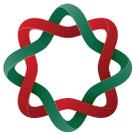


# TENDENCIAS DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

---

## Coordinadores

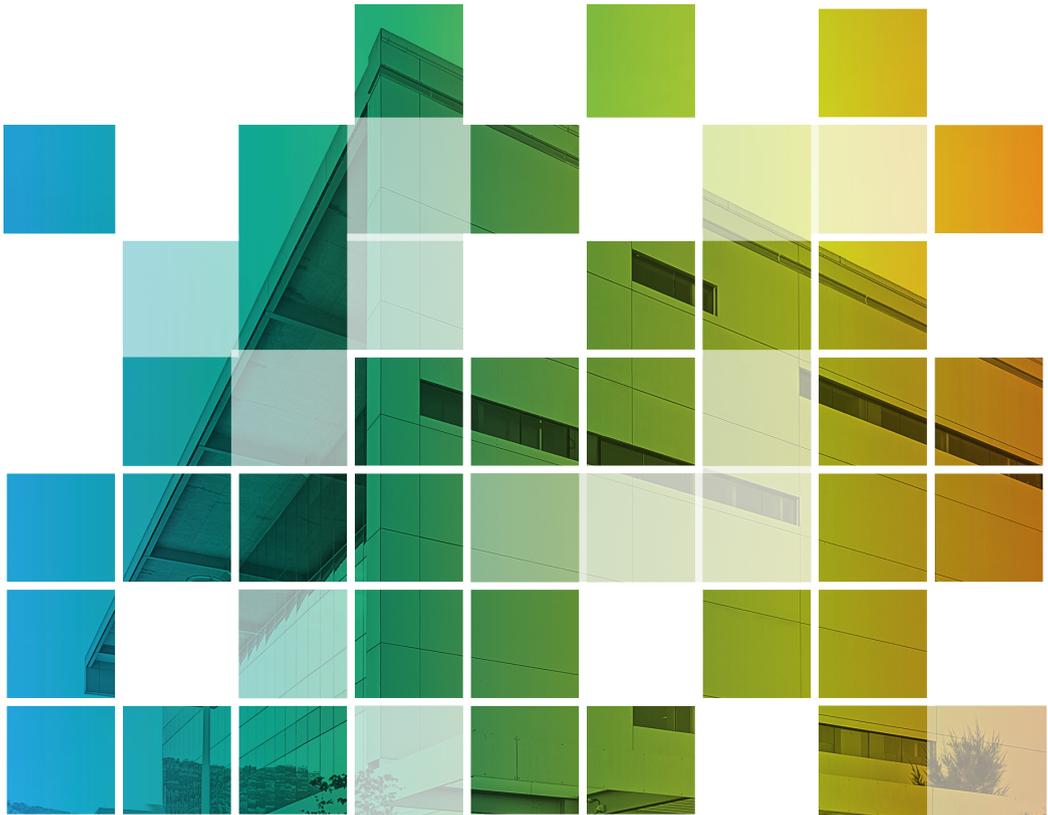
José Alberto Castellanos Gutiérrez  
Christian M. Sánchez Jáuregui  
Alejandro Aguilar Miranda



XXIII Congreso Internacional del

# CLAD

sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública  
Guadalajara, México









# TENDENCIAS DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

---



XXIII Congreso Internacional del

**CLAD**

sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública  
Guadalajara, México





# TENDENCIAS DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

---

José Alberto Castellanos Gutiérrez  
Christian M. Sánchez Jáuregui  
Alejandro Aguilar Miranda  
*Coordinadores*



**iippg** Instituto de Investigación  
en Políticas Públicas  
y Gobierno

---

México

2018

# TENDENCIAS DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

José Alberto Castellanos Gutiérrez  
Christian M. Sánchez Jáuregui  
Alejandro Aguilar Miranda  
*Coordinadores*

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,  
se privilegia con el aval de la institución editora.

Cuidado de la edición: Edgar Leandro Jiménez  
Corrección de estilo: Celina Camarena Romero  
Diseño de portada: Leticia Parra Lozano  
Diseño editorial: Aldo Daniel González Malta

Primera edición, noviembre 2018  
D.R. © Universidad de Guadalajara  
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas  
Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno  
Periférico Norte, No. 799, edificio B 202  
C.P. 45100, Zapopan, Jalisco

Prometeo Editores S.A de C.V.  
C. Libertad 1457, Col. Americana  
C.P. 44160, Guadalajara, Jalisco

Todos los Derechos son reservados. Esta publicación no puede ser re-  
producida ni en su totalidad o parcialidad, en español o cualquier otro  
idioma, ni registrada en, transmitida por, un sistema de recuperación  
de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecáni-  
co, foto-químico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia,  
o cualquier otro, inventado o por inventar, sin permiso expreso, previo  
y por escrito del autor.

ISBN: 978-607-547-285-0

Impreso y hecho en México  
Printed and made in Mexico

# CONTENIDO

## PRÓLOGOS

<i>Miguel Ángel Navarro, Universidad de Guadalajara</i> .....	9
<i>Arely Gómez González, Secretaría de la Función Pública</i> .....	13
<i>Carlos Reta Martínez, Instituto Nacional de Administración Pública</i> .....	17

## LA NUEVA GOBERNANZA PÚBLICA

<i>Luis F. Aguilar</i> .....	23
------------------------------	----

## TENDENCIAS DEL GOBIERNO ABIERTO

<i>Ricardo Uvalle Berrones, Maximiliano García Guzmán</i> .....	43
---	----

## RETOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

<i>Eber Omar Betanzos Torres</i> .....	65
--	----

## ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: CLAVE PARA LA GOBERNANZA

<i>María del Carmen Pardo</i> .....	81
-------------------------------------	----

## EL FUTURO DEL GOBIERNO Y LA DEMOCRACIA

<i>Luis Humberto Fernández</i> .....	95
--------------------------------------	----

## LÍMITES CULTURALES INFRANQUEABLES DEL FEDERALISMO MEXICANO:

### EVIDENCIAS DESDE EL FEDERALISMO SUBSIDIARIO

<i>Alejandro Aguilar Miranda, Joel Mendoza Ruiz</i> .....	121
---	-----

## LA TRANSICIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN MÉXICO:

### DE “SOLUCIÓN” A “PROBLEMA”

<i>Antonio Sánchez Bernal</i> .....	139
-------------------------------------	-----

## TENDENCIAS DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA: UNA REFLEXIÓN DESDE MÉXICO

<i>Roberto Arias de la Mora</i> .....	157
---------------------------------------	-----

GOBERNANZA ESTRATÉGICA TRANSFRONTERIZA, LA AGENDA 2030 Y LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: IMPACTOS EN LOS GOBIERNOS LOCALES <i>José María Ramos García, Xavier Oliveras González</i> .....	175
ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO: SISTEMA, COORDINACIÓN Y CAPACIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA <i>Víctor S. Peña</i> .....	193
LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL EN MÉXICO <i>Aimée Figueroa Neri, Esmeralda Ramos Martínez, Martha Iraí Arriola Flores</i> .....	209

## PRÓLOGO

Miguel Ángel Navarro  
Rector General de la Universidad de Guadalajara

A lo largo de casi cinco décadas, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) se ha consolidado como el espacio idóneo que privilegia el análisis, el intercambio de experiencias y las buenas prácticas en materia de reforma del Estado, administración pública y gobernanza en Iberoamérica. Es posible afirmar que nuestros gobiernos se han nutrido, en buena parte, de las políticas, el conocimiento, la información y las recomendaciones emanadas del CLAD para modernizar sus sistemas y mejorar sus modelos de gestión.

Nuestras comunidades iberoamericanas, con raíces históricas comunes y destinos estrechamente vinculados, han encontrado en el CLAD un firme aliado para el diseño de políticas públicas incluyentes, las cuales promuevan el desarrollo, impulsen la participación ciudadana e incentiven una mayor integración entre nuestros pueblos.

En los tiempos actuales, el gobierno y la administración pública se encuentran en una constante transformación. La discusión sobre desafíos comunes, presentes y futuros es apremiante y requiere de un esfuerzo conjunto de difusión, colaboración en proyectos afines, intercambio de información y realización de conversatorios y eventos que abran los espacios para el diálogo entre pares y con la sociedad en general.

Por ello, para la Universidad de Guadalajara, además de ser un honor tener la sede del XXIII Congreso Internacional del CLAD, representa una inmejorable oportunidad de escuchar, dialogar y debatir con los especialistas, profesionales e investigadores más connotados y con actores, líderes y directivos de alto rango, provenientes de los diversos países iberoamericanos.

Cabe destacar, es la primera vez que una universidad es la sede de tan relevante encuentro internacional, cuya organización ha estado a cargo de la Secretaría de la Función Pública (SFP), del Instituto Nacional de Administración Pública de México (INAP) y de nuestra Casa de Estudio. Ante ello, agradezco la

confianza y apoyo de la SFP, representante oficial de nuestro país ante el CLAD y del INAP por la postulación y logro de esta sede a la Universidad de Guadalajara. Por supuesto, agradezco al CLAD y a su Secretario General por la confianza depositada en nuestra institución para el desarrollo de este Congreso.

Es así que la Universidad de Guadalajara se suma a la lista de sedes que durante 23 años han albergado el evento internacional más importante del CLAD. Ello reafirma nuestro compromiso con el impulso de actividades que promueven el desarrollo y la mejora en la administración pública de nuestro país y de la región iberoamericana.

En esta edición, las exposiciones y paneles de participación se han ordenado en ocho ejes temáticos: 1) Profesionalización, ética, integridad y sensibilidad social como pilares de la función pública del siglo XXI; 2) Evaluación, gestión de calidad e innovación como herramientas para la efectividad de las instituciones públicas; 3) Gestión local y descentralización desde la perspectiva del desarrollo sostenible de ciudades; 4) Administración pública inclusiva: igualdad de género, juventud e integración de la discapacidad como base del desarrollo humano; 5) Derecho público, derechos fundamentales y garantías jurídicas como elementos esenciales del derecho a la buena administración; 6) Modelos de gestión y políticas públicas en el marco de los Objetivos del Desarrollo Sustentable y la Agenda 2030; 7) Gobierno abierto desde la perspectiva de la transparencia, la tecnología, la participación ciudadana, la colaboración y las redes sociales en la gestión pública; y 8) Tendencias generales de reforma y modernización de la administración pública.

De acuerdo con estos ejes temáticos expondrán funcionarios públicos, académicos, profesionales y expertos en políticas públicas, provenientes de diversos países de Iberoamérica. Previo al XXIII Congreso Internacional del CLAD, y como parte de las actividades preparatorias, la Universidad de Guadalajara a través del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno, el cual dirige el Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, organizó la *Primera Reunión Nacional de Administración Pública* durante los días 16, 17 y 18 de mayo del año en curso.

Esta reunión contó con la participación de más de cien ponentes de 26 instituciones académicas, quienes expusieron sus trabajos e interactuaron con el público en 47 paneles, tres conferencias magistrales, tres talleres de capacitación y cinco conversatorios. Justamente, los resultados más destacados de este evento son aquellos que conforman el volumen que tengo el gusto de presentar.

Esta obra está dividida en once capítulos, todos ellos muy útiles para la discusión actual sobre las tendencias gubernamentales y de la administración pública. El texto inicia con una introducción temática a cargo del Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, donde se analizan y discuten los principales elementos e ideas sobre la *Nueva Gobernanza Pública*; Ricardo Uvalle y Maximiliano García presentan *Tendencias del gobierno abierto*; Retos del derecho administrativo sancionador de Eber Betanzos; *Administración pública: clave para la gobernanza*, cuya autora es María del Carmen Pardo y *El futuro del gobierno y la democracia* de Luis Humberto Fernández.

En la segunda parte del libro Alejandro Aguilar y Joel Mendoza nos presentan el artículo *Límites culturales infranqueables del federalismo mexicano: evidencias desde el federalismo subsidiario*; mientras que Antonio Sánchez, en su colaboración titulada *La transición de los gobiernos municipales en México: de "solución" a "problema"*, debate sobre la relevancia de los gobiernos sub-nacionales para el estudio de la disciplina. En cuanto al fenómeno de las áreas metropolitanas, Roberto Arias desarrolla el tema en el texto *Tendencias de la gobernanza metropolitana: una reflexión desde México*. Por último, el papel de la globalización y de las relaciones entre gobiernos a nivel internacional es abordado por José María Ramos y Xavier Oliveras en *Gobernanza estratégica transfronteriza, la agenda 2030 y las relaciones México-Estados Unidos: impactos en los gobiernos locales*.

En relación a los temas que han cobrado gran relevancia en los últimos años en nuestro país, Víctor Peña presenta *Anticorrupción en México: sistema, coordinación y capacidad de la administración pública* y por último, Aimée Figueroa, Esmeralda Ramos y Martha Iraí Arriola nos hablan acerca de *La institucionalización de la contabilidad gubernamental en México*.

Para finalizar esta breve presentación destaco la calidad, el rigor académico y la actualidad de los temas tratados en el presente libro que, en su conjunto, conforman un material bastante recomendable para conocer y entender algunos aspectos relacionados con los procesos de reforma del Estado, la modernización de la administración, los nuevos modelos de gestión, el gobierno abierto, las políticas y, en general, algunos asuntos públicos más relevantes, tanto en México como en otros países de Iberoamérica. Felicito a los autores por compartir sus valiosas aportaciones y por conjuntar una obra tan interesante y útil.



## PRÓLOGO

Arely Gómez González  
Secretaría de la Función Pública

La Administración Pública es una institución compleja y en constante transformación debido a su fin último: servir a los intereses generales, ser un medio para alcanzar el bien común y contribuir, con su labor cotidiana, a la satisfacción de las necesidades sociales; para conseguir dicho fin es necesario que el gobierno establezca un diálogo continuo con la sociedad a la que sirve y cuenta con su confianza. En muchas ocasiones, ello implica revisar a profundidad la operación del aparato gubernamental y estar dispuestos a transformarla y mejorarla.

Esto último lo tenía claro cuando asumí la alta responsabilidad de encabezar la Secretaría de la Función Pública, era indispensable fortalecer, desde la Administración Pública Federal, la confianza de las y los mexicanos en su gobierno, mediante el combate decidido a la corrupción, la consolidación de un gobierno moderno, abierto e íntegro, atento a las necesidades y demandas ciudadanas y que impulsa el bienestar social actuando en el marco de la legalidad y fundado en una sólida ética pública.

Por estas razones, considero la presente obra pertinente y necesaria. Integrada por once capítulos, pone bajo distintas perspectivas algunos de los principales nudos problemáticos, teóricos y empíricos, de la administración pública mexicana, con la intención es ofrecer un panorama, no exhaustivo, pero si ilustrativo, de los principales acontecimientos que han perfilado las líneas contemporáneas de acción en este sector, así como de las tendencias que van resultando de su muy cambiante contexto.

El texto de Luis F. Aguilar, coordinador del Comité Técnico de la Red de Políticas Públicas de la Universidad de Guadalajara y uno de los referentes en la materia desde hace varias décadas, en “La nueva gobernanza pública”, toma como punto de partida el cuestionamiento a la efectividad de los gobiernos democráticos de la región latinoamericana en el contexto de las recientes

transformaciones sociales y analiza a la nueva gobernanza pública como una respuesta a estos cambios que ha modificado el ejercicio del gobierno y cómo se ha desarrollado en nuestro país, en donde encontramos esquemas de asociación intergubernamental, público-privada y gubernamental-social en la atención de diversos temas como el cuidado ambiental, la seguridad o el desarrollo regional.

Por otra parte, Ricardo Uvalle Berrones y Maximiliano García Guzmán exponen las tendencias actuales del gobierno abierto, que es un espacio en el cual interactúa la academia, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones estatales, que da lugar a condiciones vinculadas a la forma de gobernar, la transformación de procesos para fomentar la participación ciudadana, la transparencia y reducir la opacidad, y con ello, fortalecer la democracia participativa.

En “Retos del Derecho Administrativo Sancionador”, Eber Betanzos Torres, estudia a esta institución de autorregulación de la administración pública y, en ciertos casos, a los particulares que se relacionan con el Estado en un plano de coordinación; Betanzos examina el estado del arte de esta rama del derecho administrativo, sus principios, su articulación con el derecho penal y su vínculo con los derechos humanos.

En tanto, María del Carmen Pardo en “Administración Pública: Clave para la gobernanza”, reflexiona sobre las posibilidades de mejorar el desempeño de los gobiernos a través de sus administraciones públicas para responder tanto a los problemas actuales como a las demandas ciudadanas, para lo cual propone retomar los aportes de la gobernanza, considerando su potencial para resolver los problemas sociales al promover un mejor equilibrio entre la oferta de los mecanismos que privilegian la eficiencia como resultado de mejores capacidades analíticas, de servicio, regulatorias, de coordinación y colaboración, así como la integración de valores y atributos como la equidad y la probidad, centrando el eje de su actuación entre la necesidad o el problema a atender. Gracias a ello, los funcionarios públicos y otros actores no gubernamentales tendrán mayor margen para generar el consenso que permita la participación y contribuya a la legitimidad política de las acciones públicas.

Luis Humberto Fernández en “El futuro del gobierno y la democracia”, destaca que es indispensable un ejercicio de prospectiva para dirigir adecuadamente cualquier organización, dado que, considerando las condiciones

actuales, brinda un mapa de la ruta a seguir, en el cual se marca el rumbo a seguir, el destino y se identifican los riesgos, peligros y los logros a alcanzar.

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda y Joel Mendoza Ruiz analizan las tendencias del federalismo y las relaciones intergubernamentales en nuestro país. Para ambos autores, el federalismo y cómo lo entendemos tiene un impacto significativo en el desarrollo y configuración del gobierno y la administración pública; especialmente, en el diseño e implementación de políticas públicas en donde es evidente la tensión entre la tradición y la modernidad federalista. En el texto se estudia la evolución del federalismo en México, se delimita la categoría de “federalismo subsidiario” y se ofrece el diseño de escalas de evaluación y modelos de desarrollo institucional para mostrar la viabilidad del dispositivo de análisis, a través del estudio de casos ilustrativos de cuatro sectores: ingresos gubernamentales, gasto descentralizado para servicios públicos, políticas distributivas y políticas redistributivas.

En el contexto municipal, Antonio Sánchez Bernal analiza la transición democrática de los gobiernos en las últimas cuatro décadas y visualiza escenarios posibles a partir de las posibilidades de formar una coalición a favor de la descentralización y el desempeño de la economía.

En “Tendencias de la gobernanza metropolitana: una reflexión desde México”, Roberto Arias de la Mora reflexiona acerca de las tendencias del gobierno y de la administración pública frente al fenómeno metropolitano. Arias de la Mora, sitúa el fenómeno metropolitano en la región latinoamericana, especialmente en México, para enfatizar la tensión entre los procesos de urbanización y sus implicaciones en el desarrollo. Posteriormente, encuadra teóricamente el problema metropolitano desde el enfoque de la gobernanza, con particular énfasis en la capacidad directiva de los gobiernos y las administraciones públicas, para, finalmente, reflexionar sobre la gobernanza metropolitana, en la cual propone un cambio en el entendimiento del territorio y repensarlo desde una perspectiva estratégica situada en las dinámicas de la interdependencia transterritorial, que lo asuma como una variable clave del gobierno y la gestión pública, orientada a elevar su capacidad y eficacia directiva frente al fenómeno metropolitano.

En un sentido similar, pero en el contexto de la zona de la frontera norte, Jose María Ramos García y Xavier Oliveras González, proponen el concepto de la gobernanza estratégica para fortalecer las capacidades del Estado,

especialmente la coordinación, para promover el desarrollo en las zonas fronterizas, conforme a las metas establecidas en la Agenda 2030, tomando en cuenta el impacto que las relaciones entre México y Estados Unidos tienen tanto en la gestión de los asuntos fronterizos como en la viabilidad de las políticas públicas al respecto.

Por otra parte, el Sistema Nacional Anticorrupción es estudiado por Víctor S. Peña, quien lo considera como un sistema único en el mundo, centrado en la corrupción gubernamental, el cual redefine las funciones y responsabilidades de los funcionarios públicos; en este documento se analiza el proceso legislativo de la base normativa del SNA, que se distinguió por una activa participación de la academia y la sociedad civil organizada. El SNA busca dar una respuesta al fenómeno de la corrupción a través de un marco normativo y un sistema complejo, que promueve la coordinación. Sin embargo, su implementación enfrenta dos desafíos importantes: la falta de designación de algunos de sus titulares, lo que compromete su adecuado funcionamiento y la toma de decisiones al interior de sus órganos colegiados, y el impacto que pueda tener el cambio de gobierno.

Una adecuada contabilidad es indispensable para el buen funcionamiento de cualquier entidad gubernamental. Es por ello, que Aimée Figueroa Neri, Esmeralda Ramos Martínez y Martha Iraí Arriola Flores en “La institucionalización de la contabilidad gubernamental en México”, analizan la evolución de la contabilidad gubernamental en las instituciones públicas de nuestro país, explican sus principales conceptos y describen el proceso de armonización de la contabilidad gubernamental, así como los retos que en esta materia enfrenta nuestra administración pública.

Al final, lo que el lector tiene en sus manos es una magnífica muestra de los temas relevantes que academia y gobierno están debatiendo actualmente, y que definirán, en buena medida, las formas concretas que tomará la acción política y regulatoria en México en el futuro cercano.

## PRÓLOGO

Carlos Reta Martínez  
Presidente del Consejo Directivo del INAP

Para México, 2018 será un año importante, pues habrá sido sede del *XXIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, evento que anualmente congrega a las inteligencias más notables de Iberoamérica ocupadas, académica y profesionalmente, de los asuntos que llevan su nombre. Pero será recordado también porque en la víspera se movieron gran parte de los activos nacionales para encontrarse y organizarse, discutir e intercambiar, para reconocerse como potencial comunidad intelectual movida y conmovida por la voz genérica *Administración Pública*. Fue así como pudo ver la luz la Reunión Nacional de Administración Pública (RNAP) en el mes de mayo del mismo año.

La RNAP fue el producto de la participación de diferentes instituciones académicas mexicanas que, gracias a su generosidad y al indiscutible liderazgo de nuestro entrañable Luis F. Aguilar, pudo cumplir el propósito de propiciar el diálogo e intercambio entre los estudiosos de la Administración Pública y sus áreas afines. Más aún, todavía resuena, hoy día, el interés por seguir derivando de esa experiencia subproductos organizacionales orientados a fincar las bases de una verdadera comunidad que conozca y reflexione sobre sí misma. Seguramente, el futuro inmediato nos estará ofreciendo buenas noticias sobre los acontecimientos en curso, encaminados a la organización.

Además de la RNAP, la estela del *XXIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* ha dejado el trabajo que el lector tiene frente a sí, cuyo propósito manifiesto fue ofrecer un conjunto de temas que atraviesan la Administración Pública mexicana y que permiten formarse una imagen de sus problemas, avances y tareas pendientes. Es innecesario hacer un recuento de los asuntos que quedaron fuera, basta insistir sobre la complejidad de nuestras administraciones públicas para renunciar a cualquier esfuerzo de exhaustividad.

Hay una deuda de gratitud y reconocimiento con la Secretaría de la Función Pública (SFP) y con la Universidad de Guadalajara (U de G), instituciones con las que hizo equipo el Instituto Nacional de Administración Pública en las tareas preparatorias del Congreso en mención y en la confección de este libro. Ha sido una tríada altamente productiva para el INAP. La SFP integró un equipo profesional y eficiente que solo la sensibilidad y tino de su titular, la Maestra Arely Gómez, podía dispensar. La U de G, rectorada por el Dr. Miguel Ángel Navarro Navarro, nos obsequió recurrentemente el uso de sus instalaciones y el cálido trato de sus equipos humanos, tan experimentados ya en asumir responsabilidades de gran alcance. Merece especial mención la iniciativa, seguimiento y cohesión del Dr. Luis F. Aguilar que, si bien adscrito a la U de G, es una institución en sí mismo.

Celebro, entonces, la aparición de este libro en los momentos en que nuestras administraciones públicas y gobiernos ascienden a la palestra, movidos por una impetuosa corriente de cambio que, con pronóstico reservado, se instalará en el imaginario colectivo como fuerza motriz. No dudo que deberemos aguzar nuestros sentidos para refinar nuestros diagnósticos y precisar las rutas más viables de mejora y adecuación de la Administración Pública. Un México a galope y en plena encrucijada.

En efecto, el siglo XX se llevó el México de sociedades simples y gobiernos acostumbrados a la dirección basada en el uniformato gasto/mando/control. La adversidad económica, el desgaste político y la emergencia ciudadana se mezclaron con una inusitada crisis fiscal cuyo resultado llevó al Estado mexicano a buscar salvación en fórmulas que la ortodoxia del mercado ya había diseminado globalmente, aunque en ello se le fuera credibilidad, presencia y eficacia. Ese fue el saldo finisecular.

Afortunadamente, lo que va del milenio ha reparado esa suerte de apoplejía que impedía concebir alternativas al margen del mercado y se ha reactivado la idea de estudiar/renovar/fortalecer al Estado, a sus administraciones públicas y gobiernos. No casualmente, en esta dinámica nos inscribimos por misión y vocación quienes, académica y profesionalmente, atendemos los asuntos estatales. Nos sabemos obligados y partícipes de procurar el orden y prosperidad republicanos.

Volvemos al libro que nos ocupa, contiene un conjunto de materiales que nos recuerdan la interminable labor intelectual de mirar de frente la Administración Pública para reconocer sus avances y los retos por asignaturas pendientes. Así, en una suerte de obertura y línea transversal, con *Nueva gobernanza pública*, Luis E. Aguilar plantea como cuestiones fundamentales la ineficiencia e insuficiencia de los gobiernos que, en uso de patrones directivos caducos y carentes de capacidades, han desplazado la vieja cuestión de la legitimidad hacia la gobernanza, neologismo que atiende fenómenos emergentes que van indicando nuevas relaciones sociales entre los diferentes actores. Relaciones signadas por una mezcla de independencia e interdependencia, base de una creciente complejidad en los asuntos públicos.

Ricardo Uvalle y Maximiliano García, en *Tendencias del gobierno abierto*, exploran el contenido conceptual de este fenómeno que ha sido auspiciado por las relaciones de nuevo cuño que se van fincando entre gobierno y sociedad. Gobierno abierto, categoría que les representa tanto una filosofía como una estrategia, encuentra sentido en la necesidad de fortalecer ese vínculo entre los gobiernos y la ciudadanía, el primero en el ejercicio de sus atribuciones y recursos, y la segunda, como demandante de participación en la toma de decisiones, implementación y evaluación de las políticas; vínculo facilitado por la creciente presencia de los desarrollos tecnológicos que van configurando el talante de la Administración Pública.

La contribución de Eber Omar Betanzos, *Retos del Derecho Administrativo Sancionador*, con singular tino, destaca, lo que él denomina, la parte proactiva del desarrollo administrativo, a partir de postular un prudente equilibrio entre la función sancionadora y la creatividad (innovación para algunos autores). Binomio que puede conseguirse, por un lado, con el perfeccionamiento de las herramientas del derecho administrativo sancionador, tendentes a mejorar la aplicación de sanciones a irregularidades y a cuidar los derechos procesales. Por otro lado, la profesionalización de las burocracias de forma tal que atiendan con pulcritud y eficacia el uso de las mencionadas herramientas. Esta aportación descubre el potencial que aún debe desarrollar el derecho administrativo en la consecución de mejores estándares de calidad en el servicio público.

De vuelta a la gobernanza, el capítulo *Administración Pública: clave para la gobernanza*, de María del Carmen Pardo, trasciende el uso de la voz gobernanza como un paradigma más, para explicarlo como un método de acción pública, como una guía para superar los escollos que se han sumado a la complicada acción de gobernar. La Dra. Pardo va más allá de la resonancia mediática que ha cobrado el término, para postularlo como un mecanismo de rescate del gobierno. Mecanismo que encuentra adecuada ecuación entre el desarrollo de capacidades de diversa índole y la incorporación de valores como la equidad y la probidad, en la búsqueda de relaciones gobierno-sociedad armónicas y productivas.

*El futuro del gobierno y la democracia*, de Luis Humberto Fernández, se pregunta ¿Cómo serán el gobierno y la democracia en el futuro? Para lo cual, después de una serie de argumentos de sostén, perfila una serie de instrumentos que el gobierno efectivo deberá desarrollar, pero, más profundamente, apuesta a la reconceptualización de lo que es el progreso, pero con un definido enfoque antropocéntrico.

Alejandro Aguilar Miranda y Joel Mendoza, extienden en *Límites culturales infranqueables del federalismo mexicano: evidencias desde el federalismo subsidiario*, categorías y cuestiones presentes en otras obras, para dar cuenta de las tendencias encontradas en el federalismo mexicano y sus relaciones intergubernamentales. Ante un panorama lleno de retos, más que de logros significativos, dejan claro que el futuro de nuestra federación, si posible, debe fincarse en los principios de subsidiariedad y dinamizarse a través de una interlocución basada en el entendimiento mutuo y la coordinación.

Antonio Sánchez Bernal, autor de *La Transición de los Gobiernos Municipales en México: De “Solución” a “Problema”*, hace eco del consenso que existe entre los municipalistas al explicar el desplazamiento del municipio, de solución concebida en los años de la descentralización, a problema, como se ha indicado en las políticas basadas en la re centralización de algunas áreas de la gestión pública en la actualidad. El horizonte temporal de análisis, las últimas cuatro décadas, muestra cómo el reflujó del centralismo se ha ido legitimando a costa de calificar a los municipios como la instancia menos capaz para la acción coordinada en la atención de los problemas públicos.

Roberto Arias nos obsequia *Tendencias de la Gobernanza Metropolitana: una reflexión desde México*, en donde invita a repensar el territorio desde la gobernanza, es decir, a concebirlo como una asignatura en la que los gobiernos implicados y sus administraciones públicas deben elevar efectivamente sus capacidades y eficacia directiva. Lejos de cualquier abstracción, deja claro el compromiso y la ruta de acción que deberán constituir la agenda metropolitana de México y América Latina.

José María Ramos y Xavier Oliveras escriben *Gobernanza estratégica transfronteriza, la agenda 2030 y las relaciones México-Estados Unidos: impactos en los gobiernos locales*, para destacar que el abatimiento de los problemas de la frontera México-Estados Unidos, por efecto de eficaces políticas de los gobiernos locales, acordes a las agendas 21, Objetivos de Desarrollo del Milenio y Agenda 2030, cursa por un reenfoque basado en la gobernanza estratégica. Este planteamiento se desprende del reconocimiento de que las relaciones entre ambos países requieren de la promoción de una agenda que contenga compromisos para mejorar la competitividad y el bienestar social, lo que de suyo requiere del incremento de la capacidad institucional para cerrar la brecha existente por la diversidad de intereses, prioridades y falta de consensos.

De la autoría de Víctor S. Peña, *Anticorrupción en México: Sistema, coordinación y capacidad de la administración pública*, tematiza la política anticorrupción como una de las cuestiones más candentes que si bien es cierto que no se agota en la administración pública si la determina y constituye una de las terminales nerviosas más sensibles en el imaginario social. El lector encontrará la descripción y el análisis de los elementos comprendidos en el Sistema Nacional Anticorrupción, derivando una pregunta fundamental sobre si el diseño de esta estructura institucional se corresponde con las capacidades de las organizaciones involucradas. La cuestión recuerda la preocupación sobre la alineación de capacidades de actores públicos, sociales y privados, sobre su capacidad y voluntad para coordinarse frente a un fenómeno de escala tan compleja.

Aimée Figueroa, Esmeralda Ramos y Martha Iraí Arriola cierran el libro con *La institucionalización de la contabilidad gubernamental en México*. Contra lo que pudiera hacer suponer que se trata de una cuestión meramente instrumental, el texto plantea el reto de alcanzar acuerdo, capacidad e implementación de una contabilidad gubernamental en un régimen federal como el nuestro. Resalta su importancia al considerar que además de sistematizar la

información cuantitativa financiera, es la plataforma a partir de la cual se mejora el control de los escasos recursos públicos, así como también contribuye a mejorar la viabilidad de la rendición de cuentas en materia hacendaria. El texto reconoce tareas pendientes, pero considera que el proceso de institucionalización se encuentra en franca marcha en el país.

El conjunto de contribuciones es tributario del primer capítulo en el que, como ya se ha dicho, se plantea como escenario deseable y necesario que la forma de convivencia social vaya cobrando fuerza a partir de mejores estándares de gobernanza. Ello dejará de ser quimera si la Administración Pública de nuestro futuro inmediato se va configurando a partir del reconocimiento de la pluralidad social y de la creciente complejidad de los asuntos de la agenda pública, dicho de otra manera, si mejoran las capacidades técnicas e institucionales para discernir, enfrentar y resolver nuestros problemas que, hace tiempo, dejaron de ser simples.

## LA CUESTIÓN DE LA CAPACIDAD Y EFECTIVIDAD DIRECTIVA DE LOS GOBIERNOS

La vida política de México, como la de otros países, está marcada por una paradoja. Mientras mayor es la necesidad de la acción del Estado para resolver los problemas de la sociedad, menor es su capacidad para ofrecer respuestas aceptables. Por un lado, son numerosos los sectores y grupos de la sociedad que no pueden resolver sus problemas y realizar sus proyectos de vida a través de los intercambios del mercado o a través de los vínculos de ayuda y cooperación de las organizaciones familiares y sociales, por lo que recurren al Estado y más concretamente al gobierno en busca de respuestas y centran en ellos sus esperanzas. Por el otro, los recursos en posesión del Estado, legales, financieros, materiales, humanos, aun si ingentes, son insuficientes para la tarea de resolver los problemas generales de la sociedad y los problemas de millones de personas que han depositado su confianza en los recursos y la intervención del gobierno para desarrollar sus vidas en mejores condiciones.

El desajuste entre la demanda social y la respuesta gubernamental en asuntos sociales y personales críticos, tales como la inseguridad, la pobreza, la discriminación, el acceso limitado a oportunidades de bienestar y seguridad social, es la raíz de las decepciones y los cuestionamientos de numerosos ciudadanos que se preguntan y dudan acerca de la capacidad directiva del gobierno y de la significación social del Estado, particularmente después de haber vivido la transición democrática que despertó expectativas de mejores

<sup>1</sup> Director del Instituto de Investigación en Política Pública y Gobierno de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Consejo Científico del CLAD. Investigador Nacional Emérito en México. Es considerado el pionero de la disciplina de Políticas Públicas en el mundo académico de la lengua española.

condiciones de vida asociada y personal. Una mirada a los reportes anuales recientes del Latinobarómetro son evidencias de la flaca evaluación de la efectividad de los gobiernos democráticos en numerosos países de la región.

El desajuste actual recuerda el libro, *The Crisis of Democracy* (1975), que vaticinó la crisis de la democracia por la ingobernabilidad previsible y hasta inminente de los gobiernos democráticos debido a sus fallas directivas y administrativas. El escenario de ingobernabilidad ocasionado por problemas públicos irresueltos, expectativas frustradas de bienestar, carencia de oportunidades, necesidades sociales desatendidas y, en consecuencia, por expresiones fuertes de inconformidad y desconfianza social, se atribuyó al modo de gobernar de los gobiernos democráticos, a su discurso, a sus políticas públicas y servicios, y a la forma de su relación con la ciudadanía.

El modo establecido de gobernar propiciaba “la sobrecarga” gubernamental por exceso de la demanda social, cuyo número, índole e intensidad rebasaba las capacidades y los recursos financieros, regulatorios, administrativos y políticos del gobierno democrático para darles respuesta. El desequilibrio entre la demanda social extensa y la respuesta gubernamental restringida impedía a los gobiernos gobernar, resolver problemas y responder a demandas, por lo que se presentaban situaciones de ingobernabilidad en muchos asuntos públicos, que anticipaban y pronosticaban una crisis de gobierno si continuaban acumulándose y se prolongaban en el tiempo. El libro dejó en claro que la crisis probable de la democracia es por ineffectividad y no por ilegitimidad del gobierno democrático.

La respuesta para evitar la crisis de la democracia por ingobernabilidad consistió en modificar las relaciones establecidas entre el gobierno y la sociedad, con el fin de generar expectativas diferentes de los ciudadanos respecto del gobierno y entender de otra manera el rol del gobierno. En los últimos treinta años, hemos vivido la avalancha de reformas para sintonizar la acción de gobierno con la demanda social, exigidas y protagonizadas por la Política de Ajuste y por la Nueva Gestión Pública.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Las reformas de los años 80 y 90 para reactivar la efectividad del gobierno son conocidas y consistieron en: el redimensionamiento del tamaño del gobierno, la política de ajuste financiero entre ingresos y egresos (con reformas fiscales, presupuestales y contables) y el ajuste entre las regulaciones del Estado y las actividades del mercado, la eficientización de la administración pública mediante reformas de normatividad, estructura, procesos y perfil del personal público, la liberación de los mercados, la reactivación de las organizaciones de la sociedad civil, la regulación estricta de los partidos políticos que eran los actores que con sus promesas electorales

El diagnóstico de entonces, es semejante a la situación actual, aunque las causas que provocan hoy el desequilibrio por exceso de la demanda social y el defecto de la respuesta gubernamental son diversas, más profundas, extensas y reiteradas. Tienen que ver con las fallas de los gobiernos democráticos recientes y aun de los consolidados, con frecuentes fallas institucionales, directivas, financieras y administrativas y regresiones hacia prácticas de los gobiernos autoritarios.

También con las fallas de la sociedad, por causa del bajo desarrollo de ciudadanía, la indiferencia de varios sectores sociales a los problemas públicos y a los asuntos de interés general, o por las incapacidades crónicas de grandes números de población que carecen de los recursos para resolver sus problemas y escogen caminos al borde o por fuera de las prescripciones legales y del respeto a los derechos de los demás. Más a fondo, las causas del desajuste se encuentran en la transformación social que ocurre en estas décadas, cuyo motor son los actores económicos, científicos y sociales, externos al gobierno y al mismo Estado.

Las causas del cambio son conocidas: globalización de los mercados, predominio del capital financiero, las tecnologías de la información y la comunicación (ahora los desarrollos de la inteligencia artificial) que han modificado la producción, el trabajo, la comercialización, la administración y las relaciones sociales, así como la importancia del conocimiento en las actividades fundamentales de la sociedad, la expansión del individualismo autorreferencial con debilitamiento de identidades y vínculos sociales y la diferenciación interna de las actividades fundamentales del sistema de sociedad, etcétera.

Los cambios políticos nacionales y las transformaciones sociales han hecho que la cuestión crucial actual ya no se centre en la ilegitimidad del gobierno, que en el pasado era la principal causa de su ineffectividad directiva, debido al rechazo social de reconocer el derecho de gobernar de los gobiernos ilegales en su cargo y actuación, así como de aceptar la obligación de obedecerlos. La cuestión de la ilegitimidad ha sido bien resuelta por la democratización de los regímenes autoritarios y el restablecimiento o la construcción del Estado de Derecho, del imperio de la ley como principio del ordenamiento de la sociedad.

incrementaban la masa de demandas sociales hacia el gobierno, la formación de un consenso internacional sobre la exigencia de robustez financiera de los Estados, con control del gasto público y sin déficits inmanejables, la importancia insustituible de los mercados para el desarrollo social y el crecimiento económico.

La cuestión que hoy importa y preocupa se centra en la efectividad de los gobiernos legítimos, que comprende la eficiencia económica y la eficacia social empírica. La cuestión de la *ilegitimidad* de los gobernantes se ha desplazado a la cuestión de la *efectividad* de los gobiernos legítimos, a la efectividad de su proceso de gobernar. Importan los resultados y no solo el cargo o la titularidad de gobierno.

No hay duda, acerca de la superioridad axiológica de la democracia sobre cualquier otro régimen y forma de gobierno en razón de los valores humanos y políticos que resguarda y en los que se sustenta. Pero en la dimensión de los resultados sociales, el gobierno democrático no ha acreditado aún tener la capacidad de resolver problemas públicos críticos y crear futuros de vida social de mayor calidad y universalidad, provocando dudas sobre la capacidad directiva de los gobiernos democráticos y elevando la exigencia social por una democracia de resultados y no solo de valores.

La cuestión de la efectividad de los gobiernos democráticos legítimos ha tenido dos momentos y planteamientos en los últimos cuarenta años. Primero, a raíz de la crisis fiscal o hacendaria del Estado, provocada en gran medida por decisiones de políticas públicas costosas y pobres resultados, así como por una administración pública de gran tamaño, costosa, y con servicios de baja o inestable calidad, la cuestión se centró en la *ineficiencia* del gobierno con el fin de identificar sus causas y removerlas. Recientemente, a raíz de las transformaciones sociales en curso, que originan problemas públicos de mayor complejidad en su composición, causalidad y escala territorial, la cuestión se planteó y se ha centrado en la *insuficiencia*.

La *ineficiencia* directiva del gobierno es el centro de la cuestión todas las veces que los gobernantes son incompetentes o irresponsables en el manejo de las finanzas públicas, en la estimación, la asignación y el control de los recursos para cumplir las funciones públicas, desembocando con frecuencia en insolvencia hacendaria, o bien, son incompetentes informativa y analíticamente en el diseño e implementación de las políticas públicas y en la gestión de los programas y servicios públicos, con el resultado final de que no pueden ofrecer resultados satisfactorios a los ciudadanos o los ofrecen con costos desproporcionados e injustificados. Como antes se mencionó, la Política de Ajuste, con sus reformas fiscales, contables, presupuestales y la Nueva Gestión Pública con sus reformas administrativas, fueron la respuesta desde los años 80 del siglo pasado y siguen siendo respuesta.

La *insuficiencia* directiva se presenta cuando los gobernantes, aun si son institucionalmente impecables, financieramente responsables, administradores eficientes y discursivamente creíbles, no pueden -ya con sus ideas, poderes, recursos y acciones- definir y menos realizar por ellos mismos los objetivos que importan a sus sociedades en las condiciones actuales. Aunque incomode reconocerlo, los gobiernos ya no pueden definir solos la agenda de la sociedad y menos aún pueden realizarla solos. No disponen de la autoridad intelectual y frecuentemente de la autoridad política y moral requerida para definir por sí mismos los objetivos, estrategias y planes de la agenda social y convencer a todos los ciudadanos de su valía, sino necesitan incluir los conocimientos, propuestas y recursos de los sectores ciudadanos y requieren su aceptación e involucramiento.

A pesar de los ingentes poderes, facultades y recursos que poseen, los gobiernos no poseen (o no en el nivel requerido) los recursos financieros, cognoscitivos, tecnológicos, organizativos, para estar en aptitud de realizar por ellos mismos los objetivos de la agenda y las estrategias del plan. Para diseñar y realizar la sociedad que queremos se requieren ahora más actores que el actor gubernamental, más recursos que los gubernamentales y un estilo de gobernar diferente al tradicional en numerosos asuntos públicos.

En el pasado, hemos insistido más bien, en la *ineficiencia* de los gobiernos, ahora es evidente que su ineficiencia e ineffectividad se debe a su *insuficiencia*, manifiesta en el tratamiento de buena parte de los asuntos públicos de los que los gobiernos se hacen cargo. La ineficiencia y la insuficiencia directiva de los gobiernos democráticos han sido las dos causas que han motivado el abandono del proceso acostumbrado de gobernar, típico de los gobiernos del pasado que se consideraban autosuficientes y omnipotentes en su tarea directiva, y ha impulsado un nuevo modo o proceso de gobernar, más apropiado a las circunstancias actuales, una *nueva gobernanza pública*, que incorpora y suma las capacidades y los recursos de actores económicos y sociales independientes y extragubernamentales, a los recursos gubernamentales, a fin de estar en aptitud de conducir y coordinar las acciones de la sociedad.

Las dos cuestiones, sustentadas en evidencias, rompieron la equivalencia culturalmente aceptada de que *la actividad del gobierno*, por ser del gobierno, *es actividad de gobierno* o, dicho de otra manera, rompieron la equivalencia de que toda actividad gubernamental, por ser tal, es actividad gubernativa, con

capacidad y efectividad de rectoría y solución de problemas. Lo gubernamental no es sin más gubernativo, directivo. El gobierno se volvió cuestión, pregunta, y no respuesta, solución.

Por consiguiente, ha sido lógico preguntarse acerca de los elementos y tipo de elementos (institucionales, financieros, cognoscitivos, políticos, morales...) que la acción gubernamental debe incluir para poder gobernar a la sociedad. Y, fundamentalmente, fue lógico preguntarse si el antiguo proceso de gobernar es efectivo en las actuales condiciones e indagar el proceso de gobernar adecuado en las condiciones sociales actuales.

La *insuficiencia* de los poderes, facultades y recursos del gobierno para la dirección exitosa o aceptable de la sociedad es la premisa desde la que hoy se estudia política pública, administración pública, gobierno y el hecho que ha motivado la aparición y difusión del concepto de la Nueva Gobernanza Pública.

## LA GOBERNANZA PÚBLICA

La expresión conceptual que recapitula la variedad de los planteamientos y de los cambios ocurridos en las últimas décadas que han modificado el ejercicio del gobierno, es la que señala que ha ocurrido "*un desplazamiento del Gobierno a la Gobernanza*" ("*a Shift from Government to Governance*"). La expresión reciente tiene fundamentalmente tres denotaciones, interrelacionadas.

Quiere decir 1) que el gobierno, *si y cuando es entendido como la autoridad gobernante*, ha dejado de ser el problema. Lo que importa hoy es el proceso de gobernar del gobernante, su desempeño directivo, más que la institución o la posición de autoridad del gobernante. En décadas pasadas, por la extensión y prolongación de los gobiernos autoritarios y totalitarios, la posición de autoridad del gobernante y su actuación fue considerada la causa de su imposibilidad o incapacidad de gobernar.

La ocupación ilegítima de la posición de gobernante –por imposición, manipulación electoral, *golpismo*– y la ilegitimidad de su actuación –por arbitrariedad, abusos, corrupción, criminalidad– provocaba el rechazo de la sociedad a sus decisiones, que no le otorgaba el derecho a gobernar ni se sentía obligada a obedecer sus normas, órdenes y políticas. Sin embargo, la democratización de los regímenes autoritarios o totalitarios y la progre-

siva restauración del imperio de la ley del Estado de Derecho, han resuelto razonablemente la cuestión de la ilegitimidad del cargo y de la actuación del gobernante. El problema se ha desplazado, en consecuencia, *al proceso de gobernar del gobernante legítimo* y a la averiguación de las condiciones que hacen posible que el gobernante legítimo, democrático, tenga capacidad y efectividad directiva.

Quiere decir 2) que el gobierno, *si y cuando es entendido como el conjunto de las entidades de la administración pública que el gobernante encabeza y mediante las cuales dirige a la sociedad*, ha dejado también de ser el problema. Mientras, en los años 80 y 90 del siglo pasado, se consideró que el gobernante no podía gobernar a su sociedad por causa del pobre desempeño de sus entidades administrativas, que eran desordenadas, hipertrofiadas, costo-ineficientes, inefectivas y con servicios públicos de baja calidad, ahora hay evidencias de que el desempeño inestable o limitado de las entidades administrativas son atribuibles principalmente a las decisiones directivas de sus altos ejecutivos.

El problema se ha desplazado entonces *al proceso mediante el cual el gobierno gobierna a la administración pública*, al modo como los altos ejecutivos dirigen las entidades particulares del sector público y al modo como la autoridad pública suprema, el presidente o el primer ministro, gobiernan al conjunto de la administración pública. En efecto, la alta dirección de las entidades administrativas es la que determina los principios, objetivos y metas de las corporaciones administrativas, su forma de organización, las operaciones de sus procesos, su financiamiento, su gerencia, sus incentivos y controles, el perfil de sus cuadros y operadores, y son los responsables de dar seguimiento y evaluar el desempeño del personal público de sus entidades.

En consecuencia, los defectos legales, los errores informativos y analíticos, las decisiones equivocadas que toman los altos ejecutivos del gobierno al dirigir las entidades públicas a su cargo son la causa primera del desempeño erróneo e ineficaz del aparato administrativo que sigue sus instrucciones y, en consecuencia, perjudican la dirección o gobierno de la sociedad, dado que las entidades administrativas son justamente las agencias mediante las cuales el gobierno financia, regula, autoriza, obliga, provee bienes y servicios, resuelve problemas, crea oportunidades y conduce. El problema no es “el agente” sino “el principal”, parafraseando el principio teórico y organizativo de la Nueva Gestión Pública.

Quiere decir 3) que el gobierno, *si y cuando es entendido como el conjunto de las entidades administrativas mediante las cuales gobierna a la sociedad*, no posee ya en las condiciones actuales la suficiente capacidad y efectividad para dirigir a la sociedad, a menos que desarrolle otro tipo de relación con la sociedad y transite a un *nuevo proceso de gobernar*, diferente al de su tradicional autonomía, unilateralidad y protagonismo. Son numerosas las evidencias que ponen de manifiesto que el estilo jerárquico de mando, control y la subordinación esperada de los sectores sociales en numerosos asuntos públicos, particularmente, en los relacionados con el crecimiento económico, el bienestar y la seguridad social, ha dejado de ser productivo y es notoriamente inefectivo o insuficiente.

En suma, ha ocurrido un desplazamiento del gobierno al proceso de gobernar debido a las crisis, dificultades y fallas directivas de los gobiernos y a las transformaciones socioeconómicas de la época actual, que han tenido como efecto agregado instaurar en las últimas décadas una nueva relación entre el gobierno y la sociedad, que toma progresivamente forma, se depura y consolida:

- La ilegitimidad política del gobernante es una cuestión razonablemente resuelta, por lo que ha sido natural y lógico desplazarse hacia la cuestión sobre el modo o proceso mediante el cual el gobierno legítimo gobierna a la sociedad, que hoy denominamos *Gobernanza, Gobernanza Pública*.
- La ineficiencia e inefectividad del aparato administrativo del gobierno dejó de ser un problema de organización y administración y se volvió uno de su dirección, por lo que ha sido natural y lógico desplazarse hacia el proceso mediante el cual el gobernante gobierna su aparato administrativo, que hoy denominamos *Gobernanza del sector público, Gobernanza corporativa del sector público, Gobernanza del Gobierno*.
- La insuficiencia del gobierno con todo su aparato administrativo y sus ingentes recursos, frente a la configuración y dinámica de la sociedad contemporánea, y de su predominante estilo jerárquico e impositivo de dirección ha motivado el desplazamiento hacia un nuevo proceso de gobernar con relaciones de interlocución, interacción, colaboración, asociación con la ciudadanía: *Nueva Gobernanza Pública*.

## LA GOBERNANZA PÚBLICA: DEFINICIÓN Y TIPOS

Sin entrar en detalles,<sup>3</sup> por Gobernanza Pública se entiende *el proceso o la acción de gobernar a la sociedad* y, específicamente, el proceso mediante el cual sociedad y gobierno a través de varias actividades deciden los valores fundantes, los principios y los objetivos generales (estructurales y coyunturales) de la vida asociada. Es además el proceso mediante el cual sociedad y gobierno definen y deciden la forma de organización de la sociedad y las acciones que se consideran lícitas, idóneas y efectivas para realizar los valores y los objetivos comunes y particulares, así como las normas que los miembros de la sociedad han de seguir en sus acciones y relaciones, y los recursos que se necesitan para poder realizar los valores y objetivos de interés común.

Es el proceso mediante el cual sociedad y gobierno determinan los requisitos, atribuciones, poderes, recursos del agente directivo, que se hará cargo de la conducción y coordinación de las numerosas y diversas actividades y relaciones de la vida asociada, y definen asimismo las reglas que el dirigente o gobernante deberá seguir en sus actividades de conducción y coordinación de la sociedad.

La gobernanza es una acción *intencional*, por cuanto se orienta a la definición, realización y aseguramiento de los valores, fines, objetivos de la sociedad, y es asimismo una acción *causal*, por cuanto define, decide y lleva a cabo las acciones que se consideran eficaces para realizar los valores fundantes de la sociedad y producir los fines y objetivos decididos. En consecuencia, no es un proceso discrecional, aleatorio, sujeto a la voluntad del gobernante, sino es un proceso estructurado, estructurado *por las instituciones y por el conocimiento*.

El componente valorativo–institucional de la gobernanza determina su *validez política* y el componente científico–técnico determina su *eficacia social*. Ambos componentes responden a dos lógicas y principios de acción diferentes, pero ambos son indispensables para el gobernar y han de vincularse y complementarse. Gobernar la sociedad es una acción performativa (de efec-

<sup>3</sup> Para un estudio de mayor profundidad, refiero a mis estudios. *Gobernanza y Gestión Pública*. (2008). México: FCE. *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. (2010). México: Fundación F. Naumann. *Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza*. (2016). México: INE. Y a numerosos estudios producidos recientemente no solo en el medio angloamericano.

tuación de fines y valores), que solo es posible por la causalidad que aportan los conocimientos científicos, las tecnologías y las prácticas con efectos probados, y es a la vez, una acción que ha de ser socialmente aceptada como correcta y justificada, en méritos de su correspondencia con el sistema de valores, principios, normas y expectativas de la sociedad.

La Gobernanza ha cambiado a lo largo de la historia social y ha asumido diversas formas, por lo que son varios los *tipos* de gobernanza. Los diversos tipos o modos de gobernar dependen en última instancia de las relaciones que los actores gubernamentales y los actores sociales han establecido entre ellos en un tiempo social determinado para atender los asuntos de la vida en común; y, más específicamente, depende del grado de influencia que el gobierno o la sociedad (empresas, organizaciones civiles, comunidades, centros de conocimiento, iglesias) tienen en la definición y decisión de la intencionalidad social del gobernar a partir de sus referencias valorativas y aspiracionales, así como en la definición y decisión de su causalidad, a partir de su información y conocimiento, sus técnicas productivas y administrativas.

A partir de las observaciones de Jan Kooiman,<sup>4</sup> que es la principal referencia y el pionero en los estudios de la gobernanza, suelen citarse tres *tipos* generales o puros de gobernanza:

- a) *La Gobernanza por el Gobierno*, en la que el gobierno es el actor que de manera predominante se hace cargo de definir y ejecutar el sentido de dirección de la sociedad y de organizar a la sociedad, dada la incapacidad, precariedad, desorden, conflictividad, atraso o desidia de la sociedad en los asuntos de la estabilidad, integración y bienestar de la vida asociada. La gobernanza por el gobierno es lógicamente indispensable para controlar la descomposición social, causada por los grupos infractores y criminales de la sociedad.
- b) *La Gobernanza por Autogobierno*, que es la forma de conducirse de la sociedad por ella misma y que tiene lugar cuando acredita capacidad para organizarse, entenderse, regular sus asuntos de interés general y resolver pacíficamente sus necesidades, problemas y conflictos, a la vez que

<sup>4</sup> Koimann, J. (1993). (ed): *Modern Governance: new Government-Society Interactions*, Sage, London.

demuestra tener la capacidad cognoscitiva, organizativa, financiera, tecnológica y productiva para producir e intercambiar los bienes y servicios que son necesarios para su sustento.

- c) *La Gobernanza por Co-gobierno*, que es crecientemente el modo de gobernarse de la sociedad contemporánea en numerosos asuntos públicos, denominada también *Nueva Gobernanza Pública*. Se origina y toma forma por la interdependencia que existe actualmente entre los actores sociales y los actores gubernamentales, y que es necesaria para que cada uno de ellos pueda realizar sus fines deseados o exigidos, dada su limitación de recursos, razón por la cual los actores gubernamentales y los sociales, al necesitarse recíprocamente, manifiestan disposición a dialogar, a concertar, a coordinarse, a cooperar y asociarse a través de varias actividades en las que de manera conjunta definen y deciden los objetivos de valía e interés común y las acciones conducentes para realizarlos.<sup>5</sup>

## LA NUEVA GOBERNANZA PÚBLICA

La nueva gobernanza en forma de co-gobierno es efecto de la economía abierta y la política democrática que han cambiado la estructura y dinámica de la sociedad actual, al expandir la autonomía e independencia de los individuos y las organizaciones e incrementar, al mismo tiempo, el número, la importancia y la intensidad de las relaciones de *interdependencia* entre ellos para poder realizar efectivamente las decisiones autónomas sobre sus preferencias, intereses y proyectos de vida.

El efecto de la interdependencia en el campo político ha sido modificar las relaciones entre el gobierno y la sociedad y los principios de la relación. Son numerosos los sectores (no todos) que han modificado sus relaciones con el gobierno, al dejar de ser dependientes de él en la realización de sus proyectos

<sup>5</sup> En los hechos de un gobierno y una sociedad específica, los tipos puros de gobernanza no se ejecutan cabalmente, sino tienden a combinarse entre ellos en diversos grados según la naturaleza de los asuntos públicos, las circunstancias sociales y el peso relativo de gobierno y sociedad. Son evidentes asuntos públicos en los que el cogobierno tiene mayor peso relativo que la actuación gubernamental directa, mientras en otros se hacen presentes formas de autogobierno respaldadas por las regulaciones y los recursos gubernamentales y en otros más, como en los de la seguridad, la gobernanza por gobierno es dominante.

y al abandonar sus posiciones de indiferencia y pasividad política frente a las limitaciones directivas y administrativas de sus gobiernos.

Ahora disponen de mayor información y conocimiento sobre los problemas sociales, son políticamente independientes, poseen mayores recursos económicos para realizar sus proyectos, tienen mayor organización y comunicación, vigilan la actuación gubernamental, evalúan su desempeño y exigen participar o participan en las decisiones públicas que les importan por las implicaciones que tienen para sus proyectos de vida personal, corporativa y asociada.

El cambio de la relación ha sido también posible y se ha facilitado porque los gobiernos, a su vez, dependen y necesitan de la participación de los sectores económicos y sociales en diversos modos y niveles, ya que carecen de los recursos suficientes para estar en condiciones de manejar con éxito razonable el entorno económico, tecnológico y cultural, enfrentar la complejidad y escala de los actuales problemas públicos y responder a las exigencias ciudadanas diferentes, variables y también opuestas.

La relación actual de interdependencia entre gobierno y sociedad no es una situación episódica sino progresivamente estructural y ha favorecido la aparición y afirmación de una nueva forma de gobernar en numerosos países y asuntos públicos. Su principal característica consiste en que los gobiernos cada vez más *dependen de* otros actores que son otros gobiernos y otras organizaciones tanto del sector privado como de la sociedad civil, nacionales o internacionales, para poder cumplir sus funciones, responder a las expectativas y realizar los objetivos sociales de interés común. En suma, en el mundo contemporáneo, al momento de abordar la solución de numerosos asuntos de interés público, se desarrolla *una gobernanza en modo de coordinación, cooperación, coproducción, coautoría entre el gobierno y las organizaciones privadas y civiles de la sociedad, que toma las formas concretas de redes, asociaciones, partenariados, consorcios, alianzas, consejos.*

Este modo de gobernar es posible de establecerse solo a condición de que la sociedad, sus corporaciones, centros de conocimiento, colegios profesionales, organizaciones de la sociedad civil, comunidades y familias, posean recursos y capacidades que el gobierno requiere para la conducción y coordinación de la actividad social. No es viable la nueva gobernanza si la sociedad no posee capital financiero, productivo, físico, intelectual, social,

cívico, si no tiene nada que aportar a la gobernanza de la sociedad y ningún recurso que sea de utilidad para complementar los recursos gubernamentales y ser considerado socio del gobierno. Para abrirle el camino a la nueva gobernanza hay que construir sociedades desarrolladas política, cognoscitiva y económicamente y, en particular, hay que modificar nuestra arraigada actitud de practicar la política del lado de la demanda y empezar a actuar del lado de la oferta.

La nueva gobernanza no tiene por qué suscitar la idea o la crítica de que causa la pérdida de la soberanía del Estado, que el gobierno expresa y ejecuta mediante sus decisiones directivas. Hay que distinguir entre el contenido de la decisión directiva pública y la validez pública de la decisión: entre la materia y la forma de la decisión pública. Una cosa es que el contenido de las decisiones de políticas, programas, servicios, inversiones sea ahora una obra conjunta, coproducida por la autoridad pública y el público ciudadano, otra cosa es que el contenido de las decisiones tenga validez pública, es decir, sea acto de autoridad, legítimo y vinculante porque es de interés público, y pueda disponer de recursos públicos. El gobierno es la autoridad pública legítima y el único actor que determina y decide que el contenido de la decisión directiva, aun si producido mancomunadamente con la sociedad, tenga la forma de valor público y validez pública.

La nueva gobernanza pública no es sin más el único modo de gobernar, aplicable en todos los asuntos. Hay asuntos que, por su naturaleza y por su gravedad, requieren la gobernanza severa de una autoridad firme, que utiliza sus instrumentos jerárquicos de normas, mando y control para garantizar la seguridad y restablecer el orden y que utiliza conforme a la ley la fuerza disuasiva y coactiva de sus policías y fuerzas armadas, para pacificar, poner el alto a la transgresión y el crimen, proteger los derechos, las libertades y la vida de los ciudadanos.

Por último, la nueva gobernanza pública no está exenta de fallas institucionales y de errores informativos y cognoscitivos en sus decisiones, solo por el hecho de ser decisiones colegiadas que incluyen más actores que el gobierno. El aseguramiento de la institucionalidad de las decisiones exige controles y el aseguramiento de la efectividad decisional requiere información y conocimiento. El perfil de los participantes en las decisiones directivas debe caracterizarse por conocimiento experto y por trayectorias cívicas reconocidas y

el proceso decisional colegiado debe estar sujeto a normas de transparencia y rendición de cuentas.

En México, como en varios países latinoamericanos, el nuevo modo gubernativo de asociación intergubernamental, público-privada y gubernamental-social está ya presente en la exploración y aprovechamiento económico de los recursos naturales, en la creación de infraestructura, en la política educativa y de salud, en la ambiental y en la de innovación tecnológica, en la protección de los derechos humanos, en los servicios a poblaciones vulnerables, en cuidado ambiental, en temas de desarrollo regional, etcétera.

Son numerosos los asuntos de interés público en los que es evidente la concertación, codecisión y colaboración entre los gobiernos, las empresas, las universidades, las redes de las organizaciones sociales, las comunidades. No todo en México es vieja gobernanza, aunque no podemos ocultar que sobreviven los viejos estilos gubernamentales con sus fallas institucionales y defectos informativos y cognoscitivos. Y reconocer, sobre todo, que el viejo estilo gubernamental es necesario y se impone ante la precariedad de nuestras sociedades, por desigualdades, pobreza, incompetencia, ignorancia, por desinterés en los asuntos públicos, negligencia en el cuidado de los bienes públicos y por irrespeto de los derechos de los demás, que llega a hechos insoportables de violencia y crimen.

## LOS AVANCES DE LA NUEVA GOBERNANZA PÚBLICA EN MÉXICO

El nuevo modo de gobernar en formación y afirmación cambia naturalmente con mayor o menor profundidad el arreglo jerárquico-burocrático de la administración pública y reconoce que el instrumento de mando y obediencia no es procedente y efectivo en numerosas circunstancias y asuntos que son de importancia vital para los ciudadanos. Observamos entonces un mayor acceso e influencia de los ciudadanos en las decisiones legislativas y ejecutivas mediante prácticas de cabildeo y un ejercicio más intenso de opinión pública sobre situaciones sociales críticas y sobre el desempeño gubernamental, amplificada ahora por las redes sociales digitales, independientemente de sus defectos.

Observamos también que los miembros de las Juntas de Gobierno o Consejos de Administración de las empresas públicas y de los Organismos Constitucionales Autónomos, son ciudadanos con trayectorias cívicas íntegras y con conocimiento experto que se responsabilizan de la dirección de asuntos públicos socialmente cruciales, que por su importancia permanente no deben sujetarse a los interjuegos de poder de los partidos políticos con cortas visiones.

Es también mayor el número de Consejos Consultivos de ciudadanos en las entidades públicas y es creciente la presencia de los ciudadanos en el seguimiento y evaluación de las políticas mediante Observatorios Ciudadanos respetados e influyentes. Los ciudadanos están también presentes como testigos en las licitaciones de los contratos gubernamentales para certificar su imparcialidad y honestidad y, más aún, vemos personalidades y organizaciones ciudadanas que son decisivas en la selección de autoridades específicas, después de evaluar decenas de candidatos a cargos públicos relevantes.

Observamos asimismo que ejercen mayor vigilancia sobre la actuación y desempeño de los directivos y operadores de la administración pública en temas de corrupción, respeto de derechos humanos, transparencia, rendición de cuentas, evaluación de resultados, fiscalización... Comenzamos también a observar que se establecen e institucionalizan redes de política pública (de salud, educación, ambiental, de movilidad), integradas por actores gubernamentales y ciudadanos, y que se establecen asociaciones público-privadas y gubernamental-sociales para atender proyectos e inversiones de alto interés público.

La posibilidad de la nueva gobernanza y de su aceptación social exige reformas legales y hasta constitucionales cuando refiere a asuntos públicos que en el pasado, por muchas razones, fueron institucionalmente reservados al gobierno y que la cultura política de la sociedad considera son asuntos exclusivos de la actividad del gobierno. En México, la posibilidad de la nueva gobernanza en varios asuntos públicos fue inaugurada el 17 de enero de 2012, al entrar en vigor la *Ley de Asociaciones Público-Privadas*, impulsada por el Presidente Felipe Calderón.

En la definición legal, las asociaciones público-privadas se conciben como una variante de los esquemas de financiamiento público, por cuanto busca integrar los recursos, habilidades y capacidades de los sectores público y privado para la realización de proyectos de inversión de infraestructura pública,

inversión productiva investigación aplicada y/o de innovación tecnológica. En la ley se establece:

Los proyectos de asociación público-privada, regulados por esta Ley, son aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado para la prestación de servicios al sector público, a mayoristas, a intermediarios o al usuario final, y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país (art.2).

En 2016 se reformó la ley, añadiendo: “También podrán ser proyectos de asociación público –privada los que se realicen...para desarrollar proyectos de inversión productiva, investigación aplicada y/o de innovación tecnológica. En este último caso, las dependencias y entidades optarán en igualdad de condiciones, por el desarrollo de proyectos con instituciones de educación superior y centros de investigación científica-tecnológica públicas del país” (art.3).

Una consideración relevante de la ley es la previsión de que diversos órganos de Gobierno podrán estar presentes y participar en los proyectos de asociación público-privada, con el fin de evitar situaciones de favorecimiento discrecional o de corrupción, que se ven disminuidas en la medida de que más entidades administrativas se encuentran involucradas en el proceso de definición del contenido del contrato y en la fiscalización de los fondos públicos y privados.

Otro avance prometedor hacia la nueva gobernanza es la estrategia denominada “Desarrollo de la Democracia”, elaborada en conformidad con los objetivos y acciones del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. La estrategia emitió “Lineamientos para el impulso, la conformación, la organización y el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”, que fueron publicadas el 11 de agosto de 2017.

La base oficial de datos de los Mecanismos de Participación Ciudadana en la Administración Pública Federal, elaborada por la Secretaría de Gobernación, señala la existencia de 328 órganos colegiados de deliberación activos

en la administración pública centralizada, descentralizada, desconcentrada y paraestatal. Son instancias deliberativas, en las que actores gubernamentales y no gubernamentales analizan, discuten, diseñan y evalúan políticas públicas, relacionadas con las responsabilidades de entidades específicas del gobierno y con las causas que defienden y promueven las organizaciones de la sociedad civil. Las instancias de deliberación gubernamental-social toman diversos nombres tales como Asambleas o Comisiones Consultivas, Consejos o Comités Técnicos, Consejos Asesores, Consejos ciudadanos, Contralorías Sociales, etcétera.

Los Consejos o Comités están presentes prácticamente en todas las áreas de la administración pública federal, en temas salud, ambiente, desarrollo social, ciencia y tecnología, asuntos urbanos y de ordenamiento territorial, así como en asuntos agropecuarios. También están presentes en entidades no sectorizadas como el Instituto Nacional de las Mujeres, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, las empresas productivas del Estado como la Comisión Federal de Electricidad.

Las actividades de deliberación gubernamental-social no se encuentran solo en políticas relacionadas con servicios públicos, sino también, en políticas relacionadas con el fomento y la protección de derechos humanos. Notable es la presencia ciudadana (9 Consejos) en temas concernientes a la Seguridad Pública, los Derechos Humanos y la Prevención del Delito y en los temas centrales de Equidad y Género, que comprenden 5 Consejos Consultivos de instituciones como la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Evidentemente la participación ciudadana no se agota, aunque comienza a institucionalizarse mediante las instancias deliberativas gubernamental-sociales en las entidades de la administración pública. El punto débil es que las resoluciones de las deliberaciones son de carácter consultivo y no vinculantes, que sean directrices obligatorias para las decisiones y acciones del gobierno.

Un ejemplo notable y promisorio de participación ciudadana, que va más allá de las acostumbradas reclamaciones, demandas y quejas de determinadas poblaciones por situaciones que consideran adversas a sus condiciones de vida, es la aparición de específicas organizaciones ciudadanas que con

base en información y conocimiento producido por ellas mismas sobre determinados problemas públicos, particularmente críticos y crónicos.

Han realizado análisis y prospecciones que por su valor informativo y cognoscitivo se han vuelto referencia nacional no solo para las corporaciones económicas y los ciudadanos interesados, sino para el mismo gobierno. Los resultados de sus estudios han sido cruciales en la denuncia y propuestas de solución de asuntos cruciales como la corrupción, la educación pública, la cuestión ambiental, derechos humanos, la transparencia de los presupuestos y las administraciones públicas, etc. Son centros de conocimiento con influencia en la elaboración de leyes y políticas públicas.

Cito solo algunos: *Fundar*, *Transparencia Mexicana*, *IMCO (Instituto Mexicano para la Competitividad)*, *CIDAC*, *México Evalúa*, *Mexicanos Primero*, *Pronatura México*, *Centro Mexicano de Derecho Ambiental*, *Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza Colectivo Ciudadano por Municipios Transparentes*, *Desarrollo Regional*, *Ethos*, *Centro de Estudios Espinosa Yglesias*, entre otras decenas de asociaciones civiles dedicadas a la investigación y la promoción de numerosos asuntos públicos, que en los últimos años se han centrado primordialmente en derechos humanos, equidad de género, seguridad pública, desigualdad, calidad democrática (con énfasis en transparencia, rendición de cuentas, anticorrupción), desempeño gubernamental, educación, ambiente, etcétera.

A estos centros de pensamiento hay que añadir varias universidades y centros académicos con investigaciones de problemas sociales e institucionales. Sus aportes han sido fundamentales para la creación del *Sistema Nacional Anticorrupción* (con sus sistemas estatales). *Fundar*, *Transparencia Mexicana*, *IMCO* y otras organizaciones participaron activamente en una propuesta para impulsar la iniciativa que denominaron *Por una Fiscalía General de la República que sí sirva*, que planteó construir una institución que sea un pilar sólido de gobernabilidad democrática, seguridad pública y Estado de Derecho en México.

## PALABRAS FINALES

En conclusión y resumen, la cuestión crucial contemporánea es la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos democráticos legítimos. La legitimidad no es equivalente a efectividad, aunque el gobierno no puede ser efectivo si no es

legítimo. La efectividad directiva del gobierno se sustenta en el conocimiento que es condición fundamental de la efectividad. El poder sin el conocimiento no puede. Puede mandar, coaccionar, encarcelar, pero si carece de información y conocimiento que le impiden definir las acciones causalmente idóneas y calcular las consecuencias de las acciones, el gobierno no puede hacer las cosas que importan a la sociedad y a las que tiene derecho.

El modo de gobernar ha ido cambiando en las últimas décadas, por el empuje de la democratización, por el impulso de la independencia y la autonomía de las personas, las corporaciones, las organizaciones sociales, y por la insuficiencia de recursos de los gobiernos democráticos para estar en condiciones de dirigir sociedades que son estructuralmente complejas y resolver problemas o alcanzar los objetivos públicos que son complejos en su composición y causalidad.

El nuevo proceso gubernativo de la sociedad encuentra resistencias en el gobierno, en la administración pública y en la misma academia, debido a nuestra costumbre y aprecio a la autonomía y autosuficiencia del gobierno y al estilo jerárquico-burocrático de gobernar. Sin embargo, para la libertad, la seguridad, la estabilidad, la integración y la prosperidad de nuestras sociedades se requiere poner en movimiento e integrar todos los recursos colectivos que la sociedad posee: el poder político, la productividad e innovación de los mercados y los vínculos morales y emocionales de las agrupaciones sociales a las que pertenecemos y dan sentido y bienestar a nuestras vidas.

Para ello, es indispensable poner en movimiento formas de cooperación, integración y asociación entre los gobiernos que integran el Estado nacional, entre los Estados nacionales, entre las sociedades nacionales, y entre los actores gubernamentales y los sociales. El gobierno no pierde su rol directivo de rector y líder social, pero lo ejerce en numerosos asuntos públicos de manera postgubernamental y postjerárquica, en interdependencia, coordinación, coproducción, coautoría, corresponsabilidad. El gobierno de la sociedad es gobierno con la sociedad. Este es el contenido y el mensaje de la nueva gobernanza pública.



## INTRODUCCIÓN

El gobierno como objeto de estudio reúne con frecuencia elementos teóricos y empíricos susceptibles de trabajar con base en la categoría pensabilidad (Bobbio, 2017, p. 83) para destacar que concierne a un campo de análisis e interpretación, donde se infieren conclusiones que permitan sistematizar el sentido de la lógica que lo caracteriza, junto con las premisas que abonen en una comprensión más nítida de su materia de estudio.

En la literatura contemporánea, acredita el cultivo de su contenido cognoscitivo y aplicado a partir de conjugar ideas, categorías, definiciones, taxonomías, así como sistemas de reflexión analítica que contribuyen a su debate, tomando en cuenta la observación y la diversidad de experiencias institucionales que se producen en diferentes países.

En este marco sin duda el Gobierno Abierto se ha convertido en un espacio en el cual interactúan la academia, las organizaciones de la sociedad y las instituciones del Estado hasta configurar un ambiente de discusión interesante que, para fortuna del pensamiento libre, da oportunidad de coincidir o refutar sobre la riqueza de los planteamientos que se han producido sobre él a partir de una pluralidad de enfoques y posturas metodológicas.

<sup>1</sup> Doctor en Administración por la UNAM, donde es Profesor Titular “C” Definitivo de Tiempo Completo. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Actualmente es vicepresidente del Instituto Nacional de Administración Pública de México, donde también es profesor. Contacto: ricardo\_uvalle@yahoo.com.mx

<sup>2</sup> Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública por el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es Profesor de Tiempo Completo, adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma Universidad, donde también se desempeña como Jefe de la División de Estudios Profesionales. Contacto: maximiliano\_unam@yahoo.com.mx

El Gobierno Abierto se ha convertido no en una moda, sino en un campo de estudio desde 1957, tiempo en que Wallace Parks lo acuña como concepto para luchar contra la opacidad burocrática en las áreas diferentes que integran el universo organizacional y funcional de los sistemas gubernamentales. Abrir el gobierno genera la oportunidad para que el escrutinio ciudadano sea el factor que permita diluir la red de secretos y opacidad, los cuales se sistematizaban desde los escritorios de las burocracias para alimentar la toma de las decisiones distante de los ciudadanos y a favor de los aparatos del poder.

En este sentido, el Gobierno Abierto no se explica por sí mismo, sino en razón de la vitalidad de las democracias que, con las relaciones de comunicación, interacción, colaboración, corresponsabilidad y participación ciudadana que las caracterizan, hacen factible la redistribución del poder, el cual transita desde la esfera burocrática hacia el imperativo que los ciudadanos sean proactivos para dar paso a una vida pública en la cual las instituciones del Estado sean objeto de control, vigilancia y apertura a través de los ciudadanos, los procesos de innovación y el aprovechamiento de las tecnologías sociales.

En consecuencia, la finalidad del presente capítulo consiste en analizar y explicar las tendencias más conspicuas que caracterizan los rumbos del Gobierno Abierto a partir de la nueva relación de la sociedad con el Estado contemporáneo, la cual da lugar a condiciones vinculadas a gobernar y transformar los procesos referentes a cómo los gobiernos deben gobernar con inventiva, innovación, propuestas, sinergias y sentido del desarrollo estratégico. Para fines de exposición el presente artículo se estructura del modo siguiente: 1) Sentido y filosofía del Gobierno Abierto; 2) Funcionalidad de la democracia: cómo gobernar; 3) Horizontes del Gobierno Abierto; y 4) Conclusiones.

## SENTIDO Y FILOSOFÍA DEL GOBIERNO ABIERTO

La importancia de los gobiernos en la vida contemporánea es tema de indiscutible relevancia. Lo relacionado con la conducción de la sociedad concierne a los fines y medios que las instituciones despliegan para cumplir las metas colectivas. En este sentido, el Gobierno Abierto es una categoría de análisis que indica otra forma de desarrollo institucional, en la cual interactúan de manera más abierta y dinámica los ciudadanos y las autoridades constituidas a partir de conversaciones y el uso de las tecnologías sociales.

El Gobierno Abierto es la suma de condiciones políticas, tecnológicas y públicas que revelan cómo la sociedad contemporánea abre rutas nuevas de desenvolvimiento para dar respuesta a atolladeros, problemas, conflictos, escollos, así como al diseño heurístico de las soluciones públicas y democráticas. El Gobierno Abierto en este caso se enlaza con el paradigma postburocrático en la visión del siglo XXI, y responde a las transformaciones que los Estados han tenido y continúan teniendo en un mundo global, competitivo e interactivo.

La importancia del Gobierno Abierto es de cobertura mundial. En septiembre de 2011 y mediante una “iniciativa multilateral Brasil, Estados Unidos de Norteamérica, Filipinas, México, Noruega, Reino Unido y Sudáfrica, formalizan la creación de la Alianza por el Gobierno Abierto, la cual se integra en la actualidad por 78 países y 20 gobiernos subnacionales” (Centro de Estudios Gilberto Bosques, 2018). La iniciativa se orienta a impulsar:

La participación del gobierno y la sociedad civil con el objetivo de promover la transparencia, luchar contra la corrupción, empoderar a los ciudadanos, aprovechar el poder de las nuevas tecnologías para contar con más gobiernos eficaces y responsables alrededor del mundo. (Centro de Estudios Gilberto Bosques, 2018)

La Declaración del Gobierno Abierto se compromete y enlaza con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, con temas vinculados a la participación de ciudadanos, sociedad civil y empresas en los procesos de toma de decisiones. La Alianza ha constituido grupos de trabajo que comprenden temas como: anticorrupción, apertura de recursos naturales, apertura fiscal, apertura legislativa, clima abierto y datos abiertos (Centro de Estudios Gilberto Bosques, 2018).

El arquetipo del Gobierno Abierto adquiere, sin embargo, notoriedad y mayor legitimidad en términos políticos y pragmáticos cuando el presidente estadounidense Barack Obama, en los primeros días de enero de 2009, firmó el “Memorando sobre transparencia y Gobierno Abierto, centrando tres ejes de su funcionalidad: el gobierno debe ser transparente. El gobierno debería ser participativo. El gobierno debería ser colaborativo” (Pietro-Martín y Ramírez-Alujas, 2014, p. 63).

En consecuencia, el Gobierno Abierto se inscribe en el paradigma postburocrático, el cual ha transformado la organización, estructuras y procesos de los Estados contemporáneos para adaptarse a la dinámica de la innovación que propician fuerzas de la globalidad, las cuales crean la oportunidad para modificar los sistemas de organización y gestión que otrora los caracterizaron como aparatos de poder, dado que tenían como objetivo su reproducción, sin atender con cercanía las demandas y expectativas de la sociedad. Todo ello corresponde al tiempo cuando los Estados y su estilo de gobernar tendían más hacia lo piramidal, la opacidad, el hermetismo, el secreto y los valladares burocráticos, menos a la apertura y la publicidad que refuerzan al poder democrático como poder que corresponde al público ciudadano.

El paradigma postburocrático es el inicio de una etapa en la cual los Estados y los sistemas de gobierno se inscriben en los tiempos, ritmos y velocidad que exige la realidad circundante. Ante la existencia de sociedades más abiertas, dialogantes, deliberantes y proactivas que son fundamentales para ubicar la filosofía del Gobierno Abierto, este también responde a los cambios económicos, sociales y tecnológicos los cuales abren otros horizontes en favor de la convivencia democrática, sin perder de vista el binomio problemas y soluciones que deben consensuarse, y son referente básico en el desempeño de las instituciones constituidas.

El Gobierno Abierto es fruto del avance de las democracias políticas entendidas como sistemas institucionales, las cuales se orientan a generar con los medios de dirección, coordinación, implementación y evaluación a favor de condiciones más óptimas de vida en función de los ciudadanos y la sociedad, con lo cual su carácter causal se vincula con el compromiso de que la vida democrática sea más efectiva para la sociedad y los ciudadanos.

Esto significa que el ejercicio del poder no se ciñe solo a condiciones de verticalidad, incluso son razonablemente inherentes a los Estados y a los gobiernos, sino toma en cuenta la dinámica de las relaciones horizontales de poder que se forman a través de procesos de organización, participación y representación, los cuales dan cuenta de organizaciones civiles, redes sociales, mercados competitivos e iniciativas ciudadanas, dado que son actores centrales en el desarrollo de la sociedad civil, dando como resultado la filosofía del Gobierno Abierto sea entendida en relación con los ciudadanos,

quienes tienen derechos y obligaciones para ser tomados en cuenta en los procesos de toma de las decisiones a través de los procesos de participación colaborativa.

En la medida que el poder es más abierto e interactivo no hay modo de evadir la condición dialogante que los gobiernos han de cumplir ante los públicos diversos de la sociedad, lo cual implica que los ciudadanos reclaman el derecho legítimo a debatir los temas vinculados con los asuntos y problemas colectivos. Por tanto, el Gobierno Abierto no es la suma de progresos cibernéticos ni operacionales que pudieran caracterizarlo como un sistema de comunicación y control que tiende a la autorregulación, sino el aprovechamiento de condiciones que se relacionan con la transparencia, el desarrollo tecnológico y la participación colaborativa, con lo cual se forma un tipo de conocimiento y saber filosófico (Sartori, 2012, p. 108) vinculado con el modo de gobernar la vida pública.

Desde el ángulo de la filosofía liberal, democrática y republicana, el valor político del Gobierno Abierto deriva que su diseño se efectúa en el seno de las estructuras del poder democrático, en las cuales la transparencia y la participación colaborativa son pilares relevantes para mejorar su desempeño institucional. En conexión con la filosofía democrática, el valor tecnológico deriva del avance que tiene el conocimiento científico para transformar los sistemas productivos en la vida democrática.

Esto significa que la tecnología aplicada en las esferas que integran el gobierno da como resultado, parafraseando a Michael Barzelay (1998) en su obra *Atravesando la burocracia*, se incursione por su ser administrativo y organizacional que corresponde a su sentido ontológico, con objeto de dar paso a formas de gobernanza que combinan creatividad, innovación y mejor capacidad directiva en favor de los ciudadanos para que se involucren en los diversos ámbitos de gestión y operación de carácter institucional, los cuales conectan a la sociedad con las diversas áreas de gobierno.

En este caso, el valor de la participación colaborativa consiste en que los gobiernos no están solos, no deciden en el vacío y forman parte de un sistema de interacciones que acredita que lo público organizado de la sociedad puede aprovecharse mediante la corresponsabilidad y la coproducción de políticas públicas. En consecuencia sería un reduccionismo considerar al Gobierno Abierto desde la óptica predominante de la tecnológica.

Por el contrario se origina con elementos políticos, institucionales, conceptuales y empíricos que son riqueza viviente en la democracia (Sartori, 2012, p. 312), y en ese sentido es cómo se fortalece el gobierno de los ciudadanos proactivos, así como el universo de las decisiones colectivas (Sartori, 2012, p. 316). Esto significa que la condición jurídica y política de los ciudadanos es una categoría propia de la democracia liberal y no se desecha, sino se retomada para ampliarla en el mundo de la globalidad bajo la óptica de ciudadanos proactivos, es decir, de ciudadanos que tienen personalidad, capacidades, iniciativas, medios y objetivos para participar en los procesos de gestión que se forman e implementan en el gobierno de la República.

Este gobierno de la República tiene como atributos la combinación y el cumplimiento de normas constitucionales y jurídicas, la división, coordinación y vigilancia de los poderes públicos, la vigencia de libertades civiles y políticas, así como el reconocimiento de la igualdad jurídica y política, el reconocimiento de que los ciudadanos son el sentido y razón de ser de las instituciones estatales que lo integran; la organización y el ejercicio del poder se rigen por pesos y contrapesos.

El ejercicio del poder es transparente con sujeción a la rendición de cuentas, por lo cual reconoce el *referéndum*, el *plebiscito* y la *consulta popular*. La institucionalidad de la participación y representación políticas, la alternancia pacífica del poder, la elección, justificación e implementación de las políticas y los servicios públicos favorecen el desempeño de la sociedad y la economía, así como la oportunidad de que el público-ciudadano se interese y organice para intervenir no solo en la definición de la agenda de gobierno, sino que sea corresponsable en los procesos de dirección y coordinación pública de la sociedad.

El Gobierno Abierto tiene, en consecuencia, como referente filosófico y político al gobierno de la República, dado que los espacios institucionales que lo integran se ciñe a:

- 1) La pertenencia de los ciudadanos a la comunidad civil y política que se formaliza en el Estado democrático de derecho.
- 2) Que el ciudadano, por consiguiente, sea el eje central en los procesos públicos.

- 3) Que la condición de vida de los ciudadanos responda al sentido de que son personas activas en función a los temas, asuntos y decisiones públicas.
- 4) Que las atribuciones y compromisos que debe cumplir se rijan por el principio de constitucionalidad y legalidad.
- 5) Que sea producto de una nueva acción pública en la cual concurren actores gubernamentales y actores no gubernamentales.
- 6) Que los ciudadanos intervengan en el debate, justificación, dirección e implementación de las políticas públicas, dando vida a la categoría *inteligencia colectiva*.
- 7) Que sea una institución receptiva e interactiva en los procesos de deliberación, persuasión y argumentación de las políticas públicas.
- 8) Que en corresponsabilidad con los ciudadanos tenga la capacidad para contribuir a producir y multiplicar el valor público.
- 9) Que al coordinarse con los agentes productivos de la sociedad civil se produzca utilidad pública, además de participar en la producción y distribución de los bienes y servicios públicos.
- 10) Se enlace con los procesos de gobernar que den vida a la participación colaborativa, en las modalidades de coordinación, corresponsabilidad y coproducción de políticas, programas y servicios públicos.

El Gobierno Abierto es un patrón de comportamiento y repuesta que se caracteriza por articular valores políticos y públicos encaminados al diseño de sistemas de comunicación, conversación, interacción y corresponsabilidad que posibilitan la participación proactiva de la sociedad y de los ciudadanos en diversos ámbitos del quehacer institucional para dar sentido a formas de colaboración y gestión, a través de redes sociales, productivas y civiles con el apoyo de tecnologías, las cuales hacen factible estructurar iniciativas, propuestas y recomendaciones del espacio público de la sociedad hacia las decisiones colectivas de la autoridad, a fin de confluir en la producción de valor público.

## FUNCIONALIDAD DE LA DEMOCRACIA: CÓMO GOBERNAR

El Gobierno Abierto puede valorarse como una forma del desarrollo institucional de las democracias contemporáneas, y como un modo de situar los patrones de poder con derroteros que aluden a condiciones más abiertas,

interactivas y complejas que relacionan a los ciudadanos con el Estado. La democracia contemporánea centra su interés no solo en los procesos electorales, la alternancia en el poder y el control del poder, sino en cómo gobernar la pluralidad y diversidad con apego al goce de las libertades civiles y políticas.

El cómo gobernar es un punto de atención estratégica para las instituciones del Estado, dado que refiere a las capacidades de gestión pública, a producir y reproducir, más aún, cuando el ejercicio del poder tiene ante sí mayores pesos y contrapesos. El cómo gobernar se sustenta en procesos de dirección, coordinación e implementación de políticas públicas que son medulares para lograr el cumplimiento de las metas colectivas.

En el caso del Gobierno Abierto es fundamental referirlo a la complejidad de cómo gobernar, la cual conjuga actores estatales y actores de la sociedad. Refiere el Gobierno Abierto a la filosofía de cómo gobernar (Oszlak, 2015, pp. 86-87), debido a que por su estructura y operación es una vía para conectar a las autoridades con los deseos, demandas, expectativas, problemas y soluciones que los ciudadanos invocan desde la óptica de la gestión pública y los resultados (Oszlak, 2015, p. 86) obtenidos.

El cómo gobernar implica en este caso destacar los sistemas de comunicación que se han de diseñar para que los habitantes de la sociedad, así como los grupos ciudadanos, accedan a las esferas institucionales del Estado, no solo como usuarios, sino como personas proactivas que reclaman un lugar en los procesos de la gestión pública.

Implica el cómo gobernar, el modo en que las instituciones del Estado actúan bajo la lógica de la comunicación, interacción, cooperación e incentivos, a fin de conseguir que los procesos de la gobernanza sean más fructíferos. Esto significa que el cómo gobernar se ha convertido en el punto más relevante para dotar a la vida productiva y social de las condiciones, medios, políticas, programas y presupuestos que hagan posible que la sociedad sea valorada como un cuerpo activo, informado, organizado y contestatario, el cual no se conforme con opinar y hacer recomendaciones de gobierno, sino que opte por tener un perfil más proactivo en los procesos de gobernar.

Desde esta perspectiva, el Gobierno Abierto responde a las nuevas dinámicas de la sociedad y de los ciudadanos en el mundo de la globalidad, la innovación tecnológica, la colaboración de las redes sociales, la gestión corresponsable de los asuntos públicos y la adopción de las tecnologías sociales como el patrón de vida que modifica sustancialmente las relaciones de poder en la vida comunitaria. Bajo la categoría participación colaborativa, entendida como uno de los referentes clave del Gobierno Abierto, la sociedad y las organizaciones ciudadanas tienen la oportunidad para ser parte activa de las decisiones y acciones que con sentido de causalidad adoptan las autoridades.

Lo anterior implica que los procesos de conversación, diálogo, deliberación y persuasión se amplían en el ágora de la democracia contemporánea, con la finalidad de que la inteligencia colectiva asuma posturas más ágiles a favor de aportar valor público en la discusión, elaboración e implementación de las políticas públicas. Con la nueva relación que adquieren la sociedad y el Estado en el tiempo presente, el Gobierno Abierto se convierte en un patrón de funcionamiento que posibilita la intervención de los grupos de la sociedad en los procesos de la gestión pública.

En las condiciones, tiempos y horizontes del tiempo actual y de cara al futuro el proceso de gobernar a fin de gobernar bien (Aguilar, 2013, p. 71) no consiste en imponer sin más decisiones que conciernen a los miembros de la comunidad civil y política organizada en el Estado, sino se reconoce el derecho que los ciudadanos tienen para opinar e intervenir mediante el uso de la tecnología y la participación colectiva en los temas de la agenda institucional, la cual se convierte en agenda de gobierno, motivo por el cual la calidad de las decisiones directivas son parte medular del gobierno interno de las administraciones públicas (Aguilar, 2013, p. 72) para que respondan con capacidad más eficaz a las demandas y problemas públicos.

Otrora los ciudadanos presionaban para ser tomados en cuenta, ahora presionan, exigen ser escuchados y luchan por intervenir de modo abierto y colaborativo en la dinámica de los problemas y soluciones, motivo por el cual su rol presencial en la dinámica en la sociedad puede categorizarse en las modalidades de cooperación, coordinación, corresponsabilidad y coproducción de políticas públicas para dar paso a la producción de datos abiertos, sinergias y valor público.

Desde esta perspectiva es punto cardinal para el desempeño más efectivo de los gobiernos distinguir: “entre la titularidad del cargo de dirección y la actividad directiva o de gobernación: *entre el gobierno y la gobernanza*, entre el dirigente y el proceso de dirección de la organización” (Aguilar, 2013, p. 77), con el propósito de estructurar los desafíos de la tarea de gobernar en tiempos que, como los actuales, dan cuenta de relaciones más directas y exigentes de los ciudadanos hacia los gobiernos.

Para el Gobierno Abierto las categorías dirección, decisiones, calidad, procesos y tecnologías son determinantes en momentos que los ciudadanos asumen un rol proactivo, tanto en la definición de las estrategias de gobierno como en el modo en que se adoptan a través de los procesos de implementación. En consecuencia, el asociacionismo, los mercados, las redes sociales, así como la interacción de los ámbitos privado y público para dar vida a la organización productiva y social son la pauta que caracteriza no solo el sentido, sino el modo de desempeño que el Gobierno Abierto tiene en el espacio público de la sociedad (Rabotnikof, 2005, p. 28).

Se avanza en este caso hacia la vigencia de un Estado abierto e innovador que debe tener capacidades para abrir, regular e incentivar la solución y resolución conjunta de los problemas, aprovechando las aportaciones, experiencias y recomendaciones de política pública que los grupos ciudadanos formulan a las autoridades constituidas para dar paso a los datos abiertos (*open data*), la participación ciudadana (Puón, 2017, p. 163); una mejor profesionalización del servicio público (Puón, 2017p. 126), así como diseñar sistemas de gestión pública articulada en la visión del *open government* (Criado, 2016, p. 41) con innovación y mejor eficacia que sean objeto de medición para evaluar con más nitidez el desempeño del propio Gobierno Abierto.

En la visión de cómo gobernar se conjugan la gestión colaborativa, la práctica de la transparencia y la rendición de cuentas, la innovación tecnológica, la inteligencia colaborativa, así como la coproducción de políticas públicas. Se pueden aprovechar en este sentido las tecnologías sociales que estimulan el desempeño del Gobierno Abierto como los *crowdsourcing*, las *wikigovernment*, la *web 2.0*, las *diplopedias* y las enciclopedias *online*, así como las plataformas colaborativas que se aplican en la Administración Pública para lograr producir datos abiertos que generen conocimiento útil, así como valor social y económico.

Con las tecnologías sociales se multiplica la colaboración de grupos de la sociedad en lo concerniente a las exigencias que se forman con los problemas y las soluciones. Se multiplican también las relaciones transversales que condensan la apertura, participación e interacción de la inteligencia colectiva para dar paso a la gobernanza colaborativa y de ese modo contribuir a la producción del valor público, el cual se genera con la riqueza que es fruto de la colaboración de las autoridades con los grupos interesados en lograr resultados fincados en la innovación, la productividad y el conocimiento aplicado que modifica las formas de hacer las cosas.

En este caso, el valor público alude al modo en que los ciudadanos intervienen en las respuestas que se trabajan para encarar problemas colectivos, articulando iniciativas, interacción, corresponsabilidad, así como soluciones innovadoras. Desde el ángulo de cómo gobernar, el Gobierno Abierto tiene como objetivo producir inventiva para reducir costos de transacción, asociar participación colaborativa, rendición de cuentas, mejorar la gestión pública, ensanchar la transparencia con el uso de las tecnología sociales, otorgar un lugar central al escrutinio ciudadano, producir confianza pública e impedir que la sombra de la opacidad llegue a nublar el desempeño de las instituciones públicas.

El cómo gobernar se enlaza con el modelo de la gobernanza abierta para evitar que los procesos del poder no sean monopolio exclusivo de los políticos ni de las burocracias gubernamentales, es decir, sea más público lo que es del público (Mariñez y Valenzuela, 2013, p. 38). Hay en la sociedad contemporánea caudales de energía ciudadana que, organizada, puede y debe aportar mejores propuestas para que el gobierno de lo público, al cual corresponde el Gobierno Abierto, se nutra de ideas, proyectos, tecnología, opciones y estrategias que tengan como objetivo último que la democracia como un sistema de instituciones funcione de mejor manera.

El gobierno de lo público es una categoría referida a que la dirección de la sociedad no se agota en planteamientos instrumentales ni ingenios cibernéticos, sino en la necesidad de que el espacio público sea objeto de una mejor regulación para que los actores que lo integran, con base en los esquemas de inclusión, sean partícipes y copartícipes de los programas y políticas del gobierno.

En este sentido, la Administración Pública también responde al gobierno de lo público, tiene que funcionar de manera más abierta, incluyente, equitativa y eficaz, a fin de que el espacio público en el cual habitan los ciudadanos

con formas de organización sea favorecido con decisiones y acciones que potencian su calidad de vida.

Ello implica que el servicio público, en la visión del Gobierno Abierto, debe acreditar una formación y preparación rigurosas para que ingrese con mayor regularidad a los ámbitos de la deliberación y argumentación, los cuales son propios del desempeño institucional, manifestando de esa manera su compromiso con los valores, principios y prácticas de la democracia.

Se requiere para ese perfil de servicio público el dominio de habilidades que nutran las exigencias de las competencias y pericias que se necesitan para el manejo y solución de los conflictos, y al mismo tiempo definir cómo la sociedad al vivir bien pueda vivir mejor en un mundo que conjugue al mismo tiempo, incertidumbre, caos, desafíos, innovación tecnológica y regularidad. Por tanto, la capacidad directiva y operativa en el Gobierno Abierto debe incorporar la tecnología a los procesos institucionales, a fin de procesar los problemas con mejores capacidades de respuesta para favorecer la existencia de ambientes colaborativos.

En suma, el cómo gobernar en el entramado del Gobierno Abierto consiste en:

- 1) Fortalecer los procesos de conversación entre los ciudadanos y las instituciones del Estado para acceder a formas de negociación que tengan carácter consensuado.
- 2) Aprovechar las capacidades de la inteligencia colectiva para estimular y potenciar el desarrollo productivo y social.
- 3) Producir y analizar datos abiertos que sean útiles para tomar decisiones en la sociedad, los ciudadanos, el mercado y el Estado.
- 4) Intensificar el establecimiento de plataformas sociales para asegurar una mejor interacción entre la sociedad y el Estado.
- 5) Incentivar la innovación en la definición y solución de los problemas públicos.
- 6) Que el valor público caracterice el desempeño de las instituciones del Estado para consolidar la gobernanza colaborativa.
- 7) Estimular los rendimientos de la economía colaborativa, entendida como una economía de mercado, sujeta a la regulación inteligente por parte de la autoridad.

- 8) Aprovechar la colaboración de las redes sociales para superar los escollos de la vida pública.
- 9) Multiplicar los procesos de innovación para consolidar los aprendizajes en favor de las políticas públicas.
- 10) Aprovechar la riqueza de la pluralidad y la diversidad del espacio público para que los Estados sean instituciones mejor equipadas, y así encarar tanto los problemas viejos como nuevos con el uso continuo de las tecnologías sociales.
- 11) Que los Estados lleven a cabo procesos de diseño o rediseño en su organización, estructuras y sistemas de gestión para institucionalizar con mejores elementos la existencia de bases con datos abiertos, así como sistemas de información que nutran los procesos de la toma de decisiones.
- 12) Que los servidores públicos aprendan el uso intensivo de las tecnologías sociales para responder con aptitudes y habilidades estratégicas a la diversidad de problemas, generando soluciones innovadoras.
- 13) Que la Administración pública sea más colaborativa, intensificando los procesos de cambio institucional y organizativo que le exigen el mundo de la globalidad, las exigencias ciudadanas, la innovación tecnológica y las demandas crecientes de la sociedad para asumirse como un actor relevante en el diseño e implementación de los programas y servicios públicos.
- 14) Que la Administración Pública Colaborativa tenga mayor compromiso con la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación pública.

## HORIZONTES DEL GOBIERNO ABIERTO

De acuerdo con los elementos expuestos el ritmo y la evolución de la práctica institucional del Gobierno Abierto es un reto configurado en buena medida por la velocidad del cambio tecnológico y la creciente complejidad de los fenómenos sociales, y es que los procesos de interacción digital definen cada vez con mayor intensidad la manera cómo se da respuesta a las demandas colectivas.

En este sentido es importante perfilar y anticipar los posibles senderos que los distintos componentes del Gobierno Abierto transitarán para cumplir con sus propósitos, principalmente el de fomentar la coproducción de políticas (ahora denominadas abiertas, ya sea por su contenido o por su proceso de creación). Esto desde luego supone un gran esfuerzo institucional en el sentido de que la acción de gobierno no solo debe promover y generar la formación de valor público, sino que ahora debe hacerlo bajo los estándares de una amplia participación ciudadana colaborativa y responsable, aprovechando los medios tecnológicos y con la mayor apertura y visibilidad posible.

La democracia y el Gobierno Abierto, por tanto, deben entretejer relaciones institucionales a partir de criterios como la eficiencia, la confiabilidad, la transparencia, la rendición de cuentas, la certidumbre, la horizontalidad, la integración, la (inter)conectividad y la innovación. Quizá el reto más visible en la generación de Gobiernos Abiertos tiene que ver con un conjunto de transformaciones, las cuales se conectan con los ámbitos organizacional, procedimental, legal e institucional de las estructuras de autoridad para lograr su apertura en las relaciones que entreteje con los ciudadanos.

Se trata de un perfil donde la gestión de la democracia electoral evolucione hacia una dimensión colaborativa mediante el acceso a la información, la organización a través de redes (sociodigitales cada vez más presentes), la funcionalidad tecnológica de las burocracias y la horizontalidad en la toma de decisiones públicas, en suma de gobiernos cada vez más estratégicos, inteligentes y receptivos a la pluralidad.

La punta de lanza en este panorama puede ser desde luego la vertiente tecnológica, dado que ella según la encuesta sobre el desempeño del gobierno digital realizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) no solo permite responder a los retos de la modernización e innovación político-administrativa *per se*, sino que también favorece nuevas racionalidades heurísticas en la generación de respuestas institucionales a problemas complejos (OCDE, 2014, s/n).

En efecto, la dimensión de la innovación tecnológica supone el desarrollo e implantación de mecanismos de conexión entre las distintas organizaciones públicas, permitiendo que la interinstitucionalidad se entreteja como una red compleja de información que atraviesa las más diversas instancias

de toma decisiones y de implementación de acciones. En este sentido, esos nuevos mecanismos tienen el reto de generar canales óptimos para el flujo de información multidireccional y cierta, la cual actualmente se condensa en una de las tendencias más representativas de este enfoque: la construcción y uso de datos abiertos.

## DATOS ABIERTOS

Los datos abiertos responden principalmente al interés público de generar valor a partir de la información que es producida y difundida por las organizaciones, sean públicas o privadas, para objetivos diversos. En el caso de los gobiernos ellos se utilizan para fundamentar las decisiones de la autoridad, utilizando diversas herramientas que atienden a la transparencia y al acceso a la información.

Es importante señalar que a pesar de que la tendencia de los datos abiertos potencia la apertura de los gobiernos, aquellos en sí mismos no determinan nada, sino deben ser utilizados, interpretados, transmitidos y condensados en opciones de política pública para que adquieran significado y relevancia. Y es que así como los sistemas computarizados pueden otorgar acceso a datos sobre la dinámica de ciertos fenómenos en la sociedad, estos pueden no ser los necesarios para producir debate o para dar peso político-administrativo al momento de integrarlos a una agenda e incidir en la formación de estrategias de gobierno.

En consecuencia, dar origen a una nueva forma de democracia basada en la apertura de los gobiernos implica un mayor flujo de datos, pero sobre todo, un mejor flujo de información. En efecto, el que los gobiernos otorguen acceso a los datos que generan las instituciones permite transformar la información en indicadores y luego en conocimiento detallado de asuntos en particular, por lo cual los datos abiertos deben ser accesibles, utilizables y con la forma como se requiera para que sean compartidos por los interesados de acuerdo con sus expectativas públicas.

Esto último es particularmente relevante, porque se conecta de manera directa con otro horizonte del Gobierno Abierto, el cual se refiere a una forma distinta de entrelazar el gobierno con la sociedad a través de variadas formas de interacción directa que van desde las consultas públicas hasta

la fiscalización participativa, de la transparencia proactiva hasta los parlamentos y cortes de justicia abiertas, de la vigilancia ciudadana hasta la coproducción de políticas. Y en ello desde luego un insumo fundamental es la información.

## RENDICIÓN DE CUENTAS ABIERTA

Conocer como funciona el gobierno favorece la capacidad de incidir en él, aunque para ello también se requiere de otras medidas que normativamente permitan hacerlo como lo es la política de rendición de cuentas, la cual es clave para entender el alcance del Gobierno Abierto. En este sentido, si bien la tendencia de los datos abiertos es fundamental, como ya se ha argumentado, en realidad su utilidad surge en la medida como puedan transformarse en información pública que alimente la formulación de indicadores, los cuales expresen qué tan efectivas son las acciones institucionales; en un plano más abstracto permite también fomentar la confianza de los ciudadanos en el uso y ejercicio de atribuciones y recursos públicos.

En esta lógica la rendición de cuentas abierta se apoya en distintas medidas institucionales como las que ha propuesto la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2013, s/n):

- Códigos de conducta que deontológicamente prescriben formas de comportamiento deseables y alineadas con valores como la legalidad, la probidad, la justicia, la tolerancia, entre otros, y deben traducirse en modos de vida al interior de las organizaciones públicas y entre ellas.
- Mecanismos de prevención de los conflictos de intereses, los cuales ayudan a no viciar o contaminar la toma de decisiones públicas por la configuración subjetiva de los individuos que integran el servicio público.
- Publicidad de los bienes (declaración de patrimonio), de tal manera que pueda haber un seguimiento puntual a los emolumentos que se perciben por el ejercicio de la función pública, los cuales tengan correspondencia con el modo de vida y se combata adecuadamente el enriquecimiento ilícito y la opacidad de los ingresos de los servidores públicos.

- Transparencia y regulación del *lobby* (cabildeo), que sin desconocer la necesidad de hacer llegar a la autoridad la opinión de los grupos ciudadanos, las empresas o actores de la sociedad civil en temas que les competen, no suponga la intromisión y privilegio directo de intereses particulares sobre los valores públicos.
- Mecanismos de denuncias y protección para denunciantes, cuya función es mantener abierto un canal de comunicación permanente entre la ciudadanía y las unidades administrativas encargadas del control interno de la función pública.
- Transparencia en compras públicas, cuyo eje sea una oportuna fiscalización de las adquisiciones gubernamentales, su posterior publicación y la garantía de la transparencia en las erogaciones, de tal manera que puedan verificarse los principios de eficiencia, eficacia y calidad.
- Organismos de supervisión/vigilancia independientes, donde juegan un rol central las organizaciones de la sociedad civil u órganos plenamente autónomos encargados de “realizar tareas de análisis y deconstrucción de los procesos de gobierno para lograr las reconfiguraciones necesarias para que la administración pública sea completamente resiliente” (CEPAL, 2013, s/n).

En esta agenda de temas en materia de rendición de cuentas –desde la óptica del Gobierno Abierto– también es fundamental reconocer que cada uno supone complejidades burocráticas, políticas y tecnológicas que no son menores. De hecho deben vencerse marcadas resistencias, tanto dentro como fuera de las diversas unidades administrativas involucradas, al tiempo que debe fomentarse su capacidad y disposición para crear canales de comunicación entre los funcionarios públicos y los ciudadanos, lo cual implica realizar cambios normativos sustanciales.

No avanzar en esta empresa significa, sin embargo, reafirmar las relaciones de poder poco democráticas, homogéneas, verticales, opacas y carentes de control, por lo cual es imperativo que desde la lógica del Gobierno Abierto las instituciones comiencen a matizar la verticalidad que las caracteriza y se evolucione a modelos más horizontales, e incluso transversales, de gestión.

## INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN FINANZAS PÚBLICAS

Otro horizonte del Gobierno Abierto donde la coproducción de políticas adquiere un rol protagónico consiste en la institucionalización de instrumentos de participación, donde se decida de manera conjunta entre autoridades y ciudadanos el destino de los recursos que se emplean para atender problemas y demandas colectivas, es decir, de un ejercicio colaborativo de las finanzas públicas.

Lo anterior parece redundante, teniendo en cuenta el argumento que se ha reiterado sobre la conexión horizontal que debe existir en la toma de decisiones públicas, pero la apertura del gobierno y la inclusión de la ciudadanía en la planeación y la erogación de ingresos requiere de una mención particular al ser un asunto un tanto más complejo y desde luego sensible, pues si trata ni más ni menos que del patrimonio colectivo al cual todos los ciudadanos invariablemente contribuyen, y será el principal medio para producir los valores públicos que las políticas reconocen y asumen.

Desde esta lógica, un requisito *sine qua non* es transparentar el monto y asignación de los recursos públicos para luego abrir canales de consulta y participación sobre la distribución de los fondos en una lógica de problemas, prioridades, agendas, necesidades y también restricciones. Lo complejo del asunto es que el tema presupuestario se procesa en diferentes instancias, tanto ejecutivas como legislativas, además que el tema de las finanzas suele contener cierto grado de especialización técnica que en no pocas ocasiones es ajena al público ciudadano.

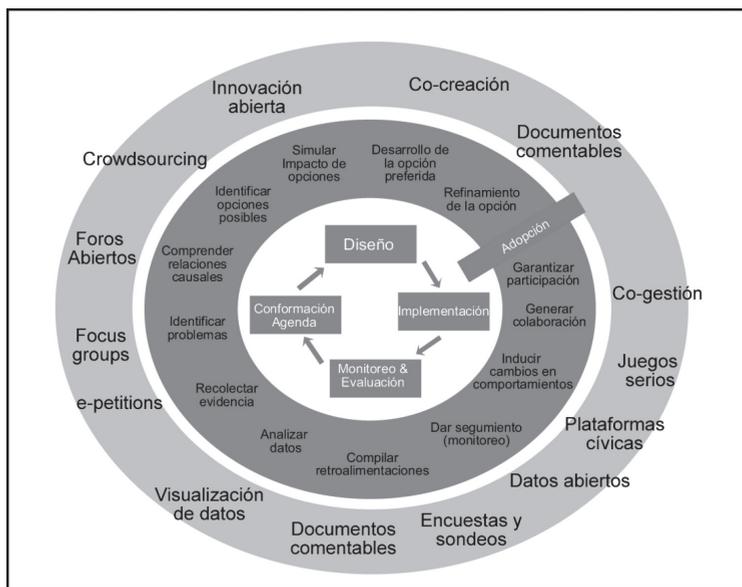
Impulsar la figura del presupuesto participativo vale, sin embargo, el esfuerzo dado que representa una forma directa de inclusión ciudadana en el ejercicio de gobierno, donde al haber más visiones y posturas se favorece una comprensión más amplia de las prioridades públicas que existen y, en esa medida, se distribuye de manera más estratégica una bolsa de recursos, cuya característica fundamental es la escasez.

## HERRAMIENTAS DEL GOBIERNO ABIERTO

Los retos institucionales para potenciar el alcance del Gobierno Abierto, los cuales se han mencionado, desde luego requieren de herramientas

procedimentales que los conduzcan al plano de la realidad. Para ello, se han propuesto un conjunto de elementos que, de acuerdo con Cruz-Rubio (2014, s/n), pueden agruparse en tres categorías en función de su ámbito de aplicación: 1) se refieren a las filosofías que alimentan el Gobierno Abierto y sus valores; 2) versan sobre el proceso de las políticas públicas; y 3) los de carácter sistémico que se refieren a los diseños político-institucionales. En el siguiente esquema se concentran sus principales componentes:

Imagen 1.  
Herramientas del Gobierno Abierto



Fuente: Osimo, 2011, en Cruz-Rubio, 2014, s/n.

Como se observa, se trata de un conjunto de instrumentos institucionales que se enfocan, tanto en profundizar los componentes básicos del Gobierno Abierto –transparencia y rendición de cuentas, innovación tecnológica y gestión colaborativa– como en reencauzar la generación, hechura, instrumentación y evaluación de las políticas públicas para que adquieran un sentido de apertura mayor a partir de nuevos diseños político-institucionales en la

conformación, estructura y ejercicio del poder público, donde haya una conexión directa con la ciudadanía en un ambiente democrático.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN: RUMBOS DEL GOBIERNO ABIERTO

Es posible señalar que el Gobierno Abierto, tanto en su filosofía como en su práctica institucional, seguirá avanzando –no sin resistencias– en la formación de una relación más colaborativa entre autoridad y ciudadano, particularmente a partir de las siguientes rumbos:

Continuará el tránsito de la transparencia hacia la consolidación de la inteligencia colectiva...

- 1) Se ampliará la brecha del conocimiento como bien público a compartir entre los ciudadanos y el Estado.
- 2) Los ciudadanos habrán de asumirse como auditores directos en relación con el desempeño institucional.
- 3) Continuará el fortalecimiento de la democracia participativa.
- 4) Habrá de ensancharse el perfil funcional de la Administración Pública Colaborativa.
- 5) Se perfilarán cambios en las estrategias de gobierno para avanzar hacia la construcción de políticas públicas abiertas en su contenido y en su proceso de creación.
- 6) La evolución de la tecnología condicionará sustancialmente la adaptación de las estructuras de gobierno a las demandas sociales.
- 7) El uso de redes (preeminentemente sociodigitales) y la habilitación de aplicaciones para dispositivos móviles se potenciará como el principal medio para la gestión pública.
- 8) Las prácticas colaborativas serán cada vez más sofisticadas en las distintas esferas de poder, por ejemplo en la redacción ciudadana de iniciativas de ley que sean vinculantes para los cuerpos legislativos.
- 9) Deberá gestarse e impulsarse una transformación cultural del servicio público, donde los principios del Gobierno Abierto sean los puntos de partida y no los de llegada.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. F. (2013). *El gobierno del gobierno*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ayala, A., y Hernández, J. R. (2014). *Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (2017). *Derecho y lógica*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Centro de Estudios Gilberto del Bosque. (2018). *La Alianza para el Gobierno Abierto Celebra su Quinta Cumbre Global en Georgia: Aspectos destacados y temas a considerar*. Nota Informativa. México: Senado de la República.
- Comisión Económica para América Latina. (2018). *Estándares de Rendición de Cuentas*. México: CEPAL.
- Criado, J. I. (2016). Gobernanza inteligente, innovación abierta y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas. ¿Hacia un cambio de paradigma en la gestión pública? En *Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cruz-Rubio, C. N. (2014). *Clasificando Instrumentos de Políticas Públicas*. En *Gobierno Abierto: Hacia Una Agenda De Investigación*. USA: Open Government Partnership.
- Mariñez, F., y Valenzuela, R. E. (2013). *Gobierno Abierto. ¿Más innovaciones? ¿Más gobierno? ¿Más sociedad? ¿En que consiste?* México: Miguel Ángel Porrúa.
- Martínez, R. (2017). *De la transparencia hacia un Gobierno Abierto*. México: Editorial Tirant lo Blanch.
- Muente-Kunigami, A., y Florencia, S. (2018). *Los datos abiertos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Naser, A., y Ramírez, Á. (2013). *Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Santiago: CEPAL.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2016). *Digital Government in Chile: Strengthening the Institutional and Governance Framework*. Paris, France: OCDE Digital Studies.

- Oszlak, O. (2015). Gobierno Abierto: promesas, supuesto, desafíos, en *Gobierno Abierto y prevención de la tortura*. Buenos Aires, Argentina: Procuración Penitenciaria de la Nación.
- Pozo, C. (2017). *Gobierno abierto y laboratorios de innovación pública: el caso del municipio de Quito*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Prieto-Martín P., y Ramírez, Á. (2014). Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto, en *Revista Reforma y Democracia*. Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración (58).
- Sartori, G. (2012). *Gionanni Sartori. Cómo hacer ciencia política*, en Jorge Islas L (Coord.), México: Editorial Taurus.

## LA IMPORTANCIA DE LA AUTORREGULACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO CONTEMPORÁNEO

Contrario a aquello que se aduce en las teorías primigenias y más conservadoras el Estado contemporáneo es identificado dentro de la sociedad no como un actor que bajo el argumento del consenso en el Derecho y por el uso de la fuerza realice actos de autoridad que repercutan en el resto de organizaciones e individuos. Esta aseveración ha sido objeto de varias elucubraciones en el seno del ámbito académico actual, el cual ha derivado en serias discusiones en torno a las capacidades del Estado.

Al seguir esta tesitura de Joel Migdal (2012), y su obra, el Estado contemporáneo su modelo como una organización más en la sociedad con un entorno reconocido por: “interacciones cargadas de conflictos de múltiples conjuntos de directrices, formales e informales, que establecen como actuar y que son promovidas por diferentes grupos de la sociedad” (pp. 268-269). Aún en el escenario que coloca al Estado en una suerte de disputa o férrea competencia es conveniente precisar que este mantiene responsabilidades que conllevan a la actividad del Estado, configurado por “el conjunto de actos materiales y jurídicos” (Fraga, 2000, p. 13).

En este contexto, la idea del Estado abandona el falso argumento de concebirlo como si fuera “un cuerpo coherente, integrado y orientado a ciertos objetivos” (Midgal, 2012, p. 288). La competencia se desarrolla por parte de múltiples organizaciones y ha orillado al Estado: “desde uno de sus rasgos más sobresalientes (la administración) y comprendiendo, en principio, sus responsabilidades sociales, económicas y políticas” (Guerrero, 2010, p. 52) a autorregularse, es decir, a colocar límites, prohibiciones y reglas al funcio-

<sup>1</sup> Doctor en Derechos Humanos. Es integrante del Sistema Nacional de Investigadores. Fue subprocurador de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de la República. Actualmente es subsecretario de la Función Pública.

namiento de la administración pública y a aquello que Guerrero sustantiva como los “funcionarios del Estado”.

La relevancia en la reglamentación del funcionamiento de la burocracia parte del principio de legalidad, de la idea de construir un *Estado administrativo* con las ideas de Jean Bodin, y se fortalece más recientemente desde lo generado por ideas que emergen desde el *neoinstitucionalismo*. Esta última postura aplicada al funcionamiento y la autorregulación de la burocracia en el Estado contemporáneo, la cual dimensiona la tendencia a fijar incentivos positivos y negativos a determinadas conductas, acciones u omisiones en el funcionamiento de la administración; a generar instituciones que salvaguarden al Estado mismo, aún más si se considera a este, reitero, en una competencia frente a otras organizaciones.

En la medida que el Estado contemporáneo se rija por instituciones, definidas por Douglass C. North (1995) como “las reglas del juego en una sociedad” (p. 13), fijadas *de jure* y acontecidas *de facto* sobre su actividad, la administración pública y la burocracia serán identificadas como organizaciones eficientes. Derivado de esta postura, la burocracia debe ser proclive a su autorregulación, dado que esta variable se constituye como “independiente” en la correlación con la propia estabilidad del Estado contemporáneo, en tanto este se encuentre sujeto a la evaluación de sus acciones y su administración. En este sentido, el Derecho Administrativo Sancionador es una institución de autorregulación a la administración pública y, en ciertos casos, a los particulares que se relacionan con el Estado en un plano de coordinación.

## PANORAMA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

El sistema jurídico mexicano se ha transformado constantemente, y ha incorporado variados elementos que derivan de la disciplina jurídica. En este caso, el derecho administrativo sancionador se vincula, según expone William René Parra (1995), con:

- El *derecho constitucional especial*, pues en él se consagra su existencia, garantías y prohibiciones, como cuando tutela y garantiza el ejercicio de los derechos fundamentales y de los organismos de control.

- El *derecho constitucional en general*, cuando examina el *ius puniendi* del Estado, así como los Derechos Humanos.
- El *derecho internacional*, el cual se extiende con ocasión de los estatutos no solo penales, sino de la función pública internacional como ocurre en la Comunidad Europea.
- El *derecho administrativo*, pues el derecho sancionatorio se predica también a nivel disciplinario respecto de los servidores públicos. Igualmente, la administración pública en el desarrollo del estatuto contractual puede sancionar a sus contratistas como cuando aplica la caducidad del contrato o impone multas.
- El *derecho civil o comercial*, pues en él se establecen las sanciones pecuniarias como la cláusula penal respecto del contratista que incumple con sus obligaciones en el plano del derecho privado y respecto de personas particulares (pp. 3-4).
- La *filosofía del derecho*, pues esta disciplina explica el fundamento y fin de la sanción.
- El *derecho laboral privado*, pues contiene sanciones disciplinarias que el empleador puede imponer a sus trabajadores.
- El *derecho penal* por invocar los principios fundamentales que rigen esta rama al imponer penas por la comisión de delitos.
- Los *Derechos Humanos*, porque en el Estado radica el poder necesario para mantener en forma legítima la estabilidad social y respeto de los derechos fundamentales a un juicio justo y a la legalidad sancionadora, cuyas garantías se apliquen conforme al grado de matices del derecho sancionador y penal.

Por ello, el derecho administrativo sancionador estudia lo relativo a la potestad sancionadora de la administración, involucrando un *ius puniendi* o acción punitiva del Estado, siendo:

Una atribución propia de la administración que se traduce en la posibilidad jurídica de imposición de sanciones a los particulares y aún a los funcionarios que infringen sus disposiciones, o a sus servidores que, en el ejercicio de sus funciones, trasgreden sus mandatos o desconocen sus prohibiciones. (Ossa, 2000, p. 126)

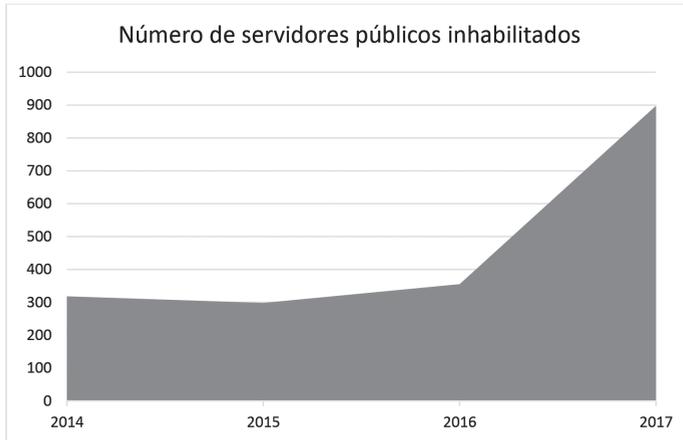
Gabino Fraga (2000) aduce que la sanción de la ley es variable y puede consistir en una coacción material como ocurre tratándose de las leyes penales. En otros casos, la coacción material es inadecuada y la sanción reviste otro carácter, el de una sanción jurídica como es la invalidez que afecta a los actos realizados contra el tenor de las leyes prohibitivas, o bien, un carácter mixto como en el caso de la responsabilidad civil (pp. 45- 46).

La responsabilidad administrativa que una persona servidora pública tiene por el cumplimiento o incumplimiento de una obligación surge como consecuencia de los actos u omisiones, y trae consigo la imposición de una sanción. En ese sentido, el párrafo tercero del Artículo 140 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Por su parte, la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece las infracciones cometidas por servidores públicos que hayan de considerarse de carácter grave como lo son el cohecho; peculado; desvío de recursos públicos; utilización indebida de la información; abuso de funciones; actuación bajo conflicto de intereses; contratación indebida; enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de intereses; tráfico de influencias; encubrimiento; desacato; y obstrucción de la justicia.

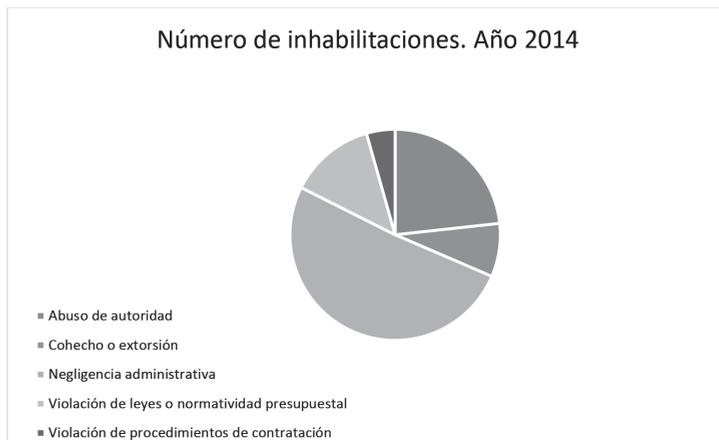
Las sanciones por estas conductas son la suspensión del empleo, cargo o comisión; la destitución; la sanción económica; y la inhabilitación en el servicio público y en la participación en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas. En el derecho mexicano, el derecho administrativo ha dado pasos firmes, y con él, el derecho administrativo sancionador. Las instancias encargadas de investigar irregularidades administrativas y sancionarlas tienen una carga de trabajo regular importante.

A continuación, y centrándonos solamente en la sanción más grave que contempla el derecho administrativo –la inhabilitación– presentamos el número de personas servidoras públicas que han sido inhabilitadas durante los años 2014 a 2017. Se han realizado diversas gráficas que muestran el tipo de causa. Estos indicadores se lograron conformar gracias a los canales de denuncia y al acceso a la información y protección de datos personales que fomentan la rendición de cuentas.

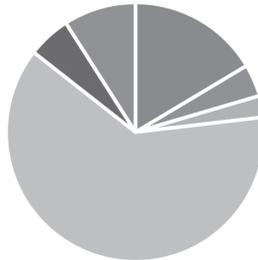


Elaboración propia con base en los datos de la Secretaría de la Función Pública.

Un dato interesante es que la gran mayoría de inhabilitaciones provienen de negligencia administrativa, más que del cohecho o la extorsión, la cual en el imaginario colectivo constituye la forma más típica de percibir las irregularidades en la actuación de funcionarios. Esto quiere decir, que para abordar este problema se requiere, entre otras cosas, de mayor profesionalización de los servidores públicos para evitar, en muchos casos, caer en supuestos de negligencia, pues muchas veces los funcionarios ni siquiera están conscientes de las atribuciones legales que tienen y de sus funciones orgánicas formales.

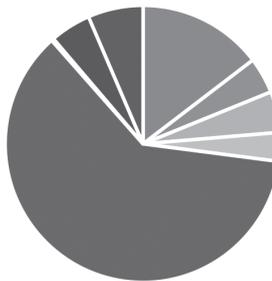


### Número de inhabilitaciones. Año 2015



- Abuso de autoridad
- Cohecho o extorsión
- Incumplimiento en declaración de situación patrimonial
- Negligencia administrativa
- Violación de leyes o normatividad presupuestal
- Violación de procedimientos de contratación

### Número de inhabilitaciones. Año 2016



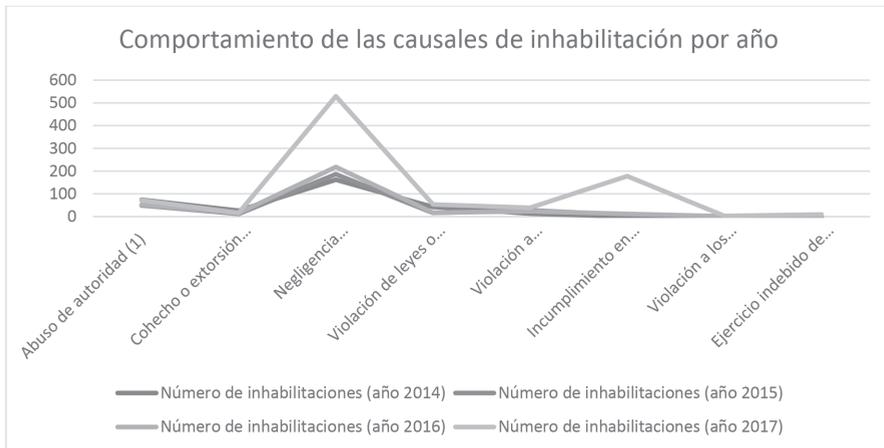
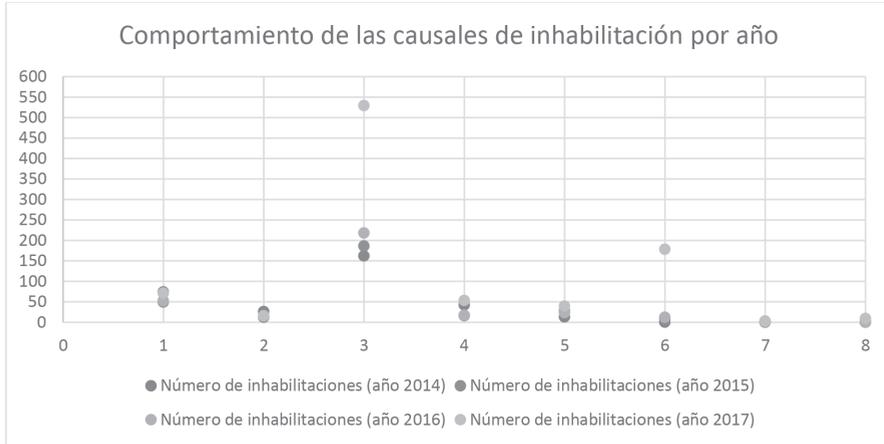
- Abuso de autoridad
- Cohecho o extorsión
- Ejercicio indebido de funciones
- Incumplimiento en declaración de situación patrimonial
- Negligencia administrativa
- Violación a los Derechos Humanos

## Número de inhabilitaciones. Año 2017



Fuente: elaboración propia con datos de <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proveedores-y-contratistas-sancionados>.

Si bien en 2017 se observa un incremento en el número de personas servidoras públicas inhabilitadas, quizá pueda deberse a que la Ley General de Responsabilidades Administrativas entró en vigor en julio de 2016 y en agosto de 2017 se publicó el acuerdo por el cual se modificó el diverso que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos así como para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés.

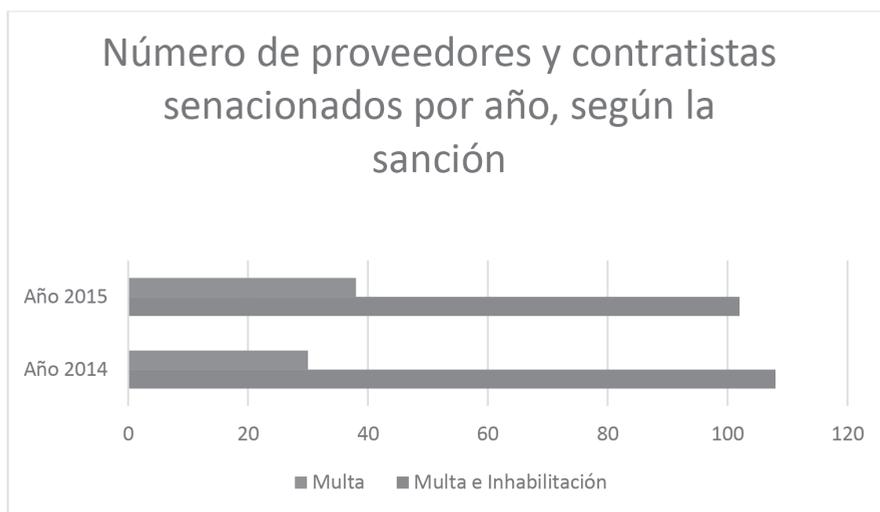


En cuanto a las faltas administrativas vinculadas con actos de particulares se consideran el soborno; la participación ilícita en procedimientos administrativos; el tráfico de influencias; utilización de información falsa; y la colusión; además de establecer faltas de particulares en situación especial, las cuales se refieren a aquellas que son cometidas por candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público y líderes de sindicatos del sector público,

lo cual implica exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir beneficios en dinero, valores, bienes o enajenación de precio notoriamente inferior al que se tiene en el mercado, donaciones, servicios, empleos para sí o para su campaña electoral o persona cercana.

Respecto de las sanciones a los particulares se hace la diferenciación de aquellas que se aplican a las personas físicas y a las morales, siendo para las primeras las sanciones económicas; de inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, servicios u obras públicas; y la indemnización por daños y perjuicios. Mientras para las personas morales se incluyen la sanción económica; la inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, servicios u obras públicas; la suspensión de actividades por periodo; la disolución de la sociedad respectiva; y la indemnización por daños y perjuicios.

Cabe destacar que del año 2006 a 2018 hubo 1,744 casos de proveedores y contratistas sancionados, de los cuales 358 resultaron únicamente multados y el resto fueron inhabilitados y multados. Debido a que este tipo de información no se localiza en datos abiertos se pudo realizar una gráfica con los registros de 2014 y 2015, como a continuación se muestra.



## CONCEPTO Y ELEMENTOS

Delmas-Marty (1987) afirma que si bien “la coexistencia de sanciones penales y administrativas es, en ocasiones, antigua, el problema de su coordinación es fundamentalmente nuevo” (p. 48) precisamente por la extensión de potestades sancionadoras concedidas a la administración pública a partir de la Segunda Guerra Mundial.

Esta rama del derecho administrativo está siendo cada vez más examinada, debido a que se encuentra estrechamente vinculada con “la evolución de la concepción del Estado social de derecho y la primacía de las garantías al administrado” (Ossa, 2000, p. 191). El estudio de las sanciones administrativas exige un esfuerzo que guarde correspondencia y permita conectar y coordinar las disciplinas del orden penal con el orden jurídico-administrativo, pero con la respectiva distinción, pues el órgano que la aplica es la Administración del Estado. Por ello, los dos retos fundamentales que enfrentamos son: la tendencia expansiva del ordenamiento punitivo y la falta de coordinación entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador (Rando, 2000, p. 24).

Eduardo Cordero enfatiza lo que sostiene Goldschmidt, pues al lado del auténtico derecho penal aparece un pseudoderecho penal, cuya naturaleza es y sigue siendo la propia de un instituto del derecho administrativo (Cordero, 2012, p. 137). La separación de estas dos ramas no es absoluta sino relativa, pues bien puede ocurrir que una infracción administrativa se convierta en delito como consecuencia de elevar determinados bienes públicos a la forma de bien jurídico para mantener el orden jurídico (Cordero, 2012, p. 137).

## TEORÍAS DEL DERECHO SANCIONADOR

El desarrollo del derecho administrativo sancionador es complejo y se enfrenta a teorías que, según Góngora Pimentel (2008) por una parte, pretenden identificarlo como una rama del derecho penal, y por otro concederle autonomía (p. 260). Si el derecho administrativo es complemento del derecho penal se entendería de forma más clara las teorías modernas despenalizadoras. Jaime Ossa Arbeláez (2000) identifica las siguientes teorías:

- a) Teoría autonomista. Está regida por principios autónomos que buscan la represión de las infracciones de tipo administrativo que no constituye un delito, aunque esta teoría se relaciona con el derecho penal administrativo.
- b) Teoría de la dependencia relativa con el derecho penal. Considera a la teoría autonomista como una teoría utópica, pues sostiene que el derecho necesita de bases que sean paralelas al derecho penal como son sus principios.
- c) Teoría de un derecho administrativo sancionador. Esta teoría determina que los principios que la rigen, más que pertenecer al derecho penal, corresponden al control y delimitación punitiva del Estado (pp. 171-175).

## PRINCIPIOS SANCIONADORES

Los principios y lineamientos que están sentando precedente en el derecho administrativo sancionador se adoptan principalmente del derecho penal, debido a que esta rama es: “más garantista que la primera, por lo cual se convertía en un aval complementario y no limitativo de sus principios aplicables” (Cortaza, 2005, p. 252) por ende, en términos generales, se conocen los principios de legalidad de las actuaciones autoritarias, tipicidad, presunción de inocencia, debido proceso expedito e imparcial, proporcionalidad, *nulla poena sine lege*, caso fortuito, favorabilidad, culpabilidad, imparcialidad, *no reformatio in pejus*, no retroactividad de la ley, *non bis in idem*,<sup>2</sup> prohibición de la analogía, reserva de ley, de verdad real o material, *in dubio pro-reo*, igualdad ante la ley, publicidad, contradicción y control jurisdiccional (Ossa, 2000, p. 238), así como todos los principios que están consagrados tanto en la Constitución como en los tratados internacionales no exclusivos del ámbito penal, pues las garantías de los derechos individuales son irrenunciables y deben ser de aplicación general.

Comprender y conocer los principios que orientan el procedimiento administrativo sancionador es fundamental para garantizar el respeto de los derechos del investigado, convirtiéndolo en un sujeto de derecho. Desde sus orígenes el derecho administrativo sancionador formó parte del de-

<sup>2</sup> Prohíbe la doble sanción cuando exista identidad entre sujeto, hecho y fundamento.

recho penal y, en la actualidad, se pueden distinguir de este último gracias a la interpretación jurisprudencial, la cual se rige por diversos principios y preceptos.

## DERECHOS HUMANOS VS DERECHO PENAL ADMINISTRATIVO

Podría decirse que la teoría de los derechos humanos tuvo su origen en la materia sancionatoria, pues su objetivo era proteger a las personas frente a las autoridades de los abusos o injusticias en el cobro de contribuciones, privación de su libertad, intromisión a su domicilio, así como control de la discrecionalidad en la aplicación de sanciones.

Es fácil comprender la importancia y necesidad de profundizar en el estudio y aplicación de los derechos humanos, a partir de la reforma constitucional de junio de 2011, sobre todo porque no son exclusivos de una rama del derecho. Una diferencia entre la sanción administrativa y la sanción penal es que esta última es consecuencia de un proceso penal jurisdiccional y además tiene un componente criminal. Los actos provenientes de la rama administrativa pueden llegar a convertirse en conductas delictivas o criminales, cuya tipificación se encomienda a la rama penal. Igualmente otras conductas ilícitas o incorrectas, pese a que deben ser sancionadas, no pueden considerarse delitos criminales (Góngora, 2008, p. 259).

No solo es el hecho que las sanciones que pueda aplicar la Administración resulten ser más graves que aquellas que se proyectan en sede penal, sino también respecto de las garantías que le asisten a toda persona en dicho ámbito, las cuales tradicionalmente se encuentran mucho más atenuadas y, en algunos casos, francamente no existen (Cordero, 2012, p. 140). En ese sentido es posible distinguir entre los deberes en el marco de un orden jurídico, el cual supone la libertad de la persona, y los deberes que emanan de la Administración suponen la pertenencia a una comunidad y, por tanto, el deber de asegurar su buen orden (Cordero, 2012, p. 136).

En la Tesis aislada I.2o.A.E.27 A (10a.), emitida por el Tribunal Colegiado Especializado en Materia de Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, Décima Época, mayo de 2016, página 2743, establece que los tribunales del Poder Judicial de la Federación pueden ejercer un escrutinio constitucional de diferente intensidad: estricto en ciertos supuestos en

que se trata de violaciones al principio de igualdad por el uso de categorías sospechosas, restricciones a derechos humanos o cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos limite la libertad de configuración del regulador o la actividad discrecional de las autoridades y ordinario en los demás supuestos.

En este sentido la severidad del control se halla inversamente relacionada con el grado de libertad configurativa o de discrecionalidad del cual goza la autoridad, en tanto existen materias como la económica y financiera donde esta tiene de una gran capacidad de intervención y regulación, la cual si bien no está exenta de control se limita por los derechos humanos y otros preceptos constitucionales, implicando que los jueces ejerzan su función sin invadir atribuciones que no les corresponden (Navarro, 2018, pp. 304-305).

Por otro lado, y subrayando la obligatoriedad que tienen todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna y en los tratados internacionales de los cuales México haya signado. Como consecuencia la Tesis aislada 1a. CCLXXVII/2016(10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, p. 370 hace referencia al Artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual establece un catálogo de garantías mínimas que en general se refieren a procesos del orden penal.

No obstante, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de una interpretación sistemática de la norma convencional, han concluido que tales garantías judiciales no son exclusivas de la materia penal, sino que su aplicación puede extenderse al resto de las materias.

## CONCLUSIONES

Es necesario fortalecer la “visión garantista” que debe orientar todo procedimiento administrativo sancionador para lograr respetar la esfera de jurídica del sujeto a quien se le atribuye la comisión de alguna falta (Vargas, 2014, pp. 59-70). La potestad que tiene la administración de sancionar las infracciones

de carácter administrativo se da con base en la protección de bienes jurídicos, y la diferencia con la sanción penal es que aunque también tiene el mismo fundamento de protección más bien es cuantitativa y no cualitativa.

Existe una evolución en el concepto de Administración Pública Federal, al no tratar de proteger el prestigio de la administración pública hacia dentro, sino de configurar una administración pública cuyo único objeto es la atención a la ciudadanía. Además, el tema que nos ocupa ha dado lugar a una encrucijada dialéctica y a diversas polémicas en torno a los principios y criterios que deben regir la limitación, los cuales no son más que aparentes, pues en realidad no existe tanto desacuerdo en el “terreno de los principios” al movernos dentro de lo que llamaría Díez Ripollés (2003): “*enunciados éticos básicos*” (p. 114), los cuales se limitan simplemente a reflejar diversos aspectos valorativos (Rando, 2010, p. 44).

Para lograr una verdadera articulación entre el derecho administrativo sancionador y el derecho penal no basta con la configuración de un marco general de aplicación basado en la modulación de los derechos humanos y de los principios de la rama penal, sino que es necesario diseñar un régimen jurídico completo y propio del derecho sancionador que identifique claramente los derechos humanos aplicables, y sea lo suficientemente eficiente para la aplicación de las sanciones.

Finalmente quiero destacar la parte proactiva del desarrollo administrativo, la cual busca un equilibrio entre la parte sancionadora y la parte creativa. Por un lado, las herramientas del derecho administrativo sancionador deben seguirse perfeccionando para ir, a la par, de un mundo jurídico que requiere, a la vez, mayor eficiencia en la sanción de irregularidades y mayor protección de los derechos procesales. Por otro lado, la mejor herramienta para la regularidad de la administración pública es una profesionalización continua y de alto nivel, de manera que se llegue a un punto de alto desempeño como regla general dentro de la burocracia en todos los rubros y niveles.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cordero, E. (diciembre, 2012). El Derecho Administrativo sancionador y su relación con el Derecho penal, en *Revista de Derecho Valdivia*, XXV(2).
- Cortaza, C. (2005). Separación entre derecho penal y derecho administrativo sancionador, en *Revista Jurídica Online*, Ecuador, (18).

- Delmas, M. I. (1987). Problemi giuridici e pratici posti dalla distinzione tra diritto penale e diritto penale amministrativo, en *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*.
- Díez, J. L. (2003). *La racionalidad de las leyes penales. Práctica y teoría*, Trotta, Madrid.
- Fraga, G. (2000). *Derecho Administrativo*, 40ª. Ed., México: Porrúa.
- Góngora, G. D. (2008). El reconocimiento del Derecho Administrativo sancionador en la Jurisprudencia constitucional mexicana, en *Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio*. México: IIJ-UNAM.
- Guerrero, O. (2010). *La administración pública a través de las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Migdal, J. S. (2012). *Estados débiles Estados fuertes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Navarro, F. (2018). *Derecho administrativo sancionador en México: la distinción del Estado regulador vs Policía*. Trabajo de obtención de grado Maestría en Derecho Constitucional y Argumentación Jurídica. Tlaquepaque, Jalisco, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- North, D. C. (1995). *Instituciones, Cambio institucional y Desempeño Económico*. Fondo de Cultura Económica: México.
- Parra, W. R. (1995). *Derecho Administrativo disciplinario*, 3ª. Ed., Colombia: Librería del Profesional.
- Rando, P. (2010). *La distinción entre el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador. Un análisis de política jurídica*. Tirant Lo Blanch, 1ª. Ed. Valencia.
- Ossa, J. (2000). *Derecho Administrativo sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*. Colombia: Legis.
- Vargas, K. (2014). Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador, en *Revista de la Biblioteca Nacional de Salud y Seguridad Social (BINASSS)*, Costa Rica.



# ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: CLAVE PARA LA GOBERNANZA

María del Carmen Pardo<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

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

Una preocupación que hemos compartido los estudiosos del campo de la administración y las políticas públicas, es que los gobiernos y sus administraciones públicas no se han transformado, ni con la velocidad ni con la profundidad necesarias para hacer frente a esos difíciles desafíos. Este capítulo propone una reflexión respecto de cómo mejorar el desempeño de los gobiernos a través de sus administraciones públicas para enfrentar los problemas presentes y aquellos futuros y responder de mejor manera a la creciente, compleja y diversa demanda de los ciudadanos.

Esta reflexión parte de una premisa básica: la administración pública debe ser entendida, utilizada y mejorada de manera sistemática como un recurso clave de la gobernanza. Autores como Peters, Grindle, Lodge, Politt, Aguilar, Dussauge, Cejudo, Arellano, Roberts y Aucoin, entre algunos de los más destacados estudiosos de estos temas, han planteado que la gobernanza debe traducirse en la conducción de los aspectos económicos y sociales del desarrollo de las sociedades por medio de políticas gesta-

<sup>1</sup> Profesora asociada en la División de Administración Pública del CIDE, colaboró como profesora-investigadora en el Centro de Estudios de El Colegio de México durante más de tres décadas. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, con una reconocida experiencia y amplia producción editorial en temas relativos a la Administración Pública.

das en el ámbito del sector público, o como aquellas en las cuales también se privilegia la participación de uno o más sectores de la sociedad (Aguilar, 2017).

Para ello, debe considerarse la utilización del poder del Estado y, por ende, de la lógica política de las acciones que emprenda. Las decisiones de políticas deben tener en cuenta aspectos políticos dentro de los arreglos administrativos y burocráticos y esto aplica a entes públicos y aquellos actores y organizaciones empresariales y de la sociedad civil (Lodge & Wegrich, 2012, p. 6).

Bajo ambos supuestos la administración pública es un mecanismo del cual difícilmente se puede prescindir, y junto con ella está indisolublemente vinculado el papel activo, reactivo o hasta negativo de los funcionarios públicos. En una buena parte de la literatura especializada, este rol parece estar circunscrito a la etapa de implementación de las políticas públicas, las cuales sabemos y hemos confirmado con estudios empíricos y esto resulta crucial. Pero cuando se vincula de manera virtuosa la gobernanza con la administración pública, la participación de los funcionarios también aparece en el momento del diseño de las políticas y hasta en su evaluación.

Los funcionarios de los niveles intermedios y hasta de los niveles inferiores de gobierno son capaces de favorecer u obstaculizar las políticas a partir de su propia valoración al influir en su readecuación y hasta en su rediseño, lo cual estaría significando un mayor compromiso y, por ende, mejores resultados. Hay que decir, sin embargo, que estos funcionarios pueden también obstaculizar las políticas.

La administración pública es clave para la gobernanza en por lo menos dos sentidos: primero favorece políticas públicas de calidad, esto es, el acento debe ponerse en el hecho de que las políticas para que sean de calidad deben partir del supuesto de que no arrancan en el vacío, y advertir qué aspectos contextuales y arreglos históricos e institucionales existentes han operado la administración pública; ellos deben ser tomados muy en cuenta, y esto aplica tanto para los entes públicos como para los actores y organizaciones empresariales y de la sociedad civil (Lodge & Wegrich, 2012, pp. 213-214). El segundo, la ciudadanía obtiene beneficios colectivos como resultado de procesos administrativos legítimos y sobre los que puede pedir cuentas (Ackerman, 2016, p. 1).

## LA IRRUPCIÓN DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

El círculo virtuoso administración pública/gobernanza ha enfrentado obstáculos derivados del énfasis puesto en aquello que algunos autores denominan la micro-administración, cuyo eje puede estar ligado a la aparición de las ideas contenidas en el paraguas conceptual de la Nueva Gerencia Pública (NGP). El mejoramiento de los rendimientos en las administraciones estuvo sustentado en prácticas gerenciales y en las nociones centrales del comportamiento de los mercados, notablemente, la competencia.

La principal preocupación estuvo puesta en que los preceptos derivados del *management* y del mercado se cumplieran, en lugar de centrar la energía institucional y social en constatar que las decisiones y las políticas adoptadas estuvieran bien diseñadas e implementadas para lograr objetivos de profundo alcance social.

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

El traslado acrítico de propuestas y capacidades empresariales se vio reflejado en las administraciones públicas de diversas formas: una muy importante fue que los funcionarios perdieron capacidad de asesorar e influir en decisiones tomadas por políticos electos. Esta asesoría se trasladó a cuerpos de asesores y consultoras externas y hasta extranjeras, lo cual de suyo no es negativo. Pero este desplazamiento sí repercutió de manera negativa, y además trajo daños colaterales como haber impedido que se consolidaran esquemas de profesionalización como los de carrera o haber favorecido que se perdiera memoria institucional dado que los “nuevos” funcionarios desconocía, entre otras cosas, la historia de las agencias y las formas en las cuales operaban.

La idea de *path dependance* no es una ocurrencia, es un concepto que sirve para explicar comportamientos institucionales y posibles propuestas de cambio para mejorar desempeños, tomando en cuenta contexto, arraigo y tradición. Lodge & Wegrich (2012) plantean esta idea como la imposibilidad de que las reformas administrativas tuvieran éxito, en la medida que no se consideraron los pre-requisitos administrativos necesarios, de manera que tanto las formas de organización, los instrumentos de política y la innovación pudieran efectivamente utilizar todo su potencial para influir de manera determinante en la obtención de mejores resultados en la gestión pública.

Sin embargo, peor aún que eso fue el hecho de no tomar en cuenta las condiciones políticas en las cuales estas reformas podían llevarse a cabo, lo cual se tradujo en una “constante” simplista: políticos “reformadores” vs. Burócratas “opositores” a esas reformas, o viceversa. Esta situación claramente abonó de manera negativa en términos de favorecer el círculo virtuoso para lograr que la administración pública se convirtiera en el mejor insumo de la gobernanza.

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

## ¿POR QUÉ EL RELATIVO ÉXITO DE LA NGP?

La NGP resultaba atractiva porque establecía una clara idea de actuaciones en un marco de austeridad que incluía gastar menos y hacer más a partir de otra clara idea del mercado, la cual era aumentar la productividad del sector público y el desempeño de los funcionarios; una suerte de remedio que bien aplicado ofrecería buenos resultados.

Sin embargo, muy pronto aparecieron los límites en términos de diferencias contextuales y de nivel de desarrollo, tanto económico como institucional (Hood, 1991). De igual forma, la idea de contar con agencias con mayor grado

de autonomía y gerentes con mayor grado de libertad para decidir, sin duda, ofrecía posibilidades atractivas para descargar administraciones centrales pesadas y atrofiadas y generar innovación.

No obstante, esta buena idea podría obstaculizar una buena gobernanza en la medida en que aparecieron claras tensiones: primera, la dificultad para coordinar las tareas que llevan a cabo esas agencias más autónomas con el resto de las estructuras de las administraciones públicas, particularmente en estados federados. Segunda, no ha resultado fácil poner en marcha los mecanismos de rendición de cuentas cuando las agencias gozan de autonomía, particularmente presupuestal, a pesar de administrar recursos públicos. Tercera, esta situación se ha reflejado de manera clara respecto del énfasis que también puso la NGP en la provisión de servicios públicos.

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

La mayor parte de estos esfuerzos de manera intencional o no intencional han disfrazado ya, hasta ocultado, las causas del desequilibrio entre necesidades sociales y provisión de servicios públicos. Estas tensiones no resueltas abonaron en obstáculos para mejorar los desempeños de los gobiernos y las administraciones públicas, en lugar de mejorarlos.

Las limitaciones de las propuestas provenientes de la NGP se relacionan con el hecho de que surgen como respuesta al debilitamiento de los Estados benefactores y a las evidentes fallas en la implementación de políticas para aliviar las consecuencias de dicho debilitamiento. Sus propuestas no se construyeron a partir de la interiorización de la historia que marcó esa crisis, y tampoco se consideraron las fuerzas económicas y sociales que dieron sustento a los modelos de Estado, lo cual las hizo inmunes al reconocimiento de la debilidad estructural de algunos países (Roberts, 2017, p. 6).

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

## ¿POR QUÉ LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES CLAVE PARA LA GOBERNANZA?

Sin duda alguna, las condiciones en las cuales operan las administraciones públicas en el momento actual difieren notablemente de aquello que ocurría en décadas pasadas, debido entre otras razones a lo expuesto por diversos autores, quienes han identificado la dispersión del poder del Estado. Esto es: “el Estado no puede entenderse como un actor monolítico, sino como una entidad en la que juegan un sinnúmero de mecanismos e intereses que operan en múltiples lógicas” (Lodge & Wegrich, 2017).

Esto se traduce en que la capacidad de conducción que tiene el Estado no necesariamente se materializa en una perfecta relación jerárquica entre quien conduce y es conducido. Lo que ocurre en la realidad es que las políticas públicas aparecen en un contexto marcado por distintos arreglos institucionales no necesariamente en sintonía por intereses, por la interacción de actores estatales y no estatales y por conflictos inherentes a este juego político multifactorial.

Esto repercute por lo menos, en tres aspectos que caracterizan a las sociedades actuales: primero, se transnacionalizan los problemas, las decisiones y las políticas; segundo, la aparición tanto a nivel nacional como supranacional de agencias “autónomas”, lo cual resulta en un considerable aumento de unidades ajenas a las estructuras administrativas tradicionales; y tercero, surge una creciente y renovada necesidad de coordinación, pero también de colaboración.

Todo esto presiona respecto de qué tanto las burocracias se han vuelto un obstáculo para favorecer una gobernanza innovadora, pero también qué tanto los organismos no estatales y gubernamentales resultaban me-

por equipados y con mayor capacidad de respuesta, pues entre otras cosas, se encontraban más cerca de los problemas que requieren urgentes soluciones.

De ahí la creciente importancia de la sociedad civil organizada, pero también de ahí la creciente queja de instituciones como los Congresos respecto de lo que ellos identifican como una desmedida injerencia de estas organizaciones en el diseño y hasta en la implementación de leyes y/o políticas públicas. La enorme virtud de la gobernanza es encontrar los equilibrios necesarios para que esa “injerencia” resulte consistente y logre aportar más que restar.

Por ello, resulta evidente que en las últimas décadas la administración pública como campo de estudio y como mecanismo de gobernabilidad cedió terreno frente a la irrupción y relativo éxito de la NGP. La propuesta de encontrar mejores equilibrios entre lo bueno que han aportado esas ideas y la necesidad de recuperar la administración pública, como el ámbito privilegiado de interacción entre los gobiernos y las sociedades, requiere un importante esfuerzo de redirección y de renovación para que efectivamente se logre una buena gobernanza. Esa relación virtuosa debe pasar por volver la mirada al Estado como lo entendieron los pioneros en los estudios en estas áreas, como Woodrow Wilson, quien apuntó que la idea central del Estado era estar consciente de la necesidad de “administrar” (Wilson, 1887, p. 204).

De igual forma se debe trabajar para mejorar aspectos internos, pero hacerlo considerando de manera importante aquello que acontece en los ámbitos externos. Problemas como la seguridad, la sustentabilidad ambiental, los recursos naturales y energéticos, entre otros, requieren contar con diseños institucionales muy sólidos, pero también con intercambios internacionales que permitan sumar esfuerzos y encontrar soluciones para problemas que pasaron de ser nacionales para convertirse en problemas de otra magnitud que trasciende las fronteras.

La administración pública debe volverse un recurso dinámico, lo cual significa que su solidez institucional no debe confundirse con rigidez e imposibilidad para introducir recursos y procesos que sirvan para adaptarse a los vertiginosos cambios. Esto significa que no se puede renunciar al imperativo normativo, pero ese marco debe permitir generar las capacidades necesarias

para defender no solo los derechos de los ciudadanos, sino para poner todo el esfuerzo administrativo en lograr cada vez más y mejores beneficios de orden colectivo.

## ¿QUÉ OFRECE LA GOBERNANZA?

Gobernanza es, sin duda, un término ambiguo y en muchas ocasiones se utiliza para darle contenido a situaciones diversas que se alejan de su esencia, la cual está centrada en un efectivo balance entre expertise técnica y participación social para buscar un mejor desempeño de los gobiernos. El énfasis para tratar de entender el concepto no debe estar puesto en las capacidades gerenciales y técnicas de las administraciones públicas, sino en su intervención para generar procesos de decisión con el mayor grado de consenso posible. Rose Ackerman (2016) señala: “problemas de gobernanza se han quedado como un eufemismo cómodo para hacer referencia a corrupción, fraude, o simple incompetencia o desperdicio” (pp. 1-6).

La gobernanza encuentra asidero en instituciones fortalecidas y contribuye de manera evidente a su desarrollo. La administración pública se entrelaza con la gobernanza en la medida que esta resulte un recurso vinculado con la operación y el desempeño de las burocracias para diseñar programas públicos que limiten prácticas ilegales y de corrupción.

De igual forma, a través de estos procedimientos legítimos la ciudadanía pueda conocer qué hace el gobierno, cuánto gasta y qué resultados obtiene, así como aquello que hacen otros actores sociales incluyendo a los medios de comunicación. La gobernanza es una suerte de interfase entre leyes y análisis de políticas, buscando responder a preocupaciones y demandas sociales a través del diseño o rediseño de programas que reduzcan zonas grises respecto de las responsabilidades públicas, favoreciendo reglas simples con atribuciones claras.

Las reformas emprendidas bajo el supuesto de la gobernanza deben centrarse en lograr un Estado regulador moderno, el cual administre programas de beneficio colectivo buscando favorecer una provisión eficaz de servicios en sintonía con los valores democráticos, y tomando en cuenta los recursos limitados con los que cuenta (Ackerman, 2016, pp. 1-6).

Un elemento necesario, pero inexistente en muchas de las propuestas de la NGP que resulta crucial en la gobernanza es lograr contextualizar y

problematizar ideas que apunten al mejoramiento de los desempeños de los gobiernos y sus administraciones. Por ello, esas ideas tuvieron mayor grado de “aceptación” en países donde el modelo weberiano de legalidad y probidad estaba mayormente interiorizado en sus prácticas político-administrativas.

De ahí que la propuesta de carácter homogéneo, sin tomar en cuenta las especificidades y los desarrollos administrativos desiguales, no pudieran tomar carta de naturalización en muchos países. En otros, en el mejor de los casos, se fue incorporando de manera gradual con resultados desiguales.

Uno de los enormes desafíos de la gobernanza es intentar un equilibrio virtuoso entre aquellos instrumentos de la NGP que resultaran adecuados para las administraciones públicas y para mejorar aquellos otros que, guiados por un sólido sustento político y legal, se lograran alinear con el propósito explícito de mejorar aquello que se hace desde el gobierno.

Gobernanza significaría la conducción, no la operación, por parte del Estado/gobierno y la administración pública del desarrollo económico y social (Aguilar, 2017). Esa conducción se materializaría a través de políticas en las cuales, con distintos niveles y propuestas se involucrarían otros actores sociales, tanto en su hechura como en su implementación, poniendo en el centro la naturaleza de lo público y, por ende, tomando distancia del criterio dominante de la eficiencia para trasladar este centro a otros como la equidad, probidad y rendición de cuentas.

En la gobernanza se incluyen toda clase de estructuras institucionales que promueven políticas, productos y servicios, pero también legitimidad pública de manera que se logren incorporar preferencias y valores sociales. La gobernanza es más que solo participación, mediación y negociación, pues refiere sobre todo, al involucramiento del Estado, implicando de manera obvia a la administración pública para establecer condiciones de mediación/negociación, pero también para desarrollar las necesarias competencias institucionales y profesionales de los servidores públicos (Lodge & Wegrich, 2012, p. 220).

Esta disyuntiva teórica-práctica es: *management*/NGP o Administración Pública/Gobernanza para enfrentar los desafíos futuros en la tarea de gobernar; esto representa diferencias importantes en el diagnóstico y las propuestas. Por un lado, es importante no caer en la tentación de suponer como lo hace la NGP.

Las posibles soluciones tienen que estar sustentadas en criterios que no sean tan “políticos” y, en consecuencia, hay que dotar de poder a los gerentes para que promuevan solo la eficiencia.

Por el otro, los defensores de las ideas provenientes de la NGP deben estar abiertos a que estas convivan con buenas ideas resultado de reformas bien encaminadas hechas en el pasado, lo cual en palabras de Guy Peters (2017) significaría una relativa reivindicación del criterio eficientista, no como único y rector, pero sí como positivo y útil (pp. 9-17).

De ahí que tal como lo ha estudiado también Peters, estas ideas ancladas sobre el criterio eficientista tuvieron resultados discutibles y hasta negativos en el momento cuando hubo que enfrentar una crisis financiera como la de 2008, cuya manifestación más visible fue la demanda de más y mejores servicios públicos que debían ser proveídos por gobiernos y administraciones públicas mejor equipadas.

Otra notable diferencia en esa tensión se relaciona con el hecho, expuesto en los párrafos iniciales, respecto de que la NGP centró su propuesta en el funcionamiento interno de las administraciones (microadministración), e incluso en la operación de organizaciones en lo particular. De inmediato, esto marcó los límites de las propuestas, dado que las administraciones no operan en el vacío, sino como sistemas internos donde se relacionan sus partes, pero también vinculados a contextos externos.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

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

De igual manera, puede convertirse en un antídoto eficaz frente a actos ilegales y corruptos en la medida que incorpora ambos supuestos: conocimiento y participación que logren formular políticas públicas las cuales contribuyan a alcanzar un desarrollo armónico, al mismo tiempo que se desarrollen vías para hacer de la gestión pública un ejercicio sistemático de transparencia y rendición de cuentas. Adicionalmente, es importante

tomar en cuenta no solo el contexto interno, sino también los contextos externos para buscar soluciones en áreas específicas de actividad económica y social, con plena conciencia de que estas se relacionan unas con las otras.

La gobernanza refiere también a las estructuras institucionales alineadas para alcanzar, tanto buenos resultados en la gestión como legitimidad pública. Esto inhibe prácticas ilegales y corrupción, y en los procesos de construcción de políticas públicas efectivas se implicarían preferencias y valores sociales como el de la participación en la "hechura" de políticas y en la exigencia de rendición de cuentas.

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

La idea de gobernanza *per se* quizá no sea tan clara como su defensa teórica, pero sí resulta determinante para aclarar vías para mejorar desempeños institucionales en la medida en que se logren contextualizar intervenciones en los microniveles que se ajusten, tanto a experiencias previas como a propuestas innovadoras.

Al mismo tiempo deben proponerse cambios de mayor calado que presionen para introducir mejoras, sin suponer rupturas estructurales que destruyan en lugar de servir de cimiento para construir. Entender el camino para mejorar la gobernanza debe significar enfocar los esfuerzos sobre el papel del Estado en el desarrollo, centrando la energía tanto en contextos específicos como en políticas económicas de carácter más integral a fin de tener opciones que permitan introducir iniciativas vigorosas de reforma (Grindle, 2016, pp. 4-7).

Esto quiere decir, que es necesario superar la idea de la separación entre el sucio mundo de la política y el apolítico y tecnocrático mundo de la administración. Esto tuvo un importante desarrollo en los medios académicos y

profesionales estadounidenses y una relativa influencia en los estudios y en las experiencias latinoamericanas, dentro de las cuales México no fue la excepción.

Gobernanza implica, entonces, la producción o coproducción de políticas por parte de Estado o por parte de actores no estatales en los diferentes niveles donde se organizan los gobiernos, pues como ya se mencionó, existe hoy día, una creciente necesidad de colaborar para resolver problemas que rebasan incluso fronteras nacionales para convertirse en problemas transnacionales, pero se combinan con urgentes problemas locales, lo cual se vuelve un reto de mayor magnitud y profundidad.

La búsqueda de solución a los problemas enfrenta retos de gobierno y gobernabilidad, retomando la idea de Lodge, no pueden transitar a partir de la imposición de racionalidades tecnocráticas, sino de hacerse cargo de los equilibrios entre la planeación de largo plazo, el conflicto valorativo político y la incertidumbre inherente al futuro.

Esto significa, primero, conocer qué competencias y habilidades son requeridas para enfrentar ese reto por parte de los funcionarios públicos, lo cual tiene que girar en torno a la solución de problemas, más que a si responde a modelos como el weberiano o al de la NGP. Segundo, es conocer con precisión qué margen de innovación puede desdoblarse sin incurrir en excesos que favorezcan discrecionalidad o hasta ilegalidad; la innovación estaría significando la generación, aceptación y puesta en marcha de nuevas ideas que tuvieran un impacto positivo en los procesos, productos y servicios. Se presenta una relación ida y vuelta: capacidades administrativas “renovadas” facilitan la nueva gobernanza, y la innovación en la gobernanza ayuda a la generación de mejores capacidades administrativas.

Tercero, generar mecanismos que permitan evaluar resultados, centrando el eje en la relación causal entre necesidad/problema vs. Resultado/impacto. Esto debe hacerse tomando en cuenta, aquello que es posible llevar a cabo para evitarlo, desencanto tanto en las burocracias como en los ciudadanos, reconociendo de manera realista aquello que los sistemas político/administrativos son capaces o no de hacer (*The Governance Report*, 2017, p. 18).

Se debe entender la injerencia del Estado en el desarrollo, pero analizar sectores específicos de la actividad social y económica para imaginar iniciativas sustentables de cambio en el corto, mediano y largo plazo. El énfasis debe

trasladarse de resultados a entender las causas de los problemas para buscar soluciones efectivas, de las aspiraciones a las decisiones y de las recetas a las acciones.

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

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackerman, S. R. (2016). ¿What does governance mean? *Governance*, 30. <https://doi.org/10.1111/gove.12212>
- Aguiar, L. F. (2017). Gobernanza. En *Conferencia impartida en la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México*.
- Boin, A., & Lodge, M. (2016). Designing resilient institutions for transboundary crisis management: a time for public administration of public management and governance. In *Public Administration Review*, 94(2).
- Grindle, S. M. (2016). Good governance, RIP: a critique an alternative, *Governance*. <https://doi.org/10.1111/gove.12223>
- Hood, C. (1991). Public administration for all seasons? *Public Administration*. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Lodge, M., & K. Wegrich. (2012). Public administration and executive politics: perennial questions in changing contexts. *Public Policy and Administration*, SAGE.
- Lodge, M., & K. Wegrich. (2014). *The problem solving capacity of modern state: governance challenges and administrative capacities*. USA: Oxford University Press.
- Lodge, M., & K. Wegrich. (2017). *The Governance Report, Hertie School of Government*. USA: Oxford University Press.
- Moynihan, D. (2018). A great schism approaching? Toward a micro and macro public administration, in *Journal of Behavioral Public Administration*, 1, 1.
- Ongaro, E., & S. Van. (2018). *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. UK: Palgrave MacMillan.
- Peters, B. G. (2017). Management, management everywhere: whatever happened to governance, in *Journal of Public Sector Management*, 30, 6/7.
- Peters B. G., & J. Pierre. (2016). Two roads to nowhere: appraising 30 years of public administration research, in *Governance*, July.
- Pollit, C. (2017). Public administration research since 1980: slipping away from the real world, in *Journal of Public Sector Management*, 30, 6/7.
- Roberts, A. (2017). The aims of public administrations: reviving the classic view. *Perspective of public management and governance*, 1, 1, February.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

# EL FUTURO DEL GOBIERNO Y LA DEMOCRACIA

Luis Humberto Fernández<sup>1</sup>

## EL FUTURO DEL GOBIERNO, LÍNEAS BORROSAS

Es común suponer que el gobierno y la democracia son lo que son y permanecerán inamovibles en el tiempo. Sin embargo, la cara que conocemos es relativamente reciente en términos históricos, el voto de la mujer se logró a finales del siglo XIX y no se generalizó hasta la primera mitad del siglo XX. Los derechos humanos universales no se reconocieron, incluso en sociedades como la norteamericana, hasta 1964 y los procesos electorales democráticos no sólo son un proceso en construcción, también se han dado retrocesos importantes, por lo que suponer que el estado de las cosas en la materia se mantendrá en los próximos años, resulta tan ingenuo como inútil. Esto nos lleva a una pregunta obligada ¿Cómo serán el gobierno y la democracia en el futuro?

La conciencia del momento histórico es muy difícil de reconocer, como observarán desde el futuro, nuestro tiempo es un ejercicio complejo, Johan Huizinga (2016) lo expresa con gran belleza y puntualidad en su libro *El Otoño de la Edad Media*, al mostrar cómo quienes vivieron al final de la Edad Media se pensaban modernos y nunca supusieron que el mundo en el que morirían sería diferente al que nacieron. Más difícil es aún proponer cómo será el futuro del gobierno, no es un ejercicio de ciencia ficción, debiera ser un cálculo obligado para la supervivencia de los Estados.

La prospectiva como ejercicio de gobierno no se trata de un acto de quimancia, adivinación o ciencia ficción, es un elemento indispensable para la conducción del Estado o cualquier organización, es un esbozo de una carta de navegación que permite definir aspiraciones, pero también riesgos y peligros, sobre todo rumbos y destinos.

<sup>1</sup> Doctor en Administración Pública con mención honorífica por el Instituto Nacional de Administración Pública de México. Ha realizado estudios en las Universidades de Harvard, Academia Nacional de Gobernación de China, Complutense de Madrid y Alcalá de Henares.

El futuro se puede entender en una ecuación básica: la interacción compleja del presente, las tendencias, lo que podemos hacer para cambiarlas o fomentarlas y un elemento fundamental, los *wildcards*, los hechos sorprendidos o fuera de cálculo. Por eso, es tan importante analizar las tendencias que darán forma al futuro para definir cuál será la ruta, en este caso del Estado Mexicano frente a esta realidad.

Este ejercicio adquiere mayor profundidad en un momento de ruptura histórica, con cambios que por su velocidad e impacto rebasan nuestra capacidad de comprensión, el poder, sus centros, la tecnología, la economía, la sociedad y mucho de lo que somos como sociedad e individuos, en el que los cimientos del orden mundial y el Estado democrático contemporáneo están vulnerados y en constante evolución. El gobierno se desarrolla y está definido por un ecosistema de interacciones con todos los elementos de la vida pública y privada, por lo que su análisis debe ser integral e incluyente.

Aún cuando la constante es el cambio, se requiere responsabilidad y ponderación, ni siquiera las revoluciones más radicales demuelen los cimientos anteriores, lo que prevalece normalmente es mucho mayor a lo que cambia, por lo que además de un ejercicio de imaginación también es de valoración, cernir lo que deseamos que prevalezca, los cambios deseables, pero también lo que queremos amputar de nuestra realidad actual y lo que queremos evitar.

Esto nos lleva a cuatro preguntas obligadas ¿Cuál es la situación del gobierno hoy? ¿Cuáles son las herramientas que tenemos para un entendimiento profundo de la realidad y las tendencias que darán forma al gobierno? ¿Cuáles son las tendencias que darán forma al gobierno? y ¿Cómo podemos reaccionar en la reflexión y en la acción a estas tendencias?

Para resolver estas preguntas partimos de las siguientes premisas: el gobierno en su forma y estructura actual está rebasado y es anacrónico a nuestro momento; las ciencias sociales están extraviadas en su direccionalidad y poco ayudan a comprender la circunstancia; las tendencias se están definiendo en un entorno de complejidad y sólo los principios y la orientación ideológica clara con una perspectiva pragmática pueden ayudar a minimizar impactos negativos. A partir de la respuesta a estas preguntas se puede dar un pequeño paso hacia la comprensión y la ruta.

## EL GOBIERNO ANACRÓNICO

En los últimos tres siglos el Estado y el gobierno han sido motores importantes del cambio en la humanidad. Es difícil imaginar la historia de México sin el papel del gobierno de Juárez, Cárdenas o el gran desarrollo después de la Segunda Guerra Mundial sin las grandes definiciones de los presidentes norteamericanos. Ahora los gobiernos están asfixiados por la coyuntura, la mayoría reacciona tarde y mal a los cambios en el ecosistema gubernamental.

El hecho es que el diseño actual del gobierno y de la democracia liberal no son suficientes para responder a las expectativas y problemas. Las herramientas institucionales, operativas, financieras y legales de los gobiernos actuales están ancladas en el pasado, por lo tanto es anacrónico. No sólo es un tema de falta de innovación, está ligado al diseño mismo del gobierno.

En gran medida, este anacronismo es fruto de las políticas neoliberales y su expansión por el mundo generó un fenómeno devastador a nivel civilizacional, en el que se disminuyó y desprestigió al Estado, se frivolizó a la sociedad, hizo disfuncional al capitalismo, en nombre del libre mercado fomentó los monopolios y los privilegios, y permitió pasar de una corrupción de personas y organizaciones a un sistema con una compleja ingeniería para la aprobación de bienes públicos hacia una élite depredadora, y derivado de ello, la concentración de la riqueza y la exclusión insultante. Con consecuencias peores por venir, la exclusión más profunda, condenar a la inutilidad económica a billones, a través de la búsqueda por evitar la incorporación del trabajo humano en la cadena productiva.

La tecnología está jugando un papel importante y será definitiva en el futuro del gobierno, mas allá de la obviedad de que el gobierno trastocará la relación entre administración y ciudadano, el camino a una singularidad planteada por Ray Kurzweil (2012), sobre cómo la inteligencia artificial y redes podrán rebasar las capacidades humanas, esto es que la tecnología supere a la biología.

El proceso parecería de ciencia ficción, sin embargo, ya se observan impactos de este proceso. Cada día más, empleados son despedidos por el uso de robots industriales o diversas máquinas, los cálculos más conservadores señalan que "al menos 7 millones de empleos pueden perderse en los próximos cinco años debido a las transformaciones que la economía mundial

padecerá durante el próximo lustro y que el Foro Económico Mundial ya denomina *cuarta revolución industrial*" (El País), otros cálculos señalan que puede llegar a 140 millones de trabajos desplazados. El 45% de los trabajos son reemplazables por tecnología de acuerdo a la consultora *Price Waterhouse Coopers* PWC (Villafranco, 2017).

La democracia también está en un momento complicado, el autoritarismo, la frivolidad, la xenofobia y la irracionalidad no son patrimonio exclusivo del gobierno de Trump, la decepción y el enojo han tomado estos canales. Pareciera que la nueva tendencia política global es apoyar proyectos de odio y autodestructivos. Poco más de la mitad de los votantes británicos apoyó una decisión, sin duda, dañina para su economía como lo fue la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea (*Brexit*).

Tan absurda fue la idea que sus líderes renunciaron a hacerla realidad en los días siguientes al referéndum. Un porcentaje importante de los norteamericanos mantiene su apoyo a Trump, un narcisista, desequilibrado mental, que más allá de las posiciones antimexicanas, preocupan declaraciones como cuestionar por qué Estados Unidos no ha utilizado su arsenal nuclear.

Es un fenómeno global, en toda Europa, los partidos populistas-nacionalistas de derecha con su discurso antinmigrante y radical, ya no son fuerzas perimetrales: Jaroslaw Kaczynski en Polonia, Toni Brunner en Suiza, Kristian Thulesen Dahl en Dinamarca, Marine Le Pen en Francia, Geert Wilders en Holanda, Thaksin Shinawatra de Tailandia y propietario del equipo de fútbol Manchester City, Joseph "Erap" Estrada en Filipinas, Pauline Hanson en Australia, Yoweri Museveni en Uganda, Jacob Zuma en Sudáfrica, todos tienen en común propuestas irracionales, imposibles, pero atractivas, que generan tensiones y están marcando la vida pública en todo el mundo.

¿Esto significa un caso de insensatez colectiva? NO, es la reacción a un sentimiento de enojo y furia contra el *establishment*, una compleja y cerrada red de intereses, poder político y económico, ahogada en sus miedos, en la corrupción y los intereses. Una élite insensible, codiciosa, cómoda e incapaz de comprender la problemática y proponer una alternativa viable. La sociedad global se moviliza, busca en qué creer por varias razones: la inequidad, la exclusión y la concentración de riqueza. Los ricos son cada vez más ricos, la clase media desaparece y la pobreza crece.

Entonces el dilema de fondo está entre la red de los intereses, el inmovilismo, la exclusión, el abuso de lo público para beneficio privado o las propuestas de odio y vacías. Esta situación no se creó por generación espontánea, tiene muchas causas: la frivolidad de la política, la decepción acumulada, la brecha entre el tamaño de los problemas y lo intrascendente de las propuestas para resolverlos.

El mundo está pagando el costo de un amasijo entre la democracia y la mercadotecnia. Después de años de campañas políticas, generando expectativas, proponiendo soluciones fáciles a problemas complejos como si fueran balas de plata, soluciones mágicas, que abonan al miedo y la esperanza emocional, sin sustento técnico o lógica alguna. Éstas siempre acaban ganando por la falta de propuestas y porque las respuestas realistas, racionales y responsables son complejas, poco atractivas, hasta impopulares.

Nadie se atreve a señalar que hay problemas por la dinámica demográfica, las limitaciones ambientales y económicas no tienen solución con los elementos tecnológicos actuales en el mediano plazo. Sin honestidad para reconocer, ni alternativas viables, la ciudadanía se siente engañada, lo que crea el caldo de cultivo para el creciente enojo social.

El orden global está en un proceso de replanteamiento, las bases que han dado estabilidad y prosperidad al mundo como lo es el multilateralismo, el libre comercio y los valores occidentales están siendo rebasadas no sólo por la política exterior de Trump, es un cambio mayor en la correlación de fuerzas. En la euforia de afirmar que estamos en una época de brillantes tecnologías, somos incapaces de resolver la principal ecuación de nuestro tiempo que es cómo hacer funcionales nuestras demandas de agua, energía y alimentos, sin reventar el frágil equilibrio.

Todo esto, es alimentado por un torcido sentido del progreso en el que se han hecho a un lado los principios, se privilegió el rentismo sobre el trabajo y la producción, lo colectivo y el esfuerzo se devaluó, el eje del progreso es el hedonismo, la inmediatez y el individualismo. Esto, frente a una sociedad más informada y comunicada, pero también frivolidad, con un sentimiento creciente de enojo y frustración, que se refleja en cada uno de los aspectos de la vida pública.

Ante esta complejidad, donde los elementos y los problemas dialogan y se potencian entre sí, la pregunta de fondo es ¿Qué hace el gobierno y la administración pública para enfrentarlo? La verdad es que poco y malo, en el mejor de los casos una reacción torpe. El gobierno y la administración pública han perdido los dos ejes básicos, la potencia y el rumbo. Se han limitado a administrar la crisis, sin proponer futuro o ruta.

Una parte importante de la clase política se volvió cortesana de los plutócratas, en particular, de los concesionarios y corruptos, beneficiados por los bienes nacionales, la corrupción se volvió el cemento que unió a una clase empresarial voraz y políticos serviles. Las estructuras reflejan a un Estado debilitado, con poca capacidad de adaptación e innovación. La conclusión es que el gobierno y la administración se tornó distante de la realidad y de su momento histórico: un gobierno anacrónico.

El hecho de un gobierno anacrónico nos lleva al tema esencial, cómo debe adaptarse, pero también cómo proponer futuros y limitar los impactos negativos. Sin embargo, si no se reconoce esta condición será muy difícil formular una respuesta racional y posible. El gobierno vive en una gran paradoja, por un lado estamos más cerca de los postulados tradicionales de la izquierda, trabajo digno, disminución de carencias y una sociedad más horizontal, pero al mismo tiempo vivimos la mayor exclusión, concentración de poder y abuso de lo público.

## EL EXTRAVÍO DE LAS CIENCIAS SOCIALES

Frente a esta avalancha de cambios y las limitaciones del gobierno ¿Qué ofrece la Ciencia de la Administración Pública y la Ciencia Política como herramientas conceptuales e instrumentales que sean útiles a los gobernantes, administradores y ciudadanos, para manejar estas condiciones? La respuesta es poco y magro. La realidad es que tanto la Ciencia Política como los grupos de estudio de los gobiernos están asfixiados en la coyuntura y en un pensamiento basado en herramientas académicas que poco sirven para explicar y proponer nuestro momento histórico en cuanto al gobierno se refiere.

Esta pobreza conceptual se ha reflejado en la praxis política; frente al vacío de una propuesta madura y creíble, ha triunfado la mercadotecnia y la corrupción. Esperar que a través de conceptos de gobernanza, gerencia pú-

blica u otras escuelas se explique la realidad del gobierno y la política es tanto como explicar un hoyo negro a través de las teorías de Ptolomeo.

Tanto la Ciencia de la Administración Pública, la Ciencia Política y las Ciencias Jurídicas se han retraído en un mundo de innovación y cambio, la evidencia está al revisar las publicaciones especializadas donde la obviedad, el refrito y las variaciones sobre el mismo tema parecieran más constantes de lo deseable. Esto no es una crítica, es poner el acento sobre la necesidad de entrar en una profunda reflexión sobre sus métodos y productos que les den un valor social y utilidad científica.

La revisión constante sobre la bibliografía publicada en México y en el mundo por parte de administradores y politólogos muestra esta disociación, pero el dato más relevante es qué instrumentos están utilizando los tomadores de decisiones en este contexto, el hecho es que recurren poco a la investigación generada. Ello tiene únicamente dos explicaciones, la primera es la ignorancia de muchos decisores de alto nivel y la segunda es que dichos instrumentos les resultan inútiles. Ambas respuestas no son excluyentes ¿Qué leen Trump o Peña al tomar una decisión?

Las ciencias sociales deben reconocer que sus paradigmas no explican estos fenómenos, pero también que existen paradigmas diferentes que son exitosos, por ejemplo, explicar el desarrollo de China a partir del crecimiento económico y la gobernabilidad, o cualquiera de las mejores economías del último año, derivado de nuestros conceptos de gobernanza o nueva gerencia pública.

El acceso a datos e información es brutal, ningún humano tiene capacidad de procesar la información que está a su alcance, pero ¿Realmente sabemos lo necesario para comprender y administrar estos cambios? Los vacíos no son evidentes, pero sí sensibles, ¿Tenemos una teoría válida sobre el valor público, conceptos funcionales sobre lo público, o definiciones claras sobre la relación entre la ética pública y la robótica?

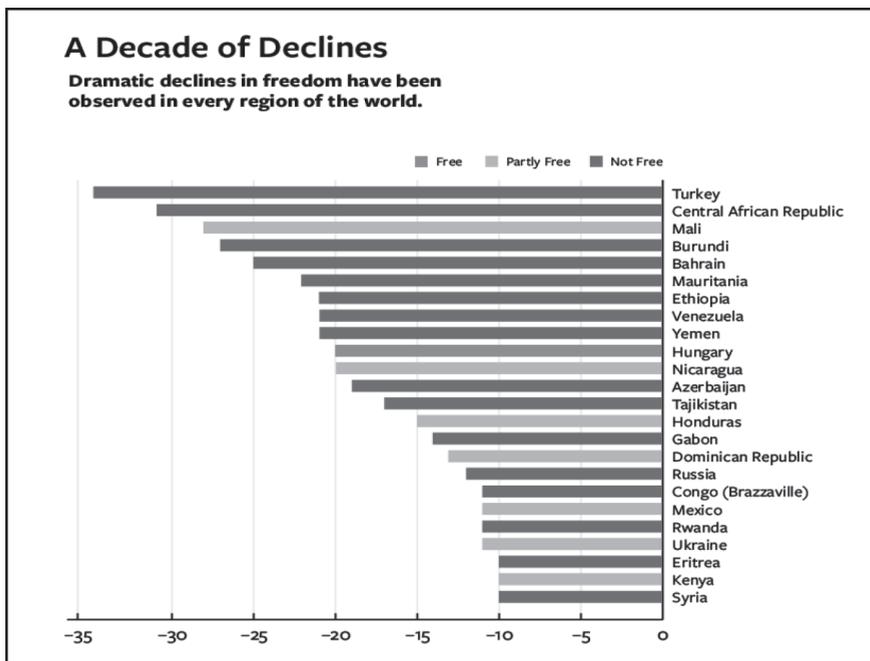
El problema no se limita a las Ciencias Sociales, Steven Sloman y Philip Fernbach (2017) en su libro "La Ilusión del Conocimiento" señalan que tenemos la sensación de conocer más de lo que realmente sabemos, sobre prácticamente cualquier tema y más allá de eso, que poco entendemos sobre los problemas públicos. El principio de la Ciencia es reconocer nuestra ignorancia, hemos sobresimplificado los hechos de nuestro tiempo en cuanto a su comprensión, y complejizado al infinito la información que nos rodea.

La realidad es que no tenemos una explicación clara y profunda sobre nuestro momento, pero tampoco instrumentos que fortalezcan a los gobernantes y tomadores de decisiones. No se trata de fortalecer una tecnocracia, el gobierno se debe basar en los principios y el sentido común, sin embargo, se requieren elementos conceptuales básicos que den una orientación y guía en este mar sin cartografiar. Para poder mantener su utilidad científica y social, las ciencias sociales deben entrar en una profunda reflexión sobre su direccionalidad y cómo fortalecer sus capacidades para proponer soluciones y desarrollar tecnologías útiles.

## TENSIONES Y TENDENCIAS QUE DEFINIRÁN AL GOBIERNO

El futuro del gobierno y la democracia estarán determinados por el resultante de varios vectores, así como por la capacidad y la dirección de los gobernantes para orientar estas fuerzas, por lo que un elemento importante para su aproximación es entender estas tensiones y las alternativas posibles. Este ejercicio no constituye una propuesta epistemológica, es una aproximación al contexto, las limitaciones y las oportunidades para el gobierno y lo público. Es sobre dónde estamos y hacia dónde queremos ir.

*Democracia, élites y eficientismo.* La democracia es sin duda la mejor manera de resolver los problemas públicos, los conflictos y limitar al poder, ha sido uno de los motores civilizatorios más poderosos. *La decepción y retroceso.* Lo que al final del Siglo XX pareciera una fe compartida global, donde la ruta de la humanidad era la democracia, hoy es un distante recuerdo. Las sociedades se han alejado de la aspiración democrática, conforme al informe de *Freedom in the World*, el mundo está viviendo la peor crisis en décadas en 71 países, han tenido regresiones sustantivas; casos como el de Venezuela, Turquía, Polonia y Túnez que tuvieron avances importantes, hoy son gobiernos no democráticos.



Fuente: Latinobarómetro 2017.

En América Latina, la fe en la democracia disminuye, el reporte Latinobarómetro 2017, muestra que por quinto año consecutivo el apoyo a la democracia registra un descenso. En su evaluación, únicamente 5% de los ciudadanos piensa que hay plena democracia; 27% refiere que hay pequeños problemas, 45% considera que hay grandes problemas y 12% opina que no es democracia.

*La democracia no es el único camino civilizatorio.* Contrario al concepto dominante a finales del siglo XX, el mundo no gira sobre el concepto de democracia, después de la experiencia de la Primavera Árabe, que fue de la esperanza al radicalismo y al Estado Islámico, hoy nadie piensa en exportar modelos democráticos a países árabes, hay una especie de reconocimiento tácito sobre el agotamiento del esfuerzo occidental en incidir en sus modelos políticos. Esto no se limita a los países en Medio Oriente, naciones africanas y asiáticas están asumiendo como su camino de conducción el autoritarismo y el abuso.

El camino hacia la prosperidad y desarrollo económico no necesariamente pasa por la democracia, las naciones que han generado mayor riqueza y logrado el llamado “escape de la pobreza”, como Ghana, Etiopía, Costa de Marfil, Uzbekistán, Filipinas, Birmania, Laos, Cambodia, China e India, no necesariamente son regímenes democráticos. La idea de la democracia como detonador del crecimiento no encuentra evidencia que la soporte en los años recientes.

Esto sumado a la decepción que ha generado en los ciudadanos la falta de resultados, aún con grandes esfuerzos y costos democratizadores. Un elemento que ha debilitado a los regímenes democráticos es que lejos de limitar el poder, en los últimos años ha fortalecido a las élites, consolidando grupos de poder económicos y políticos que han generado mayor frustración, además resultados magros.

La frivolidad de la vida pública, el reduccionismo y la irresponsabilidad están siendo tóxicos a la democracia, Nick Srnicek y Alex Williams (2017) lo describen como una política *folk*, en la cual parece que hay un sentido común colectivo, simplificado, pero que no resiste ningún análisis serio. Los gobiernos democráticos tienen mayores presiones, están sometidos a la inmediatez, vulnerables a las redes sociales y a la validación en periodos muy cortos, genera desgaste y enojo, esto impacta de manera directa en la aprobación de los gobiernos.

En 2009, el promedio de aprobación de gobierno fue de 60%, mientras que el año pasado fue de 36%; una caída de más de 20 puntos (Latinobarómetro, 2017). El dilema de fondo se plantea en el mundo, el eje son la democracia, libre mercado, derechos humanos y limitar al poder frente al autoritarismo, control de mercado, abuso, élites asfixiantes y poder sin límites.

Lo anterior, lejos de implicar un distanciamiento con la forma de gobierno liberal democrática, hace necesario reafirmar a la democracia como la mejor forma de resolver conflictos y avanzar en la solución de problemas públicos, pero también a establecer una rutas para hacer la democracia más funcional para hacer accesibles los beneficios a la población. De la conciencia del reto y las acciones que se tomen dependerá el futuro del gobierno y la democracia.

## EL CAPITALISMO QUE SE CORROMPIÓ

La fuerza más importante del desarrollo económico de la humanidad ha sido sin duda el capitalismo, ha generado abusos y explotación, pero también riqueza y trabajo, sin embargo, a partir de los años 80's del siglo pasado, inició un proceso de deterioro ya peligroso. El neoliberalismo ofrecía un paraíso de globalización, libre mercado y competencia, pero se convirtió en todo lo contrario, la falta de una brújula moral y el desprecio por el papel del Estado como limitante de la voracidad financiera llevaron a una compleja arquitectura global en la que los bienes y las utilidades públicas se privatizaron, generando monopolios y eliminando la libre competencia.

La concentración del capital se volvió exponencial, sin que esto significara mayor producción, esto es, los más ricos se volvieron más ricos, en un porcentaje importante a partir de las clases medias y los más pobres. La democracia se vio impactada por esta política neoliberal, la apropiación del dinero se volvió el eje de la vida pública, a través de mercadotecnia y delitos electorales, se fortaleció la consolidación de élites y la exclusión de cualquier actor que no estuviera en este marco de complicidades. Las decisiones públicas se tomaron sobre la base de criterios financieros, ideológica y académica que construía una narrativa, una impostura de contenido para dar una sensación de que había algo más que el negocio privado a partir de los bienes públicos.

El modelo neoliberal permitió pasar de una corrupción en lo individual y de carácter político a una compleja ingeniería de la depredación, el sistema económico y político se hicieron corruptos. El gobierno se volvió un gestor de los rentistas, un ejemplo de esto es cómo el trabajo se reguló para desproteger a los trabajadores y el derecho financiero se hizo cada vez más relajado. En todo el mundo la legislación abdicó de lo público y lo social para hacer reformas que fortalecían los negocios particulares a través de reformas estructurales y privatizaciones.

La corrupción permeó en cada uno de los espacios de la vida personal y pública, en particular en México, se hizo un espacio cotidiano, desde la gestión de servicios básicos que una ama de casa realiza para su hogar, hasta la tramitación de procedimientos que empresas internacionales deben realizar para inversiones. La gravedad de este fenómeno es tal que, como señala

María Amparo Casar (2015), “alcanza el nivel de norma social: de una creencia compartida de que usar el cargo público para beneficiarse a sí mismo, a los familiares o a los amigos es un comportamiento generalizado, esperado y tolerado de una conducta individual” (p. 61).

Este dogma de la apropiación y corrupción afectó a los empresarios no especuladores. En los últimos dos años la percepción del sector empresarial sobre el incremento de la corrupción ha crecido significativamente, al pasar de 23 a 31%, mientras que en el tema de la inseguridad ha sido de manera inversa (ha disminuido casi 10%), sin embargo continúa siendo la segunda amenaza, aún por encima de la desaceleración económica.

La encuesta sobre delitos económicos 2016, publicada por PWC, dio a conocer que de acuerdo a *Foreign Corrupt Practices Act* (Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero), en los últimos 15 años los esquemas de corrupción que involucran a organizaciones operando en México son los pagos indirectos a través de socios comerciales (67%); proveedores ficticios/facturas falsas; regalos, viajes y entretenimientos indebidos; pagos indebidos a través de nómina, por mencionar algunos.

El daño que la corrupción causa es tal, que de acuerdo con el informe “Perspectivas de Negocios Financieras 2017” de la OCDE, se estima que su costo en el mundo es cerca de dos billones de dólares al año, los cuales “representan más de la mitad de las necesidades de la economía global para aumentar la productividad mejorando la inversión en infraestructura al año 2030” (El Financiero, 2017).

Sobre esta misma línea se sitúa el diagnóstico que el Fondo Monetario Internacional (FMI) hace dos años dio a conocer, respecto a los costes económicos de la corrupción que representan casi el 2% del PIB del mundo (FMI, 2016). En México, su costo aumentó 12.5% en dos años, según reporta la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017.

Los países menos desarrollados han sido más vulnerables a los efectos de esta ecuación, los niveles de corrupción tienden a ser más altos entre menor sea el nivel de desarrollo económico. Al respecto, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) ha mencionado que “*hay una asociación positiva entre el nivel de desarrollo, medido en este caso por el Ingreso Nacional Bruto (INB) real per cápita, y una medida de qué tanto control hay sobre la corrupción, medido por el estimado del Control de la Corrupción*” (IMCO, 2017).

Estas tendencias no serán de largo plazo, por lo que es importante tomar no sólo medidas paliativas, sino definir una estrategia nacional ante este contexto. También será necesario entender que en México el progreso no será para todos. Sólo las regiones que puedan adaptarse muy rápido podrán generar riqueza, las que no lo hagan estarán vinculadas a un proceso de exclusión profunda y tendrán economías devastadas.

No es un tema únicamente ético o de principios, el problema es que este modelo económico permite la apropiación de capital, pero no la generación de riqueza. Los rentistas al sistema no trabajan, no pagan impuestos, reciben subsidios millonarios, literalmente ganan millones de dólares sin producir nada, no sólo es a través de intermediaciones financieras como el mercado de derivados, también hay cambios en los sectores de la industria.

Por ejemplo, de acuerdo con *Forbes*, Uber, con presencia en más de 270 ciudades y con un valor cercano a 50,000 mdd, se coloca con mayor presencia en comparación con General Motors. Es decir, una sola empresa está cambiando el modelo de movilidad de las ciudades. La pregunta es qué valor agregado genera frente al daño social, en este caso la empresa rechaza cualquier responsabilidad con la seguridad de los usuarios, pero sí tiene utilidades millonarias sin innovación, responsabilidad o beneficio.

La situación actual del capitalismo hace que las predicciones de Marx sigan vigentes: la autodestrucción del sistema, la tendencia a eliminar el trabajo humano y maximizar la utilidad a cualquier costo, la concentración y la inequidad, pero estos conceptos no son patrimonio exclusivo de los partidos socialistas, líderes como Bernie Sanders y Jeremy Corbyn han planteado estos debates. El desafío de las fallas del capitalismo también ha sido alertado por especialistas en la materia. En 2001 el premio Nobel de Economía, Joseph Stiglitz refirió: “un sistema económico que no proporciona bienestar a una parte muy importante de la sociedad, es un sistema económico que fracasa”.

Es necesario reiterar, no estamos hablando de una crisis económica, es una crisis estructural sobre cómo funciona el capitalismo. La ecuación derivada del neoliberalismo compuesta por el poder político, falta de principios, perversión de la democracia, ha generado una crisis civilizacional, lo que lleva a un dilema básico, si este sistema podría con regímenes democráticos, integridad pública y libre mercado o si la democracia puede brillar con este nivel de depredación y corrupción.

## TECNOLOGÍA Y LA GRAN EXCLUSIÓN

Aldous Huxley, en su novela *Un valiente y nuevo mundo* (en castellano *Un Mundo Feliz*), describe una sociedad definida por la tecnología y toma el título de una frase de “La Tempestad” de Shakespeare, cuando Miranda descubre que hay un mundo fuera de su isla. Al igual que Miranda, nos llena de emoción ser testigos cotidianos de una realidad diferente. No existe un espacio de la vida humana que no haya sido transformado por los avances científico-tecnológicos.

La gran transformación tecnológica está gestándose y tiene proporciones no imaginadas, la llamada Singularidad Tecnológica, en la cual la tecnología supera a la biología en las actividades intelectuales de la humanidad (Kursweil, 2012), significará el mayor cambio civilizacional. La prosperidad de las naciones está y estará cada vez más relacionada con la capacidad de generar riqueza a través de bienes no tangibles o de la economía del conocimiento, que evidencia la relación que existe entre crecimiento económico y capacidad de innovación. Naciones como Suecia, Finlandia o Corea han comprendido y asumido el reto, hoy reciben los dividendos.

Pero este valiente y nuevo mundo no es para todos, también genera nuevas formas de exclusión de las personas y asimetrías entre las naciones, las consecuencias están a la vista, las más preocupantes para el futuro del gobierno son tres: el trabajo, la exclusión y el vacío. El trabajo ha definido la condición humana desde el inicio de la historia, fue la fuente de prosperidad y explotación, hoy está en un proceso de cambio que será difícil de reconocer.

La inteligencia artificial, el desarrollo de capacidades de aprendizaje, análisis, enseñanza y de auto reproducción de las computadoras, junto con el desarrollo de robots industriales y la disminución de sus costos podrían dejar sin la posibilidad de inclusión económica a la mayoría de la humanidad. Los humanos tenemos dos potencialidades, las físicas y las cognitivas, en ambos hemos sido superados por la tecnología (Harari, 2018). Incluso en actividades consideradas como intuitivas, que al final del día no son más que la detección e interpretación de patrones, la tecnología podrá remplazar al humano.

No es un escenario lejano o de ciencia ficción, de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se proyecta que para 2019 el número de desempleados aumente 1.3 millones, que se sumará a los más de

190 millones de personas que actualmente no están incorporadas al mercado laboral (OIT, 2018: p. 1). El “empleo vulnerable” se incrementará, es decir, los trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares auxiliares, especialmente en países en desarrollo y emergentes. El año pasado 47% de los trabajadores en el mundo se ubicaba en esta modalidad, a ello se suma la persistencia del empleo de mala calidad.

De acuerdo con Andrés Oppenheimer en su libro *Sálvese quien pueda*, la automatización del trabajo afectará a todas las áreas profesionales y oficios, Oppenheimer alerta sobre cómo la mayoría de los gobiernos de América Latina no están conscientes de esta ola de automatización, a diferencia de naciones como China y Corea del Sur, quienes son los mayores compradores de robots industriales en el mundo.

Hace 8 años una fábrica manufacturera china tardaba 5.3 años en recuperar la inversión de reemplazar a un trabajador humano por un robot, en 2016 el costo del robot había descendido a un año y medio de un trabajador humano. Actualmente la mayoría de los robots son más baratos que los trabajadores humanos. ¿Frente a esta situación qué reacción tienen los gobiernos?

De acuerdo con Oppenheimer, varias naciones están explorando solucionar este problema, llamado “desempleo tecnológico”, con un ingreso básico universal o con la creación de un impuesto a los robots que se utilicen para estos fines, no obstante, el reto no está resuelto y cada vez es más cercana la necesidad de entender qué está pasando con el mercado laboral y cómo la tecnología genera presiones a las cuales el gobierno debe dar respuesta.

La exclusión es ya insultante, las cien personas más ricas del mundo tienen más dinero que 4 mil millones de seres humanos, pero frente a la posibilidad de la exclusión económica y eventualmente política, por la consolidación de élites y por la inteligencia artificial, el escenario puede ser aún de mayor diferencia. La brecha se puede abrir más a través de la tecnología, los avances en ciencias de la salud podrían desarrollar no sólo elementos estéticos y una mejor salud, también será posible el desarrollo de capacidades intelectuales. Además del dinero, podrían concentrar la belleza, capacidades y salud (Harari, 2018).

La tentación de un ingreso universal frente a la generación de riqueza por parte la inteligencia artificial y robots industriales nos lleva a un tema filosófico pero con implicaciones prácticas, ¿Cuál será el sentido de la vida

sin trabajo, ni expectativa de mejora? La pregunta aterradora es ¿Cuál será el papel de las masas y del individuo en este bravo nuevo mundo?

En este contexto, América Latina cuenta con un gran potencial de desarrollo, pero la confusión, la procrastinación, la asfixia de la competencia política y la improvisación han detenido la posibilidad de una evolución hacia estos nuevos modelos. Hay esfuerzos importantes para avanzar en este sentido, pero no se reflejan en resultados sensibles hacia la población o en los indicadores económicos. La evidencia muestra que no se tiene una ruta clara para tomar las oportunidades.

¿Qué hacer frente a este cambio? Las alternativas son muchas, los riesgos altos y los gobiernos no se encuentran preparados para este nuevo mundo, pero nadie lo está, por eso es importante proponer y actuar desde todas las esferas. La historia de la humanidad se ha definido por su relación con la ciencia y la tecnología, quienes han tenido la ventaja tecnológica han logrado sobrevivir.

Desde que el hombre desarrolló la capacidad de utilizar herramientas, armas y medios de producción, los innovadores han sido los vencedores. Pasteur decía que “La ciencia es el alma de la prosperidad de las naciones y la fuente de vida de todo progreso” y tiene sentido, la tecnología no sólo genera comodidad, bienestar y desarrollo, también da soberanía, seguridad y supervivencia. Miles de culturas, naciones y pueblos han desaparecido por su imposibilidad de enfrentar tecnologías más avanzadas.

Las revoluciones tecnológicas son la historia de la economía y del poder, pero también de las ideas, la sociedad y los derechos. Esto es, hay una fuerza motora, pero se potencia y alimenta de otros elementos. Los hechos y los problemas dialogan entre sí. Suponer una política tecnológica o de capacitación es ridículo, es necesario repensar la administración pública y al Estado desde este nuevo momento civilizacional.

## GLOBALIZACIÓN, NACIONALISMOS Y MIGRACIÓN

El eje del debate público en Estados Unidos y Europa es la migración, pareciera un debate sobre la mezquindad y la generosidad, entre el miedo y la esperanza, una tensión entre la globalización y el nacionalismo pero es algo mucho más profundo, se trata sobre cómo será el nuevo paradigma del Estado, la visión de nosotros mismos, qué somos y qué debemos proteger.

Los radicalismos xenófobos son una expresión de irracionalidad humana y política, pero tienen una lógica y son una respuesta al agotamiento de las instituciones políticas tradicionales, la falta de alternativas a las principales demandas ciudadanas y el desprestigio de los políticos han generado nuevas y diversas expresiones políticas. El triunfo de Donald Trump y el crecimiento de los partidos nacionalistas populistas de derecha en Europa plantean un nuevo choque ideológico entre una conciencia global y la defensa de los intereses nacionales, e incluso micro locales.

Esta tensión crea un dilema que no se limita a qué hacer con los migrantes, plantea un debate más amplio sobre la globalización, el libre comercio y la ciudadanía. El paradigma de racismo y xenofobia acepta y justifica la tortura, no cabe el reconocimiento de la otredad o la diferencia, la solidaridad o la conciencia del dolor ajeno, significa injusticia y perjuicio. Es la dominancia del fuerte y del autoproclamado superior frente a la visión de la solución global y colectiva. Es un realineamiento en el cual quienes aspiran a ser dictaduras convergen en una agenda. La visión darwiniana de la política es ahora ideología y se enfrenta a los paradigmas del Estado Moderno Occidental, ya agotados por la corrupción y la decepción de los procesos democráticos.

Las nuevas tensiones se darán en todos los aspectos: medio ambiente, calentamiento global y su negación; defensa de los derechos humanos vs prácticas autoritarias; libertades individuales a ultranza vs derechos sociales; libre comercio vs proteccionistas; equidad de género vs desigualdad; culpar al débil o aceptar la corresponsabilidad; los intereses de raza y grupo contra los principios. Es toda una visión de lo público y lo humano. Este paradigma no es una fuerza perimetral o aislada, tampoco se limita a Trump.

De los 27 países que conforman la Unión Europea, más de la mitad cuenta con eurodiputados de partidos ultranacionalistas, populistas y eurófobos, contrarios a la inmigración y, en ocasiones, directamente racistas. Los extremistas nacionalistas no son ogros, son ciudadanos enojados, decepcionados, que buscan defender su propiedad y forma de vida, que no han encontrado una explicación a por qué cargar con los problemas de personas que tienen poco que ver con sus valores e identidades, en el caso de migración musulmana es más difícil explicar al ciudadano promedio la resistencia a integración al país al que llegan en aspectos que son torales para la cultura receptora.

El punto es que hay una aspiración que para muchos les parece legítima y la descalificación sólo profundiza, el reto es cómo convertir estas preocupaciones en alternativas viables en un modelo democrático. El tema requiere gran cuidado en su tratamiento, si bien en Europa y Estados Unidos ocupan el espacio público, en China la tolerancia a la migración ilegal es inexistente, incluso países con gran compromiso con la ciudadanía global, como Nueva Zelanda, no permite la compra de bienes inmuebles a ciudadanos extranjeros.

El nuevo eje de la política en todo el mundo radicará en si podemos o no reconocer los problemas del otro como propios. La agenda política global se debatirá sobre un nuevo dilema de cómo enfrentar los problemas, desde una perspectiva global, de libertades, tolerancia, derechos o desde la visión tribal, indolente y de corto plazo. Las tensiones derivadas de este dilema provocarán reacciones y podrían generar una escalada de violencia y odio.

El choque de estos paradigmas nos obliga a replantear nuestras ideas de progreso y a tener respuestas sensibles e inmediatas de las instituciones para evitar que el enojo social alimente este tipo de movimientos en nuestro país. La tensión entre el nacionalismo y la migración definirá el papel del Estado y del gobierno en un abanico muy amplio, desde la política fiscal, social, hasta las aspiraciones constitucionales.

## CHINA Y EL NUEVO ORDEN MUNDIAL

La geografía del poder y de los negocios está cambiando a una velocidad e intensidad excepcional en la historia de la humanidad, el eje de este cambio es China, que vive una transformación cien veces mayor y diez veces más rápida, que la primera Revolución Industrial, de donde surgiría la Gran Bretaña moderna (Osno, 2014). China es y será el gran actor del Siglo XXI, no hay lugar a dudas, sin embargo mucho de lo que sabemos está tamizado por estereotipos, lugares comunes y obviedades. Es fundamental entender con objetividad y centralidad sus alcances e impactos.

En los últimos 35 años China pasó de ser un país pobre a ser el motor de la economía mundial, en este periodo su riqueza creció 35 veces y esta riqueza se refleja en la calidad de vida de la población, en particular, en el abatimiento de la pobreza. En 1980 había más de 900 millones de pobres, hoy ha disminuido a 60 millones y para 2022 se pretende abatir.

El ingreso per cápita pasó de 194 a 8 mil 123 dólares. Contrario a los estereotipos, prácticamente no hay hambre, el ciudadano medio come seis veces más carne que en 1976. Hoy es el mayor consumidor mundial de energía, películas, cerveza y platino, por mencionar algunos, construye más infraestructura para trenes y aeropuertos que el resto del mundo junto.

Más allá del crecimiento económico, la fuerza transformadora más potente es la nueva ambición global, China nunca tuvo aspiraciones territoriales o colonizadoras fuera de sus fronteras históricas imperiales, esto está cambiando, hoy tiene una visión de expansión de mercados y negocios. El ejemplo más contundente es la iniciativa “Una Franja y una Ruta” consistente en dos grandes corredores económicos: uno por vía terrestre, sobre lo que fue la antigua Ruta de la Seda, por donde transita, desde finales de 2014, un tren de Yiwu a Madrid (el tren más largo del mundo); el otro corredor refiere a la Ruta Marítima, que va desde China hasta el Océano Índico y el África, conectándolos por múltiples vías: terrestre, marítima, aérea y digital. La visión china va más allá de un proyecto de infraestructura comercial, representa una estrategia más ambiciosa que engloba políticas de infraestructura, financiera, energía, turismo, telecomunicaciones, intercambio de estudiantes, tecnología, ciencias, salud, cultura y diálogo político.



Fuente: elaboración propia con información de *The Washington Post*, 2014.

En los próximos años, la riqueza China podría ser mayor que la de Estados Unidos, para el 2020 China junto con Japón, serán los principales poseedores de bonos de deuda de Norteamérica, el déficit comercial aún con la política proteccionista de Trump creció un 12,1% en 2017 y alcanzó la suma de 566.000 millones de dólares. Las tensiones que generará el crecimiento global de China y la pérdida de liderazgo de los Estados Unidos serán determinantes en el orden mundial.

Graham Allison (2017) en su libro *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, plantea que el crecimiento de una potencia, frente a una potencia dominante generará tensiones, basado en los escritos de Tucídides que señala: "Fue el ascenso de Atenas y el temor que eso inculcó en Esparta lo que hizo que la guerra fuera inevitable".

Joseph Nye ha explicado el pensamiento en el que se basó la administración Clinton, "Si tratamos a China como un enemigo, estaremos garantizando un enemigo en el futuro, si lo tratamos como amigo, no garantizamos un amigo, pero por lo menos tendremos la posibilidad de resultados más positivos" (Campbell, 2018, p. 60). Colin Powell advirtió al Congreso: "China no es un enemigo, el reto es mantenerlo en esta forma". No es que en el futuro se dé una guerra, pero hay condiciones para un conflicto económico y comercial, lo que impactará el crecimiento y la certidumbre en la economía.

La relación con China será determinante para el futuro de México. La estrategia fundamental para la economía nacional sería equilibrar la balanza comercial con China. El superávit que México tiene con Estados Unidos es absorbido y rebasado por el déficit que tiene con China. Más allá de las implicaciones comerciales que por sí mismos son trascendentes, tendrá un impacto en el orden global, desde los organismos hasta la estructura financiera, pero también en la agenda global, sus valores y aspiraciones. China no promoverá, ni patrocinará ningún esfuerzo de pacificación o derechos humanos, pero su peso es y será determinante para definir la agenda.

## EL TORCIDO CONCEPTO DE PROGRESO

Entre los mayores costos del neoliberalismo está el que probablemente constituya la mayor tragedia que es un torcido concepto de progreso en el cual se rindió culto al resultado reflejado en indicadores, se priorizó la generación de

utilidades a corto plazo como motor primordial, todo se cuantificó en una visión alterada de la realidad, dominada por el hedonismo y el corto plazo, en el que la disminución de costos y la acumulación sin límite anuló otros valores como la estabilidad y el valor colectivo o social.

Esta visión afectó también a la Ciencia, la cual se redireccionó hacia la generación de *gadgets* abandonando las grandes misiones la humanidad. Cuando Salk inventa la vacuna contra la poliomielitis, rechaza patentarla, con lo cual se hizo accesible a toda la humanidad, lo que permitió la erradicación de la polio en un tiempo extraordinariamente corto. La visión de humanidad y trascendencia de Salk están a la altura de su estatura científica.

El cause de la ciencia se contaminó de la mezquindad neoliberal, volviéndose en una fuente de negocios y centrándose en productos de consumo, pareciera que más megapíxeles en una cámara representa una revolución tecnológica; en el caso de la medicina, en productos cosméticos y medicamentos caros preferentemente orientados a la generación de dependencia; las matemáticas en generación de algoritmos para el manejo de grandes bases de datos para la manipulación e invasión de la privacidad de los ciudadanos; la robótica y la inteligencia artificial se abocaron a obviar la mano de obra humana.

Los gobiernos abonaron este esquema creando incentivos a la especulación científica, no al acceso abierto y la transferencia, poniendo trámites que solo benefician a los grandes laboratorios o empresas. Esta desviación de la ciencia puede ser el mayor error de la humanidad, ya que precisamente busca prescindir de lo humano en búsqueda de la utilidad maximizada. Vamos a una singularidad tecnológica en la que sólo una élite mínima podrá encontrar mejores condiciones para vivir y que condena a la mayoría de la humanidad a la indignidad, el sin propósito y la mera supervivencia biológica.

Un ejemplo de este torcido concepto de gobierno han sido los rescates después de la crisis inmobiliaria, en la que se invirtieron millones y millones de dólares para rescatar bancos que lanzaban a los ciudadanos de sus casas, lo humano y el dolor eran irrelevantes frente al culto a la utilidad y al reporte financiero trimestral. Este concepto de progreso, donde se hizo a un lado los valores éticos y morales en pos del crecimiento del PIB o de la utilidad empresarial, fue el caldo de cultivo ideal para la corrupción y por lo tanto, el

desprestigio del gobierno y la administración pública. Mantener este concepto de progreso sería como renunciar a la posibilidad de un futuro y políticas de largo plazo.

## GOBIERNO PARA UN PROGRESO Y PROSPERIDAD RESPONSABLE

Frente a este cambio civilizacional el gobierno y la administración pública no pueden permanecer inmóviles, cabría la posibilidad de suponer que el gobierno tiene las herramientas, la evidencia no nos lo muestra; esto significa el final del gobierno como lo conocemos, de ninguna manera, sería renunciar a la condición de civilización. El punto es plantear una ruta para actualizar el gobierno y la democracia a las condiciones actuales. Repensar al Estado desde nuestro momento, pero bajo nuestros principios, los que nos dan identidad y aspiración común.

La Ciencia de la Administración Pública se ha “embriagado” de coyuntura, se ha cegado de dogmas, prejuicios y mucha investigación que no lleva a ningún lado. Se necesita la reflexión serena que permita analizar la complejidad, vencer a la confusión y entrar en una mayor claridad, no se trata de limitar a la tecnología o señalar enemigos, es sobre que papel va a tomar el Estado y que va a incentivar.

El gobierno y la administración pública tienen que entrar en una profunda transformación para preservar la potencia y funcionalidad del Estado. Esto tiene un ingrediente instrumental: construir estructuras flexibles y marcos jurídicos adecuados, fortalecer la capacidad de ejecución y sanción efectiva de los Estados y la coordinación global de políticas, el uso de tecnologías para una mejor y más rápida respuesta, además de apostar al desarrollo de tecnologías que representen una revolución tecnológica como la desalinización de agua y generación de energía a costos competitivos y accesibles.

Sin embargo, el reto más importante está en replantear el concepto de progreso y la aspiración colectiva como miembros de una nación, es cómo definir una serie de principios que le den orientación y dirección al Estado y al gobierno, el pilar fundamental es hacer al humano y lo humano el eje principal y objetivo de todo el quehacer del gobierno y la administración pública. El futuro del gobierno está vinculado a lo que creemos deba ser el rumbo de la humanidad.

Hacer al humano el centro de la vida pública significa apartarse de las doctrinas neoliberales y del concepto de progreso basado en crecimiento sin bienestar, o reportes financieros sin generación de riqueza, orientar la ciencia y al gobierno a crear mejores condiciones de vida para la población, esto es una sinergia con el libre mercado, sólo tensiona a los rentistas. Es posible a través de restablecer la potencia de lo público, lo social y su expresión a través del Estado.

La nueva potencia del Estado tiene una condición necesaria, la integridad y combate a la corrupción que le dio fuerza a las élites neoliberales. Una nueva definición de lo público que privilegie lo social y entienda que lo que busca obviar al ser humano, no es rentable para el conjunto. Un caso emblemático es el de Andrés Manuel López Obrador en México, donde con principios y una plataforma ética se pudo derrotar a la mercadotecnia y a la élite rapaz con sus recursos ilimitados.

Es posible una revolución tersa, sin violencia que limite al poder, acote a los grupos de dominancia económica con una agenda popular. Si, la gran paradoja es esa, la mejor forma de enfrentar el futuro, este bravo y nuevo mundo es aferrarnos a nuestros principios democráticos, de integridad y de solidaridad, no hacerlo sería renunciar aun futuro para la humanidad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Casar, M. A. (2015). *México: Anatomía de la corrupción*, CIDE-IMCO, México.
- Campbell, M., y Ratner, E. (2018). The China Reckoning. How Beijing Defied American Expectations, en *Foreign Affairs*, Marzo/Abril.
- CEPAL (2018). *Panorama Social de América Latina 2017*, CEPAL.
- CNN (2014). *Sí, la peor crisis económica mundial fue en 2008: Bernanke*. Recuperado de <https://expansion.mx/economia/2014/08/28/crisis-de-2008-peor-que-la-gran-depresion>
- Dussel, E. *China (1421-1800). Razones para cuestionar el Eurocentrismo*. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/archipelago/article/view/49688>
- El Economista. (2017). *México, al fondo de la tabla en calidad de empleo en AL*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/empresas/Mexico-por-debajo-de-la-media-de-AL-en-Indice-de-Mejores-Empleos-201714107-0079.html>
- El Financiero. (2017). *¿Cuánto cuesta la corrupción en el mundo?* Recuperado de <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/cuanto-cuesta-la-corrupcion-en-el-mundo>
- El País. (2010). *Europa se borra del mapa*. Recuperado de [https://elpais.com/diario/2010/03/20/internacional/1269039609\\_850245.html](https://elpais.com/diario/2010/03/20/internacional/1269039609_850245.html)
- El País. (2018). *Tecnología causará pérdida de 7 millones de empleos, Uruguay*. Recuperado de <https://www.elpais.com.uy/mundo/tecnologia-causara-perdida-millones-empleos.html>
- El País. (2016). *Tecnología causará pérdida de 7 millones de empleos*. Recuperado de <https://www.elpais.com.uy/mundo/tecnologia-causara-perdida-millones-empleos.html>
- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF (2017). *El Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo*, Roma, FAO.
- Forbes. (2017). *El aumento al salario mínimo, insuficiente para combatir la pobreza*. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/bolsillos-mas-chicos-que-en-1982/>
- FMI (2016). *Corrupción: Costes y Estrategia para Mitigarla*.
- Harari, Y. N. (2018). *21 lecciones para el siglo XXI* (Spanish Edition), Kindle Edition.

- Graham, A. (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* New York: Kindle Edition.
- Human Rights Watch. (2018). *Informe Mundial 2018. México*. Recuperado de <https://www.hrw.org/es/world-report/2018/country-chapters/313310>
- Huxley, A. (2013). *Un Mundo Feliz (Spanish Edition)*, Kindle Edition.
- IMCO (2017). *Transparencia, corrupción y desarrollo económico*. Recuperado de [https://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/transparencia-corrupcion-y-desarrollo-economico/](https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/transparencia-corrupcion-y-desarrollo-economico/)
- INEGI. (2017). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)*. México
- Huizinga, J. (2016). *The Waning of the Middle Ages: A Study of the Forms of Life, Thought and Art in France and The Netherlands in the XIVth and XVth Centuries*. Kindle Edition.
- Kurzweil, R. (2012). *La Singularidad Está Cerca. Cuando Los Humanos Transcendamos La Biología*. Disponible en Kindle.
- Nick, S., y Williams, A. (2017). *Inventar el futuro. Poscapitalismo y un mundo sin trabajo*, Barcelona, Malpaso.
- OCDE (2016). *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones*. México, Solar, Servicios Editoriales, S.A. de C.V.
- OIT (2018). *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo*, Ginebra. Recuperado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/--publ/documents/publication/wcms\\_631466.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/--publ/documents/publication/wcms_631466.pdf)
- Oppenheimer, A. (2018). *Sálvese quien pueda. El futuro del trabajo en la era de la automatización*, Editorial Debate: México.
- Osnos, E. (2014). *China: la edad de la ambición, El hombre del Tres*, Barcelona.
- PWC (2016). *Encuesta sobre los delitos económicos 2016. Suplemento México*.
- Sloman, S., y Fernbach, P. (2017). *The Knowledge Illusion: Why We Never Think Alone*. Kindle Edition.
- Villafranco, G. (2017) en Forbes, *Éstos son los empleos que se perderán por la cuarta revolución industrial*. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/estos-los-empleos-se-perderan-la-cuarta-revolucion-industrial/>



# LÍMITES CULTURALES INFRANQUEABLES DEL FEDERALISMO MEXICANO: EVIDENCIAS DESDE EL FEDERALISMO SUBSIDIARIO

Alejandro Aguilar Miranda<sup>1</sup>

Joel Mendoza Ruiz<sup>2</sup>

## INTRODUCCIÓN

*Tendencias del Gobierno y de la Administración Pública* es un libro que pretende poner en perspectiva algunos de los principales nudos problemáticos, teóricos y empíricos de la administración pública mexicana. El propósito del presente capítulo es ofrecer un panorama, no exhaustivo, pero sí ilustrativo de los principales acontecimientos que vienen perfilando este sector, así como de las tendencias que van resultando de su muy cambiante contexto.

Para contribuir con el propósito este capítulo se propone analizar el marco del federalismo y las relaciones intergubernamentales, cuyo desarrollo y configuración han dado sentido y contenido al gobierno y a la Administración Pública en México. Resalta la tensión entre la tradición y la modernidad federalista, a partir de considerar que el funcionamiento de la federación mexicana (específicamente en el diseño e implementación de las políticas públicas) requiere altas dosis de interlocución, entendimiento y coordinación entre sus componentes.

En lo intelectual, trasciende el estudio enfáticamente jurídico del federalismo, concentrado en la distribución competencial, para enfocarse en el análisis del federalismo como de hecho opera, así como de su compleja red de intercambios entre los diferentes ámbitos de gobierno. El federalismo subsidiario es la categoría de referencia que guía el estudio y sus conclusiones.

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias y Profesor de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Asociado al Instituto Nacional de Administración Pública. Contacto: aaguilar@colpos.mx

<sup>2</sup> Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en administración pública. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Asociado del Instituto Nacional de Administración Pública. Actualmente, es profesor investigador adscrito al Centro UAEM Zumpango, de la Universidad Autónoma del Estado de México. Contacto: jmendoza66@ymail.com

El texto en sus dos apartados iniciales problematiza la suerte que ha corrido el federalismo mexicano a través de su historia; esta nota del tiempo permite entender por qué, aunque la retórica lo sacralice, hemos permitido y hasta alentado formas contrarias de factura centralizada. Posteriormente, se delinea la categoría de federalismo subsidiario, al tiempo que se ofrece el diseño de escalas de evaluación y modelos de desarrollo institucional. En la idea de mostrar la viabilidad del dispositivo de análisis se consigna información de diferentes casos ilustrativos a través de cuatro sectores: ingresos gubernamentales; gasto descentralizado para servicios públicos; políticas distributivas; y políticas redistributivas.

## NOTA HISTÓRICA DEL FEDERALISMO MEXICANO

En los estados federales hay, por lo menos, dos ámbitos administrativos: el del orden federal y el correspondiente a los elementos fundantes. En sus inicios, la Constitución Mexicana de 1824 así lo reconoció. En la Constitución de 1917 se incluyó a los municipios y en 1996 al Distrito Federal (en 2016 se convirtió en la entidad federativa 32). Hoy se contabilizan los gobiernos de 32 entidades federativas, 2,440 municipios y el Distrito Federal. La magnitud de este conjunto habla de la complejidad para operar programas y políticas fincadas en relaciones intergubernamentales racionales y democráticas, teniendo como horizonte histórico el centralismo.

La historia decimonónica del federalismo mexicano registra diversos episodios signados por una intensa lucha contra el centralismo. De hecho, el nacimiento de la vida independiente se alcanza con el incipiente episodio del Imperio de Iturbide (1821-1824). Se pueden identificar cinco etapas<sup>3</sup> del siglo XIX, las cuales marcaron ese vaivén, a saber, sucintamente:

La primera etapa abarcó 1824-1835. Definió algunas líneas características y muy diferentes al antecedente colonial como la autonomía de las entidades. Su discurso claramente federalista estimuló la confianza que era el sistema ideal para atender tan vasto territorio y con tanta pluralidad cultural.

<sup>3</sup> Chanes (2017) identifica cinco etapas del federalismo generadas en el siglo XIX, considerando que la quinta y última se definió con la Constitución de 1857. Sin embargo, habrían de ocurrir otros eventos, igualmente significativos, que bien permiten ilustrar el vaivén (federalismo-centralismo) en el cual se ha movido el régimen mexicano.

La segunda etapa constó de 1835-1846. Fue marcada por el impulso del entonces presidente Antonio López de Santa Anna hacia el Estado Unitario, además de la proclividad secesionista de algunos territorios de la nación. En esta etapa ante la insuficiente atención que podía brindar el centralismo institucionalizado, el costo fue la pérdida de los territorios de Nuevo México, Arizona y la Alta California.

La tercera etapa fue de 1846-1853. Se restableció el pacto federal, aunque no logró resultados consecuentes ante la intervención estadounidense en México. La cuarta etapa abarcó 1853-1857. Regresa el presidente López de Santa Anna a gobernar con poderes extraordinarios, en una auténtica dictadura que somete al federalismo de nueva cuenta. Esta etapa fenece con la Revolución de Ayutla y con la Constitución liberal de 1857. La quinta etapa se dio a partir de 1857. Con la expedición de la Constitución de 1857 se reafirmó el proyecto federalista que solo episódicamente volvería a ser cuestionado en ocasión del Segundo Imperio.

El siglo XIX fue realmente de enfrentamiento ideológico entre los conservadores, quienes pugnaban por restablecer el orden fundado en los privilegios de las élites, y los liberales quienes confiaban en que el arreglo federalista era el sistema más conveniente para terminar con el legado colonial y autoritario. El saldo de ese siglo fue poco alentador para el federalismo; en realidad fue más epopeya que realización.

En la historia del federalismo mexicano habrán de obviarse dos episodios: la dictadura de Porfirio Díaz (1876-1911) y el movimiento armado de la Revolución Mexicana que, por antonomasia, son contrarios a su naturaleza. Sin embargo, el siglo XX le reservaría diversos episodios que fueron marcando su carácter y sustancia.

## LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL CENTRALISMO

Una vez que se enfriaron los ánimos de la lucha armada (1910-1920), México inició un periodo de reconstitución del nuevo Estado, pero el déficit de instituciones políticas mantenía el poder disperso y congestionados los canales formales para acceder a él, por eso la violencia era método recurrente en su búsqueda. La solución fue adquiriendo forma de concentración del poder en la persona del presidente. El presidencialismo se caracterizó por concentrar

en el presidente de la República facultades metaconstitucionales (Carpizo, 2004) que, en adición a las formales, resultaron en una máquina de poder al margen de las instituciones y del federalismo.

Para Daniel Cosío Villegas (1972) los pilares del sistema político mexicano emanado de la Revolución fueron una institución presidencial fuerte, con facultades formales e informales que le permitieron el control de la clase política y un partido político, cuyo control de sus militantes ejercía a partir de especular con sus carreras políticas. Así, la distribución del poder político, propia de los estados federales, sucumbió una vez más.

Otro de los causantes del centralismo y agobiantes del federalismo mexicano se encuentra en la etapa desarrollista del Estado. Con el propósito de contener el conflicto social y de afianzar las riendas del sistema político, el Estado se definió como el garante del bienestar colectivo, opacando la fuerza del mercado y mermando la energía social.

Por consenso, omisión o imposición, muy pronto el gobierno del Estado generó compulsiva y copiosamente instancias y funciones para atender su tarea desarrollista. Desplegó políticas de asistencia, educativas, de salud y vivienda, con la finalidad de cohesionar y proteger al colectivo; diseñó e impulsó estrategias de estímulo fiscal, así como instrumentos financieros y créditos blandos para robustecer el nacionalismo empresarial; propició condiciones para la creación y expansión industrial; integró una atractiva cartera de subsidios para menesterosos; arbitró conflictos de diversa índole desde los laborales hasta los sociales y políticos.

Con tan vastas obligaciones asumidas por el gobierno para afianzarse como rector en la producción y redistribución de la riqueza y en el control social y político, los sectores social y privado (y los poderes públicos de su periferia) vivieron un amplio periodo de confort, aunque, simultáneamente, menguaron sus capacidades y creatividad para la reproducción social independiente.

Este escenario solo podía sostenerse con una mezcla peculiar de mando, control y cierto consenso, fórmula con la cual empresarios, ciudadanos, organizaciones sociales, sindicatos y, específicamente, gobiernos estatales y municipales, instituciones judiciales y legislaturas locales cedieron facultades y poderes a favor de un gobierno de Estado monocéntrico. Es la historia del centralismo gubernamental y administrativo que dejó su impronta en el federalismo mexicano de buena parte del siglo XX.

Parte de la dinámica centrípeta se basó en las nociones “Nación” y “Revolución”. Por ellas fue que el Estado desarrollador justificó el intervencionismo y supremacía gubernamental; el centro operó como una fuerza para conjurar los peligros de la “contrarrevolución” y el “subdesarrollo”. Por eso era justificable la concentración de poder y la cancelación de iniciativas locales, que bien podrían esconder cacicazgos y desafecciones.

Los excesos del desarrollismo terminaron por agotar el credo centralista en cuanto se conjuntaron las circunstancias para mostrar sus más adversos efectos, así, sobrevinieron crisis de índole fiscal, social y política que dejaron ver los límites del otrora gobierno poderoso. En la revisión intelectual de la etapa crítica predominaron dos explicaciones.

En la primera se adjudicaba el problema a los excesos en la demanda de bienes y servicios hacia el gobierno. En la segunda predominaba un diagnóstico severo sobre las insuficientes capacidades gubernamentales para atender la expectativa social que se había nutrido por décadas. En cualquier caso, quedaba claro que el modelo de desarrollo había llegado a su límite y era necesario replantearlo.

De acuerdo con Aguilar (1982) fueron dos las líneas de respuesta a la crisis. La primera fue de corte conservador, misma que se centró en la reducción de la demanda para aligerar la carga de los compromisos contraídos por el gobierno. La segunda postuló como alternativa ensanchar y mejorar las capacidades gubernamentales. La primera era armónica con el enfoque de libre mercado y la disminución del Estado; la segunda se vio escéptica del mercado como terapia suficiente, en favor de la reactivación de la política.

Huelga decir que la década de los ochentas se caracterizó por instrumentar la primera alternativa –la conservadora–, la cual omitió el reajuste político que implicaba replantear la distribución del poder, sumando a los diversos actores públicos, privados y sociales. Es en esa eventual suma de recursos, capacidades e instituciones, así como de la redefinición de relaciones, que se entiende la reactivación de la política.

No es osado establecer como premisa básica de cambio y progreso la reactivación de la política que es, en el interés de este trabajo, la reactivación del federalismo, o dicho de mejor manera, la orientación subsidiaria del federalismo. Por ello, resulta conveniente indicar que la reactivación y subsidiaridad del federalismo no significa su reedición retórica, sino su operación real y

efectiva. En ese sentido, es pertinente considerar las diferencias y conexiones entre las categorías del binomio federalismo y las relaciones intergubernamentales, así como los retos factuales que enfrentan estas asignaturas.

## EL FEDERALISMO SUBSIDIARIO

El Federalismo Subsidiario como fórmula descentralizadora derivada del Principio de Subsidiariedad, es un federalismo orientado a la ciudadanía. Según Ronald L. Watts (2006) el Federalismo Subsidiario constituye la quinta razón de la vigencia federal en el mundo. Los autores de tradición católica construyeron el *Principio de Subsidiariedad* sobre cuatro elementos obligados.

El sentido de conciencia social impulsa el fortalecimiento de una pirámide social simbiótica con funciones equilibradas para cada nivel, todas ellas orientadas hacia la realización del ser humano. La consigna de delimitación competencial se basa en la restricción operativa de las sociedades más complejas de la pirámide. Como contraparte, un genuino derecho social es que las sociedades más simples asuman con eficiencia sus funciones, o bien, las sociedades más complejas las suplan limitadamente a manera de *subsidium*.

La línea de exactitud de aplicación consiste en valorar las capacidades subsidiarias para determinar escrupulosamente autonomía o *subsidium*. El contenido subsidiario surgió de la sistematización intelectual de aportaciones hechas a lo largo de 2 mil 300 años de nuestra historia. Pese a ello, la subsidiariedad muestra un problema de comprensión. Su exposición suele ser superficial y desarticulada.

Como ejemplo de lo anterior, en la etapa contemporánea la Unión Europea ha tomado al *Principio de Subsidiariedad* como patrón jurídico del proceso legislativo comunitario. El sentido de conciencia social no ha sido pleno, la subsidiariedad no ha sido difundida y aplicada en asuntos más allá de lo económico, ni tampoco ha existido un fomento efectivo a la participación social voluntaria y profesional.

La consigna de delimitación competencial y su contraparte de derecho social han sido afectadas por la centralización especulativa de competencias. La línea de exactitud de aplicación no ha contado con la información, objetividad y debate suficiente en la colaboración legislativa de las regiones. Todo ello se atribuye a la inexistencia de una cultura de la subsidiariedad, el manejo

estrictamente jurídico se interpone como límite político infranqueable para la precisión subsidiaria.

Al evaluar la posible recomposición de los sistemas federales latinoamericanos la situación encontrada es más dramática. Su cultura centralista ha sido justificada a través de un nacionalismo con un solo sentido estratégico y operativo: del centro a la periferia. En plena correspondencia, los órdenes de gobierno estatales y municipales no han intentado reivindicar el ejercicio de sus propias responsabilidades, se han aletargado en la inercia de jerarquía. En el nivel de mayor interés subsidiario, las organizaciones sociales han carecido de la confianza de sus gobiernos y de sí mismas para asumir funciones públicas.

En ese sentido, este texto propone como misión del *Federalismo Subsidiario* definir pautas de medición e inducir tareas inminentes para reivindicar los sistemas federales latinoamericanos. En ambos casos, el énfasis necesario es la formación de recursos humanos de los gobiernos estatales y municipales. El caso de estudio hasta el momento, ha sido el sistema federal mexicano.

Como instrumentos de análisis fueron diseñadas escalas de evaluación y modelos de desarrollo institucional. Cabe señalar que estas herramientas fueron tipificadas para el presente texto. Para su aplicación deben adecuarse en función de esquemas sectoriales concretos y racionalmente integrados. En este trabajo se destacan cuatro sectores: ingresos intergubernamentales, gasto descentralizado para servicios públicos, políticas distributivas y políticas redistributivas:

Cuadro 1. Escala de evaluación tipo del Federalismo Subsidiario

	Evaluación cuantitativa	Consciencia social	Delimitación competencial	Derecho Social	Exactitud de aplicación
Homeostasis	10	Institucionalización estatal de redes de políticas públicas por especialidades de sector, como esquema fundamental.	Descentralización legislativa total de los sectores comúnmente estatales, con transferencias estratégicamente justificadas.	Especificidad de la legislación sectorial estatal y negociación estratégica bajo intereses estatales legítimos y específicos.	Evaluación proactiva estatal de redes de política pública y de negociación estratégica.
Eficiencia interna (+) Eficiencia estratégica contextual					
	9	Institucionalización estatal de redes de empoderamiento ciudadano (información y participación en las decisiones), como complemento de las RIG formales.	Concurrencia legislativa, con programas de apoyo federal congruentes con la corresponsabilidad.	Concurrencia equilibrada de estrategias sectoriales nacionales y estatales.	Evaluación proactiva estatal de redes de empoderamiento ciudadano y de la concurrencia estratégica.
Entropía	8	RIG orientadas preferentemente a la autonomía estatal, en sustitución de la interdependencia, con refuerzo objetivo de la representación ciudadana.	Descentralización administrativa con fiscalización centralizada.	Autonomía estatal en la fiscalización sectorial.	Evaluación proactiva estatal de RIG orientadas a la autonomía y de fiscalización autónoma.
Eficiencia interna (+) Sin evolución estratégica contextual					
	7	Equilibrio estatal entre órganos colegiados verticales y horizontales, así como la representación ciudadana que para cada caso corresponda.	Descentralización administrativa con rendición de cuentas centralizada.	Autonomía estatal en la rendición de cuentas sectoriales.	Evaluación proactiva estatal de equilibrio legislativo-administrativo de las RIG y de implementación autónoma.

	Evaluación cuantitativa	Conciencia social	Delimitación competencial	Derecho Social	Exactitud de aplicación
	6	RIG estatales mayoritariamente formalizadas por métodos político-administrativos, en lugar de métodos legislativos, con refuerzo objetivo de la representación ciudadana.	Implementación concurrente.	Autonomía estatal en la implementación sectorial.	Evaluación proactiva estatal de equilibrio legislativo-administrativo de las RIG y de implementación autónoma.
Inercia	5	RIG estatales organizadas por legislación estatal, complementaria o paralela a la organización nacional, que contempla representantes ciudadanos en funciones de contraloría ciudadana.	Descentralización administrativa con programación estratégica centralizada.	Autonomía estatal en la programación estratégica sectorial.	Evaluación proactiva estatal de equilibrio legislativo y social como fundamento de las RIG y de programación autónoma.
Ineficiencia interna desglosada (+) Ineficiencia estratégica contextual					
	4	RIG estatales organizadas por legislación estatal, complementaria o paralela a la organización nacional, que contempla representantes ciudadanos en funciones de participación democrática.	Descentralización administrativa con planeación estratégica centralizada.	Autonomía estatal en la planeación estratégica sectorial.	Evaluación proactiva estatal de equilibrio legislativo como fundamento de las RIG y de planeación autónoma.
Desequilibrio vertical	3	RIG estatales organizadas por legislación nacional, sin organización estatal complementaria o paralela, que contempla representantes ciudadanos en funciones de contraloría ciudadana.	Descentralización exclusivamente financiera, con grado bajo de dependencia de los gobiernos estatales.	Baja dependencia financiera estatal-sectorial.	Evaluación proactiva estatal de contraloría ciudadana y de financiamiento autónomo.
Ineficiencia interna (+) Principios generacionales contextuales					

	Evaluación cuantitativa	Conciencia social	Delimitación competencial	Derecho Social	Exactitud de aplicación
	2	RIG estatales organizadas por legislación nacional, sin organización estatal complementaria o paralela, que contempla representantes ciudadanos en funciones de participación democrática.	Descentralización exclusivamente financiera, con grado medio de dependencia de los gobiernos estatales.	Media dependencia financiera estatal-sectorial.	Evaluación proactiva estatal de participación democrática y de dependencia financiera.
	1	Esquemas nacionales de RIG y participación ciudadana, sin organización estatal complementaria o paralela, con pautas francas de simulación o ineficiencia.	Descentralización exclusivamente financiera, con grado alto de dependencia de los gobiernos estatales.	Alta dependencia financiera estatal-sectorial.	Sin evaluación estatal de sentido subsidiario.

La tarea pendiente es superar el nivel nacional de análisis para reproducir el alcance internacional de la obra de Ronald L. Watts en un federalismo subsidiario comparado. Otras vertientes de estudio previstas son: a) los rasgos subsidiarios del proceso legislativo conjunto en México; b) el funcionamiento subsidiario de las redes sociales panamericanas; y c) los antecedentes y resultados de la intervención internacional subsidiaria. Por el momento, los siguientes apartados presentan los resultados de estudio del caso mexicano para su difusión, discusión y ampliación futuras.

## PARA DESARROLLAR LA CONCIENCIA SOCIAL

En materia de ingresos intergubernamentales, el gobierno mexicano encabeza el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF, 1980), cuyos órganos tienden a perpetuar bases centralistas de recaudación. Los estados coordinados no tienen representación plena y continua en el principal órgano del SNCF, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF). Solo 43% de los representantes estatales desarrollaban actividades analíticas a través de los subgrupos de trabajo del mismo sistema.

En tales circunstancias, ha resultado sobresaliente el desempeño de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado de Aguascalientes que por la vía de la negociación intergubernamental ha logrado desconcentrar responsabilidades fiscales. La Secretaría contaba también con planes de coordinación horizontal y con la instancia municipal. Al evaluar las acciones sociales complementarias de la fiscalización en Aguascalientes se detectó que la representación empresarial tenía la capacidad de coordinar acciones recaudatorias con el gobierno estatal: consultas electrónicas, representación profesional y publicaciones. Sin embargo, esa organización contaba con un padrón limitado y el gobierno estatal le guardaba recelo.

Al modelar el caso para su uso formativo se proponen difundir esquemas de negociación para desconcentrar funciones fiscales que resulten asequibles para el orden estatal de gobierno, así como su ajuste incremental y progresivo. En lo social se plantea desarrollar habilidades para fomentar el crecimiento, la diversificación y la especialización de organizaciones de representación comercial y empresarial. En etapas más avanzadas, los aprendizajes deberán enfocarse al fomento de redes de información y mediación para los causantes, así como al logro de resultados en redes de estrategia y operación fiscal delegada: revisión de obligaciones, asistencia al contribuyente y denuncias de faltas fiscales.

El gasto desconcentrado para servicios públicos no privilegia el cofinanciamiento. Por el contrario, la gestión de los gobiernos estatales está orientada al ejercicio simple de las transferencias federales. Las organizaciones intermedias son omisas al cofinanciamiento: el SNCF, la Reunión Anual de Autoridades Educativas, el Consejo Nacional de Salud, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Sistema Financiero del Agua y los Organismos de Cuenca.

Las reglas de operación de los fondos o programas son el factor que determina la existencia de estructuras cofinanciadas en cada acción. En consecuencia, el gasto concurrente se limita a la operación de los fondos donde se constituye como requisito. Adicionalmente, los montos que les corresponde aportar a los estados regularmente son cubiertos mediante el uso de otras aportaciones federales, estableciendo una especie de ajedrez financiero.

En tales circunstancias, el gasto cofinanciado estatal está lejos de una proporción 50-50. A manera de ejemplo, los porcentajes durante el año 2007 fueron del 8.53 al 26.78 con respecto del gasto federal descentralizado del mismo año, mientras que sus similares municipales fueron del 15.73% al 76.99% en relación con el mismo referente.

Sobre la incidencia social en el gasto descentralizado se han ubicado experiencias limitadas que aplican en distintas etapas del ejercicio presupuestal fragmentado. En el estado de Guanajuato, la planeación participativa cuenta con una estructura piramidal en cuyos tres niveles de priorización territorial y temática se hace constante la participación social. La agenda de trabajo se desahoga en ejercicios anuales. El consenso social y la viabilidad de las propuestas se aseguran mediante matrices de priorización, se consideran también las valoraciones de los observatorios ciudadanos.

En ese mismo contexto guanajuatense, las capacidades de financiamiento vecinal han sido aprovechadas por un fideicomiso de cogestión de acciones materiales básicas. En el Estado de México se establecieron, coyunturalmente, esquemas estatales novedosos que combinaban la participación privada y el financiamiento público diferido, tal era el caso de los Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS).

En varios programas de inversión federal de alcance nacional, la ciudadanía de las decisiones es requisito en la etapa de programación del gasto. En el estado de Sonora la prestación directa de servicios públicos por parte de organizaciones sociales ha sido fomentada mediante la atribución jurídica. En otras entidades del país, como los estados de Hidalgo y de México, el control social se ha implementado mediante el funcionamiento de comités fiscalizadores de acciones. Se han llegado a celebrar foros de intercambio de experiencias entre comités.

Sobre las aportaciones de los diferentes modelos aludidos se sugiere que la formación de los recursos humanos aplique en la operación y el desarrollo de programas de participación financiera, concurrente y equitativa de los tres órdenes de gobierno y de los beneficiarios de las acciones a financiar. Para dar orden a la acción social se proyecta impulsar foros y mecanismos de comunicación e información que procuren el intercambio formativo entre planificadores, programadores, implementadores y controladores sociales de servicios públicos. De igual forma, se deberán promover

organizaciones de empresarios con interés de capacitarse y participar en el financiamiento y la prestación directa de servicios públicos. En etapas sucesivas, la tutela gubernamental deberá desaparecer para dar paso a la auto-organización social.

Respecto de las políticas distributivas, el retiro del gobierno federal de la planeación e implementación del desarrollo regional ha impactado en los escasos proyectos estatales. A manera de ejemplo están los trámites del Gobierno del estado de Hidalgo ante el gobierno nacional para la autorización de un aeropuerto, los cuales llegaron al conflicto intergubernamental en 2010 y a la posterior cancelación del proyecto.

En otro caso, el Gobierno del estado de Guanajuato logró exitosamente la intervención del gobierno federal, la planeación urbana de los ayuntamientos y la inversión privada en el proyecto *Guanajuato Puerto Interior*. Sin embargo, hasta el año 2014 no se había concretado una gestión de redes afín a la visión estatal de conformar una sociedad del conocimiento orientada a los mercados globales. Los *clusters* o parques de innovación estaban distraídos de su función original, debido a las ineficiencias estatales las cuales habían sido improvisadas como proveedoras externas de proyectos de desarrollo regional.

Por ello, el modelo de formación respectivo determina orientar procedimientos adecuados de negociación intergubernamental. Sobre esa base de conocimiento la autoridad estatal deberá aprender a instituir bases de competencia para el desarrollo económico. En forma complementaria se deberán divulgar esquemas de aprovechamiento del capital social regional para operar incrementalmente distintos objetivos: 1) redes de socialización del conocimiento para la competitividad global; 2) redes de innovación; 3) redes de integración a los mercados globales; y 4) redes de elaboración e implementación de proyectos factibles de desarrollo regional y metropolitano.

En cuanto a las políticas redistributivas se encontró que las intervenciones federales recientes habían tenido como base la negociación intergubernamental sobre criterios político-electorales, tal ha sido la experiencia de la *Cruzada contra el Hambre* en 2014. En el caso del Gobierno del estado de Jalisco un programa alimentario había suspendido su vinculación con organizaciones sociales proveedoras de insumos por diferencias partidistas. En contraste, un esquema con potencialidad en la conformación de redes de po-

líticas públicas había sido el Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS), el cual a finales de 2013 fomenta el funcionamiento de 735 instituciones de asistencia privada.

Los esquemas formativos sobre políticas redistributivas deberán inculcar la justificación social y el aval democrático como fuentes de la negociación intergubernamental. En lo social deberán celebrarse foros y otros mecanismos de información y comunicación que impulsen el intercambio formativo entre planificadores, ejecutores y controladores de la política social estatal. En lo particular, se deberá considerar la coordinación horizontal entre organizaciones de asistencia privada, modificando así su dependencia de los subsidios gubernamentales.

## PARA DESARROLLAR LA DELIMITACIÓN COMPETENCIAL

En México el ingreso y el gasto coordinado fueron centralizados mediante un prolongado, pero sólido, proceso que dio inicio en 1948, nulificando así la posibilidad de un reparto constitucional en esas áreas. Los gobiernos estatales se han acostumbrado a recibir transferencias sin asumir el costo político de la recaudación. La dimensión avasallante del gasto federalizado satura la operación administrativa en general. Actualmente la tendencia es conservar vigente ese status. Las escasas propuestas de reforma crean tensiones, las dependencias y organismos federales involucrados tienen regularmente opiniones divergentes.

Las políticas distributivas son altamente descentralizadas. Como ya fue referido, los escasos proyectos estatales de desarrollo regional han sido consecuencia de la retracción del gobierno federal. Tal retiro, en muchas ocasiones resulta nocivo para la agenda estatal de desarrollo. En las políticas redistributivas la característica general es un centralismo normativo y financiero que prescribe la desconcentración del gasto: estrategia coordinada e implementación descentralizada.

La proyección futura en los sectores involucrados (educación, salud y asistencia social) se resume en alcanzar una concurrencia estratégico-financiera. Según lo expuesto, las alternativas de cambio no se perciben factibles en el corto o mediano plazo. Se hace necesario avanzar en la organización y desempeño de las sociedades más simples para impulsar el cambio de abajo hacia arriba. La base debe ser una nueva cultura: la subsidiaria.

## PARA DESARROLLAR EL DERECHO SOCIAL

En el tema de coordinación fiscal, la colaboración administrativa es un esquema de descentralización controlada para que los gobiernos estatales coadyuven en la recaudación de los principales conceptos impositivos, centralizados entre 1948 y 1980. Para ese esquema, 57% de los gobiernos estatales evidenciaron una autorresponsabilidad muy cuestionable, mientras que la eficiencia mostrada por 29% fue relativa por basarse en un solo programa, el cobro de multas federales no fiscales.

La Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado de Aguascalientes presentó la mejor eficiencia en la colaboración administrativa. En ese caso, fiscalistas de la iniciativa privada desarrollaron con eficiencia la estructura organizacional y la administración por objetivos. En otros aspectos administrativos los avances habían sido menores. Si bien existían intentos importantes para combatir conductas punibles, las estrategias de fiscalización y control de obligaciones no habían logrado abatir el rezago ocasionado por grupos de contribuyentes difíciles de controlar.

La atención al público reproducía los atributos del Sistema de Administración Tributaria (SAT), no obstante, el servicio era permanente solo en la capital del estado y eventual en el resto del territorio estatal. La formación de recursos humanos no contaba con programas de habilidades político-estratégicas. La medición del desempeño ocupaba indicadores de aplicación intermitente y no generalizada.

La inversión social de las entidades federativas si bien registraba la incidencia social referida en el apartado *Para desarrollar la Conciencia Social* su problemática derivaba de la grave fragmentación de sus etapas operativas: planeación, programación, implementación y control. Cabe destacar que modelos integrales al respecto simplemente no se encontraron.

En las políticas distributivas, estudios previos arrojaron que 74% de los gobiernos estatales no elaboraban proyectos significativos de desarrollo regional. Como experiencia sobresaliente, el Gobierno del estado de Guanajuato había realizado proyectos de desarrollo regional derivados de la planeación participativa con visión de largo plazo, con metas racionales e implementación compartida con la iniciativa privada. Como deficiencias detectadas, tales proyectos mostraban una implementación sumamente lenta y enmiendas

importantes. El retraso se atribuía a que la planeación participativa estaba desvinculada con el proceso decisorio permanente y con el aprovisionamiento presupuestal.

Sobre las políticas redistributivas se encontró que en 74% de los gobiernos estatales no existía coordinación de los sectores involucrados: educación, salud, asistencia social, familia, juventud, género, adultos mayores, vivienda, entre otros. En el mejor de los casos, el Gobierno del estado de Jalisco había desplegado diversas iniciativas de programas compensatorios netamente estatales, potenciados por esfuerzos importantes de focalización geográfica.

Empero, también en esa entidad las inercias y fragmentaciones sectoriales se habían impuesto sobre el diseño estratégico, poniendo en duda la efectividad de atomizados esquemas para la atención de vulnerabilidades en grupos definidos. Pese a los intentos gubernamentales de moderación asistencial no se había logrado equilibrar las acciones de capacidades, oportunidades de ingreso y patrimonio con los apoyos directos. Adicionalmente, varios esquemas no contaban con reglas de operación.

Como rasgo común, la rendición de cuentas no estaba dirigida a exponer resultados objetivos en los casos anteriormente destacados. En materia de ingresos intergubernamentales la información publicada no explicaba aspectos básicos como los alcances del padrón de contribuyentes o la equidad contributiva. Respecto del gasto no existían justificaciones u otras valoraciones concretas de los programas que regularmente financian los servicios públicos.

La información disponible se caracterizaba por la rigidez normativa y la ambigüedad de las cifras de gasto. En las políticas distributivas los datos correspondientes no explicaban las metas y los logros en la generación de empleos. En las políticas redistributivas, el Consejo Técnico Independiente de Evaluación de Políticas Públicas de Jalisco (CTIEPP) solo tenía funciones consultivas en relación con definir criterios de evaluación, no contaba con facultades vinculantes ni de rendición de cuentas. Si bien los presupuestos, las auditorías y los observatorios ciudadanos constituían un esfuerzo social por complementar la rendición de cuentas oficial, estos no eran contundentes en el contenido buscado; se caracterizaban por la generalidad temática.

Con base en las aportaciones y deficiencias de los distintos modelos aludidos se sugieren esquemas formativos con aspectos comunes orientados a estimular habilidades sectoriales integrales: 1) la planeación estratégica con

visión de largo plazo; 2) la planeación sectorial específica; 3) la programación y organización sectorial; 4) la implementación y administración por objetivos; 5) la medición del desempeño; 6) la atención y control social; y 7) la planeación e institucionalización del cambio organizacional.

Para implementar la rendición de cuentas se propone también divulgar aprendizajes para comunicar las decisiones, la eficiencia de los procesos, la objetividad y la comprensión de los resultados, así como la actualización continua. En etapas subsecuentes la actividad formativa debe implicar actores sociales para institucionalizar la rendición de cuentas mediante la efectividad de observatorios, auditorías o presupuestos ciudadanos.

## PARA DESARROLLAR LA EXACTITUD DE APLICACIÓN

La evaluación a nivel operativo es escasa, aún en los asuntos más sobresalientes, la evaluación sobre elementos subsidiarios no se ha practicado todavía. La alternativa es que los esquemas formativos referidos en los apartados anteriores consideren, como ciclo culminante, la formación de un liderazgo compartido entre funcionarios públicos involucrados y representantes sociales especializados. Ambas partes deberán privilegiar, tanto el conocimiento como la medición objetiva e integral para orientar el avance y la retroalimentación en cada ciclo antecedente de cambio institucional.

## CONCLUSIONES

Más allá de la distribución competencial expresada en la legislación y la retórica, el federalismo debe ser objeto de evaluaciones cada vez más refinadas a manera de que pueda documentarse y, eventualmente, trazar rutas de reivindicación, así mismo las estrategias metodológicas más recurrentes, basadas en las políticas de descentralización, deberán superarse con categorías más potentes y con fundamentos políticos más sólidos que aquí se han perfilado como federalismo subsidiario.

Se prevé que los cuatro elementos obligados permitan la comprensión del principio que nos ocupa, y las pautas de medición y la definición de tareas inminentes orienten su mayor aplicación. Por lo pronto, el presente texto pretende difundir el caso del sistema federal mexicano para su discusión. En

este, el sentido de conciencia social no ha permeado en los asuntos públicos, las organizaciones intergubernamentales están orientadas verticalmente.

Las intervenciones sociales pese a potencialidades encontradas no son estimuladas ni aprovechadas. La consigna de delimitación competencial no avanza por la preeminencia de un centralismo histórico justificado. El derecho social ha tenido avances relativos por la baja efectividad administrativa y la indisposición hacia la rendición de cuentas de los gobiernos estatales. La línea de exactitud de aplicación ha sido inexistente. La reivindicación de las patologías expuestas, ambicionada para el contexto latinoamericano, es el objeto que ha sido asignado al *Federalismo Subsidiario*.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar, L. F. (1982). *Política y racionalidad administrativa*. México: INAP.

Carpizo, J. (2002). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI Editores.

Chanes, J. (2017). Tendencias contemporáneas del federalismo en México.

En *Federalismo y relaciones intergubernamentales en México y Brasil*. México: Fontamara.

Cosío, D. (1972). *El sistema político mexicano*. México: Cuadernos de Joaquín Mortiz.

Watts, R. L. (2006). *Sistemas federales comparados*. Madrid, España: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.

# LA TRANSICIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN MÉXICO: DE “SOLUCIÓN” A “PROBLEMA”

Antonio Sánchez Bernal<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

El objetivo del trabajo es analizar la transición de los gobiernos municipales mexicanos de ser la “solución” a ser el “problema”. Además se visualizan las trayectorias futuras (escenarios) de los gobiernos municipales mexicanos, a partir de la combinación de las variables, coalición a favor de la descentralización y del desempeño de la economía. Los gobiernos municipales como el eslabón más débil ante la inseguridad pública, es decir, son “el problema”.

A principios de la década de los ochenta del siglo veinte los gobiernos municipales de México fueron objeto de transformaciones constitucionales al considerar que ofrecían soluciones a relevantes problemas del país, como la legitimidad del gobierno ante los ciudadanos y la ineficiencia en la oferta de servicios públicos locales.

Casi cuatro décadas después, los gobiernos municipales pasaron de ser la “solución” a convertirse en el “problema”, debido a que se le atribuía la creciente inseguridad pública, el desorden en la planeación urbana, el deterioro de recursos naturales por expansión urbana, la incapacidad de ofertar servicios públicos locales de manera eficiente, así como el manejo inadecuado de las finanzas públicas; en general se le consideró un fracaso.

La percepción del municipio de “solución a problema” conlleva el análisis de propuestas de cambio desde distintas posiciones. El ámbito académico propone en general un rediseño del municipio, el cual consolide un sistema federal integral que permita a los gobiernos municipales obtener capacidades

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Regional. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Actualmente es jefe del Departamento de Estudios Regionales-INESEER de la Universidad de Guadalajara. Contacto: antonios@cucea.udg.mx, antoniosb64@gmail.com

para que la cadena gubernamental (federal, estatal y municipal) sea eficiente en la obtención de las metas gubernamentales.

Por su parte, la clase política se inclina por recentralizar algunas funciones y atribuciones municipales, es decir, reducir el radio de acción de los gobiernos municipales dada su mostrada incapacidad. Por ello, este escrito tiene como objetivo analizar la transición de los gobiernos municipales de ser la solución a ser el problema en el transcurso de las últimas cuatro décadas, bajo el contexto del modelo de desarrollo instrumentado en México. La comprensión de dicha transición permitirá ofrecer la perspectiva futura de los municipios mexicanos a través de cuatro escenarios.

El trabajo se compone de cinco apartados, el primero describe la importancia actual del municipio y sus gobiernos como orden de gobierno, el segundo presenta la situación del país, en la cual fue posible reconocer a los municipios como la solución ante un sistema gubernamental altamente centralizado. En el tercer apartado se describe la transformación que llevó a considerar al municipio como un problema para finalmente presentar escenarios de las trayectorias de los municipios, así como las conclusiones.

## LOS GOBIERNOS MUNICIPALES MEXICANOS

Los gobiernos municipales mexicanos tienen la atribución constitucional de ofrecer servicios públicos locales (seguridad preventiva, alumbrado y espacios públicos, agua potable, drenaje, entre otros) y regular el territorio (planeación urbana, expedición de licencias y derechos). Además deben de coordinarse con los otros órdenes de gobierno (federal y estatal) para coadyuvar en la instrumentación de programas de diversa índole como: agrícolas, de impulso a la economía y política social.

En la actualidad México se conforma por 2,457 municipios y 16 delegaciones políticas pertenecientes a la Ciudad de México, la cual es sede de los poderes del gobierno federal (ejecutivo, legislativo y judicial). Dichos municipios se agrupan en 32 entidades federativas que conforman una república democrática, laica y federal. Existen entidades federativas como Oaxaca, en el sur del país, que tienen 570 municipios y al norte entidades como la Baja California con 5 municipios; situación que permite ejempli-

ficar la gran heterogeneidad que puede ser observada en aspectos demográficos, económicos, sociales, políticos y culturales.

El tamaño poblacional de los municipios es relevante, ya que si bien apenas el uno por ciento de los municipios son metropolitanos. Estos conforman 59 zonas metropolitanas, donde se concentran aproximadamente 64 millones de personas que se acercan a 57 por ciento del total de la población. En contraste, alrededor de 55 por ciento de los municipios son pequeños en términos de población, es decir, menores a 15 mil habitantes, 29 por ciento tienen un tamaño mayor de 15 y menor de 50 mil habitantes, 14 por ciento están entre 50 mil y 499 mil habitantes. Esto marca roles distintos por parte de los diversos municipios en el modelo de desarrollo del país, pero también capacidades gubernamentales distintas, recursos y necesidades.

La estructura organizacional de los gobiernos municipales es similar para todos, se gobierna por un ayuntamiento, formado por el presidente municipal, un síndico y regidores elegidos de manera directa y democrática por los ciudadanos. El periodo de gobierno es de tres años en la mayoría de entidades federativas, pero hay reelección por un periodo más. El presidente municipal cuenta con un aparato de gobierno formado por departamentos con poca relación horizontal.

## GOBIERNOS MUNICIPALES, LA "SOLUCIÓN"

En la década de los setenta del siglo pasado en México se agotó un modelo de desarrollo caracterizado por una alta participación del Estado en la economía. Dicha influencia era financiada por la renta petrolera en una economía cerrada, con un aparato productivo que recibía grandes subsidios. El peso del presupuesto llegó a alcanzar el cincuenta por ciento del PIB, aunado a una centralización política ejemplificada en el llamado "presidencialismo".

Cuando la economía requirió crecer más se financió con expansión monetaria y deuda pública. La crisis mundial del petróleo de los setenta derrumbó la economía mexicana, dejándola con una alta deuda externa, déficit fiscal y un aparato productivo no competitivo. Ante este panorama, en la década de los ochenta se instrumentó un modelo de desarrollo orientado al exterior con apertura de la economía y un sistema de mercado como el principal asignador de recursos, así como una reducción de la intervención del Estado en la economía.

El retiro del Estado como gran motor de la economía requería un gobierno eficiente, el cual mantuviera estabilidad macroeconómica, promoviera el desarrollo regional y ofreciera los servicios públicos locales que requerían las ciudades que empezaban a crecer aceleradamente. El modelo de desarrollo hacia el exterior por el lado del nuevo papel del gobierno estaba incompleto, porque los gobiernos municipales eran una instancia administrativa, la cual carecían de fuentes de ingresos y prácticamente, exceptuando a las ciudades más grandes, no jugaban ningún rol en la estrategia de desarrollo.

Bajo este contexto, el proceso de descentralización permitió considerar a los gobiernos de los municipios mexicanos como la “solución” a muchos de los problemas del país. Es decir, los municipios eran la pieza que faltaba y que resolvía varios problemas a la vez, principalmente acercaría el gobierno a los ciudadanos y sería la válvula de control de la expansión de la democracia, al menos la electoral, pero además el gobierno municipal otorgaría los bienes públicos locales que requería la expansión urbana, la cual venía ocurriendo en el país.

En 1983 se reformó el Artículo 115 constitucional, el cual otorgó a los municipios un nivel de autonomía nunca visto en el sistema federal mexicano. Se estableció una fuente de ingresos propios (impuesto a la propiedad principalmente) y se asignaron tareas y servicios públicos que debería otorgar (agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, espacios públicos, seguridad y tránsito). Además se permitió la asociación de municipios para ofertar bienes públicos locales y el derecho de audiencia ante la legislatura local en caso de ser suspendido el ayuntamiento. Por último, es relevante mencionar que los gobiernos municipales fueron dotados de atribuciones para generar sus propios reglamentos.

La reforma municipalista constituyó un cambio institucional profundo al sistema federal, al darle al municipio y a sus gobiernos la fuerza para influir en la calidad de vida de sus habitantes; sin embargo, el municipio no fue reconocido como otro orden de gobierno, por lo cual se mantuvieron solo dos órdenes jurídicos: el correspondiente a la federación y el otro a los estados miembros.

No fue hasta 16 años después (1999) que los municipios fueron reconocidos en la Constitución Mexicana como un tercer orden de gobierno, lo cual consolidaba más su autonomía y su capacidad de gobierno. La reforma municipal también fue acompañada por el reconocimiento de los municipios en el sistema de coordinación fiscal y en la estrategia nacional de planeación.

En aquello que respecta al federalismo fiscal se definieron las transferencias no condicionadas y las condicionadas, con lo cual se fortalecían las finanzas públicas por el lado del ingreso. Se instrumentó la planeación democrática a escala nacional con un consejo de planeación, el cual se replicaba en las entidades federativas y en cada uno de los municipios de tal manera que el plan de desarrollo municipal, al menos en el papel, se construía considerando las demandas ciudadanas y aportando a los propósitos de los planes estatales y al nacional.

Al ubicar a los municipios y sus gobiernos como la solución a la dinámica territorial cotidiana de los habitantes, y ante la necesidad de reducir el presupuesto público federal, se desmanteló la política de desarrollo regional del gobierno central; se retiró el proyecto de apoyo al desarrollo urbano y a las regiones del país. Por tanto, las dinámicas de expansión de las ciudades y el desarrollo de las regiones dentro de las entidades federativas en la práctica quedaron a las posibilidades de acción de los renovados municipios.

La instrumentación de las nuevas tareas para los gobiernos municipales no fue fácil. La definición de transferir el cobro del impuesto predial de las entidades federativas se realizó tres años después de la reforma municipal constitucional, y en la práctica los gobernadores establecían obstáculos; por ejemplo en Jalisco es hasta 1994 cuando el gobernador electo, de un partido opositor al hegemónico (llevaba setenta años en el poder), transfiere los catastros del gobierno estatal a los 124 municipios.

El municipio como solución es abordado por la comunidad académica, y se discuten los alcances de la descentralización, las bondades de la llegada de la democracia en los municipios y la participación ciudadana. Los augurios a la reforma municipal eran positivos y algunos señalaban la necesidad de profundizar en la descentralización.

En la década de los noventa había una corriente de opinión favorable al quehacer municipal; los partidos de oposición fueron obteniendo triunfos electorales en municipios de todo el país. Destacan el ascenso de la izquierda al gobierno de la Ciudad de México, mientras que la derecha (PAN) se posiciona en los municipios del norte (de Baja California, Chihuahua) y el centro (Jalisco, Guanajuato) del país. Se hablaba de la transición democrática del país de abajo hacia arriba. La llegada de partidos distintos al hegemónico durante décadas inició nuevas prácticas gubernamentales en los ayuntamientos mexicanos.

La ola de nuevas prácticas gubernamentales fue acuñada por Enrique Cabrero como innovaciones, y bajo esta perspectiva se describieron las nuevas políticas públicas que se estaban instrumentando en los espacios municipales. Recibían especial atención las formas de incorporación de los ciudadanos a los procesos de definición de la oferta de bienes públicos locales.

Se señalaba la creación de institutos de planeación que diseñaban planes de desarrollo, urbanos, parciales y de manejo vitales para configurar el espacio territorial y los urbanos. En materia de finanzas públicas se aludía a los esfuerzos por mejorar los sistemas catastrales a través de nuevas tecnologías y de compromiso de regresar servicios públicos específicos. Políticas ambientales nunca vistas en los municipios se empezaron a desarrollar, ejemplificadas en el manejo adecuado de residuos sólidos y microcuencas, así como asociaciones intermunicipales en temas ambientales.

La política social municipal también se distinguió entre las nuevas actividades municipales. Una batería de programas sociales se diseñaron y aplicaron en los municipios. Algunos de estos programas fueron adoptados por los gobiernos estatales e incluso por el gobierno federal. Los servicios públicos representaban un gran reto para los gobiernos municipales por las dificultades para financiarlos, ya que los ciudadanos estaban acostumbrados a no pagarlos y a los altos montos de inversión para ofrecerlos.

El análisis de la administración pública municipal señalaba lo anquilosado del diseño organizacional y de la necesidad de realizar adecuaciones acordes a la heterogeneidad de los municipios. Este tema se amplió al de capacidades gubernamentales, donde se señalaba que los gobiernos municipales a dos décadas de la reforma municipal no habían adquirido nuevas formas de organización para responder a un contexto en constante cambio, pues persistía una alta rotación de personal por falta de servicio civil de carrera, y el marco institucional local (reglamentos) estaba incompleto o en algunos municipios incipiente.

Adicionalmente se vislumbraba la alta dependencia de las finanzas con respecto de las transferencias condicionadas y no condicionadas. El gobierno municipal como “solución” avanzaba, pero la descentralización aún estaba inconclusa. Varios académicos lo señalaban, en especial Luis Aguilar (1996), quien propuso cuatro tareas pendientes para alcanzar un federalismo cooperativo:

a) La tarea *político-institucional* que, dada la imparable democratización del régimen en todos sus órdenes de gobierno, debe plasmarse en una clara distribución de funciones y competencias entre el gobierno federal y los gobiernos locales; b) la tarea *fiscal*, que consiste en encontrar una mejor distribución en materia de ingreso y gasto entre federación, estados y municipios y un mejor balance en la repartición de las contribuciones fiscales; c) la tarea *administrativa* que debe encontrar la manera de igualar la capacidad de gestión entre regiones y localidades, de cara a sus desigualdades en equipamiento, técnico y profesional; y d) la tarea *económica* del desarrollo regional, una empresa común en la que deben participar los sectores público, privado y social, pero en la que el gobierno federal, por su propia naturaleza, ha de ser regulador y promotor... (p. 36).

La conclusión de una reforma municipal enfrentó varias situaciones que impidieron que se concretara. En primer lugar el gobierno federal en el último lustro de la década de los años noventa se concentró en instrumentar la descentralización de la educación y la salud a las entidades federativas, dejando en segundo plano la descentralización hacia el municipio.

En segundo lugar, los gobernadores de las entidades federativas buscaron concentrar poder frente al gobierno federal, especialmente cuando en el año 2000 se generó la transición con la salida del partido hegemónico durante el siglo veinte y el ascenso de la oposición a la presidencia de la República; así, en el año 2002 quedó formalmente constituida la Conferencia Nacional de Gobernadores impulsada por los gobernadores de los partidos del PRI y PRD. Dicha organización se convirtió desde entonces en un contrapeso para el ejecutivo federal.

En el primer sexenio del siglo veintiuno los gobiernos municipales seguían considerándose la “solución” a muchos de los problemas del país. El ámbito académico nacional mostró la existencia de una agenda de investigación municipal, y manifestó las buenas prácticas de los ayuntamientos de todo el país a través de instrumentos como el *Premio Gobierno y Gestión Local*. Sin embargo, las cosas comenzaban a cambiar, ya que el presidente Vicente Fox si bien se manifestaba como un elemento del movimiento denominado “Hacia un Auténtico Federalismo” no instrumentó cambios que permitieran completar la reforma municipal que el país necesitaba.

Los municipios y sus gobiernos fueron considerados parte de la solución a través de la asignación de un nuevo papel ante un modelo de desarrollo de economía abierta, donde el mercado es el motor de crecimiento. La necesidad de una estructura gubernamental eficiente con un mejor desdoblamiento en el territorio y legitimidad definió la necesidad de incorporar, activamente, al municipio en un rol que se le había negado desde principios del siglo veinte. La reforma municipal se instrumentó y fue vista con buenas expectativas hasta principios del siglo veintiuno.

## GOBIERNOS MUNICIPALES COMO EL “PROBLEMA”

El gobierno del presidente Calderón inició en 2006 con una estrategia de combate al narcotráfico, la cual incorporó a las fuerzas armadas para combatir a los narcotraficantes. Esta estrategia llevó a primer plano nacional el tema de la seguridad pública, haciendo emerger una lucha entre las fuerzas de seguridad y los grupos de narcotraficantes desde hace doce años.

En el tema de la seguridad pública la reforma municipal dejaba claro que la policía municipal era preventiva, sin embargo, el nuevo contexto llevó a revisar el papel que jugaban los distintos cuerpos policíacos. Desde el gobierno federal se señaló a la policía municipal como incapaz de realizar sus tareas de seguridad, y como el eslabón débil ante el enorme problema de seguridad pública. La percepción hacia las policías municipales permeó todo el gobierno municipal, visibilizando los rezagos que este presentaba. A partir de este momento los municipios y sus gobiernos se definieron como el “problema” en el ámbito político y social del país.

El argumento principal fue que los gobiernos municipales y sus policías en especial habían sido infiltrados por la delincuencia, que los cuerpos policíacos no estaban bien entrenados y equipados, por ende se manifestaba un mal manejo de las finanzas públicas, debido a que no se gastaban los recursos en los problemas prioritarios de los municipios.

Organizaciones independientes señalaban que el saldo de la descentralización era pobre, porque los gobiernos municipales no mostraban buen desempeño, había mala coordinación intermunicipal, así como grandes déficits de servicios públicos, problemas graves de seguridad pública y un manejo financiero independiente. Por lo anterior, el municipio y sus gobiernos se con-

virtieron en el “problema” y se actuó en consecuencia por parte de los gobiernos federal y estatales, generando nuevas reglas y cambios en estrategias que implicaban acciones recentralizadoras.

El año 2010 el presidente de la República envió al Senado una propuesta de “mando único policial”, el cual consistía en transferir el mando policial de cada uno de los presidentes municipales al gobernador y en el caso de las metrópolis consolidar también un solo mando con el control final por parte del ejecutivo estatal. Se abrió un debate donde actores políticos y sociales estuvieron en contra de la iniciativa, arguyendo violación a la autonomía municipal, potencial uso de la policía para fines partidistas por parte del gobierno y protección diferenciada en regiones de las entidades federativas.

La iniciativa no prosperó, pero fue retomada en el año 2014 por el nuevo presidente; esencialmente era la misma estrategia, además se discutió si dado que la mayoría de los municipios transferirían policías a una policía estatal entonces, también, deberían trasladar los recursos financieros. Algunas entidades han realizado procesos de unificación de policías y los gobiernos municipales tienen que cubrir sus salarios, sin embargo, los resultados en seguridad pública no son alentadores, por lo cual aún existe un debate sobre la viabilidad de la estrategia. En suma, esta propuesta de mando único policial es la acción recentralizadora más conocida; pero existen otras de relevancia.

En 2014 se reformó la autoridad electoral y se disminuyó autonomía y atribuciones a los órganos electorales estatales, los cuales fungen como los reguladores de los partidos políticos y son encargados de realizar los procesos electorales en los municipios. Las autoridades de los órganos estatales son nombradas o pueden ser removidas por el órgano nacional. En el modelo anterior la autoridad local tenía autonomía relevante, la cual se perdió con la reforma mencionada.

Los gobiernos municipales también fueron señalados como malos recaudadores de impuestos e irresponsables en la contratación de deuda pública, al mostrar baja recaudación del impuesto predial y de los niveles de sobreendeudamiento. Ante esta situación, el año 2016 se reforma la Ley de Coordinación Fiscal para dar estímulos a través de transferencias no condicionadas y condicionadas a los gobiernos municipales, donde deben entregar el cobro del predial al gobierno estatal. Esta situación implica una acción recentrali-

zadora que va directo a la fuente principal de ingresos propios, la cual fue otorgada a los ayuntamientos en la reforma de 1983. También se emitió un Ley de Disciplina Financiera para Estados y Municipios en 2016 para regular la deuda pública de los gobiernos locales.

El desorden urbano de ciudades y metrópolis mexicanas es otro problema que surge como resultados de la ineficiencia de los gobiernos municipales. Las ciudades y metrópolis mexicanas reportan insuficiencia en la oferta de servicios públicos, desorden urbano generado por falta de control de empresas inmobiliarias, ausencia de estrategias de planeación urbana que ordenen el territorio, problemas ambientales desbordados (manejo de residuos, calidad de aire, dotación y tratamiento de agua), insuficiencia de vivienda y descontrol del servicio del transporte público; esto se ha traducido en ciudades que ofrecen baja calidad de vida a sus habitantes.

Se concluye inicialmente que se consideró a los gobiernos municipales mexicanos como los depositarios de atribuciones otorgadas en 1983, con la intención de reducir los problemas identificados hasta ese momento; sin embargo, después del año 2006 son identificados como el problema que explica la desbordada inseguridad pública local, la baja cobertura de servicios públicos y el desorden urbano en ciudades y metrópolis.

Como respuesta al “problema” municipal se recentralizaron las atribuciones y funciones de los gobiernos municipales, principalmente hacia los gobiernos estatales. Mi argumento es que los gobiernos municipales no pueden ser analizados de manera aislada, ni ser definidos como “solución” o “problema”. Aquí se ha argumentado que la reforma del municipio de la década de los ochenta quedó inconclusa fundamentalmente en tres aspectos relevantes que desde mi perspectiva debilitaron a los ayuntamientos ante un contexto más complejo.

La ausencia de una estrategia para dotar de capacidad gubernamental a los gobiernos municipales es un primer aspecto que no se realizó por parte de los gobiernos federal y estatal. El gobierno federal generó una instancia de apoyo a los gobiernos municipales desde el inicio de la reforma, pero esta nunca tuvo los recursos para transferir capacidades o crearlas; principalmente, se realizaron capacitaciones, seminarios y asesorías, pero estas acciones no generan cambios sólidos en las organizaciones. Esta misma estrategia se realizó en los gobiernos estatales.

En la década de los noventa algunos municipios grandes intentaron establecer un servicio civil de carrera, el cual fracasó por la baja duración del periodo de gobierno de apenas tres años. Ante la ausencia de recursos humanos y una alta rotación de funcionarios resulta prácticamente imposible adquirir las capacidades organizacionales y de construcción de reglas necesarias.

El segundo aspecto que no se complementó de la reforma inicial fue un cambio en el sistema fiscal que equilibrara la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno en relación con los ingresos y gastos. La centralización en la captación de ingresos y la descentralización del gasto generó gobiernos estatales y municipales sin incentivos para recaudar, y con tendencia a gastar sin responsabilidad.

El tercer aspecto omitido fue la instrumentación de una política de desarrollo regional, donde intervinieran los tres órdenes de gobierno que ordenara el territorio en torno al modelo de desarrollo establecido, y fuera compensatorio de las regiones perdedoras o poco competitivas ante la apertura de la economía, además de generar una estrategia de acompañamiento a las ciudades y metrópolis que se estaban convirtiendo en los nodos de desarrollo del país.

Se recapitula que la ausencia de construcción de capacidades gubernamentales, un sistema fiscal que para los gobiernos municipales está orientado al gasto y la falta de una estrategia de desarrollo regional propiciaron varios problemas (inseguridad pública, desorden urbano, deterioro ambiental, insuficiencia financiera e insuficiencia de oferta de servicios públicos), los cuales desbordaron a los gobiernos municipales ubicándolos como el "problema".

Ante esta situación conviene cuestionar: ¿Cuál será la trayectoria futura de los gobiernos municipales en México? ¿Se reducirá su rol en el modelo de desarrollo? ¿Tendrán menor relevancia en la calidad de vida de sus habitantes, cediendo tareas a los gobiernos federal y estatal o recuperarán protagonismo? ¿Se consolidarán como orden de gobierno y serán factor decisivo en el desarrollo de sus territorios? El siguiente apartado muestra cuatro escenarios para tratar de responder a estos cuestionamientos.

## ESCENARIOS DE TRAYECTORIAS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES MEXICANOS

Los escenarios posibles sobre la dinámica de los gobiernos municipales se visualizan para un periodo temporal de doce años, es decir, los próximos dos sexenios, suponiendo que el partido que recién obtuvo la presidencia de la República repita otro periodo. Los actores clave en estos escenarios se refieren a: los presidentes municipales, gobernadores, diputados, senadores y la presidencia de la República; algunos actores secundarios son las organizaciones empresariales y aquellas asociaciones de municipios.

Considero que las tendencias nacionales más relevantes son: a) permanece el modelo de desarrollo hacia fuera con alta concentración económica en polos específicos, pero la megalópolis del centro del país seguirá siendo el principal concentrador de poder político y económico del país; considerando adicionalmente una mayor intervención del gobierno federal en la economía. En especial el sur del país iniciará un proceso de crecimiento económico de mayor alcance al actual; b) la desigualdad social y económica sigue agudizando problemas sociales generadores de conflictos y tensiones en la sociedad; c) La inseguridad pública permanecerá generando incertidumbre y afectando en la economía de regiones de mayor atraso; y d) El bono demográfico se empieza a desvanecer y surgen nuevas necesidades por el envejecimiento de la población.

Los escenarios que permiten visualizar la perspectiva futura de los gobiernos municipales son construidos con dos variables que considero determinantes para este orden de gobierno. La primera es la tasa de crecimiento de la economía nacional, la cual puede en un extremo ser alta y aceptable, o en el otro baja hasta caer en crisis. Esta variable es relevante, porque el modelo de desarrollo mexicano al igual que en otros países requiere mantener la estabilidad macroeconómica, la cual implica entre otros asuntos mantener finanzas públicas sanas.

Cuando la estabilidad no se logra, los gobiernos locales son los primeros sacrificados en sus finanzas, y temas como la deseada reforma fiscal donde gobiernos estatales y municipales tuviesen mayores capacidades tributarias son prácticamente impensados. Cuando la economía crece, sería posible una reforma fiscal de mayor corresponsabilidad fiscal que haría más responsables a los gobiernos subnacionales.

La segunda variable para definir escenarios es la definición de una coalición a favor o en contra de la descentralización. Los actores políticos tienen la posibilidad de construir coaliciones, las cuales en combinación con los elementos tendenciales determinan el desenlace de organizaciones y procesos. Presidentes municipales, gobernadores y legisladores u otras combinaciones en coalición formarían una fuerza determinante para favorecer o demeritar la descentralización. Presentadas ambas variables, crecimiento económico y coalición por la descentralización, se definen cuatro escenarios para los gobiernos municipales (véase tabla 4).

Escenario I. El primer escenario visualiza alcanzar un federalismo cooperativo. Dado que crece la economía y hay una coalición a favor de la descentralización, de entrada hay menos presiones financieras hacia los gobiernos municipales y se generaría un ambiente propicio para impulsar una reforma fiscal de corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno.

Además los ayuntamientos fortalecen su protagonismo en todo el país, ya que no solo los del norte y centro serán relevantes, sino también los municipios urbanos más grandes del sur del país se fortalecerán por el crecimiento económico de esta región. La fortaleza económica de los ayuntamientos se refleja en términos políticos en espacios de decisión en el sistema de coordinación fiscal, de planeación, en la política de infraestructura, entre otros.

La necesidad de cooperar entre los tres órdenes de gobierno ante la desigualdad económica y social impulsará a los gobiernos municipales a jugar un rol principal de asignadores de recursos compensatorios para reducir las brechas. El impulso positivo por la descentralización y necesidades de atención al desarrollo regional, favorecería dos procesos: a) la construcción de capacidades gubernamentales en los municipios mexicanos; b) una reconfiguración de los municipios, la cual implicaría que algunos municipios se agruparan para lograr economías a escala, y se abre la posibilidad de crear gobiernos metropolitanos. Las modificaciones constitucionales para sustentar la conclusión de una reforma municipal con un federalismo cooperativo se llevarían a cabo en el primer sexenio, y el segundo se instrumentaría el rediseño municipal principal.

Escenario 2. Federalismo dual con gobiernos municipales de grandes urbes fuertes. La economía crece lentamente, por lo cual mantener finanzas públicas centralizadas será una decisión clave en aras de mantener estabilidad macroeconómica; no hay apertura de hacienda para una reforma fiscal de corresponsabilidad.

El crecimiento hacia fuera sigue dándoles a las grandes ciudades mayor fuerza económica y, por ende, a los presidentes de municipios clave en las metrópolis que incluso se vuelven un contrapeso para los gobernadores. También ascienden actores municipales locales en el sur del país, los cuales se suman a la coalición descentralizadora.

Si bien la coalición para la descentralización es favorable, la intensidad de la misma es distinta para los presidentes municipales es más urgente. Los gobernadores impulsan la construcción de capacidades al igual que el ejecutivo federal, pero argumentan que ambos deben encargarse de compensar las desigualdades regionales y afrontar nuevos problemas como las demandas de una población envejecida.

La coalición tiene que negociar el grado de descentralización que se terminará impulsando. Los gobiernos federal y estatales liberan recursos sin etiquetar para los municipios, y crean de manera conjunta una estrategia de construcción de capacidades para los gobiernos municipales. Los municipios pequeños urbanos y del espacio rural pierden más influencia en sus municipios, el crimen organizado acota más su autoridad.

Estos municipios recurren a la asociación con otros municipios para enfrentar problemas comunes. La debilidad de los municipios pequeños urbanos y rurales acotados por la delincuencia se vuelve espacios de tensión entre las fuerzas públicas federales y los delincuentes. La brecha entre los municipios mexicanos se sigue ampliando.

Las modificaciones constitucionales impulsadas por la coalición descentralizadora se limitan a permitir diversas formas organizacionales en los ayuntamientos, ajustes en el sistema de transferencias ordenando las condicionadas para mejorar los ingresos municipales. Se reestructuran las áreas del gobierno federal y estatal que dan apoyo a los municipios, estas estarán preparadas para generar capacidades gubernamentales, impulsar el servicio civil de carrera; en suma se consolidaría un federalismo dual con gobiernos municipales capaces de ofrecer servicios públicos locales de manera eficiente.

Tabla 1. Trayectorias futuras de los gobiernos municipales mexicanos

Coalición favorable para la descentralización			
Crecimiento Económico Alto	Escenario 1. Se alcanza el federalismo cooperativo	Escenario 2. Se mantiene federalismo dual con gobiernos municipales de grandes urbes fuertes	Crecimiento Económico Bajo
	Escenario 3. Tensión entre gobiernos municipales de grandes ciudades, metrópolis y gobernadores y ejecutivo federal	Escenario 4. Se consolida una reforma recentralizadora	
Coalición desfavorable para la descentralización			

Fuente: elaboración propia.

Escenario 3. Tensión entre gobiernos municipales y gobiernos federal y estatal. El crecimiento económico inducido por el gasto federal y la expansión del sector externo, más el crecimiento del sur del país, permiten ascender a presidentes municipales como actores políticos fuertes, pero aislados; sin embargo su fuerza es sentida por los gobernadores.

La mayoría de actores políticos, excepto los presidentes municipales de grandes ciudades no creen en la descentralización, por lo cual hay una coalición en contra de avanzar en esa dirección y proponen acotar al mínimo a los gobiernos municipales. La inseguridad pública agudiza las tensiones entre ambos frentes, y las desigualdades regionales alejan más a los actores políticos locales.

Algunos presidentes municipales de grandes urbes se posicionan como candidatos a gobernar su estado en el primer sexenio, y retoman el discurso del federalismo y la autonomía de los gobiernos locales; algunos de estos actores llegarán a gobernadores y se unirán a la coalición en contra de la descentralización, por lo cual en el segundo sexenio se pueden consolidar acciones descentralizadoras como el mando único policial.

Escenario 4. Se consolida una reforma recentralizadora. El crecimiento de la economía es lento, no hay grados de libertad para una reforma fiscal dado que se prioriza la estabilidad macroeconómica. La coalición desfavorable a la descentralización insiste que la inseguridad pública es producto de un gobierno municipal ineficiente.

Las desigualdades regionales se marcan más por el estancamiento económico, y divide las posiciones entre presidentes municipales. Las agendas son muy distintas entre la mayoría de los municipios, y estos de metrópolis que enfrentan en su territorio delincuencia desbordada. Se vislumbran problemas ambientales severos, un porcentaje ascendente, población envejecida que demanda infraestructura inexistente y servicios, además de problemas para proporcionar cobertura de agua potable.

El espacio local es donde el ciudadano siente las carencias de la acción gubernamental y del estancamiento de la economía, entonces las propuesta recentralizadoras contarán con apoyo popular. Al finalizar el primer sexenio se realizarían reformas constitucionales para quitarle atribuciones a los municipios.

La mayoría de los municipios del país tendrían que ceder su catastro, la policía y oferta de servicios públicos clave como agua potable. El ayuntamiento se acotaría a una instancia de gestión administrativa. Invito a cada lector a asignar las probabilidades a cada escenario, mi intención fue visualizar distintas trayectorias posibles para los gobiernos municipales mexicanos.

## CONCLUSIÓN

Los gobiernos municipales mexicanos fueron colocados de 1983 a 2006 como parte de la “solución” a dos problemas que enfrentaba el Estado: el tamaño del estado que implicaba una carga presupuestal enorme e inviable y una crisis de legitimidad ante los ciudadanos por ausencia de democracia; estos dos problemas obligaron a cambiar de modelo de desarrollo, pasando de una economía cerrada a una abierta y con reducción del estado en la economía.

Los gobiernos municipales serían eficientes, ofrecerían servicios públicos locales mejores y más baratos, ordenarían el territorio, estarían cerca de los ciudadanos todo en un ambiente democrático. La reforma constitucional de 1983 dotó de atribuciones iniciales para que los gobiernos municipales

podieran jugar un nuevo rol en el federalismo mexicano, sin embargo, contenía en su interior puntos que se podrían convertir después de un tiempo en problema, uno esencial es la centralización del ingreso y descentralización del gasto que debió ser corregida.

La instrumentación de la descentralización municipal omitió por parte de los gobiernos federal y estatales que se requería construir capacidades gubernamentales en los municipios. Aún así, los gobiernos municipales mostraron innovadoras políticas públicas, avances administrativos que fueron diluyéndose por barreras estructurales como el corto periodo de gobierno, insuficientes recursos y bajas capacidades gubernamentales. El año 2006 el desbordamiento de la inseguridad pública convirtió a los gobiernos municipales en “el problema”.

El ejecutivo federal olvidó que por varios sexenios se había dejado inconclusa la reforma municipal, atendiendo a las presiones de los gobernadores a los pocos grados de libertad que ofrecían las finanzas públicas federales que tienen como objetivo base la estabilidad macroeconómica. Se mostraron diagnósticos parciales de los municipios, señalando que eran ineficientes para ofrecer servicios públicos, se endeudaban, habían sido incapaces de ordenar sus ciudades y eran el eslabón más débil de la seguridad pública al ser fácilmente infiltrados por el crimen organizado, en suma son “un problema”.

En consecuencia se retiró el catastro si no pueda recaudarlo adecuadamente, la policía se buscaba transferir al gobierno estatal; esta fue la propuesta. Estas propuestas están generando tensiones entre los actores políticos, especialmente los locales frente a los nacionales, y no se ha generado un desenlace final hoy en día.

Este trabajo presenta escenarios de trayectorias futuras para los gobiernos municipales mexicanos. Creo que el desempeño de la economía y el tipo de coalición a favor o en contra de la descentralización son variables que configuran cuatro escenarios posibles para visualizar el futuro de los gobiernos municipales. No se pretende adivinar lo que ocurrirá, más bien advertir las posibles trayectorias que los gobiernos municipales seguirán y son relevantes advertir, ya que esta instancia de gobierno tiene un rol fundamental en la calidad de vida que disfrutamos o algunos dirán sufrimos los mexicanos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. F. (1996). El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes. *Revista mexicana de sociología*, 3-37.
- Arellano, D., Cabrero, E., Montiel, M. J., y Aguilar, I. (2014). Gobierno y administración pública municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada. *Gobiernos locales*, 139-202. México: Biblioteca Básica de Administración Pública.
- Cabrero, E., García del Castillo, R., y Gutiérrez, M. (1995). El estudio de innovaciones en la gestión municipal. En *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales* (21-50). México: CIDE/ Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero, E. (2003). *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Chávez, B. V. (2015). *Cada quien su imperio: Preferencias institucionales y patrones territoriales de inseguridad*. Guadalajara, México: Editorial Universitaria, Libros UDG.
- Guillén, T. (1996). *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. Tijuana, México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Pardo, M. D. C. (2014). La descentralización en México. En *Gobiernos locales*, 115-138. México: Biblioteca Básica de Administración Pública.
- Sánchez, B. A., Rosas, A. J., y García, B. M. L. (2018). La evolución de la investigación sobre gobiernos municipales en México, 1984-2016. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 63(232), 45-76.
- Sánchez, B. A., Rosas, A. J., y García, B. M. L., (2016). Gobiernos locales en México. En *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica*, 239-266. Santiago, Chile: Universidad Autónoma de Chile.
- Sánchez, B. A., Rosas, A. J., y García, B. M. L. (2015). Los retos de los gobiernos locales para consolidar la innovación ante el proceso de recentralización en México. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 11, 91-113.

# TENDENCIAS DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA: UNA REFLEXIÓN DESDE MÉXICO

Roberto Arias de la Mora<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

El presente capítulo tiene como propósito reflexionar acerca de las tendencias del gobierno y de la administración pública frente al fenómeno metropolitano.<sup>2</sup> El punto de partida que motiva esta reflexión se encuentra teóricamente adscrito en el enfoque de la gobernanza metropolitana, específicamente comprendido a partir de la propuesta conceptual que recientemente formuló el doctor Luis E. Aguilar Villanueva, en el seno de la Red Temática Gobernanza Metropolitana, con el respaldo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y que actualmente es auspiciada por El Colegio de Jalisco.

Por otra parte, las ideas aquí vertidas tienen como referente empírico principal a las metrópolis y ciudades mexicanas, con particular énfasis en la experiencia desarrollada recientemente en el Área Metropolitana de Guadalajara, sede del XXIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Lo anterior amerita una aclaración de entrada. Si bien las coordenadas que motivan y sustentan la presente reflexión, están determinadas a partir de un contexto metropolitano específico como el de Guadalajara y una realidad

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Económico Administrativas con orientación en Políticas Públicas por el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara. Actualmente funge como Secretario General de El Colegio de Jalisco.

<sup>2</sup> Para los propósitos del presente capítulo, se entiende el fenómeno metropolitano fundamentalmente “como la manifestación de una concentración urbana de grandes dimensiones, en torno o a partir de un asentamiento poblacional histórico y cultural que mantiene una sostenida influencia política, económica y social sobre un territorio integrado por múltiples jurisdicciones administrativas, es una cuestión universal directamente relacionada con la tendencia a la urbanización creciente de los asentamientos humanos en el planeta, el fortalecimiento de los mercados regionales en una economía mundial abierta y en ese sentido, es un producto cultural característico de nuestra civilización” (Arias, 2013, p. 28).

institucional concreta como El Colegio de Jalisco, desde donde se ha venido impulsando de manera importante los estudios metropolitanos y es sede de la Red temática de CONACYT sobre gobernanza metropolitana.

Su finalidad es trascender tanto la especificidad institucional como contextual que sirve de referencia, con el ánimo de provocar, principalmente entre especialistas y profesionales del gobierno y la administración pública, sin descartar por supuesto a otros tantos probables lectores interesados en la materia, el inicio de una fructífera discusión que vaya más allá de los ámbitos estrictamente locales o nacional en México.

Si las ideas y argumentos aquí vertidos logran persuadir a sus probables lectores, acerca de la trascendencia y sentido de urgencia<sup>3</sup> que tiene el hecho de poner la atención, de manera simultánea, tanto en el sentido de los procesos de transformación que vienen ocurriendo en los gobiernos, como en el despliegue de renovadas capacidades técnicas que aseguren su realización a través de las diversas administraciones públicas; esta reflexión habrá cumplido su propósito de contribuir a repensar la manera de comprender, desde y a partir de las diversas realidades latinoamericanas, el otro problema de escala global como lo es el problema metropolitano.<sup>4</sup>

El capítulo se organiza en tres apartados. En primer lugar se sitúa el fenómeno metropolitano en el contexto de la región de América Latina y particularmente en México, para enfatizar la tensión inherente a los procesos de urbanización en sus diversas escalas -urbana conurbada, metropolitana, megalopolitana- y sus implicaciones sobre el desarrollo de toda la región latinoamericana.

<sup>3</sup> El sentido de urgencia de los cambios que deben operarse en los gobiernos y las administraciones públicas frente a los desafíos de las metrópolis, está determinado por la adopción de “los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030, que incorporan mayor grado de dificultad en tanto se han acordado 17 objetivos que comprometen a los países y gobiernos del mundo a poner fin a la pobreza, reducir la desigualdad, revertir los efectos del cambio climático, lograr ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, contar con instituciones públicas eficaces y sólidas, entre otros, todo esto en un plazo de 15 años, y ya ha transcurrido un año y medio” (Gren, Bonivento y Abrucio, 2017, p. 5).

<sup>4</sup> En este capítulo se recupera aquella formulación citada en otro trabajo previo, que define el problema metropolitano en términos más generales, como “la expresión universal, en las formas más variadas, de la inadecuación de los modelos históricos de organización territorial del poder en los estados nacionales a dicha realidad y más específicamente, es el producto de la rigidez, insuficiencia y obsolescencia de las instituciones políticas tradicionales de gobierno local, para planificar, gestionar y gobernar con eficacia la convivencia social, el desarrollo económico y la sustentabilidad de las ciudades metropolitanas o conurbaciones, cualquiera que sea su tamaño” (Arias, 2013, p. 28).

En un segundo momento, se encuadra teóricamente el problema metropolitano desde el enfoque de la gobernanza, con particular énfasis en la capacidad directiva de los gobiernos y las administraciones públicas, con independencia de los órdenes institucionales –municipal, local/regional, federal/nacional– que sean reconocidos por los variados regímenes políticos que imperan en América Latina.

Finalmente, se plantea una línea de reflexión desde la gobernanza metropolitana (Aguilar, 2017), a partir de la cual se avanza y sugiere un cambio fundamental en la manera en que las sociedades latinoamericanas han venido entendiendo al territorio, constreñido por marcos de referencia que históricamente lo sitúan como parte del problema metropolitano, por su fuerte connotación institucional como límite de la acción del Estado, así como el sesgo impuesto por una gestión pública sectorialmente organizada, misma que ha tendido más bien a fragmentar las dinámicas organizacionales y operativas de las administraciones públicas locales. Así, la propuesta invita a repensar al territorio desde una perspectiva estratégica situada más en las dinámicas de interdependencia transterritoriales que lo asuma como una variable clave de gobierno y gestión pública, orientada a elevar su capacidad y eficacia directiva frente al fenómeno metropolitano.

## UNA APROXIMACIÓN AL FENÓMENO METROPOLITANO EN AMÉRICA LATINA Y MÉXICO

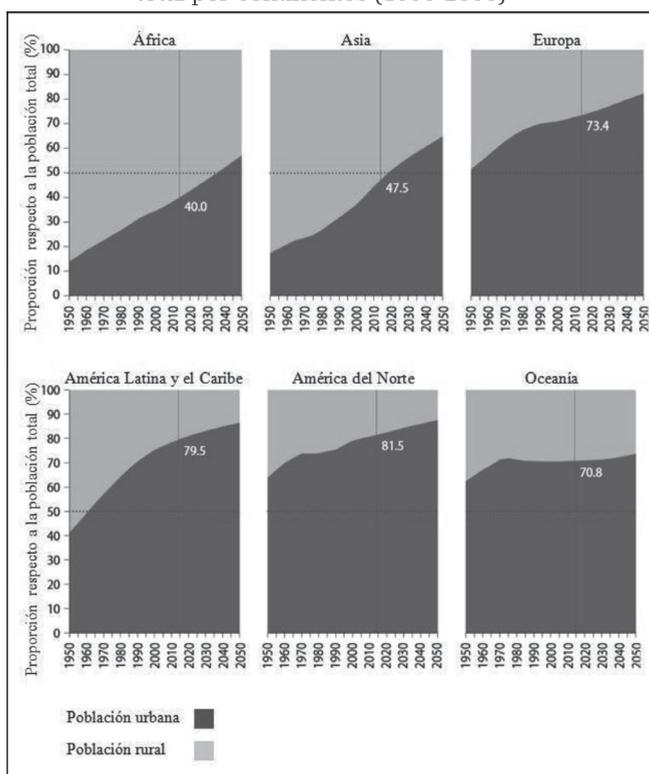
La proliferación del fenómeno metropolitano en la región de América Latina es hoy un hecho incontrovertible. Ciertamente las dinámicas de concentración poblacional y crecimiento territorialmente expansivo que experimentaron las ciudades latinoamericanas a partir de la segunda mitad del siglo XX, muy rápidamente –escasamente durante el transcurso de los diez primeros años del siglo XXI– convirtieron a la América Latina y el Caribe, en la región más urbanizada del planeta, como ha sido reconocido recientemente por el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat, 2016).

Sólo a manera de ejemplo, si se toma como referencia la relación entre la población urbana y rural a escala continental, es posible dimensionar la magnitud de los procesos de urbanización en la región latinoamericana. Mientras que la población urbana en proporción con la población total en África y Asia,

se mantiene a niveles que oscilan entre el 40 y el 47.5, mientras que en Europa y Oceanía este indicador oscila entre el 70.8 y el 73.4 por ciento, respectivamente; el mismo indicador se incrementa considerablemente, entre un 79.5 y un 81.5 por ciento respectivamente, para los casos de América Latina y el Caribe y el Caribe, así como también para América del Norte (Perló, 2017).

Las siguientes imágenes ilustran el incremento que experimentó la población urbana respecto de la rural, como proporción de la población total estimada por cada continente:

Imagen 1. Población urbana y rural como proporción de la población total por continentes (1950-2050)



Fuente: datos de Naciones Unidas citadas en Perló, 2017.

Tanto por la cantidad de población urbanizada como por las características y la calidad de los procesos de urbanización observados a lo largo y ancho del continente; los fenómenos urbanísticos latinoamericanos han significado un enorme desafío para las estructuras tradicionales del gobierno y la administración pública imperantes en los distintos países de la región, particularmente por el hecho de ser urbanizaciones territorialmente expansivas y dispersas que han ocasionado lo que este capítulo define como problema metropolitano. En efecto, el problema metropolitano es una realidad ampliamente extendida en la región latinoamericana, toda vez que:

Las llamadas ‘mega ciudades’ (más de cinco millones de habitantes) y las “grandes ciudades” (más de un millón) son paisajes cotidianos para los habitantes de esta región, incluyendo las áreas metropolitanas que las rodean, esto es, municipios aledaños que viven integrados física y económicamente a la metrópoli, donde vive el 14% de la población total de la región. (Gren, *et al.*, 2017, p. 44)

México no ha sido la excepción, tanto al fenómeno como al problema metropolitano aquí definidos. Algunas estimaciones que permiten dimensionar el proceso de crecimiento urbano en México indican que, a lo largo del siglo pasado, el porcentaje de habitantes en las ciudades del país, pasó de 10.6 –equivalente a 13.6 millones de personas– a 67.3 por ciento del total de la población nacional; esto es, 97.5 millones de habitantes. En el mismo sentido, el crecimiento expansivo del número de ciudades fue notorio en el mismo lapso de tiempo, al pasar de las 33 que existían en 1900, a las 350 ciudades reconocidas durante el año 2000 (Perló, 2017).

De acuerdo con Manuel Perló

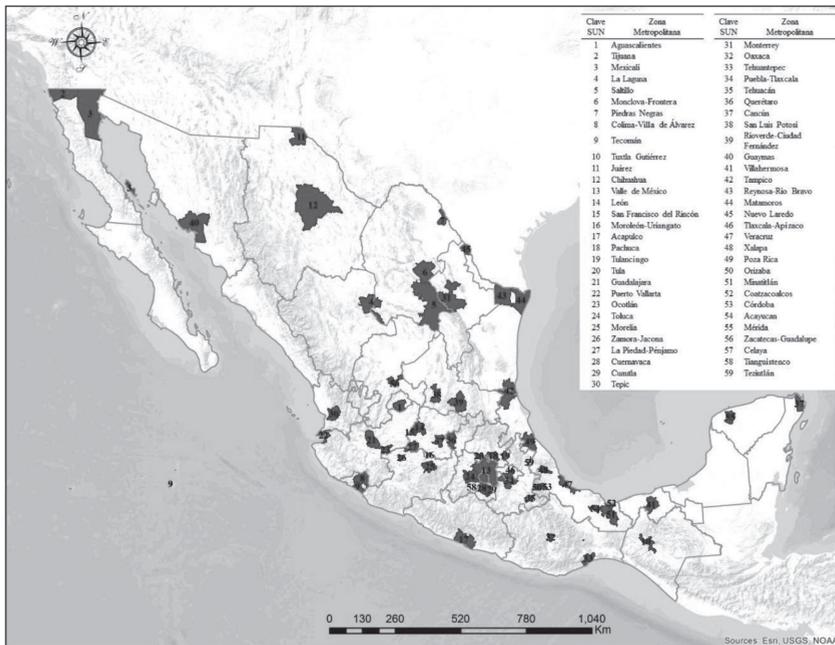
Esta tendencia se ha mantenido en el siglo XXI. Con base en las cifras de población por localidades del Consejo Nacional de Población (Conapo), y a partir de los cálculos propios, de los 114 millones de habitantes a mitad del año 2010, 72.8% correspondió a localidades urbanas. Actualmente, de los poco más de 120 millones de habitantes que hay en México, 74% corresponde a la población urbana y el resto a la población rural. En este sentido,

las proyecciones de Conapo 2017 indican que, para 2035, la población nacional estará compuesta por un total de 142 millones de habitantes, 75.6% de los cuales vivirá en asentamientos urbanos. (p. 67)

Con una mirada sobre el conjunto de ciudades en México con 15 mil habitantes o más, que conforman el llamado Sistema Urbano Nacional (SUN), que para 2012 ya se encontraba integrado por un total de 384 ciudades. Es posible identificar que al menos 59 ciudades se encuentran clasificadas formalmente como zonas metropolitanas, otras 78 ciudades se clasifican como conurbaciones y el resto de las ciudades, esto es, 247 que fueron tipificadas como centros urbanos (Perló, 2017).

En el siguiente mapa se localizan geográficamente las 59 zonas metropolitanas:

Imagen 2. Distribución geográfica de las 59 Zonas Metropolitanas de México



Fuente: elaborado con base en el Sistema Urbano Nacional 2012 (Perló, 2017).

En síntesis, el panorama de la urbanización y particularmente el surgimiento de los fenómenos metropolitanos, tanto en México como en Latinoamérica, se han caracterizado por tener procesos de aglomeración poblacional territorialmente expansivos y desarticulados que:

Ha conllevado nuevos desafíos para la gestión de las grandes ciudades, especialmente cuando dichos espacios presentan problemas de segregación y desigualdad espacial, así como de cobertura y calidad de los servicios públicos en un contexto político cada vez más complejo, con un mayor número de actores involucrados y una ciudadanía cada vez más empoderada y demandante de sus derechos. (Gren *et al.*, 2017, p. 9)

Frente a este panorama, no fue difícil imaginar que los resultados preliminares de un estudio basado en la aplicación del método *Delphi*,<sup>5</sup> sobre el futuro de las zonas metropolitanas en México para el año 2035, revelarían un claro consenso que calificó como muy graves los problemas que tenían que ver fundamentalmente con el agua, la movilidad, el empleo y, con excepción de la zona metropolitana de Monterrey en donde no se registró un claro consenso entre los especialistas consultados. El problema del drenaje también fue considerado como muy grave por el resto de las zonas metropolitanas que conformaron la primera muestra de resultados preliminares con base en la primera ronda de cuestionarios aplicados (Perló, 2017).

Por otra parte, los problemas relacionados con el medio ambiente, la vivienda, la coordinación metropolitana y los residuos sólidos, fueron diferenciadamente calificados por los especialistas participantes como graves y en vías de mejora en las zonas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Mérida y Saltillo (Perló, 2017).

<sup>5</sup> De acuerdo con Manuel Perló, “el nombre de este método proviene de una antigua ciudad griega al pie del Parnaso, en donde se encontraba el oráculo de Delfos; sitio en donde los hombres consultaban su futuro con los dioses. El origen del método se encuentra en la estrategia militar en la década de 1940; pero, el primer estudio *Delphi* no orientado a la estrategia militar fue publicado hasta 1964, por Gordon y Helmer en la RAND Corporation bajo el título *Report on a Long-Range Forecast*, y contenía predicciones científicas y tecnológicas para el año 2000 (...). Desde entonces este método ha sido utilizado para realizar predicciones bajo entornos de incertidumbre” (2017, pp. 78-79).

La gobernanza como respuesta a los problemas y desafíos de las zonas metropolitanas. La relativa ausencia de consenso entre especialistas sobre la gravedad de los problemas inherentes a los fenómenos metropolitanos de México, no ha sido impedimento para la amplia acogida y aceptación que han tenido entre la comunidad académica y diversos organismos sociales del país, las ideas y reflexiones planteadas por el Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, quien entiende la gobernanza metropolitana, en sentido estricto, como un proceso que:

Tendría que definir la intencionalidad de la sociedad metropolitana (valores, principios, objetivos, futuros) y la causalidad o conjunto de causas (normas, políticas, recursos, acciones, actores) que se consideran apropiadas para realizar los valores y producir los objetivos y futuros de la sociedad metropolitana. Tiene asimismo que llevar a cabo acciones de coordinación de los numerosos actores políticos, económicos y sociales que participan en la vida y desarrollo metropolitano. (Aguilar, 2017, p. 14)

Son variadas las razones que explican la buena recepción tanto intelectual como profesional de la gobernanza, como línea de respuesta fundamental al problema metropolitano. Como el propio Aguilar Villanueva lo ha sugerido, la primera razón descansa, en la premisa “de que ya se ganó la batalla argumentativa y política sobre la necesidad e importancia de la gobernanza y gestión metropolitana” (Aguilar, 2017, p. 2). Prueba irrefutable de ello, fue la inclusión de la gobernanza metropolitana en el Capítulo Sexto de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano expedida el 28 de noviembre de 2016.

Una segunda razón radica en el planteamiento y énfasis sobre la naturaleza transterritorial de los asuntos públicos que atañen e interesan a la gobernanza metropolitana y que:

Pueden ser *problemas*, es decir, situaciones sociales que se califican como negativas por los efectos nocivos que ocasionan y afectan la calidad de la convivencia, o pueden ser *oportunidades y posibilidades de beneficio*, que son situaciones sociales calificadas positivamente porque sus componentes (recursos, actividades, actores) pueden mejorar la calidad

de la convivencia. Lo específico de estos problemas y oportunidades es *la índole transterritorial de sus causas y efectos*. (Aguilar, 2017, pp. 5-6)

La relevancia que ha jugado el territorio en la configuración del problema metropolitano, obedece en buena medida al comportamiento político observado en los gobiernos y las administraciones públicas municipales que, a decir de Leonardo Gatica y otros colegas, se encuentra orientado a producir regulaciones laxas de los procesos de desarrollo inmobiliario, que aumentaron la polarización del uso de la tierra y, consecuentemente, incrementaron la polarización del ingreso y de la actividad económica, lo cual a su vez, ha agravado los problemas de recaudación y provisión de bienes públicos que enfrentan los propios gobiernos municipales de la periferia metropolitana (Caro, Gatica y Ruiz, 2013).

Este comportamiento predominante en buena parte de los gobiernos y las administraciones públicas municipales del país,<sup>6</sup> marcó la pauta para enfatizar otra idea fundamental que explícitamente se encuentra en el planteamiento conceptual sobre la gobernanza: la idea de la insuficiencia de las capacidades y recursos del gobierno (Aguilar, 2016).

El componente de insuficiencia fue el que sustentó los variados recursos argumentativos empleados por los integrantes de la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana, con la finalidad de sostener una acción colectiva orientada por el sentido de corresponsabilidad, durante el sinuoso proceso de formalización del régimen de coordinación metropolitana que, desde el año 2009, se encuentra vigente en la Constitución Política del Estado de Jalisco, una experiencia que ya se ha convertido en un referente internacional, precisamente como un laboratorio de la gobernanza metropolitana (Gómez-Álvarez, Rajack, Moreno & Lanfranchi, 2017).

Sin demérito de los primeros logros políticos y avances institucionales alcanzados con la formalización del régimen de coordinación metropolitana para el caso del Área Metropolitana de Guadalajara, el proceso de construcción institucional, así como su más reciente actualización con la que ahora

<sup>6</sup> De manera particular en el Área Metropolitana de Guadalajara, este patrón de urbanización expansiva repercutió en el sostenido despoblamiento del municipio central y el consecuente desplazamiento de esa población, principalmente hacia el resto de los municipios que conforman hoy en día la periferia de dicha Área Metropolitana (Arias, 2015).

se intenta transitar hacia el ámbito de la gestión metropolitana, el camino por recorrer aún es largo y se encuentra lejos de vislumbrarse un impacto significativo sobre el desarrollo metropolitano al que se aspira<sup>7</sup> por mandato de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Uno de los principales cuestionamientos que han girado en torno a la gobernanza metropolitana en México, es precisamente el que tiene que ver con su naturaleza y alcances. Esta cuestión ha sido planteada por Aguilar Villanueva (2017) a manera de pregunta en los siguientes términos:

¿Es la Gobernanza Metropolitana el gobierno de la metrópoli como un todo, que decide los principios y objetivos del conjunto de las sociedades que integran la metrópoli, su sentido de dirección, y decide además el modo como serán realizados los objetivos y principios, es decir, la forma de organización que debe darse la metrópoli, las normas de interrelación, los recursos, los programas de acción? ¿O la Gobernanza Metropolitana es, en cambio, un gobierno que se encarga de atender únicamente aquellos asuntos específicos o particulares que interesan a las sociedades conurbadas y a sus gobiernos por los efectos negativos y problemas que generan? En suma, ¿Gobernanza Metropolitana es la dirección/conducción de la metrópoli como un todo social integrado o es sólo la gobernación de específicos asuntos que es de interés de todas o de varias sociedades conurbadas de la AMG atender, porque afectan en modo importante los intereses, proyectos y las condiciones de vida de sus poblaciones? (p. 3).

Tal cuestionamiento es el que ha ocupado una posición central en el debate nacional e internacional sobre gobernanza metropolitana. Está presente lo mismo en los diversos planteamientos y tensiones que se han presentado en torno a la cuestión de la descentralización en las metrópolis de América Latina y el Caribe (Gren *et al.*, 2017); que de manera particular y central, ha orien-

<sup>7</sup> De acuerdo con los resultados publicados en el *Reporte Nacional de Tendencias de la Prosperidad Urbana en México* (ONU-Habitat, 2016), el componente correspondiente a la gobernanza urbana del Índice de las Ciudades Prósperas de la República Mexicana fue el que reportó el mayor grado de debilidad por sus bajas mediciones.

tado el debate político sostenido en México, en torno de aquella añeja prohibición constitucional aún vigente, que expresamente impide la existencia de una autoridad intermedia entre los gobiernos de las entidades federativas y los gobiernos municipales. Tal prohibición fue el punto de partida fundamental que se presentó durante la discusión política sostenida en Jalisco y que dio paso a la configuración institucional para sustentar el principio constitucional de la coordinación metropolitana vigente en la norma constitucional de dicha entidad federativa; que durante la amplia discusión nacional fructificó en la promulgación de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Arias, 2013).

De entrada, esta condición institucional es la que se ha erigido de múltiples maneras, en la principal barrera cognitiva sobre la manera de entender el territorio, hasta situarlo en el origen del problema metropolitano aquí definido. Como lo hizo notar el propio Aguilar Villanueva durante las primeras discusiones al seno de la Red Gobernanza Metropolitana, relacionadas con las condiciones necesarias para dar forma a los gobiernos metropolitanos en México. Las no pocas resistencias y suspicacias políticas hacia formas de gobierno intergubernamentales como lo es la gobernanza metropolitana, se alimentan por variadas razones:

Pero particularmente por la cultura político-jurídica en la que hemos sido socializados y que se caracteriza:

1) Por una concepción de autonomía y soberanía, atribuidas sea a la entidad política como a su gobierno (“estado libre y soberano”, “municipio libre”), que se entienden muy frecuentemente como exclusividad y ‘autosuficiencia’ directiva del gobernante o de la comunidad.

En contraste con el concepto de autonomía y soberanía, los gobiernos estatales y municipales con sus correspondientes comunidades se caracterizan paradójicamente 2) por la subordinación escalonada de los municipios libres a las entidades federativas y éstas, que son soberanas, al Estado-Presidencia nacional. La subordinación se argumenta fundamentalmente con referencia a la unidad nacional o la solidez del sistema político nacional comience a desintegrarse en el momento en que las entidades y los municipios practiquen efectivamente su soberanía y autonomía en las relaciones intergubernamentales (conurrencia, coor-

dinación, según los términos legales) y, más aún, en el momento en que se establezcan y operen formas agregadas intergubernamentales, tanto intermunicipales como interestatales, que la gobernanza metropolitana implica. (Aguilar, 2017, pp. 13-14)

En el actual contexto de transición política que vive el país, este problema cognitivo está llamado a ocupar un espacio central del debate nacional. Institucionalmente referido, el territorio está llamado a ocupar en el futuro próximo, el centro del debate político e intelectual que fructifique en la indispensable puesta al día de varias disposiciones constitucionales que den paso a un nuevo arreglo federalista en México. Esta asignatura pendiente en el debate nacional ha sido vislumbrada por Aguilar Villanueva como uno de los planteamientos centrales de la gobernanza metropolitana:

La democracia NO nos ha hecho repensar la idea territorial del gobierno, que nos es política y culturalmente arraigada, entre otros factores por nuestros localismos, regionalismos, por nuestro concepto socializado de nación o mexicanidad como homogeneidad, ajena a la pluralidad conceptual, política y ética, y por el hecho de que el régimen democrático no ha avanzado hacia su culminación federalista por el miedo de perder el poder, de desintegrar la unidad nacional, y por los hechos vergonzosos del 'feudalismo' de gobiernos locales que han evidenciado su incompetencia e irresponsabilidad hasta caer en corrupciones excesivas y colusión con las organizaciones criminales. (Aguilar, 2017, p. 15)

## EL TERRITORIO COMO VARIABLE DE GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

Sin desestimar la pertinencia política e institucional que supone el debate en torno al ejercicio efectivo de la soberanía estatal frente al fenómeno metropolitano, como una cuestión necesaria y propia del orden interno de las entidades federativas, para contribuir a remontar las incapacidades e ineficiencias directivas de los gobiernos municipales derivadas del problema metropolitano; ya desde ahora, la experiencia del Área Metropolitana de Guadalajara puede arrojar luz sobre el otro frente de la gobernanza metropolitana,

constituido por el amplio campo que apenas comienza a ser experimentado en la práctica y que es el de la gestión metropolitana.

Por ello, es que vale la pena reflexionar sobre el valor estratégico que jugará el territorio metropolitano,<sup>8</sup> ante la eventualidad del despliegue y desarrollo de capacidades técnicas por parte del Instituto Metropolitano de Planeación, a propósito de dotarlo plenamente de las competencias profesionales suficientes para el ejercicio de su competencia más reciente: la dictaminación técnica de Impacto Metropolitano.

Quizás valga la pena hacer una breve retrospectiva. Hoy están a la vista las insuficiencias derivadas de la configuración orgánica e institucional en que se fundamentó el régimen de coordinación metropolitana en Jalisco. De manera particular, la Junta de Coordinación Metropolitana, cuyos alcances y configuración apenas es similar a las de una Conferencia integrada por pares con funciones de alta dirección, a la manera de una comisión intergubernamental,<sup>9</sup> revelan las carencias prácticas que han resultado del histórico desinterés intelectual que parece prevalecer entre estudiosos de la disciplina de la administración pública, que atinadamente ha contribuido a señalar el Doctor Aguilar Villanueva sobre lo que ha definido como gobierno o gobernanza corporativa pública.<sup>10</sup>

No obstante, las oportunidades abiertas con la aprobación y formalización del Programa de Ordenamiento Territorial Metropolitano como punto de partida en la reorientación de un desarrollo metropolitano con las características deseables anunciadas por dicho instrumento, en términos de una metrópoli “conectada, cercana, equitativa y compacta” (POTMet), tales

<sup>8</sup> No es casualidad que haya sido precisamente el territorio metropolitano el elemento clave en el que convergieron los primeros acuerdos políticos que fructificaron en la aprobación y formalización jurídica del Programa de Ordenamiento Territorial Metropolitano (POTMet), del Área Metropolitana de Guadalajara. N. del A.

<sup>9</sup> Dada la prohibición constitucional ya referida, los alcances competenciales de la Junta de Coordinación Metropolitana respecto de los instrumentos de planeación metropolitana son apenas de autorización, debiendo ser los ayuntamientos órganos de gobierno plenamente competentes en la materia los que finalmente aprueben dichos instrumentos. N. del A.

<sup>10</sup> “Gobierno o gobernanza corporativa pública”/“Gobierno o gobernanza corporativa del sector público” es el concepto y término que refiere al proceso mediante el cual el gobierno gobierna y dirige sus específicas y particulares corporaciones u organizaciones administrativas, encargadas de realizar específicas funciones públicas y de proveer específicos bienes y servicios públicos a los ciudadanos, que se lleva a cabo por los altos ejecutivos administrativos del gobierno (tales como ministros, secretarios, directores generales). (Aguilar, 2013, p. 44)

oportunidades francamente palidecen ante la impotencia persistente de los gobiernos y las administraciones públicas municipales, recientemente revelada por la debilidad jurídica de sus instrumentos de planeación más elementales que, literalmente, los inhabilita para cumplir con su función básica de regulación sobre el crecimiento y desarrollo urbano, así como para hacer efectiva su competencia constitucional por excelencia: el ordenamiento de su territorio.

También son diversas las lecciones que ofrece la experiencia del régimen de coordinación metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara respecto a la gobernanza pública.<sup>14</sup> La fórmula adoptada para la integración del Consejo Ciudadano Metropolitano dejó mucho que desear en términos de representación de los intereses tanto individuales como colectivos de la sociedad civil y los agentes productivos en torno a la definición del desarrollo metropolitano al que se aspira.

Las expectativas cívicas y gubernamentales parecen centradas en las potencialidades y posibilidades que promete el despliegue de las capacidades técnicas del Instituto Metropolitano de Planeación. Bajo este escenario, vale la pena reflexionar sobre el valor estratégico del territorio para el propósito de elevar la capacidad y eficacia directiva de los diversos órdenes de gobierno frente al fenómeno metropolitano.

En este sentido, se vislumbran al menos dos tareas inmediatas. La primera tiene que ver con evitar la amenaza que se cierne sobre la novel administración pública que se viene conformando al interior del Instituto Metropolitano de Planeación, para evitar no solo sucumbir a la lógica fragmentada<sup>12</sup> impuesta por la cultura administrativa predominante en México; sino también construir las capacidades técnicas suficientes que sirvan de puente con las correspondientes capacidades técnicas que deberán ser revisadas y transformadas al interior de cada uno de los gobiernos y las administraciones públicas municipales que conforman el Área Metropolitana de Guadalajara.

<sup>14</sup> "*Gobernanza pública*" es el concepto y término fundamental que refiere al proceso mediante el cual el gobierno gobierna o dirige a la sociedad (Aguilar, 2013, p.43).

<sup>12</sup> La "fragmentación en" se define como la situación gubernamental presente en "una gran cantidad de unidades administrativas, cuya organización jerárquico-burocráticas de la autoridad y del trabajo, reglamentación interna, estilo de dirección y prácticas administrativas hacen que las unidades internas se vuelvan autocontenidas, separadas, indiferentes entre sí y sean independientes en su operación respecto de las demás unidades" (Aguilar, 2013B, p. 128).

En este indispensable esfuerzo de armonización de capacidades técnicas—que no habrá que confundir con la clásica homologación normativa a la que suele recurrir la disciplina del derecho administrativo mexicano— entre el aparato administrativo de escala metropolitana y las administraciones públicas particulares de los municipios que integran el Área Metropolitana de Guadalajara y las correspondientes a los órdenes estatal y federal de gobierno;<sup>43</sup> no habrá que perder de vista un problema no resuelto derivado de la desigualdad e inequidad imperante entre los municipios mexicanos, condición fáctica que suele perderse de vista al momento de reflexionar e impulsar las formas de participación e integración de los gobiernos municipales que convergen territorialmente en torno a un fenómeno metropolitano.

En este punto, las reflexiones y aportes del doctor Aguilar (2017) resultan particularmente enfáticos, al señalar que se trata de:

Una realidad que se presenta en las áreas metropolitanas de México y de numerosos países es que las comunidades y gobiernos particulares que integran el Área Metropolitana no son iguales en nivel de desarrollo económico, político, institucional, intelectual, por lo que sus capacidades para resolver sus problemas propios y para contribuir a la solución de los problemas generales de la metrópoli son desiguales. Esta situación hace que el Área Metropolitana sea una sociedad en desequilibrio, con asimetría social estructural y no solo de coyuntura, por lo cual es proclive a tensiones y conflictos, justificados o no.

Es fundamental para la efectividad de la Gobernanza Metropolitana reconocer que muchos problemas cruciales del Área Metropolitana no podrán ser resueltos si al mismo tiempo no se busca resolver el problema del desnivel de las capacidades de sus comunidades constituyentes. Más aún que el desarrollo metropolitano no podrá lograrse a menos que se tomen decisiones para desarrollar las comunidades comparativamente rezagadas o con capacidades inferiores. En la práctica significa adoptar

<sup>43</sup> La “fragmentación entre” es definida como la situación gubernamental que se caracteriza por la disparidad entre los diversos organismos del gobierno que se “agudiza y deviene en una disociación cuando por efecto de las leyes, reglamentos, prácticas políticas y administrativas los organismos se vuelven autocontenidos, se distancian entre sí y operan con independencia respecto de los demás organismos del gobierno, con los que tienen acaso comunicación pero no colaboración” (Aguilar, 2013B, p. 128).

decisiones que abran oportunidades para crear y desarrollar capacidad en las comunidades particulares y de sus integrantes.

Esto significa que la Gobernanza Metropolitana debe tener como principio fundamental de gobierno *la compensación, la solidaridad, la subsidiaridad*. Una idea homogénea de gobierno metropolitano bajo el supuesto de la igualdad de los municipios constituyentes incrementará muy probablemente la ingobernabilidad del área metropolitana o de algunos asuntos metropolitanos de la más alta importancia. En el nivel metropolitano se reproduce el problema estructural del país que es el de la desigualdad regional y local de capacidades, y que jamás podrá ser resuelto solo por la autoridad gubernamental, que es solo un facilitador. (Aguilar, 2017, pp. 22-23)

Para avanzar en esta línea de reflexión solo será posible en la medida en que el territorio adquiera un valor real en términos estratégicos para el gobierno y la administración pública. Para ello, paso obligado es insistir en la idea de que la gobernanza metropolitana es ante todo un proceso que incluye la participación de las organizaciones ciudadanas en el proceso de deliberación y decisión de los asuntos públicos transterritoriales, bajo la premisa que las sociedades suelen construirse a partir de vínculos culturales de alcance intermunicipal e incluso regional, que suelen trascender las invisibles fronteras de orden jurídico-administrativo que suelen autoimponerse los gobiernos al momento de tomar decisiones y realizar acciones.

Repensar al territorio como variable del gobierno y la administración supone la revaloración de los códigos geopolíticos inherentes a las acciones y decisiones del gobierno que contribuyan no sólo a superar su condición administrativamente fragmentada (Aguilar, 2013B), sino efectivamente resulten social y territorialmente directivas del desarrollo metropolitano al que, al menos discursivamente, aspiran las ciudades y metrópolis latinoamericanas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (2013). *El Gobierno del Gobierno*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- \_\_\_\_\_. (2013B). "Gestión estratégica y gestión de calidad en los gobiernos metropolitanos", En O. Urquidez, *et. al.* (Coords.), *Metrópolis en movimiento* (pp. 125-146). México: El Colegio de Jalisco.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. Conferencias magistrales, temas de la democracia N° 25. México: Instituto Nacional Electoral.
- \_\_\_\_\_. *Gobernanza Metropolitana*. Ponencia impartida durante la reunión regional de la Red sobre Gobernanza Metropolitana en Puerto Vallarta, del 4 al 7 julio de 2017.
- Arias de la Mora, R. (2013). "Estudio Introductorio". En R. Arias de la Mora. (Coord.), *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal* (pp. 11-36). Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- \_\_\_\_\_. (2015). "Metropolitan Governance and Management: The Case of Guadalajara Metropolitan Area." En *Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review*, Volume 1, number 2, december. Guadalajara: Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno.
- Caro Chaparro, B. N., Gatica Arreola, L. A. y Ruiz Hernández, M. R. (2013). "Polarización espacial y limitaciones en las políticas redistributivas: los efectos de la democracia electoral y la competencia intragubernamental en zonas metropolitanas". En R. Arias de la Mora. (Coord.), *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal* (pp. 39-70). Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Gómez-Álvarez D., Rajack R., López-Moreno, E. & Lanfranchi, G. (Eds.), (2017). *Steering the Metropolis. Metropolitan Governance for Sustainable Urban Development*. Washington: IDB.
- Gren, E. J., Hernández Bonivento, J., y Luiz Abrucio, F. (Eds.), (2017). *El Gobierno de las Grandes Ciudades. Gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Universidad Autónoma de Chile.

- Instituto Metropolitano de Planeación. (2016). *Programa Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PotMet)*. Recuperado de [http://imeplan.mx/sites/default/files/IMEPLAN/POTmet\\_IIIFB-BajaRes.pdf](http://imeplan.mx/sites/default/files/IMEPLAN/POTmet_IIIFB-BajaRes.pdf).
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. (2018). Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2018. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU\\_281116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf).
- ONU-Habitat. (2016). *Reporte Nacional de Tendencias de la Prosperidad Urbana en México. Índice de las Ciudades Prósperas en la República Mexicana, City Prosperity Index, CPI*. México: ONU-Hábitat.
- Perló Cohen, M. (2017). "El futuro de las zonas metropolitanas de México." En S. Inclán Oseguera., y M. Perló Cohen. (Coords.), *El futuro de México al 2035*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.

# GOBERNANZA ESTRATÉGICA TRANSFRONTERIZA, LA AGENDA 2030 Y LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: IMPACTOS EN LOS GOBIERNOS LOCALES

José María Ramos García<sup>1</sup>

Xavier Oliveras González<sup>2</sup>

## INTRODUCCIÓN

El argumento central a desarrollar concibe que la ausencia de una eficaz gobernanza para el desarrollo de parte de los gobiernos locales mexicanos –y en general latinoamericanos– pueda limitar una eficaz implementación de la *Agenda 2030*. Tal limitación institucional ha impedido que los municipios mexicanos logren los objetivos de la *Agenda 21* (1992-2000) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (2000-2015). Este argumento se contrastará con los alcances y limitaciones de los tres programas (1985, 2001 y 2014) de desarrollo implementados por el gobierno federal hacia la frontera norte mexicana. Además, se analizan algunas implicaciones de la política hacia dicha frontera de parte de la nueva administración federal mexicana 2018-2024.

Entre los principios estructurales de la relación fronteriza México-Estados Unidos que condicionan la gobernanza, se encuentran los siguientes: si no se superan las situaciones de asimetría entre países, no se resolverán los problemas transfronterizos; las capacidades de gobernanza pueden reducir dichas asimetrías, si dicho paradigma es integral si se sustenta en sus distintos elementos de gestión; la gestión de los asuntos fronterizos suscita paradójicamente resistencias a la cooperación por la diversidad de intereses, prioridades y limitados consensos con respecto de una agenda; y la viabilidad de

<sup>1</sup> Doctor en Gobierno y Administración por el Instituto Universitario Ortega y Gasset. Profesor-investigador del Departamento de Estudios de Administración Pública en El Colegio de la Frontera Norte, A.C. Premio Nacional de Administración Pública por INAP (1996). Contacto: ramosjm@colef.mx

<sup>2</sup> Doctor en Geografía por la Universitat Autònoma de Barcelona (2009). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Profesor e investigador del Departamento de Estudios Urbanos y Medio Ambiente en El Colegio de la Frontera Norte, A.C. Contacto: xoliveras@colef.mx

las políticas públicas para la cooperación transfronteriza implica considerar los contextos asimétricos y las diversas prioridades de los actores en la agenda (Aguilar, 2013). En ese marco, la gobernanza estratégica representa un aporte conceptual, metodológico y de incidencia en las políticas de desarrollo.

El debate central en materia de gobernanza estratégica radica en fortalecer las capacidades del Estado para promover el desarrollo, según las asimetrías y desigualdades sociales existentes, bajo una efectiva coordinación interinstitucional. Para el caso mexicano se han propuesto diferentes iniciativas para fortalecer el desarrollo regional en México, pero se considera que la mayor parte tienen limitaciones en su viabilidad de implementación. Se concibe que tal modelo de gobernanza estuviera ausente en la implementación de la *Agenda 21* (1992-2000) y en los ODM (2000-2015), considerando que los programas de desarrollo fronterizo en México (1985 y 2001) carecieron de capacidades de gobernanza para el desarrollo de los municipios mexicanos en el lapso de 1992 a 2000.

## MARCO CONCEPTUAL: LA GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO Y LA AGENDA 21

El modelo de gobernanza para el desarrollo se concibe importante porque permite conceptualizar teórica y metodológicamente el papel del Estado en América Latina bajo una agenda de desarrollo en regiones fronterizas, si se cuenta con tal modelo y el resto de los elementos que la integran: *visión, dirección, liderazgo, estrategias transversales, capacitación, incentivos, coordinación, implementación, monitoreo, evaluación, planeación y rediseño de políticas*, respectivamente. Desde la perspectiva de una construcción institucional la gobernanza se asocia al desarrollo de tareas complejas en un marco transfronterizo:

[...] definición de objetivos comunes; implicación de intereses diversos; integración de competencias y recursos desiguales; gestión de las interacciones internas y externas; resolución de conflictos; creación de la cohesión interna necesaria para actuar con una sola voz; y, por último, aprendizaje de los éxitos y de los fracasos. (Morata y Noferini, 2014, p. 2)

Entre los aportes de la gobernanza estratégica (OIM, 2012) para el desarrollo local-regional de las fronteras en América Latina desde una perspectiva de las capacidades institucionales se encuentran los siguientes:

Promueve modernización administrativa y gubernamental de las instituciones. Mejora las capacidades para diseñar e implementar políticas sociales que impactan en la calidad de vida de los ciudadanos. Potencia las relaciones intergubernamentales según consensos estratégicos acorde a demandas de los diversos actores en distintas agendas.

El argumento a plantear es que tales objetivos han estado presentes en otras regiones fronterizas en el ámbito internacional –no solo en la frontera norte mexicana–, en las cuales se han potencializado esos atributos para promover el desarrollo fronterizo.

La *Agenda 21* (1992-2000) promovía la planeación estratégica en los municipios mexicanos para ayudar a identificar las prioridades de sustentabilidad a nivel local e implementar planes de acción a largo plazo y garantizar una buena gobernanza a nivel local, con lo cual se pretendía la movilización de los gobiernos locales y sus ciudadanos en este multi-proceso.

Desde nuestra perspectiva, estas condiciones institucionales no estaban presentes en la mayor parte de los municipios fronterizos mexicanos debido a sus procesos de diseño institucional, pero sobre todo, porque esos municipios se caracterizaban por problemas de inseguridad, violencia y con un crecimiento de la industria maquiladora, la cual estaba desvinculada de una política integral para el desarrollo fronterizo.

Uno de los antecedentes para fortalecer las capacidades institucionales fue el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a inicios de la década de los noventa. Desde su implementación en el año de 1994, el comercio entre los Estados Unidos de América y México ha crecido seis veces. Sin embargo, el problema estructural es que dicha iniciativa comercial no se integró como parte de una política de desarrollo regional. Como consecuencia, los impactos del TLCAN han sido limitados para mejorar las condiciones de vida de la población fronteriza mexicana de estratos populares. Por igual, los problemas socioambientales no se han reducido en el transcurso de los años.

## RETOS DE LA AGENDA 21 A LA AGENDA 2015: EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO

En el año 2000 se propusieron los ODM, asociados a ocho propósitos de desarrollo humano los cuales fueron acordados por 189 países miembros de la ONU con la idea de lograrlos en 2015. Estos objetivos generales eran: erradicar el hambre y la pobreza extrema; 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. Estos objetivos implicaban haber fortalecido las capacidades institucionales con base en un eficaz enfoque interinstitucional, considerando que la mayor parte de los ODM superaban las competencias y capacidades de los municipios.

En la década de los años ochenta se elaboraron los primeros programas fronterizos de parte del gobierno federal mexicano, tales como el Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (1981) y el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte (1985). Con anterioridad se había elaborado el Programa de Fomento Económico Fronterizo que se integró al Programa de Industrialización Fronteriza y el Programa de Comercialización Fronteriza en 1971.

Estos programas carecieron de un enfoque del desarrollo local-regional. La prioridad era fortalecer el crecimiento sectorial a través de la industria maquiladora, y desde entonces se marginó que en la frontera norte mexicana existiera una política industrial fundamentada en la micro, pequeña y mediana empresa. Nuestro argumento es, que la ausencia de un enfoque estratégico en materia de política de desarrollo fronterizo ha coadyuvado en el carácter de los problemas fronterizos con Estados Unidos y, sobre todo, en la ausencia de una eficaz gobernanza para el desarrollo local-regional.

Este argumento también se puede asociar con respecto de la conceptualización del *Programa de Desarrollo de la Frontera Norte*, formulado por el gobierno federal mexicano en el año de 1985. La estrategia del programa era restablecer el dinamismo económico de la región, orientándolo a fortalecer las actividades tradicionales e impulsar aquellas que permitieran a la frontera ser menos vulnerable frente a los cambios en la economía internacional.

Si bien estas prioridades respondían a las necesidades locales-regionales fronterizas, no se fundamentaron en una estrategia que posicionara las capacidades institucionales con base en un modelo de gobernanza para el desarrollo. Entre los años ochenta y noventa la mayor parte de los municipios mexicanos iniciaban procesos de reforma administrativa y de fomento a la gobernabilidad. Por tanto, definir una agenda para atender los déficits en materia de capacidades institucionales no formaba parte de sus prioridades.

El estudio de Saint-Germain (1995) confirmaba estos elementos al destacar que una capacidad gubernamental limitada de las autoridades fronterizas mexicanas se asociaba a una escasa formación profesional y de conocimiento de su entorno, así como de sus diversas oportunidades de la frontera México-Estados Unidos para que con ello, se pudieran destacar las prioridades del desarrollo local en el marco de las *Agendas 21* (1992-2000) y de los ODM (2000-2015).

En 2001 en el marco de una alternancia en la administración federal bajo el gobierno de Vicente Fox (centro-derecha) se da a conocer el *Programa de Desarrollo Regional Frontera Norte* (PDRFN). Dicho programa pretendía alcanzar los siguientes objetivos generales: establecer el rumbo y las prioridades de la región; iniciar un proceso articulado y coordinado de planeación y ejecución en la región; lograr acuerdos regionales en un proceso inédito de federalismo y fortalecer el desarrollo de la región.

Como se puede apreciar, el programa en cuestión promovía los ODM hacia el año 2015 e incluso para 2025. Sin embargo, una de las limitaciones centrales del Programa era la nula referencia a una gestión estratégica o a un rediseño gubernamental. Con lo cual, los procesos de gestión tradicionales reproducían los mismos enfoques de la administración pública donde predominaban elementos tales como el control, el autoritarismo y la jerarquía.

Aunque estos enfoques se complementaban con una noción simplista de planeación estratégica, reingeniería, mejora continua y que al no articularse con el rediseño de las políticas públicas no generó resultados en la disminución de los problemas fronterizos que surgían como la inseguridad y la violencia, derivado de la incipiente influencia del narcotráfico en los municipios fronterizos mexicanos.

Adicionalmente, el papel de la Comisión para Asuntos de la Frontera Norte (CAFN) para promover, implementar y rediseñar el PDRFN presentaba limitaciones, en especial la ausencia de un eficaz modelo de gobernanza estratégico y una coordinación con los distintos estados de la frontera norte mexicana. Cabe destacar que el contexto de alternancia democrática con una nueva administración federal (2001-2006) no cambió sustancialmente el enfoque, las políticas y las estrategias de desarrollo hacia la frontera norte mexicana en materia de desarrollo fronterizo, porque si bien cambió la administración federal, no necesariamente cambiaron los modelos de gestión y la cultura política para promover una eficaz implementación de las políticas para el desarrollo.

En suma, el *Programa de Desarrollo Regional Frontera Norte* (PDRFN) 2001-2006 representó un ejemplo flexible de centralismo bajo la coordinación de la Comisión de Asuntos de la Frontera Norte. Se destaca que después de 16 años (1985 a 2001) de ausencia de programas de desarrollo fronterizo en México, los cambios entre ambos programas fueron escasos. Con lo cual, los principales municipios fronterizos del norte de México contaron con limitaciones para atender los criterios, prioridades e impactos establecidos por la Agenda de los ODM en el año 2000.

De igual forma se destaca que el contexto fronterizo cambió a raíz de los sucesos terroristas en Nueva York en septiembre de 2001, con lo cual se fortalecieron los esquemas de seguridad fronteriza, y con ello, un mayor control migratorio y terrorista, lo cual afectó la dinámica comercial y de seguridad en la frontera entre México y Estados Unidos de América. El marco institucional se caracterizó por la Alianza para la Frontera México-Estados Unidos, suscrita el 22 de marzo de 2002 en la ciudad de Monterrey, donde se planteó la creación de una “frontera eficiente para el siglo XXI”, que permitiera atender los problemas de migración, agilizar el comercio y aumentar la seguridad de la zona.

Cuadro 1. Prioridades en Políticas de Desarrollo hacia la Frontera Norte con Gobiernos Federales de Alternancia 2013-2016 y según Agendas ODM y 2030	
Administración federal 2006-2012 (PAN)	Administración federal 2013-2018 (PRI)
Centralismo con tendencias a la cooperación	Centralismo
Mayor cooperación intergubernamental (seguridad pública, seguridad nacional), por prioridad concedida a política antidroga. Mayor militarización de la frontera norte mexicana. Escasa prioridad la Agenda ODM.	Menor cooperación intergubernamental en temas de seguridad. Cambian las prioridades: menor seguridad y mayor cooperación económica según <i>Frontera del Siglo XXI</i> y Diálogo Económico de Alto Nivel (DEAN) con apoyos de EEUU.
Limitada política de desarrollo fronterizo desvinculada de la Agenda ODM. No hay continuidad en el PDRFN (2001-2006), dada prioridad a reducir problemas de gobernabilidad, inseguridad y violencia fronteriza (Tijuana, Cd. Juárez, Matamoros).	Aumento del IVA para promover políticas de bienestar fronterizo. Impactos relativos. Promoción de una política de desarrollo fronterizo (PRDN) con enfoque de desarrollo regional-urbano y desvinculado de las Agendas ODM y 2030.
Ausente gobernanza en temas de la Agenda ODM, se prioriza políticas de seguridad nacional y pública con mayor colaboración con EEUU (Plan Mérida, 2008). El gobierno federal “descubre” el impacto social de la violencia e inseguridad fronteriza (Cd. Juárez).	Relativa gobernanza en temas de desarrollo fronterizo. Disminuye agenda de seguridad vs agenda económica ( <i>Frontera del Siglo XXI</i> y DEAN). Desvinculación del PRDN con Agendas ODM y 2030. Sostenibilidad de una política de prevención social en el caso de Cd. Juárez.
Avances limitados en planeación del desarrollo fronterizo, sin considerar la Agenda ODM. Incipientes políticas de prevención hacia la frontera norte con apoyo de USAID (Cd. Juárez), pero desvinculadas de una agenda del desarrollo.	Avances graduales en planeación del desarrollo, enfatizando agenda económica y según prioridades definidas por EEUU y desvinculada de las Agendas ODM y 2030. Se establecen bases para el crecimiento fronterizo (infraestructura).
Promoción de la descentralización sin controles en endeudamiento municipal y limitada concurrencia bajo agenda de desarrollo. Aumenta inseguridad en las ciudades fronterizas mexicanas, en un marco de incipientes procesos de crecimiento económico sectorial. Avances hacia la definición de una <i>Frontera del Futuro</i> con un incipiente enfoque de gobernanza fronteriza, transfronteriza y binacional.	Limitada descentralización, mayor control de endeudamiento municipal y mayor liderazgo del gobierno federal en agenda económica ( <i>Frontera del Siglo XXI</i> y DEAN); desvinculación con una agenda de bienestar y del PRDN. Mayores tensiones con Estados Unidos de América por ascenso de administración de Donald Trump, quien fortalece el control fronterizo en materia de migración. Se fortalece el enfoque de la <i>Frontera del Futuro</i> : mayor seguridad y agilización en los cruces fronterizos, con un eficaz enfoque de gobernanza fronteriza, transfronteriza y binacional.

Fuente: elaboración propia.

En el año de 2012 de nuevo se presentó una alternancia democrática en la administración federal. En ese marco se propone el *Programa Regional de Desarrollo del Norte* (PRDN) (2014), promovido por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). Este programa se concebía bajo un enfoque de desarrollo regional-urbano tradicional, con lo cual se seguía marginando un enfoque de gobernanza para el desarrollo bajo un enfoque de cooperación interinstitucional (ver Cuadro 1).

EL PRDN propone cinco objetivos generales: 1) impulsar programas que eleven la productividad en la región Norte y sectores de la economía; 2) procurar que la población disfrute de una vida productiva plena; 3) revertir el deterioro ambiental de la región; 4) conducir el ordenamiento urbano, territorial y su infraestructura; y 5) promover el fortalecimiento de la infraestructura y servicios de enlace y conectividad regional.

Como se puede apreciar, estos objetivos, principios y estrategias se vinculaban parcialmente con la Agenda de los ODM a promoverse en el año 2015 (ver Cuadro 1). Esta limitación puede provocar que seguirá la tendencia de que los programas de desarrollo local y regional se desvinculen de las Agendas internacionales para el desarrollo como sucedió con la *Agenda 21* y con los ODM (ver Cuadro 1).

## ELEMENTOS DE LA AGENDA 2030: CONTEXTO Y POTENCIAL

La nueva agenda contiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (los ODS) y 169 metas que buscan erradicar la pobreza, combatir las desigualdades y promover la prosperidad, al tiempo que protegen el medio ambiente de aquí a 2030. Esta Agenda consiste en un plan de acción para las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y el trabajo conjunto, esto implicará la necesidad de promover un eficaz enfoque de gobernanza para el desarrollo. Los ODS para la *Agenda 2030* son los siguientes:

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.

4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad; promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas.
6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad en y entre los países.
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. Acercar el tema del cambio climático fortalecer la resiliencia ante la posibilidad de una catástrofe e implementar el Fondo Verde para el Clima promueve este objetivo.
14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

La *Agenda 2030* hace suyos los temas que quedaron pendientes en los ODM y establece metas para todos, ya que tanto los países altamente desarrollados como los menos adelantados, están expuestos a los problemas de la ex-

clusión económica y social. Por ello, la cuestión central es si los municipios fronterizos mexicanos, y en general latinoamericanos, tienen o tendrán las capacidades institucionales para promover una eficaz *Agenda 2030* con base en un eficiente modelo de gobernanza para el desarrollo (con todos los elementos que la integran) (*visión, dirección, liderazgo, coordinación, incentivos, implementación, capacitación, monitoreo, evaluación, planeación*).

## LA GOBERNANZA URBANA TRANSFRONTERIZA Y LOS ODS

Ampliar la gobernanza urbana constituye uno de los principales mecanismos y, a la vez, uno de los retos para mejorar el desarrollo sostenible en los municipios fronterizos mexicanos tal y como se desprende tanto de los ODS como de la *Nueva Agenda Urbana* de ONU-Hábitat, surgida tras la “Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible de las Naciones Unidas” (Hábitat III).

De acuerdo al Objetivo 11 (“Ciudades y comunidades sostenibles”) de los ODS se requieren ciudades y asentamientos urbanos que sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Paralelamente para ONU-Hábitat (2017a) la gobernanza urbana es una de “las diversas formas en las que las instituciones y los individuos se organizan en la gestión cotidiana de una ciudad, y los procesos utilizados para llevar a cabo de forma efectiva la agenda del desarrollo de una ciudad, a corto y largo plazo”. Además, para que sea eficaz debe: “ser democrática e inclusiva, integrada y con objetivos a largo plazo, multiescala y de multinivel, territorial”.

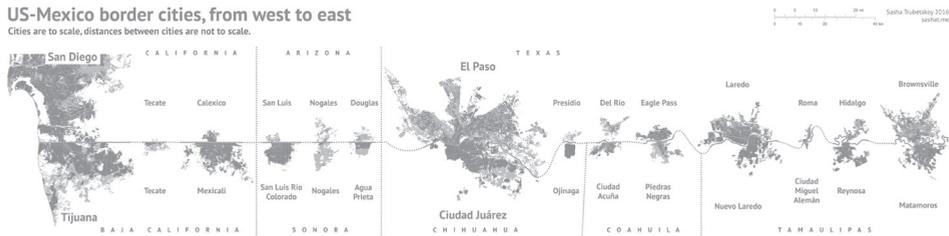
Como se desprende de lo anterior, la eficacia de la gobernanza urbana se enfrenta a varios obstáculos, uno de los cuales deriva de la propia extensión de las ciudades y de sus áreas funcionales más allá de los límites político-administrativos. Este fenómeno –el desarrollo y gobernanza de áreas urbanas transfronterizas– requiere una atención particularizada, tal y como queda asentado en la *Nueva Agenda Urbana* (ONU-Hábitat, 2017b).

La frontera México-Estados Unidos de América constituye un claro ejemplo de espacio fronterizo altamente urbanizado, donde se localizan varias áreas metropolitanas y conurbaciones transfronterizas (simplificándolo las llamadas “ciudades gemelas”) (con 14 mayores de 15,000 habitantes) (Imagen 1). De hecho históricamente la línea fronteriza entre ambos países se ha

caracterizado por el desarrollo de localidades adyacentes a uno y otro lado, y por sus interacciones y problemáticas.

Generalmente las ciudades de cada lado se gobiernan de forma aislada una de la otra, y con base en unos sistemas legales e instrumentos que no se fundamentan en una visión en común, incluso llegan a ser contradictorios. Por igual el *Programa Regional de Desarrollo del Norte* (PRDN) (2014) no consideró este contexto y las oportunidades para promover una planificación urbana transfronteriza, según las fortalezas de los municipios fronterizos mexicanos.

Imagen 1. Las ciudades transfronterizas México-Estados Unidos de América



Fuente: Trubetskiy (2016). Recuperado de <https://sashat.me/2016/12/14/mexicos-urban-pileups/>

A diferencia de otras regiones fronterizas en el mundo, particularmente de la Unión Europea, la frontera México-Estados Unidos de América tiene una menor intensidad en la implementación de estrategias y proyectos de cooperación transfronteriza y binacional a escala local y/o urbana.

A pesar de ello, existen numerosas experiencias y en un abanico amplio de temáticas: planeación urbana, regional y estratégica (Cuadro 2); *marketing* territorial (para la captación de inversiones industriales, turismo, etcétera); abastecimiento de agua, tratamiento de aguas residuales y de residuos urbanos sólidos; instrumentación de infraestructuras de transporte; y paradiplomacia y cabildeo a nivel nacional y binacional.

Cuadro 2. Ejemplos de planificación transfronteriza en la frontera México-Estados Unidos

Conurbación transfronteriza	Iniciativa transfronteriza
Tijuana-San Diego	Urban Land Institute San Diego-Tijuana
	Regional Workbench Consortium
	Plan Estratégico del Corredor Binacional de la Mesa de Otay
	Puerta Mexico-San Ysidro redevelopment plan
Naco-Naco	Comprehensive Plan of the Ambos Nacos
Ciudad Juárez-El Paso	Paso del Norte Map for Public Access (PdN Mapa)
	Ciudad binacional Santa Teresa-San Jerónimo
Nuevo Laredo-Laredo	Plan urbano binacional de los Dos Laredos
Reynosa-McAllen	Plan Maestro de Desarrollo Urbano Reynosa-Mission
Matamoros-Brownsville	Urban development bi-national planning program
	Plan Binacional 2020 de Transporte y de Uso del Suelo
	Plan Maestro para la Integración Intermodal

Fuente: adaptación de Oliveras (2016).

No se trata de un fenómeno reciente, por el contrario varios pares de ciudades gemelas acumulan una larga trayectoria de contacto y discusión de temas de mutuo interés. Muestra de ello, es la “Ceremonia del abrazo”, un evento festivo anual celebrado por los pares de ciudades gemelas de la frontera Tamaulipas-Texas, y cuyos orígenes se remontan a fines del siglo XIX en el marco de un incipiente *marketing* territorial transfronterizo. Esta visión en común aparece como una condición necesaria para la gobernanza, pero se concibe como un reto para promover una eficaz planificación transfronteriza.

La implementación y desarrollo de iniciativas de colaboración transfronteriza se vio impulsada a partir de las décadas de 1980 y 1990, a raíz del avance del TLCAN. Sin embargo, no existe un marco binacional para la gobernanza local y/o urbana transfronteriza, pero varios acuerdos sectoriales la incentivaron indirectamente. En este sentido puede destacarse la creación en 1983 del Grupo Binacional México-Estados Unidos de Cruces y Puentes Internacionales, el *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (ACAAN), ambos en vigor desde 1994 y desde el 2001 la iniciativa de la *Frontera del Siglo XXI*.

Algunos ejemplos permiten ilustrar los alcances y limitaciones de esta gobernanza urbana transfronteriza, y en especial para el desarrollo sostenible.

El caso de Matamoros, Tamaulipas-Brownsville, Texas, evidencia el largo y continuo interés de sus actores locales por las iniciativas transfronterizas, aunque la intermitencia, la falta de concreción y de recursos y los cambios en las administraciones municipales han limitado en gran medida su aplicabilidad.

Sin necesidad de remontarse a los antecedentes de fines del siglo XIX, cuando ambas ciudades se promocionaban conjuntamente como “The twin cities of the border”. El reto de estas iniciativas es cómo pueden disminuir las desigualdades sociales fronterizas en el lado mexicano, a través de la adopción de algunas buenas prácticas de gobernanza urbana en los municipios estadounidenses en el contexto de los ODS.

En ese marco es de destacar que en la frontera Matamoros, Tamaulipas-Brownsville, Texas, en el año de 2016 se llevó a cabo un proceso de reflexión (“Urban lab”) sobre los problemas urbanos compartidos y la forma de abordarlos conjuntamente en el marco de la celebración de “Hábitat III” y en especial de la *Nueva Agenda Urbana*. Se concluyó que existen diferencias significativas, incluso en los detalles mínimos (como la compatibilidad de las bases cartográficas digitales de ambas ciudades, o la ausencia de contactos, ni tan solo informales, entre los organismos de planeación de una y otra ciudad), pero también se vislumbraron oportunidades. En esta dirección, por ejemplo, se abría la posibilidad de concebir un plan transfronterizo de ciclo-vías a partir de la suma de los respectivos planes de movilidad.

En el marco de una gobernanza multinivel los gobiernos locales han tenido una incidencia notable en el ámbito de la infraestructura fronteriza (puentes internacionales y cruces fronterizos y la infraestructura de transporte asociada). La instrumentación de este tipo de infraestructura depende de las administraciones federales (Secretaría de Relaciones Exteriores y Department of State), a través del Grupo Binacional de Cruces y Puentes Internacionales.

A pesar de todo lo expuesto hasta ahora, la colaboración transfronteriza *per se* no está invariablemente asociada a la sostenibilidad, al contrario, puede responder a un modelo de desarrollo insostenible. Sirvan de ejemplo las coaliciones público-privadas transfronterizas para el crecimiento económico y la expansión urbanística, formadas para la planeación y desarrollo de las llamadas “nuevas ciudades binacionales”.

Se trata de proyectos urbanísticos transfronterizos de carácter periurbano, extensivos y de baja densidad, como Villaflorida-Sharyland (en el área metropolitana Reynosa-McAllen) y San Jerónimo-Santa Teresa (en Cd. Juárez-El Paso). Contrario a las recomendaciones para el desarrollo sostenible estos proyectos implican el consumo de grandes cantidades de recursos naturales (suelo y agua), el aumento de los costos de movilidad y transporte, así como de la prestación de servicios públicos (recolección de residuos urbanos sólidos, abastecimiento de agua, etcétera) y la transformación de suelo agrario por usos urbanos, entre otros aspectos.

Por último, además de los obstáculos y limitaciones para una mayor gobernanza urbana transfronteriza se debe sumar otro factor: no solo una *desfronterización*, sino una creciente *refronterización*. Más allá de la construcción de un muro fronterizo y una intensificación de los procedimientos migratorios y aduanales por parte de Estados Unidos, por lo general rechazados por los actores locales de un lado y otro por sus consecuencias en la escala local, se teme que la *refronterización* lleve a la ruptura de los lazos locales y la pérdida de confianza. Sin embargo, algunas iniciativas transfronterizas ya contemplan minimizar o neutralizar sus efectos como se explicita en el proyecto Bi-National Economic Development Zone (Bi-NED Zone) de varias ciudades de la frontera Tamaulipas-Texas.

## HACIA UNA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO FRONTERIZO, LA AGENDA 2030 Y UNA NUEVA ALTERNANCIA DEMOCRÁTICA GUBERNAMENTAL 2018-2024

El papel e impacto de una eficaz gobernanza para una planeación efectiva del desarrollo local se aprecia según la experiencia de Curitiba (Brasil), considerado uno de los municipios modelos en el ámbito internacional. Se considera que este modelo no ha sido totalmente viable en los municipios mexicanos a causa de la ausencia de una eficaz gobernanza para el desarrollo.

Aquí se puede apreciar que los distintos programas de desarrollo hacia la frontera norte (1985, 2001 y 2014), implementados por el gobierno federal mexicano, no han reducido los problemas fronterizos vigentes; por el contrario se han hecho más complejos. En tal contexto, la cuestión es si las limita-

ciones que han caracterizado la gobernanza de la frontera norte mexicana en los últimos treinta años se reducirán con una nueva alternancia democrática en el gobierno federal a partir del 01 de diciembre de 2018.

Tal entorno se puede agravar si el Estado Mexicano carece del debido conocimiento para negociar, renegociar o plantear estrategias eficaces en materia de seguridad, migración, integración comercial y financiera, cooperación ambiental, y en general, en los procesos de desarrollo o crecimiento fronterizo. Entre los retos de la relación con Estados Unidos se encuentra la posibilidad de fortalecer o crear un nuevo entendimiento, sobresalen los siguientes temas y cuestiones:

- 1) La frontera México-EEUU es un espacio donde se han generado procesos de competitividad y bienestar en el marco de la *Frontera del Siglo XXI* (2001-2018), la cual ha propiciado un mayor entendimiento y mecanismos eficaces de coordinación interinstitucional, por ejemplo en materia de cruces fronterizos.
- 2) Tal modelo de *gestión de frontera* se ha fortalecido con un equilibrio entre las prioridades de seguridad (disminución de la vulnerabilidad terrorista) y la agilización de los cruces fronterizos entre ambos países, lo cual ha promovido el crecimiento económico.
- 3) En materia de narcotráfico, la complejidad del tráfico de drogas según los aumentos en la demanda en Estados Unidos y la oferta mexicana en los últimos diez años cuestionan la eficacia de dicha colaboración, considerando los impactos de la violencia, inseguridad y criminalidad en la frontera norte mexicana.
- 4) Otro reto de la nueva administración mexicana es, promover una eficaz política reactiva y con prevención transversal para impactar en el tejido social y, con ello, reducir los incentivos de los jóvenes en tareas delictivas. Un enfoque de cultura de paz sería complementario y fundamentada con una política de gobernanza interinstitucional para el desarrollo según la *Agenda 2030*.
- 5) Una propuesta mexicana para el nuevo entendimiento con Estados Unidos es dejar de lado la construcción de un muro y seguir fortaleciendo una *Frontera del Futuro*: competitividad, seguridad y bienestar para las comunidades fronterizas y transfronterizas. En ese marco, el presidente Donald Trump dijo –en su carta enviada al Presidente elec-

to Andrés Manuel López Obrador– estar dispuesto a “*atender el tema del desarrollo económico*” como una opción para disminuir la migración irregular desde Centroamérica y México hacia Estados Unidos. El reto es la viabilidad de construir políticas de desarrollo con una gobernanza interinstitucional, y con base en los recursos de las remesas o a través de un financiamiento para el desarrollo promovido por Estados Unidos en un contexto de restricciones y disputas presupuestarias en el Congreso estadounidense.

- 6) Se espera un mayor avance en la renegociación del TLCAN y con una orientación a seguir promoviendo competitividad y productividad que impacten en el crecimiento y desarrollo, pero también en la reducción de las desigualdades sociales en el lado mexicano. La interrogante es ¿será viable implementar una agenda social y laboral que beneficie a México, a través de una renovación del TLCAN y con una eficaz política socioeconómica y laboral del nuevo gobierno federal en beneficio de la población mexicana?
- 7) El nuevo gobierno mexicano debería considerar la implementación de políticas de desarrollo local bajo procesos de gobernanza asociada e interinstitucionales en las comunidades expulsoras de migrantes, con base en la aportación de las remesas y planes estratégicos viables para el desarrollo local y comunitario, acorde a la *Agenda 2030*. Este tipo de proyectos requieren una eficaz coordinación interinstitucional con una agenda para el desarrollo.
- 8) En materia de combate a la corrupción que es una de las prioridades de la nueva administración federal, el desafío es la viabilidad de implementar un eficaz diseño institucional sustentado en un Estado de derecho, el cual sea transversal desde la continuidad en el servicio civil de carrera, Fiscalías independientes, controles anticorrupción, equilibrio eficaz de los poderes que en conjunto reduzcan los incentivos a la corrupción de los actores gubernamentales y no gubernamentales.
- 9) En materia económica, el nuevo gobierno federal pretende crear una zona franca en la frontera norte, bajar de 16 a 8% el Impuesto al Valor Agregado (IVA). También se pretende homologar los precios del gas, luz y gasolina con los de Estados Unidos. Además, se propone bajar el Impuesto Sobre la Renta (ISR) a 20%, y en toda la franja aumentar el

salario mínimo al doble. La cuestión es la viabilidad de tales iniciativas y la capacidad gubernamental de que con menos recursos financieros se pueda promover una gestión interinstitucional eficaz y eficiente para atender las crecientes demandas socioeconómicas de las distintas regiones del país.

Estos posibles efectos o escenarios pueden ser viables si existe un eficaz diseño institucional de la gestión y las políticas públicas de la nueva administración federal mexicana, con un fortalecimiento de sus capacidades conceptuales, técnicas y estratégicas en materia de coordinación, cooperación, implementación, planeación y evaluación interinstitucional para la definición de una agenda con los Estados Unidos de América y para el desarrollo regional.

## CONCLUSIONES GENERALES

El objetivo general de este artículo ha sido destacar los problemas y retos actuales de un enfoque de gobernanza estratégica para el fortalecimiento de una política más efectiva de los gobiernos locales acorde a las *Agendas 21*, los ODM y hacia los objetivos de la *Agenda 2030*. El supuesto central es, que los problemas de la frontera México-Estados Unidos no se reducirán en la coyuntura actual si no existe un eficaz modelo de gobernanza estratégica para promover una agenda fundamentada en la competitividad y el bienestar, la cual cuente con la capacidad institucional y política de reducir los condicionantes estructurales de la relación con Estados Unidos de América: la asimetría con México y la diversidad de intereses, prioridades y limitados consensos con respecto de una agenda.

Las experiencias internacionales nos reflejan que el éxito en los procesos de cooperación para la competitividad y bienestar de las fronteras se fundamentan en marcos eficaces de planificación y de gestión intergubernamental, y están articulados con los principios de gobernanza estratégica. Para generar esos procesos de planificación estratégica fronteriza se requiere de un eficaz modelo de gobernanza.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. F. (2013). Gobernanza transfronteriza: Una observación conceptual, en R. Barajas y Aguilar, L., *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C.
- Comisión para Asuntos de la Frontera Norte. (2002). Programa de Desarrollo Regional Frontera Norte 2001-2006. *Resumen Ejecutivo*, febrero.
- Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. (1985). *Programa de Desarrollo de la Frontera Norte*. México.
- Morata, F. y Noferini, A. (2014). Gobernanza y capacidades institucionales en la frontera pirenaica. WP 326. Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS). Recuperado de [http://www.academia.edu/6735416/Morata\\_F\\_y\\_Noferini\\_A\\_2014\\_.Gobernanza\\_y\\_capacidades\\_institucionales\\_en\\_la\\_frontera\\_pirenaica\\_.WP\\_326.\\_Institut\\_de\\_Ci%C3%A8ncies\\_Pol%C3%ADtiques\\_i\\_Socials\\_ICPS\\_](http://www.academia.edu/6735416/Morata_F_y_Noferini_A_2014_.Gobernanza_y_capacidades_institucionales_en_la_frontera_pirenaica_.WP_326._Institut_de_Ci%C3%A8ncies_Pol%C3%ADtiques_i_Socials_ICPS_)
- Olivera, X. (2016). Iniciativas de planificación territorial transfronteriza en Matamoros-Brownsville (México-Estados Unidos). *Investigaciones Geográficas*, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM, 89, 154-167.
- Organización Internacional de Migración. (2012). *Gestión de Fronteras. Gestión fronteriza integral en la subregión andina*. Recuperado de [http://www.oim-peru.org/oim\\_site/documentos/Modulos\\_Fronteras\\_Seguras/Modulo1.pdf](http://www.oim-peru.org/oim_site/documentos/Modulos_Fronteras_Seguras/Modulo1.pdf)
- Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos [ONU-Hábitat]. (2017a). *Gobernanza*. Recuperado de <https://es.unhabitat.org/gobernanza/>
- Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, [ONU-Hábitat]. (2017b). *Nueva Agenda Urbana* Recuperado de <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- Saint-Germain, M. (1995). Similarities and Differences in Perceptions of Public Service among Public Administrators on the U.S.-Mexico Border. *Public Administration Review*, November/December 6(55).
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2014). *El Programa Regional de Desarrollo del Norte 2014-2018*. Gobierno Federal de México.

# ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO: SISTEMA, COORDINACIÓN Y CAPACIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Víctor S. Peña<sup>1</sup>

## CORRUPCIÓN: SU EXISTENCIA, SU COMBATE

El politólogo americano Robert B. Hawkins (2000) afirmó en la presentación del (ahora clásico) estudio de Klitgaard y MacLean-Abaroa que la corrupción ha estado con nosotros desde el inicio de la organización del ser humano. Si bien tal afirmación no escapa al debate, es referencia útil para apuntar que la corrupción no es asunto particular de un país, característica de alguna época o propio de alguna cultura.

Por ejemplo, una mirada rápida a la región, permite identificar que ya en 1996 los estados miembros de la Organización de Estados Americanos adoptaron el primer instrumento jurídico internacional anticorrupción,<sup>2</sup> y en 2002 pusieron en marcha el mecanismo que evalúa su cumplimiento. Desde entonces, y a lo largo del tiempo, han proliferado leyes, organizaciones públicas especializadas y mecanismos para su atención. Algo similar ha ocurrido en otras regiones.

En México, el tema recientemente cobró tal relevancia en la agenda pública que se emprendió y concretó<sup>3</sup> una reforma constitucional-administrativa de gran calado, superando en las pretensiones de su alcance cualquier medida identificable en la región (tal vez en el mundo) bajo la denominación de Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). El esfuerzo giró principalmente alrededor de la corrupción gubernamental, lo cual redefine muchos aspectos de la función y la responsabilidad del servidor público mexicano.

<sup>1</sup> Doctor en Política Pública por el Tecnológico de Monterrey. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Actualmente es director del Centro de Estudios en Gobierno y Asuntos Públicos en El Colegio de Sonora, donde también es profesor-investigador.

<sup>2</sup> Se trata de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, adoptada en Venezuela en 1996 dentro del marco de la Conferencia Especializada sobre el Proyecto de Convención Interamericana Contra la Corrupción.

<sup>3</sup> Al momento en que esto se escribe, verano del año 2018, la concreción ha sido parcial.

El presente texto, en breve espacio, describe las principales características de este esfuerzo. En su parte central, aborda los principales acordes del procedimiento legislativo, el andamiaje normativo alrededor del SNA y los elementos del mismo. Se trasciende la naturaleza descriptiva sobre la decisión de la política pública de querer abarcar un problema complejo desde la perspectiva sistémica. En la parte final, se comparte la preocupación del autor respecto de si el diseño logrado corresponde con las capacidades de las organizaciones existentes y de sus recursos humanos.

## EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN (SNA)

Emprender desde las organizaciones públicas las acciones que prevengan, inhiban o combatan la corrupción requiere de un acuerdo mínimo sobre su definición. Y aquí una dificultad que requiere profundo estudio: cómo acordar los límites de una situación compleja, multiforme y multifactorial. Los protagonistas de la reforma anticorrupción en México afirman que con el SNA: “la concepción de un nuevo régimen de responsabilidades administrativas bajo los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia” (Escudero, 2018, p. 94) se pueden combatir, de manera eficiente, los hechos de corrupción.

Se afirma, por ejemplo, que “tener una visión amplia de lo que implica la corrupción, facilita su prevención y la lucha para combatir y erradicar este tipo de prácticas” (Gándara, 2018, p. 128). Se puede estar o no de acuerdo con estas aseveraciones, pero la pregunta persiste: ¿en qué consiste las muchas veces nombrada corrupción? En lenguaje cotidiano comprenderlo no reporta mayores desafíos. Pero abordarlo para el desarrollo de una política pública, esto es, emplear parte de la maquinaria gubernamental para su atención requiere mucho más que un acuerdo lexicológico.

A manera de grandes pinceladas un abordaje profundo supera los alcances de este trabajo. Debe enfatizarse que los estudios académicos sobre corrupción se han enfocado en cómo inhiben la inversión extranjera y el comercio (Andersson & Heywood, 2009; Ades & Di Tella, 1999; Rose-Ackerman, 2009; Stuart-Fox, 2006), de ahí se deriban definiciones.

De acuerdo con Andersson & Heywood (2009) provienen tres problemas significativos de esto: 1) Prácticamente reduce la corrupción al pago de

sobornos, dejando fuera del estudio cualquier otro tipo de práctica que también puede considerarse como corrupta; 2) El foco de atención se centra en los actos corruptos (solo) de aquellos quienes desempeñan un encargo de poder, por lo cual 3) Prácticamente se limita al estudio de la corrupción, relacionándolo con el sector público.

La discusión es amplia. Basta expresar que un acuerdo en cuanto a su definición es, apenas, el inicio. Deben, a continuación, definirse los instrumentos de política pública a emplearse. Y en esto, también hay mucho por decir. Por su parte, la literatura y experiencia en materia de política pública ha mostrado que: “El diseño de una política pública [...] no consiste en el enunciado de una voluntad política más o menos sincera para resolver los problemas públicos, sobre la base de un diagnóstico más o menos bien elaborado” (Merino, 2013, p. 35). La política pública, siguiendo en términos generales al mismo autor, requiere al menos de la definición de problemas y su relación con los medios efectivamente disponibles para solucionarlos.

Entonces ¿qué hacer en el caso mexicano? Sobre esto, a manera de recomendaciones, Arellano (2012) identificó previo a las reformas legales las siguientes líneas generales de acción: a) La modificación del marco institucional, avanzando en una ley anticorrupción, la separación entre organismos de vigilancia, inteligencia y persecución e integrar una normatividad en materia de transparencia con la de fiscalización, evaluación y rendición de cuentas; b) Enfocarse en todos los niveles y funciones de gobierno; c) Impulsar una reforma con objetivos realistas a partir de los instrumentos con los cuales se cuentan que, señala, son limitados; d) Incorporar a la ciudadanía.

La decisión final fue, a nuestro parecer, parcialmente diferente: con miras a aquello que podría ser un cambio en el marco institucional se legisló (nuevas leyes y reformas a leyes existentes no son, por decreto, cambios en el arreglo institucional) en materia anticorrupción, fiscalización y transparencia; se incluyeron todos los órdenes (que no niveles) a partir de la estandarización de los procesos para la integración de nuevas organizaciones públicas y los canales de coordinación entre las existentes; hay participación ciudadana, aun cuando en la práctica (sobretudo en el orden subnacional) se ha cuestionado; sobre lo realista de la propuesta aun queda mucho por ver. Quedó, pues, la constitución de un sistema, la determinación por norma de una serie de instancias (algunas

existentes, otras creadas *ex professo*) que deben coordinarse y poner en práctica mecanismos para tomar decisiones colegiadas.

## PRINCIPALES ACORDES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

En el caso que nos ocupa tan importante es la normatividad aprobada –pretende ser un “mecanismo eficiente, institucional, normativo y estructural” (Escudero, 2018, p. 87) para el Estado Mexicano– como el procedimiento de su elaboración. La reforma constitucional, la expedición de cuatro nuevas leyes y la reforma de varias otras (todo ello es la base normativa del SNA) se caracterizó con la participación de actores de diversa adscripción y el aprovechamiento de mecanismos que no se emplean en procesos similares. Además de la labor de senadores y diputados se sumó la participación de académicos, especialistas e integrantes de la sociedad civil, tanto en foros como en manifestaciones públicas y hasta el veto parcial del Ejecutivo Federal se hizo presente.

Atendamos una crónica mínima. En mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF)<sup>4</sup> el Decreto donde se encuentra la base constitucional del esfuerzo estatal anticorrupción. Dentro de este marco, por cierto, ya se habían presentado (estarían por presentarse) diversas propuestas de distintas fuerzas políticas representadas en el Senado de la República. De diciembre de 2013 a abril de 2016, como referencia, se discutieron en materia anticorrupción catorce iniciativas en el Senado de la República (Escudero, 2018) además, de la iniciativa ciudadana conocida como “Ley 3 de 3”.<sup>5</sup>

En febrero de 2016 se celebraron foros de presentación de propuestas para su análisis, contraste y discusión. Para entonces la participación al exterior de las Cámaras era significativa: el activismo alrededor de la “Ley 3 de 3” logró recabar las firmas de más de 634 mil ciudadanos a favor de su causa. Dos meses después, en abril, se acordó la integración de cuatro mesas de

<sup>4</sup> En México, el DOF es el órgano gubernamental de difusión cuya función consiste en publicar las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y otros soportes documentales relativos a los actos expedidos por los poderes de la Federación, a fin de que sean conocidos y aplicados debidamente.

<sup>5</sup> En 2014 un grupo de activistas sociales y académicos elaboraron una iniciativa ciudadana para crear una Ley General de Responsabilidades Administrativas. Se le denominó como “Ley 3 de 3” al promover, entre otras medidas, la obligación a cargo de los funcionarios de publicar tres declaraciones: la patrimonial, la de intereses y la fiscal. Más información está disponible en [www.ley3de3.mx](http://www.ley3de3.mx)

trabajo<sup>6</sup> (esto en el marco de la discusión de la iniciativa ciudadana “Ley 3 de 3”, sumándose a los foros originalmente contemplados), donde participaron las Juntas Directivas de las Comisiones Parlamentarias en conjunto con integrantes de la sociedad civil, especialistas, académicos e investigadores promotores de dicha iniciativa.

El trabajo de análisis y redacción continuó. Los días 13 y 14 de junio de 2016 se aprobó, en Comisiones,<sup>7</sup> el dictamen que contenía el proyecto de Decreto por el cual se expediría la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa.

El 14 de junio, en periodo extraordinario del Congreso, el Pleno de la Cámara de Senadores discutió y aprobó el dictamen. Dos días después, el 16 del mismo mes, el Pleno de la Cámara de Diputados discutió y aprobó el dictamen de su Comisión de Transparencia y Anticorrupción respecto de la minuta de lo trabajado en el Senado de la República. Fue aprobado por ambas Cámara de acuerdo con el trámite legislativo y fue enviado al Ejecutivo. El 23 de junio, en ejercicio de su facultad de veto,<sup>8</sup> devolvió al Congreso de la Unión observaciones parciales al multicitado Decreto.

Recibida la documentación se celebraron nuevos periodos extraordinarios dentro de la primera semana de julio, donde se atendieron las observaciones del Ejecutivo. Agotado el procedimiento legislativo, el 18 de julio de 2016 se publicó en el DOF lo que serían la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa. Tanto la reforma constitucional de 2015 como estas tres leyes, junto con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, son la base normativa del SNA. Sobre el aspecto de

<sup>6</sup> La división fue temática, a saber: sobre la Ley General de Responsabilidades Administrativas (siendo el eje la “Ley 3 de 3”), la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Ley Federal de Fiscalización y Rendición de Cuentas.

<sup>7</sup> Fue en las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Justicia y de Estudios Legislativos.

<sup>8</sup> En particular, el Ejecutivo Federal observó el Artículo 32, incisos B y C de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y otros 15 Artículos relacionados con este. Aquí el Ejecutivo fue consecuente con las voces que se manifestaron en contra de la redacción aprobada, en virtud de la cual se obligaba a cualquier persona que recibiera recursos federales a presentar declaración patrimonial por ejemplo, a la Iniciativa Privada (al celebrar contratos con el gobierno), becarios y beneficiarios de programas sociales.

la organización, es decir, lo orgánico del sistema se presenta lo propio en el apartado de elementos del SNA.

## ANDAMIAJE LEGISLATIVO ALREDEDOR DEL SNA

Junto con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas –normas nuevas referidas en párrafos precedentes– se reformaron varias disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Código Penal.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuya materia puede suponerse a partir de su título, abrogó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, entre otras disposiciones. La Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa regula la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del órgano jurisdiccional que lleva ese nombre.

Finalmente, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas es reglamentaria de los Artículos 73, fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución en las materias de revisión y fiscalización de instrumentos, medidas y acciones de la gestión pública. Al considerar que lo relacionado con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción se analiza más adelante, a continuación algunos puntos relevantes de las reformas y otras adecuaciones a normas ya vigentes.<sup>9</sup>

## REFORMA A LA LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL<sup>10</sup>

Esta norma, vigente desde finales de 2008, establece los criterios generales que rigen la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos con la finalidad de lograr una adecuada armonización. En virtud de la reforma se clarifica que los gobiernos de las entidades federativas,

<sup>9</sup> A manera de referencia se señalan algunos puntos. Al pie de página se han transcrito las reformas, adiciones y derogaciones que incidieron en el articulado vigente. Para su conocimiento preciso se recomienda la consulta directa.

<sup>10</sup> Se reformó el primer párrafo y la fracción V del Artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

de los municipios y de las alcaldías de la Ciudad de México deberán coadyuvar con la fiscalización de los recursos públicos federales, conforme a lo establecido en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

## ADECUACIONES A LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL<sup>11</sup>

Estuvo vigente desde 1978 y tuvo una larga lista de adecuaciones y reformas. Esta norma establece la participación que corresponde a las haciendas públicas de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales así como la distribución de las participaciones y las reglas de colaboración administrativa. A partir de las reformas, quedó normado que las aportaciones y sus accesorios con cargo a los fondos de aportaciones federales, que reciban las entidades federativas, los municipios o, en su caso, las alcaldías de la Ciudad de México, no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas ni afectarlas en garantía o destinarse a mecanismos de fuente de pago. Para el fortalecimiento de las auditorías se transferirá el 0.1 por ciento de los recursos de los fondos de aportaciones federales aprobados a la ASE, y hasta el 0.05 por ciento de los recursos de los fondos de aportaciones federales aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para efectos de la evaluación.

## ADECUACIONES A LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA<sup>12</sup>

Se crea una fiscalía especializada anticorrupción como un órgano con autonomía técnica y operativa para investigar y perseguir los hechos que la ley considera como delitos por hechos de corrupción, señalando que contará con personal suficiente y capacitado para el debido cumplimiento de sus funciones. Se despliegan cerca de 27 atribuciones a la citada Fiscalía Especializada.

Se describen además los requisitos para ser Fiscal Especial: ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener cuando menos treinta y cinco años al día

<sup>11</sup> Se reformó el Artículo 49, párrafos primero, segundo y último, así como las fracciones III, IV y V de la Ley de Coordinación Fiscal.

<sup>12</sup> Se reformaron el párrafo segundo del Artículo 9; el Artículo 80; se adicionó una fracción I Bis al Artículo 10; los Artículos 10 Bis, 10 Ter y 10 Quáter; un segundo párrafo a la fracción I del Artículo 13; los párrafos cuarto, quinto y sexto del Artículo 21 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

de su designación, contar con título profesional de licenciado en derecho diez años antes de su nombramiento; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso.

## ADECUACIONES A LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL<sup>13</sup>

Se adecuan las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de desincorporación de activos de la Administración Pública Federal. Se definen cerca de treinta responsabilidades a la Secretaría de la Función Pública, articulado que en un periodo anterior estuvo derogado. Ahí se señala que el nombramiento del secretario de la Función Pública por parte del Presidente de la República requiere ratificación del Senado de la República, debiendo estar acompañado de la declaración de interés de la persona propuesta. Se fortalece la figura de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de sus áreas de auditoría.

## ADECUACIONES AL CÓDIGO PENAL<sup>14</sup>

En cuanto a reformas, es la de mayor extensión. Estructura el conjunto de conductas de parte de los servidores públicos, quienes pueden ser objeto

<sup>13</sup> Se reformaron los Artículos 19; 26; 34, fracciones XII, XXI, XXIV, XXIX, XXX, XXXIII y XXXIV; 37; 44 y 50 y se derogaron las fracciones XXII, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXXI y XXXII del Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>14</sup> Se reformaron el párrafo primero y el inciso e) del Artículo 204; la denominación al Título Décimo; el párrafo primero del Artículo 212; el Artículo 213; el Artículo 213 Bis; la denominación del Capítulo II del Título Décimo; el párrafo primero y su fracción III, los párrafos segundo y tercero del Artículo 214; las fracciones VI, IX, XI, XIII y los párrafos segundo y tercero del Artículo 215; los párrafos primero y segundo del Artículo 216; la denominación del Capítulo V del Título Décimo; el párrafo primero, la fracción I y los incisos B), C), D), la fracción III y el párrafo segundo del Artículo 217; los párrafos tercero y cuarto del Artículo 218; la fracción I y el párrafo segundo del Artículo 219; la fracción I y los párrafos tercero y cuarto del Artículo 220; el párrafo segundo del Artículo 221; las fracciones I, II y los actuales párrafos tercero y cuarto del Artículo 222; las fracciones I, II, III y los párrafos tercero y cuarto del Artículo 223; los actuales párrafos primero, segundo, cuarto, quinto y sexto del Artículo 224; las fracciones VI, X, XIII, XVII, XX, XXIV, XXVIII y XXXII del Artículo 225; se adicionaron un párrafo tercero con las fracciones I, II, un párrafo cuarto, un quinto párrafo con las fracciones I, II, III y IV, un sexto y un séptimo párrafos al Artículo 212; inciso E) a la fracción I, una fracción I Bis con los incisos A) y B) y un párrafo segundo al Artículo 217; un Artículo 217 Bis; una fracción IV al Artículo 221; una fracción III con los incisos a, b y un párrafo segundo, recorriéndose los subsecuentes al Artículo 222; un párrafo tercero recorriéndose los subsecuentes al Artículo 224; y se derogó el cuarto párrafo del Artículo 225 del Código Penal Federal.

de sanción. Se explicitan, entre otros aspectos, los criterios para la imposición de la pena de destitución y la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicios públicos o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación por un plazo de uno a veinte años a partir de la existencia, o no, del daño patrimonial y su monto.

Se señala que cometen el delito de coalición de servidores públicos, los cuales teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a la normatividad vigente, impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos con la finalidad de impedir o suspender la administración pública, quedando a salvo aquellos trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga.

Se establece, también, que un servidor público comete el delito de uso ilícito de atribuciones y facultades, haciéndose acreedor de la pena de seis meses a doce años de prisión, y de treinta a ciento cincuenta días multa, cuando otorga permisos, licencias, adjudicaciones o autorizaciones de contenido económico, otorga franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones, o realice o contrate obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios con recursos públicos. De acuerdo con el Artículo primero transitorio, estas adecuaciones entran en vigor a partir del nombramiento que el Senado de la República realice del Titular de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción.<sup>45</sup>

## LOS ELEMENTOS DEL SNA

A partir de la reforma constitucional de 2015, como se ha señalado, la norma que desarrolla a detalle el SNA fue publicada en el DOF el 18 de julio de 2016, bajo el nombre de Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), entrando en vigor un día después. Posterior a esa fecha sucedió lo siguiente: a) Dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigor del

<sup>45</sup> Al momento cuando esto se escribe (verano de 2018), el Senado de la República no ha acordado el nombramiento del Titular de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción.

Decreto, la Cámara de Senadores designó a los integrantes de la Comisión de Selección, quienes nombraron a los integrantes del Comité de Participación Ciudadana (CPC); b) Dentro del siguiente año, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas debieron expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas necesarias; c) Salvo en lo señalado, entraron en vigor las leyes que conforman el andamiaje normativo alrededor del SNA, con ciertos matices respecto de la atención de los asuntos ya en curso, derogando o abrogando la normatividad que se oponía.

La LGSNA establece los mecanismos de coordinación, bases mínimas y directrices básicas de entendimiento entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, así como también las bases, los principios y los procedimientos para la organización del SNA. De ahí se determina que:

Tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. (Artículo 6º del SNA)

El SNA es, conforme con el citado Artículo y siguientes, “una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia”, integrándose de la siguiente forma:

- Su Comité Coordinador, instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación, encargada del diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción (Artículo 8, LGSNA) e integrado por un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá; el titular de la Auditoría Superior de la Federación; el titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción; el titular de la Secretaría de la Función Pública; un representante del Consejo de la Judicatura Federal; el Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; y el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (Artículo 10, LGSNA).

- El Comité de Participación Ciudadana (CPC), instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional (Artículo 15, LGSNA).
- El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, conformado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y siete miembros rotatorios de entre las entidades de fiscalización superiores locales y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas (Artículo 39, LGSNA).
- Los Sistemas Locales a través de sus representantes.

De estas instancias, por su originalidad, el CPC y su integración resulta de lo más innovador dentro del denominado Sistema. Inicia en el Senado de la República donde se constituye la Comisión de Selección integrada por nueve mexicanos (a partir de convocatorias públicas: cinco son provenientes de instituciones de educación superior y cuatro de la sociedad civil especializada en las materias de fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción), quienes se responsabilizan en el encargo por tres años y se desempeñan de manera gratuita.

Esta Comisión define la metodología, los plazos y los criterios de selección de los integrantes del CPC (la LGSNA señala como características mínimas a observar la publicidad del método, la lista de aspirantes y el cronograma de audiencias, entre otros aspectos), además de emitir la convocatoria correspondiente. Al cumplir los plazos y procedimientos de la convocatoria se toma la decisión.

Es de destacarse como mecanismo coadyuvante a la objetividad de la decisión que, quienes se hayan desempeñado como miembro de la Comisión de Selección no podrán ser designados como integrantes del CPC dentro del periodo de seis años, contados a partir de la disolución de la Comisión de Selección. Para el funcionamiento orgánico del SNA se establece la siguiente estructura:

- Secretaría Ejecutiva. Estará a manera de organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión (Artículo 24, LGSNA), la cual tiene por objeto fungir como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del SNA a efecto de proveerle la asistencia técnica e insumos necesarios (Artículo 25, LGSNA). Su órgano de gobierno está integrado por los miembros del Comité Coordinador, y es presidido por el Presidente del CPC (Artículo 28, LGSNA).
- Órgano Interno de Control de la Secretaría Ejecutiva.
- Comisión Ejecutiva. Es la encargada de generar los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones (Artículo 31, LGSNA) e integrada por el Secretario Técnico y los integrantes del CPC, con excepción del Presidente (Artículo 30, LGSNA).

Además de la estructura humana y organizacional, la LGSNA desarrolla lo relativo a la denominada Plataforma Digital Nacional, un conjunto de sistemas electrónicos que permitirá cumplir con las obligaciones, los procedimientos, y las disposiciones de la propia norma.

De acuerdo con el Artículo 48, LGSNA y Artículos siguientes será administrada por la Secretaría Ejecutiva a través del Secretario Técnico. Será un conjunto de sistemas, porque debe agrupar lo relacionado con: a) Un sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal; b) Un sistema de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas; c) Un sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados; d) El sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización; e) Un sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción; f) Un sistema de información pública de contrataciones (Artículo 49, LGSNA). Hasta aquí se abordan el procedimiento legislativo, las normas y los elementos del SNA. Pero, así como ocurre con la definición de corrupción, queda la pregunta: ¿Por qué optar por un sistema como diseño de la política nacional anticorrupción?

## ANTICORRUPCIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PENDIENTES Y RETOS

Si el desarrollo de un Sistema fue la respuesta institucional, es pertinente preguntar ¿Cuál fue el problema público que se ha querido abordar? En principio sistema: “es un conjunto de entidades mutuamente relacionadas que pretenden un objetivo común” (Velásquez, 2007, p. 134). A esto debe agregársele que los límites, componentes y fenómenos causales y de retroalimentación son definidos en una realidad –donde todo es complejo– por un observador externo, siendo, en el caso que nos ocupa, el legislador mexicano.

Sobre la corrupción en México en el preámbulo de la reforma constitucional y los trabajos legislativos que de ella emanaron, se dijo:

Puede ser vista como un sistema, y que como sistema ha encontrado espacios de múltiples equilibrios para hacerse estable. Equilibrios que le permiten como sistema ser constante, rutinario, imbricado en las prácticas comunes y diarias de muchos actores. (Arellano, 2012, p. 10)

Visto así, se aplica el principio de la cibernética presente en el pensamiento de los sistemas: “solo la complejidad absorbe la complejidad” (citado por Velásquez, 2007). Parece natural o lógico pensar en un sistema creado para combatirla. Pero ¿Qué oportunidad de éxito puede tener un sistema creado artificialmente frente a uno constituido de manera espontánea? El tiempo y el esfuerzo darán las respuestas.

Al aceptar que “la corrupción contribuye a fomentar los sentimientos de legitimidad en la élite política” (Morris, 1992, p. 89) al ofrecer beneficios materiales a quienes juegan el juego político y sirven “para estabilizar el juego político al recompensar a los participantes obedientes” (Morris, 1992, p. 93) por esto preocupa, pues detona la desconfianza de los gobernados.

Desarrollar una estrategia en contra de aquello que se llame corrupción, supera la tarea del acuerdo conceptual. Si bien se comparte la apreciación de que es una problemática compleja, habrá que encontrar el espacio para reflexionar sobre si lo que se necesita son medidas complejas (no encuentran su lugar en la realidad, pues no hay capacidad organizacional para llevarlas a la práctica) o debieran explorarse estrategias menos llamativas y centradas

en la ética pública, sus valores y su moral. Como se ha dicho, “en la práctica, no toda ineficiencia puede considerarse como un acto de corrupción, pues en múltiples ocasiones esas deficiencias son propiciadas por el hecho de no contar con una legislación adecuada que regule la función pública” (Gándara, 2018, p. 132).

¿No será que, en el ánimo de atender un problema complejo, se diseñó una solución barroca cuya fisonomía atiende más al ornato exagerado que a la función práctica que de ella se espera? En distintos foros donde he participado hay voces que deben escucharse: señalan la complejidad impuesta en la implementación de algo novedoso sin que quede claro si su diseño partió, además de la necesidad, de un diagnóstico de aquello que era posible a partir de las capacidades de la administración pública.

La implementación del SNA se enfrentó, desde sus inicios, a la falta de acuerdos en las instancias legislativas que debían nombrar a quienes fungirían como titulares de algunos de sus elementos componentes. Y aquí debe tenerse cuidado y no reprochar la falta de acuerdo con ánimos perversos: el desacuerdo existe por diversas causas sin que pueda reducirse a una lucha entre corruptos e impecables, figuras presentes en discursos y debates acalorados en la materia.

El SNA se enfrenta, también, a un cambio significativo en la Presidencia de la República en el año 2018, donde si bien la voz del Ejecutivo no debiera ser la única escuchada tiene un peso específico en el sistema político mexicano. Dudas (y eventuales cambios) sobre la integración del SNA deben resolverse: ¿Están todos quienes debieran? ¿Los que están pueden, en su actual conformación, coordinarse y trabajar de manera eficiente?

Cualquiera que sea el resultado, y esto se observará en los siguientes años, el diseño de un sistema dentro de la administración pública ha regresado, a la luz del análisis, la necesidad de la coordinación entre distintas entidades y su respuesta desde las capacidades que tienen. Todo esto debe ser un aliciente para comprender con mayor profundidad los retos de la administración pública en el futuro próximo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ades, A., & Di Tella, R. (1999). Rents, competition, and corruption. *The American Economic Review*, 982-993.
- Andersson, S., & Heywood, P. (2009). The politics of perception: Use and abuse of Transparency International's approach to measuring corruption. *Political Studies*, 746-767.
- Arellano, D. (2012). Introducción. In D. Arellano Gault, *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance* (pp. 9-17). México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Escudero, P. (2018). El proceso legislativo del Sistema Nacional Anticorrupción. In A. Gómez González, & C. Ramírez Gutiérrez, *Retos que enfrenta la administración pública en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción* (pp. 87-104). México: tirant lo blanch.
- Gándara, A. (2018). El papel preventivo de los Órganos Internos de Control en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción. In A. Gómez, & C. Ramírez. *Retos que enfrenta la administración pública en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción* (pp. 127-137). México: tirant lo blanch.
- Hawkings, R. B. (2000). Foreword. In R. Klitgaard., & R. MacLean-Abaroa, *Corrupt cities. A practical guide to cure and prevention* (pp. vi-vii). Washington: Institute for Contemporary Studies.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Morris, S. D. (1992). *Corrupción y política en el México contemporáneo*. México: Siglo XXI.
- Rose-Ackerman, S. (2009). Economía política de las raíces de la corrupción: Investigación y políticas públicas. In I. E. Sandoval, *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. (pp. 23-43). México: Siglo XXI; Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- Stuart-Fox, M. (2006). The political culture of corruption in Lao PDR. *Asian Studies Review*, 59-75.
- Velásquez, A. (2007). La organización, el sistema y su dinámica: Una versión desde Niklas Luhmann. *Revista Escuela de Administración de Negocios, septiembre-diciembre* (61), 129-155.



# LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL EN MÉXICO

Aimée Figueroa Neri<sup>1</sup>  
Esmeralda Ramos Martínez<sup>2</sup>  
Martha Irai Arriola Flores<sup>3</sup>

## INTRODUCCIÓN

En los países federales los acuerdos fiscales son, quizá los más difíciles de conseguir, pues buena parte de la autonomía de los gobiernos subnacionales dependerá de la capacidad financiera que tengan. El debate, tanto político como académico, tiende a centrarse en el federalismo fiscal, el cual abarca la distribución de las potestades impositivas (ingresos) y de las facultades para el ejercicio del gasto (egresos). Pero existe un proceso técnico entre este flujo ingreso-gasto que es imprescindible y sobre el cual, también, se debe tener un acuerdo detallado; este proceso es la contabilidad gubernamental.

La contabilidad gubernamental además de sistematizar la información cuantitativa financiera es el andamiaje del control de los recursos públicos y de la rendición de cuentas en materia hacendaria. Sin una contabilidad gubernamental única o armonizada no existen cuentas financieras revisables, comparables y evaluables. Y sin cuentas públicas evaluadas no hay rendición de cuentas que nos permita una mejora de la gestión financiera. Las siguientes líneas presentan un breve resumen de los acuerdos institu-

<sup>1</sup> Doctora en Derecho Financiero y Tributario por la Universidad de Barcelona. Investigadora con licencia en la Universidad de Guadalajara. Actualmente, es la Secretaria Técnica de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco. Contacto: se.seajal@outlook.com

<sup>2</sup> Maestra en Gestión Pública con Especialidad en Transparencia y Rendición de Cuentas por la Universidad de Guadalajara. Actualmente, se desempeña como Directora de Egresos y Control Presupuestal en el Municipio de Guadalajara. Contacto: eramosm@guadalajara.gob.mx

<sup>3</sup> Licenciada en Contaduría Pública por la Universidad de Guadalajara. Es integrante de la Comisión Sector Gobierno del Instituto Mexicano de Contadores Públicos de Guadalajara. Actualmente, es la Coordinadora de Administración de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco. Contacto: marthairai75@hotmail.com

cionales y su funcionamiento en México, que han permitido la construcción de una contabilidad gubernamental armonizada en el contexto de un federalismo fiscal.

## CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL Y SU ARMONIZACIÓN NACIONAL EN MÉXICO

Por contabilidad gubernamental, para efectos de este trabajo, entendemos aquello que establece la fracción IV del Artículo 4 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG):

La técnica que sustenta los sistemas de contabilidad gubernamental y que se utiliza para el registro de las transacciones que llevan a cabo los entes públicos, expresados en términos monetarios, captando los diversos eventos económicos identificables y cuantificables que afectan los bienes e inversiones, las obligaciones y pasivos, así como el propio patrimonio, con el fin de generar información financiera que facilite la toma de decisiones y un apoyo confiable en la administración de los recursos públicos.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008, y con última reforma aparecida en ese mismo medio el 30 de enero de 2018 desarrolla la fracción XXVIII del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta reforma, a su vez, se publica el 07 de mayo de 2008, mediante la cual se determinó que el Congreso de México tiene facultad:

Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que registrarán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.

Como se observa, fue necesario que la “Máxima Norma” de México acotará la autonomía de las entidades federativas (nivel subnacional) y de los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (nivel local) para que, sin violentar el sistema federal, se pudiera conseguir una contabilidad pública homogénea mediante su “armonización”. Este último concepto se define en la fracción I del Artículo 4 de la LGCC:

Armonización: la revisión, reestructuración y compatibilización de los modelos contables vigentes a nivel nacional, a partir de la adecuación y fortalecimiento de las disposiciones jurídicas que las rigen, de los procedimientos para el registro de las operaciones, de la información que deben generar los sistemas de contabilidad gubernamental, y de las características y contenido de los principales informes de rendición de cuentas.

Por lo anterior, las entidades federativas tienen sus propias leyes y reglamentos de presupuesto y contabilidad; y en los ámbitos locales se puede regular también, los procesos específicos conforme a sus necesidades particulares, siempre y cuando se atiendan los grandes criterios y principios que se determinan en la LGCC, los cuales puede considerarse una ley “marco” o “de bases generales”.

Fue necesario tras esta legislación general, de ámbito nacional, que los gobiernos y sus administraciones públicas se organizaran y colaboraran durante ya casi diez años, mediante una institución denominada “Consejo Nacional para la Armonización Contable”, cuyo funcionamiento describiremos en el siguiente apartado.

## EL CONSEJO NACIONAL PARA LA ARMONIZACIÓN CONTABLE Y SU COMITÉ CONSULTIVO

El 27 de enero de 2009<sup>4</sup> se instaló el Consejo Nacional para la Armonización Contable (CONAC), el cual es definido en el Artículo 6 de la LGCC como “el órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental

<sup>4</sup> Recuperado de [http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/consejo/CON\\_04\\_03\\_004.pdf](http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/consejo/CON_04_03_004.pdf)

y tiene por objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos”. Sus miembros no reciben remuneración alguna y trabajan por medio de mínimo, tres reuniones al año. El CONAC se integra por los siguientes funcionarios:

- I. El secretario de Hacienda y Crédito Público, quien presidirá el consejo.
- II. Los subsecretarios de Egresos, Ingresos y de Hacienda y Crédito Público de la Secretaría de Hacienda.
- III. El tesorero de la Federación.
- IV. El titular de la unidad administrativa de la Secretaría de Hacienda, responsable de la coordinación con las entidades federativas.
- V. Un representante de la Secretaría de la Función Pública.
- VI. Cuatro gobernadores de las entidades federativas.
- VII. Dos representantes de los ayuntamientos de los municipios o de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, elegidos por otros miembros del consejo, quienes deberán ser servidores públicos con atribuciones en materia de contabilidad gubernamental del ayuntamiento u órgano político-administrativo de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México que corresponda.
- VIII. Un secretario técnico, quien tendrá derecho a voz, pero no a voto.

El CONAC cuenta con reglas de operación<sup>5</sup> que tienen por objeto establecer sus bases de integración, organización y funcionamiento. El secretario técnico es el responsable de elaborarlas, así como de proponer actualizaciones, las cuales se someten a votación; una vez aprobadas deberán publicarse en su página de internet,<sup>6</sup> dentro de los cinco días naturales siguientes a la sesión en la cual fueron aprobadas.

También el CONAC emite un plan anual de trabajo que se aprueba durante la primera sesión del año, y se publica en el Diario Oficial de la Federación y en los medios oficiales de las entidades federativas. Las principales funciones de este cuerpo colegiado se señalan en el Artículo 9 de la LGCG:

<sup>5</sup> Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 04 de abril de 2013, última reforma publicada el 30 de septiembre de 2015.

<sup>6</sup> Recuperado de <http://www.conac.gob.mx/>

- I. Emitir el marco conceptual, los postulados básicos, el plan de cuentas, los elementos mínimos que deben contener los manuales de contabilidad gubernamental, junto con los reclasificadores de catálogos de cuentas para el caso de los correspondientes al sector paraestatal; así como las normas contables y de emisión de información financiera, generales y específicas, que hayan sido formuladas y propuestas por el secretario técnico.
- II. Emitir los requerimientos de información adicionales y los convertidores de las cuentas contables y complementarias para la generación de información necesaria, en materia de finanzas públicas, para el sistema de cuentas nacionales y otros requerimientos de información de organismos internacionales de los que México es miembro.
- III. Emitir lineamientos para el establecimiento de un sistema de costos.
- IV. Emitir las reglas de operación del Consejo, del Comité y de los Consejos de Armonización Contable de las entidades federativas.
- V. Emitir su programa anual de trabajo para el cumplimiento de esta Ley y elaborar y publicar el informe correspondiente.
- VI. Solicitar la elaboración de estudios al secretario técnico.
- VII. Emitir el marco metodológico para llevar a cabo la integración y análisis de los componentes de las finanzas públicas a partir de los registros contables y el proceso presupuestario, considerando los principales indicadores sobre la postura fiscal y los elementos de las clasificaciones de los ingresos y gastos.
- VIII. Nombrar a los representantes de los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal [hoy Ciudad de México] que integren el consejo y el comité en términos de las reglas de operación y ajustándose a los requisitos que establece esta Ley.
- IX. Analizar y, en su caso, aprobar los proyectos que le someta a consideración el secretario técnico, incluyendo aquellos de asistencia técnica, así como el otorgamiento de apoyos financieros para los entes públicos estatales y municipales que lo requieran, a efecto de implementar lo dispuesto en esta Ley. Para el cumplimiento de lo antes referido, los municipios con menos de 25,000 habitantes, así como aquellos de usos y costumbres, accederán a recursos federales durante los plazos para la implementación de la ley, destinados a capacitación y

desarrollo técnico, en los términos resultantes del diagnóstico que para tal efecto elabore el consejo.

- X. Analizar y, en su caso, aprobar las disposiciones para el registro contable de los esquemas de deuda pública u otros pasivos que contraten u operen los entes públicos, y su calificación conforme a lo dispuesto en esta Ley.
- XI. Determinar las características de los sistemas que se aplicarán de forma simplificada por los municipios con menos de veinticinco mil habitantes.
- XII. Realizar ajustes a los plazos para la armonización progresiva del sistema.
- XIII. Determinar los plazos para que la Federación, las entidades federativas, los municipios adopten las decisiones que emita el consejo.

El marco conceptual y los postulados básicos, emitidos por el CONAC el 20 de agosto de 2009,<sup>7</sup> resaltan grandes aciertos en el inicio de la armonización contable de México, pues dan cuenta del arreglo institucional entre autoridades y administraciones públicas:

El Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental (MCCG) es la base del Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG) para los entes públicos, constituyéndose en el referente teórico que define, delimita, interrelaciona e integra de forma lógico-deductiva sus objetivos y fundamentos. Además, establece los criterios necesarios para el desarrollo de normas, valuación, contabilización, obtención y presentación de información contable y presupuestaria, en forma clara, oportuna, confiable y comparable para satisfacer las necesidades de los usuarios.

<sup>7</sup> Diario Oficial de la Federación.

Por su cuenta, los postulados básicos son el sustento técnico de la contabilidad gubernamental mexicana, y pueden resumirse de la siguiente manera:

Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental	Descripción
1. Sustancia Económica	Es el reconocimiento contable de las transacciones, transformaciones internas y otros eventos que afectan económicamente al ente público y delimitan la operación del Sistema de Contabilidad Gubernamental.
2. Entes Públicos	Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la Federación y de las entidades federativas; los entes autónomos de la Federación y de las entidades federativas; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; y las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales.
3. Existencia Permanente	La actividad del ente público se establece por tiempo indefinido, salvo disposición legal en la que se especifique lo contrario.
4. Revelación Suficiente	Los estados y la información financiera deben mostrar amplia y claramente la situación financiera y los resultados del ente público.
5. Importancia Relativa	La información debe mostrar los aspectos importantes de la entidad que fueron reconocidos contablemente.
6. Registro e Integración Presupuestaria	<p>La información presupuestaria de los entes públicos se integra en la contabilidad en los mismos términos que se presentan en la ley de Ingresos y en el Decreto del Presupuesto Egresos, de acuerdo a la naturaleza económica que le corresponda.</p> <p>El registro presupuestario del ingreso y del egreso en los entes públicos se debe reflejar en la contabilidad, considerando sus efectos patrimoniales y su vinculación con las etapas presupuestarias correspondientes.</p>

7. Consolidación de la Información Financiera	Los estados financieros de los entes públicos deberán presentar de manera consolidada la situación financiera, los resultados de operación, el flujo de efectivo o los cambios en la situación financiera y las variaciones a la Hacienda Pública, como si se tratara de un solo ente público.
8. Devengo Contable	Los registros contables de los entes públicos se llevarán con base acumulativa. El ingreso devengado es el momento contable que se realiza cuando existe jurídicamente el derecho de cobro de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y otros ingresos por parte de los entes públicos. El gasto devengado es el momento contable que refleja el reconocimiento de una obligación de pago a favor de terceros por la recepción de conformidad de bienes, servicios y obra pública contratados; así como de las obligaciones que derivan de tratados, leyes, decretos, resoluciones y sentencias definitivas.
9. Valuación	Todos los eventos que afecten económicamente al ente público deben ser cuantificados en términos monetarios y se registrarán al costo histórico o al valor económico más objetivo registrándose en moneda nacional.
10. Dualidad Económica	El ente público debe reconocer en la contabilidad, la representación de las transacciones y algún otro evento que afecte su situación financiera, su composición por los recursos asignados para el logro de sus fines y por sus fuentes, conforme a los derechos y obligaciones.
11. Consistencia	Ante la existencia de operaciones similares en un ente público debe corresponder un mismo tratamiento contable, el cual debe permanecer a través del tiempo, en tanto no cambie la esencia económica de las operaciones.

Fuente: elaboración propia.

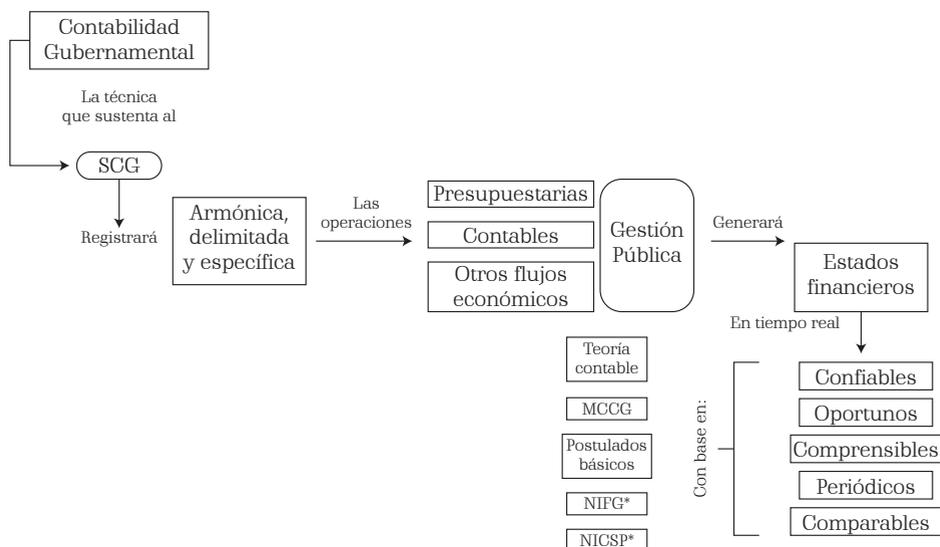
El Comité Consultivo del CONAC le apoya con revisiones y opiniones técnicas. Este Comité también es un cuerpo colegiado que permite integrar, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 13 de la LGCC, a funcionarios e instituciones creadas antes que el CONAC, las cuales se encargan de la coordinación hacendaria:

- I. Los miembros de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, a la cual se refiere la Ley de Coordinación Fiscal, con excepción del secretario de Hacienda y Crédito Público.
- II. Un representante de los municipios por cada grupo de las entidades federativas a que se refiere la Ley de Coordinación Fiscal.
- III. Un representante de la Auditoría Superior de la Federación.
- IV. Un representante de las entidades estatales de fiscalización.
- V. El director general del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
- VI. Un representante de la Federación Nacional de la Asociación Mexicana de Colegios de Contadores Públicos.
- VII. Un representante del Instituto Mexicano de Contadores Públicos.
- VIII. Los representantes de otras organizaciones de profesionales expertos en materia contable, quienes sean invitados por el CONAC.

El CONAC ha dirigido la construcción de una estructura moderna para el registro, control y seguimiento de los recursos públicos y el control del patrimonio nacional. Ha impulsado, con la colaboración de representantes de los tres órdenes de gobierno, estándares en la contabilidad, en la emisión de información y en las cuentas públicas.

Otros logros destacables del CONAC, a lo largo de casi diez años de su instalación, son la emisión de clasificadores presupuestarios, plan de cuentas, reglas, metodologías y lineamientos para los registros contables, así como instructivos, guías y formatos; todo ello con la finalidad poder contar con Sistemas de Contabilidad Gubernamental que redunden en la transparencia y rendición de cuentas de la hacienda pública:

Figura 1. Función del Sistema de Contabilidad Gubernamental



Fuente: elaboración propia con datos de la LGCG Art. 16 y MCCG numeral 2.0

\*Normas de Información Financiera Gubernamental de México.

\*\*Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público.

Igualmente es meritorio los consensos institucionales generados mediante la celebración de convenios con autoridades estatales, consejos estatales de armonización contable, entidades de fiscalización locales, la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C., la Comisión Permanente de Contralores de los Estados de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, entre otros.

## RETOS DE LA ARMONIZACIÓN DE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

Según la última evaluación realizada por el propio CONAC (2018) aún no se completa la armonización de la contabilidad gubernamental en México, particularmente el área de transparencia de la información que genera. Existen 5,605 sujetos públicos obligados a publicar información sobre su contabilidad gubernamental, y quienes fueron sujetos de la evaluación del CONAC; la cali-

ficación promedio a nivel nacional fue de 64.49% de cumplimiento, calificación considerada por el propio CONAC como un “grado de cumplimiento medio” (CONAC, 2018, p. 10). Diversas causas han hecho imposible una armonización contable que pueda ser calificada como cumplida, y 100% transparente a pesar del esfuerzo descrito. Entre otras podemos destacar las siguientes:

## ACTUALIZACIÓN DE LOS SISTEMAS INFORMÁTICOS DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

Los entes públicos deben tener un sistema informático que cumpla con aquello que requiere la LGCC, y la normativa que va emitiendo el CONAC. Es decir, en México no existe una plataforma digital única que puedan utilizar los entes públicos, como sí la hay para los contribuyentes, desarrollada y operada por el Sistema de Administración Tributaria.

Lo anterior ocasiona que exista una industria del *software* contable-gubernamental, muy diversa y poco comprometida con el usuario. En nuestro caso es el ente público, ya que como señala Plata, cada entidad, y no el proveedor informático, es responsable de que su sistema de contabilidad se vaya actualizando y funcione correctamente conforme con la normativa que va emitiendo el CONAC (2016, p. 30).

Por otra parte, aunque la LGCG discrimina positivamente a los municipios pequeños, estos y muchas entidades paraestatales también pequeñas o con poco presupuesto y volumen de operaciones contables deben contar un sistema propio o “maquilar” su contabilidad gubernamental en despachos particulares, lo cual ocasiona un costo financiero, además de la diversidad informática y las incompatibilidades técnicas.

## ADOPCIÓN DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD DEL SECTOR PÚBLICO

Las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP)<sup>8</sup> están siendo adoptadas por los gobiernos que pretenden una confiabilidad y transparencia de su información; su adopción se considera una buena prác-

<sup>8</sup> En inglés es *International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)*, las cuales son emitidas por el *International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASA)*.

tica para las finanzas públicas y su gestión (Sour, 2012, p. 36). El CONAC es el filtro de esta normativa internacional y el responsable de que las NICSP sean compatibles con las Normas de Información Financiera Gubernamental, que México ha venido desarrollando. La traducción y actualización de un lenguaje contable, común no solo en el ámbito nacional sino también en el internacional, sigue siendo un reto para la administración pública nacional y subnacional.

## VINCULACIÓN CON LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL GASTO PÚBLICO

Si bien se ha avanzado respecto de la contabilidad gubernamental y su sistematización armonizada, no es sinónimo de evaluación del desempeño del ejercicio de los recursos, ni del desempeño institucional de los entes públicos. En México existe un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyo objetivo es evaluar los programas presupuestarios mediante una serie de indicadores que se formula como parte del presupuesto basado en resultados.

Conseguir la vinculación del SED con los sistemas de contabilidad gubernamental, tanto informática como conceptualmente para obtener una gestión pública basada en resultados y una asignación presupuestaria atinada es una tarea pendiente que requerirá un esfuerzo político y técnico por parte de todas las autoridades y sus administraciones.

## CREACIÓN DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES

Un problema añejo es la asimetría que existe en las capacidades institucionales de los ámbitos nacional, subnacional y local de México. Se pueden encontrar entes públicos con altas capacidades, tanto de recursos humanos profesionales como de infraestructura física y tecnológica, las cuales han podido adoptar buenas prácticas.

Pero por otro lado está el rezago de algunas regiones y municipios con elevados niveles de pobreza y carencias en sus gobiernos y administraciones, lo cual sigue estando presente. No existirá una contabilidad gubernamental armonizada que cumpla con su finalidad y alcance los objetivos planteados, si no se superan estos y otros obstáculos. No obstante estos retos

podemos afirmar que la contabilidad gubernamental en México encontró su cauce institucional, y muestra avances considerables a una década que inició su armonización nacional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Consejo Nacional de Armonización Contable. (2018). *Evaluación de la armonización contable. Resultados nacionales*. Recuperado de [http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/SEvAC/1\\_2018/00\\_Rep\\_1\\_2018.pdf](http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/SEvAC/1_2018/00_Rep_1_2018.pdf)
- \_\_\_\_\_. ACUERDO por el que se emite el Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto de 2009.
- \_\_\_\_\_. ACUERDO por el que se emiten los Postulados Básicos de la Contabilidad Gubernamental. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto de 2009.
- Plata, J. (2016). Implementación de la armonización contable gubernamental en México. *El Cotidiano*, (198), 27-30.
- Sour, L. (2011). El Sistema de Contabilidad Gubernamental que Mejorará la Transparencia y la Rendición de Cuentas en México. *Transparencia y Privacidad*, (1), 34-57.



**TENDENCIAS  
DEL GOBIERNO  
Y DE LA ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA**

Se terminó de imprimir en noviembre de 2018  
en los Talleres Gráficos de  
Prometeo Editores, S.A de. C.V.  
Libertad 1457, Col. Americana,  
C.P. 44160, Guadalajara, Jalisco

La edición consta de 2000 ejemplares  
Impreso en México / Printed in Mexico





El encuentro iberoamericano más importante de reflexión sobre la reforma del Estado, de la administración y la política pública es el Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), el cual de manera inédita tiene a una universidad como sede, la Universidad de Guadalajara.

El pasado 08 de noviembre de 2016 en la ciudad de Santiago de Chile en el marco del XXI Congreso Internacional del CLAD, la Universidad de Guadalajara, con el apoyo del gobierno federal mexicano a través del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA), presentó ante el pleno del Consejo Directivo del CLAD la propuesta para que el Congreso Internacional regresara a México después de, aproximadamente, dos décadas de ausencia y la sede fuera la Universidad de Guadalajara. La propuesta fue aprobada de forma unánime por sus integrantes.

A partir de la aprobación se iniciaron los trabajos interinstitucionales de organización y difusión del Congreso con la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal (SFP) y con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Un resultado de los trabajos fue la idea de invitar a académicos mexicanos, reconocidos en las áreas del gobierno y de administración pública, a escribir sobre temas públicos fundamentales que pudieran ser de interés para los funcionarios y académicos iberoamericanos.

El presente libro ofrece a los visitantes iberoamericanos del XXIII Congreso Internacional del CLAD una visión panorámica de las tendencias, reformas, prácticas y retos del gobierno y la administración pública en México. Los autores abordan temas de importancia cognoscitiva y práctica como la nueva gobernanza pública, gobierno abierto, federalismo, gobiernos locales, gobernanza metropolitana, gobernanza transfronteriza, transparencia y rendición de cuentas, anticorrupción, contabilidad gubernamental, entre otros.

ISBN: 978-607-547-285-0



**UNIVERSIDAD DE  
GUADALAJARA**  
Red Universitaria de Jalisco



**CLAD**

CENTRO LATINOAMERICANO  
DE ADMINISTRACIÓN  
PARA EL DESARROLLO

**SFP**  
SECRETARÍA DE  
LA FUNCIÓN PÚBLICA



**INNP**

SECCIÓN MEXICANA DEL  
INSTITUTO INTERNACIONAL  
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.