, 359
Honradez: 33, 34, 294, 323, 337
Horizontalidad: 98
Humanidad: 27, 28, 32, 82, 106, 114, 176, 205, 234, 293, 375

I

Identidad: 50, 64, 119, 133, 134, 190, 197, 267, 333, 334, 340, 349, 354,
Identidad nacional: 354
Ideología: 195, 196, 377
Ideologías: 31
Iglesia: 28, 29, 230
Igualdad: 16, 61, 83, 131, 154, 155, 169, 170, 361, 364, 390, 391
Igualdad de oportunidades: 83, 361
Ilegítimo: 80
Imparcialidad: 350, 361, 367, 387
Impartición de justicia: 119, 128, 197
Implementación: 48, 49, 50, 248, 338, 359
Implementación de políticas públicas: 338
Imposición: 56, 77, 113, 185, 224
Impuestos: 79, 86, 177, 185, 205, 266, 268, 319, 358
Impunidad: 114, 136, 303
Incentivos: 36, 107, 218, 223, 356
Incertidumbre: 89, 192, 324
Independencia: 64, 70, 79, 158, 255, 393
Indicadores: 31, 78, 138, 173, 203, 272, 316, 362, 379
Índices de desocupación: 11
Indiferencia: 86, 232, 303, 348
Inducción: 338, 367
Inducción al puesto: 367
Industrialización: 209

- Inestabilidad: 32, 35, 87, 356, 383
Inflación: 11, 157
Inflación reducida: 11
Información: 9, 19, 52, 67, 71, 72, 82, 86, 88, 101, 116, 131, 141, 144, 154, 162, 164, 167, 215, 234, 235, 238, 239, 246, 247, 250-252, 254, 257, 260, 263, 264, 270-273, 277, 278, 280, 283, 297, 301, 326, 331, 332, 340, 349, 352, 375, 376, 379
Información pública: 9, 71, 131, 238, 239, 250, 251, 252, 271, 272, 280, 283, 301, 326
Infraestructura: 119, 141, 163, 173, 203, 281, 310, 321, 351, 357
Infraestructura comunicacional: 310
Infraestructura urbana: 203
Ingeniería: 10, 28, 74, 80, 235
Ingeniería constitucional: 28, 74
Ingobernable: 69, 136, 241, 242, 336
Ingobernable post-electoral: 69
Ingreso: 6, 61, 83, 86, 119, 141, 168, 319, 361, 364, 366, 367
Ingreso nacional: 6
Ingresos: 79, 174, 192, 266, 268, 304, 365, 382
Injusticia social: 106, 224
Innovación: 56, 57, 83, 178, 184, 200, 219, 327, 335, 348, 349, 350, 351, 357
Innovación administrativa: 348, 349, 350, 351, 357
Innovación gubernamental: 83
Inseguridad pública: 32, 163, 167, 168, 274
Instancias públicas: 170
Instituciones: 14-17, 25, 26, 29, 32-34, 39, 43, 45, 48, 63, 66, 67, 68, 74, 76-88, 116, 123, 141, 147, 151, 158, 160, 162, 171, 172, 174, 188, 192, 193, 194, 196, 197, 198, 199, 200, 202, 204, 211, 212, 221, 225, 235, 239, 240, 257, 260, 261, 264, 276, 284, 293, 307, 317, 318, 323, 337, 340, 342, 347, 362, 367, 369, 382, 384, 386, 390
Instituciones educativas: 240
Instituciones financieras: 141, 188, 390
Instituciones gubernamentales: 17, 32, 33, 200, 202, 386
Instituciones nacionales: 284
Instituciones privadas: 158, 162, 200, 221,
Instituciones públicas: 43, 45, 158, 162, 174, 193, 200, 221, 225, 340
Instituciones sociales: 66
Instrumentación: 69, 76, 121, 152, 238, 263, 320, 336, 338, 351, 357, 359, 361, 367
Instrumentos económicos: 102, 131
Instrumentos legales: 107, 111
Insostenible: 15, 207, 221, 234
Integración: 5, 26, 30, 33, 53, 56, 64, 94, 129, 130, 133, 135, 136, 137, 142, 156, 197, 242, 333, 336, 381, 385, 388
Integración del colectivo: 56
Integración democrática: 136
Integración regional: 156
Integridad: 236, 323, 324
Inteligencia: 21, 39, 73, 134, 163, 309, 391
Inteligencia colectiva: 21, 73
Interés colectivo: 218
Interés general: 111, 192, 198, 222, 223, 230, 246, 247, 275, 299, 321, 337, 342, 350, 377, 387, 390

Intereses: 7, 30, 31, 35, 52, 66, 67, 71, 73, 76, 77, 84, 94, 100, 101, 105, 111, 115, 116, 130, 147, 152, 156, 162, 192, 196, 222, 224, 230, 233, 240, 246, 255, 268, 274, 282, 297, 348, 367, 386, 389
Intereses burocráticos: 84
Intereses compartidos: 52
Intereses económicos: 30, 66, 147
Intereses particulares: 73, 84, 115, 116, 240, 268, 386
Intereses políticos: 152
Intergubernamental: 20, 38, 81, 128, 204, 206, 336
Interrelación política: 167
Intervención del estado: 192
Inversión: 163, 170, 175, 363
Inversión extranjera: 170
Investigación: 144, 170, 184, 192, 197, 212, 217, 239, 274, 311, 358
Irracionalidad: 114

J

Jefe de estado: 29, 135
Jerarquía: 196, 315, 337
Judicial: 15, 19, 27, 43, 68, 71, 79, 97, 126, 191, 240, 268, 276, 303, 304, 336
Judicialización de la política: 77
Jueces: 39, 71, 111, 137
Juego económico: 174
Juego electoral: 68
Juicio político: 67, 143
Jurídico: 42, 61, 88, 118, 135, 152, 191, 229, 235, 249, 251, 260, 268, 277, 280, 286, 295, 298, 299, 306, 224, 325, 348
Juristas: 14, 161
Justicia: 6, 13, 27, 43, 45, 61, 65, 68, 70, 106, 119, 128, 145, 147, 155, 197, 241, 264, 269, 335, 337, 348, 354, 385, 390, 393
Justicia electoral: 68
Justicia jurídica: 385
Justicia penal: 269
Justicia social: 13, 70, 106, 155, 354, 390, 393
Justo: 6

L

Lealtad: 107, 197, 337, 348, 361, 367, 368
Legalidad: 7, 27, 48, 77, 88, 188, 214, 244, 276, 315, 326, 359, 385
Legislación: 52, 71, 123,
Legisladores: 39, 65, 111, 137, 205
Legislativo: 19, 27, 43, 68, 70, 71, 97, 126, 236, 240, 268, 269, 278, 303, 304
Legitimidad: 5, 9, 10, 28, 29, 32, 38, 39, 40-42, 48, 61, 62-64, 66-73, 78-80, 85, 86-89, 172, 176, 188, 190, 192, 193, 214, 241, 244, 252, 271, 288, 354, 369, 386, 394
Legitimidad civil: 62, 63, 66
Legitimidad del estado: 38
Legitimidad del gobierno: 190

- Legitimidad divina: 62, 66
Legitimidad política: 62, 64, 69, 71, 73, 88, 252, 394
Lenguaje legislativo: 278
Levantamientos sociales: 86
Ley: 10, 16, 29, 42, 53, 57, 61, 64, 65, 68, 69, 71, 77, 80, 85, 105, 120, 138, 139, 146, 147, 188, 190, 191, 195, 196, 214, 233, 235, 238-240, 251, 252, 254, 257, 268, 276, 278, 293, 297, 299, 303, 307, 308, 309, 313, 317, 320, 325, 326, 327, 337, 338, 344, 347, 350, 359, 363, 390
Ley de ingresos: 268
Leyes: 13, 16, 26, 27, 34, 42, 70, 115, 151, 152, 191, 194, 196, 205, 210, 223, 234, 239, 240, 251, 252, 255, 256, 264, 299, 303, 304, 305, 307, 323, 338, 342, 344, 345, 362, 384
Liberalismo: 5
Libertad: 50, 61, 72, 115, 117, 139, 146, 192, 214, 238, 239, 263, 265, 287, 295, 324, 334, 390, 393
Libertad de expresión: 72, 117, 263
Libertades: 16, 29, 35, 61, 70, 96, 99, 110, 116, 131, 135, 139, 147, 231, 232, 247, 256, 311, 333, 389
Libertades individuales: 147, 256
Líder: 34, 112, 197, 236, 245, 349
Líder social: 34, 349
Liderazgo: 16, 67, 83, 112, 191, 213, 214, 215, 217, 345, 353, 392
Liderazgo institucional: 215
Liderazgo político: 83, 214
Líderes: 6, 32, 35, 102, 137, 216, 242, 246, 390
Lobbismo: 116
Lucha de clases: 106
Lucha por el poder: 76, 88, 106, 133, 156

M

- Management: 3, 4, 19, 52, 112, 217, 369
Manipulación: 69, 72, 73, 86, 113, 116, 167, 276
Marco jurídico: 42, 88, 118, 191, 260, 280, 325, 348
Masa burocrática: 300, 345
Mecanismos de comunicación: 123, 370
Mecanismos de control: 53
Medio ambiente: 17, 50, 131, 154, 155, 175, 184, 199, 201, 203, 221, 281, 308, 312
Medios de comunicación: 49, 70, 100, 177, 241, 273, 274, 277, 281, 287, 297
Medios financieros: 118
Medios masivos de comunicación: 8, 144, 207, 240, 263
Mejora continua: 316
Mejora regulatoria: 83
Mercado: 4, 5, 70, 96, 126, 131, 132, 144, 157, 178, 200, 215, 224, 276, 312, 319, 334, 348, 366, 378, 389
Mercado electoral: 276
Mercado laboral: 200
Mercados emergentes: 157
Mérito: 83, 300, 347, 367
Metas: 10, 25, 80, 112, 129, 157, 249, 315, 316, 361

Método: 47, 200, 215, 248
Migración: 20, 141, 164, 168, 169, 170, 266, 279
Minorías: 67
Misión: 224, 250, 256, 273, 332
Mitos: 13, 64, 110, 295
Modernización: 39, 88, 262, 316, 327, 348, 349, 351, 352, 359
Monarquía: 30
Monopolios: 173, 192
Moral: 28, 78, 85, 162, 198, 263, 264, 294, 295, 297, 302, 303, 314, 381
Moral pública: 302
Motivación: 129, 198
Movilidad económica: 76
Movilidad social: 76
Mundo globalizado: 82, 172, 175, 185, 192

N

Nacional: 3, 6, 7, 11, 14, 15, 17, 20, 52, 29, 31, 43, 45, 69, 81, 93, 102, 118, 119, 121, 128, 141, 144, 153, 154, 162, 164, 167, 186, 197, 202, 223, 236, 238, 242, 249, 250, 260, 264, 290, 281, 288, 305, 308, 309, 326, 332, 333, 348, 354, 359, 379, 381, 384, 389
Nacionalidad: 122
Nacionalismo: 64, 178
Nacionalismo separatista: 64
Narcotráfico: 86, 167, 169, 176, 266, 379
Necesidades sociales: 48, 351
Negociación: 77, 97, 99, 105, 158, 239, 256, 258, 260, 286
Neoliberalismo: 6
Neomanagement: 35
Nepotismo: 79
New public management: 4, 52
Nivel nacional: 153
Normas: 14, 27, 29, 34, 38, 47, 67, 114, 115, 119, 128, 135, 136, 151, 172, 191, 195, 196, 215, 244, 267, 268, 269, 283, 297, 299, 300, 302, 303, 313, 315, 316, 324, 325, 331, 336
Normas constitucionales: 268

O

Objetivos: 11, 15, 17, 21, 25, 30, 43, 47, 74, 76, 78, 112, 129, 131, 155, 156, 195, 197, 198, 203, 209, 215, 218, 250, 286, 294, 302, 316, 324, 336, 342, 359, 361, 368, 387
Obligaciones: 74, 77, 105, 110, 114, 118, 135, 139, 191, 197, 254, 299, 304, 309, 317, 363, 382, 383, 384
Obras públicas: 197, 266
Opinión pública: 9, 29, 65, 70, 72, 78, 86, 89, 131, 140, 144, 178, 190, 215, 233, 237, 238, 245, 273,
Opinión pública mundial: 131
Opinión pública nacional: 144
Oportunidad: 18, 38, 49, 52, 80, 100, 141, 275, 316, 317, 333, 344, 391

Opositores: 87, 233, 283
Orden jurídico: 152, 229, 268, 298, 299, 306
Orden jurídico democrático: 299
Orden mundial: 153, 156, 160, 162, 168, 173
Orden público: 45
Ordenamientos jurídicos: 14, 196
Ordenes de gobierno: 42, 43, 206
Organismo público: 196, 272, 361
Organismos internacionales: 20, 31, 161
Organismos no gubernamentales: 265
Organización: 10, 14, 16, 20, 25, 27, 28, 30, 31, 34, 38, 48-50, 53, 63, 65, 68, 74, 76, 78, 83, 85, 112, 138, 140, 154, 167, 183, 194, 195, 197, 204, 206, 208, 211, 214, 224, 231, 236, 248, 270, 271, 283, 300, 309, 311, 315, 316, 323, 332, 338, 345, 349, 352, 361, 364
Organización electoral: 65
Organización piramidal: 63
Organización social: 10, 74, 78, 85, 138, 154, 167, 183, 194, 204, 206, 208, 231, 311
Organización social eficaz: 74
Organización social legal: 194
Organización social legítima: 194
Organizaciones ciudadanas: 70
Organizaciones no gubernamentales: 53, 70, 76, 100, 142, 161, 168, 239, 240
Organizaciones sociales: 142, 143, 146, 188, 264
Organizar: 14, 15, 42, 117, 284, 319
Órgano administrativo: 362
Organograma: 197, 315
Órganos: 11, 70, 71, 81, 188, 208, 240, 270, 273, 299, 300, 305, 308, 326
Órganos constitucionales autónomos: 71, 326
Órganos de control internos: 270

P

Pacto: 56, 105, 129, 239, 303
Pacto social: 56, 105
Pactos: 99, 123, 137, 388
Pactos de coordinación: 123, 137
País: 4, 6-11, 16, 18, 20, 31, 33, 40, 50, 63, 64, 73, 81, 83, 86, 88, 93, 97, 100-102, 117, 119, 122, 123, 129, 133, 135, 141, 142, 151-153, 156, 161, 167-175, 177, 178, 179, 184, 190-193, 200, 214, 222, 236, 239, 241, 257, 263, 264, 271, 273, 293, 307, 309, 313, 317-319, 321, 331, 334, 349, 350, 354, 356, 365, 379, 383
País soberano: 321
Paradigma: 7, 52, 184, 202, 344
Parlamentarismo: 30, 302
Parlamento: 77, 236, 285
Participación: 7, 14, 29, 32, 47, 52, 53, 69, 70, 73, 81, 88, 89, 94, 97, 107, 120, 141, 146, 173, 174, 200, 204, 209, 223, 240, 249, 251, 263, 265, 272, 310, 337, 345, 348, 354
Participación ciudadana: 4, 69, 263
Participación política: 73, 88
Participación social: 29, 47, 69, 70, 94, 97, 120, 146, 204, 223, 263, 265, 348
Participación social organizada: 69, 94, 97, 263

- Partidización: 196
Partido dominante: 94
Partidos políticos: 14, 29, 65-67, 70, 89, 94, 132, 142, 143, 196, 239, 240, 256, 265, 273, 280, 281, 287, 297, 306, 350
Paz social: 11, 13, 15, 16, 21, 33-35, 40, 45, 55, 65, 74, 104, 129, 198, 215, 223, 285, 307, 348, 369
Pensamiento político: 229
Pensiones: 364
Pérdida del poder: 73
Permanencia: 13, 49, 68, 83, 168, 274, 349
Personal público: 336, 353, 356, 359
Personas físicas: 192, 268, 272, 281, 310
Personas morales: 192, 268, 272, 281, 310
Pertinencia: 49, 93, 346
Plan: 28, 66, 353
Planeación: 69, 80, 112, 224, 338, 362, 367, 370
Planeación de recursos humanos: 362
Planear: 15, 42, 179, 208, 349, 384
Planes: 38, 248, 340
Plebiscito: 69
Pluralidad: 16, 45, 66, 94, 129, 130, 133, 135, 145, 148, 260, 293,
Pluralidad política: 66
Población: 5, 6, 7, 10, 14, 16, 18, 29, 38, 40, 61, 63, 64, 76, 81, 87, 88, 89, 119, 122, 123, 133, 167, 173, 174, 186, 190, 192, 199, 231, 236, 271, 281, 283, 308, 316, 319, 345, 354, 370, 382, 386, 389
Pobreza : 4, 6, 86, 87, 103, 155, 160, 174, 234, 285, 309, 312, 318, 319, 334, 390
Poder: 3, 4, 6-11, 14-16, 19, 25, 27, 30-34, 39, 52, 61, 64-71, 73, 74, 76, 78-81, 84, 86, 88, 93, 96-100, 101, 102, 104-107, 110, 113, 115, 116, 118, 119, 121-123, 128, 130-134, 136-138, 142-146, 153, 156, 158, 160, 161, 168, 172, 173, 190, 191, 194, 196, 197, 202, 209, 215, 222, 223, 230, 231, 233-237, 239-242, 245, 246, 250, 255, 257, 258, 260, 261, 264, 268-270, 273-276, 283, 284, 286, 289, 298, 299, 302-304, 306, 309, 314, 331, 332, 336, 342, 348, 351, 352, 354, 381-385, 387, 389
Poder coercitivo: 80
Poder de los medios: 73, 274
Poder económico: 8, 10, 130, 161, 190, 233, 389
Poder ejecutivo: 11, 19, 27
Poder global: 105
Poder político: 6, 61, 69, 84, 234, 261, 264, 275, 342, 389
Poder político-gubernamental: 375
Poder público: 9, 11, 19, 25, 39, 52, 67, 68, 74, 93, 100, 101, 104, 107, 110, 113, 115, 117, 118, 119, 121, 122, 132, 134, 138, 191, 202, 223, 231, 233, 255, 269, 270, 298, 299, 384
Poderes: 5, 11, 16, 17, 29, 38, 42, 43, 45, 68, 70, 71, 73, 94, 97, 100-103, 114-116, 118, 123, 128, 136, 137, 144, 145, 147, 162, 167, 176, 188, 196, 205, 224, 240, 256, 268, 273, 276, 280, 297, 299, 304-306, 326, 336, 337, 350, 382, 389, 390
Poderes de la unión: 71, 326
Poderes fácticos: 94, 101, 103, 114-116, 136, 144, 147, 162, 188, 196, 205, 224, 273, 276, 297, 389, 390
Poderes públicos: 11, 42, 43, 100, 102, 116, 280, 299, 305, 306
Polis: 25, 305
Política: 3-11, 13-17, 20, 26, 27, 31-35, 38, 39, 40, 45, 49, 50, 51, 53, 55-57, 62, 63, 64-69, 71-74, 76, 77, 79, 80, 81-85, 87-89, 97, 99, 100, 103-107, 110, 113, 122, 126, 128, 129, 133, 135, 136, 139, 142-145, 151-155, 157, 158, 160, 167, 169, 174,

- 177, 179, 183-185, 188, 195-199, 201, 206, 207, 208, 212, 214, 216, 219, 224, 229, 234, 235, 237, 239-241, 244, 245, 246-252, 255, 256, 257, 260, 262-266, 270, 272, 273, 275-277, 280, 281, 283, 284, 286, 288, 289, 299, 302-309, 312, 313, 316, 318, 320, 323, 326, 327, 333, 334, 340, 348, 350, 351, 354, 356, 359, 366, 368, 375, 383, 388, 392, 394
Política ciudadana: 53, 55, 247
Política económica: 17, 82, 160, 185, 198, 237
Política exterior: 82, 151, 152, 153, 155, 157, 177
Política gubernamental: 51, 83-85, 136, 247, 257, 326
Política interior: 82, 152, 158,
Política pública: 9, 49, 50, 76, 84, 179, 208, 235, 239, 247, 248-251, 256, 257, 263, 265, 270, 272, 277, 281, 320, 340
Política social: 39, 65, 113, 184, 188, 250, 327, 394
Políticas: 14, 15, 17, 25, 26, 31, 33, 39, 40, 42, 43, 45, 47, 48, 49, 50, 52, 53, 55, 56, 61, 62, 63, 68, 74, 76, 77, 79, 80, 81, 85-89, 93, 101, 107, 118, 135, 137, 138, 153, 158, 168-170, 177, 188, 190, 193, 196-198, 202, 206, 207, 212, 216, 224, 225, 240, 248, 250, 251, 255, 263, 267, 270, 273, 282, 285, 286, 295, 304, 305, 320, 333, 336-338, 340, 349, 354, 358, 359, 368, 370, 375, 376, 384, 385, 390, 392
Políticas ciudadanas: 45, 52, 138
Políticas económicas: 168, 212, 349
Políticas gubernamentales: 42, 43, 45, 47, 50, 138, 196
Políticas sociales: 63, 137, 206, 337, 358
Político: 5, 6, 9, 10, 13, 14, 25, 30, 32-35, 39, 47, 48, 57, 61, 64, 65, 67, 69, 72, 76, 81, 83, 84, 94, 97, 99, 102, 106, 108, 110, 118, 126, 138, 143, 183, 189, 190, 192, 197-199, 204, 205, 213-215, 217, 223, 225, 229, 234, 238, 239, 242, 244, 247, 254, 256, 261, 263, 264, 272, 275, 278, 283, 284, 287, 303, 305-307, 314, 316, 333, 342, 347-350, 356, 359, 369, 385, 389, 393
Políticos: 6, 13, 14, 29, 32, 36, 50, 53, 56, 65-67, 70, 88, 89, 94, 96, 97, 102, 105, 115, 116, 131, 132, 142, 143, 152, 192, 196, 200, 203, 205, 214, 239, 240, 242, 245, 246, 250, 256, 265, 273-275, 280, 281, 287, 297, 306, 336, 349, 350, 363, 376, 386, 387, 393, 394
Politización: 65, 196
Politólogos: 11, 295
Práctica: 6, 7, 20, 38, 53, 71, 73, 77, 84, 88, 99, 116, 147, 206, 212, 215, 229, 231, 249, 257, 260, 288, 302, 310, 320, 325, 326, 346, 347, 361, 393
Prácticas administrativas: 38, 133
Prácticas antidemocráticas: 239
Prácticas transparentes: 262
Precios: 11, 199
Presidencialismo: 30, 301, 302
Presidencialista: 29
Presidente: 69, 190, 238, 240, 276, 304, 337
Presidentes municipales: 69
Prestaciones: 361, 363, 364
Presupuestar: 38
Presupuesto: 49, 163, 249, 252, 254, 256, 268, 305, 309, 349, 365, 366, 386
Presupuesto de egresos: 268, 365, 366
Presupuesto público: 49, 163, 305, 386
Principio de agregación social: 316
Principio de legalidad: 315
Principios: 11, 16, 19, 34, 83, 136, 137, 152-154, 156, 196, 203, 215, 229, 230, 244, 293-295, 298, 299, 300, 314, 315, 324, 326, 348, 359, 362, 388, 393
Procedimiento: 14, 28, 71, 215, 278

Procedimiento legislativo: 71
Proceso: 11, 15, 20, 39, 42, 48, 49, 51, 56, 57, 68-70, 87, 98, 135, 158, 216, 217, 248, 263, 277, 278, 280, 282, 283, 288, 317, 344, 347, 348-350, 391
Proceso administrativo: 11, 20, 317
Proceso de políticas: 263
Proceso electoral: 15, 68, 349, 350
Procesos electorales: 29, 140, 306
Producción: 32, 93, 119, 144, 163, 192, 221, 310, 358, 377
Productividad: 4, 17, 250, 269, 310
Productividad social: 269
Productivistas: 224
Profesionales: 6, 137, 170, 200, 201, 262, 265, 300
Profesionalización: 55, 83, 84, 88, 170, 281, 310, 327, 331, 338, 340, 342, 344-347, 349, 353, 367, 368, 384, 387
Profesionalización de la administración pública: 327, 331, 368, 384, 387
Profesionalización del servicio público: 84
Programa gubernamental: 254
Programas: 38, 78, 172, 179, 195, 225, 269, 281, 318, 340, 357, 392
Programas de acción: 78
Promoción: 38, 119, 141, 170, 176, 190, 214, 256, 334, 358
Pronóstico: 48, 49, 217, 230, 248
Protección civil: 17, 203, 352, 363
Protección del medio ambiente: 199
Protección social: 154, 309
Psicología: 103, 114, 197, 248, 378
Publicidad: 73, 189, 237, 272, 288, 334, 366
Público: 4, 9, 11, 18, 19, 25, 33, 39, 45, 49, 52, 66-70, 74, 83, 84, 88, 93, 100, 101, 104, 107, 110-113, 115, 117-119, 121, 122, 132, 134, 138, 140, 151, 152, 157, 158, 162, 163, 177, 178, 191, 195, 196, 198, 201-203, 207, 214, 216, 219, 223, 231, 233, 236, 238, 240, 255, 256, 265-269, 270, 272, 274, 275, 277, 280, 281, 283, 295, 297-299, 302, 303, 305, 306, 308-310, 313-316, 323, 335-338, 342, 346, 349, 353, 356, 358, 359, 361, 363, 364, 365, 367, 368, 381, 384, 386
Pueblo: 14, 18, 30, 32, 34, 39, 62, 78, 133, 135, 148, 237, 245, 301, 337

Q

Quehacer público: 107, 140, 177, 315, 368
Quehacer público congruente: 107
Quehacer público eficaz: 107
Quehacer público eficiente: 107
Quehacer público honesto: 107
Quehacer público transparente: 107

R

Racionalidad: 113, 114, 117, 223, 257, 315, 351
Racionalización: 106, 121
Radio: 72, 144, 207, 377
Razón de estado: 229, 230, 231, 235, 239, 284, 285, 289
Razón de estado republicano: 229, 231, 235, 285, 289

- Rechazo: 167, 190
Reclutamiento: 363
Recompensas: 108, 197, 211
Reconocimiento: 29, 100, 108, 154, 188, 197, 274, 308, 333, 366
Reconocimiento social: 188
Recreación: 5, 134, 310, 321, 358
Recurso público: 283
Recursos: 5, 8, 15, 17, 27, 38, 39, 45, 53, 73, 79, 80, 97, 120, 156, 158, 174, 183, 186, 190, 193, 199, 201, 205, 216, 224, 234, 240, 249, 254, 256, 272, 304, 308, 309, 318-320, 323, 331, 338, 340, 357, 362, 382, 390, 393
Recursos financieros: 338
Recursos humanos: 199, 304, 357, 362
Recursos naturales: 5, 45, 183, 193, 199, 201, 308
Recursos presupuestales: 53, 254
Recursos públicos: 15, 79, 80, 234, 240, 272, 323, 382, 390
Redefinición: 177
Redes: 8, 71, 142, 168, 284, 311
Redes de interés: 71
Rediseño: 136, 138
Rediseño institucional: 136, 138
Redistribución del poder real: 81
Referéndos: 136
Referéndum: 69,
Reforma: 43, 154, 239, 248, 308, 344, 348, 349, 350
Reforma constitucional: 43
Reforma del estado: 154
Reformas: 77, 136, 157, 348, 362
Reformas administrativas: 136
Reformas de mercado: 157
Reformas políticas: 77
Régimen participativo: 98
Régimen político: 13, 14, 30, 72, 256
Regímenes centralistas: 121
Regímenes políticos: 50, 56, 250
Regímenes unitarios: 122,
Regional: 10, 31, 81, 93, 126, 156, 193, 223
Regiones: 11, 35, 89, 106, 120, 131, 133, 156, 175, 267, 377
Regiones geoestratégicas: 267
Reglas democráticas: 154
Reglas: 4, 67, 69, 74, 87, 110, 151, 154, 164, 173, 174, 195, 197, 206, 209, 210, 216, 236, 239, 247, 260, 297, 299, 305, 306, 338, 350, 365
Regulación: 5, 100, 151, 171, 192, 209, 224, 232
Regulación democratizadora: 100
Regulación gubernamental: 232
Reingeniería de procesos: 262, 327
Relación democrática: 97
Relación humana: 286
Relaciones bilaterales: 167
Relaciones intergubernamentales: 81, 94, 117, 118, 119, 120, 121, 123, 126, 129, 137, 206, 299
Relaciones internacionales: 33, 82, 151, 152, 167, 170-179, 384
Relaciones laborales: 302, 363, 364
Religiosos: 14, 30, 103, 161, 230, 246, 376

Remuneraciones: 211, 361, 365, 366, 367
Rendición de cuentas: 8, 49, 78, 145, 239, 240, 251, 257, 270, 301, 305
Renta: 11, 192
Representación: 4, 14, 17, 28, 30, 47, 52, 66, 144, 212, 302, 337, 365
Representación ciudadana: 144
Representación del estado: 47
Representante: 13, 28, 34, 61, 132, 136, 205, 214, 222, 239, 250, 286
Representantes: 67, 77, 203, 207, 215, 303, 307, 336, 383, 389
Representantes sociales: 77
Represión: 76, 86, 116, 142, 231, 382, 283
República: 7, 17, 19, 26, 66, 86, 122, 129, 140, 141, 168, 184, 229, 240, 250, 264, 272, 276, 289, 301, 304, 305, 306, 336, 337, 345
República federal: 305
Repúblicas centralistas: 305
Resistencia civil: 86
Responsabilidad: 5, 14, 18, 32, 33, 34, 40, 47, 50, 53, 57, 85, 88, 100, 112, 113, 120, 129, 136, 139, 141, 146, 147, 148, 151, 155, 164, 186, 194, 195, 198, 199, 200, 204, 209, 210, 211, 212, 217, 231, 240, 241, 256, 264, 275, 277, 281, 298, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 317, 319, 336, 337, 361, 364, 366, 384
Responsabilidad administrativa: 302, 312, 313, 314, 317
Responsabilidad del estado: 5, 14, 198, 384
Responsabilidad política: 85, 139, 198, 302, 303, 305, 306, 307, 312
Responsabilidad pública: 240
Responsabilidad social: 88, 100, 120, 275, 307-312, 366
Responsabilidades administrativas: 251
Resultados: 4, 15, 18, 38, 42, 49, 50, 61, 68, 74, 78, 80, 83, 94, 98, 114, 121, 123, 163, 167, 177, 188, 192, 204, 208, 212, 214, 236, 237, 242, 246, 249, 258, 266, 269, 281, 287, 288, 313, 314, 316, 321, 326, 332, 337, 342, 346, 347, 349, 354, 357, 361, 368, 369, 382, 383, 387, 393
Retórica: 134, 140, 191, 244, 245, 246
Retroalimentación: 340
Revoluciones: 86, 98
Riqueza: 4, 6, 18, 32, 80, 86, 119, 174, 192, 224, 309, 319, 379, 387, 391
Ritos: 137, 295

S

Salud: 5, 17, 50, 100, 102, 103, 119, 141, 155, 157, 163, 175, 186, 197, 203, 217, 247, 282, 308-310, 321, 335, 376, 378, 379
Salud pública: 103, 119, 247, 310, 335, 378, 379
Sanciones: 36, 108, 111, 118, 135, 208-211, 251, 252, 270, 272, 294, 297, 300, 303, 305, 313, 327, 356
Sanciones penales: 209
Sanciones sociales: 209
Secretarías: 171, 172, 176, 308
Sector empresarial: 71
Sector privado: 157, 177, 178, 365
Sector público: 88, 113, 157, 178, 280
Sectores sociales: 52, 65, 207, 281
Seguridad: 13, 17, 19, 49, 50, 52, 63, 65, 111, 119, 126, 140, 143, 154, 162-165, 168, 170, 192, 202, 203, 238, 241, 247, 280, 281, 308-310, 321, 324, 333, 348,

- 349, 368
Seguridad del estado: 17, 280
Seguridad internacional: 164
Seguridad jurídica: 111, 154
Seguridad nacional: 17, 119, 162, 238, 309
Seguridad pública: 17, 50, 52, 65, 126, 143, 162, 163, 164, 192, 202, 203, 247, 281, 308, 310
Seguridad pública nacional: 164
Selección: 216, 358, 363
Sentido común: 108, 147, 170, 285
Servicio civil de carrera: 83, 84, 351, 353, 354, 356-358, 362-364, 366-369
Servicio público: 18, 83, 84, 198, 202, 240, 303, 314, 336, 337, 356, 358, 359, 368
Servicios: 5, 8, 18, 19, 40, 43, 78, 84, 103, 195, 196, 203, 207, 302, 308, 311, 319, 321, 332, 338, 346, 358, 364, 365,
Servicios públicos: 5, 8, 18, 19, 40, 43, 302, 308, 321, 332, 358
Servidores públicos: 13, 33, 78, 83, 111, 113, 114, 129, 137, 194, 196, 197, 199, 200, 202, 204, 235, 236, 240, 251, 256, 261, 262, 270, 283, 297, 299, 300, 302, 303, 307, 312-314, 327, 336, 338, 340, 342, 345, 352, 353, 361, 363, 364, 366, 369, 387
Sindicatos: 207, 215, 240, 265, 280, 281, 345, 390
Sistema: 4, 6, 14, 27, 32, 33, 34, 36, 38, 39, 47, 51, 61, 63, 65, 69, 71, 76, 85, 94, 96, 97, 99, 102, 107, 110, 118, 120, 126, 141, 143, 147, 154, 174, 176, 190, 200, 201, 202, 207, 213, 234, 236, 239, 242, 244, 248, 254, 255, 257, 258, 260-263, 287, 297, 301-304, 306, 308, 312, 314, 319, 320, 333, 334, 335, 338, 340, 345, 349, 350, 352-354, 356, 357, 367, 369, 378-390, 393
Sistema administrativo: 262
Sistema autoritario: 120
Sistema democrático: 4, 36, 71, 147
Sistema económico: 6, 333
Sistema educativo: 200, 201, 340
Sistema global: 213
Sistema hegemónico: 6
Sistema legal: 154
Sistema político: 32-34, 39, 61, 65, 76, 94, 97, 102, 110, 118, 126, 143, 190, 234, 239, 242, 254, 261, 263, 287, 303, 314, 356, 369
Sistema presidencial: 97
Soberanía: 5, 10, 13, 16, 28, 62, 70, 81, 158, 164, 173, 176, 230, 264, 281, 324, 334
Soberanía popular: 13
Soberanías compartidas: 173
Sobrevivencia: 35, 41
Social: 4, 5, 6, 10, 11, 13-17, 19, 21, 26, 28-30, 33-35, 38-40, 45, 47, 49, 50, 53, 55, 56, 61, 65, 66, 69, 70, 71, 74, 76, 78, 80, 83, 85, 88, 94, 97, 99, 100, 103-106, 108, 111, 113-115, 119, 120, 126, 129, 131-134, 136-138, 139, 141-143, 146, 154, 155, 161, 162, 167, 175, 179, 183-185, 188, 192-194, 198, 199, 201, 203-209, 212, 215, 219, 223-225, 230, 231, 233, 240, 241, 242, 245, 246, 249, 250, 260, 263-266, 269, 270, 272, 275, 278, 281, 285, 286, 289, 293-295, 297, 299, 300, 307-312, 315, 316, 318, 320, 321, 326, 327, 333, 334, 337, 340, 345, 348, 349, 354
Sociedad: 5-11, 13, 14, 16-20, 26, 27, 29-35, 39, 40, 45, 47, 48, 49, 50-53, 55-57, 61, 63-67, 70, 72, 73, 78, 80, 82-86, 88, 93, 94, 97, 98, 100, 101, 103-105, 111, 115, 116, 118, 119, 122, 123, 130, 131, 133-136, 138, 139, 141-147, 154, 155, 160, 164, 169, 186, 191, 200, 201, 203-208, 210, 214, 215, 217, 219, 221, 222, 231-234,

- 238, 240, 242, 247, 249, 251, 252, 254, 256, 258, 263, 265, 266, 268, 270, 271, 273, 275-277, 282, 286-289, 294, 295, 299, 300, 302, 303, 310, 311, 319, 320, 321, 324, 326, 331, 336, 338, 340, 348-350, 354, 356, 366, 369, 370, 376-378, 381, 382, 384-387, 389, 390-393
Socialización: 51, 71, 266
Sociedad compleja: 7
Sociedad globalizada: 105, 130, 131
Sociedad abierta: 98, 100, 134, 287
Sociedad civil: 7, 8, 17, 231, 251, 252, 263, 271
Sociedad civil organizada: 7, 8, 252, 263
Sociedad contemporánea: 31, 35, 48, 111, 273
Sociedad del conocimiento: 203, 376
Sociedad individualizada: 134
Sociedad mundial: 9, 331
Sociedad organizada: 13, 29, 33, 40, 55, 93, 94, 97, 136, 240, 249, 252, 256, 286, 287, 320, 369, 376
Sociedad plural: 20, 385
Sociedades complejas: 55, 104
Sociedades desinteresadas: 89
Sociología: 32, 103, 197, 378
Sociólogos: 14, 295
Solidaridad: 4, 141, 153, 170, 192, 285, 298, 317-321, 323, 349
Solidaridad gubernamental: 298, 317-321
Solidaridad internacional: 53, 170
Solidaridad social: 4
Solución: 34, 53, 68, 73, 105, 119, 121, 146, 153, 216, 262, 319
Solución efectiva: 53
Subordinación: 196
Subsidios: 5
Suficiencia: 80, 346
Suprema corte de justicia: 337
Sustentabilidad: 87, 103, 172, 183-186, 188, 191, 193, 194, 201-206, 222, 224, 383
Sustentabilidad ambiental: 184
Sustentabilidad del estado: 186, 191
Sustentabilidad política: 185, 188
Sustentar: 83, 132, 183
Sustento: 87, 111, 130, 183, 190, 221, 231, 347

T

- Técnica: 170, 200, 211, 219, 235, 247, 269, 299, 349, 369, 392
Técnica administrativa: 235, 247
Tecnocráticos: 224
Tecnología: 17-19, 63, 102, 103, 131, 141, 142, 156, 160, 192, 283, 284, 315
Tecnologías de la información y la comunicación pág. 9, 352
Tejido social: 85, 120, 241, 387
Televisión: 9, 72, 144, 207, 276, 277,
Tensión: 98, 121, 146, 169, 173, 231, 274, 381
Teoría política: 20, 97, 229
Teoría social: 10
Territorio: 5, 10, 13, 15-17, 20, 21, 45, 52, 76, 89, 97, 108, 119, 126, 128, 139, 175,

205, 223, 230, 310, 383
 Terrorismo: 162-64, 167, 176, 188, 234, 263, 274, 279
 Terrorismo internacional: 164
 Tiempos electorales: 14
 Tiranía: 285
 Tolerancia: 65, 146, 303
 Toma de conciencia: 8
 Toma de decisiones: 3, 6, 26, 40, 45, 49, 70, 120, 121, 158, 173, 238, 351, 262, 288, 345, 354, 368, 389
 Trabajo: 8, 25, 50, 82, 87, 93, 128, 134, 141, 157, 161, 186, 189, 202, 208, 211, 212, 232, 247, 256, 283, 285, 287, 289, 298, 299, 306, 308-311, 315, 317, 320, 321, 324, 337, 348, 350, 353, 365, 368, 369
 Tradición: 27, 56, 83, 214, 335, 358
 Tradición monárquica: 56
 Tradiciones: 13, 16, 39, 76, 110, 133, 171, 218, 295
 Transformación: 3, 16, 20, 93, 100, 169, 204, 222, 224, 347, 351, 359
 Transformaciones políticas: 56
 Transición: 56, 199, 218, 257, 344
 Transparencia: 8, 9, 10, 31, 39, 49, 55, 65, 71, 78, 121, 146, 176, 208, 229, 231, 234, 235-239, 241, 242, 245, 246, 247, 248, 250-252, 254-258, 260-263, 265, 266, 270-273, 275-278, 280, 282-289, 295, 347, 383
 Transporte: 186, 203, 207, 209
 Transporte público: 203, 207
 Transportes: 88, 163, 308, 335, 363, 375
 Turismo: 167, 170, 207, 209, 308

U

Unidad: 28, 93, 96, 101-103, 196, 213, 215, 293, 315
 Universidades: 35, 50, 100, 172, 204, 215, 280, 332, 340, 390
 Urbanización: 209, 377
 Utilidad: 211, 245, 246, 270, 320, 345
 Utopía: 140, 230, 233, 334, 340
 Utopía social: 334, 340
 Utopías: 134, 246, 391, 392

V

Validez: 41, 108
 Valor: 17, 38, 39, 41, 64, 73, 80, 85, 97, 156, 168, 197, 202, 204, 246, 262, 269, 271, 286, 294, 315, 316, 332, 390
 Valor histórico: 64
 Valor social: 80, 85
 Valores: 15, 16, 27, 51, 61, 63, 64, 70, 80, 87, 130, 131, 134, 135, 143, 146, 152, 156, 167, 214, 215, 219, 229, 244, 266, 273, 293, 294, 295, 299, 302, 314, 327, 334, 366, 367, 378
 Valores privados: 80
 Variables: 20, 101, 133, 193
 Ventajas: 70, 98, 102, 133, 173, 203, 218, 311
 Vida comunitaria: 53, 186, 235
 Vida institucional: 297, 317, 362

- Vida institucional republicana: 317
Vida política: 273, 313
Vida pública: 100, 241
Vigencia del estado: 105, 136, 219, 274
Vigilancia: 68, 116, 203, 269, 304, 313, 383
Vigilar: 38, 67, 70, 140, 241, 265, 268, 280, 368
Violencia: 76, 88, 98, 143, 234, 318, 323
Violencia social: 143, 318
Visión: 3, 4, 6, 10, 15, 21, 25, 34, 40, 55, 57, 104, 137, 142, 161, 171, 179, 185, 186, 197, 200-202, 205, 207, 217, 222, 224, 230, 266, 270, 345, 353, 369, 388, 392, 393, 394
Visión administrativista: 201
Visión de estado: 3, 15, 21, 25, 57, 137, 179, 185, 202, 369, 388, 392, 393, 394
Visión gerencial: 4
Visión plural: 200
Vivienda: 5, 52, 53, 119, 157, 186, 281, 308-310, 321
Vocación: 11, 33, 67, 175, 198, 263, 270, 273, 315, 327, 331, 335, 337, 342, 359, 366, 392
Vocación de servicio público: 198, 359
Vocación política: 67
Voluntad: 13, 29, 32, 33, 67, 99, 102, 128, 143, 147, 191, 235, 239, 245, 288, 289, 337, 349
Voluntad colectiva: 99
Voluntad de la sociedad: 13
Voluntad política: 128, 235, 288
Voto: 8, 14, 32, 66, 78, 139, 190, 195, 276, 304, 306, 336, 350
Voto libre: 8
Voto secreto: 8
Voto universal: 8

Administración Pública: Una Visión de Estado
Impreso en los talleres de Arte Vocé, S.A. de C.V
Tel. 3871 1616
dgraphics04@yahoo.com.mx

Octubre de 2007
Distribución a cargo del INAP

