

RNP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

147

Volumen LIII, N° 3
(septiembre-diciembre 2018)

Administración pública contemporánea: Teoría y práctica

INNAP

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



Instituto Internacional de
Ciencias Administrativas



Años
al servicio
de México

ISSN 0482-5209 www.inap.org.mx

Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca No. 2151,
Col. Bosques, 05110, Cuajimalpa, Ciudad de México
Tel. 5081 2657, e-mail: contacto@inap.org.mx

RNP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

147

Volumen LIII, N° 3
(septiembre-diciembre 2018)

Administración pública contemporánea: Teoría y práctica

INNAP

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



Años
al servicio
de México

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151
Col. Bosques, C.P. 05110. Alcaldía de Cuajimalpa
Ciudad de México
Teléfono (55) 5081 2657
<http://www.inap.org.mx>
contacto@inap.org.mx

ISSN: 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

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

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

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

CONSEJO DIRECTIVO 2017-2020

Carlos Reta Martínez
Presidente

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

Ricardo
Uvalle Berrones
Vicepresidente

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

CONSEJEROS

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

CONSEJO DE HONOR

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

IN MEMORIAM

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

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna

José Attolini Aguirre

Enrique Caamaño Muñoz

Antonio Carrillo Flores

Mario Cordera Pastor

Daniel Escalante Ortega

Gabino Fraga Magaña

Jorge Gaxiola Zendejas

José Iturriaga Saucó

Gilberto Loyo González

Rafael Mancera Ortiz

Antonio Martínez Báez

Lorenzo Mayoral Pardo

Alfredo Navarrete Romero

Alfonso Noriega Cantú

Raúl Ortiz Mena

Manuel Palavicini Piñeiro

Álvaro Rodríguez Reyes

Jesús Rodríguez y Rodríguez

Raúl Salinas Lozano

Andrés Serra Rojas

Catalina Sierra Casasús

Ricardo Torres Gaitán

Rafael Urrutia Millán

Gustavo R. Velasco Adalid

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

DIRECTORA DEL NÚMERO
Diana Vicher García

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

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

147

Volumen LIII, No. 3
(septiembre-diciembre 2018)

Administración pública contemporánea: Teoría y práctica

ÍNDICE

Presentación	11
<i>Carlos Reta Martínez</i>	
Introducción	13
<i>Diana Vicher</i>	
RETROSPECTIVA	
El Instituto Nacional de Administración Pública en su sexta década de vida	21
<i>Omar Guerrero</i>	
ESTUDIOS COMPARADOS	
Las reformas neogerenciales en países de la OCDE y la experiencia Latinoamericana: una aproximación a sus diferencias y ¿convergencias?	55
<i>Diana Vicher</i>	
Experiencia relevante: las Entidades Fiscalizadoras Superiores en Estados Unidos y Alemania	75
<i>Emmanuel Gómez Farías Mata e Iván Farías Pelcastre</i>	
El municipio cubano: situación actual y perspectivas	101
<i>Lisette Pérez Hernández, Lourdes Tabares Neyra y Orestes J. Díaz Legón</i>	

Los registros de población en el pensamiento administrativo 129
Laura M. Reyna de la Garza

MÉXICO

Profesionalización como instrumento para combatir la corrupción en la Administración Pública Federal 155
Emilio Zacarías Gálvez y Nielsen Hernández Mayorga

Asimetrías y captura del servicio de transporte urbano de pasajeros. El caso de la ciudad de Hermosillo, 2002-2018 177
Nicolás Pineda Pablos y Francisco J. Landeros Jaime

La positivación del principio general de eficacia de la Administración en la Constitución mexicana 201
Edgar Sierra López

Reforma en materia de transparencia: ¿hacia dónde va México? 223
Gloria Balderas Dórame

TEORÍA

La globalización y la rendición de cuentas 245
Emmanuel Gómez Farfás Mata

Autonomía y capacidades administrativas del Estado 269
Iván Lazcano Gutiérrez

Todo dominio es un dominio público 301
Sandra Milena Polo Buitrago

RESÚMENES 323

ABSTRACTS 331

Indicaciones para los colaboradores 339

Revista de Administración Pública



Presentación

Como he tenido la oportunidad y el gusto de hacerlo previamente, me refiero de nueva cuenta a la comunidad de estudiosos, investigadores, servidores públicos, consultores, estudiantes y todo aquel interesado en la administración pública para presentar el número 147 de la Revista de Administración Pública que en esta ocasión lleva por título “Administración pública contemporánea: Teoría y práctica”.

Dado que es el número que cierra el año 2018, contiene un significado singular, ya que precisamente se encuentra en el tiempo en el que se concluye un periodo de gobierno e inicia el del actual Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, lo que sin duda marcará cambios significativos en la forma de gobernar y en aspectos puntuales en lo que toca a las modificaciones de la política y la administración pública.

Aunque, ciertamente, este cambio no modifica la forma de realizar la actividad de investigación y producción de conocimiento, imprime cambios importantes a los objetos de estudio de la disciplina, y desde luego en la forma en que impactan los fenómenos externos a nuestro país. Por esta situación en particular este número de la revista se ubica en la coyuntura de este singular momento que vive México.

Tengo el agrado de señalar que el presente número abre con la recuperación de la conferencia magistral “El Instituto Nacional de Administración Pública en su sexta década de vida” del doctor Omar Guerrero, destacado profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Investigador Emérito, reconocido por el Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt, y actual miembro del Consejo Directivo de nuestro Instituto.

Sin lugar a dudas, Omar Guerrero resulta la única persona capaz de desarrollar con sobrada autoridad una historia intelectual del INAP, tanto por ser el máximo referente de la ciencia de la administración pública en Latinoamérica, como por su vinculación estrecha al Instituto. En este sentido, baste recordar que ha sido ganador del Premio INAP en 1978,

director de la Revista de Administración Pública entre 1980 y 1982, además de autor de varios libros bajo nuestro sello editorial.

A partir de la lectura de este valioso documento tenemos una mejor perspectiva de las diversas etapas por las que ha atravesado el INAP, así como de la influencia que han ejercido diversos autores y corrientes teóricas; algunas de ellas plasmadas en libros o en números de la RAP, en tanto órgano de difusión de la investigación académica y espacio de reflexión sobre los diversos asuntos que marcan la coyuntura de la vida pública nacional.

Los documentos que se presentan en este ejemplar dan cuenta de las tendencias en el cambio de la administración pública, del panorama internacional de la administración pública en torno a la reforma y las entidades fiscalizadoras, a lo que se suma el análisis del municipio cubano y el estudio de los registros de población en la administración pública, en un primer apartado; mientras que en el segundo se abordan importantes temas de coyuntura de México en particular tales como la profesionalización para combatir la corrupción, se realiza una evaluación a las reformas en materia de transparencia, se analiza el principio de eficacia en la administración pública y se examinan las problemáticas del sistema de transporte urbano de pasajeros. La tercera parte comprende trabajos teóricos que también analizan aspectos relevantes del entorno mundial y la complejidad de sus cambios, como es del caso del documento titulado Globalización y rendición de cuentas, o bien temas clásicos dentro de la administración pública como es el Estado, ahora analizado a la luz de las capacidades administrativas, y finalmente, este apartado se cierra con un interesante trabajo que analiza donde inicia y termina el dominio público.

Espero que los materiales de estudio vertidos en este número sean de utilidad y sirvan para proyectar nuevas investigaciones, así como contribuciones a la resolución de problemas públicos, muchos de ellos pendientes, y que con el nuevo gobierno pueden tener oportunidades para realizar los ajustes que permita la coyuntura con el fin de fortalecer las instituciones, los invito a la lectura profunda de los trabajos plasmados en este número de la Revista de Administración Pública del INAP.

Carlos Reta Martínez
Presidente del INAP

Revista de Administración Pública



Introducción

Constituye una gran satisfacción y compromiso la coordinación del número 147 de la Revista de Administración Pública del INAP, una revista de enorme tradición en la que, a lo largo de sesenta y tres años, han escrito muchos de los pensadores más reconocidos de la disciplina, así como prominentes servidores públicos. La revista ha sido testigo y memoria de la diversidad de escenarios, cambios, reformas, modelos, esquemas, metodologías, teorías, enfoques y todo aquello que da testimonio del desarrollo de una disciplina que en este caso en particular se desarrolla desde dos vertientes que de manera constante se encuentran, confluyen y retroalimentan: la ciencia y el arte.

Este número de la RAP, es también muestra de esa dinámica ya que contiene trabajos emanados de la reflexión teórica y otros tantos que realizan análisis a la expresión concreta en que se realiza, y los problemas a los que se enfrenta el trabajo cotidiano de la administración pública.

La primera sección de la revista, titulada “Retrospectiva”, nos ofrece un espléndido trabajo de Omar Guerrero en el que se da a la tarea de presentarnos una semblanza del INAP, no obstante, visualizamos en este documento un singular escrito en el que se plasma la historia intelectual del INAP a manera de espléndida radiografía, donde se da cuenta de las prominentes personalidades y circunstancias que confluyeron para su creación, lo cual fue un hecho señero de ese tiempo ante la necesidad de la enseñanza para la formación de servidores públicos, que entre las soluciones adoptadas recurrió a la creación de centros donde el INAP se situó como aquél que establecería una escuela destinada a formar y perfeccionar a los servidores públicos.

Además, en este documento se traza el pensamiento de los importantes intelectuales y servidores públicos que han hecho posible y acompañado su trayectoria hasta su sexta década de existencia, lo cual se enriquece con importantes alusiones a las ideas de destacados intelectuales de la administración pública de otras latitudes.

En la segunda parte de este texto se realizan propuestas para reordenar, revalorar y reintegrar a la administración pública a fin de dilucidar cómo lograr un sistema administrativo capaz de enfrentar insuficiencias de recursos y entornos cambiantes.

En el siguiente apartado de la revista se presentan estudios comparados, el primero de ellos de Diana Vicher está en consonancia con algunas secciones del documento anterior, ya que aborda las reformas neogerenciales en países de la OCDE y en Latinoamérica que fueron efectuadas en la década de 1990. En este documento se cuestiona la continua comparación de los procesos de reforma entre esos países, así que se busca establecer e identificar las diferencias entre ellos para continuar ahondado en la reflexión de lo equívoco de aplicar las mismas reformas para solucionar problemas muy diversos.

El artículo establece la naturaleza y razones a que obedeció la aplicación de las reformas neogerenciales, se examinan los espacios temporales y puntos resaltables sobre su aplicación. A ello se suma una reflexión sobre la importancia de establecer un marco claro respecto a lo que se necesita reformar y lo que efectivamente puede ser modificado en países cuya capacidad institucional es muy diversa, sobre todo como los de Latinoamérica donde de hecho se está constituyendo.

Para continuar está el trabajo de Emmanuel Gómez Farías e Iván Farías sobre las Entidades Fiscalizadoras Superiores en Estados Unidos y Alemania, donde se expresa que la crisis financiera internacional también demostró la fragilidad de las oficinas especializadas en prevención de fraudes y gestión de riesgo, de lo cual se desprendieron cambios en la estructura de supervisión de la economía doméstica que en este caso se estudian en los organismos superiores de fiscalización de los Estados Unidos y Alemania. Se resalta así la fiscalización como una de las principales herramientas en el mantenimiento y promoción de economías sólidas.

Se destaca la necesidad de expandir el conocimiento y comprensión de investigadores y otros expertos en Administración Pública, sobre la fiscalización, la forma de las estructuras institucionales y el rol que juegan las entidades de fiscalización superior (EFS). Al respecto se revisa la Oficina de Auditoría del Gobierno de los Estados Unidos y el Tribunal Federal de Cuentas de Alemania, se compara la estructura y forma de funcionamiento de ambas instituciones en la idea de comprender su operación y destilar aquello que pueda ser útil para el mejoramiento de instituciones similares de otras naciones.

A continuación está el artículo sobre el municipio cubano de Lissette Pérez, Lourdes Tabares y Orestes Díaz, en el que se plantean los retos que enfrenta el desarrollo local en Cuba para articular intereses estatales y locales, así como para compatibilizar las competencias de las estructuras nacionales, provinciales y municipales.

Para lograr este propósito, los autores desarrollan los fundamentos jurídico-políticos que, según establecen, es necesario robustecer para el perfeccionamiento del régimen jurídico de la administración local que efectivamente pueda posibilitar el desarrollo local en Cuba.

Los principios de soberanía y subsidiariedad, junto con la participación ciudadana son exaltados como bases esenciales para promover el desarrollo local, que debe construirse considerando la evolución que ha tenido el municipio en Cuba y que se esboza en el trabajo, sobre todo desde la década de 1970, para explicar las actuales fortalezas y barreras que enfrenta.

Se expone así la necesidad de establecer al municipio como plataforma del desarrollo en Cuba, para lo cual es necesaria la elaboración de un marco normativo sólido a lo cual abona este trabajo.

El último artículo de esta sección aborda los registros civiles en la administración pública, la autora Laura Reyna, examina el significado y antecedentes de los registros de población, haciendo énfasis en las problemáticas de México en términos de la forma en que se realiza el registro de población que está disperso en al menos dos instituciones y lo cual no favorece una información ágil y oportuna sobre la población y sus características en la idea de proporcionar servicios acordes a sus necesidades.

Se realiza una revisión a la historia de los registros, tanto de su utilización como instrumento de gobierno, pero sobre todo de su presencia como un elemento central dentro del pensamiento administrativo universal y muy puntualmente respecto al mexicano. También se estudia la importancia actual que le atribuyen a los registros organismos internacionales como la ONU que tanto a partir de los objetivos del Milenio como de la Agenda 2030, establecen la necesidad de su perfeccionamiento como un instrumento administrativo y como un derecho a la identidad.

Se analiza de este modo la evolución del concepto de registro de la población en el pensamiento administrativo clásico, contemporáneo, mexicano y global con el propósito de poner de relieve la necesidad de reposicionar el concepto como un aspecto clave de la Administración

Pública que al nutrir otros registros y proveer de información estratégica para la toma de decisiones.

La segunda parte de este número de la revista estudia casos y situaciones presentes en instituciones mexicanas. El primer documento de Emilio Zacarías y Nielsen Hernández estudia la profesionalización de los servidores públicos como un aspecto clave para combatir la corrupción en las instituciones públicas, plasmando evidencia para establecer la correlación entre profesionalización y corrupción.

Primero se realiza una revisión a la literatura académica, se examinan los aspectos conceptuales más relevantes sobre la corrupción y la profesionalización (que permite definir reglas claras en los procesos de selección, promoción y separación de cargos públicos).

A continuación se procede a realizar una revisión de la trayectoria de la profesionalización en México desde 2003 hasta 2017, exponiendo cómo ha ido modificando las estructuras de personal y cómo se refleja en términos de los servidores públicos que se incorporaron y desempeñan bajo ese régimen. Finalmente se reflexiona sobre la necesidad de un sistema coordinado y del fortalecimiento y rediseño de la profesionalización en México.

El siguiente documento titulado *Asimetrías y captura del servicio de transporte urbano de pasajeros*, elaborado por Nicolás Pineda y Francisco Landeros nos ofrece un estudio sobre las problemáticas entre gobiernos y concesionarios de transporte. Se busca mostrar que el marco institucional y las asimetrías de información propician que el servicio se desvíe de sus objetivos y pueda ser capturado por intereses de los concesionarios o bien por los servidores públicos encargados de la regulación.

El siguiente artículo de Edgar Sierra se aboca a demostrar la importancia de incorporar el principio general de eficacia de la Administración en la Constitución mexicana en la que se aprecia la ausencia de una directriz genérica que promueva desde el ámbito constitucional la actuación eficaz de la Administración pública y la búsqueda de resultados efectivos. Para ello realiza un análisis de fuentes doctrinales que justifican este reconocimiento jurídico, lo mismo que los efectos que se derivan de su consagración constitucional. Además, se estudia el impacto que causa en el Derecho Administrativo visualizado como disciplina instrumental, identificando aspectos esenciales que esta rama del Derecho debe garantizar. Este trabajo toma como referencia los efectos de la experiencia española de positivación en la Constitución de 1978.

El artículo de Gloria Balderas, nos brinda una reflexión sobre los principios que deben guiar el servicio público comprometido con la ciudadanía: disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia. Reafirma el derecho al acceso a la información como un no-ción inherente a la gestión pública al que deben encaminarse todos los esfuerzos para su fortalecimiento.

Expresa que en el contexto del entorno internacional la transparencia y la rendición de cuentas se han posicionado como una exigencia para los gobiernos, el derecho de acceso a la información se debe garantizar a través de estructuras sólidas, así como mediante la sensibilización de los sujetos obligados, a fin de fortalecer la confianza en el servicio público.

El documento busca transitar de las generalidades de la Ley General y Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública así como de las implicaciones que al interior de los sujetos obligados ha representado como proceso gradual de mejora constante.

En el tercer apartado de la revista titulado "Teoría", abonando a la temática de transparencia, el trabajo de Emmanuel Gómez Farías, sobre globalización y rendición de cuentas, refiere que la crisis económica global de 2008, que mostró la fragilidad institucional y de regulación económica también detonó el interés en la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la experticia técnica aspectos nodales para garantizar la transparencia y probidad de la administración, así como para regular el sistema financiero internacional.

Posteriormente encontramos el artículo de Iván Lazcano, Autonomía estatal y capacidades administrativas, donde se explora la literatura de la teoría empírica del Estado que se ha desarrollado desde finales del siglo pasado hasta ahora, en torno a la relevancia de considerar al Estado como una variable explicativa de la configuración de los resultados de los procesos políticos y de las políticas públicas.

Se analiza el concepto de capacidades administrativas a fin de establecer la posibilidad que tienen los Estados de concretar sus objetivos. Al respecto se retoman explicaciones relativas a los factores o incentivos que permiten que los Estados desarrollen capacidades políticas y administrativas.

Para finalizar encontramos el trabajo de Sandra Polo, sobre el dominio público, en el cual se aborda el concepto de lo público en la tradición del pensamiento occidental, desde la filosofía griega ática, la filosofía

política burguesa, los usos cotidianos que se le han dado al término; incluso desde el psicoanálisis freudiano y lacaniano, hasta llegar a las reflexiones de la posmodernidad en búsqueda de recapitular los elementos constitutivos de concepto.

El propósito del documento es aproximarse a una caracterización de lo público desde el lenguaje como su primera manifestación, que pone en evidencia el carácter de lo público como dominio, carácter fundante de la esencia de lo público; busca establecer el núcleo ideativo que hace posible la existencia de lo público en sí mismo, que prevalece en distintos tiempos y espacios y no como negación de lo privado.

Después de esta breve descripción de los contenidos, es perceptible que en este ejemplar de la revista existe una interesante reflexión sobre temas actuales y clásicos de la administración pública que tienen como fin contribuir al análisis, la discusión, la formulación y elaboración de planteamientos y soluciones que permitan fortalecer diferentes aspectos del estudio y la composición de la administración pública. Los invitamos a su lectura en la idea de continuar alentando la discusión que continúe estableciendo escenarios aptos al progreso de la disciplina y al mejoramiento del servicio público.

Diana Vicher
Directora del número

RETROSPECTIVA

Revista de Administración Pública



**El Instituto Nacional de Administración Pública
en su sexta década de vida***

Omar Guerrero**

INTRODUCCIÓN

Este trabajo es una semblanza del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), particularmente de sus primeras dos décadas de vida, que es el tiempo decisivo cuando una institución puede reunir el vigor que le dará vida más adelante. Por lo general una organización se convierte en institución, cuando sus fuerzas de durabilidad han superado a las tendencias que la debilitan. En esas dos décadas es cuando una institución se ha vacunado del virus de la destrucción y tiene una existencia promisorio. Una organización suele ser viable cuando surge en un ambiente permisivo, pues es allí de donde abrevará de la energía intelectual y el vigor institucional que proveerán su existencia. Ese ambiente permisivo comprende tanto el interior de un país, como el mundo externo, y normalmente el momento previo a su creación ha tenido ensayos y adelantos institucionales e intelectuales.

* Conferencia Magistral dictada en el INAP el 8 de octubre de 2015.

** Doctor en Administración Pública, Profesor de Carrera en la UNAM e Investigador Nacional Emérito. Dirigió la *Revista de Administración Pública* (1980-1982), y formó parte la Comisión de Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Investigadores (1999-2003), cuerpo colegiado que presidió en 2003.

Obtuvo el Premio de Administración Pública (1979), auspiciado por el Instituto Nacional de Administración Pública, del cual es miembro desde 1980, y de su Consejo Directivo entre 1997 y 2002, así como actualmente (2017-2109). Fue galardonado con el Premio ANUIES 2006, y declarado *Doctor Honoris Causa* por la Universidad de Sonora en 2011. Es integrante de la Academia Mexicana de Ciencias a partir 1987, y Miembro Titular del Seminario de Cultura Mexicana desde mayo del 2006. A lo largo de más de 45 años de vida académica ha desarrollado una labor continua en el campo de la administración pública, si bien sus indagaciones científicas se extienden a la ciencia política, la historia administrativa, la administración de justicia, y las políticas públicas; así como a la exploración de la historia del pensamiento administrativo.

Es autor de 28 libros de autoría personal, nueve opúsculos, más de 60 artículos y más de 50 capítulos de libros, así como editor de diez obras clásicas en administración pública.

En la época previa a la década de 1950, en México habían prosperado y extinto planteles de enseñanza de la administración pública, asociaciones de empleados en pro del servicio civil, carreras administrativas pasajeras y reglamentaciones del servicio público frustradas. Se habían escrito algunos libros y artículos sobre nuestra materia, y si bien todo lo dicho prosperó poco, creó el caldo de cultivo primigenio para dar pauta a una institución que recogiera esos escasos progresos, superara grandes fracasos del pasado, y viviera un horizonte prometedor.

Así llegó a la vida el INAP.

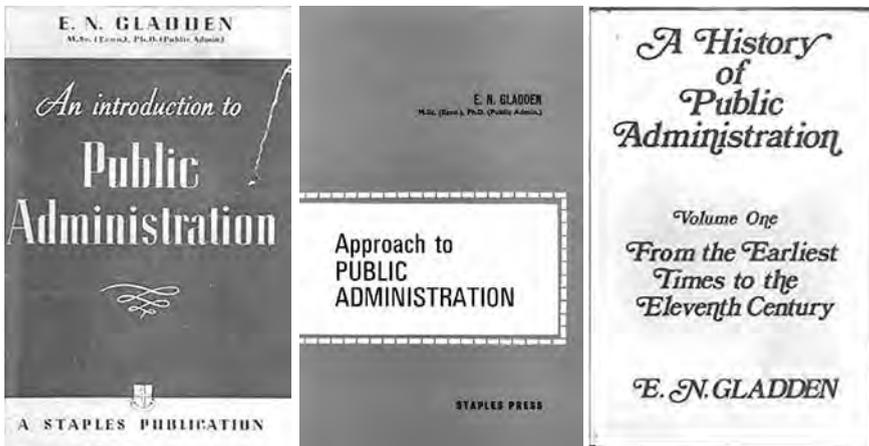


Acta Constitutiva del Instituto de Administración Pública en 1955.

En su origen se llamó Instituto de Administración Pública; pero, cuando se crearon los primeros Institutos de Administración Pública en las entidades federativas, que se le afiliaron como secciones, se llamó Instituto Nacional de Administración Pública. Me referiré al INAP en ambos casos.

También en este trabajo tiene un lugar primordial un tipo de personaje que en México aparece con la época posrevolucionaria: el funcionario público que se profesionaliza de manera autodidáctica, lo que incluye estudios formales sobre administración pública libremente elegidos. Se trata de un servidor del Estado que en el desempeño de su actividad “hace lo que piensa”, y “piensa sobre lo que hace”. Es decir, ha decidido escribir sobre su oficio cotidiano, se plantea estudiar y se propone ofrecer algunos principios que derivan de su desempeño. Pero no se trata solo de un personaje aislado, sino asimismo de su agrupación con gran energía que se organiza con sus congéneres profesionales para realizar aquella tarea en común.

Estamos ante un hecho de rango universal que ocurre en muchos países, como Inglaterra, donde estuvo activo Edgard Norman Gladden, uno de los pensadores administrativos más relevantes en el planeta. Ingresó en 1913 como servidor civil, desempeñándose en el servicio postal, el Ministerio del Trabajo, y el Ministerio de Seguridad Social, retirándose en 1958 siendo entonces miembro de la *clase ejecutiva*. Fue un practicante muy experimentado en los procesos de oficina, principalmente en supervisión y gerencia, así como en contratos, ingeniería y suministros postales, contabilidad, estadística, seguro social y entrenamiento de personal. Sin embargo, no sólo se desempeñó en las oficinas, sino también en los sectores del país donde se le solicitó. Pero su experiencia administrativa le fue insuficiente, y sin apoyo alguno del gobierno al que sirvió, se graduó en la Universidad de Londres como Licenciado y Maestro en Ciencias Económicas, y después como Doctor en Filosofía con una tesis en administración pública. Además, se desempeñó como consultor en los países africanos, así como en México. Su pensamiento, sencillo pero profundo, produjo trabajos que merecen especial mención: *Introducción a la Administración Pública (An introduction to public administration, 1945)*; *La Esencia de la Administración Pública (The Essentials Of Public Administration, 1956)*; y *Enfoques de la Administración Pública (Approach to Public Administration, 1966)*. Pero sobre todo deseamos destacar que escribió, hasta donde sabemos, la única obra de historia de la administración pública completa universalmente considerada: *Historia de Administración Pública (A History of Public Administration, 1972)*.



Libros de E.N. Gladden.

Manuel Sánchez Sarto, tratando sobre la idoneidad de un catedrático en una escuela para servidores públicos, dice que “son preferibles los profesores a tiempo completo con gran experiencia académica, pero con extensa práctica administrativa” (Sánchez Sarto, 1959: 59). Profesores, digamos, del tipo de Gladden. En efecto, un administrador público hecho en las tareas cotidianas de oficina, que “hace lo que piensa”, puede escalar su profesión inicial y actual para, consciente de esa profesión, “pensar sobre los que hace”. Ese gran libro sobre historia, hecho por un servidor civil de origen, fue traducido y publicado por el INAP y el Fondo de Cultura Económica.

El nuevo personaje al que nos hemos referido no es un “manager” en el sentido de James Burnham, ni tampoco un producto de la burocratización del mundo según la tesis de Bruno Rizzi. Se trata de un funcionario dedicado a la administración pública de tiempo completo, quien, independientemente de su profesión de origen, toma conciencia como servidor público, se propone agremiarse y cultivar científicamente un campo emergente del saber. Este tipo personaje fue el que fundó al INAP.

LAS SOCIEDADES DE ESTUDIO

La formación de los servidores públicos como profesionales de su actividad ha sido, inveteradamente, un tema de interés para los gobiernos, pero también para muchos pensadores administrativos. Incluso, para tal efecto se han establecido planteles educativos con el objeto de hacer que esa formación sea consonante con los fines del país del caso. En este punto, la cultura de cada país ha dictado las

formas que son adaptadas y los caminos a seguir, como ocurre cuando se recurre a los planteles universitarios.

Esa formación también ha sido una ocupación de instituciones de interés público, cuyo estatuto formal tiene la modalidad de *sociedad profesional* o de *asociación civil*. Con frecuencia, el cobijo organizativo general toma la forma de fundación con el propósito de hacer que los recursos con los que se nutre la vida de esas entidades se realicen por medio de patronatos que administren los subsidios públicos; o bien, hagan lo necesario para generar ingresos propios. Estas instituciones académicas suelen tener una organización colegiada de profesionales de la administración pública. De modo que están integradas por un conjunto miembros que con frecuencia son profesantes de la misma carrera universitaria, o son colegas de ocupación profesional que a través de ella realizan actividades que son objeto de interés asociativo. Por consiguiente, las funciones de una sociedad profesional o una asociación civil son desarrolladas exclusiva o preferentemente por sus miembros, o cuando menos, así debe de ser. Ambos tipos de entidades constituyen organizaciones de cultura administrativa inspiradas en fines públicos, que están abiertas a una variedad de corrientes de pensamiento y que excluyen la militancia partidista. En su seno, los miembros que las integran asumen la tarea de crear conocimiento, divulgarlo con la palabra o la pluma, e impartir lecciones en aula, así como brindar asistencia técnica y consultoría a los organismos de la administración pública. Tanto las sociedades profesionales, como las asociaciones civiles, tienen como actividades centrales la producción y difusión del conocimiento, la promoción de reuniones académicas, y la prestación de consultoría y asistencia técnica.

Como es observable, la sociedad profesional y la asociación civil son centros de creación y recreación de conocimiento administrativo, así como de su intercambio y aplicación práctica. La enseñanza de la administración pública no es, normalmente, un objeto existencial primigenio ni principal, sin que ello quiera decir que no llegue a serlo, pero en función de su objeto primigenio. Por esta razón, la enseñanza suele ser una actividad extensiva a su propósito existencial, o tiene un carácter supletorio cuando los planteles universitarios o las escuelas de funcionarios no la desarrollan, o lo hacen parcial o imperfectamente. La formación de administradores públicos, sin embargo, puede ser la tarea primordial y deliberada de una de estas entidades y el estatuto de asociación civil se diseña para sustraerlas de los vaivenes que suelen afectar a las organizaciones públicas. Esa es la razón por la cual existen asociaciones civiles de interés público que son regidas bajo el derecho privado.

En el INAP, desde su origen como asociación civil sin deberes de enseñanza, se planeó patrocinar el establecimiento de una Escuela de Administración Pública que contribuyera a producir la eficiencia administrativa necesaria para combatir la anarquía, la arbitrariedad y el desperdicio, que dañan al interés público y la estabilidad del gobierno. Por acuerdo de su Consejo Directivo, se proyectó en 1955 la creación de dicha Escuela “con la idea de formar los futuros funcionarios del Gobierno y los cuadros técnicos de organización y administración pública” (Rodríguez Reyes, 1956: 47). Es más, ésta no fue una disposición meramente formal, pues se efectuaron los trabajos al respecto pero que no prosperaron. Los motivos para la fundación de un establecimiento tal eran de suyo relevantes, como lo hace notar Álvaro Rodríguez Reyes, pues se dedicaría a “preparar las mentes en un espíritu de servicio público y dotar al funcionario de una técnica moderna en los aspectos de decisión administrativa”.

Este punto es muy importante porque en ese entonces el INAP adoptó una posición diversa por mediación de doña Catalina Sierra Casasús, para quien la solución al problema de la formación empírica de los servidores públicos radica en una capacitación en técnicas y ciencia administrativa. Una opción es establecer una Escuela de Administración Pública, pero no sin antes “preguntarse si ese instrumento es el que satisfará plenamente la necesidad que se trata de atender” (Sierra Casasús, 1956: 3-4). En efecto, una escuela podría ser un plantel de capacitación de empleados y funcionarios administrativos en activo, en el cual se provea de la enseñanza sobre problemas, por ejemplo, de organización, personal o planeación. Otra opción es una escuela de “índole profesional” que, del mismo modo que se asiste a un plantel de formación de profesionistas, concurren jóvenes egresados de bachillerato. En el primero de estos dos casos habría el riesgo innecesario de restringir la educación a la superación de una situación determinada, mientras que en el segundo caso se podría correr el riesgo de “caer en una posición idealista”, primero, por creer que la escuela proveería automáticamente de empleados y funcionarios a la administración pública. Esto no es posible porque la mayor parte del personal administrativo es de designación. En segundo lugar, se ofrecería una carrera “quizá demasiado abstracta” en función de la diversidad de personal técnico capaz de desempeñarse en una variedad de actividades humanas. Esto no significa que el Estado no requiera de expertos en administración pública como materia fundamental de una profesión, sino que su número es menor que el número de expertos de otras materias. Habida cuenta de lo dicho, doña Catalina se pregunta

si, para formar a estos expertos, era necesaria una escuela o basta incluir sus materias dentro de las enseñanzas de otras carreras. No se debe soslayar que el Estado necesita profesionales como los ingenieros, economistas o abogados, quienes, además de dominar su profesión, deben tener suficiente conocimiento de los principios y las materias básicas de administración pública. Los cuadros directivos de la administración pública provienen principalmente de las universidades, pero de manera importante de las escuelas de derecho, comercio, economía, ingeniería y medicina. Naturalmente, no han recibido enseñanza alguna en materias que estudian los problemas de la administración pública.

Doña Catalina se inclina por lo siguiente: a) establecer una escuela de capacitación administrativa de funcionarios y empleados públicos; b) iniciar cursos optativos de especialización en temas administrativos dentro de las diversas escuelas profesionales universitarias y técnicas; y c) las escuelas más vinculadas por la índole de la enseñanza que en ellas se imparte, incluirían especialidades administrativas vinculadas con el resto de las enseñanzas que se impartan en cada una de ellas, a través de un grado superior de enseñanza. En efecto, el economista sería un “economista diplomado en administración pública” (Sierra Casasús, 1956: 4-5). Sus estudios comprenderían técnicas de desarrollo, planeación, organización y hacienda pública desde un punto de vista económico. Por su parte, el abogado sería un experto en administración pública desde el ángulo del derecho administrativo.

Hay que subrayar un hecho. El Presidente del INAP, en un informe de labores de 1957 convertido en artículo, concluyó que si la membresía del Instituto aprobaba el enfoque de doña Catalina, él también estaría de acuerdo y así ocurrió (Fraga, Gabino 1956: 9). La escuela de administración pública dejó de ser un proyecto del INAP. La postura del INAP, entonces, refrenda su índole de centro de estudios, no de enseñanza. La postura gremial, en todo caso, partió del hecho visible de que en México no existía la carrera administrativa, sino una extendida empleomanía, y lo viable no era “formar” a un administrador público, sino más bien “reformarlo” al tenor de las circunstancias.

Era más viable un proyecto precedente que fue preparado antes del nacimiento del INAP. Se trata de un plantel de formación profesional, fue preparado en 1935 por la comisión de miembros del Partido Nacional Revolucionario, que también había propuesto

la implantación del servicio civil (Mendieta y Núñez, 1942: 151). En apoyo de la carrera administrativa se fundaría el Instituto de Administración Pública (IAP), como una escuela profesional de servicio público destinado a estudiar los problemas del personal y proponer las mejoras necesarias. Su objeto principal sería definir las actividades funcionariales susceptibles de convertirse en carreras administrativas y elaborar planes de estudio de las carreras universitarias en administración pública, además de estar a cargo de academias internas para capacitación de los servidores públicos. Asimismo, el IAP sería una escuela destinada a formar y perfeccionar a los servidores públicos. Estaría encabezado por un consejo cuyos miembros serían elegidos por los servidores públicos, quienes también nombrarían al director general y al secretario, cuyo origen podría ser diverso al de los trabajadores del Gobierno.

Uno de los miembros conspicuos de esa comisión, Lucio Mendieta y Núñez, formuló un segundo proyecto de IAP en 1942, derivado de un prospecto de profesionalización del servicio público. Entre los diversos requisitos de lo que llamó la “organización científica de la burocracia mexicana”, sugirió que el Instituto no plegara sus actividades a las labores de arreglo y mejoramiento de la organización de la administración pública, ni a lo referente al trabajo de los servidores públicos (jornadas laborales o situación higiénica). Más bien debería extenderlas a “establecer las carreras administrativas, sus relaciones, la lógica articulación de unas y otras para permitir el paso ininterrumpido de unas situaciones burocráticas a otras, determinando, con precisión, el plan de materias de cada carrera y organizando la docencia de las mismas con toda clase de elementos y en horas y plazos compatibles con el trabajo del empleado público” (Mendieta y Núñez, 1942: 232-233). Las asignaturas a cursar no sólo se referirían a materias relativas a las carreras administrativas, sino también a aquellas otras de índole práctico para empleados ocasionales y aún unas más que permitieran al servidor público, en su caso, abandonar el servicio y dedicarse a otras actividades.

Regresando al hilo temático de este apartado, comentamos que el Real Instituto de Administración Pública del Reino Unido (1922-1994) fue la entidad típica de esta modalidad de sociedad profesional, principalmente porque fue definido como *sociedad de estudio*. De sus grandes trabajos destaca uno muy principal: la primera revista especializada en nuestra materia: *Public Administration*, en la cual aparecieron trabajos escritos por Harold Laski y Herman Finer, entre otros grandes pensadores administrativos. Otro ejemplar relevante

y principal de este tipo de entidades es la Sociedad Estadounidense para la Administración Pública -fundada en 1940-, que congrega a los académicos más distinguidos y edita una de las revistas más consultadas mundialmente: *Revista de Administración Pública (Public Administration Review)*, de la cual Dwight Waldo fue editor en jefe.

De manera similar al Real Instituto señalado, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) mexicano es una asociación civil creada con el objeto de promover el desarrollo de las ciencias administrativas en México. Tal como se expresa en el primer número de la *Revista de Administración Pública*, publicada en marzo 1956, “la creación del Instituto de Administración Pública, en fecha reciente, respondió a una evidente necesidad: el congregar a un grupo de estudiosos de esta disciplina y mantenerlos al cuidado del desarrollo universal de sus principios” (*RAP*, 1956: 3). En efecto, el INAP fue fundado en febrero 17 de 1955 por un conspicuo grupo de juristas y economistas, cuya ocupación principal es el servicio público.

EL INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El INAP es una creatura del promisorio ambiente mundial de los años de 1950, cuando el centro de ese escenario estaba ocupado por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA). El IICA es la congregación profesional en ciencias sociales más antigua, toda vez que su fundación fue precedida por el *Primer Congreso Internacional de Ciencias Administrativas* realizado en 1910. Pero el Instituto no se formó de inmediato, pues hubo de esperar al año de 1930, cuando fue establecido dentro de los trabajos del Congreso Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Madrid. La Comisión Permanente creada en 1910 para organizar los sucesivos congresos, fue la semilla que dio origen al Instituto. Su base legal es una disposición jurídica belga que lo rige, pues constituye un organismo no gubernamental estatuido con sede en Bruselas.



Colocación de la Primera Piedra de las instalaciones de la actual sede del INAP en Cuajimalpa.

Efectivamente, el IICA, que constituye la organización de científicos sociales más añeja, es el primer organismo internacional dedicado a reafirmar internacionalmente una vocación científica dirigida en favor de la administración pública. Es una *asociación científica* con vocación internacional especializada en la administración pública como actividad y está centrada en las ciencias administrativas como disciplina, pues “su ámbito de acción cubre todos los temas que interesan a la administración pública contemporánea a nivel nacional e internacional” (Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1993). Su objeto primordial es promover el desarrollo de las ciencias administrativas; mejorar el desempeño de las organizaciones que integran a la administración pública; modernizar los métodos y las técnicas administrativas; y estimular el progreso de la administración internacional. Está dedicado a la consultaría y la asistencia técnica con énfasis en la reforma administrativa, administración internacional, evaluación de políticas y carrera administrativa. En fin, cuenta con secciones nacionales en los muchos países que la integran, como el INAP, que es la sección mexicana. No es extraño, por consiguiente, que el INAP haya sido cortado con el mismo patrón organizativo y que se asemeje al IICA.

Entre sus actividades destacan Congresos como el de 1923, realizado en Bruselas, y donde Henri Fayol presentó su trabajo “La Doctrina Administrativa Aplicada al Estado” (Fayol, 1956). O el siguiente en París (1927), donde Leonard White participó en un panel sobre el servicio civil y luego publicó los trabajos en ahí presentados (White, 1930).

En este empeño de alcance internacional, además del IICA, destacan la Organización para las Naciones Unidas (ONU), la UNESCO y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Aunque en México la creación del INAP fue en gran medida merced al esfuerzo doméstico, no cabe duda que la atmósfera que vamos a relatar fue decisiva en su creación. De hecho, este momento, que se refiere a su origen y primera década de vida, fueron los decisivos para su postrer consolidación. Ese momento incluye la actividad fecunda de instituciones internacionales, y el suelo fértil de América Latina para el desarrollo institucional de la administración pública. Demos, pues, un repaso somero de las instituciones hermanas del INAP:

Escuela Brasileña de Administración Pública (EBAP), 1952.

Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP, antes ESAPAC), 1954.

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de Colombia, 1958.

Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) de Venezuela, 1962.

Escuela Interamericana de Administración Pública (EIAP), 1964.

Asociación Latinoamericana de Administración Pública (ALAP), 1972.

La UNESCO fue una de las fuentes principales del desarrollo administrativo en nuestro país. Lucio Mendieta y Núñez, entonces director del Instituto de Investigaciones Sociales, había visitado Europa en noviembre de 1949 para participar en dos congresos internacionales, uno de ciencia política en París, otro de sociología en Oslo. El primero había sido auspiciado por la UNESCO y se acordó sobre la conveniencia de establecer escuelas de Ciencias Políticas en los países subdesarrollados. Aprovechando su estancia

en Europa, Mendieta y Núñez formuló el proyecto de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, cuya versión original contenía la Licenciatura de Ciencias Administrativas. Una de las labores insignes de la UNESCO fue la publicación en 1958 del libro *Las Ciencias Sociales en la Enseñanza Superior: la Administración Pública (Les Sciences Sociales Dans L'Enseignement Supérieur: Administration Publique)*, obra por la cual se disiparon muchas de las dudas sobre la naturaleza científica de nuestra disciplina (Molitor, 1958). Un segundo paso fue la publicación del libro en español cuando corría el año de 1961, que terminó por extinguir las dudas aun faltantes (Molitor, 1961)

La ONU, por su parte, tuvo un destacado papel en la creación de la Escuela Brasileña de Administración Pública. En 1948, estando reunida en París la Asamblea General, recibió una iniciativa de la delegación brasileña en la cual propuso el establecimiento de un programa internacional de asistencia pública en materia de administración. Al año siguiente se avanzó en estos propósitos y su primer resultado fue la creación del Instituto Brasileño de Administración Pública, establecido en 1951. A través del Instituto se dio inicio a la enseñanza de la administración pública en Brasil. El segundo paso significativo fue la transformación del Instituto en Escuela, cuando corría el año de 1952, contándose con el apoyo de la ONU y de los Estados Unidos en la formación del profesorado. Otro de sus esfuerzos importantes fue la creación de la Escuela Interamericana de Administración Pública, activa entre 1964 y 1988, de la que damos cuenta páginas adelante (Organización de las Naciones Unidas, 1962).



ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

También la ONU patrocinó la creación del Instituto Centroamericano de administración Pública, con sede en San José de Costa Rica, y

que está al servicio de los países centroamericanos. Nació en 1954 con el nombre de Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC) y fue creada originalmente por Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Panamá se adhirió en 1961. Ha sido, hasta la fecha, una institución de elevado nivel académico, como es observable en el curso impartido por Pierre Escoubé en 1955, un destacado programa de enseñanza intitulado *Introducción a la administración pública*. Escoubé, ni más ni menos, tiene el mérito de haber redescubierto a Charles-Jean Bonnin, padre de la ciencia de la administración pública, como consta en un trabajo suyo preparado tres años después de su labor docente en Costa Rica (Escoubé, 1958).



El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fue el motor principal de la creación de la Escuela Interamericana de Administración Pública (EIAP). En efecto, el plantel fue establecido en Río de Janeiro en 1964, con base en un convenio signado por la Fundación Getulio Vargas, el Gobierno del Brasil y el propio Banco. La Escuela, que estuvo activa hasta 1988, fue también un plantel para la formación de gerentes de empresas públicas, pues uno de sus departamentos fue creado *ex profeso* para la preparación de los funcionarios de esas empresas (Guimaraes: 1979; 240). No está de más comentar que se trató de un proyecto muy consistente, cuyo primer producto fue un plan para la creación de la Escuela Latinoamericana de Administración Pública, elaborado por expertos de la talla de Frederic Cleaveland, Manuel Sánchez Sarto y Benedicto Silva (Cleaveland *et al*, 1979, 67-68). El proyecto fue patrocinado por el BID y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Uno de los legados más relevantes dejados por esta escuela fue la publicación de una obra monumental en tres volúmenes dedicada a la administración de la empresa pública (“Escuela Interamericana de Administración Pública”, 1979).

Venezuela, con Brasil, es el país iberoamericano que puede jactarse de ser pionero en muchas innovaciones, además de la carrera administrativa. Entre 1958 y 1975 se impulsó la reforma administrativa, y para implementarla se creó la Comisión de Administración Pública (1958) y la Escuela Nacional de Administración Pública (1962), cuya existencia era todavía perceptible en 1975. Si bien el plantel estuvo enfocado a su objeto existencial, es decir, la formación y adiestramiento del personal público venezolano, otra función fundamental fue colaborar con otros organismos en la enseñanza, la investigación y la difusión de la ciencia de la administración pública, así como de sus técnicas (ENAP, 1975: 169).



En Colombia fue creada la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), una institución *sui generis* que tiene el doble carácter de ser un centro universitario de enseñanza y una escuela profesional del gobierno para la formación, capacitación y perfeccionamiento de los servidores públicos colombianos. Fue establecida en 1958 como una institución de educación superior de carácter universitario, teniendo como objeto la enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y técnicas de la administración pública, así como el adiestramiento y perfeccionamiento del personal al servicio del Estado (Ley nº 19 de noviembre 25 de 1958).



Uno de los activos académicos más respetados en la región ha sido la Asociación Latinoamericana de Administración Pública (ALAP), hoy en día desafortunadamente abandonada y silente. La ALAP fue establecida en 1972 y constituye una Asociación Internacional Civil carente de fines de lucro que había congregado a una gran cantidad de países. Principalmente, la ALAP tenía como objetivo colaborar al progreso de las ciencias administrativas, en particular en el campo de la administración pública (ALAP, 1982). Como en el caso anterior, también la ALAP nos heredó un magno trabajo sobre las empresas públicas en dos grandes volúmenes (ALAP, 1980).

En México, en la época en la cual el INAP ya estaba activo, surgieron otras instituciones también dedicadas al cultivo de la administración pública. Una de ellas fue la Asociación Nacional de Administradores Públicos, también asociación civil, que en 1970 tuvo el mérito de publicar un libro de Miguel Duhalt Krauss titulado: *La Administración Pública y el Desarrollo en México*. (Duhalt Krauss, 1970a). También tenemos noticia del Instituto de Estudios Administrativos, otra asociación civil que en 1976 organizó un panel de estudios de nuestra materia y publicó las ponencias en su revista *Imágenes Administrativas*. Entre los conferenciantes destaca José Galván Escobedo, cuya alocución versó sobre “El Papel de la Administración Pública en el Desarrollo Nacional”. No sabemos del destino final de ambas instituciones, que dejaron testimonio fiel de la valía de su trabajo. Destaca también el Centro de Organización *Tlacaelel*, un foco de estudios sobre la organización entre cuyos fundadores sobresalen dos conspicuos miembros del INAP: Ricardo Torres Gaitán y Álvaro Rodríguez Reyes. Don Álvaro dejó como su principal aportación la obra *Organización* (Rodríguez Reyes, 1978).

EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL INAP

El INAP nace en una época signada por el desarrollo de un amplio conjunto de instituciones dedicadas al cultivo de las disciplinas administrativas, así como del cultivo del pensamiento administrativo que se extendió en una gran cantidad de países. Se trata de un “momento intelectual”, es decir, del tiempo y la manera en los cuales un núcleo de pensamiento administrativo emerge, se une y se diversifica en un horizonte universal. Pero el “momento” en cuestión no se define espontáneamente, sino en forma selectiva y temática, porque sirve para explicar la articulación de las ideas que lo comprenden (Pocock, 1975: 7).

Los Creadores del INAP

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

**Antonio
Carrillo Flores**



Fuente: mediateca Inah

**Gabino
Fraga Magaña**



Fuente: Wikimedia Commons

**Raúl
Salinas Lozano**



Fuente: mexicana.cultura.gob.mx

**Andrés
Serra Rojas**



Fuente: Wikimedia Commons

**Gustavo R.
Velasco Adalid**



Fuente: voltairenet.org.mx

Se trata de una agrupación de personas que se distinguen principalmente por dos cualidades: la experiencia en el servicio público y su preparación académica en la administración pública. Naturalmente, son distinguidos profesionales, la mayoría en el derecho y la economía política. Su dedicación a la administración pública radica en el ejercicio del servicio público, la enseñanza en aula, el aprendizaje en cursos *ad hoc*, y una autodidáctica sistemática y rigurosa. Entre sus filas hay quienes son funcionarios públicos, otros se desempeñan como profesores y unos más combinan ambos perfiles. En su unión es patente la libertad de pensamiento, no sólo por sus procedencias profesionales, sino por sus respectivas visiones del mundo.

Por ejemplo, don Antonio Carrillo Flores fue Secretario de Hacienda y Crédito Público entre 1952 y 1958, época de la fundación del INAP. Posteriormente se desempeñó como Secretario de Relaciones Exteriores (1964-1970). Personajes de este calibre, además de su inteligencia, brindaron la experiencia cultivada en el servicio. Otros fundadores fueron más de corte académico, como Andrés Serra Rojas, Profesor Emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, y uno de los profesores de la Facultad de Derecho con el mayor reconocimiento pues profesó cátedra en sus aulas desde 1928. Sus inclinaciones docentes preferidas fueron la teoría general del Estado y el derecho administrativo, si bien abordó otras disciplinas como la lógica y la ética. También fue catedrático del Instituto Politécnico Nacional, así como de otras instituciones de enseñanza. Don Andrés escribió textos muy consulados como su monumental libro sobre derecho administrativo, que junto con su obra acerca de la teoría general del estado, son escritos obligados para todo lector interesado en ambos temas. Trabajó asimismo un texto sobre ciencia política, y es célebre su antología sobre Emilio Rabasa.

El INAP es una sociedad de estudios donde tienen su hogar académico los hombres de pensamiento administrativo. Su fundador y primer Presidente del Consejo Directivo, Gabino Fraga, es merecedor de enorme prestigio por su aportaciones principalmente al derecho administrativo. En el año de 1982, un pequeño grupo de integrantes del INAP tuvimos la fortuna de encontrar en su despacho las versiones mecanográficas de sus lecciones de derecho administrativo correspondientes a 1926 y 1930 (*RAP*, 1982), que le sirvieron de base para la elaboración de su más célebre libro: *Derecho Administrativo* (1934). Cuando Fraga se une a los fundadores del INAP ya era una persona muy reconocida. En ese mismo afortunado día de 1982 también apareció ante nuestros ojos el proyecto de Gabino Fraga

sobre la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (1958, que puede ser consultado en el número de la *RAP* antes citada.

Dichas lecciones son especialmente significativas pues en ellas se aprecia la maduración gradual del texto de derecho administrativo más consultado de México y de amplia difusión en América Latina. Las lecciones de 1926 perfilan su noción de derecho administrativo, así como su concepto de “administración” dentro del derecho administrativo. La definición de esta materia se basa en el significado de la función administrativa del Estado, concebida ampliamente como la “actividad general del Estado”. Al decir de Fraga, “administración pública” significa legislación, ejecución y jurisdicción. Sin embargo, el derecho administrativo se restringe a la función ejecutiva, en el entendido de que el ejecutivo es el único que actúa por cuenta de Estado y “tiene un sentido más restringido en que sólo se dirige a las funciones del poder ejecutivo y se ha considerado que propiamente la acción del Estado es la única que puede realizar el poder ejecutivo” (*RAP*, 1982: 331). Fraga concluye afirmando la imposibilidad del poder legislativo y el poder judicial para actuar en nombre del Estado, subrayando que de acuerdo a la división de poderes tal actividad es prerrogativa exclusiva del ejecutivo.

En la época previa inmediata a la fundación del INAP, el texto de consulta obligada era el libro de Lucio Mendieta y Núñez, *La Administración Pública en México* (México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1942), pero cuyo perfil intelectual no se relaciona con el estado del arte en el mundo de entonces. Esta labor la cumplió, con creces, Pedro Muñoz Amato con su *Introducción a la administración pública*. De autor puertorriqueño, el texto empero se publicó en México un año antes de que se fundara el INAP (Fondo de Cultura Económica, 1954, dos tomos). Al año siguiente apareció, en nuestro idioma, el primer libro estadounidense traducido y publicado en Puerto Rico -pero impreso en México-. Se trata del texto de Herbert Simon *et al*, (1956), *Administración pública*.

Álvaro Rodríguez Reyes, también fundador del INAP y primer secretario ejecutivo del mismo (1955 y 1968), es uno de los primeros especialistas mexicanos en el estudio de los problemas de eficiencia de la administración pública. Don Álvaro se graduó en las licenciaturas de Derecho y de Economía en la UNAM, disciplinas que supo ligar al estudio del desarrollo económico. Posteriormente obtuvo un diplomado sobre Administración Pública en *The American University* de Washington, y fue becado por la ONU para estudiar los métodos de enseñanza en administración pública en los Estados Unidos, Francia,

Inglaterra, Suiza y Puerto Rico. Como sabemos, fue fundador del Instituto de Administración Pública, y su secretario ejecutivo (Duhalt Krauss, 1970b: 12-13).

Como lo hemos observado, la idea de formación del INAP en 1955 apunta sucedáneamente hacia la profesionalización de la función pública, según se desprende en un artículo del número 1º de su *RAP*. Es muy relevante destacar que, en el año mencionado, Rodríguez Reyes se inquiera acerca de la conveniencia de una Escuela de Administración Pública tan necesaria en los países con fuerte tradición administrativa, toda vez que en sus centros de estudio se ha puesto el acento en la educación superior y en la ciencia de la administración pública (Rodríguez Reyes, 1956). Además de ser un cruzado del INAP, Rodríguez Reyes fue un escritor activo de cuya pluma emanó un texto general sobre la administración pública. En sus páginas se lee que la administración pública, en una acepción sencilla, es el instrumento del gobierno para movilizar la ejecución de sus programas. Por consiguiente, es “una entidad de servicio” que apegada a la filosofía política contempla al gobierno desde el ángulo institucional, así como en su acción dinámica. Asimismo, desde un punto de vista académico, la administración pública es una disciplina científica cuyo contenido didáctico se haya en la estructura orgánica y los procesos de la actividad gubernamental. En suma, “la administración pública representa así, lisa y llanamente, un factor de servicio para el cumplimiento eficaz de programas colectivos” (Rodríguez reyes, 1970: 29).

En la época en que Rodríguez Reyes se desempeñó en la secretaría ejecutiva del INAP (1955-1968), creció sustancialmente el caudal bibliográfico en administración pública en nuestro idioma. Los lectores en la materia pudieron leer directamente a uno de los profesores estadounidenses más distinguidos: Marshall Dimock, cuyos *Principios y Normas de Administración* aparecieron en 1965 (México, Limusa-Wiley). Se conoció, igualmente, su obra principal, *Administración Pública*, publicada también en nuestro país (México, UTEHA, 1967). También se tuvo acceso al texto de Leonard White, *Introducción al Estudio de la Administración Pública* (México, Compañía General de Ediciones, 1964). White es conocido, entre otros puntos, por haber puesto el acento en la gerencia, en lugar del derecho.

Del mismo modo, debemos destacar dos libros preparados por pensadores administrativos hispanoamericanos. Uno de ellos es obra de Wilburg Jiménez Castro, costarricense, que en 1963 nos proporciona un texto de enorme valía y que entonces refleja muy bien

una disciplina administrativa general. Su *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa* (México, Fondo de Cultura Económica) fue un libro consultado tanto en las oficinas públicas, como en las aulas universitarias. El segundo texto, también publicado en 1963, no tuvo la afortunada publicidad del libro anterior y fue muy poco conocido. Se trata del texto *Elementos de Ciencia de la Administración Pública* de Aníbal Bascuñán (Santiago, Editorial Jurídica de Chile), en cuyas páginas hay un sólido conocimiento de la ciencia de la administración pública, así como de su metodología.

En esa década se conoció también el grueso ejemplar de Albert Lepawsky, traducido y publicado en México cuando corría el año de 1961. Su título es *Administración: el Arte y la Ciencia de la Organización y Administración* (México, Compañía Editora Continental) y está integrado por una gran cantidad de pasajes un gran número de obras. Asimismo, se publicaron dos antologías más, una de Roscoe Martin, *Administración Pública* (México, Herrero Hermanos, 1967). También de 1967, la otra antología es de Dwight Waldo, y tiene igual título: *Administración pública* (México, Editorial Trillas). En fin, una dupla estadounidense-italiana permitió acercarnos más a fondo al pensamiento europeo: Frederick Mosher y Salvatore Cimmino, autores del libro *Ciencia de la Administración* (Madrid, Ediciones Rialp, 1961).

Además de Dimock y White, la década de 1960 también hizo viables los textos de Herbert Simon y Dwight Waldo, todos ellos considerados como las eminencias del pensamiento administrativo en los Estados Unidos. Simon y sus colegas, ya conocidos por la versión puertorriqueña de 1950, fueron nuevamente traducidos en México: *Administración Pública* (México, Editorial Letras, 1968). Pero sobre todo destacan dos libros de Waldo, el pensador más sobresaliente en su país, y uno de los más importantes del mundo. Su obra más célebre es *Teoría Política de la Administración Pública* (Madrid, Editorial Tecnós, 1961), pero la más consultada es *Estudio de la Administración Pública* (Madrid, Aguilar 1964).

El broche de oro, para concluir la década de los años Sesenta del siglo pasado, es la mención del *Manual de Administración Pública* editado por la ONU en 1962, y que, hoy en día, sigue siendo un libro muy consultado por la enorme sabiduría que conserva. Entre otros temas de gran valor, es memorable su estudio sobre el servicio civil de carrera (ONU, 1962).

Parece ser que en los años de 1950 y 1960 el INAP no publicó libros sobre la materia. Sin embargo, en una nota bibliográfica en la *RAP* 2 (1956: 89-33) hay una amplia reseña de un texto titulado *Las Técnicas del Trabajo Gubernamental en el Estado Moderno*, de André Bertrand. El libro fue publicado por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y fue editado en México por el INAP en 1954 (Bertrand, 1954); es decir, un año antes de su fundación. La traducción estuvo a cargo de Catalina Sierra Casasús. Bertrad se había desempeñado en la Escuela Nacional de Administración de Francia, y es un conspicuo conocedor de la enseñanza de la administración pública (Bertrand y Long, 1960).

Sin embargo, en un listado de libros del INAP de 1975 no se da cuenta de ese texto, sino de dos obras que mencionaremos enseguida y, por consiguiente, serían sus primeras publicaciones. En la década de 1970 aparecen dos obras de gran calidad, pues en 1972 da comienzo una colección de libros y toca su inauguración a dos de sus cartas más fuertes: Miguel Duhalt Krauss e Ignacio Pichardo Pagaza (*RAP*, 1975). Ambos textos aparecieron en el mismo año. El primero, de Duhalt Krauss, fue el resultado de un ciclo de conferencias de su autor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en el otoño de 1970. La obra, titulada *La Administración de Personal en el Sector Público*, es un trabajo pionero en el tema que aborda y un acercamiento muy ilustrativo para todos los interesados en el servicio civil (Duhalt Krauss, 1972). El segundo texto, de Pichardo Pagaza, consiste en una apreciación sistemática de los problemas de planificación en México, básicamente a través del papel de la administración pública. En sus capítulos destaca el tema de la reforma administrativa, en la cual su autor es un experto (Pichardo Pagaza, 1972).

La actividad creativa del INAP se desarrolló originalmente en la *RAP*, donde no sólo publicaron sus integrantes, sino una multitud de plumas invitadas al efecto. Por su parte, la *RAP* cumplió la eminente finalidad de difundir los progresos aplicados en la administración pública, y dar cabida a los temas de mayor interés en las décadas mencionadas. En su número 2 (1956) se hace un estudio del presupuesto, por mano de Álvaro Rodríguez Reyes, así como una semblanza de la labor del *IICA*. En el número siguiente, don Álvaro trata de la filosofía de la organización, mientras que Fernando Cuén Barragán escribe un artículo pionero sobre la reforma administrativa. En el número 4, Gabino Fraga hace un recuento de la situación de la administración pública mexicana, mientras que don Álvaro aborda

la función directiva y Ricardo Torres Gaitán se aboca al tópico de las bases constitucionales de la administración pública mexicana.



Es muy destacable el número 10 (1958), porque la Revista es el foro de una amplia discusión sobre la ley de Secretarías de Estado, de ese mismo año, destacándose principalmente los comentarios de Horacio Castellanos Coutiño. Quienes gustan del estudio de historia, en el número 11 (1959) podrá disfrutar con dos artículos sobre la historia de la Secretaría de Hacienda, de Jesús Castañón y Carlos Sierra. Los finales de los años de 1960 fueron de gran actividad de la administración pública, y por lo tanto, de un enorme crecimiento de sus deberes sociales y económicos, lo que atrajo la atención sobre este tema a Gustavo Alanís (*RAP* 14, 1960). Tiempo después, en el número 16 (1964), Jesús Reyes Heróles escribió sobre el Estado y el desarrollo económico, mientras que la activa pluma de Álvaro Rodríguez Reyes plasmó un diagnóstico del gobierno federal. El número 17 fue dedicado íntegramente a la reforma administrativa,

escribiendo don Álvaro, naturalmente, además de Torres Gaitán y Ernestina Vidal.

Y de lo dicho saltamos hasta 1975, cuando la RAP cumplió 20 años de fructífera vida con su número 30.

Libertad de Pensamiento

El INAP ha sido desde su origen un centro de estudios donde la reflexión intelectual se ha realizado sin limitación alguna, haciendo gala de respeto a la libertad de expresión. No está de más recordar lo dicho, porque la presencia de Gustavo R. Velasco, otro de sus fundadores, es paradójica y sólo explicable por un afán superior de congregar personajes distinguidos, más allá de su ideología política. Velasco fue un pensador neoliberal radical entre cuyos trabajos asoma una actitud combativa contra el intervencionismo del Estado, y por extensión, contra la administración pública, como lo hace notar en uno de sus trabajos. También fue miembro de número de la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación, así como de la asociación neoliberal *Mont-Pèlerin Society* que acaudilló Friedrich Hayek. El INAP vino a la vida en una época en la cual la intervención del Estado gozaba de gran legitimidad, como es observable en una editorial de *RAP*: “está fuera de toda duda que la tendencia actual de la Administración Pública consiste cada vez más, en una ostensible, dinámica y progresiva participación del Estado en la vida económica y social. Esta tesis, que se califica de “intervencionista”, significa en el fondo una posición actuante, vigorosa y de impulso al desarrollo económico” (*RAP*, 1964).

Debemos destacar que, dentro de su perspectiva, Velasco es el único fundador del INAP quien escribió un trabajo donde se trata específicamente a la ciencia de la administración, es decir: donde se cuestionan y se desarrollan los problemas relativos a la administración pública como ciencia. Velasco fue un destacado profesor de la Escuela Libre de Derecho, de la que fue rector, cuyas lecciones de derecho administrativo de 1939 son accesibles en una versión mecanográfica. Trató pues de la administración pública, pero veremos de qué modo. En su artículo “El derecho administrativo y la ciencia de la administración”, publicado en 1938, explica que no es exagerado afirmar que aun no existe la ciencia de la administración pública. De modo que no se debe cuestionar su método ni sus fronteras, pues “la ciencia de la administración no existe absolutamente, radicalmente: las aisladas y pobres creaciones que llevan a ese rubro no bastan para darle vida” (Velasco, 1938: 24). Sin embargo, Velasco, en un

tono más positivo, se inclina por la concepción de “la ciencia de la administración como investigación de las cuestiones que plantea la actividad oficial en cada uno de los campos en que se manifiesta” (Velasco, 1938: 26).

En una de sus biografías se hace constar que fue miembro fundador del Instituto Nacional de Administración Pública, en 1955, así como integrante de la comisión formada por cuatro de sus integrantes que nominó la planilla de su primer consejo directivo. Sin embargo, su actividad en el INAP es escasa y deja muy pocos rastros.

En la época de Velasco, la obra más célebre fue escrita por Rafael Bielsa, titulada *Ciencia de la administración* (Bielsa, 1937). Se trata de un texto monumental cuyos cimientos intelectuales son europeos y ha dejado un gran servicio académico a todos los administradores públicos iberoamericanos.

En el INAP, sus integrantes han realizado grandes contribuciones como ya lo hemos podido constatar. Uno de ellos merece especial mención porque su texto, escrito cuando profesaba cátedra en Centroamérica, se convirtió en uno de los libros más consultados por los estudiantes de administración pública. Es cuando, en 1962, aparece el *Tratado de Administración General* de José Galván Escobedo, publicado en Costa Rica por la entonces Escuela Superior de Administración Pública de Centroamérica. La versión más reciente se editó en nuestro país, por el propio INAP, en 1980, pero fue publicado asimismo por Trillas y por la Editorial Universitaria de Panamá. Se trata de un libro bien documentado, completo y sustancioso, que en la época de su aparición respondió con creces a lo que entonces exigía la academia para llenar las currícula de los programas de las asignaturas de administración pública, sobre todo en temas teóricos, con el gran mérito de representar una alternativa a los estudios de derecho administrativo, entonces dominantes.

La obra de Galván Escobedo refleja fielmente el tiempo en el que fue escrita, cuando predominaba la concepción de la administración como una disciplina única, indivisible; en fin, es un tratado de administración general. En la introducción de su libro, el autor manifiesta absoluta seguridad de estar tratando con un objeto de estudio científico: “... la administración, como proceso, es universal. Se le encuentra en todos los tiempos y en todos los lugares. No existe, ni existió, grupo humano alguno que no lleve implícito un concepto administrativo, sea en forma expresa o tácita” (Galván Escobedo, 1962: 19). Una institución universal en el tiempo y el espacio no puede tener para

el autor sino un estatus científico. Además, Galván Escobedo sugiere que la administración, como producto social, se encuentra sujeta al tiempo y las condiciones cambiantes. Por lo tanto, Galván Escobedo subraya que “los principios en que se basa son válidos solamente si se adaptan y surgen como resultado de las condiciones privativas en el tiempo y el lugar en que tratan de aplicarse”. Los cambios geográficos y tecnológicos imprimen modificaciones a la organización administrativa, porque la administración lleva los conceptos dinámicos, cambiantes y evolutivos de “todo organismo social” implícitos en ella misma.

Cuando es fundada una institución es deseable que los hombres prominentes en el campo del saber que la inspira sean todos los elegibles. Este es un propósito deseable, pero a veces no posible. Es el caso de Lucio Mendieta y Núñez, el gran ausente en la fundación del INAP. Tan paradójica es la presencia en el INAP del pensador neoliberal Gustavo R. Velasco, como la ausencia de uno de los pensadores administrativos más completos en ese entonces.

Lucio Mendieta y Núñez

La Administración Pública en México



Fuente: juristas.unam

Sin duda alguna, *La Administración Pública en México*, obra de Lucio Mendieta y Núñez (1942), es el texto más importante durante la década de 1940. Los graves problemas administrativos de su tiempo quedan contemplados en el libro, como está reflejando en su capitulado: 1) sociología de la administración pública; 2) historia de la administración pública; 3) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; 4) Departamento del Distrito Federal; 5) servicio civil; 6) Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado; 7) responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, 8) Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados, y 9) ensayo sociológico sobre la burocracia mexicana. Trataremos de manera general este importante trabajo enfatizando los asuntos de mayor relevancia. En su *Introducción*, Mendieta y Núñez alude que recientemente se creó el segundo curso de derecho administrativo en la Facultad de Derecho de la UNAM, pues en el primero no existió lugar para tratar con profundidad la parte “teórica”. Otra causa de su apertura obedece a la intención de comprender las funciones, cada vez más amplias, del Estado en la sociedad. “El Estado aspira a absorberlo todo, a intervenir en todas las actividades sociales del hombre y por ello el número de leyes y de reglamentos administrativos aumenta en forma asombrosa” (Mendieta y Núñez, 1942: 5). Mendieta y Núñez formula un novedoso planteamiento de la ciencia administrativa, más allá del derecho, situándola en estrecha relación con la sociología: una “sociología de la administración pública”, porque “toda sociedad humana, en cuanto adquiere cierta importancia y complejidad, se organiza para responder a exigencias internas de la vida colectiva y a exigencias que pudiéramos llamar externas frente a otros grupos sociales. El Estado, por primitivo que sea, se estructura administrativamente de acuerdo con un plan que derive de la sociedad misma; o en otras palabras, que le imponen los hechos sociales” (Mendieta y Núñez, 1942: 10).

Don Lucio fue la primera persona en recibir la Medalla José María Luis Mora, presea con la cual el INAP reconoce a sus miembros.

Naturalmente, son muchos más los ilustres integrantes del INAP que han dado su aporte a la institución. Aquí sólo escogimos a algunos de ellos, de suyo conspicuos.



Conferencia Magistral de Giandomenico Majone en el marco de la celebración del 60 aniversario del INAP en 2015.



Presentación del libro *El administrador público* de Hermógenes Pérez de Arce con los comentarios de José Martínez Vilchis, Omar Guerrero y Carlos Reta Martínez.

FUENTES

- Asociación Latinoamericana de Administración Pública (1982), *Estatutos*, México.
- Asociación Latinoamericana de Administración Pública, ALAP (1980), *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, números 8-9 y 10-11.
- Bascuñán Valdés, Aníbal (1963), *Elementos de ciencia de la administración pública*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- Bertrand, André et Marceau Long (1960), "L'Enseignement Supérieur des Sciences Administratives", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XXVI, núm., 1, pp. 5-24.
- Bertrand, André (1954), *Las Técnicas del trabajo gubernamental en el Estado moderno*, Bruselas, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.
- Bielsa, Rafael (1937), *Ciencia de la administración*, Rosario, Universidad Nacional del Litoral.

- Cleaveland, Frederic, Manuel Sánchez Sarto y Benedicto Silva (1979), "Informe sobre el Proyecto de creación de Escuelas Latinoamericanas de Economía y Administración Pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 40, pp. 67-68.
- Dimock, Marshall y Gladys Dimock (1967), *Administración pública*, México, UTEHA.
- (1958), *Principios y normas de administración*, México, Limusa-Wiley, 1965.
- Duhalt Krauss, Miguel (1970a), *la Administración Pública y el Desarrollo en México*, Asociación Nacional de Administradores Públicos.
- (1970b), *Prefacio*. Rodríguez Reyes, Álvaro, *Administración del sector público*, México, Herrero hermanos.
- (1972), *La administración de personal en el sector público*. México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- "Escuela Interamericana de Administración Pública" (1979), Banco Interamericano de Desarrollo, *Las Empresas Públicas en América del Sur y México*, México, Limusa, tres tomos.
- Escoubé, Pierre, *Introducción a la administración pública*, San José, Costa Rica, Escuela Superior de Administración Pública de Centroamérica, 1955 (2 sesiones).
- (1958), "Charles Jean Bonnin, Précurseur de la Science Administrative", *La Revue Administrative*, vol 11, janvier-février, pp. 15-18.
- Fraga, Gabino (1956), "Tendencias de la de Administración Pública Contemporánea", *RAP*, núm. 4, octubre-diciembre.
- Fayol, Henri (1956), "La Doctrina Administrativa Aplicada al Estado", Buenos Aires, El Ateneo.
- Galván Escobedo, José (1962). *Tratado de Administración General*, México, ESAPAC.
- Gladden, E.N. (1972), *A history of public administration*, London, Frank Cass, dos tomos.
- (1989), *Historia de administración pública*, Instituto de Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.
- Guimaraes, Athyr (1979), "Una Experiencia de Recursos Humanos para las Empresas Públicas: la Escuela Interamericana de Administración Pública". *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, números 8 y 9.
- Instituto de Administración Pública (1956), *Revista de Administración Pública, RAP*, núm 1, enero-marzo.
- (1956), *Revista de Administración Pública, RAP*, núm 2, abril-junio.
- (1964), *Revista de Administración Pública, RAP*, núm 16, febrero-marzo.

- (1975), *Revista de Administración Pública, RAP*, num 30, abril-junio. Edición conmemorativa del 20 aniversario del INAP.
- (1982), *Revista de Administración Pública, RAP*, Edición Especial en Memoria del Maestro y Primer Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Gabino Fraga.
- Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (1993), *El IICA: ¿Qué es? El IICA: ¿Qué hace?*, Bruselas
- Jiménez Castro, Wilburg (1963), *Introducción al estudio de la teoría administrativa*. México, Fondo de Cultura Económica.
- “La Escuela Nacional de Administración Pública” (1975), *ENAP, Revista Venezolana de Administración Pública*, no. 1, pp. 168-183.
- “Ley n° 19 de noviembre 25 de 1958 sobre Reforma Administrativa”, *Diario Oficial*, Bogotá, Colombia 11 pp.
- Martin, Roscoe (editor, 1965), *Administración pública*, México, Herrero Hermanos, 1967.
- Mendieta y Núñez, Lucio (1942), *La Administración Pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Molitor, André (1958), *Les Sciences sociales dans l'enseignement Supérieur: administration publique*, Paris, UNESCO.
- (1961), *La Ciencias sociales en la enseñanza superior: la administración pública*, Madrid UNESCO/Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mosher, Frederick y Salvatore Cimmino (1961), *Ciencia de la administración*. Madrid, Ediciones Rialp.
- Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la administración pública* (1954), México, Fondo de Cultura Económica, dos tomos.
- Organización de las Naciones Unidas (1962), *Manual de administración pública*, Nueva York, ONU.
- Pichardo Pagaza, Ignacio, *Diez años de planificación y administración pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1972.
- Pocock, J.G.A. (1975), *The Machiavellian moment*, Princeton, Princeton University Press.
- Rodríguez Reyes, Álvaro (1956), “La Formación de Funcionarios Públicos”, *Revista de Administración Pública*, núm. 1.
- (1970), *Administración del sector público*, México, Herreros hermanos.
- (1978), *Organización*, México, Editores Asociados.
- Sánchez Sarto Manuel (1959), “La Enseñanza Profesional de las Ciencias Administrativas en América Central”. Bruselas, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, vol XXV, núm. 4.
- Simon, Herbert, *et al* (1950a), *Administración pública*. San Juan, Ediciones de la Universidad de Puerto Rico, 1956.

- *et al* (1968), *Administración pública*, México, Editorial Letras.
- Velasco, Gustavo R. (1938), "Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración". *Trabajos Jurídicos en Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su 25 Aniversario*, vol. III, México, Editorial Polis.
- Waldo, Dwight (1961). *Teoría política de la administración pública*, Madrid, Editorial Tecnós.
- (1964), *Estudio de la administración pública*, Madrid, Aguilar.
- (1967), *Administración pública*, México, Editorial Trillas.
- White, Leonard (1930), *The civil service in the modern State*, Chicago, The University of Chicago Press. A collection of documents published under the auspices of the International Congress of Administrative Sciences.
- (1964), *Introducción al estudio de la administración pública*, México, Compañía General de Ediciones.

ESTUDIOS COMPARADOS

Revista de Administración Pública

Las reformas neogerenciales en países de la OCDE y la experiencia Latinoamericana: una aproximación a sus diferencias y ¿convergencias?

Diana Vicher*

Introducción

Desde las décadas de 1980 y 1990, la reforma del Estado y la administración pública fue el rostro visible de lo que en realidad se materializó como reformas económicas neoliberales. El marco que permitió la incursión y aplicación de dicho ideario estuvo signado por una crisis económica generalizada, atribuida al crecimiento del Estado y a la prestación de servicios públicos, lo que dio lugar a la aceptación de aquellas voces que plantearon poner en práctica las mismas soluciones de privatización a través de países y culturas. Esto es, englobar dentro de un mismo modelo universal tanto las problemáticas como las necesidades, así como las capacidades de todos los países por igual para asimilar los cambios y desafíos de lo que entonces se planteó como el nuevo escenario mundial. En este tenor, resalta de manera particular una postura que estuvo muy en boga, esto es: la continua comparación de los procesos de reforma verificados dentro de los países que integran a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) con otros países, como es el caso de los de Latinoamérica. Pero, esto que se ha dejado pasar como un simple contraste para conocer qué tan cerca o lejos están los países Latinoamericanos de los logros (o desilusiones) que han alcanzado los países de la OCDE, en la implementación de las reformas neogerenciales contiene un trasfondo muy amplio sobre el que se debe volver a reflexionar.

* Doctora en *Administración Pública*. Actualmente labora en el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Es profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Diferentes crisis del Estado: una misma solución

La reforma del Estado y la administración pública efectuada entre 1980 y 2000, estuvo estrechamente vinculada con la reforma económica, e incluso determinada por ésta. Es así que, entre los aspectos que caracterizan a esos proyectos de reforma del Estado y los diferencian de experiencias previas, se encuentra la dificultad para distinguir algo que era muy importante y significativo:

“¿dónde termina la reforma económica y dónde empieza la reforma estatal?”¹

Esta es la circunstancia generalizada que enmarcó a la reforma, tanto en los países desarrollados como en los de Latinoamérica. No obstante, poco a poco se fueron fortaleciendo las voces que pugnaban porque la reforma se ubicara, se enmarcara y se asumiera de acuerdo con las situaciones y problemáticas vigentes en los distintos países en que tenía que aplicarse. En este sentido, por ejemplo, Francisco Gaetani argumentó que “la reforma del Estado en América Latina debería ser distinta que aquellas observadas en los países que conforman el G-7... no es posible considerar como equivalentes las crisis del *Welfare State* y la crisis populista...”.² Sin embargo, las mismas reformas se dispusieron como soluciones aplicables a través de países y culturas.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

Antes de entrar de forma más específica a las diferencias entre las reformas, nos parece importante acotar que si se considera a un país o grupo de países como miembros de una organización, en este caso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE),³ para establecer ciertas características o acentuar algún rasgo, debe tenerse claro qué es esa organización y para qué sirve, o cuál es su finalidad, y reflexionar sobre la utilidad de tomarla como referente. Anotamos lo anterior porque de acuerdo con nuestra

¹ Oszlak Oscar (1997). “Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?”, *Revista Reforma y Democracia*, N° 9, CLAD, Caracas, p. 3.

² Citado por Bresser Pereira. Bresser Pereira, Luiz Carlos (2001). “Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo...”, *International Journal of Political Studies*, n° 3 septiembre, p. 5.

³ Se creó en 1960 para reforzar la economía de los países miembros, mejorar su eficiencia, afinar los sistemas de mercado, ampliar el libre comercio y contribuir al desarrollo de los países industrializados y en desarrollo; actualmente se compone por treinta y seis países y trabaja para coordinar políticas nacionales que en el mundo de hoy, cada vez más globalizado, deben: «integrar una red de procedimientos uniformes dentro de cada país». Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Folleto OCDE, información básica, París, OCDE, s/f, pp. 3 y 5. El énfasis es nuestro. Ver anexo 1.

perspectiva, las reformas en Alemania, Gran Bretaña, Francia o Nueva Zelanda, por ejemplo, no necesariamente se realizaron en función de ser o no miembros de tal Organización, aunque frecuentemente así se asuma; si bien es cierto que los planteamientos formulados por la OCDE incidieron en las reformas. Al respecto, es importante mencionar que la OCDE es una organización fundamentalmente económica que tuvo un papel preponderante en la reforma de la administración pública a partir de 1987, y más formalmente en 1990.⁴ En este sentido se debe al menos recordar que, por ejemplo, la reforma en Gran Bretaña inicia en 1979, con Margaret Thatcher, esto es, antes de que dentro de las actividades de la OCDE se incorporara la reforma neogerencial de la administración pública.

A esto habría que agregar el hecho de que aunque los países de Latinoamérica (con excepción de México y Chile)⁵ no forman parte de la OCDE,⁶ ésta ha incidido en sus procesos de reforma a través de algunos de sus organismos como el Comité de Asistencia al Desarrollo

⁴ En 1987 el Comité de Cooperación Técnica formuló su propia propuesta sobre el concepto de administración pública y el modo más adecuado de llamarla al tenor de la globalización: «la responsividad requerirá un nuevo estilo administrativo, el de la gerencia pública». *Ibid*, p. 29. Esta idea se abrió un nuevo campo de actividad para la OCDE y para ello creó el Comité Gerencia Pública, PUMA en 1989, con el que se enmienda el mandato y el nombre del Comité de Cooperación Técnica, aunque formalmente asumió sus funciones en 1990. OECD, Resolution of the OECD Council Concerning the Mandate of the Public Management Committee, [C(99)175/FINAL], Public Management Committee, <http://www1.oecd.org/puma/about/index.htm>. OECD, Programme on Public Management and Governance, <http://www1.oecd.org/puma/about/index.htm>.

Vale la pena señalar que hacia el año 2007 se generaron algunas modificaciones en las estructuras de la OCDE, además de que la nueva gerencia pública dejó de ser el tema de moda, razón por la cual el Comité de Gerencia Pública desapareció como tal, pero quedó dentro del área de Gobernancia (*governance*).

⁵ La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico reúne a los países más industrializados de *economía de mercado*, no obstante, México no detenta esa cualidad. Su acceso a la Organización, en 1994, obedeció a una buena negociación de política exterior desarrollada por el ex presidente Carlos Salinas de Gortari, que no ha cambiado la situación de subdesarrollo del país.

⁶ La OCDE cuenta con una especialidad de desarrollo donde el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) se encarga de fomentar y armonizar el desarrollo; es decir, cuenta con un organismo vinculado directamente con esos países, además de hacer labores de investigación para que sus países miembros comprendan mejor sus problemas económicos. También, mediante este Comité los funcionarios de países desarrollados y subdesarrollados comparten experiencias e intercambian ideas con el objeto de lograr lo que ellos denominan "cambios constructivos".

Para reforzar los vínculos con los países no miembros también cuentan con el denominado Centro de Cooperación con países no miembros (*Centre for Co-operation with Non-Members*), que promueve y coordina el diálogo político y la cooperación de la OCDE con estos países que alcanza un número aproximado de 70. La función esencial del centro es reunir a reformadores de todo el mundo para compartir experiencias de *policy* y análisis que contribuyan a un crecimiento económico global sustentable, lo mismo que al desarrollo social y a la buena gobernancia. Con este centro de cooperación la OCDE monitorea y analiza los procesos de cambio de las economías en desarrollo.

(CAD) y el Centro de Cooperación con países no miembros (*Centre for Co-operation with Non-Members CCNM*), creados por la OCDE expresamente para establecer importantes cadenas de comunicación y difusión de sus propuestas y planteamientos.⁷

Cabe mencionar que en la década de los 90s la OCDE firmó un estatuto conjunto de prioridades de cooperación con el Banco Mundial, (OCDE-BM). Esa cooperación se basó en las “ventajas” que ambos podrían procurarse. Con el estatuto, los países no miembros de la OCDE -y no que no participaban en los programas- pero que sí eran clientes del Banco Mundial, adquirirían un elevado acceso a las guías, los estándares y las *policies know-how*, basados en la experiencia de los países miembros de la OCDE.⁸

Pero veamos un poco como surgen las reformas neogerenciales de la OCDE. En 1979 en el Simposio de la OCDE en Madrid se concluyó que los problemas de administración pública no eran exclusivos de los “países pobres” sino que lograr la responsividad y efectividad de la administración pública también era una necesidad en los países de la OCDE. A ese Simposio acudieron 62 oficiales y académicos de 21 países de la OCDE y se discutieron asuntos sustantivos del sector público. Como resultado se sintetizó lo que se establecería como subsiguientes métodos de cooperación y actividades específicas que los países deberían llevar a cabo. Este fue el marco que legitimó que el TECO desarrollara programas de gerencia pública en el tiempo en que nadie hacía un trabajo similar en el terreno internacional.⁹

Los fundadores de estas ideas seleccionaron tres puntos estratégicos de reforma: presupuestal, regulatoria y de recursos humanos, para lo cual se establecieron cuatro grupos de trabajo que diseñaron programas y desarrollaron trabajo de cooperación con todos los países de la OCDE.¹⁰

Posteriormente, en 1987, la OCDE publicó el informe que marcó el sello distintivo de su propuesta para lo que denominaron el “verdadero cambio” de la administración pública, clásica weberiana

⁷ El trabajo de la OCDE no se limita a sus países miembros sino que se reprodujo en países de Asia, África, Europa y América Latina, además de organizaciones como la Unión Europea y los propios Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. OECD, *Borless Co-operation*. Centre for Co-operation with Non-Members CCNM, p. 2, <http://www.oecd.org/EN/search/0,,EN-search-0-nodirectorate-4-5-no-0-00.html>.

⁸ *Ibid.*

⁹ Cui, Ying (2005). How and why did the influence of the OECD on international public management vary over time? Research on the PUMA/GOV from an Internal Perspective over the Last Fifteen Years, Erasmus University Rotterdam, Final part of the Master's Programme in International Public Management and Public Policy, p. 24.

¹⁰ *Ibid.*

opaca y sin capacidad de respuesta a una administración responsiva (*responsiveness*). Nos referimos al documento *Administration as service the public as client* (La administración al servicio del público como cliente).¹¹

Los temas que constituyeron los lineamientos digamos más específicos de la reforma gerencial de la OCDE, se pusieron en marcha gracias a los programas del Comité de Gerencia Pública, PUMA, establecido en 1989, que definieron las actividades necesarias para alcanzar las metas u objetivos acordados en las iniciativas sobre alguna temática en particular. Cada uno de los programas se formó apoyándose en reuniones de expertos, grupos de trabajo, conferencias, consultas y la propia experiencia de las mejores prácticas. El resultado de esos programas se plasmaría en los reportes que la OCDE elaboraría a partir de la información que cada uno de los países le presentaría sobre sus avances.

Derry Ormond y Elke Löffler señalaron que:

«con el surgimiento de la nueva gerencia pública en los países de la OCDE apareció una nueva tendencia para la difusión de la innovación a través de los estudios de caso mejores prácticas, que se nutren de tres fuentes principales: a) profesionales que han diseminado su propias reformas de gerencia pública u otras piezas anecdóticas de evidencia empírica, que ellos consideran lo suficientemente exitosas para ser etiquetadas como mejores prácticas (por ejemplo, Osborne y Gaebler, 1992); b) el creciente número de innovaciones de calidad en el servicio público, galardonados en varios países de la OCDE, que han permitido identificar casos de buen desempeño en las organizaciones del servicio público; y c) las publicaciones de resultados así como los centros de intercambio de información establecidos en gran parte de las descripciones de autoevaluación».¹²

Los resultados que derivaron de la aplicación de los programas de reforma neogerencial de la OCDE, se dieron a conocer mediante la publicación de sus informes anuales, donde reportaban los avances que los países habían alcanzado con la intención de identificar lo que se hizo y se mostró como los resultados de la reforma neogerencial en cada país.

¹¹ Organization for Economic Co-operation and Development (1987). *Administration as service the public as client*, Paris, OCDE. Sin embargo se registra actividad de la OCDE en este campo desde 1961. Vid. Diana Vicher, 2018.

¹² Ormond, Derry y Elke Löffler. "La nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar?", Caracas, *Revista Reforma y Democracia*, <http://www.clad.org.ve13/Ormoespa.html>.

“Los informes de la OCDE sobre «Desarrollo de la Gestión Pública» de los años 90 revelan una intensidad casi frenética acerca de los programas de reforma”.¹³

Siguiendo los análisis de importantes conocedores del proceso como Vincent Wright y Laurence Lynn se puede afirmar que en los países desarrollados con fuerte tradición estatal si bien se hicieron modificaciones, éstas ni perturbaron ni interfirieron con sus sistemas de gobierno ya estatuidos. Y como se afirmó en los propios informes de la OCDE, la tasa de implementación de las reformas era dispareja y su ritmo de ejecución lento.

En la implementación de las reformas se observaron claras diferencias: ya que mientras el programa británico tuvo un rápido desarrollo, la mayoría de los países europeos actuaron de manera cauta; en el caso de los italianos se observó un acercamiento a la reforma que no pudo mantenerse por la hostilidad burocrática, situación similar a la que se presentó en España; igualmente ha ocurrido en otros países como Grecia, que para responder a las presiones de la Unión Europea y la OCDE, hizo ruidosas declaraciones sobre los avances en la reforma gerencial, aunque raramente se tradujeron en acciones.¹⁴

Al final, aunque no de forma dramática, las reformas sí provocaron fragmentación en la administración pública, trastornos o interrupciones y pérdida de continuidad y de memoria institucional. Además, aunque se alcanzaron ciertos rendimientos, algunas veces fue a cambio de perder la atención en los resultados, y de que la rendición de cuentas se hiciera poco clara.¹⁵

¿Dónde iniciaron las reformas?

Una vez acotado lo anterior trataremos de establecer una relación paralela en cuanto a fechas y reformas de los países en cuestión, lo cual resulta muy interesante pero también muy escurridizo ya que nos encontramos con que, pese a la aceptación generalizada de que los países de Latinoamérica están a la zaga en la instrumentación de las reformas, resulta que podemos encontrarnos con que algunos de nuestros países sirvieron de proyectos piloto para implementar, posteriormente, reformas en países denominados desarrollados, y que forman parte de la OCDE.

¹³ Wright, Vincent (1997). “Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la administración pública”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, Madrid, núm. 7-8, p. 37.

¹⁴ Ibid, pp. 35-36.

¹⁵ Pollit, Christopher y Bouckaert, Geert (2000). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, United States, Oxford University Press, p. 257.

De acuerdo con François Hortart, y François Polet, América Latina ha sido un laboratorio que ha constituido la tercera región de experimentación de las políticas neoliberales. Pero, estos autores también resaltan que, no obstante, ciertas medidas de privatización masiva fueron aplicadas después que en los países de la OCDE. Pero lo cierto es que Latinoamérica fue testigo de la primera experiencia neoliberal aplicada sistemáticamente. Esto es, en Chile, cuando bajo la dictadura de Pinochet, se anunció el inicio del ciclo neoliberal en la fase histórica actual. En ese país se aplicó un fuerte programa de desreglamentación, desempleo masivo, represión antisindical, redistribución de la riqueza a favor de los ricos y privatización del sector público, por mencionar algunas medidas. Y esto se realizó casi una década antes del programa thatcheriano en Gran Bretaña.¹⁶

La inspiración de este programa está directamente vinculada a la ideología de la escuela de Chicago, esto es, a Milton Friedman. Chile representó una experiencia piloto tanto para el neoliberalismo de Gran Bretaña como para el de los países de la OCDE. En sí, Latinoamérica ha servido también de terreno de experimentación para los planes que serían aplicados en Europa del Este. Por ejemplo, las reformas aplicadas en Bolivia a partir de 1985, donde Jeffrey Sachs, un joven “gurú economista” norteamericano, aplicó un tratamiento de choque, antes de proponerlo para Polonia y Rusia.¹⁷

Ambos países, tanto Chile como Bolivia, sirvieron de laboratorio a los experimentos neoliberales hasta fines de los ochentas. Pero, el viraje hacia un neoliberalismo definido en Latinoamérica se ha identificado en México, en 1988, cuando Carlos Salinas de Gortari asume la presidencia. El proceso continuó con Carlos Ménem en Argentina en 1989, con la reelección de Carlos Andrés Pérez en Venezuela y con la elección de Alberto Fujimori en Perú en 1990.¹⁸

“El gobierno de Salinas de Gortari se esforzaba por convertir a México en un país del Primer Mundo con un estilo de gerencia pública *made in USA* que hacía de la liberalización la vía para integrar a México a la Norteamérica desarrollada. En Venezuela, el nuevo gobierno de Carlos Andrés Pérez aplicaba en 1989 el paquete en contra de la tradición de su partido y de su trayectoria personal hasta entonces comprometida con el desarrollismo tercermundista. Lo mismo hacía poco después el peronista Menem en la Argentina. En

¹⁶ Hortart, François y Polet (2001). François, *El otro Davos-globalización de resistencias y de luchas*, Ed. Plaza y Valdés, pp. 28-35.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

Perú, el paquete era aplicado por un político novato, Fujimori, que había ganado las elecciones capitalizando los inauditos excesos del populismo *aprista*.¹⁹

Las dos vertientes de la reforma neoliberal: exprivatización y endoprivatización

Pero, qué reformas se implementaron en qué momentos. Si tomamos como referente inicial a la reforma británica podríamos tomar el periodo ubicado entre 1979 y 1999, veinte años. Durante este lapso se pueden apreciar dos momentos, el primero se ha referido como aquél en que se cuestionó fuertemente al Estado pugnando por su retracción. Mientras que el segundo momento consiste en la adopción de modelos neogerenciales y/o empresariales dentro del gobierno. Encontramos aquí los dos grandes momentos de la privatización. Estos han sido definidos por Omar Guerrero como *exprivatización* y *endoprivatización*. La *exprivatización* del Estado consiste en el procedimiento por el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada, moviendo al Estado hacia fuera del mercado; mientras en la *endoprivatización* se procede a la “sustitución de la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada, moviendo al mercado hacia dentro del Estado”.²⁰

Una vez sentados estos precedentes, empezaremos a situar las principales reformas.

Tal como se ha señalado, las reformas se gestan en el marco de la propuesta de reestructuración neoliberal, con su prédica de concentrar los objetivos de política económica en combatir la inflación y en liberalizar la economía para que el mercado, que desde finales de los 70 venía ganando terreno en todo el mundo, pudiese hacerse cargo, sin interferencias estatales, del crecimiento económico y eventualmente del desarrollo. Estos argumentos también ejercieron un fuerte atractivo en toda la región de Latinoamérica cuyo panorama, durante los años de la década de 1980, había sido el de una economía estancada, agobiada por la deuda externa y volcada hacia adentro.²¹

Pero, más que el atractivo, en el fondo el determinante para la adopción de esas reformas en Latinoamérica fueron precisamente los problemas económicos provocados por los compromisos de deuda que la región

¹⁹ Del Búfalo, Enzo (2002). “Las reformas económicas en América Latina”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 8 n° 2 (mayo-agosto), pp. 129-182.

²⁰ Guerrero, Omar (2004). *La nueva gerencia pública*, México: Fontamara, p. 55.

²¹ Del Búfalo, Enzo, obra citada, pp. 137-138.

había contraído, mismos que hicieron crisis en la década de 1980. Ante lo cual, a los países de la región les fue prescrita la aplicación de los 10 puntos del Consenso de Washington,²² mismos que se reflejaron directamente en las reformas. De aquí que exista una vinculación tan estrecha entre las reformas económicas y las reformas del Estado y la administración pública. En realidad, las reformas al Estado y su administración fueron reformas encaminadas a resolver la principal prioridad: el pago de la deuda, y a establecer marcos favorables a la expansión del capital internacional. En este sentido, por ejemplo, está la privatización de empresas públicas y el traslado de prestación de servicios al sector privado, lo mismo que la desregulación, necesaria para poder verificar estos procesos.

En el caso de América Latina las reformas estructurales, principal contenido del Consenso de Washington, tenían el propósito de asegurar la estabilidad macroeconómica y sentar las bases del crecimiento, corrigiendo las distorsiones acumuladas. En consecuencia, se emprendió la reforma fiscal, que se acompañó de un intenso programa de privatización de empresas estatales. Además, la reforma comercial estaba complementada con la flexibilización de los mercados laborales para que las economías nacionales alcanzaran el “nivel de productividad del mercado mundial”.²³

Así, el cambio, desde la perspectiva de una economía de mercado, se perfiló como una tarea de “modernización centrífuga” desplazando las acciones y decisiones del Estado hacia las de los ciudadanos (vistos como clientes), los empresarios privados y los mercados. Así:

- lo político-institucional, desplazaría los mecanismos de control y disciplinamiento hacia la organización cívica para el ejercicio de la “soberanía del ciudadano” *como cliente*;
- lo burocrático-administrativo, sometería la intervención estatal a las demandas y solicitudes de los particulares y deslizaría la realización de las tareas de decisión, ejecución, control y evaluación hacia el sector privado;
- lo económico-social, cedería su papel, como productor, a la iniciativa de los empresarios privados, su acción reguladora a las

²² “Las diez reformas que constituyeron mi lista eran las siguientes: 1. Disciplina fiscal. 2. Reordenación de Prioridades en el Gasto Público (salud, educación e infraestructura). 3. Reforma tributaria. 4. Liberalización de las tasas de interés. 5. Tipos de cambio competitivos. 6. Liberalización del comercio. 7. Liberalización a la inversión directa extranjera. 8. Privatización. 9. Desregulación. 10. Protección de los derechos de la propiedad privada”. Williamson, John (2004). “A short history of the Washington Consensus”, Institute for International Economics, paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference *From the Washington Consensus towards a new global governance*, Barcelona, september 24-25, <http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>.

²³ Del Búfalo, obra citada, p. 141.

fuerzas del mercado y su función como prestador de servicios a la autogestión de las organizaciones y comunidades locales.²⁴

En el caso de los países de la OCDE, muchos de ellos también miembros de la Unión Europea (sujetos al criterio de Maastricht)²⁵, tuvieron una serie de presiones para el cambio aunque las más sobresalientes fueron de tipo financiero, de recesión económica ocasionadas por deudas y déficit públicos. Sobre la deuda no hay que perder de vista el alza de las tasas de 1979, que sin ser gasto en seguridad social impactaron el déficit público.

Por otra parte, también se puede encontrar que no existen momentos de arranque simultáneo de algún grupo de reformas en particular en todos los países, o en un grupo específico; pero, en un primer momento se identifican los grandes procesos de privatización de empresas del Estado y la desregulación. Más tarde, la introducción de los instrumentos y la lógica empresarial dentro del gobierno, donde se comprende propiamente la nueva gerencia pública cuyos elementos son los siguientes:

- orientación al cliente y a los servicios
- hacer énfasis en los resultados y darle mayor valor al dinero
- devolver autoridad y aumentar flexibilidad
- fortalecer la rendición de cuentas y el control
- robustecer la capacidad de desarrollar estrategias y *policy* pública
- introducir la competencia y los elementos de mercado
- cambiar el tipo de relaciones que se establecen con otros niveles de gobierno.

Este grupo de reformas englobadas dentro de la nueva gerencia pública se caracteriza por cuatro elementos esenciales: el esfuerzo por disminuir o revertir el crecimiento del gobierno, el cambio hacia la privatización o cuasiprivatización con un renovado énfasis en la subsidiariedad de la provisión de servicios, el desarrollo de la automatización en la producción y distribución de servicios –particularmente en tecnología informática–, y el mayor desarrollo de una agenda internacional crecientemente enfocada en los temas generales del manejo público, el diseño de *policy*, los estilos de decisión y la cooperación internacional.²⁶

²⁴ Medellín Torres, Pedro (1994). “La modernización del Estado en América Latina: entre la reestructuración y el reformismo”, *Revista Reforma y Democracia*, No. 2, CLAD Caracas, p. 7.

²⁵ Control de la tasa de inflación, bajo déficit presupuestario y de nivel de deuda pública.

²⁶ Guerrero, obra citada, p. 138.

Los puntos en común y las diferencias inconciliables

No es el propósito de estas líneas establecer y describir las pautas y ritmos de las reformas sino enunciar, a grandes rasgos, sus contenidos para proceder a establecer las diferencias fundamentales entre las reformas de estos dos grupos de países, objeto de la reflexión que nos hicimos al inicio del documento.

Así, al proceder a establecer puntos en común, nos encontramos con que, tanto en los países de la OCDE como en los de Latinoamérica se establecieron los mismos patrones de reforma. Esto entraña una situación de particular interés, ya que conlleva una de las principales contradicciones y debilidades de estas reformas pues, por ejemplo, en la reforma efectuada previamente a la administración pública, digamos de 1949 hasta finales de la década de 1970, existía una distinción clara y profunda acerca de lo que se requería hacer para atender a las necesidades de mejora en el gobierno y la administración pública de los países en desarrollo, que de ninguna manera se asociaba a las necesidades de los países desarrollados. Esto es, no se proponía un modelo único de solución para atender las necesidades de todos los países como si las problemáticas fueran las mismas.

Así pues, encontramos aquí la primera de las diferencias que consideramos fundamentales: las problemáticas que necesitan ser resueltas en cada grupo de países es muy disímil, lo mismo que la capacidad que detentan ambos grupos de países para asumirlas y manejarlas.²⁷ Esta cualidad, la “capacidad”, es un punto que adolece de grandes déficit en los países en desarrollo que no han logrado consolidar sus instituciones, porque, entre otras cosas, los procesos de reforma estarán encabezados, ya no por los Institutos de Administración Pública o por los investigadores o estudiosos de la materia, como fue en otro tiempo, sino por las prescripciones y los expertos de organismos financieros internacionales, así como por consultorías de expertos en negocios privados (FMI, BM, OCDE, Instituto Adam Smith, Instituto de Estudios Económicos, Consultora Mckinsey y RAYNER). Esto es diferente por lo que toca a los países avanzados porque, en primera instancia: si bien mantienen acuerdos con las agencias internacionales,

²⁷ “...es mucho más grave la superficialidad, muy latinoamericana, con la que se quiso adoptar la propuesta neoliberal, la cual ciertamente hacía un diagnóstico parcialmente correcto de los males de la región y ofrecía soluciones parcialmente acertadas, sobre todo, en la medida en que ayudaba a corregir los abusos en que había caído la política económica especialmente después de 1970. Pero de ser un simple correctivo de las exageraciones del populismo tardío a convertirse en una especie de panacea de todos los males de la región, había un gran trecho que sólo esta bobaliconería que afecta como epidemia endémica los territorios al sur del Río Grande podía ignorar”. Del Búfalo, obra citada, p. 139.

no tienen obligaciones o condicionamientos expresos para llevarlos a cabo; y en segunda instancia: su “capacidad” para enfrentar y asumir las reformas neogerenciales es mayor debido, entre otras cosas, al grado de desarrollo de la administración pública y sus instituciones.

Otra situación que marca grandes diferencias, ya fue mencionada antes, es que la crisis del *Welfare State* (Estado de bienestar) que corresponde a los países avanzados y la crisis populista de los países de Latinoamérica son diferentes. Esto es, que los motivos a que obedece una y otra crisis tienen un origen diverso, lo mismo que la solución que debería instrumentarse para contrarrestarla.

Por otra parte, nos encontramos con que debido a su situación de dominio-desarrollo desigual y dependencia económica, los países de Latinoamérica se encuentran supeditados al cumplimiento de una agenda dictada desde organismos internacionales, financieros o no, ante los cuales tienen que cumplir condiciones impuestas para seguir siendo sujetos de crédito o para mantener sus membresías. Pero, dichos organismos sólo están interesados en seguir procurando condiciones aptas para el desarrollo del capital financiero. Y en última instancia, se aseguran de que los países en desarrollo cumplan con el pago puntual de sus deudas.

Empero, la diferencia fundamental y más general que se hace evidente en las reformas entre ambos grupos de países, radica en que en Latinoamérica no se había llegado a establecer, sino en pequeñas islas, el modelo de administración burocrática weberiana, con las características racionales-legales que le son propias, cuando ya se le propone saltar hacia el modelo neogerencial con sus elementos de mercado. Esto es, que no se había logrado un estadio de desarrollo y madurez en su administración pública y en sus instituciones, ni una profesionalización en su personal; una condición *sine qua non* para observar y analizar, con mayor conocimiento y sensatez, los pros y contras de la aplicación de las diferentes medidas de reforma orientada al mercado; o bien, que les permitiera a sus responsables o titulares observar con mayor sentido crítico la utilidad que podrían proveer ese tipo de reformas gerenciales, en qué casos y con qué reservas.

A esto habría que agregar que, en los países desarrollados, por la misma situación de menor coerción para la aplicación de las reformas, la implementación y las consecuencias derivadas de éstas han sido incomparables con las de los países de Latinoamérica donde, por ejemplo, nos encontramos el caso de Argentina que fiel a los dictados del Banco Mundial privatizó todo lo privatizable, llegando incluso al colapsamiento del Estado. Esta es una situación que resulta

contrastante si hacemos alusión al caso que hasta no hace mucho se pregonaba como “el más exitoso” en la experiencia de la aplicación de las reformas neogerenciales a la administración pública desarrollada: Nueva Zelanda, que desde el año 2000 y a partir del descontento social que se reflejó en las elecciones y cambios de gobierno, como respuesta a las reformas neoliberales, se pugnó por la revigORIZACIÓN del Estado.²⁸

Claro que en Nueva Zelanda, por su condición de desarrollo e institucionalización, los problemas se solucionaron con un cambio de partidos en el poder (aunque hubo secuelas como la fragmentación), pero en el caso de Argentina podrían ser una fuerte causa del deterioro institucional. Resulta obvio que los países de Latinoamérica no pueden darse el lujo de debilitar a sus instituciones, pues ello sólo deriva en una desprotección hacia todos sus sectores. Cada vez existe más evidencia acerca de las inconveniencias de flexibilizar, desregular o privatizar (*endo* y *exo*) sin tener en consideración todas las consecuencias que pueden derivarse de esos procesos.

Después de un breve y general acercamiento a las reformas, podemos afirmar, en pocas palabras, que las recetas son las mismas y esto es lo único en lo que se pueden encontrar coincidencias. Pero, de hecho, esto es lo delicado, pues las diferentes realidades en las que tienen que implementarse las reformas son las que contienen las diferencias que buscan hacerse a un lado, para establecer un sistema estandarizado en el cual el capital encuentre mejores condiciones para continuar su expansión.

“La reestructuración neoliberal, al cuestionar la propiedad del Estado y su mediación del mercado, busca explícitamente homogeneizar el territorio social configurado por el sistema de Estado nacionales para facilitar la nueva segmentación transnacional que caracteriza la globalización”.²⁹

Más allá de la comparación Latinoamérica–OCDE

Una última situación que resaltaremos se refiere a la implementación de las reformas neogerenciales en el caso particular de países desarrollados, esto para destacar que el marco neoliberal y los economistas, que fundados en la teoría neoclásica las formularon (y carentes de conocimientos sobre reforma de la administración

²⁸ OECD, Online Organization for Economic Co-operation and Development (2000). “Public management developments in New Zealand: update 2000”, <http://www1.oecd.org/puma/country/Surveys2000/surv2000nz.htm#C>. Updated.

²⁹ Del Búfalo, obra citada, p. 145.

pública), no son los más recomendables para hacerlo, de lo cual da cuenta que ni siquiera en esos países lograron implementarse, lo que fundamentalmente obedece a que la naturaleza política del Estado y su administración es refractaria a los principios mercantiles.

De este modo, se encontró que el ritmo de implementación de las reformas tuvo claras diferencias: mientras el programa británico presentó un rápido desarrollo, la mayoría de los países europeos actuaron de manera cauta; en el caso de los italianos se observó un acercamiento a la reforma que no pudo mantenerse por la hostilidad burocrática, situación similar a la que se presentó en España; igualmente en otros países como Grecia que para responder a las presiones de la Unión Europea y la OCDE, hicieron ruidosas declaraciones sobre los avances en la reforma gerencial, aunque raramente las tradujeron en acciones.³⁰

Así pues, los países desarrollados optaron por poner en práctica las reformas en menor o mayor medida, pero siempre en función de sus propias circunstancias. «Los programas de reformas están enraizados en diferente intensidad y temporalidad de presiones similares, presiones diferentes, motivos, capacidad constitucional, política e institucional, represiones y voluntad, y en la compleja relación entre estos factores».³¹

Mientras, por su parte, los países en desarrollo no han tenido opción más que poner en práctica las reformas neogerenciales, no importando sus propias circunstancias o incluso que se tratase de un país caracterizado por la privatización de antaño, como es el caso de Paraguay.³²

En fin, lo único que tienen en común las reformas neogerenciales entre ambos grupos de países es el modelo de reforma, en lo demás no parecen existir puntos de comparación, sino de diferenciación. Así que dejemos ya de tomar como referente de cotejo a los países de la OCDE (con la excepción señalada de Chile y México), con sus “mejores prácticas”, para volver a ubicar en su justa medida las diferentes posibilidades y capacidades de los países en desarrollo, pero sobre todo sus necesidades, que son muy diferentes a las de esos países desarrollados.

³⁰ Wright, Vincent (1997). “Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la administración pública”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, núm. 7-8, p. 36.

³¹ *Ibid*, p. 38.

³² En Paraguay no había ningún “Estado sobredesarrollado” ni tampoco “crisis de Welfare State” que combatir. La naturaleza Estado paraguayo se presentaba privatizada y altamente politizada. Nickson, Andrew y Lambert, Meter (2002). “La reforma del Estado y el Estado privatizado en Paraguay”, *Public Administration and Development*, No. 22, p. 163.

Conclusiones

Hacer alusión a los países miembros de la OCDE como referente para establecer puntos de convergencia, en infinidad de cuestiones, se ha convertido una situación recurrente, no obstante, en el caso de las reformas a la administración pública la única coincidencia de comparación entre las implementadas en los países de la OCDE (con la excepción de México y Chile), y los de Latinoamérica es que el modelo de reforma fue la nueva gerencia pública, mismas medidas, incluso cuando las necesidades fueran tan diferentes. Pero en sus impactos y efectos hacen inviable las comparaciones ya que los países de la OCDE, con la salvedad anotada, son países desarrollados y poseen una calidad y cualidad muy diferente en todos los aspectos políticos, económicos y sociales, y donde resalta particularmente una dependencia muy inferior hacia los organismos internacionales, entiéndase préstamos y financiamiento, que la que tienen los países Latinoamericanos, lo cual muchas veces ha sido determinante en la aplicación de las reformas.

Por otra parte, nos encontramos con que no existen momentos de arranque simultáneo de las reformas en los países, trátase de desarrollados o no. Incluso hemos encontrado que las primeras reformas neoliberales fueron experimentadas en Latinoamérica antes de practicarlas en los países desarrollados.

Lo que sí resulta evidente es que las primeras reformas se orientaron a la privatización como “*exprivatización*”, y las que siguieron se enfocaron a la “*endoprivatización*”. Y ambas hacia la búsqueda de un modelo estándar de neogerencia para todos los países, sin contemplar sus diferencias. No obstante, las particularidades emergen y son determinantes, y eso ha sido plenamente manifiesto en la implementación dispereja de las reformas en los países desarrollados. Esto sin tener en cuenta que el contenido de las reformas, concebidas mayormente por economistas de extracción neoclásica y monetarista, ha sido refractario a los principios de la administración pública, que es política y trata con ciudadanos, no con mercados y clientes.

ANEXO 1.

Origen y desarrollo de la OCDE

«La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico es una organización internacional intergubernamental que reúne a los países más industrializados de *economía de mercado*. En la OCDE los representantes de los países miembros se reúnen para intercambiar información y armonizar políticas con el objetivo de maximizar su crecimiento económico y coadyuvar a su desarrollo y al de los países no miembros».³³

En sus inicios, la configuración de la OCDE fue diferente a como la conocemos hoy día; incluso sus funciones obedecían a otros objetivos. La organización primigenia la constituyó la Organización para la Cooperación Económica Europea OECE (*Organisation for European Economic Co-operation OEEC*), conformada para administrar la ayuda que Estados Unidos y Canadá daban, bajo los auspicios del Plan Marshall, para reconstruir Europa después de la Segunda Guerra Mundial.³⁴

La OECE se creó el 16 de abril de 1948 como resultado del acuerdo derivado del Plan Marshall y de la Conferencia de los dieciséis (*Conference for European Economic Co-operation*), pues se necesitaba establecer una organización permanente que continuara trabajando para la recuperación de Europa; más particularmente para supervisar la distribución de la ayuda. Los dirigentes de la organización establecieron su sede en Chateau de la Muette, en París, Francia, donde aún continúa.

A partir de 1952 la OECE empezó a declinar debido al inesperado fin del Plan Marshall y al subsecuente cambio de interés de los países hacia la Organización para el Tratado del Atlántico Norte (OTAN); y es que en 1951 la conferencia de la OTAN había creado un comité especial con la intención de estudiar cuestiones relativas al desarrollo económico de sus países integrantes, según las posibilidades económicas de cada uno de ellos. Por lo mismo decidieron que la OECE tratara todo lo referente a la economía europea, incluyendo lo relacionado con el funcionamiento de la OTAN. Como resultado, en 1957 se organizó en la OECE una Agencia Europea de Energía Nuclear y una estructura tal que permitiera hacer las negociaciones necesarias para determinar

³³ OECD, Online Organization for Economic Co-operation and Development, <http://rtn.net.mx/ocde/estruc.html>. El énfasis es nuestro.

³⁴ OECD, Online Organization for Economic Co-operation and Development, <http://www.oecd.org/about/origins/index.htm>.

las condiciones que condujeran a establecer un área europea de libre comercio, con el propósito de que todos los países miembros integraran un mercado común.³⁵

En síntesis, una vez que la organización europea logró su propósito de administrar la ayuda del Plan Marshall (1948) para la reconstrucción de Europa, aprovechó su estructura para establecer una organización con la que se determinara un área de libre comercio en Europa (1957): que finalmente derivaría en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1961).

A partir de su nueva personalidad el principal objetivo de la OCDE es reforzar la economía de sus países miembros, además de mejorar su eficiencia, afinar los sistemas de mercado, ampliar el libre comercio y contribuir al desarrollo de los países industrializados y en desarrollo: todo en concordancia con un sistema de economía de mercado.

Esta organización reúne a **36** países miembros para compartir experiencias, buscar soluciones a los problemas comunes y, sobre todo, trabajar de manera conjunta para coordinar políticas nacionales e internacionales con miras a integrar una red de procedimientos uniformes dentro de cada país. Para ser parte de esta organización la membresía se mantiene abierta a todos los países que se comprometan con los principios de la economía de mercado y la democracia pluralista.³⁶ Por eso, como ellos mismos lo expresan, la OCDE no es un club cerrado; también enfatizan que han establecido muchos contactos con el resto del mundo por medio del dialogo y de los programas de colaboración con los países del bloque soviético, Asia y América Latina.

Fuentes

Bresser Pereira, Luiz Carlos (2001). "Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo...", *International Journal of Political Studies*, n° 3 septiembre.

Cui, Ying (2005). How and why did the influence of the OECD on international public management vary over time? Research on the PUMA/GOV from an Internal Perspective over the Last Fifteen Years, Erasmus University Rotterdam, Final part of the Master's Programme in International Public Management and Public Policy.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ OECD, Online Organization for Economic Co-operation and Development, <http://www.oecd.org/about/general/index.htm>.

- Del Búfalo, Enzo (2002). "Las reformas económicas en América Latina", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 8 n° 2 (mayo-agosto).
- Guerrero, Omar (2004). *La nueva gerencia pública. Neoliberalismo en administración pública*, México, Fontamara.
- Hortart, François y Polet, François (2001). *El otro Davos-globalización de resistencias y de luchas*, México: Ed. Plaza y Valdés.
- Medellín Torres, Pedro (1994). "La modernización del Estado en América Latina: entre la reestructuración y el reformismo", *Revista Reforma y Democracia*, No. 2, CLAD, Caracas.
- Nickson, Andrew y Lambert, Meter (2002). "La reforma del Estado y el Estado privatizado en Paraguay", *Public Administration and Development*, No. 22.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Folleto OCDE, información básica, París, OCDE, s/f.
- Organization for Economic Co-operation and Development (1987). *Administration as service the public as client*, Paris, OCDE.
- OECD (1999). Resolution of the OECD Council Concerning the Mandate of the Public Management Committee, [C(99)175/FINAL], Public Management Committee, <http://www1.oecd.org/puma/about/index.htm>.
- OECD, Programme on Public Management and Governance, <http://www1.oecd.org/puma/about/index.htm>.
- OECD, Borderless Co-operation. Centre for Co-operation with Non-Members CCNM, <http://www.oecd.org/EN/search/0,,EN-search-0-nodirectorate-4-5-no-0-00.html>.
- OECD, Online Organization for Economic Co-operation and Development (2000). "Public management developments in New Zealand: update 2000", <http://www1.oecd.org/puma/country/Surveys2000/surv2000nz.htm#C.Updated>.
- OECD. Online Organization for Economic Co-operation and Development, <http://rtn.net.mx/ocde/estruc.html>.
- OECD. Online Organization for Economic Co-operation and Development, <http://www.oecd.org/about/origins/index.htm>.
- OECD. Online Organization for Economic Co-operation and Development, <http://www.oecd.org/about/general/index.htm>.
- Ormond, Derry y Elke Löffler. "La nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar?", Caracas, *Revista Reforma y Democracia*, <http://www.clad.org.ve13/Ormoespa.html>.
- Oszlak Oscar (1997). Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?, *Revista Reforma y Democracia* N° 9, CLAD, Caracas.
- Pollit, Christopher y Bouckaert, Geert (2000). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, United States, Oxford University Press.

- Vicher, Diana (2009). *De la reforma administrativa a la reforma neogerencial en Hispanoamérica*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Vicher, Diana (2018). *La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Reforma de la Administración Pública*, México, Tirant lo Blanch, INAP.
- Williamson, John (2004). "A short history of the Washington Consensus", Institute for International Economics, paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference *From the Washington Consensus towards a new Global Governance*, Barcelona, september 24-25, <http://www.iiie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>.
- Wright, Vincent (1997). "Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la administración pública", *Gestión y análisis de políticas públicas*, Madrid, núm. 7-8.

Revista de Administración Pública

Experiencia relevante: las Entidades Fiscalizadoras Superiores en Estados Unidos y Alemania

Emmanuel Gómez Farías Mata*
Iván Farías Pelcastre**

Introducción: La Importancia de la Fiscalización y el Rol de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

En 2006, el colapso de la burbuja inmobiliaria en los Estados Unidos de América (EUA) causó en este país, y en el resto del mundo, la peor crisis financiera desde la Gran Depresión de 1929. En EUA, la crisis financiera causó el rápido deterioro y eventual colapso del crédito personal y corporativo; la pérdida de riqueza (cerca de \$11 trillones de dólares estadounidenses) en sus hogares; así como un rápido aumento del número de personas desempleadas (el cual alcanzó 26 millones de personas en 2011) (FCIC, 2011, p. xv). Asimismo, la crisis expuso la fragilidad causada por la desregulación del sistema financiero estadounidense, que comenzó a finales de la década de 1970. Tal desregulación estuvo basada en la “ampliamente aceptada creencia en la naturaleza autocorrectiva de los mercados y la habilidad de las instituciones financieras para vigilarse a sí mismas de manera efectiva” (FCIC, 2011, p. xviii).

Como dos medidas para enfrentar la crisis, el Fondo Monetario Internacional (FMI) propuso el aumento generalizado de impuestos y la reducción de la oferta de los bienes públicos del Estado. Sin embargo, como argumenta O'Connor (2001), la implementación de

* Doctor en Derecho *Magna Cum Laude* de la Universidad Nacional Autónoma de México. Licenciado en Relaciones Internacionales por el Tecnológico de Monterrey, Máster en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Menéndez Pelayo en España, y Doctor Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid.

** Licenciado en Relaciones Internacionales por el Tecnológico de Monterrey, Maestro en Estudios Urbanos y Regionales y Doctor en Ciencias Política y Relaciones Internacionales por la Universidad de Birmingham en el Reino Unido. Contacto: ivan.farias@hotmail.com

estas medidas, ya sea en EUA u otros países, genera animadversión y desilusión entre los ciudadanos, y resistencia entre los contribuyentes a cumplir sus obligaciones tributarias. A su vez, las manifestaciones públicas de rechazo hacia las agencias gubernamentales deslegitiman las acciones y decisiones, tanto fiscales como monetarias, del Estado ante la sociedad civil.

Desde una perspectiva sociológica fiscal (véase Leroy, 2007), la relación entre el Estado y sus tributarios va más allá de una simple transacción económica o un procedimiento técnico derivado del contrato social. Desde esta perspectiva, el pago de impuestos es considerado como un proceso social esencial para el mantenimiento de una comunidad socioeconómica funcional. Asumiendo esta posición, se puede argumentar que la crisis financiera en EUA puso en entredicho las relaciones entre su sociedad y Estado, al minar la legitimidad y efectividad de las labores hacendarias. El colapso de la burbuja inmobiliaria en EUA expuso la fragilidad causada por la desregulación de su sistema financiero, y es por ello que los reguladores fueron acusados de “haber fallado en [sus tareas] de mantener los desajustes económicos a raya, y supervisar a las instituciones financieras” (The Economist, 2013).

Hacer frente a estos problemas requirió entonces una respuesta distinta al incremento de impuestos o la reducción del gasto público. En EUA, dicha respuesta fue un cambio fundamental de la estructura de supervisión de la economía doméstica, así como de la coordinación existente entre las agencias reguladoras de política fiscal y monetaria, y entre las oficinas especializadas en prevención de fraudes y gestión de riesgo. Para entender este cambio, es necesario comprender entonces la importancia del mantenimiento del equilibrio financiero en las democracias industrializadas, en general, y su relación con los procesos de fiscalización que éstas llevan a cabo.

La importancia del equilibrio financiero en las democracias industrializadas

El equilibrio financiero se define como la capacidad gubernamental para dar respuesta a sus compromisos de pago adquiridos.¹ Dicho equilibrio se produce y mantiene mediante un manejo, uso, y distribución responsables y transparentes del presupuesto público por parte del gobierno y sus agencias. Para asegurar esto es necesario implementar

¹ Existe equilibrio financiero en un estado-nación cuando hay los elementos patrimoniales para crear y mantener la “estabilidad económica. [Es decir,] cuando la sociedad tiene la posibilidad de satisfacer los gastos y las obligaciones contraídas a sus respectivos vencimientos” (IBEF, 2012).

indicadores de desempeño que permitan evaluar el alcance de objetivos gubernamentales estratégicos. Estos indicadores, permiten a los gobiernos y sus agencias llevar un control estricto y constante en el uso de fondos públicos alrededor de todo el ciclo presupuestario. La implementación de una política de transparencia en el manejo de los recursos públicos favorece y facilita la realización de tal control, creando entonces un círculo virtuoso. El gasto responsable preserva la integridad de los fondos públicos, asegurando así el equilibrio en las finanzas públicas en el próximo ciclo presupuestario. Es por esto que el mantenimiento del equilibrio financiero es de suma importancia en todos los países, y especialmente en las democracias industrializadas.

Para la mayoría de los gobiernos nacionales y subnacionales alrededor del mundo la fiscalización es una de las principales herramientas en el mantenimiento y promoción de economías sólidas. El ejercicio de esta facultad (y responsabilidad) permite a los gobiernos influenciar las políticas públicas; vigilar su implementación; controlar y atacar la corrupción; y promover la adecuada administración de las agencias que los conforman. En las democracias industrializadas, en la década de 1980, la reestructuración administrativa del Estado estuvo acompañada de la flexibilización progresiva de los objetivos de la política fiscal. Este cambio consistió principalmente en la introducción de indicadores de gestión y desempeño que permitieron diseñar e implementar políticas fiscales más responsivas a las necesidades actuales del Estado en cuestión, así como una fiscalización más eficiente y productiva. Este cambio fue significativo, pues propició la implementación de gestiones más fiscalmente responsables al interior de estos países.

A este respecto, esta nota busca introducir una investigación que expanda el conocimiento y comprensión de investigadores y otros expertos en Administración Pública, sobre la fiscalización, la forma de las estructuras institucionales y el rol que juegan las entidades de fiscalización superior (EFS) en dichas estructuras. Para hacer esto, esta nota describe, analiza y discute el funcionamiento de las EFS en dos democracias industrializadas con las economías más grandes a nivel global: Estados Unidos y Alemania. El tamaño y complejidad de las economías de estos países, los hace tanto actores preponderantes como motores económicos en y de sus respectivas regiones (América del Norte y Europa), así como en el resto del mundo. Esta nota propone entonces analizar las acciones y roles de las entidades fiscalizadoras superiores, así como las políticas de consolidación fiscal de EUA y Alemania, a fin de determinar posteriormente si éstas facilitaron la

recuperación económica de estos países durante y después de la crisis fiscal de 2007-2013.

Justificación de los casos de estudio

Esta nota está basada en la descripción, análisis, y discusión de las estructuras institucionales existentes en EUA y la República Federal de Alemania. Esta nota propone analizar comparativamente estos dos casos, a fin de comprender:

- La forma, grado, e intensidad de escrutinio fiscal de los gobiernos nacional y subnacionales por sus entidades de fiscalización superiores (EFS);
- Las acciones que las EFS llevan a cabo para vigilar y controlar el gasto público;
- Las reformas que las EFS promueven para hacer el gasto público más eficiente y eficaz.
- La importancia y los límites de los modelos federales para la conformación de gobierno;
- Las relaciones entre agencias y niveles gubernamentales; y,
- Las relaciones fiscales entre Estado y sociedad en estos países.

La selección de estos casos de estudio está basada en su condición como democracias industrializadas; economías de libre mercado orientadas principalmente a la exportación; y líderes económicos en sus respectivas regiones y el resto del mundo. Asimismo, ambos son países con gobiernos federales que dividen sus poderes en forma tripartita (ejecutivo, legislativo y judicial). En estos, y otros países, es común que el Estado asigne la fiscalización de las finanzas públicas a un órgano representativo del mismo (sea éste el Parlamento, Congreso, Asamblea Legislativa, Tribunal de Cuentas, o Contraloría), para que examine la manera en que se aplica el gasto público, de forma periódica y con capacidad funcional.

Las instituciones discutidas en esta nota son las entidades de fiscalización superior (EFS) de estos países. A saber, la Oficina de Auditoría del Gobierno de EUA (*Government Accountability Office*, denominada GAO por sus siglas en inglés), y el Tribunal Federal de Cuentas de Alemania (*Bundesrechnungshof*, denominado TFC por sus siglas en español). Estas entidades tienen fundamentos, prerrogativas, y responsabilidades que están establecidas en sus respectivas constituciones nacionales. En el caso de EUA, los documentos analizados son la Constitución y el Acta de Presupuesto y Auditoría (*Budget and Accounting Act*) de 1921. En el caso de

Alemania, los documentos analizados son la Ley Fundamental (*Grundgesetz*) y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Cuentas (*Gesetz über Errichtung und Aufgaben des Bundesrechnungshofes*) de 1950. Estos documentos son discutidos y analizados como parte de la discusión de estas entidades.

Finalmente, como fue señalado antes, en el contexto de la crisis financiera, un aparente manejo irresponsable de las finanzas públicas hubiese deslegitimado las capacidades fiscales de los gobiernos, propiciando probablemente bajos niveles de recaudación en futuros ejercicios fiscales. A este respecto, es importante señalar que, en décadas previas a la crisis fiscal, estos países adoptaron un modelo gubernamental denominado Nueva Gestión Pública (NGP).² La NGP es una propuesta de doctrina gubernamental que busca convertir la administración pública en un ejemplo de transparencia a través del fomento de una conducta ética de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones. La implementación de este modelo hizo que, en ambos países, la fiscalización de las finanzas públicas y el correcto uso de los recursos monetarios y poderes fiscales de los gobiernos nacionales y subnacionales adquiriera aún mayor importancia.

Como mostramos en las siguientes secciones, la administración pública difiere significativamente entre los EUA y Alemania. Por ejemplo, en EUA, la entidad de fiscalización superior (la GAO) depende directamente del poder legislativo. En Alemania, el Tribunal Federal de Cuentas (TFC) tiene total autonomía. Sin embargo, existen similitudes significativas entre los dos países.

En la creación de la estructura institucional del Estado-nación, tanto los constitucionalistas alemanes como estadounidenses buscaron reducir la posible concentración del poder político en un solo lugar, institución, o persona. Este diseño institucional tuvo como propósito el establecimiento de pesos y contrapesos a un posible ejercicio hegemónico del poder o la toma de decisiones autocráticas. En estos países, el poder político fue repartido para legitimar el ejercicio de la autoridad del Estado y asegurar la representatividad del sistema político. En EUA, esto fue hecho a través de restricciones y balances, mientras en Alemania, fue realizado a través de la distribución geográfica en *länder*. Sin embargo, en ambos países, las EFS

² La NGP promueve la definición, implementación, y evaluación de indicadores de desempeño para establecer los medios y fines en el ejercicio del presupuesto gubernamental. Es decir, promueve la fiscalización de los recursos y su uso adecuado y contable para el cumplimiento de las metas gubernamentales que se elaboraron previamente como base del presupuesto.

juegan papeles determinantes en la rendición de cuentas horizontal que los gobiernos federales llevan a cabo.³

En EUA, como en Alemania, las EFS son instituciones fundamentales para analizar elaborar, evaluar y vigilar el uso del presupuesto federal de cada año. Su trabajo ha propiciado la mejora de los procesos gubernamentales y ha contribuido a reducir y responder a las críticas contra la ineficiencia burocrática a través del uso de controles fiscales que han permitido hacer más eficaz y eficiente el gasto público federal en ambos países. Esta nota de investigación compara las estructuras, roles y acciones de ambas instituciones, a fin de comprender más adecuadamente su operación y las alternativas que existen para la creación, adopción o mejor operación de instituciones similares en otros contextos nacionales.

A fin de proveer una estructura base, esta nota presenta y describe en primer lugar el caso de la Oficina de Auditoría del Gobierno de los Estados Unidos (GAO), y posteriormente compara su estructura, rol y acciones, con las del Tribunal Federal de Cuentas de Alemania.

La fiscalización en los Estados Unidos de América

El sistema federal estadounidense divide el poder entre el gobierno federal, los 50 estados y el Distrito de Columbia (donde se asientan los poderes federales). En este sistema, el poder legislativo, constituido por el Congreso federal, está compuesto por dos cámaras: la de representantes (cámara baja) y la de senadores (cámara alta). De conformidad con la Constitución, una de las funciones más importantes del Congreso es controlar, dar seguimiento, y evaluar el gasto público que realiza el gobierno federal.⁴ Por tanto, el Congreso tiene amplios poderes para controlar los asuntos relativos al uso del presupuesto.

El Congreso federal sentó las bases modernas de la *Government Accountability Office* (GAO) en la *Budget and Accounting Act* (Acta de Presupuesto y Auditoría) de 1921. El acta contiene las reglas que rigen la evaluación y potencial aprobación del presupuesto (incluyendo los

³ El concepto "rendición de cuentas horizontal", se refiere al conjunto de relaciones de control que existen y se establecen entre agencias del Estado. Mientras tanto, la rendición vertical es aquella que la sociedad ejerce sobre el Estado. Esta interpretación fue postulada por O'Donnell (véase O'Donnell, Allan, & Peetz, 2001). Previamente, Sklar, (1987) había desarrollado una idea similar bajo el concepto de "rendición de cuentas lateral".

⁴ El art. I, sección 9 de la Constitución establece que "no se podrá retirar cantidad alguna del Tesoro sino en virtud de asignaciones hechas por ley; además, periódicamente se publicará una declaración y recuento completo de los ingresos y egresos públicos" (U.S. National Archives, 2016).

conceptos de ingresos y egresos) así como el conjunto de mecanismos que regulan la planificación, supervisión, y control de los gastos del gobierno federal. Con base en las provisiones del Acta, el director de la GAO (comúnmente denominado Contralor General) envía un reporte al Congreso, donde puede sugerir modificaciones y prioridades para el gasto federal.⁵ Aunque nominalmente la GAO es una oficina que depende del poder legislativo, esta oficina tiene autonomía funcional y la ejerce de forma muy amplia.⁶

Desde su creación en 1921, la entonces Oficina General de Contabilidad (*General Accounting Office*), ha tenido como función apoyar al Congreso estadounidense en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales de fiscalización de los recursos federales. Para cumplir esta función, la ahora GAO está facultada para investigar los asuntos relacionados con la recepción, desembolso, y uso de los fondos públicos, y emitir recomendaciones que permitan crear una economía más sólida a través del manejo y uso cada vez más eficiente del gasto público.

La GAO tiene una competencia muy amplia para examinar el uso de los fondos públicos y coadyuvar así a incrementar la eficiencia y efectividad del gobierno federal en el uso del presupuesto. Las responsabilidades más importantes de la GAO son evaluar los programas y actividades federales y proveer análisis, formular alternativas, y proveer apoyo al control interno, revisión, y previsión en el uso del presupuesto, a fin de ayudar al Congreso en la toma de decisiones de política pública, financiamiento y vigilancia del gasto público.

En décadas pasadas, la GAO ha contribuido a identificar riesgos y emitir advertencias al ejecutivo federal sobre el endeudamiento que se está llevando a cabo. Ríos Cázares señala que “en la década de 1980, por ejemplo, en repetidas ocasiones, la GAO advirtió sobre el fracaso del gobierno para controlar el gasto deficitario y señaló las deficiencias en las operaciones gubernamentales” (2007, p.146). A fin de evitar un creciente endeudamiento, a partir de los 1990, la GAO asumió también tareas preventivas (*ex ante*) y de identificación de áreas de riesgo fiscal para el gobierno federal. Éstas incluyeron el análisis de la eficiencia presupuestaria para el desarrollo de estrategias de política pública y la promoción de mejores prácticas fiscales en la administración pública estadounidense.

⁵ En la práctica, sin embargo, raramente se hacen modificaciones al presupuesto.

⁶ Autonomía funcional se refiere a la capacidad de decisión que la GAO posee para determinar sus procedimientos de organización interna (por ejemplo, la contratación y formación de su personal).

Este cambio alineó más adecuadamente el llamado general a incrementar la eficiencia del gasto gubernamental con las capacidades de la GAO para vigilar y propiciar dicha eficiencia. Dicho cambio, respaldado por el Congreso y el ejecutivo, junto con los esfuerzos de la GAO para cumplir sus funciones, permitió apuntalar las competencias y capacidades de la agencia para fiscalizar, evaluar (*ex ante* y *a posteriori*), y examinar financieramente la estructura y fiabilidad del sistema económico y fiscal estadounidense. Como resultado, hacia finales de los 1990, la GAO había ganado ya gran prestigio, dados el carácter independiente de sus informes y recomendaciones y la extensión de sus funciones. Sin embargo, la desregulación del sector financiero, que resultó en la crisis de 2007-2013, puso en entredicho muchos de estos logros.

Responsabilidades y competencias de la GAO

La GAO es, por tanto, un organismo de control externo que apoya al Congreso en la fiscalización de la acción del Gobierno. Como entidad de fiscalización superior, la GAO establece que:

Nuestra misión es apoyar el Congreso en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales y para ayudar a mejorar el rendimiento y garantizar la rendición de cuentas del gobierno federal para el beneficio del pueblo estadounidense. Proporcionamos al Congreso información oportuna sustentada en la objetividad, en hechos, de carácter no partidista, no ideológico, de una manera justa y equilibrada (GAO, 2016).

Asaber, la mayoría del trabajo que la GAO realiza, incluyendo auditorías, inspecciones y evaluaciones, es a petición del Congreso, las comisiones que lo integran, o sus líderes. La GAO también desarrolla tareas específicas que le son asignadas por estas comisiones [...] u otras agencias del gobierno federal. Éstas incluyen, por ejemplo, asesorías y orientación metodológica, a fin de incrementar la transparencia y promover la adecuada rendición de cuentas.

Las tareas de la GAO no se limitan al control *ex post*. La agencia también realiza controles previos y concomitantes a través de evaluaciones de los programas federales, de las políticas, operaciones y resultados de las acciones gubernamentales en el sistema económico y financiero. Éstas incluyen a investigaciones sobre el uso inadecuado o ilegal de los recursos públicos; análisis detallados de las actividades gubernamentales; así como auditorías de gestión, a fin de determinar si

los fondos públicos se gastan eficiente y eficazmente, y de conformidad con las leyes aplicables.

Supervisión y previsión en el ejercicio del presupuesto

Con el propósito de fortalecer la economía –en términos de la efectividad, credibilidad y eficiencia– la GAO vigila los programas y operaciones federales de recursos públicos, y provee información al Congreso para llevar a cabo su función de supervisión. Para hacer esto posible, la GAO establece un código de conducta sobre su acción, desarrollo de funciones y comportamiento de sus funcionarios.

La integridad juega un importante rol en la labor institucional de esta oficina. Por tanto, la GAO destaca su naturaleza no partidaria y no ideológica en las acciones que lleva a cabo, las cuales se basan en el uso de información veraz y equilibrada. Dicho énfasis en la integridad, así como profesionalismo, en su labor, le han ganado la confianza de entidades públicas como privadas hacia sus acciones, recomendaciones, e informes. Dicha integridad permite a la GAO mantener su política explícita respecto a la rendición de cuentas, la cual es vista y usada como una herramienta contralora y punitiva.

El poder de la GAO radica en su función contralora, la cual ejerce a través de la implementación de sus herramientas técnicas, jurídicas, e institucionales, tanto antes (*ex ante*), durante (concomitante), como después (*ex post*) de la ejecución de un programa o acción del gobierno. Por un lado, el control previo (*ex ante*) se lleva a cabo a través del establecimiento de criterios y la creación de normas que serán utilizados para juzgar la actividad que se está realizando. Posteriormente, se realiza un control concomitante, que es aquél llevado a cabo durante la ejecución de la acción de gasto del presupuesto, desde su inicio hasta su conclusión. Finalmente, el control *ex post* o *a posteriori* se ejerce una vez que ha concluido la acción gubernamental. A través de estos controles, la GAO evalúa si los programas están cumpliendo sus objetivos y comprueba si estos suministran un bien público. En este proceso, la GAO emite cuatro tipos de opiniones:

- A) No calificada: indica que la información de las declaraciones se presenta de manera aceptable conforme a los principios de contabilidad determinados por el gobierno;
- B) Calificada: refiere que hay desviación de los principios de contabilidad, pero que no afectan la precisión de las declaraciones en su conjunto;

- C) Adversa: en la que se señalan fallas que comprometen la precisión de las declaraciones en su conjunto; o,
- D) Renuncia de responsabilidad: en que la GAO expresa que se encuentra incapacitada para emitir una opinión calificada, no calificada o adversa debido a problemas de información (Ríos Cázares, 2007, pág. 137).

A diferencia de otras agencias de control, la GAO busca incrementar la rentabilidad y utilidad en el uso del presupuesto público e incrementar la eficiencia en la acción gubernamental, al mismo tiempo que reduce sus costos. Asimismo, busca reducir los costos de la acción gubernamental, a través de la mejora de su organización y administración. Para lograrlo,

La GAO se encarga de determinar si los fondos federales están siendo gastados eficientemente (que no se hayan [derrochado]) y efectivamente (que en realidad se hayan gastado); realiza la investigación de actividades ilegales e inapropiadas; reporta al Congreso que tan bien los programas y políticas están logrando sus objetivos; analiza las políticas y lineamientos para la consideración del Congreso; que emite decisiones legales y dictámenes, tales como recomendaciones e informes sobre la entidad fiscalizada; y, aconseja al Congreso y a los jefes de las agencias ejecutivas sobre maneras de hacer un gobierno más eficiente, eficaz, ético, equitativo y responsable (Licona Vite, 2009, p. 37).

La competencia fiscalizadora de la GAO está diseñada, por tanto, para asegurar la rendición de cuentas por parte del poder ejecutivo ante el legislativo y la sociedad, en términos constitucionales.

Mediciones del rendimiento de la GAO

La GAO lleva a cabo rutinariamente mediciones de su propio rendimiento como agencia fiscalizadora. El objetivo de estas evaluaciones es determinar si la operación, forma, y estructura de su trabajo son efectivos para desempeñar sus funciones y cumplir sus responsabilidades constitucionales. Para cumplir este objetivo, la GAO realiza dos tipos de mediciones de rendimiento. Una interna, a través de evaluaciones que se llevan a cabo entre pares de la propia agencia (*peer reviews*) sobre el alcance e impacto de sus respectivos informes, métodos, y recomendaciones. Otra medición de rendimiento es externa, cuando tres años, agencias independientes evalúan los procesos de control de calidad que la GAO aplica en su trabajo auditor sobre las políticas gubernamentales, y a través de la rendición de informes del Contralor General al Congreso.

Asimismo, la GAO evalúa las medidas adoptadas por los organismos federales y el Congreso en respuesta a las acciones que ella recomienda. Los resultados de esas evaluaciones se presentan en términos de los beneficios financieros y no. Aunado a esto, la GAO supervisa activamente la situación de sus conclusiones y recomendaciones, que aún no se hayan cumplido, y las da a conocer en su informe anual al Congreso y al público.

La GAO publica entre 1,200 o 1,300 productos (incluyendo informes de resultados, muestras de evidencias, observaciones y denuncias) cada año. Sin embargo, más de 350 opiniones en respuesta a peticiones del Congreso y más de 400 *Blue Books* (reportes temáticos) sólo son publicables cuando la información contenida no sea considerada clasificada y no esté sometida a investigación por el Congreso. En conjunto, los productos de la GAO, casi siempre, contienen las conclusiones y recomendaciones emitidas que permiten a ese organismo alcanzar sus objetivos estratégicos externos y contribuir a la mejora en la rendición de cuentas sobre el gasto público, y el aumento de la credibilidad del gobierno federal estadounidense ante los contribuyentes (Licona Vite, 2009).⁷

Una medición de rendimiento del trabajo efectuado por parte de la GAO, en el logro de sus objetivos estratégicos, se produce en las funciones asignadas a su Contralor General. Éstas incluyen: llevar un control de actividades del organismo; administrar su funcionamiento; revisar sus operaciones; implementar indicadores de eficiencia, eficacia, oportunidad y ahorro en sus operaciones; entre otras. En su informe anual al Congreso, el Contralor General hace públicos los resultados de las mediciones del rendimiento de la GAO. En términos del rendimiento externo, las facultades de la GAO existen fundamentalmente para cumplir los tres primeros objetivos, que abarcan asuntos tanto nacionales, como internacionales, en la medida en que el gobierno federal sirve a los intereses actuales y futuros de EUA.

El Informe Anual de Desempeño y Responsabilidad (GAO's *Performance & Accountability Report*; véase GAO, 2015) es el documento más importante de evaluación, durante y *a posteriori*, que la oficina genera. Su contenido y conclusiones son minuciosamente evaluados por el Congreso y el resto del gobierno federal. De acuerdo con Ríos Cázares este informe incluye:

⁷ *The Principles of Federal Appropriations Law*, un documento elaborado por la GAO en 2011, a solicitud del gobierno federal, utilizado como guía para comprender los créditos *subprime*, fue de gran importancia para comprender la crisis hipotecaria que causó la crisis financiera.

Indicadores cuantitativos de 'beneficios financieros' y 'no financieros' de [la labor de la GAO], recomendaciones ejecutadas, número de testimonios y tiempo de respuesta a peticiones legislativas. [En el documento, la GAO también] establece metas a cumplir en el periodo siguiente. Copia de ese informe se envía a la Comisión de Asuntos de Gobierno del Senado y a la Comisión de Reforma de Gobierno de la Cámara de Representantes (2007, p.160)

Finalmente, el informe es un reporte de desempeño y rendición de cuentas que el titular de la GAO entrega al Congreso sobre las actividades que la oficina realizó durante el año. La realización y presentación de este reporte es un método de control externo de las actividades de GAO. Su contenido se hace público, a fin de que sea discutido y sometido a escrutinio, interpelación, y deliberación, por parte del Congreso, y debate por parte de los medios de comunicación y la ciudadanía en general.

La fiscalización en Alemania

Alemania es un Estado federal democrático, donde el poder político es ejercido por sus representantes conforme a la Ley Fundamental (*Grundgesetz*) de la actual República Federal Alemana. Dicha Ley, establecida en 1949, reformada tras la reunificación en 1990 y enmendada en 2000, consagra la existencia y separación de tres poderes de gobierno (legislativo, ejecutivo y judicial). Tras la caída del Muro de Berlín en 1990 y la reunificación, la República Federal de Alemania fue reorganizada político-administrativamente en 16 provincias (*Länders*).⁸ De conformidad con la Ley Fundamental, cada *länder* goza de prerrogativas y competencias de gobierno autónomas (salvo en aquellos ámbitos donde la preeminencia del gobierno federal es explícita, como defensa o asuntos exteriores).⁹

El parlamento alemán está compuesto por una cámara baja, denominada *Bundestag*, y una cámara alta, denominada *Bundesrat*. Además del Parlamento, existe la Asamblea Federal de Alemania

⁸ Dichos *Länder* son Baden-Wurtemberg, Baja Sajonia, Baviera, Berlín, Brandeburgo, Bremen, Hamburgo, Hesse, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Sajonia, Sajonia-Anhalt, Sarre, Schleswig-Holstein y Turingia.

⁹ Estas prerrogativas y competencias están establecidas en los artículos 30 y 31 de la Ley Fundamental. El art. 30 establece que el "ejercicio de las competencias estatales y el cumplimiento de las funciones estatales competen a los *Länder* siempre que la [...] Ley Fundamental no disponga o admita una disposición en contrario". Mientras tanto, respecto a la primacía del Derecho federal, el art. 31 establece que "el Derecho federal deroga el derecho de los *Länder*" (Deutscher Bundestag, 2010, p. 38)

(conformada por el *Bundestag* y el conjunto de Asambleas Legislativas de los 16 *länder* en representación proporcional). Esta Asamblea elige al Presidente Federal (*Bundespräsident*) quien es, al mismo tiempo, el Jefe de Estado. Del seno del *Bundestag* se elige al canciller federal (*Bundeskanzler*), quien actúa como Jefe de Gobierno y titular del poder ejecutivo. Estas características, hacen del sistema de gobierno alemán, un sistema parlamentario mixto.

El presupuesto nacional es aprobado por el Parlamento a través de una ley el año precedente, de forma tal que es este órgano legislativo quien tiene competencia legal amplia y única en la aprobación del conjunto de ingresos y egresos para el ejercicio fiscal del año siguiente de la administración federal en Alemania. El poder ejecutivo presenta la Cuenta Pública Federal para la aprobación del legislativo. Dicha rendición de cuentas constituye entonces uno de los frenos y contrapesos del sistema fiscal y economónico en Alemania, por medio del cuál el *Bundestag* y el *Bundesrat* mantienen control financiero del gobierno federal. El Parlamento, como legislador presupuestario, planifica entonces las áreas fundamentales para el ejercicio de dicho presupuesto. Es por ello que el presupuesto, tanto del gobierno federal, como del resto de las instituciones federales, incluyendo el del propio Tribunal Federal de Cuentas, están sujetos a las partidas asignadas para su funcionamiento en dicha ley.

Con fines de fiscalización, la Ley Fundamental alemana prevé en su artículo 114 la creación de un Tribunal Federal de Cuentas (*Bundesrechnungshof*, o BRH por sus siglas en alemán). El Tribunal es el organismo supremo del control fiscal del Estado y tiene el mismo peso institucional y competencias funcionales que la Cancillería federal, los ministerios y agencias del Estado. El TFC está regido por la misma protección que dentro del sistema judicial, poseen los jueces.¹⁰ Esta garantía le da independencia judicial en relación con los poderes ejecutivo y legislativo, previniendo así que los integrantes del TFC sean objeto de presiones políticas. A este respecto, la ley establece que:

El presidente y el vicepresidente gozan de independencia judicial y tienen que responsabilizarse exclusivamente ante la Ley Alemana del Poder Judicial a través de una sala especial de la Corte Federal de Justicia (*Bundesgerichtshof*). El derecho de solicitar un procedimiento disciplinario ante esta sala sólo lo poseen el presidente del pleno parlamentario o el presidente del Senado federal. Las posibles sanciones disciplinarias son: amonestación, multa o remoción (Figueroa Neri & Kloster, 2007, pág. 59)

¹⁰ De acuerdo con los arts. 97 y 114 de la Ley Fundamental.

Por otra parte, la autonomía del TFC frente al Ejecutivo y al Legislativo, está estipulada en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Cuentas. Bajo este marco jurídico, el TFC es un órgano de apoyo al poder legislativo, cuya función es proveer asesoría imparcial en asuntos fiscales, siendo entonces considerado como un interlocutor entre los poderes legislativo y ejecutivo. A este respecto, Dieter Engels, Director General del TFC, afirma que:

En este sistema de división de poderes tenemos que enmarcar el control financiero de la Federación. La Ley Fundamental señala que tenemos un [TFC]. El papel del Tribunal de Cuentas queda, por tanto, amparado en la Constitución y también está contemplado en una serie de leyes federales. Según este marco jurídico, el Tribunal de Cuentas tiene que realizar el control del gobierno federal y de los organismos subordinados, en cuanto a su gestión financiera, y por otro lado, tiene que asesorar al *Bundestag* sobre la base de su fiscalización, apoyarles en su trabajo legislador, así como en su tarea de controlar al gobierno federal (2002, pág. 26)

En 1997, se llevó a cabo una reforma de las competencias y actividades del TFC, por medio de la cual se crearon las Oficinas Regionales de Auditorías (ORA).¹¹ Dicha reforma fue avalada por el *Bundestag* en 1998 e incorporada en la ley sobre el Desarrollo del Derecho Presupuestario de la Federación y de los Estados Federados. El propósito de estas oficinas, las cuáles están repartidas por todo el territorio alemán, es aumentar la eficacia de las auditorías a través de su acción y cooperación con el TFC. En acuerdo con el marco del sistema federal de reparto de poder y corresponsabilidades fiscales, estas oficinas actúan independientemente, pero al mismo tiempo están sujetas a la coordinación del Tribunal Federal. Este sistema hace que el sistema fiscal en toda la República Federal se caracterice por una estrecha y compleja interconexión, coordinación, y cooperación funcional para la realización de controles externos.

Facultades y control del Tribunal Federal de Cuentas

De conformidad con la Ley Fundamental, el TFC tiene facultades para revisar el sistema de cuentas públicas, el estado de la economía, y la legalidad de la gestión y actuaciones presupuestarias del gobierno federal. El propio TFC decide qué sectores fiscalizar (deuda pública; gastos públicos; ingresos fiscales; patrimonio; medidas que tienen repercusiones financieras; y recursos financieros asignados); así

¹¹ Ubicadas en Berlín, Fráncfort, Hamburgo, Hannover, Coblenza, Colonia, Magdeburgo, Múnich y Stuttgart.

como a quiénes fiscalizar (ministerios; oficinas federales; autoridades superiores; empresas federales, públicas, o privadas con garantía federal; entidades públicas; y/o patrimonios especiales). El TFC rinde un informe anual al Parlamento y al gobierno federal donde reporta estas actividades.¹²

En su actividad fiscalizadora, el TFC tiene acceso a todos los documentos relacionados con las operaciones y materia sujetas a la revisión, y puede solicitar todos los informes que para ello necesite, a los órganos fiscalizados correspondientes. Su fiscalización va más allá de la revisión aritmética de datos numéricos, ya que evalúa también criterios de rentabilidad y eficiencia, tales como ajuste al presupuesto y rendimiento de beneficios (ya sea por la vía del ahorro o la reducción del gasto). Esta actuación busca propiciar un comportamiento racional del conjunto de la administración pública, a fin de evitar gastos innecesarios, y promover y enfatizar la importancia de alcanzar el superávit fiscal en los gastos gubernamentales (Fernández Victorio y Camps, 1978). En Alemania, la Ley Fundamental prevé su conformación como un organismo supremo del control fiscal que tiene el mismo peso institucional y competencias funcionales que la Cancillería federal, ministerios, y agencias del Estado. Al ser un órgano con competencias constitucionales, el TFC goza de absoluta independencia y autonomía durante todas las etapas del proceso fiscalizador, tanto *ex ante* como *ex post*.

Las prácticas y actuaciones son generalmente solicitadas por distintas agencias de las cámaras del poder legislativo y del gobierno federal. Por esta razón, previo sus propias evaluaciones, el TFC asiste a estas agencias en la implementación de mejores prácticas para la rendición de cuentas y fiscalización interna de sus procesos. En el desarrollo de esta actividad, el TFC emite propuestas concretas al Parlamento y al Gobierno con el fin de mejorar la calidad del servicio público, obtener ahorros e incrementar los ingresos públicos. Entre sus actuaciones de fiscalización, el TFC controla la gestión económica y financiera del conjunto de la administración federal alemana. Esto abarca, desde la realización de obras de vialidad urbana hasta la actividad de los correos públicos, pasando por el sistema de seguridad social o la participación del Estado en empresas privadas.

Para realizar estas funciones, el TFC se divide en nueve departamentos que funcionan en enlace con las ORA y coordinados con la presidencia del TFC, cuyo funcionamiento es desconcentrado e independiente.

¹² Las bases legales del Tribunal de Cuentas se discuten más ampliamente en Bundesrechnungshof (2016).

Esta distinción es importante, ya que promueve y asegura el federalismo y estricto apego a la autonomía de las ORA en cada uno de los *länder* que componen la República Federal. Esta estructura deriva en compromisos conjuntos entre el TFC y las ORA para realizar un trabajo compartido en la maximización de la eficiencia y eficacia de los programas gubernamentales.

Dada su autonomía, el TFC no está sujeto a una revisión permanente o periódica por parte de un órgano de control externo. Como otros organismos gubernamentales, está sometido al control general que lleva a cabo el Parlamento al examinar la cuenta pública sobre ingresos y gastos federales, situación patrimonial y deudas, correspondientes a cada ejercicio económico. Finalmente, está expuesto a la crítica de la sociedad, mediante el informe que el Presidente del TFC presenta anualmente en una rueda de prensa.

Cooperación institucional e internacional del Tribunal de Cuentas

Una medida fundamental para el control del gasto público es la que ejercen las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) en sus propios países. Sin embargo, además de las acciones de las EFS en sus propios ámbitos domésticos, la promoción de 'mejores prácticas' para una más efectiva fiscalización gubernamental, también se lleva a cabo en el ámbito interinstitucional e internacional.

La cooperación horizontal se produce por diversos mecanismos de cooperación entre el Tribunal, el gobierno federal y el parlamento alemanes, en términos del art. 114 de la Ley Fundamental, a través de la rendición del informe anual del TFC. Por medio de este informe, el gobierno y el parlamento deciden el presupuesto y generan incentivos de gastos o reducen partidas. El informe tiene, por tanto, gran importancia para el manejo de las cuentas públicas. A través de este informe, el TFC Cuentas comunica a las cámaras legislativas, al gobierno federal y a los ciudadanos sobre los resultados de auditoría más significativos del año en turno y presenta recomendaciones para la mejora de la acción gubernamental. En este documento, el tribunal informa de su cooperación con el resto del sistema gubernamental, para garantizar su solvencia y eficiencia en la erogación de gastos y partidas públicas.¹³ Esta estrecha cooperación con otras comisiones del parlamento es fundamental para mejorar la aplicación de las decisiones del Tribunal.

¹³ En acuerdo con el art. 114 de la Ley Fundamental.

Además del informe anual, el TFC publica, ya sea por iniciativa propia o a petición del gobierno o parlamento federales, informes especiales sobre procesos o aspectos específicos de la economía y/o sistema financiero alemanes. Adicionalmente, el Tribunal elabora un informe sobre la aplicación de los resultados implementados en la práctica administrativa en los dos años posteriores a las deliberaciones parlamentarias llevadas a cabo como resultado de la publicación de su informe anual. Dicho documento, denominado *Informe de impacto*, constituye un mecanismo de supervisión a la actividad del propio tribunal y de seguimiento y promoción de mejores prácticas, y es hecho público, a fin de promover la transparencia y rendición de cuentas.¹⁴

Comparación de principios, marcos y prácticas de fiscalización de las EFS en Estados Unidos y Alemania

A pesar de esta similitud en objetivos y propósito en la existencia de EFS en ambos países, existen claras diferencias en la estructura institucional y funcionamiento de estas entidades. Tanto la estructura como el funcionamiento del TFC en Alemania, como de la GAO en EUA, responden a las necesidades de sus sistemas políticos, y las relaciones que existen entre los diferentes órganos subnacionales que los conforman. A través de una comparación de estas oficinas es posible observar que las condiciones y necesidades socioeconómicas, así como la tradición legal de cada país, determinan las características de sus respectivas EFS.

Entre las diferencias más relevantes entre estas dos entidades se encuentran:

- **Bases constitucionales de las EFS:** en Alemania, la Ley Fundamental (promulgada en 1990 y modificada por última vez en 2006) es explícita en torno a las competencias de los gobiernos federal y estatal. Por esta razón, las principales atribuciones del Tribunal Federal de Cuentas están expresadas en la Ley Fundamental, la cual prevé su existencia como organismo supremo del control externo que examina la gestión financiera de la federación y fiscaliza un volumen de ingresos y gastos. Mientras tanto, en EUA, la Constitución (promulgada en 1786 y aún vigente) es comparativamente muy breve y laxa respecto a las competencias y mecanismos de articulación entre los

¹⁴ Algunos ejemplos de éstas son: "gestión del personal y administración general en el seno de los órganos supremos federales; evaluar la eficacia de las medidas con impacto financiero en el seno de la administración federal; [y] procesamiento de datos en la administración federal" (Licona Vite, 2009, p. 147)

diferentes niveles de gobierno en el sistema federal.¹⁵ La Constitución no establece o prevé la creación u operación de una oficina como la GAO. Esta oficina fue creada, en cambio, a través de una ley secundaria. La GAO está sujeta a la vigilancia del Congreso, al cual apoya en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales. Por tanto, es el Congreso, y no la Constitución directamente, el que asigna a la GAO la responsabilidad de vigilar y controlar el gasto federal.

- **Facultad para realizar controles ex-ante y ex-post:** en EUA, como en Alemania, la entidad de fiscalización superior tiene facultades para realizar controles previos (*ex ante*), concomitantes, y posteriores (*ex post* o *a posteriori*), así como para cooperar con diversos órganos de los distintos niveles de gobierno a fin de ejercer y cumplir sus funciones de supervisión, control y evaluación. En el caso del TFC, el control que realiza abarca la legalidad y regularidad de las operaciones, la rentabilidad, la utilidad, el rendimiento económico y la eficiencia del gasto estatales. En su tarea, no tiene atribuciones disciplinarias. Mientras tanto, la GAO, goza también de medidas de supervisión y control que lleva a cabo previamente, concomitantemente (*durante*) y *a posteriori*, con amplias facultades para evaluar, verificar, e investigar los programas y operaciones del gobierno federal –incluyendo áreas consideradas de alto riesgo, tales como el mantenimiento de la seguridad territorial o la administración del armamento nuclear.
- **Capacidad para sancionar en casos de irregularidad:** A pesar de la carencia de facultades sancionadoras o jurisdiccionales, el TFC ejerce un impulso al *enforcement* de la rendición de cuentas, por medio del informe bianual, en el que da seguimiento a las actuaciones y medidas implantadas por el gobierno o institución responsable, tras las observaciones y recomendaciones del TFC (Figueroa, 2007). Sin embargo, en Alemania, la independencia de la entidad de fiscalización superior (el TFC), respecto a los tres poderes gubernamentales, es plena. El TFC está sometido únicamente a la Ley Fundamental al punto que ninguna institución puede ordenarle realizar auditorías. Mientras tanto, en EUA, la GAO es un organismo subordinado al Congreso, y casi la totalidad de su labor

¹⁵ Por ejemplo, el gobierno federal tiene limitadas competencias para modificar legislaciones estatales –y comúnmente éstas están sujetas a la realización de juicios en el Tribunal Supremo de Justicia.

responde únicamente al cumplimiento de las peticiones del Congreso. En caso de encontrar irregularidades, la GAO carece de facultades directas de sanción, por lo que deja al poder judicial la responsabilidad de sancionar a las entidades fiscalizadas, en caso de que ello fuera necesario.

- **Cooperación con instituciones subnacionales:** En Alemania, el TFC actúa como coordinador de las Oficinas Regionales de Auditoría (ORA), bajo un esquema de cooperación recíproca. El sistema alemán se basa en un federalismo cooperativo basado en una unidad irrenunciable a la unión, por lo que el sistema en su totalidad oscila entre centralismo y amplia cooperación para la ejecución de las tareas gubernamentales. Aunque el gobierno y parlamento federales definen las tareas que las administraciones de los estados federados han de ejecutar, éstas mantienen su independencia, la cual no compromete el poder del gobierno federal. En términos prácticos, la GAO coordina y ejerce autoridad sobre las ORA, y detenta a un solo contralor general, que representa a todo el sistema a nivel federal.
- **Vigilancia de las EFS:** En EUA, la entidad fiscalizadora está sujeta a la vigilancia del Congreso, independientemente del control interno que lleve a cabo el propio organismo, y a evaluaciones periódicas por agentes pares externos. En Alemania, los Tribunales de Cuentas no está sujetos a una supervisión permanente o periódica por parte de un órgano de control externo.

La tabla siguiente, resume estas semejanzas y diferencias.

TABLA 1
Fiscalización en Alemania y Estados Unidos:
Semejanzas y Diferencias

INDICADORES	ALEMANIA	ESTADOS UNIDOS
ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR	Tribunal Federal de Cuenta (TFC)	<i>Government Accountability Office (GAO)</i>
OTRAS EFS	Oficinas Regionales de Auditoría (ORA) en los <i>Länders</i>	Oficinas de la GAO en distintas ciudades
TIPO DE FEDERALISMO	Cooperativo	Competitivo

FUNDAMENTO JURÍDICO	Constitución federal	Cuerpo de leyes del Congreso
AUTONOMÍA INSTITUCIONAL	Sí. Tiene el mismo peso que el Tribunal Supremo de Justicia	No. Es parte del Congreso. Tiene autonomía funcional, pero no institucional.
PRODUCTO	Informe anual	Informe anual
FISCALIZACIÓN	Antes, durante y después.	Antes, durante y después.
REFORMAS INSTITUCIONALES POST- CRISIS DE 2007	Sin cambios	Mayor capacidad previa para emitir informes sobre riesgos de las actividades del gobierno federal.

Fuente: Elaboración propia por los autores

Conclusiones y lecciones institucionales para México

La crisis financiera de 2007, y la crisis económica que derivó de ella y continuó hasta 2013, pusieron en evidencia los problemas y obstáculos que las estructuras de poder fragmentadas enfrentan para resolver estas incidencias. Por su naturaleza, dichas estructuras limitan la capacidad de coordinación que es necesaria entre los agentes supervisores y reguladores de la política monetaria, fiscal y financiera para enfrentar estas dificultades. Sin embargo, estas dificultades también pusieron en evidencia la capacidad, y solidez, de los procedimientos regulatorios y de supervisión que las entidades fiscalizadoras superiores, y específicamente la GAO en EUA, y el Tribunal Federal de Cuentas en Alemania, tienen en sus respectivos países para hacer frente a éstas crisis.

Esta nota buscó mostrar que EUA y Alemania tienen entidades fiscalizadoras superiores que, aunque diferentes en constitución y alcance, tienen políticas comunes respecto a la supervisión y resguardo del patrimonio público. Estos dos modelos de fiscalización tienen sus raíces en los sistemas federales de gobierno y responden a la distribución del poder entre los diferentes poderes y niveles de gobierno (ya sean estados, en el caso de EUA, o *länder* en el caso alemán).

En el caso estadounidense, el poder legislativo juega un papel preponderante en el funcionamiento de su entidad fiscalizadora superior, la GAO. En el marco del sistema federal estadounidense, el Congreso tiene amplios poderes, pues no sólo está facultado para elaborar leyes, sino también, controlar los gastos en que incurre el gobierno federal; de allí que, su capacidad legislativa para controlar, dar seguimiento y evaluar la gestión fiscal de gobierno sea una de sus funciones más importantes y resguardadas –de conformidad con

el art. 1 de la Constitución estadounidense. Para llevar a cabo éstas funciones, la GAO no se limita a evaluaciones *ex post*. Por el contrario, dicha oficina realiza controles antes y durante el ejercicio del gasto público mediante evaluaciones de los programas federales; y de las políticas, operaciones y resultados de las acciones gubernamentales en el sistema económico y financiero; así como otras auditorías de gestión, a fin de determinar si los fondos públicos se gastan eficiente y eficazmente, y de conformidad con las leyes aplicables.

En el caso de Alemania, el poder legislativo no tiene un control directo sobre la entidad fiscalizadora superior, el TFC. En el sistema federal alemán, el Parlamento posee amplios poderes para legislar, pero no para controlar el gasto en que el poder ejecutivo (el gobierno federal) incurre. Esta tarea es delegada por completo al TFC, el cual de conformidad con la Ley Fundamental posee todos los recursos necesarios para vigilar, controlar, e incluso sancionar administrativamente en caso de irregularidades, el uso de los fondos públicos por parte del gobierno. Tal y como la GAO, el TFC realiza evaluaciones *ex ante*, concomitantes, y *ex post*, a fin de vigilar el gasto público.

A pesar de las diferencias en organización territorial y diseño institucional de los sistemas fiscales estadounidense y alemán, ambos países poseen sólidas entidades de fiscalización superior que buscan no sólo limitar y controlar el gasto público por parte de sus respectivos gobiernos federales, sino hacerlo más eficiente y eficaz. El rol y la actuación de estas entidades es de especial importancia en tiempos de crisis fiscales, como la de 2007-2013, ya que permiten mantener la legitimidad y confianza en la labor tributaria del gobierno —aún frente a fallas en el sistema económico y fiscal en general.

Tal como en Alemania y Estados Unidos, la fiscalización y el control del gasto público son temas que han adquirido relevancia en México. Especialmente en años recientes, durante los cuales se han promovido y fomentado la implementación de nuevos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. En México, en los últimos años se han diseñado y establecido nuevos y diversos mecanismos de control para limitar y hacer más eficiente el gasto gubernamental, así como vigilar el uso adecuado de los recursos públicos (véase Gómez Farías Mata, 2017) Por ejemplo, en dieciocho años de existencia, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) se ha convertido en un pilar del sistema de rendición de cuentas de México.

La ASF, en su capacidad como órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, responsable de fiscalizar el uso de los recursos

públicos por los tres poderes a nivel federal, estatal, y municipal, así como de vigilar y fiscalizar el ejercicio presupuestario que realizan los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o persona moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, debe ser fortalecido en su autonomía técnica y de gestión. En el contexto político y estructura gubernamental actual, la ASF es sometida a presiones políticas que dificultan su labor. A pesar de que la estructura de la ASF ha cambiado y se ha fortalecido en los últimos años, por ejemplo a través de la creación de “una Dirección General [encargada] de llevar a cabo auditorías de tipo forense [para fortalecer y hacer más eficaz] la identificación de ilícitos” (Hernández Borbolla, 2018), también han existido anomalías que ponen en entredicho su funcionamiento adecuado.¹⁶

Esta nota concluye entonces que es crucial realizar mayor investigación respecto al rol, responsabilidades y acciones de las EFS en ambos países, y en especial, su contribución a enfrentar satisfactoriamente la crisis fiscal causada por el colapso de la burbuja inmobiliaria de 2006, y aplicar dichas lecciones al caso mexicano a fin de fortalecer la labor de nuestra propia EFS –la Auditoría Superior de la Federación.

Bibliografía

- Leroy, M. (2007). L' Approche Sociologique du Controle Fiscal. *Revue Tunisienne de Fiscalité*(7), 21-43. Obtenido de Faculté de Droit de Sfax: http://www.fdsf.rnu.tn/useruploads/files/marc_leroy.pdf
- Licon Vite, C. (Octubre-Diciembre de 2009). Fiscalización Superior: Análisis de Derecho Comparado. Alemania, Francia, Argentina y los Estados Unidos de América. *Quórum Legislativo*(99), 115-239.
- Loveman, B. (Enero de 1996). *Federalism and Democratization in Latin America: A Comparative Analysis and Partial Reform Agenda*. Recuperado el 31 de Octubre de 2016, de ResearchGate: https://www.researchgate.net/publication/42762073_Federalism_and_Democratization_in_Latin_America_A_Comparative_Analysis_and_Partial_Reform_Agenda
- America Magazine. (1972). *The Watergate, the Republicans and the GAO*. Recuperado el 3 de Noviembre de 2016, de America Magazine: http://www.americamagazine.org/sites/default/files/attachments/the_watergate_republicans_and_the_gao.pdf

¹⁶ Una de las más recientes, por ejemplo, fue la falta de nombramiento del titular de la ASF, a principios de 2018. Durante semanas, la Auditoría permaneció y operó sin titular, dadas las confrontaciones políticas y desacuerdos que se generaron en la Cámara de Diputados al respecto (véase Expansión, 2018).

- Asensio, M. (2007). Algunas Notas sobre Federalismo Comparado, Institucional y Económico. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 7(9), 47-53.
- Auditoría Superior de la Federación. (2005). *Fiscalización Superior Comparada: Una Aproximación al Estudio de los Modelos de Fiscalización Superior en el Mundo*. México, DF: Unidad de Evaluación y Control: Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.
- Bundesrechnungshof. (2016). *Legal Bases*. Recuperado el 25 de Octubre de 2016, de Bundesrechnungshof: <http://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/rechtsgrundlagen>
- Bundesrechnungshof. (2016). *Los Departamentos*. Recuperado el 4 de Noviembre de 2016, de Bundesrechnungshof: <https://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/organisation/abteilungen/los-departamentos-1>
- Bundesrechnungshof. (2016). *Budgetary Principles Act*. Recuperado el 25 de Octubre de 2016, de Bundesrechnungshof: <http://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/rechtsgrundlagen/budgetary-principles-act/view>
- Bundesrechnungshof. (2016). *Divisions*. Recuperado el 25 de Octubre de 2016, de Bundesrechnungshof: <http://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/organisation/abteilungen>
- Bundesrechnungshof. (2016). *Federal Budget Code*. Recuperado el 25 de Octubre de 2016, de Bundesrechnungshof: <http://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/rechtsgrundlagen/federal-budget-code/view>
- Deutscher Bundestag. (Octubre de 2010). *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*. Recuperado el 25 de Octubre de 2016, de Deutscher Bundestag: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>
- Engels, D. (2002). El Tribunal de Cuentas Federal Alemán y los Tribunales de Cuentas de los Laender: Relaciones. *Revista Española de Control Externo*, 25-42.
- Expansión. (11 de Enero de 2018). *La Auditoría Superior cumple 11 días sin titular y serán muchos más*. Obtenido de Expansión: <https://expansion.mx/nacional/2018/01/11/la-auditoria-superior-cumple-11-dias-sin-titular-y-seran-muchos-mas>
- FCIC. (Enero de 2011). *The Financial Crisis: Enquiry Report*. Recuperado el 7 de Noviembre de 2016, de Financial Crisis Enquiry Commission: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-FCIC/pdf/GPO-FCIC.pdf>

- Fernández Victorio y Camps, S. (Septiembre-Diciembre de 1978). El Tribunal de Cuentas Ante su Futura Ley Orgánica. *Revista de Administración Pública*(87).
- Figueroa Neri, A., & Kloster, F. (2007). Tribunal Federal de Cuentas de Alemania. En A. Figueroa Neri (Ed.), *La Auditoría Superior de México en el Horizonte Internacional de la Fiscalización Superior* (págs. 49-70). México, DF: Auditoría Superior de la Federación.
- GAO. (September de 2014). *International Peer Review of the Performance and Financial Audit Practices of the United States Government Accountability Office*. Recuperado el 27 de Octubre de 2016, de U.S. Government Accountability Office: <http://www.gao.gov/about/internationalpeerreviewrpt2014.pdf>
- GAO. (Septiembre de 2014). *International Peer Review of the Performance and Financial Audit Practices of the United States Government Accountability Office*. Recuperado el 16 de Noviembre de 2016, de U.S. Government Accountability Office: <http://www.gao.gov/about/internationalpeerreviewrpt2014.pdf>
- GAO. (2015). *GAO's Performance & Accountability Report*. Recuperado el 7 de Noviembre de 2016, de U.S. Government Accountability Office: <http://www.gao.gov/about/performanceaccountabilityreport/overview>
- GAO. (2016). *About GAO*. Recuperado el 31 de Octubre de 2016, de U.S. Government Accountability Office: <http://www.gao.gov/about/index.html>
- GAO. (2016). *The History of GAO: After World War II*. Recuperado el 3 de Noviembre de 2016, de U.S. Government Accountability Office: <http://www.gao.gov/about/history/postwwii.html>
- Gómez Farías Mata, E. (2017). *La Evaluación del Desempeño en la Fiscalización de México y España*. Madrid: Editorial Académica Española.
- Hernández Borbolla, M. (23 de Marzo de 2018). *¿Quién Fiscalizará el 2018? La ASF se Suma a la Guerra Política por el Control de Fiscalía General, Electoral y Anticorrupción*. Obtenido de Huffington Post México: https://www.huffingtonpost.com.mx/2017/11/06/quien-fiscalizara-el-2018-la-asf-se-suma-a-la-guerra-politica-por-el-control-de-fiscalia-general-electoral-y-anticorrupcion_a_23266212/
- IBEF. (2012). *Análisis e interpretación de los Estados Financieros*. Recuperado el 3 de Noviembre de 2016, de Instituto Barcelona de Estudios Financieros: <http://aulavirtual.campusibef.es/webibef/modprint2.aspx?doc=685248&a=0>
- INTOSAI. (2006). *Acerca de nosotros*. Recuperado el 26 de Octubre de 2016, de Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores: <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html>

- Krusten, M. (2001). *How GAO Built Its Dream House*. Recuperado el 31 de Octubre de 2016, de U.S. Government Accountability Office: <http://www.gao.gov/about/history/building.html>
- Novalés, A. (Marzo de 2010). *Política Monetaria Antes y Después de la Crisis Financiera*. Recuperado el 31 de Octubre de 2016, de Universidad Complutense: <https://www.ucm.es/data/cont/docs/518-2013-11-15-Crisis.pdf>
- OLACEFS. (2016). *Historia*. Recuperado el 26 de Octubre de 2016, de Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores: <http://www.olacefs.com/historia/>
- O'Connor, J. (2001). Introduction to 2001 Edition of Fiscal Crisis of the State. *Capitalism Nature Socialism*, 12(1), 99-114.
- O'Donnell, M., Allan, C., & Peetz, D. (2001). The New Public Management and Workplace Change. *The Economic and Labour Relations Review*, 12(1), 85-103.
- Ríos Cázares, A. (2007). Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos de América. En A. Figueroa Neri (Ed.), *La Auditoría Superior de México en el Horizonte Internacional de la Fiscalización Superior* (págs. 141-164). México, DF: Auditoría Superior de la Federación.
- Schultze, R.-O. (1992). Föderalismus als Alternative? Überlegungen zur Territorialen Reorganisation Politischer Herrschaft. En D. Nohlen, & J. González Encinar (Edits.), *Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien* (págs. 199-216). Opladen: Leske + Budrich.
- Sklar, R. N. (1987). Developmental Democracy. *Comparative Studies in Society and History*, 29(4), 686-714.
- The Economist. (7 de Septiembre de 2013). *The Origins of the Financial Crisis: Crash Course*. Recuperado el 5 de Noviembre de 2016, de The Economist: <http://www.economist.com/news/schoolsbrief/21584534-effects-financial-crisis-are-still-being-felt-five-years-article>
- U.S. National Archives. (2016). *The Constitution of the United States: A Transcription*. Recuperado el 3 de Noviembre de 2016, de America's Founding Documents: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>

Revista de Administración Pública

INNP

El municipio cubano: situación actual y perspectivas

Lisette Pérez Hernández*
Lourdes Tabares Neyra**
Orestes J. Díaz Legón***

I. Introducción

En el marco del proceso de reformas administrativas y económicas que se están produciendo en el entorno cubano, sobre la base de los documentos políticos *-Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista; Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos; y, Lineamientos de la Política Económica*

* Profesora Titular de Teoría del Estado y Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana, Cuba. Doctora en Ciencias Jurídicas (Universidad Estatal de Moscú, 1988). En la Facultad de Derecho, Directora del programa de estudios doctorales. Por sus resultados docentes e investigativos ha recibido múltiples premios, entre los que se destacan Distinciones del Ministro de Educación Superior, Premios del Rector de la Universidad de La Habana y, en el año 2015, el Premio Provincial de la Unión de Juristas de la Provincia La Habana. Contacto: lisette@lex.uh.cu

** Profesora de Mérito y Titular de Administración Pública, Universidad de La Habana, Cuba. Doctora en Ciencias Económicas (Universidad Tecnológica y Económica de Budapest, Hungría, 1988). Fundadora del Centro de Estudios de Administración Pública. Coordina el Programa de doctorado en Administración Pública. Como miembro del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología hasta el 2014, dirigió tareas de investigación relacionadas con el perfeccionamiento de la Administración Pública en Cuba. Por sus resultados docentes e investigativos ha recibido varios reconocimientos y premios, entre los que se destaca el otorgado por la Academia de Ciencias de Cuba en el 2017. Contacto: lourdes@ceap.uh.cu

*** Profesor Auxiliar de Derecho Financiero y Derecho Económico de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana, Cuba. Doctor en Ciencias Jurídicas (Universidad de La Habana, 2017). Doctor en Derecho Público (Universidad Paris Nanterre, Francia, 2017). En la Facultad de Derecho, Jefe del departamento docente "Asesoría e Internacional". En el año 2018, el Consejo Científico de la Universidad de La Habana le otorgó la condición Profesor o investigador joven destacado de la Universidad de La Habana 2017. Contacto: orestes@lex.uh.cu

y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021-aprobados por el III Pleno del Comité Central del Partido Comunista de Cuba y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular en el 2017, significativa importancia se le otorga al perfeccionamiento del nivel municipal y a los mecanismos de participación popular, así como a la promoción del desarrollo local. Lo anterior conlleva a revalorizar el papel del municipio como el ente dinamizador del desarrollo y eslabón fundamental de la democracia socialista.

La consideración de ser intercambiables los términos local y municipio, el entendimiento del desarrollo local como municipalismo ha significado, una vez más, volcar la mirada con especial detenimiento hacia el nivel primario de organización de la mayoría de los Estados. Aspectos como la reconsideración de la naturaleza política-administrativa del municipio y los principios teóricos-jurídicos de su configuración, el análisis de las categorías democracia, autonomía municipal y descentralización emergen y se entremezclan en los estudios sobre desarrollo local.

Se ha dicho: «es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones municipales son a la libertad lo que las escuelas primarias son a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo. Sin instituciones municipales una nación puede otorgarse un gobierno libre, pero no posee el espíritu de la libertad» (Tocqueville, 1985, p. 45). De esta forma, el municipio se exalta como elemento esencial para fraguar y ejecutar un gobierno democrático. Razones que fundamenten esta tesis pueden existir muchas, pero las que animan a estar de acuerdo y defenderla, parten de la ubicación jerárquica territorial de los municipios, porque ellos constituyen el nivel inferior desde el punto de vista territorial y funcional, por lo que resultan estar más cerca de los electores y en consecuencia, pueden -potencialmente al menos- constituir la expresión más real y verdadera de participación ciudadana, potenciando el debate y el control popular de la gestión pública.

Hoy ante la complejidad de la situación económica cubana, resolver problemas concretos de la población, se debe convertir en un compromiso ético y político de la dirección del Gobierno a todos los niveles. Ello supone, entre varios aspectos, estimular la creatividad, pensar y desarrollar proyectos coherentes que reporten los ingresos para continuar con nuevos proyectos y para enfrentar la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas acumuladas.

La profundidad y la agilidad que exige la actualización del modelo socioeconómico cubano demanda conocimiento; confianza; eliminación de prejuicios; transparencia en la toma de decisiones, gestión y manejo

de los recursos dinerarios; y procedimientos claros, nada burocráticos que estimulen la participación ciudadana. Todo lo anterior, influirá en la credibilidad de las autoridades locales frente a la población que le es inherente.

Uno de los retos en función del desarrollo local en Cuba consiste en articular de manera sincronizada los intereses estatales y los locales, compatibilizar las competencias de las estructuras nacionales, provinciales y municipales. Si se concibe al municipio como eslabón de la división político-administrativa, como parte del Estado, ambos deben estar interactuando en todo momento, de manera que sea posible cumplir a nivel local con los fines y funciones del Estado y con sus propios fines, teniendo en cuenta que constituyen el nivel inferior en un sistema de distribución vertical del poder. Es precisamente aquí donde también se debe liderar la articulación de los intereses públicos y privados en pos del desarrollo local sostenible a través de la inversión y la transformación en el mediano y largo plazo.

En consonancia con lo antes señalado, este trabajo persigue como objetivo general, ofrecer fundamentos jurídico-políticos para el perfeccionamiento del régimen jurídico de la administración local y, por su conducto, del municipio en aras del desarrollo local en Cuba.

II. Hacia una concepción del desarrollo local

Es en el marco de los esfuerzos por enfatizar la territorialización del desarrollo donde irrumpe la noción de desarrollo local, aunque a esta no se le puede atribuir un sentido uniforme, inequívoco. Con respecto al desarrollo local se pueden reconocer, al menos, tres matrices de origen: 1) como expresión de una lógica de regulación horizontal que refleja la dialéctica centro/periferia; 2) como una respuesta a la crisis macroeconómica y al ajuste, sobre todo en Europa; 3) como estímulo en todo el mundo por la globalización y por la dialéctica global/local que ésta conlleva (Boisier, p. 8). Lo anterior, influye en la existencia de distintas perspectivas sobre él. Sobre esta cuestión, Gallicchio (2006, p. 11) reflexiona:

Coexisten muy diversas visiones sobre qué debemos entender por desarrollo local. Algunas de ellas son: el desarrollo local como participación, la visión neoliberal del desarrollo local, el desarrollo local como municipalismo, el desarrollo local como desarrollo económico local, desarrollo local como ordenamiento territorial y desarrollo local como forma de análisis social.

Ante la dificultad señalada, disímiles caminos se pueden recorrer para alcanzar un entendimiento sobre qué es el desarrollo local. La determinación del sentido y alcance de lo local es un elemento que puede contribuir para fijar posturas y, así, a la elaboración de políticas públicas y a la toma de decisiones.

Para establecer los contornos de lo local, las precisiones de Arocena (2001, pp. 22-24, 65) son esclarecedoras. En palabras de ese intelectual, para pulsar el término local es necesario determinar los caracteres de una sociedad local, a partir de dos niveles: el socioeconómico y el cultural. Desde la arista socioeconómica, puede hablarse de sociedad local en la medida que durante el proceso de generación de riquezas los actores locales cuenten con poder de decisión, tanto en las cuestiones técnicas-productivas como en las referidas a la comercialización. Desde la perspectiva cultural, Arocena sitúa el acento en la identidad local, en la capacidad que tienen los habitantes de un espacio de reconocerse a sí mismos, y que a partir de esos rasgos comunes, se les pueda diferenciar de otros grupos. Dicho autor advierte que es preciso tomar una serie de precauciones ante el reto de encuadrar lo local, porque se trata de un concepto relativo, es una respuesta a un estado de la sociedad, supone una definición de actor social bien precisa, parte de una concepción integral e integradora del desarrollo, se sitúa al mismo tiempo en la afirmación de lo singular y de las regularidades estructurales.

De esta aproximación a qué es lo local, en aras de sentar posiciones sobre el desarrollo local, también se deriva la necesidad de tener en cuenta las dimensiones del desarrollo local, los valores que lo inspiran y sus actores. Según Gallicchio (2006, p. 33), el desarrollo de un territorio se forja en relación a cuatro dimensiones básicas: 1) económica, referida a la creación, acumulación y distribución de la riqueza; 2) social y cultural, referida a la calidad de vida, a la equidad y a la integración social; 3) ambiental, referida a los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo; 4) política, vinculada a la gobernabilidad del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico, autónomo y sustentado en los propios actores locales.

Para acometer tal intervención en un territorio, se pueden asumir políticas de diferentes índoles. Para Stöhr (2003, p. 296), uno puede distinguir tres grupos de propuestas de política de desarrollo local, las cuales no tienen que ser excluyentes, dígame: una propuesta de política de desarrollo localizado de asignación central, “desde arriba”; una propuesta de desarrollo local a partir de la empresa privada,

basada principalmente en la operación de mecanismos de mercado; y, un amplio proceso de desarrollo local iniciado local/regionalmente (“desde abajo”).

Esta diversidad de promotores y fuentes de las políticas parte del papel que se le asigna al desarrollo local en el proyecto político-económico de un país. Se trata, entonces, de desechar cualquier enfoque meramente utilitarista del desarrollo local, en el cual se le reconozca como un simple instrumento, como una receta para aplicar ante determinadas circunstancias coyunturales. Por tanto, se defiende una postura en la cual se considere al desarrollo local como un fin en sí mismo y se asuma como parte de la política nacional, sobre la base de unos valores compartidos globalmente, cual expresión y conjunción de los que soportan a cada territorio integrante del Estado.

En cualquier caso, para qué y quiénes son preguntas esenciales en la valoración de los fundamentos éticos que deben acompañar a toda estrategia de desarrollo local. La justicia social, la participación popular, la pertinencia y calidad en la gestión pública, el reconocimiento de la diversidad, la autonomía para decidir y la sostenibilidad, son algunos de los fundamentos que deben sustentar una política de desarrollo local.

Dichos fundamentos, al mismo tiempo que deben ser soporte de las estrategias de desarrollo local, deben inspirar los comportamientos de los actores involucrados en su diseño, ejecución y control. Una comprensión de los principales desafíos para crear una red de actores locales que promueva el desarrollo local puede transitar por las siguientes notas: la identificación de los sujetos que operan en un territorio; la valoración sobre la capacidad que tengan en aportar y decidir sobre las propuestas que se generen; el análisis de la aptitud para ponderar la defensa de intereses particulares frente intereses generales/locales.

No obstante, ante la diversidad de criterios, prácticas, posicionamientos ideológicos el confucionismo y el reduccionismo que caracterizan al panorama en cuanto a desarrollo local se refiere, contar con criterios sobre qué no es desarrollo local, igualmente, ayuda a precisar esta categoría de forma más nítida. En este aspecto, ilustrativas resultan las observaciones de Gallicchio y Camejo (pp. 41 y 42), los cuales determinan tres tipos de prácticas extendidas que no deben considerarse desarrollo local, aunque en muchísimos casos se les atribuye tal condición. A saber:

- a) Prácticas acotadas a territorios de pequeña escala y de carácter sectorial (por ejemplo de infraestructura, capacitación o microcrédito). Los actores involucrados se limitan a los propios del sector involucrado, actores del ámbito de gobierno central y, en algunos casos, del gobierno local. Una de las debilidades de estas prácticas es la escasa articulación con otros emprendimientos en el territorio o zonas aledañas que les permita alcanzar otras escalas e inserciones efectivas en las dinámicas nacionales. Su énfasis en resolver problemas específicos (por ejemplo: la disponibilidad y calidad de caminos o el acceso a crédito de productores), siendo en general escasa la preocupación por generar capacidades locales.
- b) Instancias consultivas y de planificación estratégica en territorios con delimitaciones administrativas específicas. Estos planes se asumen como proyectos de desarrollo local convalidados y legitimados, y no en su carácter de metodologías y técnicas que faciliten su implementación. En general están fuertemente lideradas por equipos técnicos e implican instancias consultivas y participativas que suelen cubrir un amplio rango de actores locales y extra locales.
- c) Gestión asociada a la provisión de servicios públicos o la promoción económica en un territorio. Los impedimentos para que este tipo de prácticas se consoliden en procesos de desarrollo local viene dado desde su propio origen, ya que tienen como objetivo la provisión efectiva de los servicios públicos, incluso asociado también a una descentralización entendida como desconcentración.

De las líneas anteriores, puede colegirse que cualquier empeño que esté matizado por la verticalidad, la sectorialización, la uniformidad, la minimización y la suplantación de actores locales por equipos técnicos, no puede defenderse como una práctica de desarrollo local. Como parte de la ruta crítica para promover desarrollo local, pueden emprenderse, en determinadas etapas del proceso, acciones que califiquen como tales, pero la sombrilla del acompañamiento desde los niveles superiores y técnicos no debe anular la perspectiva plural, la autogestión y la autotransformación.

A la sazón de los comentarios antes realizados, el desarrollo local, en una primera aproximación, puede entenderse como una «estrategia sociopolítica de cambio» (Gallicchio, 2006, p.11), que requiere la concertación de una agenda de trabajo para impulsar un proyecto común de desarrollo entre diferentes actores con capacidad de transformación en el corto, mediano y largo plazo, a fin de alcanzar los

estándares (cuantitativos y cualitativos) de calidad de vida proyectados por un grupo humano consustancial a un territorio y contribuir al progreso del país que lo comprende.

III. Lo local –municipal–, como espacio de desarrollo: una mirada desde el Derecho

Sin desconocer la existencia de otros niveles territoriales que pueden acomodarse a esa definición de desarrollo local, se defiende una equivalencia entre lo local y el municipio. Tal entendimiento encuentra apoyatura, en varias razones: el municipio es, al mismo tiempo, primer espacio de contacto con la estructura política-estatal y terminal del esquema político-territorial de un Estado; las necesidades básicas de una persona se manifiestan, fundamentalmente, en los límites municipales; existe proximidad entre las autoridades locales y los ciudadanos, lo que permite establecer un diálogo más inmediato y los últimos pueden ejercer un control más directo sobre la labor de los primeros; junto a las autoridades locales coexisten en ese nivel otros grupos, como asociaciones de vecinos, partidos políticos, empresarios, organizaciones de la sociedad civil, que a partir de unos objetivos comunes, pueden generar sinergia en pos de un plan común de desarrollo; y, en cada municipio se localiza un conjunto de recursos naturales, de infraestructura y de capital humano que se convierten en el soporte de las estrategias de desarrollo.

Que en el municipio se verifiquen dos planos de análisis: uno político y otro administrativo; que en un Estado se pueden reconocer y defender intereses propiamente municipales frente a intereses de instancias supramunicipales son, además, otros elementos que hacen de esta escala territorial un espacio idóneo para las propuestas de desarrollo local desde un punto de vista político y jurídico.

No obstante, es preciso comprender al municipio en constante vínculo con el Estado del cual forma parte. Cualquier análisis del fenómeno municipal debe realizarse dentro de un marco estatal determinado. No se puede obviar que el desarrollo local también está condicionado por el entorno externo al municipio, el cual puede ser más o menos favorable al mismo. Sea en la *Lex Fundamentalis* y en normas jurídicas de inferior jerarquía donde se le atribuyan cupos de poder al municipio, estos siempre son una parcela del poder del Estado.

Entonces, el desarrollo local puede estar condicionado por los principios de organización y funcionamiento que reconoce el ordenamiento jurídico para el municipio. Si la configuración de un municipio se realiza

a partir de unos principios, que permiten dar cuerpo y savia a un diseño municipal, para que toda propuesta de desarrollo local sea coherente y logre producir los efectos deseados, debe tener en cuenta y estar en consonancia con los principios que informan a un régimen jurídico municipal.

Sin embargo, la determinación de manera unívoca de los principios que deben informar al nivel municipal es un acto difícil. El principal escollo radica en la confluencia de diferentes parcelas del ordenamiento jurídico al momento de estructurar un municipio. Los principios teóricos-jurídicos del municipio de cara al desarrollo local que se adoptan son: autonomía, suficiencia de recursos, democracia, subsidiariedad y heterogeneidad.

La autonomía se erige como el principio cardinal del régimen municipal. Según Carmona Romay (1956, p. 18):

La palabra «autonomía», de *autos*, mismo, y *nomos*, ley, esto es, con autoridad para darse leyes a sí mismo, denota un régimen municipal de naturaleza política que se contrae no sólo al derecho de darse sus propias normas, sino a darse libremente sus propias Cartas municipales, elegir libremente a sus gobernantes locales, a resolver, sin interferencia alguna, los asuntos propios de la sociedad vecinal y con poder impositivo o fiscal sin más limitaciones que las que imponen su necesaria coexistencia y compatibilidad con el sistema tributario del Estado.

Los intereses y fines municipales, la personalidad jurídica, las competencias y la capacidad de decisión de las autoridades locales son puntos claves para explicar la autonomía municipal. El reparto de roles entre las instancias supramunicipales y el municipio presupone el reconocimiento de un conjunto de cuestiones que por su propia naturaleza debe asumir el segundo, a partir de los fines que se le reconozcan en las normas jurídicas. La existencia de un interés local es lo que provoca el necesario deslinde del radio de operaciones del municipio para atender a dicho interés. Por lo tanto, toda determinación de un interés local es resultado de una decisión política. El interés municipal se convierte en el sustrato material para atribuirle personalidad jurídica al municipio y determinar sus competencias.

De lo anterior se puede inferir que la autonomía municipal supone la delimitación de las esferas de actuación que le corresponden al municipio. Se puede identificar, autonomía con atribución de competencias. El modo en que quedan reflejadas las competencias

en la normativa de cada país está determinado, entre otros elementos, por la combinación que exista de fuerzas centrípetas –centralización– y fuerzas centrífugas –descentralización–.

La autonomía municipal puede ser reconducida a diversas dimensiones, como son la política, la administrativa y la financiera. Políticamente, centrada en la capacidad de las estructuras de gobierno y administración locales de tomar decisiones en los asuntos que se le encomienden, lo cual transita por el reconocimiento de un poder normativo; y, en la existencia de elecciones democráticas para la conformación de las autoridades municipales. Desde el plano administrativo, la autonomía municipal enfatiza la capacidad de gestionar diversos servicios públicos en esa escala, así como otros tipos de actividad administrativa, para lo cual se le deben reconocer a la administración local un grupo de potestades. Desde la arista financiera, se entiende a la autonomía como la capacidad atribuida a los entes locales de gestionar y decidir sobre su propia hacienda y bajo su propia responsabilidad.

Como se puede advertir, la autonomía conlleva el reconocimiento, dentro de la dinámica estatal, de un espacio propio de actuación al municipio, para lo cual el ordenamiento jurídico le debe atribuir los instrumentos necesarios que le permitan llevar adelante los cometidos locales bajo su propia responsabilidad.

En estrecha relación con la autonomía municipal, se encuentra el principio de suficiencia de recursos. Si al municipio se le reconoce un haz de competencias, debe poseer los medios para desarrollarlo, díganse recursos humanos, materiales y financieros. Desde un punto de vista cuantitativo, es preciso que las autoridades locales cuenten con el personal necesario para desarrollar sus actividades y, desde una arista cualitativa, que dicho personal esté capacitado para enfrentar los asuntos que le competen. Asimismo, poseer materiales, de las más diversas clases, para trabajar son cuestiones básicas para la existencia de las estructuras de poder. En cuanto a la suficiencia financiera, se trata de que el municipio cuente con un sistema de financiación acorde con las actividades que debe desarrollar, es que el municipio no vea disminuida su capacidad de intervención por falta de recursos dinerarios, bien propios o bien provenientes de otros niveles.

En lo referente a la democracia como principio, se le atribuye al municipio un rol esencial. Décadas atrás el centro de análisis con respecto a la democracia giraba en torno a la participación directa en la elección-conformación del ente deliberante, representante y gestor de la voluntad comunal. En la actualidad, existe una comprensión

más amplia con respecto a la participación popular en la doctrina y en las regulaciones jurídicas. No basta con la celebración de elecciones locales y la participación entendida como representación. La democracia local implica la participación popular en toda su extensión, es decir, la posibilidad de los habitantes de un municipio de formar parte de manera directa en los asuntos que les conciernen, de intervenir en la proyección, la elaboración y la puesta en práctica de las políticas públicas locales que les afectan.

Revello (2000, p. 3) identifica cinco dimensiones de la participación social, que traducen una profundización de las prácticas democráticas, ellas son: como expresión de demandas sociales, como estrategia de cooperación, como proceso de articulaciones institucionales y sociales, como una dimensión de control y como estrategia de concertación para el desarrollo.

El planeamiento estratégico, el planeamiento presupuestario, los programas de contratación transparente, los consejos consultivos y las unidades de gestión local constituyen ejemplos de canales de interacción que redimensionan la participación popular. También existen otros mecanismos como el referendo, los cabildos abiertos, las audiencias públicas.

Por su parte, el principio de subsidiariedad comporta la especificación del nivel más adecuado para la realización de un conjunto de tareas. De cara a las cuestiones municipales, al principio de subsidiariedad, que tiene como fundamento la proximidad al ciudadano en la selección de la administración más pertinente para satisfacer las preferencias, se le puede atribuir un valor organizativo e instrumental. Con esto se indica que dicho principio debe tenerse como referencia al momento de elaborar un marco de atribución de competencias multiniveles, en el que se le reserva al nivel municipal un grupo de asuntos para que los desempeñe bajo su responsabilidad en pos del interés local, así como la necesaria articulación con escalones superiores cuando aquel no puede desempeñar por sí mismo los fines del Estado. Asimismo, este principio sirve de criterio, de regla de interpretación al momento de plantearse y resolverse cuestiones de conflicto de competencias ante órganos judiciales o políticos (García, 2004, pp. 51 y 52).

En lo que respecta al principio de heterogeneidad, este expresa el reconocimiento de la desigualdad inter e intramunicipal, explica las diferencias culturales, económicas, sociales, naturales, demográficas, etc. El paisaje municipal adquiere las más variadas connotaciones, aún dentro del mismo ecosistema político. Por lo tanto, «las leyes

que afecten al régimen jurídico, orgánico, funcional, competencial y financiero de los gobiernos subnacionales deben tener en cuenta necesariamente las diferentes características demográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión que tienen» (Fernández, 2014, p. 30). En la doctrina cubana, Villabella Armengol (2004, p. 162) reflexiona:

la heterogeneidad municipal se concreta en cuatro notas con consecuencias para las relaciones jurídico-públicas: asimetría (por haber un mapa municipal de diferentes dimensiones); diversidad (en tanto la organización institucional no tiene que ser idéntica para todas las unidades); pluralismo jurídico (al distinguirse que junto al régimen jurídico general pueden cohabitar tratamientos especiales o diferenciados para determinados municipios); multiplicidad (en relación a que el rango competencial de los entes municipales puede ser diferente).

En resumen, el municipio constituye una escala territorial adecuada para la promoción del desarrollo local. Tal consideración requiere de la existencia de un ordenamiento jurídico en el cual se les atribuya a los municipios, en función de las diferencias existentes entre ellos, un ámbito propio de actuación, capacidad de decisión y recursos para la implementación de las políticas locales; así como, el reconocimiento de mecanismos participativos, que les permitan a los munícipes ser parte de la elaboración, ejecución y control de las estrategias de desarrollo local. Municipios con tales características son expresión de un modelo estatal en el cual la descentralización se asume como un principio de organización y funcionamiento.

IV. Cuba: antecedentes y situación actual del desarrollo local

En el diseño de las políticas económicas y sociales en Cuba ha existido, a lo largo de los años, una clara propensión a incluir un enfoque territorial, partiendo de la necesidad de lograr la nivelación socioeconómica de las distintas regiones del país para superar las profundas diferencias heredadas del capitalismo existente antes del triunfo de la Revolución.

Por tal razón, en la década del 70 del pasado siglo, la nueva división político-administrativa amplió la cantidad de provincias a 14 y el municipio especial de la Isla de la Juventud, con lo que se diversificó territorialmente la distribución de la riqueza y se redujeron las diferencias entre el campo y la ciudad.

La concepción que primó con la creación del Poder Popular, guiados por la tradición, aciertos y desaciertos anteriores, fue la de descentralizar el poder local. En relación con ello, la participación política como método de gobierno, constituyó una exigencia democrática, consustancial al diseño socialista del modelo político existente en el país y suponía previamente la descentralización del Estado.

Junto a ello, la economía cubana insertada en el campo socialista, se basaba en un alto nivel de garantía de los suministros, mediante un intercambio ventajoso con los países que se reunían en el llamado Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), lo que permitía planificar el desarrollo armónico de todo su territorio, sin incertidumbres. Esta situación ventajosa permitió que las desproporciones territoriales se suplieran con amplios planes de desarrollo agropecuario e industrial, fundamentalmente de la industria azucarera, desconcentrando de la capital del país las diferencias heredadas.

La materialización de esta política tuvo no pocas dificultades, sobre todo relacionado con el alto nivel de centralización del modelo económico, que limitó el desempeño correspondiente de los niveles territoriales, en franca competencia con los intereses sectoriales.

Con la crisis y reformas de los años 90 del siglo XX, luego de la desaparición el campo socialista, el país tuvo que enfrentar severas dificultades económicas y sociales para continuar avanzando. En ese momento histórico resurge la relevancia del escenario local/territorial para minimizar, o atenuar al menos, las desventajas y desigualdades que aparecían. Sin embargo, por razones objetivas y subjetivas, no fue posible que la iniciativa local se desplegara en todas sus potencialidades. En esta etapa, el desarrollo económico estaba concentrado, principalmente, en un conjunto de grandes empresas que promovían desarrollo en los territorios más cercanos a su enclave. Las políticas socioculturales fueron las que encontraron mayor realización a nivel territorial.

Ya para entonces se sumaron a lo anterior, las restricciones monetarias, el incremento de la desocupación, el deterioro de instalaciones estatales, el aumento de las indisciplinas sociales y un estado muy crítico del transporte, lo cual no permitía alcanzar en un plazo aceptable algún tipo de desarrollo a nivel territorial. Fue necesario entonces por el gobierno central tomar medidas extremas para identificar y palear la situación existente; como: la masificación de las opciones de trabajo por cuenta propia, la creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa, la apertura al capital extranjero.

Como plataforma a las decisiones que se debían adoptar, se reformó, en el año 1992, la Constitución de la República de Cuba. La reforma tuvo como objetivo esencial adaptar a las nuevas circunstancias el marco institucional, determinados principios y el modelo de funcionamiento del país.

Mediante esta reforma constitucional, que aprovechó la experiencia acumulada del Poder Popular (Partido Comunista de Cuba, 1991), se introdujeron varias modificaciones en el Capítulo concerniente a los Órganos Locales del Poder Popular. Se pueden citar: la supresión de los Comités Ejecutivos, la definición de provincia y municipio, la fijación de las atribuciones de forma diferenciada entre las asambleas provinciales y municipales, la institucionalización de los Consejos Populares. Estos cambios buscaban dinamizar la actuación y lograr una mayor funcionalidad del sistema del Poder Popular.

Pero la década del 90, al mismo tiempo que significó una nueva etapa en la concepción política, orgánica y funcional del municipio, también implicó el hallazgo del mismo como espacio de heterogenización social, de expresión de desventajas y desigualdades y de toma de decisiones estratégicas para promover el desarrollo (Espina, 2006, p. 60). Más que una aspiración, era una necesidad que el municipio se convirtiera en sujeto activo del desarrollo, que ostentara un papel protagónico en el acto de trazar e impulsar un conjunto de iniciativas que redundaran en su propio beneficio y del Estado en general.

Teniendo en cuenta este panorama, la política de desarrollo del país comenzó a darle más espacio a lo local, a partir de un diseño centrado en la equidad, como derecho de la ciudadanía y como eje articulador de la política social. Como parte de ese proceso, se crearon los Consejos Populares, promoviendo la participación comunitaria, se estimuló la creación del sector informal, la economía mixta y las cooperativas agropecuarias, aunque manteniendo un fuerte hegemonismo en la propiedad estatal.

Este enfoque permitió disminuir en parte la línea divisoria que limitaba que el desarrollo del país se integrara mejor a los desarrollos territoriales y que el Estado mantuviera la capacidad distributiva de los valores y el control sobre la economía, y atenuar las desventajas, atender situaciones extremas y estimular algunas opciones innovadoras, aspecto que fue truncado a partir de un conjunto de obstáculos que limitaban seriamente el desarrollo local, entre los que se pueden mencionar: las preeminencias jerárquicas de las definiciones estratégicas; el verticalismo y sectorialismo de las relaciones institucionales; la insuficiente preparación de los órganos locales para el reto que tenían

ante sí; la gran cantidad de directivas centrales para la ejecución de los gastos del presupuesto; la ausencia de límites claros entre dirección metodológica y dirección administrativa.

La implantación del Sistema de Dirección por Objetivos en el Sistema del Poder Popular, entre otras aspiraciones, tuvo la intención de integrar acciones entre las diferentes instancias, establecer prioridades, así como asignar y utilizar los recursos escasos de la manera más eficiente. Conjugar diagnósticos sectoriales, con las necesidades territoriales, tomando además en consideración los planteamientos de los electores, debía constituir prioridad, hacia dónde dirigir los pocos recursos con que contaba el país en ese entonces, No obstante, este empeño no obtuvo los resultados esperados, entre otras cosas, porque los municipios no contaban con sus propias estrategias de desarrollo, no contaban con respaldo financiero, ni la autoridad necesaria para poder llevar a vías de hechos los objetivos a alcanzar a partir de sus especificidades, población, recursos naturales etc.

Una vez más quedó de manifiesto la dependencia territorial de las decisiones centralizadas del país. Su única función quedaba circunscrita a tratar de unificar factores para alcanzar los compromisos necesarios entre las necesidades planteadas y las estrategias de los organismos.

Desde entonces, han existido estudios desde diversas perspectivas por parte de investigadores cubanos (Dávalos, 1999; Alonso y Bell, 2013; Núñez, 2014), en aras de precisar el sentido y alcance teórico del desarrollo local, así como diversas experiencias han tenido lugar a lo largo y ancho del territorio nacional.

En diferentes estudios se han identificado un conjunto de fortalezas y debilidades presentes en el panorama municipal cubano que impulsan o limitan el desarrollo local. Entre las principales fortalezas se pueden citar: el diseño estructural de los municipios y los niveles de representatividad; reconocimiento normativo de mecanismos participativos; la presencia de infraestructura básica de servicios; la instrucción de los recursos humanos en cualquier lugar del país con el acceso a universidades, centros de investigación y otras organizaciones; y, la existencia de reservas productivas que pueden movilizarse y manejarse en la escala municipal (Guzón, 2006, pp. 67 y 68).

Por su parte, las principales barreras presentes en el contexto actual que pueden limitar la gestión de procesos de desarrollo municipal,

pueden plantearse en términos de: limitada capacidad de los gobiernos municipales de fomentar iniciativas que incrementen el nivel de vida de los habitantes, así como planificar, regular, controlar y fiscalizar actividades y procesos; insuficiente debate sobre desarrollo local, que provoca la existencia de diferentes interpretaciones, a veces contradictorias; superposición y falta de claridad de roles de cada escala; falta de capacidades institucionales, mecanismos de gestión e integración y visión estratégica en los gobiernos municipales; insuficiente articulación de herramientas de planificación municipal y la ausencia de perspectiva local-territorial; estilos y métodos de trabajo que responden a un funcionamiento vertical y sectorial en el municipio; falta de institucionalidad de los procesos de desarrollo local y sus instrumentos propios; los programas nacionales, proyectos y acciones promovidos desde otros niveles no están conectados con las estrategias de desarrollo local; los conocimientos para formular proyectos y estudios de factibilidad son limitados; escasa definición de indicadores para medir y evaluar procesos; el trabajo comunitario está desarticulado de los procesos de desarrollo local; insuficiente introducción de resultados de ciencia y tecnología obtenidos en centros de investigación y universidades de todo el país; y, la existencia de un marco jurídico caracterizado por la falta de flexibilidad (Guzón y Hernández, 2015, pp. 114-116).

En atención a lo anterior, determinados autores (Colectivo de autores, 2011, pp. 12 y 13) han identificado un grupo de criterios para la efectiva materialización del proceso de desarrollo local, con los que se coincide y se asumen como bases estratégicas del desarrollo local en Cuba, dígame:

1. *Enfoque integral y sistémico del desarrollo*, mediante la actuación armónica sobre las dimensiones económico-productiva, ambiental, institucional y sociocultural.
2. *Fortalecimiento de la institucionalidad*, aprovechando y potenciando las estructuras existentes, teniendo al Poder popular como legítimo centro del proceso y colocando la atención sobre tres direcciones fundamentales:
 - a) Relaciones horizontales.
 - b) Construcción de estilos y métodos de trabajo adecuados para la integración, considerando la ampliación del sector no estatal y las nuevas figuras que se multiplicarán en todos los municipios.
 - c) Definición de prioridades para el desarrollo.
3. *Fomento de la participación autogestionaria*, que representa la integración de los diferentes factores, aprovechando canales y

espacios que existen, involucrando a la población en acciones de desarrollo, incentivando el ejercicio de la responsabilidad ciudadana en el barrio y las actividades de prevención, todo lo cual forma parte del “trabajo comunitario”.

4. *Desarrollo de capacidades y herramientas para la información*, adecuadas para la particularidad de cada territorio, para lo que en el primer caso se dispone de universidades, escuelas tecnológicas y otras instituciones y en el segundo, valiosas informaciones que ya existen, como los planteamientos de los electores, y otras que deberán definirse, como los indicadores que medirán la marcha del proceso a fin de evaluarlo de manera continua.
5. *Gestión del conocimiento, innovación y transferencia de tecnologías* en busca de soluciones apropiadas, estableciendo vínculos estrechos con centros de investigación, universidades y otras organizaciones en apoyo a propuestas de soluciones.
6. *Identificación y movilización de los potenciales productivos locales* como fuente de ingresos y productos manejables en esa escala, que contribuyan al desarrollo de la economía local y la satisfacción de necesidades de la población.

Los municipios cubanos deben asumir un mayor protagonismo en la satisfacción de las necesidades básicas de la población inserta en sus límites territoriales, lo que se traduce en la elaboración de políticas públicas locales encaminadas a tal fin. Para lo anterior se precisa de un ámbito competencial propio del municipio y recursos monetarios derivados del propio esfuerzo fiscal municipal.

En el municipio se pueden definir dos ámbitos de lógicas diferentes: uno supramunicipal, referido a las actividades que definen el papel del municipio en el desarrollo del país; y, otro local, constituido por aquellas actividades que el municipio puede promover y manejar desde sus propias potencialidades para satisfacer demandas de la sociedad local. Es en este segundo aspecto, en el cual se deben fortalecer las políticas descentralizadoras (Guzón, 2016).

Cada municipio posee un conjunto de elementos naturales, humanos e infraestructura que se pueden aprovechar. Si cada territorio es capaz de descubrir sus potencialidades y aprovecharlas, de detectar sus debilidades y superarlas, de delinear un proyecto reflexivo contentivo de tareas, objetivos y metas, en el cual participen las autoridades locales y los vecinos, se pueden alcanzar niveles crecientes de bienestar local. En la actualidad, en el seno de la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT), programa marco de apoyo al

desarrollo territorial cubano liderado por el Ministerio de Economía y Planificación, se han generado varias herramientas de planificación y financiación para el desarrollo, en prácticas en varios municipios del país y orientadas a la oxigenación de la vida local.

Una buena parte del desarrollo local a nivel municipal descansa en el conocimiento real, en la factibilidad de explotación del potencial de recursos endógenos con que cuenta el territorio en cuestión, a fin de que todos los agentes involucrados con el cambio así lo visualicen, y de manera coherente y expedita se puedan encauzar hacia la creación de oportunidades para la promoción de empresas, pequeños negocios, generación de empleo, innovación tecnológica, redes de cooperación, desarrollo de los recursos humanos, desarrollo social, entre otros. El proyecto de desarrollo local es, por tanto, un proceso que orienta a los actores locales mediante acciones de transformación del territorio hacia una dirección deseada y debe ser de naturaleza continua.

No se puede hablar de desarrollo local sin reconocer la necesidad de diseñar una estrategia que constituya e identifique el camino a seguir y la cual pueda irse perfeccionando en el camino mismo. No se puede abordar este asunto, dadas las urgencias existentes, sin el conocimiento y la formación necesaria de los funcionarios y directivos implicados. Hoy la dirección del país ha puesto como una prioridad importante la capacitación y preparación de los funcionarios y directivos de la Administración Pública, este es un reto que se debe de asumir, ya que es la única manera de poder encauzar verdaderamente un proceso de desarrollo desde lo local que complementa las transformaciones y cambios que desde lo macroeconómico el país viene haciendo.

Cuando existe un ámbito decisorio reducido por parte del municipio y amplias facultades reconocidas en los niveles superiores con influencia para regular la vida local, no se manifiesta un genuino desarrollo local, se está ante un proceso de desarrollo de la localidad promovido por fuerzas exógenas a la misma. Por lo tanto, reconocer al municipio como plataforma del desarrollo en Cuba, precisa de la elaboración de un marco normativo que lo habilite para actuar, que le permita arbitrar determinados asuntos y diseñar propuestas transformativas. Es decir, el desarrollo local exige un municipio con capacidad de decisión.

Como fundamento determinante para lo que en relación a este nivel de gobierno se regula, merece la pena significar la regulación expresa y con rango constitucional del principio de la autonomía municipal en el nuevo proyecto constitucional abierto a consulta popular en la actualidad.

El proyecto no deja dicho cuáles o de qué tipo serán las competencias, si serán reguladas a través de la utilización de una cláusula general de competencia; por la enumeración taxativa de ellas, o si serán complementadas ambas fórmulas, (podría haberlo definido), no obstante, el reconocimiento mismo del principio de autonomía sigue siendo trascendental, en tanto se convierte en fundamento para convocar a su regulación posterior, con la obligatoriedad que deviene de la norma suprema del Estado.

En tercer lugar, que los municipios cuenten con personalidad jurídica, significa que pueden decidir y ser sujetos de derechos y obligaciones. En otras palabras, tal reconocimiento constitucional posibilita que el municipio pueda ser gestor directo del desarrollo local, pueda obligarse por vía contractual, ser responsable de sus actos y tomar las decisiones que correspondan, en particular las relacionadas con la configuración y/o distribución de los gastos públicos para actuar en pos de los beneficios de la localidad.

En correspondencia con todo ello, el proyecto constitucional establece que la autonomía del municipio comprende la elección de sus autoridades, la facultad para decidir sobre la utilización de sus recursos y el ejercicio de las competencias que le conciernen.

Ahora bien, que los municipios sean autónomos no significa que actuarán de forma totalmente independiente. Los municipios son entes políticos, integrantes del todo estatal, y en consecuencia, para que el Estado pueda cumplir con finalidades comunes, los municipios como partes integrantes de ese todo estatal, como reconoce el proyecto constitucional, deben ejercer la autonomía de conformidad con los principios de solidaridad, coordinación y colaboración con el resto de los territorios del país, y sin detrimento de los intereses superiores de la nación. Entrañará la posibilidad de forma armónica, de hacer mucho más, por sí propio como territorios, y también por los demás. Podrán, por ejemplo, asociarse entre ellos si fuera más conveniente para cumplir determinados fines municipales.

El reconocimiento del principio de autonomía municipal es extremadamente importante, representa una transformación democrática que convoca a la ampliación de la capacidad de decisión del municipio, y significa un salto objetivo que crea bases jurídicas para que pueda alcanzarse mayor promoción y realización del desarrollo local, precisamente en el espacio de poder público político más cotidiano y cercano al ciudadano. Para la realización de tal objetivo, en función del progreso económico y el desarrollo social de su territorio, el proyecto

constitucional establece que los municipios cuentan con ingresos propios y las asignaciones que reciben del Gobierno de la República.

A partir del proyecto de la nueva Constitución cubana, ganan los municipios de la mano de nuevos espacios participativos, en tanto la condición indispensable del progreso social y de una democracia viable tiene que ser ofrecer horizontes nuevos a la participación social en resolver los problemas de las localidades, para que todos puedan ser parte de la decisión política y puedan además, de la misma forma influir sobre ella.

En ese sentido, aunque lo hace de forma indirecta al dar título a la sección correspondiente, el proyecto reconoce la participación en el ámbito local como un derecho, que puede realizarse por medio de la consulta popular sobre asuntos de interés local, también por la posibilidad de que la población del municipio pueda proponer a la Asamblea análisis de temas que sean de la competencia de este órgano.

El proyecto concibe además como derecho de participación local, que la población reciba información sobre las decisiones de interés general que se adoptan por los órganos del Poder Popular y que las Asambleas municipales deban analizar a petición de los ciudadanos y adoptar las medidas que correspondan, cuando los acuerdos y disposiciones propias o de autoridades municipales subordinadas, puedan lesionar sus intereses, tanto individuales como colectivos. Ambos reconocimientos son de suma importancia como requisitos de una democracia local activa y eficaz, medida de control y responsabilidad de los gobiernos locales ante la ciudadanía.

De igual forma con sentido democrático, el control a la administración amplía sus espacios constitucionales en el proyecto por conducto de las atribuciones de las asambleas municipales, las comisiones de trabajo de las mismas y los consejos populares, mientras que por mandato constitucional los órganos representativos locales están obligados a apoyar su gestión en la participación de la población en la solución de sus problemas.

También consolida a los consejos populares como espacios formales enclavados en los municipios, para el ejercicio participativo de la democracia.

Un aspecto significativo de la nueva regulación resulta del reconocimiento expreso del consejo popular, primero como órgano local del

Poder Popular, y segundo, como órgano de naturaleza representativa. Los consejos populares están investidos de la más alta autoridad para el desempeño de sus funciones, ejercen el control sobre las entidades de producción y servicios de incidencia local, y trabajan activamente para la satisfacción de las necesidades de la economía, de la salud, asistenciales, educacionales, culturales, deportivas y recreativas, así como en las tareas de prevención y atención social, promoviendo la mayor participación de la población y las iniciativas locales para su consecución. En ese sentido, este órgano municipal es un espacio formalmente reconocido para propiciar la participación y el control popular, con autoridad para el desempeño de sus funciones.

Desde ese punto de vista, el proyecto de Constitución fortalece la composición de los consejos populares en relación con el fin de control sobre las entidades de producción y servicios de incidencia local, para el cual son creados, al quedar conformados solamente a partir de los delegados elegidos en las circunscripciones de su demarcación, superándose de esa forma en función del control, la doble condición de "juez y parte" que puede resultar de las normas vigentes que los regulan en la actualidad. Conforme al texto del proyecto, los representantes de las entidades más importantes en la demarcación no pertenecerán al órgano. Según los temas y asuntos a tratar, y con el objetivo principal de fortalecer la coordinación y el esfuerzo colectivo en beneficio de la comunidad, podrán ser invitados a las reuniones del Consejo Popular, siempre desde las funciones propias que a cada cual corresponden. De esta forma resulta fortalecida la esencia del órgano como contrapartida de la administración.

Los Consejos Populares, a partir de la naturaleza que les reconoce el proyecto constitucional, asumen un rol democrático intermedio: representan a la población de la demarcación donde actúan y también a las Asambleas Municipales respectivas.

V. Bases para el perfeccionamiento del régimen jurídico de la administración local en Cuba

Por ser el municipio la instancia que está más próxima al ciudadano, la que posee un conocimiento real de las problemáticas sociales, la que está llamada a dar respuesta a los problemas comunales de forma ágil y eficaz, es el espacio que precisa de mayores fortalezas. Para alcanzar tal propósito, es imprescindible, aunque no suficiente, una ordenación jurídica coherente y sistémica del municipio, que constituya el punto de partida del desarrollo local en Cuba. Por lo tanto, cualquier perfeccionamiento de la administración local debe formar parte de un

marco más general, dígase del perfeccionamiento del régimen jurídico de la vida municipal en su conjunto. En tal sentido, ideas en este empeño pueden quedar relacionadas de la siguiente manera:

- La definición del municipio como lo local y el establecimiento normativo de su autoridad, fines, personalidad jurídica y capacidad.
- La determinación en ley de los principios que deben servir de fundamento al régimen municipal; a saber: autonomía, democracia, suficiencia de medios, legalidad, elegibilidad y renovabilidad de los órganos de poder local, revocabilidad de los representantes en todo momento por sus electores, rendición de cuentas de los delegados a sus electores, publicidad y transparencia en la actuación estatal, responsabilidad, heterogeneidad y subsidiariedad.

La capacidad decisoria de los municipios debe ampliarse, no sólo desde lo local, cuando los asuntos sean de su competencia. Los municipios deben poder influir en las decisiones más generales, de carácter provincial o nacional, cuando afecten al espacio municipal.

- La armonización entre la centralización y la descentralización de las decisiones estatales, a partir de la cual el municipio, como pilar estatal, sea parte de la articulación territorial y funcional del Estado, y cuente con un ámbito competencial propio, para que potencialmente pueda impulsar estrategias de desarrollo local, engarzadas con las políticas nacionales y se aprovechen las fortalezas de la institucionalidad y los canales de participación diseñados.
- La determinación de manera nítida de las competencias municipales. Los fines de interés público se satisfacen a través del actuar de determinados órganos estatales. Cuando estos se vinculan con el poder público, distribuidos por ley, se establecen las relaciones de competencia. Las competencias traducen el alcance y límite de las diferentes materias que tienen asignadas los municipio y pueden ser de distintos órdenes. Determinar el ámbito de actuación administrativa es punto de partida para la claridad de las competencias en materia financiera, en particular, para el diseño del modelo de financiación municipal y la definición de los niveles de responsabilidad de las autoridades locales en materia de gastos. Asimismo, es un requisito para estructurar orgánicamente al municipio y posteriormente establecer las atribuciones de cada uno de los órganos de manera coherente.
- La estructuración de un municipio dual, con dos órganos: uno representativo y otro con funciones administrativas; y que el

administrativo se encuentre subordinado y rinda cuentas al representativo.

- El perfeccionamiento de los mecanismos de participación popular. La participación debe ser vista como un proceso, vinculada esencialmente con el ejercicio del poder político, no como un mero eslabón instrumental en el logro de determinados objetivos. Esta debe constituir una práctica habitual, un modo de vida sociopolítico, que refleje fielmente al soberano. La participación está condicionada por la necesidad de aumentar la cultura política y el papel de la ciudadanía comprometida con la transformación positiva de la realidad en la que se desenvuelve; pero también, y de manera determinante, por la concientización de los agentes de la administración, de su necesidad y viabilidad, por la existencia de un diseño constitucional y jurídico que prevea vías participativas concretas en la localidad, en la cual su realización sea potencialmente más efectiva.

Para garantizar la participación y la institucionalidad, resulta necesario perfeccionar, en el marco jurídico, el principio de transparencia. Este permite el acceso a la información pertinente y tiende a fortalecer la confianza en las instituciones, sobre la base del conocimiento de su funcionamiento y sus resultados; también incrementa el nivel de exigencia en las instituciones públicas. El perfeccionamiento en este sentido puede realizarse en atención a las siguientes ideas:

- a. Fortalecer los mecanismos de control directo y real que permiten la supervisión de la gestión y la evaluación de los resultados.
- b. Requerir niveles medios de formación cívica de los ciudadanos. La limitada información sobre los temas que conforman la participación y el desconocimiento acerca de las posibilidades que ofrece el marco jurídico restringen su realización. No todos los ciudadanos conocen el alcance del derecho que tienen de participar en la vida política del país y las distintas vías a través de las cuales poder hacerlo.
- c. Producir cambios en las rendiciones de cuentas de los delegados a sus electores, pues se trata del momento para evaluar la gestión de los delegados y la administración local. En la actualidad, estos espacios no satisfacen el diseño normativo. Se circunscriben a algunos planteamientos sobre problemáticas que afectan la cotidianidad de algún vecino o comunidad, en su mayoría relacionada con la escasez de recursos. El delegado, por su parte, se limita a recepcionar el planteamiento, a tramitarlo con la entidad administrativa correspondiente, para dar con posterioridad una respuesta e

intentar lograr una solución. Estas reuniones no han logrado constituirse, en la mayoría de los casos, como espacios de debate sobre las políticas públicas, ni se ventilan o valoran en ellas resultados concretos o decisiones a tomar. En este empeño de vincular de manera activa a los ciudadanos y avanzar en la transparencia, información y publicidad de los actos de gobierno y administración, en las reuniones de rendición de cuenta, pueden introducirse análisis en cuanto a recursos monetarios se trata; en tal sentido los delegados podrían ofrecer información acerca del estado de la hacienda pública municipal (en cuanto a los ingresos: vías de obtención y monto de los ingresos, estado de la recaudación y perspectivas de cumplimiento, posibilidad de obtención de nuevos recursos; en cuanto a los gastos: volumen del gasto municipal, destino de los recursos, prioridades, estado de la ejecución).

- d. Potenciar el debate legislativo popular de forma sistemática.
 - e. Instrumentar nuevos mecanismos de control popular sobre la prestación de los servicios públicos, estudiar experiencias de formación del presupuesto con la participación de la población (presupuesto participativo) y potenciar el control desde la ciudadanía.
- La implementación de un sistema que informaticice el acceso a la información, viabilice la atención a las quejas y solicitudes, los trámites y la rendición de cuentas a la ciudadanía, con los objetivos básicos de informar y ofrecer una herramienta vital de trabajo para gestionar la atención a la población. Los Consejos Populares, los Joven Club, el sistema de educación, entre otros, pueden constituir vías de acceso al sistema.
 - El reconocimiento del asociativismo municipal. La descentralización hacia los municipios supone el reto de asumir nuevas funciones, en algunos casos, estas pudieran exceder su capacidad de gestión. Por tal razón, una de las alternativas de solución ha sido recurrir a la articulación de relaciones de colaboración intermunicipales. El asociativismo municipal es una tendencia que ha cobrado auge a nivel mundial, en relación con los procesos descentralizadores, pues el incremento de las competencias municipales ha ampliado las posibilidades de su constitución, a la vez que ha fortalecido la legitimidad que respaldaba su creación. Una valoración de las experiencias internacionales en cuanto a asociativismo municipal ilustraría la viabilidad del fenómeno en contexto cubano.
 - La definición, en cuanto al régimen de la actividad económica y financiera del municipio, de:

- i. El modelo económico municipal. El papel del municipio como parte del entramado estatal en la economía: régimen de economía, propiedad municipal y disposiciones relacionadas con las atribuciones que norman los principales instrumentos para actuar en materia económica.
 - ii. El patrimonio municipal: bienes, derechos y acciones.
 - iii. Los servicios públicos locales y las formas de gestionarlos.
 - iv. Los criterios de la gestión económica-financiera y los órganos que intervienen en ella.
 - v. Los ingresos y gastos municipales. Para lograr la revitalización del municipio y que pueda enfrentar los desafíos que comporta el desarrollo local, es necesario transferir a las autoridades locales nuevas funciones, responsabilidades y competencias en el diseño y manejo de los ingresos y gastos municipales. *Grosso modo*, lo anterior precisa del reconocimiento a las autoridades locales de potestades para la búsqueda de nuevas fuentes de financiación sobre la base de su capacidad y responsabilidad, de la ampliación de la capacidad de decisión en la configuración y distribución de los gastos locales, teniendo en cuenta el sentir y decir de los *municipipes*.
 - vi. Los principios del plan municipal y la gestión presupuestaria.
 - vii. La gestión económica local: relaciones de gestión económica financiera con las empresas municipales u otros sujetos económicos, estatales o no estatales.
- La creación del Boletín Municipal para la publicación de las disposiciones normativas que se dicten en la localidad.
 - La promulgación de una norma con forma de Ley por su contenido y alcance democrático, que coherentemente regule la actuación del municipio de manera general, las atribuciones de los distintos órganos que lo conforman, las relaciones que entre ellos han de establecerse y de ellos con el resto del entramado estatal, los principios que guían su actuar; de manera que se legalicen además las prácticas necesarias para el buen funcionamiento de los municipios y se introduzcan las ineludibles modificaciones en aras del perfeccionamiento municipal.

Bibliografía.

- ALONSO, ALODIA y BELL, ROSA (2013): *Desarrollo territorial a escala local*, Editorial UH, La Habana.
- AROCENA, JOSÉ (2001): *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Ediciones Santillana, s. a., Montevideo.

- BOISIER, Sergio: «Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?», recuperado de http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245948918.Desarrollo_Local_De_que_estamos_hablando__2_.pdf [5 de abril de 2016].
- CARMONA, ADRIANO (1956): *Notas sobre Autonomía y Autarquía*, Editorial Selecta, La Habana.
- COLECTIVO DE AUTORES (2011): *Cataurito de herramientas para el desarrollo local*, Editorial Caminos, La Habana.
- DÁVALOS, ROBERTO (compilador) (1999): *Desarrollo local y descentralización en el contexto urbano*, Universidad de La Habana, La Habana.
- DÍAZ, ORESTES (2016): «Fundamentos político-jurídicos para la descentralización fiscal en pos del desarrollo local en Cuba», Universidad de La Habana, La Habana. Tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Jurídicas.
- DÍAZ, ORESTES y Pérez, Lissette (2012): «Descentralización, autonomía municipal y desarrollo local en Cuba: consideraciones para un debate», *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, No. 12, San José, 357-370.
- ENRÍQUEZ, ALBERTO y GALLICCHIO, ENRIQUE (2006): «Gobernanza y desarrollo local», en LUIS CARRIZO y ENRIQUE GALLICCHIO (editores), *Desarrollo local y gobernanza. Enfoques transdisciplinarios*, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo, 23-40.
- ESPINA, MAYRA (2006): «Apuntes sobre el concepto de desarrollo y su dimensión territorial», en ADA GUZÓN (compiladora), *Desarrollo Local en Cuba. Retos y perspectivas*, Editorial Academia, La Habana, 46-63.
- FERNÁNDEZ, AGUSTÍN (2014): «Documento Base», en AGUSTÍN FERNÁNDEZ y CLAUDIA SERRANO (Coordinadores), *Descentralización, transparencia y seguridad jurídica en América Latina y Europa*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 25-49.
- GALLICCHIO, ENRIQUE (2006): «Prólogo», en LUIS CARRIZO y ENRIQUE GALLICCHIO (editores), *Desarrollo local y gobernanza. Enfoques transdisciplinarios*, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo, 11-13.
- GALLICCHIO, ENRIQUE y CAMEJO, ALEJANDRA (s.a.): *Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de desarrollo*, Diputació Barcelona y Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo.
- GARCÍA, Javier (2004): «Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (un desarrollo constitucional pendiente)», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, No. 294-295, enero-agosto, Madrid.

- GONZÁLEZ, AIMÉE y SAMPER, YUNAIMYS (2006): «Iniciativa municipal para el desarrollo local: una propuesta novedosa», en ADA GUZÓN (compiladora), *Desarrollo Local en Cuba. Retos y perspectivas*, Editorial Academia, La Habana, 122-141.
- GUZÓN, ADA (2006): «Estrategias municipales para el desarrollo», en ADA GUZÓN (compiladora), *Desarrollo Local en Cuba. Retos y perspectivas*, Editorial Academia, La Habana, 64-90.
- _____ (2016): «Entrevista. Anexo 4», en ORESTES DÍAZ: «Fundamentos político-jurídicos para la descentralización fiscal en pos del desarrollo local en Cuba», Universidad de La Habana, La Habana. Tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Jurídicas
- GUZÓN, ADA y HERNÁNDEZ, RIDER (2015): «Apropósito del desarrollo local en Cuba», en LISSETTE PÉREZ y ORESTES DÍAZ (coordinadores), *¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local*, Editorial UH, La Habana, 105-116.
- MARTÍN, RAMÓN (1981): «La autonomía local y el sistema normativo español», *Revista de Administración Pública*, No. 94, enero-abril, 53-87.
- NÚÑEZ, JORGE (coordinador) (2014): *Universidad, conocimiento, innovación y desarrollo local*, Editorial Félix Varela, La Habana.
- PÉREZ, LISSETTE y DÍAZ, ORESTES (coordinadores) (2015): *¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local*, Editorial UH, La Habana.
- PÉREZ, LISSETTE y DÍAZ, ORESTES (2017): «Municipio y desarrollo local: continente y contenido. Apuntes en pos del perfeccionamiento del régimen jurídico municipal en Cuba», en HIRAM MARQUETTI (coordinador), *Administración Pública y derecho local*, Editorial UH, La Habana, 65-75.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (1991): *Resolución sobre el perfeccionamiento de la organización y el funcionamiento de los órganos del Poder Popular*.
- _____ (2017 a): *Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos*.
- _____ (2017 b): *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista*.
- _____ (2017 c): *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*
- REVELLO, MARÍA (2000): *La experiencia de descentralización y participación en la ciudad de Montevideo*, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada.

- STÖHR, WALTER (2003): «Estrategia de desarrollo local para hacer frente a la crisis local», en UNIÓN IBEROAMERICANA DE MUNICIPALISTAS, *Cuadernos de Documentación e Información Municipal*, No. 47, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada,
- TABARES, LOURDES; PÉREZ, LISSETTE Y DÍAZ, ORESTES (2016): «Capítulo VI. Administración Pública y desarrollo local», en LOURDES TABARES (editor), *Administración Pública: conceptos y realidades*, Editorial Universitaria, La Habana, 367-413.
- TABARES, LOURDES; PÉREZ, LISSETTE; TAMAYO, NORIS Y FERNÁNDEZ, JULIO (2017): «La administración pública cubana. Sus principales desafíos», en HIRAM MARQUETTI (coordinador), *Administración Pública y derecho local*, Editorial UH, La Habana, 17-27.
- TOCQUEVILLE, ALEXIS (1985): *La democracia en América*, Editorial Orbis, S.C.
- VILLABELLA, Carlos (2004): «Los principios teóricos del Municipio. Su apreciación en la municipalidad cubana», en LISSETTE PÉREZ y MARTHA PRIETO (compiladoras), *Temas de Derecho Constitucional cubano*, Editorial Félix Varela, La Habana, 158-173.

Legislación consultada:

- Constitución de la República de Cuba, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria No.3, de 31 de enero de 2003.
- Proyecto de Constitución de la República de Cuba. <http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2018-07-30/el-proyecto-de-constitucion-de-la-repu-blica> (septiembre 2018).

Revista de Administración Pública

Los registros de población en el pensamiento administrativo

Laura M. Reyna de la Garza*

Introducción

La Administración Pública (AP) es una ciencia que ha evolucionado conforme se ha transformado el gobierno. Es una disciplina científica que, sin estar amenazada de caducidad alguna, se nutre del cambio para fortificar la permanencia de lo esencial (Guerrero, 2000: 3).

Actualmente muchos gobiernos se enfrentan a la desconfianza de la sociedad debido a la mala calidad de sus servicios y su falta de capacidad para hacer frente a los retos. Difícilmente un gobierno puede restablecer su reputación y confianza social perdida o disminuida si sus servicios públicos no aportan nada significativo a la vida personal y asociada de sus ciudadanos (Aguilar, 2008: 318). Por ello, el otorgar servicios de calidad a los ciudadanos es clave para construir capacidad pública.

El gobierno tiene que volver a construir la capacidad pública. La construcción de la capacidad no necesariamente significa “reforzamiento de la burocracia”. Más bien tiene que ver con elevar los niveles de aptitud de las instituciones públicas y Los funcionarios gubernamentales. “Hacer más con menos” o “coordinar más con menos” requiere más aptitud o el desarrollo de un sistema para desempeñar el papel del gobierno y recuperar la confianza del público. Por lo tanto, hay una gran necesidad de construir la capacidad en la época

* Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública, Licenciada en Estudios Internacionales por Universidad de Monterrey; Maestra en Administración Pública y Política Pública por I.T.E.S.M. Actualmente es Candidata a Doctora en Administración Pública por el Instituto Nacional de Estudios en Administración Pública, donde ha sido profesora y asesora de tesis de maestría. Es asociada del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, del Instituto de Estudios para la Transición a la Democracia y de la Red de Global Shapers del Foro Económico Mundial.

del vaciamiento del Estado en la era de la Nueva Gestión Pública (NGP), así como en el paradigma emergente de la gobernanza (Suk Kim 2007:531).

Construir capacidad pública ha sido una de los principales objetivos de los gobiernos en la actualidad. A pesar de las grandes reformas administrativas de las últimas décadas, la calidad de los servicios públicos no se ha transformado. De aquí la necesidad de retomar la concepción clásica del gobierno y el arte de gobernar. Hoy, la administración pública tiene la oportunidad de ampliar su esfera de incidencia y pasar de ser la administradora de los problemas públicos a ser la generadora de respuestas a los retos de nuestra época. La pregunta es: ¿cómo lograrlo?

Contrario a la creencia popular, la ciencia de la administración pública trata no sólo del administrador público sino, también, del ciudadano en calidad de administrado. Ampliar el análisis de la ciencia de la administración pública es fundamental para atender de mejor forma los problemas públicos actuales:

Dicho de otro modo, la ciencia de la Administración Pública no incluye solamente lo relativo a las materias del administrador, sino también las relaciones de los administrados en la sociedad. Es la ciencia del administrador, así como del administrado por cuanto objeto de su acción. La Administración Pública no se limita a asuntos legales, va más allá: tiene otras cuestiones como objeto de solicitud, tales como la higiene pública, los descubrimientos en las ciencias y las artes, los premios, las recompensas; en fin, aquello que Bonnin denominó moral de la administración y que implica "otra manera de considerar a los administrados" (Guerrero, 2000: 48).

Encontrar una nueva manera de considerar a los administrados requiere concentrar un área de análisis especializado en el concepto de población. Si bien, el rol del ciudadano frente al gobierno es cada vez más poderoso la mayoría de las investigaciones de la ciencia de la administración pública se ha centrado en el análisis de la administración de bienes y recursos, por encima el análisis de las relaciones administrativas entre el gobierno y la población. A continuación se presenta un análisis de la evolución del concepto de registro de la población en el pensamiento administrativista con el objetivo de plantear la relevancia de utilizar una nueva perspectiva a la ciencia de la administración pública.

Población y Registro de la Población.

De acuerdo a Omar Guerrero, pensadores administrativistas clásicos como el mexicano Luis de la Rosa y el alemán Lorenz Von Stein coinciden en definir a la Administración Pública como el instrumento de acción del Estado (2000:120). Desde el punto de vista jurídico, la actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que éste realiza en virtud de las atribuciones que la legislación le otorga (Fraga, 2000:13). En su concepción clásica, el Estado se compone de tres elementos: población -conformada por los hombres y mujeres que pertenecen al mismo, el territorio y el llamado poder estatal, ejercido por un gobierno (Kelsen, 1982: 292-293).

La ciencia de la Administración Pública tiene la obligación de analizar a la población, en su calidad de elemento constitutivo del Estado. El administrativista italiano Carlo Ferraris profundizó en ello, basado en las ideas del economista, sociólogo y funcionario alemán Lorenz Von Stein, y concibió a la población como segundo elemento orgánico de la Administración Pública. Su estudio comprendió el examen de la migración y la circulación de las personas, la salubridad y la beneficencia pública; condiciones que garantizan la existencia de la sociedad (Guerrero, 2000:127).

A pesar de lo anterior, la ciencia de la administración pública ha dejado el análisis de la población a otras áreas de estudio como la Demografía (estudio estadístico de las poblaciones humanas desde un punto de vista cuantitativo), la Estadística (ciencia que sistematiza, recoge, ordena y presenta datos referentes a un fenómeno), la Sociología (ciencia que estudia la estructura y funcionamiento de las sociedades humanas) o la Economía (ciencia que estudia cómo satisfacer las necesidades de la población ante recursos escasos).

Muestra de lo anterior es lo planteado por la División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre el concepto:

Para los demógrafos y los estudiosos de las relaciones entre la población y el desarrollo, la voz "población" alude a la cantidad, el crecimiento, la estructura y la localización de las personas y a las variables demográficas que determinan lo anterior (fecundidad, mortalidad y migración) (CEPAL, 2012: 15).

Por lo tanto, es difícil dar con una definición "única" u "oficial" de la población, desde la ciencia de la administración pública; lamentable-

mente en ella, la población cuenta con muy diversos adjetivos; mas no con definiciones específicas. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) define a la población como el grupo de objetos u organismos de la misma especie. Además enuncia una diversidad de conceptos a partir de la misma: población base, población cerrada, población de facto, población de jure, población en riesgo, población estable, población estacionaria, población fronteriza, población indígena, población joven, población máxima, población muestreada, población nacida en el extranjero, población óptima, población total, población urbana y población vieja (Arcos y Harbitz, 2013: 73-74).

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) asevera que la población de un Estado está conformada por personas con características diversas, que comparten entre otras cosas el territorio, la historia, el idioma y algunas costumbres. Mientras que el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2014a) define a la población, al igual que el BID, bajo diversos conceptos: población cerrada, población de origen mexicano residente en Estados Unidos, población económicamente activa, población rural, población urbana.

La población es, en suma, un grupo de personas que residen en un territorio en específico. El gobierno cuenta con 4 formas herramientas principales para conocer a la población: censos, encuestas, registros administrativos y proyecciones. La diferencia entre las mismas es la siguiente:

- **Censo:** Su objetivo es generar la información demográfica y socioeconómica necesaria para un país, con la máxima desagregación geográfica posible; enriquecer la serie histórica de datos estadísticos, manteniendo en lo posible la comparabilidad nacional e internacional, y permitir la construcción de marcos de muestreo para realizar encuestas en hogares (INEGI, s.f.a).
- **Encuestas:** son métodos estadísticos que se emplean para estudiar una población objetivo, en particular, las realizadas en los hogares permiten conocer las características, hábitos y condiciones de vida de la población del país, así como su percepción de los cambios sobre el bienestar social y el desarrollo económico. Se levantan con mayor frecuencia que los censos y su cobertura y desglose geográfico son, regularmente, a nivel nacional, sin embargo, algunas presentan datos hasta entidad federativa o ciudad. Su población objetivo (informantes), así como su periodicidad, dependen de la naturaleza de cada encuesta y de la información que pretende recabar. Pueden levantarse de manera mensual, trimestral, anual, bienal, quinquenal, o bien,

levantarse en ocasiones especiales a petición de dependencias oficiales u otras instancias (INEGI, s.f. b).

- **Registros administrativos:** Se constituyen por la serie de actividades y recursos orientados a la recopilación de datos sobre un hecho, evento, suceso o acción sujeto a regulación o control que recaba una oficina del sector público como parte de su función, y que responden al cumplimiento de necesidades de información de utilidad para la Administración Pública y la sociedad (INEGI, 2012:1). Un ejemplo de lo anterior: Las estadísticas de salud se compilan de los registros de los hospitales, las educativas de las matrículas de la Secretaría de Educación.
- **Proyecciones de la población:** estimaciones del tamaño y composición futura de la población, cuya finalidad es proveer indicadores y brindar escenarios acerca del crecimiento y la evolución de componentes del cambio demográfico, bajo los supuestos de que determinadas pautas en los fenómenos demográficos se mantendrán durante un periodo de tiempo. Dichos supuestos incorporan tanto las tendencias observadas en el pasado reciente, como las metas posibles de alcanzar mediante la instrumentación de políticas públicas, las cuales buscan armonizar el desarrollo económico, social y humano (CONAPO, 2014b:5).

Un ejemplo: el gobierno mexicano emplea diversas instituciones para conocer a la población vía los métodos antes mencionados. Si bien el CONAPO realiza las proyecciones de población, el censo y las encuestas formalmente están centradas en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), mientras que los registros administrativos están dispersos en la Administración Pública federal, estatal y municipal.

Una vez comprendidas estas diferencias, es importante encontrar una definición para el concepto de registro de la población. De acuerdo a Beatriz Figueroa el registro de población es:

Un sistema que permite la identificación y localización o ubicación de todos y cada uno de los habitantes de un país. Es un inventario de sus habitantes continuamente modificado por los nacimientos, muertes, matrimonios, divorcios y demás hechos vitales, y por otras características tales como: ocupación, cambio de domicilio o movimientos migratorios. Esta actualización permite conocer permanentemente la situación de la población: su tamaño, su composición y su

dinámica. (...) Su propósito principal es administrativo, puesto que ayuda al gobierno en el desarrollo de diversas tareas (Figueroa, 2002:9-10).

Si nos apegamos a esta definición, cada Estado cuenta con un solo registro de la población y muchos registros administrativos. El registro de la población consiste un sistema que se nutre de todos los registros administrativos gubernamentales de las personas que residen en un Estado. Retomando nuevamente el caso de México, el registro de la población esta asentado tentativamente en la Clave Única de Registro de la Población (CURP) y es alimentado cotidianamente por los registros civiles¹, a través de sus actos registrales, y diversas instituciones de la administración pública federal.

A pesar de contar con un registro de la población, éste no es empleado por el gobierno ni por la sociedad mexicana como herramienta para acercar la brecha entre ambos. Se trata de una oportunidad perdida pues en medida de que el gobierno conozca mejor el estado de su población, a través del registro de la población, éste contará con más elementos e información para resolver problemas públicos.

Relanzar la relación entre el gobierno y la sociedad, pasa por una comprensión mucho mayor de el concepto de población y registro de la población en el pensamiento administrativo. A continuación se presenta un breve recuento histórico de la evolución del concepto de registro de la población en el pensamiento administrativo.

Registro de la población en el pensamiento administrativo clásico y contemporáneo

Debido a la antigüedad de su fundación y la fortaleza de sus contribuciones, la ciencia de la administración pública ha sido una disciplina clave en el desarrollo de las civilizaciones más importantes de la humanidad. A lo largo de la historia, el mantener un registro sobre el número de personas que integran el Estado, es decir la población, ha sido una preocupación constante de los gobernantes. Como se muestra a continuación, las civilizaciones más desarrolladas emplearon el registro de la población como herramienta para fortalecer su gobierno. Distintos pensadores en la historia de la administración pública han

¹ En México el registro civil es una función desarrollada por los gobiernos locales. A nivel federal eran coordinados, hasta 2018, por la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal (DGRNPIP) que dependía de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos en la Secretaría de Gobernación. Hasta la elaboración de este texto, se desconoce desde qué área administrativa en específico se conducirá esta política pública.

destacado la relevancia de los registros de la población en el éxito de los gobiernos. Entre ellos, destacan desde Kautilya, el erudito brahman y asesor del primer emperador de edad de oro de la dinastía Maurya de la India Chandragupta (340 a.C. – 298 a.C.), hasta Bonnin, el liberal francés que instituyó formalmente la ciencia de la Administración Pública con su libro “Principios de la Administración Pública” escrito en 1812, cien años antes que Frederick Taylor y Henri Fayol.² A continuación se realiza un recuento de como es que durante el pensamiento administrativo clásico y contemporáneo se ha empleado el registro de la población como herramienta clave del arte de gobernar.

Retomemos el caso de la India. Durante el reinado de Chandragupta privó la bonanza, la buena organización, la eficiencia y la tranquilidad (De la Peña, 1993: 70). Se trató de un imperio que adoptó la forma de Estado administrativo y que floreció resultado de una estructura sumamente diferenciada y especializada (Guerrero, 2008: 126-128). Kautilya, asesor del rey Chandragupta, escribió el “Arthasastra”³ una guía para “conseguir y asegurar éste y el otro mundo”; es decir, una estructura para adquirir y conservar el poder (Guerrero, 2008: 81). En él Kautilya afirmó que el “bienestar del pueblo era igual al bienestar del rey, de manera que lo ventajoso para él, es también ventajoso para el pueblo”. Por ello, desarrolla el varnasrama, un sistema social o régimen que buscaba garantizar el buen orden del conglomerado humano.

El imperio maurya consideraba clave el llevar un registro de su población para la toma de decisiones. Una muestra elocuente del poderío de la burocracia maurya es la institución de organizaciones administrativas que supervisaban, entre otras cosas, los nacimientos y las defunciones, el flujo de extranjeros (De la Peña, 1993: 70). Según Guerrero, las provincias y organizaciones centrales estaban bajo estricto control y administración de funcionarios gubernamentales; fue así como la dinastía maurya se empeñó por levantar censos exactos (2008: 59). El llevar un registro preciso de la población era clave en la consolidación de su poder.

La antigua Roma es también otro ejemplo de Estado administrativo en el que se encuentran antecedentes del registro de la población.

² Frederick Winslow Taylor publicó *Los Principios de la Administración Científica* en 1911. Mientras que Henri Fayol publicó “*Administración industrial y general*” en 1916.

³ Un libro elaborado en 321 a. C. basado en el imperio maurya. Se trata de un documento precursor de los planteamientos de Maquiavelo, Bodin y Hobbes. Fue redescubierto y publicado por R. Shamasastri en 1915; y su primera edición completa en español fue traducida por Ernesto de la Peña en 1993, quien la ubicó dentro de un género de tratados cuya base son los Smriti, códigos de carácter tradicional que detentan una autoridad indiscutible sobre los problemas de los hombres sin obligatoriedad religiosa.

En el derecho romano se encuentran diversos antecedentes de la relevancia que se le dio a las distintas instituciones en las que se documentaba el nacimiento, matrimonio, defunción, ciudadanía y cambios de estado. Destacan los registros organizados por el rey Servio Tulio para hacer constar el nacimiento y muerte de los ciudadanos, la *professio* o declaración de nacimiento por Marco Aurelio o la institución del censo que dejó de emplearse en los tiempos del imperio (Fernández Ruiz: 17).

En Alemania, los cameralistas⁴ del siglo XVIII aseguraban que en el bienestar del príncipe se fundaba la prosperidad del Estado (Guerrero, 2008: 81). En 1756, Von Justi escribió *Elementos Generales de la Policía*, documento que marca el paso definitivo del mero arte de gobierno al de las ciencias del Estado.⁵ La primera formulación conceptual de la ciencia de la administración pública, fue la ciencia de la policía; una cuasiteoría desarrollada por Von Justi quien entendía a la policía como la capacidad gubernamental cuya finalidad es incrementar el poder del Estado y expandir sus fuerzas.⁶ Definiendo que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que se administran: minas, comercio, hacienda, agricultura, etcétera.

El cameralista prusiano retomó el papel de la población en la ciencia de la policía, al definir que ésta es el segundo fin que debe proponerse el Estado (Von Justi, 1756: 42). En la segunda sección de su libro sobre “La cultura interior de un país y el aumento de sus habitantes”, desarrolla una serie de propuestas en torno a cuáles son las medidas administrativas que debe promover el número de habitantes en él. Es así como el *cameralismo* le da lugar al registro de la población como uno de los fundamentos del poder para la organización y conducción de la sociedad.

Lo anterior demuestra que en la época del absolutismo, el registro de la población era considerado clave para la consolidación del poder del rey; sin embargo carecía la perspectiva enfocada en el bienestar de los habitantes. Desde Kautilya hasta los cameralistas, el bienestar del rey era sinónimo de la prosperidad del Estado; sin embargo, para mantener el poder, el Estado debería contar con conocimiento de sus habitantes vía su registro. Con la llegada de la revolución francesa acompañada del liberalismo democrático, la ciencia de la administración pública

⁴ Albion Small afirmaba que el cameralismo es el capítulo perdido de las ciencias sociales.

⁵ Juan Enrique von Justi fue un estadista, profesor y funcionario prusiano del siglo XVIII. Fungió como consejero del rey de Inglaterra, Comisario General de Policía de Brunswick y Luxemburgo.

⁶ Define a la ciencia de la policía en arreglar todas las cosas relativas al Estado presentes en la sociedad (afirmarla, mejorarla y fortalecerla), para que todo concurra a la felicidad de los miembros que la componen.

se transformó y pasó de ser de una ciencia para los súbditos a una ciencia de los ciudadanos. No obstante, este cambio no se tradujo a profundidad en la administración de los registros de la población.

En el siglo XIX, el concepto de pueblo se convirtió en el centro de la acción del gobierno. Charles-Jean Baptiste Bonnin desechó el concepto de la ciencia de la policía, promovida por los cameralistas para reemplazarla por el de la administración pública; introduciendo así el principio de que el pueblo debe participar directamente en el manejo del gobierno (2004: 73). Con ello, transformó el concepto de población en la Administración Pública y colocó al ciudadano al centro de la acción gubernamental.

En 1812, Bonnin estableció una serie de principios generales para analizar la ciencia de la administración pública. Entre ellos destacan los siguientes:

Las necesidades y las relaciones necesarias de los hombres son causa de la sociedad, y el interés público es el que los encadena. El objeto de la sociedad es la conservación física de los hombres. El Estado es la reunión de los hombres en asociación política y sometida a un mismo gobierno. El gobierno es la autoridad pública establecida para gobernar el Estado; es también la administración suprema (Bonnin, 2008: 318).

En opinión de Omar Guerrero, la ciencia de la Administración Pública es hija directa de la Revolución Francesa (2000: 47-49). Bonnin fue el primer pensador administrativo en instituir los principios de la administración pública con base en el ideario republicano. En su obra el pensador francés dedica un capítulo entero a las relaciones civiles administrativas, las cuales definió como puramente civiles cuando las leyes arreglan solamente el estado de las personas en las familias, o establecen sobre ellas como individuos del Estado. En ella describe las actas del estado civil, de celebración de matrimonios y de la naturalización. Es decir, el primer documento del padre de la ciencia de la Administración Pública concibe como clave el registro de la población.

Bonnin aseveró que la Administración Pública se perfeccionó gracias a la estadística, nacida del estudio y de las búsquedas de los conocimientos positivos acerca del Estado. Las leyes administrativas sobre la población, industria, comercio, impuestos, se fortalecieron gracias a la estadística. La estadística es una rama de la ciencia administrativa que forma uno de los conocimientos esenciales del administrador (Guerrero, 2000: 208-209, 339).

Todo esto demuestra que lo relativo a comprobar el estado social de los individuos es el resorte de la administración pública, siendo esta institución la que pone a las personas en relación con la sociedad, que mantiene el orden público de que ella está encargada, y que establece todo lo que tiende a asegurar a las personas su manera de ser en el Estado. Por consiguiente, la administración pública es la que debe llevar los registros y confección de tales actas, y este derecho es una parte esencial y exclusiva de las funciones municipales (Bonnin, 2008: 339-341).

Se trata de un concepto precursor de lo que hoy entendemos como registro de la población. De acuerdo con Bonnin, las dependencias sociales, o civiles, tienen como base la inscripción cívica que es de interés para la administración. Ésta comprende nacimientos, adopciones, casamientos, divorcios, naturalizaciones y defunciones. “Todas ellas son acciones o cosas administrativas porque se trata de una relación social, y toda relación social forma la acción de la administración, especial, esencial y exclusivamente” (Guerrero, 2000: 31-32).

La obra de Bonnin tuvo una rápida y significativa repercusión, que en su momento, generó el surgimiento de pensadores administrativistas en Colombia, México, España, Alemania, Italia y EUA; y ya entrado el siglo XXI fue exportada al Reino Unido. Fue así como la ciencia de la administración pública dejó de ser una disciplina puramente francesa para integrarse en un campo del saber universal (Guerrero, 2000: 91).

Hacia la mitad del siglo XIX la ciencia de la Administración Pública se había gestado y desenvuelto como una disciplina de la sociedad, en tanto que lo público emanaba de una mezcla de clasicismo grecorromano y del emergente civismo de la Revolución Francesa. Sin embargo, desde la década de 1860 esa ciencia volvió a tener como centro de gravedad muy próximo y hermanado, que atrajo hacia sí lo público y arrastró con él a la administración pública misma: el concepto de Estado (Guerrero, 2000: 70).

El estudio de la administración pública en Italia y Estados Unidos es tributario directo de Lorenzo Von Stein. En su etapa como profesor de Teoría del Estado en la Universidad de Viena fue cuando desarrolló su pensamiento administrativista. Entre 1864 y 1884, escribió su libro *La Teoría de la Administración*, texto que impulsa que los países alemanes adopten la ciencia de la administración pública dejando atrás la ciencia de la Policía (Guerrero, 2000: 56-57). Sobre la población, Von Stein

afirmó que la sociedad es el cuerpo donde el Estado se apoya: ella determina, con su conformación, la naturaleza del Estado. Con ello justifica la necesidad de que la ciencia de la administración pública estudiara el registro de la población.

Guerrero profundizó en el análisis de Von Stein sobre las cinco partes que integran a la administración pública (2000: 120). Según el pensador alemán, ésta ciencia se integra de: derecho internacional y asuntos exteriores; defensa nacional, ejército y armada; hacienda y finanzas; la administración de justicia; y la administración interna. En ésta última se incluía la administración de la vida física individual, que trata a la población y al derecho administrativo civil, en especial el matrimonio y la organización administrativa de los habitantes.

En el pensamiento administrativo contemporáneo, el análisis del registro de la población fue opacado por el desarrollo de nuevos paradigmas para estudiar a la Administración Pública. Nuevos paradigmas que fueron productos de profundos cambios históricos y sociales. Martínez Anzures (2016:9) retoma lo dicho por Kliksberg:

Cambiar el aparato público no implica transformaciones meramente formales, sino que se trata de un complejo y profundo proceso de cambio social, equivalente a cualquiera de los grandes cambios históricos. Se trata de modificar un amplio espectro de relaciones de poder, actitudes, intereses, ideologías, pautas culturales, capacidades tecnológicas y estructuras de organización. (Kliksberg, 1989: 25)

Fue así como en el siglo XX, la administración pública fue marcada por la nueva gestión pública (NGP) y la nueva gobernanza (NG). De acuerdo a Fernández Fuentes el sistema en el que se desarrolla la administración pública actual requiere nuevas herramientas intelectuales y tecnológicas, para abordar los nuevos problemas y los tradicionales (2016: 242). Las nuevas necesidades de la administración pública requieren creatividad e innovación conceptual para su atención (Uvalle, 1994:295). De ahí la necesidad de retomar el concepto del registro de la población para atender de origen los nuevos retos.

En 1877, Woodrow Wilson dio origen al estudio de la administración pública en Estados Unidos de Norteamérica con la publicación de “El Estudio de la Administración”. La administración pública en la cultura anglosajona fue una importación europea de la cual se adoptaron principios administrativos, no políticos (Guerrero, 2000: 73-75). Con relación al pueblo, Wilson argumentó que la opinión pública es el

poder motor del gobierno, por lo que se deben poner a los mejores funcionarios como aparato del gobierno (1980). Mejores funcionarios que entendieran la relevancia de conocer a profundidad a quienes gobernaban.

La ciencia de la administración pública es fruto del siglo XX y más concretamente del esfuerzo de los estudiosos norteamericanos (Cotarelo, 1994: 14). La evolución del pensamiento administrativo en el siglo XX, tuvo como resultado una proliferación de teorías sin una teoría general de la ciencia. Bañón afirmó que las teorías contemporáneas de administración pública se difunden y aplican como parte del éxito de los movimientos políticos que las sustentan (1997: 29). Lamentablemente, el estudio del registro de la población no fue eje principal del pensamiento contemporáneo. (Véase tabla 1)

Tabla 1 : Evolución del Pensamiento Administrativo en Estados Unidos		
Fecha	Pensamiento	Pensadores
Inicios del XX	Resurgimiento de la relevancia del estudio de la Administración Pública.	Woodrow Wilson, Frank Goodnow, Frederick W. Taylor, Henri Fayol y Max Weber
IGM, New Deal, Gran Depresión	AP Ortodoxa: Reforma administrativa, economía, eficiencia, estructura formal de organizaciones, personal y presupuesto.	Leonard White, Luther Gullik, William Willoughby, Robert K. Merton.
50s - 80s (Watergate)	AP Heterodoxa: planeación estratégica, ética, desarrollo organizacional, cambio tecnológico. Surgimiento del marxismo, feminismo y pluralidad. Redescubrimiento de la Política Pública y presupuesto como instrumento de dirección. Ideología del Desarrollo.	Heterodoxia: Maslow, McGregor, Barnard, Merton, Katz y Kahn, Down, Bennis y Levine. Política Pública: Simon, Lindblom y Dror Presupuesto: Key, Lewis, Shick, Wildavsky, Levine, Caiden, Joyce.
80s-2000s	Globalización, neoliberalismo, influencia de la administración de negocios, gobierno por contrato, privatización.	Lipsky, Thompson, Allison, Larkey, Barzelay, Mosher, Wolf

Fuente: Elaboración propia a partir de Shafritz y Hyde, 1990: 8-31.

La tabla anterior explica el por qué los estudios contemporáneos de la administración pública enriquecen por diversos enfoques, sin embargo ninguno toma al registro de la población como clave en su análisis. La perspectiva jurídica, gestión, económica, politológica y sociológica se mezclan en un enfoque de administración pública y luego de políticas públicas. Incluso, para algunos la administración pública se trata de un

oficio. De acuerdo a Shafritz y Hyde, uno de los mayores problemas de la AP como disciplina radica en su carencia de un cuerpo sistemático de teoría. Ésta ha avanzado más rápido que la capacidad de análisis y teorización (1990: 30).

Es importante destacar el surgimiento de la administración pública en los países socialistas, bajo la visión heterodoxa de la ciencia. Ello derivado de los estudios sobre la administración soviética Georges Langrod en 1962 y luego evoluciona con los textos de G.I. Petrov, A. E. Lunev, Berman y Gudunov. Con Georges Langrod se gestó la *disciplina científica de la construcción estatal*, concepto leninista, que sostenía que era necesario hacer que las masas sociales participen en la administración del Estado (Guerrero, 2000: 77). En 1969, Petrov escribiría “El Objeto de la Ciencia de la Administración”, y, el administrativista ruso planteó que: “la ciencia de la administración de la sociedad debe ser definida como la ciencia de la actividad organizadora y orientada a los hombres.” Es decir, una que organice a su población y por ende lleve un registro.

El pensamiento administrativo contemporáneo y la ciencia de la administración pública han sido impactados por el surgimiento de nuevos paradigmas. Stephen Osborne propuso que existen tres formas dominantes de Administración Pública:

- 1) *una más prolongada, preeminente, que se extendió desde las postrimerías del siglo XIX hasta finales de los años setenta o principios de los ochenta del siglo XX;*
- 2) *un segundo modelo: la nueva gestión pública (NGP), hasta los inicios del siglo XXI, y*
- 3) *un tercero que está haciendo su aparición desde entonces: la nueva gobernanza pública (GP) (2006: 377-378).*

El surgimiento de estas tres formas dominantes, generó que numerosos países introdujeran un amplio número de innovaciones con el propósito de remediar sus “males administrativos” a partir de la década de los ochentas. A pesar de la introducción de nuevos paradigmas, los problemas públicos prevalecen y la desconfianza ciudadana al Estado aumenta a nivel global. De ahí la relevancia de retomar el concepto de registro de la población.

La mayor parte de los estudios administrativos de fin de siglo fueron explicaciones y pronósticos de la crisis o bien enunciados normativos (valorativos, institucionales, técnicos) sobre las formas de prevenirla. Es así como la atención teórica y política de la AP se desplaza de la dotación de las capacidades gubernativas. La insuficiencia directiva

del gobierno tiene como primer corolario la necesidad de integrar al proceso de gobernar a actores diferentes e independientes del gobierno, que son importantes para trazar el rumbo social y decisivo para realizar sus objetivos (Aguilar, 2008: 53-128). Se trata de colocar a la población como centro de la acción pública.

La gestión pública es punto cardinal en el desempeño de los gobiernos contemporáneos y en la redefinición de los vínculos dados entre la sociedad y el gobierno. Si gobernar significa articular intereses, amortiguar conflictos, tomar decisiones, movilizar recursos y alcanzar acuerdos en los marcos de la pluralidad democrática de manera flexible y pragmática, la gestión pública proporciona los recursos tecnológicos que favorecen la elaboración y reelaboración de estrategias que tienen como objetivo generar un impacto positivo en la productividad de la vida pública (Uvalle, 2003:176).

Las reformas administrativas y las transiciones políticas que ha vivido nuestro país, en el marco de los nuevos paradigmas administrativos NGP y NG, han tenido poca incidencia en la mejora de la calidad de los servicios públicos. Muestra de ello es la política en materia registro de la población. El fortalecimiento del concepto del registro de la población en la actualidad, es consecuencia directa de una campaña promovida por organismos internacionales para colocarlo como una acción clave de los gobiernos.

Registro de la Población en el Pensamiento Global: Gestión de la Identidad

Desde su surgimiento en el siglo XX, los organismos internacionales han hecho aportaciones al pensamiento administrativo. Sin embargo, en el siglo XXI su intervención en la agenda administrativa de los gobiernos se vuelve mucho más activa. Muestra de ello son los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM); los cuales representaron un esfuerzo global para elevar la calidad de vida de la humanidad coordinados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).⁷

En su reporte de 2015 la ONU afirma que “la falta de sistemas de Registro Civil con un funcionamiento adecuado y cobertura nacional también resulta en graves vacíos de datos, en particular para estadísticas vitales” (ONU, 2015:11). Este organismo internacional argumenta que la ausencia de registros de la población complicó

⁷ En el año 2000, 189 naciones se comprometieron a cumplir un conjunto de metas muy concretas en materia de desarrollo, dentro de un horizonte de tiempo definido (2015). (Presidencia de la República, 2013:11) Dichas metas fueron medidas y evaluadas por la ONU.

el que se lograra el objetivo de mejorar la salud materna. Se trata de un ejemplo que explica el impulso internacional en favor de una agenda en favor de fortalecimiento de capacidad estadística de los Estados miembros de la ONU como base para monitorear la agenda de desarrollo. En esencia, una agenda para fortalecer el registro de la población y los registros administrativos.

Para mejorar la disponibilidad, fiabilidad, oportunidad y accesibilidad de los datos que apoyen la agenda para el desarrollo después de 2015 es necesario realizar inversiones sostenibles en la capacidad estadística a todos los niveles y en particular a nivel nacional. La expansión de las capacidades estadísticas nacionales y el fortalecimiento y modernización de los sistemas estadísticos requerirá asegurar marcos institucionales y coordinación interna efectivos, recursos humanos sostenibles, recursos financieros sostenibles (tanto internos como externos) y cooperación técnica.

Las oficinas nacionales de estadística deben tener un mandato claro para dirigir la coordinación entre los organismos nacionales involucrados y convertirse en el centro de datos para el monitoreo. Por ejemplo, mejorar el sistema de Registro Civil y de estadísticas vitales de un país requiere un firme compromiso del gobierno y esfuerzos a largo plazo para fortalecer la infraestructura administrativa. El progreso en los últimos 20 años ha sido muy lento, pero algunos países han dado grandes pasos. En Sudáfrica, por ejemplo, se registró el 85% de los nacimientos de 2012, en comparación con el 56% de los nacimientos de 2003. En Tailandia, gracias a los esfuerzos iniciados en 1996, hoy se registra más del 95% de los nacimientos y muertes (ONU, 2015:12).

Previendo dicha conclusión, en 2006, tres organismos internacionales firmaron un Memorandum de Entendimiento para cooperar en el registro ciudadano. El propósito del proyecto promovido por UNICEF, OEA y BID es el proteger el derecho del niño a un nombre y a una nacionalidad; con el objetivo de fortalecer la gobernabilidad y el reconocimiento del derecho a la identidad.

La OEA sustentó dicho memorandum en su Convención Americana de Derechos Humanos, también conocido como el Pacto de San José de 1969. En ella, los Estados que integran este organismo internacional se comprometieron a defender el derecho al nombre (artículo 18) y el derecho a la nacionalidad (artículo 20). Casi cuatro décadas después, la Asamblea General de la OEA emitió la Resolución 2286 (XXXVII-0-07)

en la que insta a los Estados Miembros a que adopten medidas como la erradicación del subregistro para asegurar el pleno reconocimiento al derecho a la identidad. Lo anterior, a petición de México y Perú; hecho que demuestra la vocación de nuestro país por este tema en el marco global.

Con estos antecedentes, es como nace el Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y Derecho a la Identidad (PUICA) vía la Resolución 2362 (XXXVIII-O/08). El cual estableció cinco objetivos para lograr el Registro Civil universal y garantizar el derecho a la identidad: universalización y accesibilidad del Registro Civil y el derecho a la identidad; fortalecimiento de las políticas, las instituciones públicas y la legislación de los países; participación ciudadana y sensibilización; identificación de mejores prácticas; promover la cooperación internacional y regional a través del Consejo Latinoamericano y del Caribe de Registro Civil, Identidad y Estadísticas Vitales (CLARCIEV). De acuerdo a la OEA, el PUICA encomienda a su Secretaría General a apoyar a los Estados Miembros que así lo soliciten en sus esfuerzos para alcanzar la universalidad y accesibilidad del Registro Civil. Desde su inicio, el programa tenía la meta del registro universal de nacimiento en América para el año 2015; la cual no fue cumplida por la totalidad de los Estados que la integran.

Por ello, la OEA ha impulsado una serie de acciones regionales para promover éste derecho basado en lo planteado en su Carta Democrática Interamericana que establece que se prestará especial atención a los programas y actividades dirigidos a promover la gobernabilidad, la buena gestión, los valores democráticos y el fortalecimiento de la institucionalidad política y de las organizaciones de la sociedad civil (OEA, 2001).

La adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo de la ONU, es la aportación más reciente de los organismos internacionales al pensamiento administrativista en torno al registro de la población. La Agenda 2030 contempla el cumplimiento de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En el objetivo 16, que versa sobre Paz y Justicia, se encuentra el objetivo específico de proporcionar el acceso a una identidad jurídica para todos, en particular, mediante el registro de nacimientos. Por primera vez, el registro de la población se convierte como un objetivo específico de la ONU.

La adopción de este objetivo tiene como antecedente la Primera Conferencia Internacional de Gestión de la Identidad con el fin de crear sinergias y difundir conocimiento especializado sobre la modernización

de los sistemas de identidad personal e identificación. En septiembre de 2014 en Seúl, República de Corea, el BID, coorganizó esta Conferencia en la que se exhortó a los gobiernos a intensificar sus esfuerzos en materia de Registro Civil a fin de desarrollar e implementar un enfoque holístico para establecer sistemas robustos de gestión de la identidad. La conferencia fue co-organizada por el BID y el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo y el Ministerio de Seguridad y Administración Pública de la República de Corea.

Mia Harbitz, coordinadora de los esfuerzos del BID en materia de Registro Civil, definió la Gestión de la Identidad como el sistema o la combinación de los sistemas, normas y procedimientos que rigen la relación entre las personas y las organizaciones en cuanto a la titularidad, al uso y a la protección de la información personal.⁸ Los gobiernos necesitan saber cuántas personas hay, dónde están, qué hacen los países con sus sistemas de Registro Civil, su registro de la población, y la necesidad de que el registro esté vinculado a un sistema de identificación legal. La Gestión de Identidad según Harbitz es relevante pues:

El registro de nacimientos que tiene lugar fuera de los límites de tiempo establecidos por el marco legal de cualquier país, son un impedimento para el desarrollo económico y social. Al cruzar datos de UNICEF con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) se revela que los países con las tasas más altas de registro de nacimientos también tienen las calificaciones más altas en el Índice de Desarrollo Humano. (BID, s.f.)

El contar con un Registro Civil eficaz y universal permite obtener estadísticas vitales y confiables de la población. Del mismo modo, sienta las bases de políticas sociales inclusivas, al tener mayor calidad en la información que las sostienen. De acuerdo al BID, la Gestión de la Identidad tiene múltiples relaciones con la superación de pobreza, el acceso a la educación y a la salud, la gobernabilidad y el perfeccionamiento de la democracia. La aportación de ONU, OEA y BID al pensamiento administrativista global en materia de registro de la población ha generado un impacto directo en el desarrollo de esfuerzos de los gobiernos para fortalecer a los registros civiles.

⁸ Desde 2004, Mia Harbitz ha coordina las actividades de BID en materia de Registro Civil y la Gestión de Identidad. Entre sus principales responsabilidades se han realizado una serie de estudios que evalúan las implicaciones prácticas de subregistro de los ciudadanos de América Latina.

Registro de la población en el pensamiento administrativo Mexicano

El concepto población ha sido un tema de interés en el pensamiento administrativista mexicano. Entre los primeros antecedentes del México Independiente, se encuentran el “Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España” de Alexander von Humboldt que incluye datos sobre la población en 1811.⁹ Así como, “Memoria sobre la población del Reino de la Nueva España” de Fernando Navarro y Noriega de 1814. En este texto, Navarro describe a la población de Nueva España de manera más precisa al corregir los datos de las memorias de Humboldt y actualizarlas hasta el año de 1810.

En el siglo XIX, fueron hombres como Mariano Otero¹⁰, José María Mora¹¹, Tadeo Ortiz¹², Teodosio Lares¹³, Lucas Alamán¹⁴, Luis de la Rosa,¹⁵ entre otros, quienes aportaron a la Administración Pública del México independiente. La guerra civil y la disensión política que permeó en el país tras la consumación de la Independencia, impidieron establecer un sistema administrativo. Al respecto, esta situación generó una crisis y desorganización administrativa que opacó los ligeros avances administrativos de los primeros años del México Independiente. Un hecho que incluso llegó a reflejarse en la falta de servidores públicos que cubrieran los diversos ramos del Poder Ejecutivo en la época (Rives, 2009: 102-105).

Roberto Rives afirma que para hacer posible los fines sociales, operados administrativamente por el poder público, es necesario amplia información de los recursos naturales con los que cuenta el país, así

⁹ Alexander Von Humboldt (1769-1859) padre de la geografía moderna universal quien realizó una expedición por América.

¹⁰ Mariano Otero (1817-1850) fue un jurista y político quien fungió como Alcalde de la Ciudad de México, Diputado Constituyente de 1847 y Ministro de Relaciones Interiores y Exteriores.

¹¹ José María Mora (1794-1850) sacerdote, político e historiador mexicano. Fundador del liberalismo mexicano; sus restos fueron trasladados a la Rotonda de Personas Ilustres.

¹² Simon Tadeo Ortiz de Ayala (1788-1833) fue el primer teórico en Administración Pública en México. Guerrero lo describe como un cultivador mexicano de la ciencia de la policía en el siglo XIX. Escribió el “*Resumen de la Estadística del Imperio*” en 1822 y “*México considerado como una nación independiente y libre*” 1832.

¹³ Teodosio Lares (1806-1870) abogado, político conservador y académico mexicano. Fue Presidente del Tribunal Supremo del Imperio de Maximiliano de Habsburgo y simpatizante de Santa Anna.

¹⁴ Lucas Alamán (1792-1853) fue un servidor público, político conservador, fue Ministro en varias ocasiones.

¹⁵ Luis de la Rosa y Oteyza (1804-1856) fue un servidor público y político liberal de Zacatecano que fungió como Ministro de Hacienda en 1845, Ministro de Justicia en 1847, Ministro de Interiores y Exteriores en 1848. Apoyó Comonfort en el Tratado de Guadalupe y opositor a Santa Anna.

como la población, todo lo referente a ella, incluso su nivel de barbarie o civilización (2009: 104-105). A mediados del Siglo XIX, actores públicos como José Joaquín de Herrera¹⁶, Manuel de la Peña y Peña¹⁷ y Mariano Arista¹⁸ destacaron la urgencia de un reordenamiento de la Administración Pública. Sin embargo, era tan complicada la situación en aquel tiempo que Lucas Alamán aseveró que era más fácil escribir nuevas constituciones que organizar efectivamente gobiernos. Fue así como el establecimiento de un registro de la población se convertía en una prioridad secundaria en la formación del México Independiente.

La relevancia del registro población en la AP estuvo presente en el pensamiento administrativista mexicano del siglo XIX. En 1832, Tadeo Ortiz propuso que para mejorar la Administración Pública en México, era necesario disponer de información para la toma de decisiones, para ello habría que levantar un censo general exacto de la República (Chanes, 1982:35-49). Por su parte, Lucas Alamán afirmó que la base de un gobierno económico debía de ser la estadística exacta. Hecho que lo llevaría a instruir la elaboración de un censo en 1831 (Flores Talavera, 1958).

En 1853, el padre de la Administración Pública mexicana, Luis de la Rosa, describió en su libro fundador "La Administración Pública de México y medios de mejorarla" la importancia del censo y la población en nuestro país. Dentro del segundo apartado de su libro, denominado *Sobre la Administración General de la República*, de la Rosa describió la importancia del censo y la población en México, así como sus consideraciones sobre el aumento de la población, catastro general del país y medios de formarlo, así como la oposición al mismo (1853: 1-2). A la par de que Luis de la Rosa introducía la ciencia de la Administración Pública a México, el Presidente Santa Anna emitió el decreto que crea la Secretaría de Gobernación como entidad responsable de la política interior en nuestro país.

¹⁶ José Joaquín Herrera (1792-1854) político y militar mexicano que fue Presidente de México en tres ocasiones, Gobernador del Distrito Federal y Comandante del Ejército ante la guerra con Estados Unidos. Rives, *op. cit.*, 2009, p. 104. Herrera afirmó en 1848: "Mis ideas políticas son muy conocidas: la crisis que acaba de pasar nos ha aleccionado bastante, y todas las opiniones están de acuerdo en la primera necesidad del país: la Administración Pública."

¹⁷ Manuel de la Peña y Peña (1789-1850) jurista y político mexicano que fue Presidente de México en dos ocasiones durante la guerra con Estados Unidos; firmó como Presidente el Tratado de Guadalupe Hidalgo. Rives, *op. cit.*, 2009, p. 104. Manuel de la Peña (1789-1859) señaló en 1848: "Obstinarnos en seguir en el mismo sendero, y no apelar las saludables reformas que hace tiempo se piden en la AP, sería perdernos para siempre."

¹⁸ Mariano Arista (1802-1855) Presidente de México que durante su mandato en 1851: "Felizmente las grandes exigencias del país son administrativas."

A pesar de lo plasmado por los pensadores administrativistas mexicanos del siglo XIX, el análisis del registro de la población en nuestro país es un tema olvidado por la ciencia de la Administración Pública. En el siglo XX, el análisis del registro de la población, la gestión y derecho de la identidad en México se realizó principalmente desde la estadística, la demografía y el ámbito jurídico, siendo muy pocas las aportaciones desde la ciencia de la Administración Pública.

Una muestra de ello es que de acuerdo a la investigación realizada por Fernández Fuentes en 2016, del 2000 al 2014 la UNAM, ANÁHUAC e INAP no publicaron investigaciones de posgrado de Administración Pública que se refieran al registro de la población (2016: 196-203). Existen algunas excepciones como: “La cédula de identidad en México” de Héctor Fernández Pedroza en 2016 y “Representación de los fundamentos de las transacciones entre el individuo y el Estado: El rol de las políticas de identificación personal” de Flavio Cienfuegos Valencia en 2017. Ambos textos, analizan de forma rigurosa la política de identidad en México. Sin embargo, concentran su análisis en la ausencia de un documento de identidad emitido por el Estado y no profundizan en el concepto de registro de la población.

La Administración Pública es el instrumento del Estado para convertir las ideas y las definiciones en resultados. Si bien no existe una teoría o herramientas que ofrezcan una solución ideal para la solución de los problemas públicos, los pensadores administrativistas mexicanos no podemos seguir importando pensamiento extranjero, de organismos internacionales, para resolver los retos propios. Es urgente que la ciencia de la Administración Pública mexicana retome su liderazgo en la implementación y generación de propuestas administrativas.

Conclusiones

Analizar la evolución del concepto de registro de la población en el pensamiento administrativista clásico, contemporáneo, mexicano y global permite comprender la relevancia de reposicionar el concepto como una herramienta clave de la ciencia de la Administración Pública. Como se mencionó anteriormente, el registro de la población es un sistema que se nutre de todos los registros administrativos gubernamentales de las personas que residen en un Estado. Se trata de un instrumento que puede ser empleado para eficientar y guiar la toma de decisiones de política pública.

A lo largo del pensamiento administrativista, el registro de la población ha sido empleado como herramienta del gobierno cuya relevancia

ha estado sujeta a los cambios en la ciencia de la Administración Pública. Pasó de ser un sistema que en los orígenes del pensamiento administrativista empieza por ser elaborado para fines relativos al gobernante a transformarse en una herramienta centrada en brindar mejores servicios a la población. Dicha evolución es producto de la estrecha vinculación del ejercicio gubernamental y la historia. Sin embargo, el olvido del concepto en el pensamiento administrativista contemporáneo ha permitido su abandono como instrumento clave en la conducción del gobierno.

El esfuerzo de organismos internacionales por impulsar la gestión de la identidad, ha permitido el resurgimiento del concepto de registro de la población en la discusión académica. Diversos estudios de la ONU, OEA y BID han probado que la Gestión de la Identidad está vinculada con la eliminación de la pobreza, el acceso a la educación y a la salud, la gobernabilidad y el perfeccionamiento de la democracia. La ciencia de la administración pública mexicana contemporánea carece de estudios propios sobre el tema para aportar a la discusión global.

La ciencia de la Administración Pública mexicana requiere de un estudio profundo del estado del registro de la población en nuestro país, sus retos y avances. Lo anterior con el objetivo de identificar si esta vieja herramienta de la Administración Pública puede aportar nuevas aproximaciones para resolver problemas públicos.

Bibliografía

- Arcos Axt, Iván y Mia Harbitz. *Diccionario para Registros Civiles e Identificación*. Washington, D.C. BID, 2013, 146 pp. [En línea] < <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3679/Diccionario%20reg%20nacimientos%20FINAL.pdf?sequence=1> > [Consulta: 30 de noviembre de 2018]
- Arcos Axt, Iván y Mia Harbitz. *Políticas de Identificación y Gobernanza. Los Fundamentos Jurídicos e Institucionales que rigen las relaciones e interacciones del ciudadano con el gobierno y la sociedad*. Washington, D.C., BID, 2010, 58 pp.
- Banco Interamericano de Desarrollo. *Conferencia Internacional sobre Gestión de la Identidad: Presentaciones*. Washington, D.C., BID, 2016, 143 pp. [En línea] <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7125/Conferencia%20Internacional%20sobre%20Gesti%C3%B3n%20de%20la%20Identidad.pdf?sequence=7>> [Consulta: 28 de noviembre de 2018]
- Bonnin, Charles Jean. *Principios de la Administración Pública*. México, F.C.E., 2004, 537 pp.

- Cienfuegos Valencia, Flavio. *Identificación Personal en México*. México, EGAP, 2012.
- Cienfuegos Valencia, Flavio. *Representación de los fundamentos de las transacciones entre el individuo y el Estado: El rol de las políticas de identificación personal*. México, EGTP, ITESM, 2017.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Población y Desarrollo Sostenible*, Santiago, Chile, Naciones Unidas, 2012.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) *Glosario*. México, Secretaría de Gobernación, 2014. Obtenida el 23 de noviembre de 2018 en http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Glosario_CONAPO
- De la Peña, Ernesto. (1993) *Kautilya o el Estado como mandala*. Pórtico de la Ciudad de México, México.
- De la Rosa, Luis (1853) *Sobre la Administración Pública de México y medios de mejorarla*. [en línea] IJ UNAM-Revista de Administración Pública México. <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/50/pr/pr7.pdf>> [Consulta: 25 de mayo de 2016] Luis F. Aguilar. *Gobernanza y Gestión Pública*. México, FCE, 2008, 500 pp.
- Fernández Fuentes, Luis Humberto. *Fundamentos para la Ciencia de la Administración Pública en el Siglo XXI*. México, INAP, 2016.
- Fernández Pedroza, Héctor. *La cédula de identidad en México*. INAP, México, 2016.
- Figueroa Campos, Beatriz. *Reflexiones sobre la pertinencia y concreción de un registro de población*. México, Estudios Demográficos y Urbanos, Colegio de México, 2002.
- Guerrero Orozco, Omar. *Historia de la Secretaría de Gobernación: de su origen al final del siglo XX*. México, Editorial Porrúa y UNAM, 2011.
- Guerrero Orozco, Omar. *La nueva gerencia pública*. México, Fontamara, 2004.
- Guerrero Orozco, Omar. *Teoría administrativa del Estado*. Reino Unido, Oxford University Press, 2000.
- Harbitz, Mía y Boekle-Giuffrida *Gobernabilidad Democrática, Ciudadanía e Identidad Legal*. Washington, D.C., BID, 2009, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) *Proceso Estándar para el aprovechamiento de registros administrativos*. México, INEGI, 2012.
- Kautilya. *Arthashastra: La ciencia política de la adquisición y el mantenimiento de la tierra*. Edición y estudio introductorio Omar Guerrero. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2008, 579 pp.
- Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. México, IJ UNAM, 1982,.

- Kliksberg, Bernardo. *Gerencia Pública en tiempos de incertidumbre*. Madrid, INAP, 1989.
- Naciones Unidas. *Objetivos del Desarrollo del Milenio, Reporte 2015*. Nueva York, Estados Unidos, Naciones Unidas, 2015, 72 pp. [en línea] < http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf> [Consultado el 3 de Noviembre de 2018]
- Ordóñez Bustamante, Dwight y Patricia Bracamonte Bardález. *El registro de nacimientos: consecuencias en relación al acceso a derechos y servicios sociales y a la implementación de programas de reducción de pobreza en 6 países de Latinoamérica*. Washington, DC., BID, 2006
- Organización de Estados Americanos. *Carta Democrática Interamericana*. Washington, D.C., OEA, 2001 [en línea] < http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm > [Consultado el 18 de diciembre, 2018]
- Rives Sánchez, Roberto. *La Administración Pública de México en su Bicentenario*. México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. 2009, 550 pp.
- Varela, Cosme. *Proyecto de Decreto para el Establecimiento del Registro Civil en el Distrito Federal*. México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1851.
- Von Justi, Juan Enrique. *Elementos Generales de Policía*. Comunidad de Madrid, Agencia española de Cooperación Internacional, INAP España, INAP México, IAPEM y el Gobierno del Estado de México.
- Von Stein, Lorenzo. *La Scienza Della Pubblica Amministrazione*. Alemania, Unione Tipografico-Editrice, Turín,. 1897.

Capítulos de Libros y Revistas

- Bañón, Rafael. (comp.) “Los Enfoques para el Estudio de la Administración Pública: Orígenes y Tendencias Actuales” en *La Nueva Administración Pública* de Bañón y Carrillo. Madrid, España, Alianza Editorial, S.A., 1997, 17 a 51 pp.
- Chanes Nieto, José. “Uno de los primeros teóricos del México independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala” en *Revista de Administración Pública* núm. 50 abril-junio. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982. 13-36 pp.
- Cotarelo, Ramón. “La Ciencia Política en España” en *La ciencia política y la administración* Volumen 3 de Roman Reyes (editor) “Las Ciencias Sociales en España. Historia inmediata, crítica y perspectivas”. Madrid, Editorial Complutense, 1994.

- Fernández Ruiz, Jorge. *El Registro del Estado Civil de las Personas*. [en línea] Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3100/5.pdf>> [Consulta: 25 de mayo de 2016]
- Osborne, Stephen P. "Editorial: The New Public Governance?" en *Public Performance & Management Review* 8. Estados Unidos, Routledge, 2006, pp. 377-387.
- Suk Kim, Pan. "Desafíos a la capacidad pública en la era de la Administración Pública en evolución y reforma al gobierno" en la Revista Gestión y Política Pública Volumen XVI, Número 2, II Semestre de 2007. México, CIDE, 2007, 511-537 pp.
- Uvalle Berrones, Ricardo. "La gestión pública en tiempos de intensidad ciudadana" en la "Revista IAPEM 54", Enero-Abril. México, IAPEM, 2003, 143- 180 pp.
- Wilson, Woodrow. "El Estudio de la Administración" en *Revista de Administración Pública*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980 , 275-294 pp.

MÉXICO

Revista de Administración Pública

Profesionalización como instrumento para combatir la corrupción en la Administración Pública Federal

Emilio Zacarías Gálvez*
Nielsen Hernández Mayorga**

Introducción

En las últimas décadas, la profesionalización de las y los servidores públicos ha sido uno de los debates más recurrentes en la administración pública, tanto en el ámbito académico como al interior de las instituciones públicas¹. En América Latina, diversos estudios² demuestran que la profesionalización ha avanzado significativamente en la mayoría de los países de la región, incluso en México; sin embargo, se debe reconocer que todavía existen retos importantes por enfrentar y desafíos complejos por solventar.

En nuestro país, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF) se promulgó en 2003, como resultado de un fuerte impulso que le dieron al tema algunos funcionarios de alto nivel, así como una red importante de académicos, expertos internacionales³ y legisladores⁴.

* Director General de Vinculación con el Sistema Nacional Anticorrupción de la Secretaría de la Función Pública.

** Subdirector de Difusión de la Unidad de Vinculación con el Sistema Nacional Anticorrupción de la Secretaría de la Función Pública.

¹ Los autores agradecen los comentarios del Mtro. Alfredo Muñoz García, Director de Evaluación del Desempeño y Desarrollo de la Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal de la Secretaría de la Función Pública. Las opiniones en este artículo son responsabilidad únicamente de los autores.

² El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha elaborado distintos diagnósticos sobre el desempeño de los servicios civiles en países de América Latina.

³ Dussauge, Mauricio, "Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos" en Méndez, José Luis, *Los grandes problemas de México. Políticas Públicas*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2010, p. 207-252.

⁴ Méndez, José Luis "La gestión del personal público en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada" en *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*. El Colegio de México, 2016, p. 185-224.

A casi 15 años de la publicación y entrada en vigor de dicha Ley, varios autores⁵ han analizado los resultados en la implementación de este marco jurídico. La mayoría de los académicos coinciden en que el Servicio Profesional de Carrera (SPC) en México aún puede mejorarse, puesto que tiene importantes áreas de oportunidad. En su momento, buscaba convertirse en una pieza relevante en la estructura del gobierno, para impactar positivamente en dos puntos clave: el desempeño gubernamental y el combate a la corrupción.

En el contexto latinoamericano, Pablo Sanabria y Laura Langbein⁶ han demostrado que las naciones de la región que cuentan con burocracias más profesionales y que son políticamente más independientes, son países con menores índices de corrupción de “nivel de calle” (*street-level bribery*).

Por ello, el propósito de este artículo es discutir cómo los servicios profesionales de carrera o la profesionalización, en general, pueden contribuir al combate a la corrupción en las instituciones públicas. Para ello, se tomará la experiencia mexicana como caso de estudio.

La hipótesis que está detrás de este artículo no es nueva, puesto que distintos trabajos académicos han considerado el supuesto de que la profesionalización es una condición necesaria más no suficiente en el combate a la corrupción en el sector público; sin embargo, la finalidad de este texto es aportar evidencia para reforzar esta idea y dejar en claro que ambos enfoques están estrechamente relacionados y persiguen objetivos comunes.

El presente artículo está dividido en seis secciones. La primera contiene una revisión acotada de la literatura académica existente a nivel local e internacional sobre el vínculo entre corrupción y profesionalización. En la segunda parte se ofrece una conceptualización de corrupción y profesionalización, con la intención de tener mayor claridad metodológica respecto a ambos enfoques y así tomar una postura teórica.

La tercera sección brinda un contexto general sobre la situación actual del Sistema del Servicio Profesional de Carrera; para ello se utilizan datos de la Secretaría de la Función Pública (SFP), los cuales son

⁵ María del Carmen Pardo, “El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio”, en *Foro Internacional*, 2005, 45, 4, (182), 2005, p. 599-634.

⁶ Langbein, Laura y Pablo Sanabria. “Independent Professional Bureaucracies and Street-Level Bribery: Comparing Changes in Civil Service Law and Implementation in Latin America” en *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19, 5, 2017, p. 435-451.

de acceso público, así como un análisis que elaboró la Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF de la SFP, sobre las áreas de oportunidad que tiene el Sistema.

En la cuarta sección se describen los principales consensos a los que se llegaron en el “Primer Encuentro Internacional Anticorrupción: Hacia una nueva ley de profesionalización para el Siglo XXI”, en donde se analizó, entre otras cosas, el vínculo entre la corrupción y los esfuerzos de profesionalización en la APF.

En la quinta sección se analizarán algunos beneficios administrativos señalados por Dussauge (2005), con respecto a la implementación del SPC en 2003, extrapolarlo los beneficios administrativos que menciona este investigador a beneficios concretos para combatir la corrupción. Por último, en la sexta sección se comparten algunas reflexiones finales.

Revisión de la literatura académica

El primer paso para discutir sobre el objeto de estudio es hacer una revisión de la literatura académica existente sobre el tema central del artículo, en este caso de la profesionalización y el combate a la corrupción. Esta exploración abarca tanto el ámbito local como internacional, con el propósito de tener un panorama general sobre cuáles son los principales debates de ambos temas y eventualmente seleccionar las discusiones más relevantes en la materia.

Desde hace varios años, Méndez⁷, Pardo⁸, Herrera⁹, Arellano Gault¹⁰, Dussauge¹¹, entre otros académicos, han estudiado el origen y la implementación del Sistema Profesional de Carrera en México, así como sus características, retos y áreas de oportunidad. La mayoría de estos autores brindan información de primera mano o de fuentes primarias,

⁷ Méndez, José Luis, “El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, en Méndez, José Luis, coordinador, *Los grandes problemas de México. Políticas Públicas*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2010, p. 179-205.

⁸ Pardo, María del Carmen “El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio”, en *Foro Internacional*, 45, 4, (182), 2005, p. 599-634.

⁹ Herrera Macías, Alejandro, “Hacia un balance del Servicio Profesional de Carrera en México a cinco años de la publicación de la Ley”, en *Servicio Profesional de Carrera*, 9, 2005, p. 25-32.

¹⁰ Arellano Gault, David, “Profesionalización de la Administración Pública en México: ¿de un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido? en Egaña, Rodrigo, Arellano Gault, David, Oszlak, Oscar y Pacheco, Regina, *Retos de la profesionalización de la función pública*, CLAD, 2003, p. 161-212.

¹¹ Dussauge, Mauricio “Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México”, en *Foro Internacional*, 44, 4, 2005, p. 761-794.

porque algunos de ellos fueron parte del grupo de académicos¹² que impulsaron la Ley para establecer el SPC en 2003.

Otra perspectiva sobre la profesionalización la ha desarrollado Mauricio Merino¹³ hacia el ámbito subnacional¹⁴, específicamente en los municipios, evidenciando las limitaciones que aún prevalecen en estos órdenes de gobierno en cuanto a este tipo de capacidades. Por su parte, Enrique Cabrero¹⁵ define la profesionalización como una capacidad institucional necesaria para los gobiernos locales, con el supuesto de que una mejor profesionalización mejoraría el desempeño gubernamental de los entes públicos.

En el contexto internacional, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) señala que el Servicio Profesional de Carrera de México se planteó ser “un catalizador de prácticas democráticas y un elemento que podría abonar a que se fortaleciera o se recobrarla la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas”¹⁶. En el último año, la misma OCDE (2017) desarrolló un marco para evaluar las habilidades en los sistemas civiles alrededor del mundo y propuso que “los sistemas de profesionalización debían ser innovadores”¹⁷.

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) se han encargado de elaborar periódicamente diagnósticos y propuestas para promover e incentivar la profesionalización en los países latinoamericanos, argumentando una correlación significativa entre el desarrollo de servicios civiles y un mejor control de la corrupción, como menciona uno de los informes del propio Banco Interamericano de Desarrollo, publicado en 2014, así como en otros tantos artículos académicos, entre ellos el de Mariana Chudnovsky (2017).

La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción de 2004 incluyó como una medida preventiva para hacer frente a la corrupción, la adopción de “sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos con base en los

¹² José Luis Méndez fue Jefe de la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos, de la Secretaría de la Función Pública durante el periodo 2003–2004.

¹³ Mauricio Merino fue presidente de la Comisión del Servicio Profesional Electoral, en su periodo como consejero electoral del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral.

¹⁴ Merino, Mauricio, “La profesionalización municipal en México”, Ciudad de México CIDE, 2006

¹⁵ Cabrero, Enrique, “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México” en *Gestión y Política Pública* 13,3, 2004, p. 753-784

¹⁶ OCDE, “Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México”, (2011), OECD Publishing.

¹⁷ OCDE, “Skills for a High Performing Civil Service”, (2017). OECD Publishing, p. 9.

principios de eficiencia, transparencia, mérito, equidad, aptitud, rotación, remuneración adecuada, formación y capacitación”¹⁸.

Otras instituciones internacionales, por su parte, recomiendan fortalecer los servicios civiles, así como los de empleo y/o los de carrera, “mediante una planeación estratégica que permita responder a las dinámicas del servicio público y los contextos de cada país”¹⁹.

Respecto a estudios de caso, existen decenas de artículos que han documentado los avances y las limitaciones que han tenido ciertas naciones en cuanto a sus políticas de profesionalización. Por ejemplo, en China, donde aparentemente tienen sistemas políticos y un gobierno muy particular, dicho país se ha abierto a reformas administrativas como la implementación de servicios civiles gubernamentales; sin embargo, a pesar del avance que esto representa, algunos artículos académicos demuestran que los esquemas no “han podido desarrollarse debido a la corrupción y a la falta de ética administrativa”²⁰.

El caso de Ucrania también es significativo en la literatura académica, puesto que ha sido otra de las naciones postcomunistas que se ha abierto a los servicios civiles para fortalecer su burocracia y evitar posibles casos de corrupción²¹. No obstante, los resultados hasta ahora han sido graduales.

De la misma forma, países africanos han sido estudiados en cuanto al fortalecimiento de sus cuerpos burocráticos, desde la perspectiva de cómo la profesionalización podría “introducir una serie de principios estratégicos que se adapten a una estrategia de combate a la corrupción”²².

En este sentido, se puede señalar que, como los casos anteriores, existen decenas de países que han transitado a programas de capacitación de sus servidores públicos con distintos propósitos, desde los que han implementado mecanismos de profesionalización

¹⁸ Organización de las Naciones Unidas, “Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción”, 2004, p 11.

¹⁹ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, “Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México”, OECD Publishing, París, 2011, p 265

²⁰ Zhu, Qiawei “The process of professionalization and the rebuilding of administrative ethics in post-Mao China”, en *International Journal of Public Administration* 23.11, 2000, p. 1943-1965.

²¹ Herron, Erik, Boyko, Nazary Thunberg, Michael, “Serving Two Masters: Professionalization versus Corruption in Ukraine’s Election Administration” en *Governance* 30, 4, 2017, p. 601-619.

²² Kauzya, John- Mary “Reflections on Promoting Professionalism and the Fight against Corruption in Africa’s Public Sector”, Presentación elaborada para el Foro de Naciones Unidas y Servicio Público en África, 2011.

con una visión estrictamente gerencial, como la competencia abierta por ocupar los puestos en la administración pública y los incentivos vinculados al desempeño, así como los resultados de los funcionarios públicos, hasta naciones que han adoptado mecanismos más medidos e incrementales, pensando en cambios no radicales en sus organizaciones públicas. Así, el tipo de profesionalización dependerá en gran medida de las necesidades institucionales de cada uno de los gobiernos.

Como se ha dicho, la profesionalización es un tema constante en la literatura de administración pública no de ahora, sino de hace varias décadas. Basta con consultar algunas de las revistas académicas más importantes del mundo para encontrar decenas de artículos que ponen este debate en el centro.

Dicho lo anterior, en la siguiente sección se hará una revisión conceptual sumamente acotada de corrupción y profesionalización, con el propósito de tener un panorama en torno a los dos enfoques que se desarrollan en este artículo.

Los dilemas conceptuales de la corrupción y la profesionalización

En principio, es pertinente señalar que como ya se ha dicho, la profesionalización y la corrupción son conceptos discutidos ampliamente por varios autores y, en consecuencia, difíciles de abordar y encasillar en una definición universal. Sin embargo, no podemos evadir que, para fines metodológicos, debemos asumir una definición que más convenga con el enfoque desarrollado en este artículo.

De acuerdo con el proyecto de Ley de Profesionalización de la Administración Pública Federal, la profesionalización es:

“El proceso de gestión administrativa orientada al desarrollo del recurso o capital humano que, desde una dimensión organizativa, metodológica, conceptual y operativa busca que los servidores públicos del Sistema Profesional cuenten con un perfil calificado y competente, éticamente responsable y, que a través de la permanente formación se potencialicen las capacidades requeridas para el desempeño de sus funciones y, cuando corresponde, de otras de mayor responsabilidad, con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio social”²³.

²³ Véase la fracción XIX, del artículo 3 de la Ley de Profesionalización de la Administración Pública Federal.

Así que, por profesionalización entenderemos una serie de esfuerzos y mecanismos que permiten establecer objetivos y principios como “el mérito y la igualdad de oportunidades en los procesos de reclutamiento, retención y promoción de los servidores públicos”²⁴. Se reconoce que pueden existir otras definiciones sobre el concepto de profesionalización administrativa; sin embargo, para efectos de este artículo, ésta será la definición que se tomará.

La corrupción, por su parte, es un fenómeno multicausal, del cual tampoco existe una sola definición. Una de las referencias más citadas en los reportes internacionales es la que elaboró Transparencia Internacional (2009), que delimita a este fenómeno como “el abuso del poder en beneficio propio”²⁵.

Otra institución que ha elaborado documentos relevantes sobre esta temática es la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2013), que describe a la corrupción como el “el abuso activo o pasivo de los poderes de los funcionarios públicos para obtener beneficios financieros privados u otros beneficios”²⁶.

No obstante, para efectos de este artículo, la referencia que se tomará es la que ofrece David Arellano Gault y Jesús Hernández Galicia (2016), quienes argumentan que la corrupción “es el abuso o uso indebido, que efectúa un o unos sujetos, de un poder otorgado para adquirir un beneficio o ganancia privada, para sí mismo o para terceros”²⁷.

Dicho lo anterior y con los conceptos de profesionalización y corrupción señalados, en la siguiente sección se hará una breve descripción del Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera

El Servicio Profesional de Carrera ha sido una de las reformas administrativas más relevantes en las últimas décadas en México²⁸. La Ley del Servicio Profesional de Carrera de la APF considera al SPC como “un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades

²⁴ Dussauge (2010), p. 224.

²⁵ Transparencia Internacional (2009) “The Anti-Corruption Plain Language Guide”. Berlín

²⁶ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (2013). Glossary of Statistical Terms, <https://goo.gl/dKfaZq>.

²⁷ Arellano Gault, David y Hernández Galicia, Jesús. “Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos”, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, Ciudad de México, *Auditoría Superior de la Federación*, 2016, p. 112.

²⁸ Pardo, María del Carmen y Cejudo, Guillermo (ed.), “Trayectorias de reformas administrativas en México: Legados y conexiones”. México: Colegio de México, 2016, pp. 530.

en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad²⁹. Como es sabido, el SPC es dirigido por el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de la Función Pública³⁰.

El actual Servicio Profesional de Carrera se basa en una serie de principios. Algunos de ellos son: “la legalidad, la eficiencia, la objetividad, la calidad, la imparcialidad, la equidad, la competencia por el mérito y la equidad de género” (DOF, 2003). Por su parte, la Ley de Profesionalización de la APF considera como principios “el profesionalismo y competencia por mérito”³¹, en congruencia con las disposiciones del artículo 6 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

El mérito, entonces, es uno de los pilares del modelo de profesionalización en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, pero ¿qué es y cómo se mide?

En el proyecto de Ley de Profesionalización de la AFP, se define el mérito como:

“Conjunto de elementos que componen la currícula profesional de un servidor público. Comprende su experiencia, sus estudios y actividades de formación y, en su caso, difusión, sus capacidades, aptitudes, competencias, resultados de desempeño en el cumplimiento de sus programas de trabajo y las contribuciones a la dependencia para cumplir con los objetivos de la misma, y en general aquellos elementos, resultados o merecimientos que permitan acreditar o reconocer objetivamente la calidad profesional de un servidor público”³².

Por lo anterior, el mérito es un componente relevante en la nueva Ley de Profesionalización de la APF, debido a que esta característica ha estado presente en los esquemas de profesionalización en casi todo el mundo, siendo considerado como el núcleo de esta política. En consecuencia, se puede señalar que el mérito posibilita generar procesos competitivos y basados en las capacidades de los servidores públicos, elimina la sospecha de “favoritismos” y de posibles conflictos de interés. Sin embargo, a pesar de ello, algunos autores cuestionan

²⁹ Véase el artículo 2 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

³⁰ *Ibidem*

³¹ Véase el artículo 1 de la Ley de Profesionalización de la Administración Pública Federal.

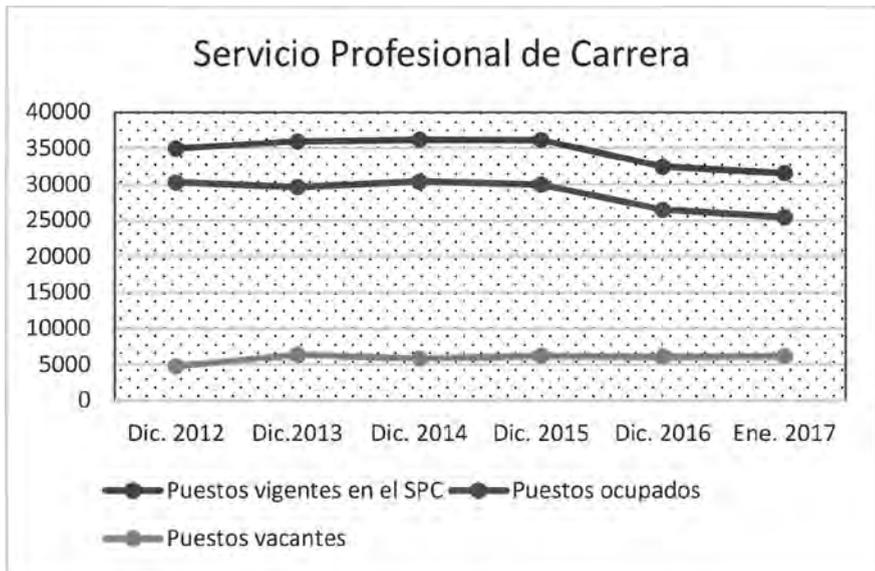
³² Véase proyecto de Ley de Profesionalización de la Administración Pública Federal.

el grado de independencia que tienen los servicios profesionales de carrera a nivel global, particularmente el de México, si se compara con otros modelos/tipos de servicios civiles descritos en la literatura académica.

Ahora, con base en cifras de la Secretaría de la Función Pública, el Servicio Profesional de Carrera estaba integrado, hasta junio de 2017, por 31 mil 574 puestos. Sin embargo, es interesante señalar que, en los últimos años, el número de puestos comprendidos dentro del SPC tuvo variaciones año con año, como también la cantidad de instituciones pertenecientes al Sistema (véase Gráfica 1).

Los 31 mil 574 puestos que integraban el SPC estaban distribuidos en 78 instituciones; los puestos/cargos del personal que pertenecía al SPC iban desde fungir como enlaces hasta directores generales. En cuanto a temas de género, al corte de enero de 2017, el SPC estaba conformado por 62.2 % de hombres y el 37.7 por mujeres.

Gráfica 1



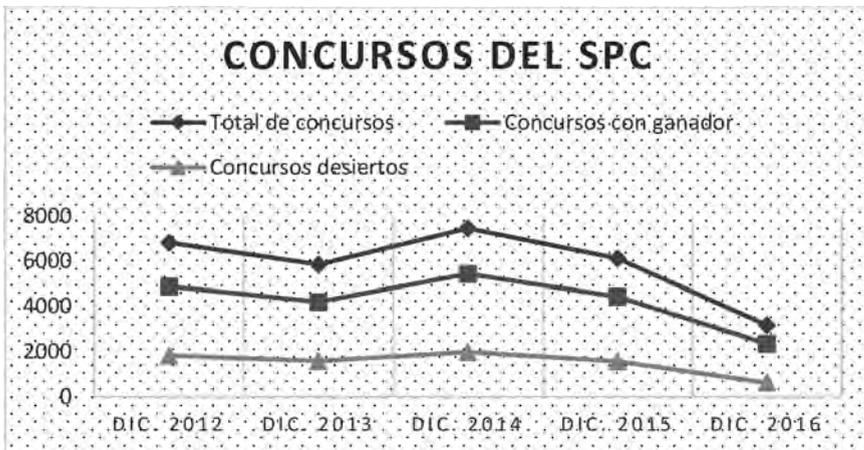
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SFP.

Otro dato relevante del Sistema del Servicio Profesional de Carrera fue la cantidad de concursos que se quedaron desiertos en los últimos seis años, con un porcentaje que oscilaba entre el 28% y 43%, entre el 2012 y 2016.

Una posible explicación a esta situación que los aspirantes posiblemente no cumplieran con los perfiles o las necesidades requeridas en las vacantes ofertadas por el Servicio Profesional de Carrera (véase Gráfica 2).

Por otro lado, de acuerdo con datos de la SFP, al corte realizado en 2017, un total de 1,634 puestos estaban ocupados temporalmente bajo el amparo del artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, normativa que contempla que los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor³³ puede nombrar a una persona que, de manera temporal, ocupe un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, sin la necesidad de sujetarse al procedimiento de selección establecidos en la LSPCAPF.

Gráfica 2



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la SFP.

Es claro que el Sistema del Servicio Profesional de Carrera tiene áreas de oportunidad. La Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, la cual depende de la SFP, ha identificado algunas de estas limitaciones del SPC, que se centran básicamente en los siguientes puntos:

- a) La fuga de talento por falta de promociones.
- b) Crecimiento laboral rígido, a pesar de buen desempeño.

³³ Este artículo señala que esta situación puede ocurrir en casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes.

- c) Es necesario mejorar la distribución de la capacitación.
- d) Falta de cuadros jóvenes para el futuro.
- e) Evaluación del desempeño sin consecuencias de corto plazo.
- f) Dudoso rigor técnico en la evaluación del desempeño.
- g) Procesos rígidos de ingreso, evaluación y separación.
- h) Falta de incentivos.
- i) ausencia de estructuras salariales más competitivas³⁴.

Los puntos anteriores son los argumentos que presentó la Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF para justificar la transición hacia una nueva legislación, materializada en el proyecto de la Ley de Profesionalización de la Administración Pública Federal³⁵.

Siguiendo la evidencia de los servicios profesionales alrededor del mundo, la mayoría de éstos se enfocan en el fortalecimiento de los principios meritocráticos de sus procesos; en la flexibilidad de los mecanismos que los integran, así como en garantizar reglas claras y poner énfasis en una formación integral de las y los servidores públicos. Esto representaría generar mejores condiciones para el crecimiento profesional y personal de los cuerpos burocráticos.

El reto planteado no es nada sencillo. En principio porque además de la capacitación de las y los servidores públicos en temas relacionados con las actividades que desempeñan cotidianamente en la Administración Pública Federal, se deben (re)diseñar mecanismos que permitan establecer programas transversales de integridad y ética en las dependencias gubernamentales.

Autores como Rafael Martínez Puón (2006) han insistido, desde hace varios años, que el Servicio Profesional de Carrera se ha enfrentado, a lo largo de su implementación, a diferentes obstáculos institucionales y administrativos. Por ello, la urgencia de las reformas es evidente para que “impacten no sólo en el sistema administrativo, sino en los comportamientos, creencias y hábitos de la sociedad en su conjunto. El éxito del Sistema [Profesional de Carrera] dependerá de la capacidad de armonizar todos estos elementos”³⁶

³⁴ Véase la presentación de la Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF, titulada “Hacia una nueva Ley de Profesionalización para el Siglo XXI: mérito, inclusión e integridad en el servicio público como ejes de la profesionalización de los servidores públicos”, marzo de 2017 https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/224314/Flacso_Hacia_nueva_Ley_Profesionalizaci_n_Siglo_XXI_marzo_2017.pdf

³⁵ En marzo de 2017, la Secretaría de la Función Pública organizó el 1er Encuentro Internacional Anticorrupción en la sede de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) México.

³⁶ Martínez Puón, Rafael “Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación” en *Gestión y política pública*, 15(2), 2006, p. 457-483.

Por tal razón, un elemento relevante que se debe incluir dentro de estos cambios y que no se había tocado hasta ahora, es la ética pública. Mauricio Merino (2010) argumenta que la ética pública ayuda a “sitúa[r] y precisa[r] los valores y las condiciones necesarias para estudiar las decisiones de quienes dicen actuar por los demás de la esfera pública y convierten esta actividad en su profesión”³⁷.

Al hablar de ética pública, Merino señala que se debe diferenciar el actuar de los servidores públicos en la esfera privada y en la pública³⁸. Sin embargo, desde una visión integral, lo ideal sería que el servidor público promueva y ejerza principios de integridad y de ética en ambos escenarios.

De acuerdo con Eber Betanzos (2017), en México:

“Se ha avanzado en la precisión de las conductas que deben observar las y los servidores públicos, estableciendo un sistema que orienta a su atención una postura ética con mayor transparencia en la actuación pública y que la misma legislación del Servicio Profesional de Carrera enuncia para los correspondientes ascensos, promociones, ingreso y salida del mismo”³⁹

En ese sentido, desde la Secretaría de la Función Pública se ha impulsado un proyecto que contiene distintas voces, tanto de servidores públicos como de especialistas en la materia y representantes de organizaciones de la sociedad civil, para perfeccionar y modificar el sistema de profesionalización del país, así como sus marcos normativos. Este impulso está reflejado en el proyecto de Ley de Profesionalización de la Administración Pública Federal.

Ahora bien, en la siguiente sección se muestran las principales coincidencias que se dieron en el foro organizado por la Red por la Rendición de Cuentas, la Secretaría de la Función Pública, entes civiles y académicos, para dialogar sobre los retos de la profesionalización en la Administración Pública Federal y en específico del proyecto de Ley de Profesionalización de la APF.

³⁷ Merino, Mauricio, “Ética pública”. Biblioteca Básica de Administración Pública. Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI, 2010, pp. 187.

³⁸ *Ibidem*

³⁹ Betanzos Torres, Eber Omar “Notas en torno a la ética en el Servicio Público Mexicano”, en *Revista de Administración Pública*, 144, volumen 52, número 3, 2017, p. 15-32.

Esfuerzos para profesionalizar a la Administración Pública Federal

En marzo del 2017, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en México fue sede del “Primer Encuentro Internacional Anticorrupción: Hacia una nueva ley de profesionalización para el Siglo XXI”. En este seminario participaron académicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), de la Red por la Rendición de Cuentas (RRC), representantes de Transparencia Mexicana, de Fundar Centro de Análisis e Investigación, de Gestión Social y Cooperación (Gesoc), de McKinsey’s México, investigadores de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del ITESM, del Colegio de México y de la Escuela Nacional de Administración de Francia.

En esta reunión se presentaron, entre otras cosas, algunos consensos respecto de la Ley de Profesionalización, el primero de ellos es que dicha normativa debía ser “una herramienta que coadyuve al combate a la corrupción [...] que impulse la transformación institucional que requiere la SFP para consolidar su papel estratégico en el Sistema” (véase SFP <https://goo.gl/WAEK56>).

Sobre este punto en específico, es claro que esta iniciativa no solamente busca atender el fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de profesionalización, sino también insistir en que la profesionalización debe ser un tema nodal en la construcción de políticas anticorrupción en México.

En ese sentido, uno de los efectos que dejó este seminario fue establecer de nueva cuenta en la agenda pública el tema de la profesionalización. Si bien es cierto, nunca ha estado relegado ni desplazado en el ámbito académico, la aprobación de las reformas anticorrupción representa un momento coyuntural para retomar las discusiones y los debates sobre esta temática.

La profesionalización debe ser vista como un insumo primordial que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción podría retomar, en virtud de que tiene la responsabilidad de “aprobar, diseñar y promover la política nacional [anticorrupción] en la materia, así como su evolución periódica”⁴⁰.

Ante ello, el país está frente a la posibilidad de sentar las bases sólidas y suficientes para que los programas y planes anticorrupción que se propongan en adelante, emanados del Sistema Nacional Anticorrupción

⁴⁰ Véase el artículo 9, fracción III de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

o de cualquier otra institución pública, contemple el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la adecuada profesionalización en la administración pública, tanto a nivel federal como en el ámbito subnacional.

Otro de los temas que surgieron en el “Primer Encuentro Internacional Anticorrupción” y que el grupo de especialistas consensó, fue la propuesta de desarrollar esquemas que estén enfocados en la creación de centros de formación o mecanismos de certificación [...] para garantizar un piso mínimo de formación en la APF” (véase SFP <https://goo.gl/WAEK56>).

Sobre este punto, el artículo 42 de la Ley de Profesionalización de la Administración Pública Federal contempla la posibilidad de que las dependencias “celebren convenios con instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos y privados, para apoyar la formación de los servidores públicos”⁴¹.

Además de la capacitación en temas relacionados las funciones directivas, el reto es introducir un mecanismo dentro del Servicio Profesional de Carrera que permita dignificar la labor de las y los servidores públicos en el desempeño de sus actividades, así como brindarles confianza⁴², para que realicen sus actividades y funciones de manera eficaz, eficiente y transparente. Lo anterior permitirá promover la estabilidad, la identidad y el compromiso de los servidores públicos con sus instituciones gubernamentales.

La profesionalización, entonces, debe ser una herramienta integral que no sólo se interprete como procesos de reclutamiento, promoción y separación, sino también como capacitaciones de funcionarios públicos con los mínimos indispensables para mejorar el desempeño gubernamental y consolidar así, cuerpos burocráticos con sentido de pertenencia a las entidades gubernamentales, que reduzcan las posibilidades de que los servidores públicos cometan actos de corrupción.

Otro aspecto importante que contempla la Ley de Profesionalización de la APF es la transformación del padrón de servidores públicos, al pasar de un Registro Único del Servicio Profesional de Carrera a un Registro Único de Servidores Públicos del Gobierno Federal, el cual tendrá la posibilidad de “sistematizar y vincular la información

⁴¹ Véase la Ley de Profesionalización de la Administración Pública Federal.

⁴² Fierro, Ana Elena “Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza”, Ciudad de México, *Fondo de Cultura Económica*, 2017, pp. 149.

relativa al Sistema, así como el resto de información que se requiera en materia de recursos humanos, de la Administración Pública”⁴³

Lo anterior representa una estrategia mucho más ambiciosa que lo que en su momento se contempló en la actual Ley del SPC. Esto porque el Registro Único de Servidores Públicos (RUSP) del Gobierno Federal⁴⁴ de la nueva ley tiene la posibilidad de no ser un padrón estático, sino un instrumento dinámico que concentre información relevante de los funcionarios del Servicio Profesional de Carrera. Y, al mismo tiempo, ser una base de datos útil, incluso, para centralizar información relacionada con el desempeño y evaluaciones de todos los servidores públicos de la APF.

Hasta aquí, se han planteado una serie de aspectos que contiene la Ley de Profesionalización de la Administración Pública; sin embargo, el modelo actual del Sistema Profesional de Carrera (SPC) tiene elementos importantes que se pueden recuperar. En 2003, cuando se creó el SPC, se pensó en que el Sistema podría generar cambios administrativos y paralelamente ayudar a combatir la corrupción.

En el siguiente apartado, se retoman los beneficios esperados al momento de la implementación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

Los efectos de la profesionalización

A nivel mundial, los procesos de implementación de los servicios profesionales se han enfrentado a distintos obstáculos políticos y organizacionales. En algunos países, los servicios civiles no han sido la solución a los problemas identificados. Es por ello que la profesionalización no debe ser vista como una panacea a todos los problemas de la burocracia y los sistemas políticos, sino como una alternativa que puede ser efectiva para algunos gobiernos y para otros tantos no.

Dussauge⁴⁵, en uno de sus artículos (2005) sobre el Sistema Profesional de Carrera, argumentó que el SPC planteaba distintos “beneficios

⁴³ Véase el artículo 18 de la Ley de Profesionalización de la Administración Pública Federal.

⁴⁴ El RUSP es “un sistema informático de registro de información del personal civil adscrito a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como personal con obligación a presentar declaración patrimonial. Concentra la información referente a: a) datos de la institución; b) Información de puestos ocupados o vacantes; c) información de la persona/puesto; d) información de su historial laboral”. Véase <http://www.usp.funcionpublica.gob.mx/RUSP/>

⁴⁵ Véase el artículo de Dussauge, Mauricio, “Sobre la pertinencia del Servicio Profesional de Carrera en México”, en *Foro Internacional*, 35, 4, 2005, p. 761-794.

administrativos” para el gobierno mexicano, con su creación en 2003. El primero de estos beneficios es que el SPC “podría convertirse en un mecanismo eficaz para limitar la profunda politización bajo la cual han funcionado (y funcionan) las instituciones administrativas del gobierno federal mexicano”⁴⁶.

En referencia a este punto, es claro que la profesionalización de los cargos públicos debe entenderse como una apuesta a mediano y largo plazo, con el objetivo de tener la mayor cantidad de servidores públicos altamente capacitados para desempeñar adecuadamente sus funciones y actividades.

Una de las estrategias que se han impulsado a partir de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, es reducir la politización en los Órganos Internos de Control y Unidades de Responsabilidades a través de una política pública integral que promueva “un mejor proceso de designaciones de titulares de Órganos Internos de Control (OIC) y Unidades de Responsabilidades (UR) transparente, abierto, con mecanismos de participación ciudadana, que permita contar con las y los mejores perfiles para ocupar estos puestos en las dependencias públicas”⁴⁷.

El antecedente de esta estrategia es que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, en su segunda sesión ordinaria realizada el 3 de julio de 2017⁴⁸, acordó llevar a cabo mesas de diálogo para que académicos, autoridades de los tres órdenes de gobierno y representantes de organizaciones de la sociedad civil, discutieran y pudieran llegar a consensos sobre la problemática que existe en este sector de la Administración Pública Federal.

Si bien es cierto que los titulares de los Órganos Internos de Control y las Unidades de Responsabilidades no están dentro del esquema del Servicio Profesional de Carrera, esta perspectiva de política pretende ser un mecanismo que pueda promover la transparencia y objetividad en cualquier proceso de nombramiento de la APF, buscando así reducir la politización en estos contextos⁴⁹.

⁴⁶ *Ibidem* p. 768.

⁴⁷ Secretaría de la Función Pública “Reporte de los trabajos del grupo técnico para el diseño de una política pública de designación de titulares de Órganos Internos de Control y Unidades de Responsabilidades”, 2018, p.3, véase en <https://goo.gl/ZfCwpA>.

⁴⁸ *Ibidem* p. 5.

⁴⁹ *Ibidem* p.3

El segundo beneficio que menciona Dussauge (2005) es “la transición de las lealtades personales a las lealtades institucionales”⁵⁰ con la implementación del SPC. En su momento, el Servicio Profesional de Carrera no se diseñó solamente como un instrumento para generar capacidades en los cuerpos burocráticos y brindar habilidades a los servidores públicos, sino también para incentivar a que las y los servidores públicos se identificaran y se comprometieran con su desempeño en sus respectivas instituciones públicas.

Existe evidencia en la literatura académica que refuerza el argumento anterior. Algunos autores señalan que tener mayor estabilidad laboral permite que las y los servidores públicos realicen de una mejor manera sus tareas y se genere lealtad hacia las instituciones donde laboran.

Sobre este punto en específico, organizaciones de la sociedad civil, como la Red por la Rendición de Cuentas (RRC), se han pronunciado por mejorar los mecanismos de profesionalización en la Administración Pública Federal. Si bien el objetivo principal del proyecto de la Ley de Profesionalización de la Administración Pública Federal no es combatir la corrupción de forma directa, la RRC asegura que este marco normativo permitirá “tener un espacio laboral que otorgue certezas al servidor público, en su ámbito de competencia, para darle la garantía institucional que contribuya a inhibir el que se cometa un acto de corrupción”⁵¹.

Lo anterior se convierte en argumento válido porque el fortalecimiento del Servicio Profesional de Carrera brindaría estabilidad laboral, lo que supondría que las y los servidores públicos que hayan ingresado a través del SPC, tendrían la confianza de que ni los cambios de administración ni el clientelismo político podrían desplazarlos de su empleo. Esto reduciría, según la evidencia en otros países, la posibilidad de que un funcionario público cometa un acto de corrupción.

En ese sentido, la Ley de Profesionalización de la APF contempla un apartado referente a casos como la reestructuración de la APF, al señalar que “[cuando] desaparezcan cargos del Catálogo de Puestos y Servidores Públicos del Sistema Profesional cesen en sus funciones, la dependencia procurará reubicarlos al interior de la misma o en cualquiera de las otras dependencias o entidades con quienes mantenga convenios, otorgándoles prioridad en un proceso de ingreso

⁵⁰ Dussauge (2005), p 769.

⁵¹ Véase el artículo de la RRC <https://goo.gl/XCb6qK>.

o selección”⁵². Esto representa que las y los servidores públicos tendrán la certeza de que serán reubicados en una eventual reestructuración administrativa.

Un tercer beneficio que traería el SPC con su implementación, de acuerdo con Dussauge (2005), era la “introducción de criterios objetivos”⁵³. Esto se traduce en reglas claras en el proceso de reclutamiento, selección, promoción y separación. Lo anterior también significaría que en cada una de las etapas que conforman el Servicio Profesional, debía haber marcos normativos eficientes que podrían redundar en la disminución de opacidad y discrecionalidad en el reclutamiento y designación de los cargos a concursar, así como en la etapa de promoción y separación eventual de un servidor público de la Administración Pública Federal. Situación que todavía no se ha podido solventar de manera exitosa.

Es evidente que existen otros tantos beneficios administrativos; sin embargo, con los tres descritos por Dussauge (2005), se puede reflexionar respecto a qué tanto se ha avanzado en la profesionalización en los últimos 15 años y si realmente estos cambios lograron reducir gradual o significativamente los hechos de corrupción en la Administración Pública Federal.

Como conclusión a este apartado, cualquiera que sea el esfuerzo por profesionalizar a los servidores públicos, éste debe darse de manera coordinada, por distintas instituciones y niveles de gobierno, replicando el espíritu y esencia de lo que se pretende con el Sistema Nacional Anticorrupción, privilegiando la suma de voluntades y mecanismos para alcanza objetivos comunes.

Reflexiones finales

Es indudable que la profesionalización y el combate a la corrupción son temas que se vinculan y que persiguen objetivos comunes. Al estudiarlas distintas experiencias internacionales, queda claro que la profesionalización debe ser un elemento imprescindible en el diseño de cualquier política pública anticorrupción.

⁵² Véase el artículo 30 del proyecto de Ley de Profesionalización de la Administración Pública Federal. La reubicación podrá efectuarse en un puesto del mismo rango, aún si esto implica un cambio de grado y nivel, siempre y cuando el Servidor Público del Sistema Profesional cumpla con los requisitos del perfil del puesto al que se pretenda reubicar. En caso de que su puesto haya sido suprimido por motivo de una reestructura y no fuese posible su reubicación, tendrá derecho a una compensación económica de 3 meses de sueldo y veinte días por año.

⁵³ Véase el artículo de Dussauge, Mauricio, “Sobre la pertinencia del Servicio Profesional de Carrera en México”, en *Foro Internacional*, 35, 4, 2005, p. 761-794

La profesionalización permite, entre otras cosas, definir reglas claras en los procesos de selección, promoción y separación de cargos públicos. Pero al mismo tiempo, debe incentivar la conformación de cuerpos burocráticos íntegros y éticos en el desempeño de sus funciones.

Al revisar la propuesta de Dussauge (2005) sobre los beneficios administrativos que traería el Servicio Profesional de Carrera en México con su implementación, nos permite reflexionar sobre qué tanto se han cumplido estos aspectos en el país, a casi 15 años de la puesta en marcha del marco normativo.

Con la entrada en vigor del SNA, una de las obligaciones que tendrá el Comité Coordinador de este Sistema será diseñar y promover una Política Nacional Anticorrupción⁵⁴. En ella, uno de los puntos nodales deberá ser, sin duda, la profesionalización de las y los servidores públicos, no sólo en el aspecto de capacitación y formación adecuada, sino también en la generación de mecanismos de integridad y ética, que sean transversales a todas las dependencias de la Administración Pública Federal.

Desde hace tiempo, la Secretaría de la Función Pública ha impulsado nuevos modelos, como el proyecto de Ley de Profesionalización de la Administración Pública Federal, que busca incorporar “buenas prácticas” internacionales y las opiniones de distintos sectores sociales para tener mejores esquemas de profesionalización, que brinden un equilibrio entre el ámbito profesional y el privado de los servidores públicos, así como formación integral y capacitación.

Ante ello, es claro que los esfuerzos deberán ser incrementales y coordinados, con la intención de no generar riesgos organizacionales. Por tal razón, se puede decir que estamos frente al surgimiento de “grandes sistemas nacionales” como el SNA, que articulados debidamente deberán construir un sistema nacional de integridad, el cual podría convertirse en el instrumento principal para combatir la corrupción en México.

Bibliografía

Arellano Gault, David y Hernández Galicia, Jesús (2016). “Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos”, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, Ciudad de México, Auditoría Superior de la Federación, pp. 112.

⁵⁴ Véase la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

- Arellano Gault, David (2003). "Profesionalización de la Administración Pública en México: ¿de un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido?", en Egaña, Rodrigo, Arellano Gault, David, Oszlak, Oscar y Pacheco Regina, Retos de la profesionalización de la función pública, CLAD, p. 161-212.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2014). "Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)" editores Cortázar, Juan Carlos; Lafuente, Mariano y Sanginés, Mario. Washington D.C.
- Betanzos Torres, Eber Omar (2017). "Notas en torno a la ética en el Servicio Público Mexicano", en *Revista de Administración Pública*, 144, volumen 52, número 3, p. 15-32.
- Cabrero, Enrique (2004). "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México" en *Gestión y Política Pública*, 13, 3, p. 753-784.
- Chudnovsky, Mariana (2017). "Profesionalización de los servicios civiles en América Latina: ¿Quién capacita, en qué y para qué?" en *Revista Buen Gobierno*, 23, p. 130-157.
- Dussauge, Mauricio (2005). "Sobre la pertinencia del Servicio Profesional de Carrera en México" en *Foro Internacional*, 45, 4, p. 761-794.
- (2010). "Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos" en Méndez, José Luis, *Los grandes problemas de México. Políticas Públicas*, El Colegio de México, p. 207-252.
- Fierro, Ana Elena (2017). *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, pp. 149.
- Herrera Macías, Alejandro (2005). "Hacia un balance del Servicio Profesional de Carrera en México a cinco años de la publicación de la Ley", en *Servicio Profesional de Carrera*, 9, p. 25-32.
- Herron, Erik, Boyko, Nazar y Thunberg, Michael (2017). "Serving Two Masters: Professionalization versus Corruption in Ukraine's Election Administration" en *Governance*, 30, 4, p. 601-619.
- Kauzya, John-Mary (2011). "Reflections on Promoting Professionalism and the Fight against Corruption in Africa's Public Sector" Ponencia presentada en el Foro de Naciones Unidas del Servicio Público de África.
- Langbein, Laura y Pablo Sanabria (2017). "Independent Professional Bureaucracies and Street-Level Bribery: Comparing Changes in Civil Service Law and Implementation in Latin America", en *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 2017, p. 435-451

- Martínez Puón, Rafael (2006). "Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación" en *Gestión y política pública*, (2006), 15(2), p. 457-483.
- Méndez, José Luis (2010). "El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal", en Méndez, José Luis coordinador, *Los grandes problemas de México. Políticas Públicas*, El Colegio de México, 179-205.
- Merino, Mauricio (2006). "La profesionalización municipal en México", México, CIDE.
- (2010). "Ética pública". Biblioteca Básica de Administración Pública. Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI, 2010, pp. 187.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (2011). "Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México", OECD Publishing, París.
- (2013). Glossary of Statistical Terms, <https://goo.gl/dKfaZq>.
- (2017). "Skills for a High Performing Civil Service", OECD Publishing. París. pp. 1-135.
- Organización de las Naciones Unidas (2004). "Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción". Viena.
- Pardo, María del Carmen (2005). "El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio" en *Foro Internacional*, 45, 4, 2005, pp. 599-634.
- Pardo, María del Carmen y Cejudo, Guillermo (2016). *Trayectorias de reformas administrativas en México: Legados y conexiones*. México: Colegio de Mexico, pp. 530.
- Transparencia Internacional (2009). *The Anti-Corruption Plain Language Guide*,. Berlín.
- Zhu, Qianwei (2000). "The process of professionalization and the rebuilding of administrative ethics in post-Mao China", en *International Journal of Public Administration* 23, 11, pp. 1943-1965.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Diario Oficial de la Federación (2003). *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. Ciudad de México.

CONSULTAS ELECTRÓNICAS

Registro de Servidores Públicos del Gobierno Federal <https://goo.gl/t6uEoS> [consultado el 24 de enero de 2018].

Secretaría de la Función Pública (2018). “Reporte de los trabajos del grupo técnico para el diseño de una política pública de designación de titulares de Órganos Internos de Control y Unidades de Responsabilidades”, pp. 36, véase en <https://goo.gl/ZfCwpA> [consultado el 22 de enero de 2018].

Revista de Administración Pública

Asimetrías y captura del servicio de transporte urbano de pasajeros. El caso de la ciudad de Hermosillo, 2002-2018

Nicolás Pineda Pablos*
Francisco J. Landeros Jaime**

Introducción

Las ciudades se desarrollan, son competitivas y mejoran su nivel de vida en la medida en que son capaces de prestar servicios públicos de calidad (Cabrero Mendoza, Orihuela Jurado, & Ziccardi Contigiani, 2009). Los servicios públicos pueden ser, ya sea círculos viciosos que reduzcan, o bien círculos virtuosos que eleven el bienestar de los habitantes de una ciudad. Entre los diversos servicios públicos, el transporte urbano de pasajeros destaca por su relación directa con el desarrollo económico y con la calidad de vida de los habitantes. Una movilidad accesible y eficiente es una condición crítica para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y recreativas de la ciudad (Jiménez-Jiménez, de Hoyos-Martínez, & Álvarez-Vallejo, 2014).

Al menos en México, los gobiernos locales generalmente prestan el servicio de transporte urbano de pasajeros por medio de concesiones, es decir que contratan a otros, llamados concesionarios, para que presten el servicio. Tenemos entonces un triángulo de actores clave del servicio de transporte: el pasajero como usuario o beneficiario, el gobierno local como responsable del servicio que otorga las

* Profesor Investigador de El Colegio de Sonora. Es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Maestro en Estudios de Política Pública por la Universidad de Kent en Canterbury y Doctor por la Universidad de Texas en Austin. Contacto: npineda@colson.edu.mx

** Docente de la Facultad de Comunicaciones, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), Instituto de Sociología. Es Maestro en Ciencias Sociales por El Colegio de Sonora y Candidato a Doctor en Sociología por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Contacto: fjlanderos@uc.cl.

concesiones y el concesionario del transporte como el prestador directo del servicio.

Los pasajeros, que generalmente son la población de menores ingresos, demandan que la tarifa sea suficientemente baja para que el servicio sea accesible. Asimismo, los concesionarios requieren que la tarifa del transporte sea lo suficientemente alta para que cubra los costos y genere utilidades. Al gobierno local, como regulador del servicio, le toca conciliar estos dos objetivos contradictorios y vigilar que la calidad y prestación del servicio de transporte reponda a las condiciones requeridas.

Este trabajo trata el problema de la relación entre gobiernos y concesionarios. El objetivo es mostrar que el marco institucional y las asimetrías de información propician que el servicio se desvíe de sus objetivos asignados y sea capturado por los intereses de los concesionarios o por los intereses privados de los funcionarios públicos a cargo de la regulación. Para mostrar esta situación se estudia el caso de la concesión de transporte urbano de pasajeros en la ciudad de Hermosillo, Sonora, en México, durante el período 2002 a 2018.

La pregunta de este trabajo es entonces: ¿Cómo se da relación entre el gobierno local y los concesionarios del transporte? ¿Cómo es la relación en términos de capacidad organizacional y de acceso a la información? ¿Cómo se da esta relación en el caso particular de la ciudad de Hermosillo?

El abordaje de este tema se hace desde la perspectiva teórica del neoinstitucionalismo y se basa principalmente en el modelo de relación principal-agente en condiciones de riesgo moral (Furubotn & Richter, 2000, pág. 186). Para lograr el objetivo, este trabajo presenta una narrativa de la evolución de la política de transporte en el estado de Sonora; para ello se revisa el marco legal y dos programas de reestructuración del transporte urbano de pasajeros de la ciudad de Hermosillo, Sonora, en el período de los años 2002-2018. La metodología utilizada es el estudio de caso que incluye la revisión de la legislación, seguimiento de notas de prensa, entrevistas y observación. Una limitación de este trabajo es que, debido a la complejidad del problema, es sólo un estudio exploratorio y no es un análisis exhaustivo de la situación. El propósito final del estudio es tratar de comprender el problema y sacar lecciones para el mejoramiento de este servicio.

El modelo principal-agente

En términos teóricos, el transporte urbano de pasajeros puede ser visto como un problema de diseño institucional de la relación entre principal y agente (Furubotn & Richter, 2000, pág. 186) (North, 1993, pág. 49). Las instituciones son “las reglas del juego en una sociedad o más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1993, pág. 13); reducen la incertidumbre, guían la interacción humana y limitan la gama de opciones de los individuos. Al hablar de reglas nos referimos a las “reglas en uso”, es decir, las reglas (formales e informales) que operan realmente en la prestación del servicio (Ostrom, 2007).

La situación de “riesgo moral” es un tipo de oportunismo económico que se da después del contrato o concesión; ésta consiste en que el agente se comporta de una forma distinta a la que el principal solicita y que opera para beneficiar sus propios intereses, lo cual para el principal resulta algo difícil de comprobar. En este caso se presentan cuatro limitantes en la relación contractual: primero, el agente sabe más del negocio que el principal (información asimétrica); segundo, el principal no puede observar directamente la actividad del agente; tercero, los resultados no sólo dependen del agente, sino que existen otros factores intervinientes; cuarto, el principal y el agente son actores racionales que buscan maximizar sus propios objetivos o intereses, que no coinciden (Gorbaneff, 2003, pág. 76). La situación de riesgo moral puede derivar ya sea en una falla en el contrato o en una falla de mercado (Furubotn & Richter, 2000, pág. 139).

Cuando el agente se apropia de la renta del servicio y sustituye los objetivos del principal con sus propios intereses se da lo que Weimer y Vining llaman la “pérdida de la agencia” (Weimer & Vining, 1999, pág. 183) o lo que Howlett, Ramesh y Perl llaman la “captura regulatoria” (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, pág. 167). Esta situación erosiona la estructura regulatoria y vuelve inoperante la regulación.

Para tratar esta situación de oportunismo económico y evitar la captura del servicio por el agente, se requiere trabajar en dos niveles: a) en el nivel de las elecciones individuales y el contenido específico del contrato (la estructura de gobernanza) y b) en la elección colectiva relacionada con la formulación y contenido del marco legal y regulatorio (Furubotn & Richter, 2000, pág. 139). Esto significa que se buscará superar las asimetrías de información con instrumentos como observación de las finanzas, definición de metas y evaluación del desempeño.

En el caso del transporte urbano de pasajeros, el principal es el gobierno local como responsable de que el servicio se preste conforme a los criterios y parámetros definidos, el agente, como encargado de llevar a cabo una tarea, es el concesionario. El problema se redefine entonces como qué reglas deben establecerse a fin de que el agente preste el servicio esperado y cómo tiene el principal que vigilar al agente a fin de que éste cumpla cabalmente la tarea encomendada y evitar el riesgo moral y que el agente se apropie de los objetivos y beneficios del servicio.

Las reglas, criterios y lineamientos formales de la operación del transporte están definidos en leyes del transporte. Aquí revisaremos principalmente las disposiciones referentes a las autoridades (el principal), a los concesionarios (el agente) y las que tienen que ver con las concesiones, las tarifas y las sanciones.

El caso del transporte urbano de pasajeros en la ciudad de Hermosillo

La ciudad de Hermosillo es la capital del estado de Sonora, ubicado en el Noroeste de México; se encuentra entre las veinte ciudades con mayor población en México. En el año 2000 registraba una población de 609 mil habitantes. Entre 2010 y 2015 el número de habitantes creció en promedio 2.5% cada año. Se estima que para el año 2020 llegará al millón de habitantes. En 2017 el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) tenía registrados a 226,929 trabajadores, de los cuales el 83.2% eran permanentes y el 16.8% eventuales. A partir de 2013, el número de trabajadores formales (permanentes y eventuales) registrados ante el IMSS creció a una tasa promedio anual de 3.2%. De acuerdo a Doing Business de 2016 del Banco Mundial, Hermosillo se encuentra en la posición nacional número 12 en México en cuanto a la facilidad en la ciudad para hacer negocios. El municipio retrocedió dos posiciones con respecto a este mismo ranking en 2014 (Hermosillo ¿Cómo vamos?, 2018, pág. 12 y 36).

Hasta la última década del siglo XX, en Hermosillo, de acuerdo a la Ley 120 de Transporte del Estado de Sonora, de 1992, el servicio de transporte urbano de pasajeros era prestado bajo el modelo de gestión en el que cada concesionario era propietario de una unidad de transporte de pasajeros; a este modelo le llamaban “hombre-camión”. Había por lo tanto tantas concesiones y concesionarios como unidades de transporte. (Gobierno del Estado de Sonora, 1992). Las autoridades del transporte con facultad de dictar reglas y vigilar a los concesionarios eran: el gobernador del Estado y la Dirección General

de Transporte (DGT). El proceso para obtener una concesión iniciaba con la solicitud del interesado al gobernador del Estado, a través de la DGT. Asimismo, eran los concesionarios del transporte quienes solicitaban al gobernador del Estado, la actualización de la tarifa. Un aspecto relevante era que la ley 120 de 1992 no hablaba de subsidios.

En una mirada retrospectiva, la Ley 120 de 1992 era bastante simple; la autoridad era el gobernador y él era, a través de la DGT, el responsable de la vigilancia de la operación del servicio. Se trataba de un servicio de transporte diseñado para ciudades pequeñas (sin problemas de tráfico ni congestionamientos) en las que el servicio estaba orientado a las clases populares y la clase media usaba automóvil. Por otra parte, este esquema reforzaba el régimen autoritario de gobierno dándole formalmente todo el control al gobernador.

Para el año 2000 se estimaba que en Hermosillo había 300 mil usuarios del transporte. La demanda por un mejor servicio, los problemas de tráfico aumentaron y surgieron problemas entre concesionarios y las autoridades. Los concesionarios exigían un aumento de la tarifa de 3.50 a 4.00 pesos. La flota de 150 unidades tenía ya una década de uso y se encontraba en malas condiciones. Para mejorar la flota, los concesionarios adquirían en Estados Unidos unidades de segunda mano a precios reducidos (Moreno M. d., 2002). Para tratar de resolver estos conflictos, el gobierno del Estado expidió una nueva ley que buscaba mejorar la vigilancia y calidad del transporte y creó un fondo de apoyo a los concesionarios.

El Fondo para la Modernización del Transporte creado en 2001

En 2001, a fin de responder a las demandas y apoyar las necesidades del transporte público, el gobernador reestructuró un antiguo fideicomiso del transporte y creó el Fondo para la Modernización del Transporte (FEMOT). Éste es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, gobernado por una Consejo Directivo presidido por el Secretario de Hacienda e integrado con funcionarios de dependencias estatales. Su director es nombrado directamente por el gobernador. El objetivo de este fondo es “apoyar técnica y financieramente proyectos específicos que procuren la modernización, calidad, seguridad, rentabilidad y eficiencia del servicio público de transporte” (Gobierno del Estado de Sonora, 2001). El FEMOT ha sido la vía a través de la cual se han canalizado recursos para el apoyo del transporte y resolver las demandas de los concesionarios. Posteriormente, a partir de 2011, el FEMOT se encargará de la expedición de las tarjetas electrónicas y el otorgamiento

de descuentos a estudiantes y grupos vulnerables. De este modo, el FEMOT ha estado estrechamente relacionado con las finanzas del transporte público y los apoyos que se otorgan a las empresas concesionarias.

La ley 149 de 2002

En 2002 se expide la Ley 149 de Transporte para el Estado de Sonora (Gobierno del Estado de Sonora, 2002). Entre sus nuevas disposiciones destaca la creación de comisiones reguladoras y de empresas y asociaciones del transporte en los municipios que contaran con servicio de transporte. Además, las autoridades encargadas de vigilar el transporte se ubican en dos ámbitos de gobierno: el estatal y el municipal. En el ámbito estatal las autoridades del transporte son: el titular del Poder Ejecutivo, el Secretario de Infraestructura Urbana y Ecología, el titular de la Unidad Administrativa competente de la misma dependencia gubernamental (que ha sido la Dirección General del Transporte), los delegados regionales de transporte y los inspectores de transporte del Estado. En el ámbito municipal, las autoridades son: los ayuntamientos y los inspectores municipales de transporte (art. 7). Por otra parte, la ley 149, acorde con los nuevos tiempos de transición democrática, incluye un capítulo dedicado a la participación social en el que se prevé la existencia de consejos consultivos del transporte, uno a nivel estatal y otros en el ámbito de cada municipio. Estos consejos no son autoridades que tomen decisiones, sino sólo órganos colegiados consultivos que emiten opiniones y recomendaciones. En ellos participan tanto las autoridades de cada ámbito de gobierno, así como representantes de diferentes sectores sociales como: concesionarios, estudiantes, instituciones de educación, cámaras, entre otros.

En cuanto a los contratos de concesión, la ley 149 de 2002 establece que sólo se otorgarán concesiones cuando el gobernador emita una convocatoria y se pueden otorgar tanto a personas físicas como morales. Asimismo, los concesionarios deben cumplir las rutas y horarios específicos, las unidades deben contar con placas de circulación y estar en buenas condiciones y no deben utilizar unidades que no estén autorizadas. En el mismo tenor, suspender el servicio sin causa justificada constituye una violación de contrato y motivo suficiente para retirar la concesión. Pero toca a las autoridades del ámbito municipal aplicar estas sanciones y solicitar el retiro de alguna concesión.

En cuanto a la tarifa, la ley 149 establece que los aumentos de tarifa deben hacerse tomando en cuenta el salario mínimo general vigente

de la región, así como los ingresos (o utilidades) de los concesionarios por concepto de la prestación del servicio. La autoridad para autorizar cambios en la tarifa de transporte se transfiere del gobernador al congreso del Estado. Ahora, el Congreso del Estado es el encargado de estudiar, revisar y autorizar los aumentos de la tarifa, que históricamente han sido el aspecto más conflictivo del transporte urbano.

En general, se denota que la creación del FEMOT y la aprobación de ley 149 de transporte de 2002 significaron un incremento importante de las autoridades que se involucran en la operación y vigilancia del transporte urbano. Lo que antes realizaba una sola dependencia estatal ahora lo realizan varias autoridades dependientes del gobierno estatal y del municipal. Esto supone y requiere una buena comunicación y coordinación entre los dos ámbitos de gobierno, la cual no siempre existe. Por otra parte, el gobernador se reserva la función políticamente atractiva de otorgar las concesiones de transporte, pero transfiere las tareas conflictivas del aumento de tarifas al congreso y la de vigilar la operación, de aplicar sanciones y cancelar concesiones a las autoridades municipales. Todo esto sin considerar la observación y participación efectiva de los ciudadanos en los consejos consultivos.

El programa SUBA de 2007

Como la calidad del transporte no era satisfactoria, durante el Gobernador Eduardo Bours (2003-2009), en septiembre de 2007, puso en marcha el programa Sistema Estatal de Transporte Urbano, denominado *SUBA*. El objetivo era lograr que el sistema estatal de transporte urbano de ruta fija fuera eficaz, cómodo y seguro, ecológico y sustentable, atractivo y económico para la población; suficiente para satisfacer las necesidades de movilidad de la población; se buscaba que fuera puntual, con horarios predeterminados y que motivara a los usuarios de automóvil particular a usar el transporte público (Jaime, 2007). El propósito era optimizar el servicio y homogeneizar la forma de trabajo de todos los concesionarios y operadores.

El programa *SUBA* comprendía cinco líneas estratégicas de acción. La primera era la integración de todos los concesionarios, que hasta entonces habían trabajado de forma individual, en una o más empresas encargadas de la administración conjunta del servicio. La segunda línea de acción era el rediseño de las rutas y el mejoramiento de los horarios y las frecuencias de los vehículos. La tercer línea era el sistema de pago y control de ingresos por medio de una tarjeta electrónica, con el que se mejoraría la transparencia de la información y aseguraría respetar tarifas. La cuarta era el mejoramiento de la infraestructura:

paradas, superficies de rodamiento y señalización en general. Y por último, la quinta línea era la renovación de todas las unidades a fin de que cumplieran ciertas especificaciones como contar con espacio para discapacitados y aire acondicionado (Jaime, 2007). Aquí nos concentramos principalmente la integración de los concesionarios.

La primera línea cambió totalmente la relación entre el gobierno como ente regulador (principal) y los concesionarios prestadores de un servicio público (agente). Con base en este programa, los concesionarios, bajo la supervisión directa de la Dirección del Transporte (que ya no dependía directamente del gobernador sino de la Secretaría de Infraestructura Urbana y Ecología), se asociaron para crear una empresa denominada Sociedad Integradora y Concentradora de Transporte Urbano de Hermosillo (Sictuhsa). El incentivo para los concesionarios era que, con base en las economías de escala, tendrían la posibilidad de acceder a mejores precios y apoyos gubernamentales lo que les generaría mayores ganancias. Esta nueva empresa encargada del servicio de transporte de pasajeros comenzó a operar en septiembre de 2007 y se conformó con la integración de 446 concesiones de las 451 existentes en la ciudad. De este modo, los concesionarios pasaron de ser dueños de su propia micro empresa de una o dos unidades a ser socios de esta nueva gran empresa privada de transporte.

Sin embargo, el programa tuvo un mal inicio. Al arrancar actividades en septiembre de 2007, Sictuhsa enfrentó una serie de limitaciones y la protesta de los usuarios. Sobre este mal comienzo, el Presidente de Sictuhsa, declaró: “Nosotros en el 2007 arrancamos sin camiones. Cuando arrancó el programa SUBA empezamos a prestar el servicio con unos 150 camiones solamente, de 350 que deberíamos traer (todos los vehículos para ese momento debían ser los que Eduardo Bours autorizó, los de diseño rojo); arrancamos sin infraestructura, no teníamos oficinas y empezamos con unos diez empleados. A nosotros se nos obligó a comenzar en esa fecha aunque no estábamos listos, aunque las rutas no estaban listas, y hubo un caos porque el Gobierno del Estado modificó las rutas” (Quintero, 2011c). Por ello, después de un arranque traumático y caótico del nuevo sistema de transporte, una semana después las autoridades dieron marcha atrás a las nuevas rutas y reestablecieron las anteriores (Gutiérrez, 2007).

De acuerdo con la entrevista al director de la Mesa Directiva de Sictuhsa, el principal beneficio de la integración fue que la empresa sería responsable del servicio en toda la ciudad de Hermosillo lo que permitía que el servicio fuera planeado y se prestara de manera más uniforme y que los problemas fueran solucionados de manera general.

Los transportistas accedieron a entregar la concesión a la empresa para que ésta la operara y administrara a cambio de una renta mensual. Ahora la persona, física o moral, tenía aún la concesión, sin embargo era la empresa Sictuhsa la responsable de su operación. La forma de pagar la renta a los concesionarios se realiza de la siguiente manera: en un día Sictuhsa recauda por concepto de tarifa por pasaje determinada cantidad de recurso económico, de éste se descuentan diferentes montos económicos para gastos de operación y refacciones, insumos; el sobrante total, que por lo general es de un 15 a 20 por ciento, se divide entre todos los concesionarios que son 451, lo que deriva en un ingreso por concesionario al mes que oscila entre 10 mil y 20 mil pesos y que varía dependiendo del ingreso de la ruta del concesionario. Un problema en lo relacionado al pago de la renta, es que no todas las concesiones se trabajan. Pero de igual forma se les debe pagar a sus titulares, lo que genera pérdidas para la misma integradora (Gerardo Moreno, 2013).

En resumen, el sistema SUBA modificó drásticamente el diseño institucional del servicio de transporte público. El principal cambio fue la integración de los concesionarios individuales en una sola empresa que era la que operaba el servicio. Visto desde el punto de vista de la relación del control y la regulación del servicio, la integración de los concesionarios le dio más poder y capacidad de negociación a la empresa. Esta modificación tiene implicaciones principalmente para la transparencia financiera, la información estadística y el pago del subsidio del transporte que se mencionan más adelante.

Programa BUS Sonora de 2011

En 2009, se dio por primera vez la alternancia de partido en el gobierno del estado de Sonora. El nuevo gobierno llegó con ganas de congraciarse con la ciudadanía y prolongar su estancia en el gobierno. El 23 de mayo de 2011, el nuevo gobierno lanzó el programa *Bus Sonora* (Quintero, 2011) para modernizar y solucionar los problemas del servicio de transporte que comprendía ocho etapas: 1) expedición de tarjeta electrónica; 2) otorgar transporte gratuito para estudiantes; 3) incorporación de 40 nuevas unidades; 4) aumentar rutas e incorporación de nuevos vehículos en otras ciudades de Sonora como Obregón y Navojoa; 5) certificar y rehabilitar unidades; 6) instalar dispositivos en las paradas de autobuses que informaran a los usuarios sobre los horarios exactos de las unidades; 7) informar sobre el avance de este programa; 8) por último, activar un buzón electrónico de quejas y denuncias (Urquijo, 2011) (Moreno G. , 2012).

Entre las novedades de este programa destacan la expedición de la tarjeta electrónica y el servicio gratuito a estudiantes. La tarjeta significaba un estrecho control de los ingresos de la empresa y el gobierno se comprometía a reintegrar a concesionarios, por medio de subsidios, los descuentos hechos a los usuarios (Quintero, 2011).

Para apoyar al programa BUS Sonora, en 2010, se aprobó una reforma a la ley que hacía obligatorio que las unidades contaran con “equipos de aire acondicionado encendidos y en correcto funcionamiento, en el período del 1 de mayo al 30 de septiembre de cada año” (Gobierno del Estado de Sonora, 2010).

Además, al año siguiente 2011, se aprobó otra reforma a la ley de transporte (Gobierno del Estado de Sonora, 2011) que le retira al Congreso la facultad de aprobar tarifas y la regresa al ámbito del Poder Ejecutivo y elimina los anteriores consejos consultivos estatal y municipal del transporte. Para sustituirlos se crea la Comisión Municipal Reguladora del Transporte Colectivo Urbano (CMRT) cuyo cometido era hacer estudios, participar en la elaboración del programa estatal de transporte, de evaluarlo, de opinar sobre tarifas y de participar en la aplicación de sanciones. De este modo, el CMRT se convierte también en un ente regulador del transporte encargado de estudiar y vigilar los aspectos técnicos del servicio, pero sin facultades ejecutivas.

La CMRT se integra de la siguiente manera: tres representantes del gobierno del Estado, entre ellos uno designado como presidente; tres representantes del gobierno municipal; tres representantes electos por los concesionarios y en caso de existir una empresa integradora (como concesionaria) participarán el presidente; el vicepresidente y el primer comisario de la empresa que presta el servicio; un representante designado por la cámara de comercio del municipio; un representante designado por la cámara de la industria de la transformación del municipio; un representante de la asociación o unión de usuarios en caso de existir en el municipio; y un secretario técnico designado de común acuerdo entre el municipio y el gobierno del Estado, con voz pero sin derecho a voto. Son total 12 miembros, más el secretario técnico, de los cuales seis son del sector gobierno, tres de los concesionarios y tres son representantes de cámaras y de usuarios.

Además, las autoridades del transporte negociaron con los concesionarios la autorización de un aumento de tarifas a cambio de que el gobierno operara directamente una ruta del servicio de transporte (Gobierno del Estado de Sonora, 2012). En la práctica, este acuerdo significó que el gobierno del Estado comenzó a operar la ruta número

18 con 35 unidades y que de este modo introdujera en elemento de competencia para los concesionarios.

De las etapas previstas al inicio del programa Bus Sonora, que debían de cumplirse en un año, al verano siguiente sólo se habían cumplido dos: la expedición de la tarjeta prepago y el servicio gratuito a estudiantes. La certificación, la información en las paradas, los horarios no se habían realizado a fines de 2012.

Hasta el año 2015, las reformas legales y los cambios institucionales realizados no habían logrado resolver los problemas de operación y financiamiento del servicio y se seguían presentando periódicamente crisis y tensiones entre los concesionarios y el gobierno. Estas crisis siempre consisten en que los concesionarios demandan aumento de tarifas, o en su defecto, más apoyos y subsidios gubernamentales. El gobierno, por su parte, después de un período de declaraciones y amenazas de cancelación de concesiones, termina autorizando los aumentos condicionados a la mejora del servicio, mejoras que se dan sólo de manera temporal o que no se cumplen.

Situación del servicio de transporte público en 2018

El nuevo gobierno estatal que inició en 2015, en sus primeros tres años no hizo cambios en el modelo de gestión del transporte público de pasajeros. Sin embargo, las deficiencias del servicio no han desaparecido y las crisis y tensiones entre las autoridades del transporte y los concesionarios no han dejado de presentarse.

En una evaluación publicada en 2018 por la organización de la sociedad civil “Hermosillo ¿cómo vamos?”, se informa que el 30.9 por ciento de los hermosillenses se mueve en los autobuses de pasajeros como principal medio de transporte. Esto significa que los usuarios del transporte urbano en esta ciudad son 287,320 personas. Para prestar este servicio existían 377 unidades de transporte público, aunque no todas están en servicio de manera simultánea, lo cual ocasiona problemas para los usuarios ya que los tiempos de espera se prolongan. En este escenario, en una escala de 1 a 10, en donde 1 es muy insatisfecho y 10 es muy satisfecho, el servicio de transporte público fue calificado por los ciudadanos con un promedio de 6.1 (Hermosillo ¿Cómo vamos?, 2018, pág. 52).

Los aspectos peor calificados del transporte público fueron el tiempo de espera y la limpieza de las unidades. El aspecto mejor calificado fue el trato recibido por parte del operador. Nueve de cada diez usuarios consideran que el costo del transporte público es alto y 23.4 por ciento

de los usuarios manifestaron estar poco satisfechos o muy insatisfechos con el servicio (Hermosillo ¿Cómo vamos?, 2018, pág. 54).

Para enfrentar las deficiencias e inestabilidad de este servicio, el 10 de julio de 2018, la gobernadora del Estado presentó como iniciativa la municipalización del transporte urbano de pasajeros, es decir, la responsabilidad del servicio a los gobiernos municipales. Este cambio incluía la desaparición del Consejo Ciudadano del Transporte, del FEMOT y de la Dirección General del Transporte (Legislatura LXI del Estado de Sonora, 2018). Sin embargo, en vista de la reacción y oposición que suscitaron las otras reformas que iban junto con esta iniciativa, fue retirada días después de ser presentada y no fue aprobada (Hernández, Postergan en el Congreso votación 4 iniciativas, 2018).

Por otro lado, después de las elecciones del 1 de julio de 2018, en un contexto de transición y cambios de gobierno en múltiples instancias (federal, legislativa, municipal), los concesionarios comenzaron a empujar su demanda de que el servicio no es rentable y que se requieren tarifas más altas o apoyos financieros del gobierno del estado. Se argumenta que la empresa Sictuhsa está quebrada y adeuda más de cien millones de pesos al Instituto Mexicano del Seguro Social por concepto de cuotas obrero patronales de sus 751 trabajadores que junto con sus familias representan más de 3 mil derechohabientes (Redacción GH, 2018). Como sus demandas no fueron satisfechas, el 4 de septiembre de 2018 los concesionarios suspendieron el servicio de transporte público en las principales ciudades del estado (Hernández, Reanudan servicio de transporte; Estado y Sictuhsa endurecen posturas, 2018). El director de la empresa Sictuhsa argumentó que sus demandas no son necesidad sino necesidad (Hernández, No es necesidad, es necesidad: Dirigente Sictuhsa, 2018). Al mismo tiempo en un desplegado afirman que están dispuestos a establecer una mesa de trabajo para mejorar el sistema de transporte urbano (Concesionarios del transporte urbano de Hermosillo, 2018). Por su parte el director del transporte del Estado anuncia que, debido al abandono injustificado del servicio, inician el proceso legal la revocación de concesiones. Se informa asimismo que en Hermosillo existen 452 concesiones (Hernández, Anulará Estado 79 concesiones de transporte, 2018).

Finalmente, como desenlace de esta crisis, el 6 de octubre de 2018, el gobierno del Estado publicó un decreto en el que –debido a que los concesionarios han suspendido ilegalmente el servicio y que las unidades no operan en las condiciones requeridas– “el Ejecutivo del Estado se hace cargo del servicio público de transporte urbano en la ciudad de Hermosillo” y ordena que se indemnice a los concesionarios conforme a la ley (Gobierno del Estado de Sonora, 2018).

Es así como se cerró un nuevo ciclo en el que el transporte de la ciudad de Hermosillo era prestado por empresas concesionarias, en las que el gobierno subsidiaba directamente a los concesionarios para compensar los descuentos a estudiantes y población vulnerable, pero sobre todo para mantener la tarifa a un nivel accesible para los usuarios de menores ingresos. A partir de entonces, el servicio de transporte público pasó a ser prestado directamente por el gobierno del estado y su financiamiento se convirtió en una cuestión interna de las finanzas estatales.

Perspectiva desde el modelo de principal y agente

La teoría del principal y el agente permite analizar la relación entre el principal que encarga al agente la prestación de un servicio. En el caso del transporte en Hermosillo, se observan las limitantes señaladas por el modelo: primero, los concesionarios conocen más el negocio del transporte que los entes reguladores del principal por lo que existe información asimétrica; segundo, el principal no puede observar directamente toda la actividad del agente, esto se da tanto en los aspectos estadístico como en el financiero; tercero, los malos resultados, como la ausencia del aire acondicionado o la buena condición de las unidades, son atribuidos a la baja tarifa o a la falta de apoyos, sino que existen otros factores intervinientes; cuarto, los agentes son actores racionales que buscan maximizar sus propios objetivos o intereses y de subordinar los objetivos del servicio y al mismo principal (Gorbaneff, 2003, pág. 76). La situación de riesgo moral se presenta al utilizar la operación del servicio de transporte para maximizar su propio beneficio a costa del beneficio de los usuarios. (Furubotn & Richter, 2000, pág. 139). Esto se observa sobre todo en la manera como realizan paros y afectan la calidad del servicio a fin de que el gobierno les dé los apoyos que solicitan.

En el servicio de transporte en Hermosillo están claras las reglas formales y las obligaciones del concesionario pero también hay una regla en uso: que los entes reguladores no pueden aplicar sanciones ni cancelar las concesiones sin ocasionar graves trastornos a la movilidad de los usuarios. En repetidas ocasiones cuando los transportistas han querido presionar al gobierno realizan paros del transporte causando daños a la economía y obligan a los entes del gobierno a negociar y a acordar con ellos sus demandas. De este manera, los transportistas, en su calidad de agentes, han logrado controlar el servicio y obtener beneficios. Esta situación se repetía periódicamente y es favorecida por el marco institucional, la asimetría de información, el riesgo moral en que incurre la relación. Se trata, incluso, de un marco que favorece

el oportunismo político tanto del agente como del principal, ya que es frecuente que el principal, en vez de buscar favorecer los intereses del usuario, protege los intereses de los concesionarios, sobre todo al no establecer un sistema de información apropiado ni recabar del concesionario la información que permitiría medir su desempeño y dar seguimiento a sus finanzas. De este modo, el principal ha sido puesto al servicio de los intereses del agente.

Aunque hay diversas vertientes de análisis, aquí revisaremos un poco más detalladamente, principalmente, tres aspectos: la evolución del marco institucional de la relación, la asimetría de información y el riesgo moral manifiesto en la opacidad de las finanzas.

Evolución del marco institucional

En lo que respecta al marco institucional, se observa el debilitamiento del principal y el fortalecimiento del agente durante el período de estudio.

Por un lado, de 2002 a 2018, el principal se debilitó al multiplicar la cantidad de entes y actores públicos involucrados en la regulación del servicio. Esto en vez de favorecer y fortalecer la regulación del servicio, fragmentó la responsabilidad y debilitó la capacidad de regulación. Por otro lado, los concesionarios (los agentes) transitaron de ser una diversidad de actores individuales hacia su integración en una sola empresa con dirección unificada. Esto fortaleció la capacidad de negociación de los concesionarios. Aquí se denota que, asimismo, el ejecutivo retiene las tareas políticamente más rentables y transfiere o delega las tareas más conflictivas de aplicación de sanciones. Esto favoreció que estas competencias no hayan funcionado cabalmente. Posteriormente, con el programa BUS Sonora a partir de 2011, el principal se divide aún más al crearse la Comisión Reguladora del Transporte como cuerpo colegiado encargado de observar y vigilar el servicio, y en el que participan diversos actores gubernamentales y sociales, incluyendo a los concesionarios.

Por otra parte, el agente se fortaleció. De haber una multiplicidad de concesionarios individuales, con el Programa Suba, estos se integran en una gran empresa que aumenta considerablemente su capacidad de negociación con el gobierno.

De esta evolución del marco institucional, se infiere que la capacidad reguladora del principal disminuyó, mientras que la capacidad de negociación y de defensa de intereses del agente se fortaleció. El uso

de las suspensión del servicio y la dificultad técnica y política de aplicar las sanciones y la revocación de las concesiones hace que el agente domine y controle a su favor las condiciones financieras del servicio. Los resultados de este marco institucional se aprecian en las ausencias de información crítica y en la opacidad de la situación financiera.

Asimetrías de información

Sobre la base del debilitamiento de los entes reguladores y el fortalecimiento de la empresa concesionaria se observa una asimetría de la información y la captura de los objetivos del servicio de transporte. En el desarrollo de esta investigación, se buscó obtener y conseguir la información estadística de los pasajeros que se mueven diariamente en la ciudad de Hermosillo. Se pretendía conocer cuál era la proporción de población que usa el transporte urbano y cuál era su variación semanal y sus ciclos estacionales y anuales, sobre todo a partir de septiembre de 2011 cuando se introdujo la tarjeta electrónica y los nuevos descuentos para estudiantes y otros grupos. Esta información, entre otros usos, también sirve para calcular los ingresos por pasajes de la empresa concesionaria y el volumen de descuentos y subsidios que le adeuda el gobierno del Estado. En todos los intentos, no fue posible obtener dicha información.

Primeramente, la información no ha sido publicada ni en el Programa de Desarrollo Urbano de la ciudad (IMPLAN, 2014)¹, ni por el INEGI (INEGI, 2015)². Segundo, se buscó la información directamente con las autoridades del transporte. En entrevista, el director del transporte dijo contar con la información pero que no podía proporcionarla sin la autorización de la empresa (Alcaraz, 2013). Asimismo, el administrador del FEMOT declaró: “Es que ahorita no hay recursos para hacer ese tipo de estudios, la verdad estamos batallando con esa situación. Nosotros tenemos un aproximado de los ingresos y pasajes, pero tampoco tenemos una información exacta” (Tachiquín Pérez, 2013). Por su parte, el presidente de Sictuhsa, en entrevista realizada, informó que como empresa privada no están obligados a proporcionar dicha información (Gerardo Moreno, 2013).

Tercero, se buscó la información a través del sistema de transparencia de Infomex Sonora. La solicitud con folio 00513613, de agosto de

¹ El Programa de Desarrollo Urbano de Hermosillo, en su capítulo de diagnóstico asienta que hay 19 líneas de transporte público que cuentan con 1334 puntos de ascenso y descenso, mencionando que hay un rezago en el equipamiento de estos lugares de paradas de las unidades (pág. 65). Pero no habla del volumen ni estadísticas de pasaje que se mueve en la ciudad.

² El INEGI solo publica estadísticas del transporte de pasajeros en la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey; <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/transporteurb/default.html>.

2013, en la que se solicitaba “la estadística (número) de los pasajeros movidos en Hermosillo, por días o semanas, durante el año 2012, en cada una de las diferentes rutas de autobuses que circulan por la ciudad”, tuvo una respuesta negativa.

Figura 1. Negativa de información sobre estadística del transporte



Se observa que, a pesar de que el gobierno del Estado es el concesionario y regulador y de que estas dependencias son las encargadas de vigilar la operación del transporte público en Sonora, se comportaron como si fueran subordinadas de la empresa concesionaria para el manejo de una información que es precisamente la materia prima para el control y la vigilancia de la operación de este servicio. La negativa a difundir información estadística sobre el volumen de pasajeros muestra que tanto los funcionarios públicos como los directivos de la empresa guardan sigilo por la relación que esta información tiene con las finanzas del transporte público y, sobre todo, con el monto del subsidio que se otorga a dicho servicio.

Riesgo moral y opacidad de las finanzas

En lo que respecta a los montos de subsidio otorgados y las finanzas del servicio, la opacidad y la falta de información son aún más evidentes y han sido objeto de frecuentes tensiones y conflictos entre los concesionarios y el gobierno del estado. Está claro que los concesionarios utilizaron el servicio para tratar de beneficiarse más allá de lo establecido por los contratos y el marco regulatorio. En esta situación se observa en muchos momentos incluso la cooperación de los actores del principal para beneficiar a los transportistas o bien para desviar fondos para otros fines en donde bien pudieran beneficiarse a sí mismos. Esto sugiere, por lo tanto, una situación de oportunismo económico o corrupción tanto por parte de los representantes del gobierno que pudieran desviar recursos como de los transportistas para beneficiarse de la opacidad financiera.

En entrevista, un funcionario de Sictuhsa y concesionario del transporte declaró: “El problema [entre los concesionarios y el gobierno del Estado] es netamente financiero. Es el 90 por ciento del problema... Es porque no se ha tenido una decisión responsable en cuanto a la tarifa y al manejo de los recursos que se han entregado o manejado vía subsidio. Él [gobierno] ofreció y prometió pero se lo cargó a otros.” (Chávez, 2013).

Desde el inicio los convenios y acuerdos de otorgar descuentos fueron confusos u omisos en la manera y los tiempos como se iban a realizar las entregas o depósitos de los subsidios a la empresa SICTUHSA. En el Acuerdo que Actualiza las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo en la Modalidad Urbano en el Estado, del 7 de julio de 2011 (Gobierno del Estado de Sonora, 2011), el Ejecutivo se comprometió con los usuarios a entregar el apoyo económico a los concesionarios del transporte. Sin embargo, el acuerdo no especifica las fechas de entrega del subsidio ni la manera en que se haría el pago.

El caso más paradigmático de la opacidad y el desvío del financiamiento y apoyos del gobierno del Estado a los concesionarios del transporte es el extravío de 600 millones de pesos que el Congreso del Estado otorgó al FEMOT (Decreto 101, Boletín Oficial, Ed. Especial núm. 4, 25 de marzo de 2011) y que habían sido avalados por el Gobierno del Estado (Dec. 152, BO núm. 46, Sección VII, 8 dic. 2011). De acuerdo a la revisión realizada por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF) del Estado de Sonora, en el Informe de Resultados del año 2012, publicado en agosto de 2013, asienta que:

[D]e acuerdo a la información contenida en los Tomos Principales de los Informes Trimestrales de 2012, el Fondo Estatal para la Modernización del Transporte (Acreditado) celebró dos Contratos de Crédito Simple con “Banca Mifel”, el primero por \$400,000,000 pesos liberados en el segundo trimestre de 2012 y el segundo por \$200,000,000 pesos liberados en el tercer trimestre de 2012, los cuales tendrían que haber sido transferidos por la Institución Bancaria “Banca Mifel” a la parte Acreditada “Fondo Estatal para la Modernización del Transporte”, para que llevara a cabo la administración del recurso para los fines que fue autorizado según el Decreto número 152, el cual señala textualmente “... realización de inversiones públicas productivas relacionadas con el objeto del Fondo Estatal para la Modernización del Transporte y que a su vez reflejen beneficios a los usuarios del servicio público de transporte, manteniendo una tarifa justa y servicios de óptima calidad...”, desconociéndose el motivo por el cual el sujeto fiscalizado registró en Ingresos en el renglón de “Aprovechamientos” del Gobierno del Estado los citados recursos, no habiéndose presentado justificación al respecto (ISAF, 2013).

Del anterior texto, registrado como una de las observaciones no solventadas de la cuenta pública del año 2012, se desprende que el financiamiento se otorgó, pero se registró en otra cuenta en la que no quedó claro el destino que tuvo. El caso fue objeto de una demanda penal interpuesta por diputados del PRI (Uniradio Noticias, 2013), lo cual devino en la destitución del director de FEMOT, así como de una comparecencia del nuevo Director del FEMOT ante el Congreso del Estado en la que se limitó a informar que él era nuevo en el puesto y estaba reuniendo la documentación relacionada con el caso para presentarla al ISAF (Congreso del Estado, 2013). El Informe de Resultados del ISAF del siguiente año 2013 sólo hace un conteo de las observaciones de años anteriores que no han sido solventadas, pero no hace referencia a cuáles se refiere (ISAF, 2014, pág. 729). El asunto quedó, al menos en la memoria colectiva, como un escándalo más de opacidad y corruptelas, sin que fuera aclarado a cabalidad.

Se aprecia entonces la situación de riesgo moral en la que la opacidad financiera del servicio de transporte favoreció el desvío de recursos a otros fines ajenos al servicio. En esta situación los transportistas también buscaban obtener más recursos y apoyos posibles del gobierno para maximizar sus ingresos.

Conclusiones

Al inicio de este trabajo se planteó el objetivo de revisar y analizar la relación entre gobiernos y concesionarios y observar el marco institucional y las asimetrías de información propician que el servicio se desvíe de sus objetivos asignados y sea capturado por los intereses de los concesionarios o por los intereses privados de los funcionarios públicos a cargo de la regulación en el caso particular de la ciudad de Hermosillo, Sonora.

La narrativa de la política del servicio transporte público expuesta en este trabajo muestra que en el período de 2002 a 2018 en que el servicio fue prestado por empresas de transporte que integraban a los concesionarios, y donde los responsables de la regulación del servicio se dispersaron en diversos entes encargados, que favoreció que no se produjera la información que permitía observar el desempeño del servicio y las utilidades de los concesionarios. Se observa, así mismo, como los transportistas, en vista de que no era posible sancionarlos colectivamente sin afectar gravemente la prestación del servicio, incurrieron en oportunismo político al tratar de extraer beneficios del gobierno más allá del nivel contractual. Se confirma entonces la situación presentada por el modelo de asimetría de información entre principal y agente en una situación de riesgo moral.

En cuanto a las preguntas: ¿Cómo se da relación entre el gobierno local y los concesionarios del transporte? ¿Cómo es la relación en términos de capacidad organizacional y de acceso a la información? ¿Cómo se da esta relación en el caso particular de la ciudad de Hermosillo?

La información y los datos expuestos dan pie para proponer que, para el período estudiado, existen elementos para considerar que existió una captura del servicio público de transporte por parte de los concesionarios y que los entes reguladores no tienen suficiente capacidad, ni realizan una adecuada recopilación de información que les permita remontar la asimetría de información y lograr una regulación adecuada del servicio de transporte urbano en la ciudad de Hermosillo. Más aún, los entes reguladores (el principal) cooperó en el desvío de los objetivos del servicio y aprovechó la situación para hacer desvíos de recursos destinados al transporte a fines ajenos, como se puso de manifiesto en el extravío de 600 millones de pesos aquí expuesto.

Por último, la situación de captura del servicio se confirma con la manera como concluyó este período, que fue con la cancelación de todas las concesiones por parte del gobierno del Estado. Esto muestra

que la relación entre principal y agente no era equilibrada ni beneficiaba a los usuarios del servicio. Por lo tanto, fue necesaria su cancelación para poder buscar un nuevo marco institucional para el transporte.

Bibliografía

- Alcaraz, V. (julio de 2013). Director General del Transporte. (F. J. Landeros, Entrevistador)
- Cabrero Mendoza, E., Orihuela Jurado, I., & Ziccardi Contigiani, A. (diciembre de 2009). Competitividad urbana en México: una propuesta de medición. *Eure*, XXXV(106), 79-99.
- Chávez, M. (2013). Concesionario del transporte y funcionario de Sictuhsa. (F. J. Landeros, Entrevistador)
- Concesionarios del transporte urbano de Hermosillo. (7 de septiembre de 2018). A la opinión pública. *El Imparcial*, pág. General 4.
- Congreso del Estado. (21 de noviembre de 2013). Exigen legisladores transparencia al Director del Femot. *Boletín de Prensa del Congreso del Estado*, pág. <http://www.congresoson.gob.mx/Organizacion/Nota?id=1998>.
- Furubotn, E. G., & Richter, R. (2000). *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Ganga Contreras, F., & J. F. (2012). Asimetrías de información entre agente principal de las universidades chilenas. *Estudios Gerenciales*, 28, 83-104.
- Gerardo Moreno, J. L. (2013). Presidente de Sictuhsa. (F. J. Landeros, Entrevistador)
- Gobierno del Estado de Sonora. (20 de julio de 1992). Ley de transporte. *Boletín Oficial*.
- Gobierno del Estado de Sonora. (9 de agosto de 2001). Decreto que crea el Fondo para la Moernización del Transporte. *Boletín Oficial*.
- Gobierno del Estado de Sonora. (8 de marzo de 2002). Ley de Transporte para el Estado de Sonora. *Boletín Oficial*.
- Gobierno del Estado de Sonora. (19 de mayo de 2005). Decreto que reforma al Fondo de Modernización del Transporte. *Boletín Oficial*.
- Gobierno del Estado de Sonora. (8 de julio de 2010). Decreto 50 que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Sonora. *Boletín Oficial*, CLXXXVI(3, Sección 1), págs. 1-3.
- Gobierno del Estado de Sonora. (7 de julio de 2011). Acuerdo que actualiza las tarifas del servicio público de transporte colectivo en

- la modalidad de urbano. *Boletín Oficial*, págs. Tomo CLXXXVIII, núm. 2, sección 1.
- Gobierno del Estado de Sonora. (25 de marzo de 2011). Decreto No. 4 que reforma diversos artículos de la Ley de Transporte. *Boletín Oficial*.
- Gobierno del Estado de Sonora. (31 de agosto de 2012). “Acuerdo que actualiza las tarifas del servicio público de transporte colectivo en la modalidad urbano” y “Acuerdo que autoriza al fondo estatal para la modernización del transporte para operar las unidades del servicio público de transporte”. *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora. Edición Especial*.
- Gobierno del Estado de Sonora. (6 de octubre de 2018). Decreto que determina que el Ejecutivo del Estado se haga cargo del Servicio Público de Transporte de Pasaje Urbano en la Ciudad de Hermosillo, Sonora. *Boletín Oficial*.
- Gorbaneff, Y. (2003). Teoría del agente-principal y el mercadeo. *Revista Universidad EAFIT, Núm 29, 75-86*.
- Gutiérrez, U. (26, 29 y 30 de Septiembre de 2007). “Cierran cruceros en Hermosillo”, “Acepta Bours reestablecer rutas”, “Suspenden plan de transporte”. *La Jornada*.
- Haveman, R. H. (1976). *The Economics of the Public Sector, 2nd ed.* Santa Barbara: John Wiley & Sons.
- Hermosillo ¿Cómo vamos? (2018). *Informe de indicadores 2018*. Hermosillo: Observatorio para la competitividad y el desarrollo.
- Hernández, Y. (7 de septiembre de 2018). Anulará Estado 79 concesiones de transporte. *El Imparcial*, pág. General 1.
- Hernández, Y. (6 de septiembre de 2018). No es necesidad, es necesidad: Dirigente Sictuhsa. *El Imparcial*, pág. General 3.
- Hernández, Y. (19 de julio de 2018). Postergan en el Congreso votación 4 iniciativas. *El Imparcial*, pág. General 1.
- Hernández, Y. (6 de septiembre de 2018). Reanudan servicio de transporte; Estado y Sictuhsa endurecen posturas. *El Imparcial*, pág. General 1.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems, 3rd. ed.* . Don Mills, Ontario: Oxford University Press.
- IMPLAN. (2014). *Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Hermosillo. Modificación 2014*. Hermosillo: Ayuntamiento de Hermosillo 2012-2015.
- INEGI. (2015). *Temas/ Comunicaciones y transporte/ Transporte de pasajeros*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Geografía y Estadística. <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/transporteurb/default.html>.

- ISAF. (2013). *Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal 2012*. Hermosillo: Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización. <https://isaf.gob.mx/informes-de-resultados-estatales/>.
- ISAF. (2014). *Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal 2013*. Hermosillo: Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización.
- Jaime, M. E. (22 de septiembre de 2007). Al fin la modernización del transporte urbano SUBA en Hermosillo. *El Imparcial*.
- Jiménez-Jiménez, J. d., de Hoyos-Martínez, J., & Álvarez-Vallejo, A. (enero-junio de 2014). Transporte urbano y movilidad, hacia una dinámica urbana sustentable y competitiva. *Quivera*, 16(1), 39-53.
- Legislatura LXI del Estado de Sonora. (17 de julio de 2018). Iniciativa que presenta la Comisión de Transporte y Movilidad con proyectos de Ley que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, de Ley de Transporte para el Estado de Sonora. *Gaceta Parlamentaria*, pág. Punto 6.
- Moreno, G. (18 de mayo de 2012). Bus Sonora, un año perdido. *Primera Plana*, págs. 1-2.
- Moreno, M. d. (14 de enero de 2002). En el problema del transporte hace falta voluntad política. *Primera Plana*.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, E. (2007). Institutional Rational Choice. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. En P. A. Sabatier, *Theories of the Policy Process* (págs. 21-64). Boulder: Westview Press.
- Quintero, J. (1 y 24 de mayo de 2011). "Son golpes bajos", "Presenta gobernador proyecto Bus Sonora", "Gratis transporte para estudiantes". *Expreso*.
- Redacción GH. (6 de septiembre de 2018). Pide IMSS a Sictuhsa pagar adeudo de 103 mdp. *El Imparcial*, pág. 3.
- Tachiquín Pérez, S. (2013). Administrador del FEMOT. (F. J. Landeros, & N. Pineda, Entrevistadores)
- Uniradio Noticias. (21 de agosto de 2013). Presentan denuncia contra Femot y Hacienda por desvío de 600 mdp. *Uniradio Noticias*, pág. <https://www.uniradionoticias.com/noticias/hermosillo/214910/>.
- Urquijo, M. Á. (24 de agosto de 2011). Presentan programa Bus Sonora completo. *El Imparcial*.
- Vargas Hernández, J. G. (2002). Análisis de fundamentos de la teoría institucional. *Revista Digital Universitaria UNAM.*, Recuperado

a partir de <http://www.revista.unam.mx/vol.6/num8/art84/int84.htm>.

Vargas Hernández, J. G. (2002). Análisis de fundamentos de la teoría institucional. *Revista Digital Universitaria UNAM*, 6(8).

Weimer, D. L., & Vining, A. (1999). *Policy Análisis. Concepts and Practice*. 3rd. ed. . Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.

Revista de Administración Pública

La positivación del principio general de eficacia de la Administración en la Constitución mexicana

Edgar Sierra López*

I. Introducción

La preocupación por el correcto desempeño de la administración pública como entidad encargada de prestar los servicios de interés general y satisfacer las necesidades colectivas es un tema de gran relevancia en la actualidad. Esto obedece a que la sociedad exige cada vez, con mayor fuerza, una administración que logre resultados que verdaderamente contribuyan a resolver la problemática social.

El derecho como disciplina normativa no es ajeno a tal inquietud y se enfrenta al reto de asegurar la materialización de los objetivos trazados a la referida administración. Para tal propósito resulta necesario importar al ámbito jurídico principios de otras ciencias sociales orientados a promover y evaluar la correcta función ejecutiva del Estado, dentro de los que destaca el de eficacia, que constituye como uno de los fundamentos por excelencia para lograr tal fin.

Sin embargo, el reconocimiento jurídico de este postulado no es uniforme en las diversas latitudes, ya que mientras en países como España se encuentra consagrado constitucionalmente desde hace varios años con la categoría de un principio jurídico general, en otros, como en México, se regula exclusivamente en forma casuística y asistemática, sin una clara intención de consolidarlo en una directriz universal para el conjunto de las administraciones públicas e, incluso, la legislación secundaria se muestra más preocupada al respecto.

* Licenciado en Derecho y Maestro en Estudios Jurídicos por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México. Actualmente es doctorante en Ciencia Jurídica por la misma Facultad.

Por tanto, surge el cuestionamiento acerca del impacto que produce su positivación constitucional y, particularmente, el efecto que causa en el Derecho Administrativo como disciplina instrumental. Esto último en razón a que dicha rama jurídica es la encargada de regular la función administrativa del Estado y, por tanto, de garantizar las condiciones normativas para que los órganos ejecutivos desempeñen su actuación en forma eficaz y logren su teleología.

Bajo tal contexto se advierte que la Constitución mexicana presenta serias limitaciones y atrasos en lo relativo a la positivación de la multicitada eficacia como principio jurídico general, cuyo reconocimiento constituye una condición necesaria si verdaderamente se aspira a promover la actuación eficaz de la administración pública, así como la búsqueda de resultados efectivos.

Para demostrar lo anterior, el trabajo se encuentra organizado de la siguiente manera: inicialmente se examina la eficacia de la administración como postulado de acción pública y la necesidad de su reconocimiento en el campo del Derecho (II). Posteriormente se estudian las implicaciones que conlleva su consagración constitucional (III). Más adelante se analiza el impacto que causa en el Derecho Administrativo como disciplina instrumental (IV) y, finalmente, se aborda la necesidad de su positivación en la Constitución mexicana como principio jurídico general (V).

II. La incorporación de la eficacia administrativa al ámbito del Derecho

El interés por la eficacia de la función administrativa del Estado no es nuevo para la ciencia jurídica, ya desde el siglo XIX se identifican algunos antecedentes, tal es el caso de las reflexiones formuladas R. Von Mohl en 1831 acerca del Estado de Derecho, bajo las cuales sostenía que uno de sus elementos esenciales era que las leyes fueran ejecutadas rápidamente por la administración, postura que en la misma época compartía Rudolf Von Gneist, quien además manifestó su interés por capacitar a los titulares de cargos administrativos para ejercer su actuación con mayor celeridad. Otra referencia la constituyen los debates que a inicios del siglo XX ocurrieron en el seno de la Asamblea Nacional Francesa con el objeto de limitar el poder que la administración pública desplegaba mediante la inejecución o ejecución tardía de la Ley, cuya consecuencia fue la regulación del silencio administrativo¹.

¹ Citado por Martín, Bullinger, "La Administración, al ritmo de la economía y sociedad. Reflexiones y reformas en Francia y Alemania", *Revista Documentación Administrativa*, número 234, abril-junio 1993, pp. 90-93.

Más adelante, con el quebrantamiento del “Estado social de Derecho”, derivado de la incapacidad estatal para asegurar una adecuada y permanente satisfacción del interés colectivo², el concepto tradicional de la eficacia jurídica comenzó a evaluarse también de acuerdo con los medios, fines y objetivos del Estado para la resolución de los problemas sociales³. Dicha transformación obedeció a la necesidad de legitimar las actuaciones y decisiones públicas a través de los criterios de eficacia y eficiencia, mismos que empezaron a permear al campo del Derecho como principios orientados a dirigir la actividad desarrollada por la administración pública⁴, convirtiéndose en los nuevos paradigmas de la gestión estatal⁵.

Más recientemente, en el contexto de la globalización y bajo la perspectiva del Derecho Administrativo denominado del *trabajo en común*⁶ o del *Estado cooperativo*⁷ la aspiración a la eficacia administrativa se acentuó. Esto en razón a que la magnitud de los problemas de una sociedad en riesgo y en crisis reclama la colaboración de todos los actores, sean públicos, privados o mixtos; nacionales o supranacionales, de quienes se exige no sólo el cumplimiento de las normas, sino sobre todo, lograr los resultados perseguidos⁸.

Así, en el afán por asegurar el cumplimiento de los objetivos de interés general que persigue la administración pública, desde hace varias décadas comenzó a discutirse la posibilidad de incorporar expresamente al ordenamiento jurídico el principio de eficacia; a la luz de un Derecho no sólo preocupado por la toma de decisiones en términos de validez, sino también, decididamente interesado en el

² Este proceso se puede ubicar a partir de los años setenta y se generó por la incapacidad del Estado para hacer frente a la magnitud del gasto público, mismo que se destinaba tanto a la producción de bienes o servicios como para sostener políticas sociales y el sistema de seguridad social. (Vid. María de Lourdes, Flores, “Reforma del Estado y reforma administrativa”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados XVIII Legislatura, México, 2003, pp. 5 y 6)

³ Cfr. Luciano, Parejo, “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública” *Revista Documentación Administrativa*, número 218-219, abril-septiembre 1989, p. 16.

⁴ Cfr. Gladys, Camacho, “Los principios de eficacia y eficiencia administrativas”, *La Administración del Estado de Chile*, Chile, Conosur Ltda., 2000, pp. 507 y 508.

⁵ Juan José, Rastrollo, “La evolución del principio de eficacia y su aplicación en el ámbito de la función pública: la evaluación del desempeño”, *Revista General de Derecho Administrativo*, número 45, Mayo 2017.

⁶ Javier, Barnes, *Transformaciones (científicas) del Derecho Administrativo. Historia y retos del Derecho Administrativo contemporáneo*, Sevilla, España, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, 2011, pp. 23-26.

⁷ Eberhard, Schmidt- Assmann, *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, 1ª. ed. en español, Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 2003, pp. 36-40.

⁸ Cfr. Javier, Barnes, *op. cit.*, pp. 23-25 y 48.

resultado efectivo de la acción administrativa⁹, esto es, un Derecho para el que no basta una Administración correcta legalmente en su actuación, sino una que responda con oportunidad al cumplimiento de sus fines¹⁰.

De esta manera, el principio de eficacia deja de pertenecer exclusivamente a las ciencias administrativas o económicas y, traspasa al campo legal¹¹, tanto terminológicamente como en legislación¹², fenómeno que además es entendible si se considera que la función del Derecho, particularmente la del administrativo, está orientada tanto a regular la actividad ejecutiva del Estado como a la asignación de tareas, responsabilidades y funciones a los órganos que integran la administración pública, donde el referido criterio orienta su actuación de manera natural¹³.

Sin embargo, el reconocimiento del postulado se enfrenta a un enfoque que impide su correcta apreciación y aleja al Derecho con la realidad, bajo el cual se concibe a la administración como simple ejecutora de la Ley¹⁴ y se ocultan las implicaciones que conlleva¹⁵. Además, se caracteriza por la ausencia de métodos empíricos¹⁶ e, incluso, se considera una perspectiva patológica al contemplar el Derecho exclusivamente en términos de legalidad o ilegalidad sin considerar otros criterios de valoración¹⁷.

⁹ Vid. Wolfgang, Hoffman-Riem, W., *La reforma del Derecho Administrativo. Primeras experiencias: el ejemplo del Derecho ambiental*, (1993); Javier Barnés, *Per una lingua comune europea del Diritto Amministrativo*, (2005); Eberhard, Schmidt-Assmann, *Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la teoría general del Derecho Administrativo. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos* (2006), citados por Jorge, Agudo, "Actuación material e informalidad. El ejemplo de la concertación con la administración", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 41-42, 2013, p. 125.

¹⁰ Cfr. Gladys, Camacho, *op. cit.*, p. 514.

¹¹ Gabriela, Gardais, "El control de legalidad y la eficiencia y eficacia como principios jurídicos fiscalizables", *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, XXIII, 2002, p. 326.

Cabe destacar que la citada autora explica que tales principios son útiles para determinar si se logra el objetivo o el fin para el cual ha sido establecido el servicio público o, si se hace con medios inapropiados o desproporcionados al fin perseguido, como lo exige el interés general.

¹² Carlos, Urganga, "El principio de eficacia en la organización administrativa: Hacia una Administración pos sistemas", *Documentación Administrativa*, número 218-219, abril-septiembre 1989, p. 98.

¹³ Cfr. Ernesto, Jinesta, "Principios constitucionales de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas de las Administraciones Públicas", *Constitución y Justicia Constitucional*, Costa Rica, 2014, p. 1.

¹⁴ Jorge, Agudo, *op. cit.*, p. 148.

¹⁵ Cfr. José Antonio, Estévez, "La crisis del principio de legalidad: la imagen jurídico-formal y la realidad material del funcionamiento de la administración", *Anuario de Filosofía del Derecho*, VII, 1990, p. 114.

¹⁶ Cfr. Gabriel, Doménech, "El impacto de la crisis económica sobre el método jurídico (Administrativo)", *Crisis económica y crisis del Estado de Bienestar. El papel del Derecho Administrativo*, Madrid, España, Reus, 2013, pp. 393 y 394.

¹⁷ Javier, Barnes, *op. cit.*, p. 49.

Contra esta visión reduccionista se argumenta que no debe perderse la capacidad crítica que permita superarla¹⁸, para lo cual, precisamente, la valoración del criterio de eficacia, junto al de eficiencia, resulta fundamental, ya que la observancia de estos principios permite entender el Derecho desde una perspectiva sociológica, en oposición a una visión puramente formal, puesto que mientras la dimensión normativa del Derecho se asocia a los conceptos de validez, fuerza obligatoria y aplicabilidad de las normas jurídicas, la dimensión social del mismo requiere, al menos, el análisis de estos¹⁹.

Ahora bien, la positivación de la eficacia supone su viabilidad para asumir la condición de principio jurídico, cuestión que se resuelve a partir del indisoluble nexo existente entre la situación pretendida por el Derecho y la actividad o acción idónea para crearla, que se traduce en un deber jurídico²⁰, pero, una vez incorporada en el ordenamiento, el reto consiste en precisar su significado a partir de las diversas acepciones semánticas que se le atribuyen, así como de los condicionantes para su materialización²¹.

Por este motivo, hay opiniones que asocian la multicitada eficacia con un concepto jurídico indeterminado²² y afirman que su dificultad radica en asignar un contenido concreto a un concepto abstracto²³, en virtud de que el análisis teórico del principio no conduce a un significado unívoco²⁴.

Cabe apuntar que la voz eficacia adquiere diversas significaciones según el enfoque disciplinario del cual se aprecie. Así por ejemplo, en el contexto de la Economía, se relaciona con la capacidad de una organización para satisfacer una necesidad social mediante el suministro de bienes o servicios, mientras que para las ciencias de la administración, se vincula esencialmente con la productividad personal

¹⁸ Cfr. Ramón, Martín, "El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total", *Revista de Administración Pública*, núm. 134, mayo-agosto 1994, p. 21.

¹⁹ Cfr. Pablo Eugenio, Navarro y José Juan, Moreso, "Aplicabilidad y eficacia de las normas jurídicas", *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del derecho*, número 5, Octubre 1996, p. 119.

²⁰ Vid. Luciano, Parejo, "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública", *op cit.*, p. 16.

²¹ Vid. Gladys, Camacho, *op. cit.*, pp. 527-536.

²² Cfr. *Ibidem*, pp. 18 y 19.

²³ Carlos, Urganga, *op cit.*, p. 103.

²⁴ Cfr. Pedro Tomás, Nevado-Batalla, "La materialización del principio de eficacia en el Derecho Español, ¿Utopía o realidad?", p. 179.

y organizacional²⁵. Por lo que se refiere al ámbito jurídico, la eficacia se concibe como un concepto final que se juzga según los objetivos perseguidos por el Derecho²⁶ e, igualmente, se le conecta con la idoneidad de la administración pública para cumplir sus objetivos y al resultado inducido desde dicha cualidad²⁷.

Adicionalmente, el reconocimiento jurídico del postulado exige el diseño de métodos idóneos para su valoración, puesto que su estimación requiere parámetros distintos a los utilizados para medir la legalidad de la actuación de la administración²⁸. En este cometido resulta indispensable el uso de métodos empíricos, tales como la estadística, la econometría y otras técnicas de investigación social²⁹, o bien, el uso del llamado método de calidad total, que implica una permanente evaluación de las organizaciones públicas a través de criterios estandarizados que permitan la competencia entre ellas³⁰.

Por tanto, se puede afirmar que a pesar de las diversas implicaciones que conlleva la positivación del multicitado principio, lo cierto es que su reconocimiento jurídico es indispensable en la actualidad ya que permite fundar un valor o deber tutelado por el Derecho que pretende garantizar el correcto desempeño de la administración pública en beneficio de los administrados, así como una obligación para ésta de buscar resultados que incidan efectivamente en la satisfacción del interés general y en la resolución de la problemática social.

III. La eficacia de la administración como principio constitucional.

El reconocimiento de la eficacia como principio jurídico cobra especial significación cuando se plasma en el ordenamiento fundamental porque ello deriva en la adopción de un criterio general, cuya utilidad es orientar y vincular la actuación de la administración pública en su

²⁵ Cfr. Gladys, Camacho, *op. cit.*, p. 517.

Al respecto es oportuno afirmar que en las Ciencias Administrativas existen al menos dos posturas teóricas para el estudio de la eficacia, que son: el modelo de los objetivos, bajo el cual se concibe según su función para alcanzar un resultado final y, el enfoque de sistemas, donde se entiende en términos de grado de funcionamiento del sistema, es decir, la capacidad de la organización para satisfacer sus requisitos organizacionales. Cfr. Enrique, López, "Una aproximación de la Ciencia de la Administración al análisis conceptual del principio de eficacia como guía de acción de la Administración pública" Documentación Administrativa, número 218-219, abril-septiembre 1989, pp. 82-86.

²⁶ Vid. Marcos, Vaquer, "El criterio de eficiencia en el Derecho administrativo", *Revista de Administración Pública*, núm. 186, septiembre-diciembre 2011, pp. 102 y 103.

²⁷ Cfr. Luciano, Parejo, *Eficacia y Administración. Tres Estudios*, 1ª. Ed., Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública, 1995, p. 105.

²⁸ Antonio, Descalzo, "Eficacia Administrativa", *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 2, marzo-agosto, 2012, p. 149.

²⁹ Cfr. Gabriel, Doménech, *op. cit.* p. 393.

³⁰ Cfr. Ramón, Martín, *op. cit.* pp. 14-24.

conjunto, hacia la excelencia en el servicio y la calidad de la gestión. Así lo demuestra la teleología pretendida por algunas constituciones europeas y latinoamericanas, como son: la italiana de 1947, la española de 1978, la portuguesa de 1982³¹, o incluso la chilena de 1980, en cuyo artículo primero se contiene implícito el citado principio bajo la cláusula de servicialidad del Estado³².

En el caso del país español, que constituye el marco de referencia del presente trabajo, la eficacia como postulado general fue incorporada a nivel constitucional en el artículo 103.1, en los siguientes términos:

“Artículo 103.1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.”³³

Ahora bien, de los trabajos parlamentarios realizados de las Cortes Españolas con motivo de su constitucionalización se infieren dos cuestiones fundamentales: por una parte, la voluntad expresa de imponer la regla de la eficacia a la actuación administrativa ante la preocupación de lograr la efectividad de las determinaciones y mecanismos constitucionales y, por la otra, una concepción de ésta vinculada al efecto producido en la realidad a través del logro de los fines legales de la administración, particularmente los relacionados con la prestación de servicios públicos³⁴.

De la misma manera, su reconocimiento es producto de haberse constituido España en un Estado democrático³⁵ y, por tal razón, su origen se encuentra directamente vinculado a la cláusula del Estado Social de Derecho, tal como lo señala la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español STC 178/1989, de 2 de noviembre, en su FJ 3, bajo el siguiente razonamiento:

“Si la Constitución proclama expresamente en su artículo 1.1, que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, una de las consecuencias es, sin duda, la plasmación real de sus valores en una organización que, legitimada

³¹ Vid. Juan Bautista, Lorenzo, “Los principios de eficacia y organización en la estructura de la administración pública”, *Revista de Administración Pública*, número 164, Mayo-Agosto 2004, p. 332.

³² Vid. Gladys, Camacho, *op. cit.*, pp. 509 y 510.

³³ Constitución Española, Boletín Oficial del Estado, Gaceta de Madrid del 29 de diciembre de 1978, Año CCCXVIII, número 311.1.

³⁴ Cfr. Luciano, Parejo, “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública”, *op. cit.*, p. 22.

³⁵ Cfr. Juan Bautista, Lorenzo, *op. cit.*, pág. 332

democráticamente, asegure la eficacia en la resolución de los conflictos sociales y la satisfacción de las necesidades de la colectividad, para lo que debe garantizarse la existencia de unas Administraciones públicas capaces de cumplir los valores y los principios consagrados constitucionalmente.”³⁶

Es evidente entonces que al positivarse el principio de eficacia en el ordenamiento supremo, éste adquiere un carácter eminentemente jurídico y su contenido debe buscarse dentro del marco del Derecho positivo, desde luego, sin dejar de considerar el significado que comúnmente le asignan las ciencias económica y administrativa³⁷. Igualmente, bajo esta premisa, su observancia se traduce en una obligación constitucional para la administración estatal, quien tiene el deber de realizar efectivamente la situación indicada en cada caso por el interés general, que es, el elemento clave para su enjuiciamiento³⁸.

En lo que respecta al alcance del principio, existen esfuerzos importantes realizados por la doctrina española para delimitar su contenido, a través de las diversas formas de actuación administrativa. Bajo tal escrutinio, se afirma que, en la administración de contenido económico es en la que en mayor medida se percibe al ser evidente la relación medios-objetivos/fines. En el caso de la administración de carácter prestacional, se argumenta que su valoración no se agota en la eficiencia, ya que junto a ella aparecen usualmente otros fines sustantivos o cualitativos a satisfacer y, por lo que respecta a la administración de *imperium* o autoridad, se asevera que la eficacia se pondera esencialmente en función de los fines alcanzados, en razón a que así lo acreditan las reglas tradicionales en el Derecho de la política del orden y la seguridad³⁹.

De igual forma, la jurisprudencia constitucional precisa el alcance del principio jurídico-constitucional con base en los aspectos que comprende y señala al efecto que:

- a) Consagra un bien o un interés jurídico integrado en el orden constitucional material de valores y principios dirigidos a asegurar el cumplimiento o realización real y efectivo de dicho orden;
- b) Tiene un contenido amplio que permite diversas opciones legislativas, por lo que su concreción corresponde al legislador al momento de desarrollar una norma fundamental;

³⁶ Cfr. Luciano, Parejo, “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública”, *op. cit.* p. 23.

³⁷ Cfr. *Ibidem*, p. 19.

³⁸ Cfr., Luciano, Parejo, *Eficacia y Administración: Tres Estudios*, *op. cit.*, p. 125.

³⁹ Cfr., Luciano, Parejo “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la administración pública”, *op. cit.*, pp. 54-61.

- c) Se traduce en un deber jurídico a cargo de todas y cada una de las administraciones públicas;
- d) Impacta en la organización de la administración incluidos sus medios personales; el régimen jurídico del estatuto general de la Administración y, específicamente, las potestades generales atribuidas; y que,
- e) Su extensión es al entero del poder público administrativo, esto es, al conjunto de las administraciones públicas vistas como un sistema⁴⁰.

En consecuencia, el postulado se transforma en una norma de obligado cumplimiento para administración pública y puede ser utilizada jurisdiccionalmente contra alguna norma dictada⁴¹, muestra de ello es el uso dado para sustentar diversos criterios jurisprudenciales de naturaleza administrativa con motivo de su aplicación, como lo advierte Lorenzo de Miembela al señalar que:

“Jurisprudencialmente, este principio ha servido para justificar normativamente la potestad de autotutela o de autoejecución de la Administración Pública (1), o el principio de incompatibilidad económica (2), o el uso de lenguas autonómicas en la actividad pública (3), o el de las relaciones interadministrativas en las diversas Administraciones Públicas (4) o, entre otros, el régimen de incompatibilidades de los funcionarios públicos (5). Pero también, especialmente, la potestad de autoorganización de la Administración como cauce genérico de adecuación de sus servicios a las necesidades de los ciudadanos, razón primera y última de toda organización pública.”⁴²

Así también, el multicitado fundamento impacta en el ámbito normativo español, tal es el caso de la Ley número 16/2003 de fecha 28 de mayo en materia de sanidad, misma que se identifica como un cuerpo legal dirigido a hacer efectivo el referido mandato constitucional al estar enfocado a la obtención de resultados, así como por establecer la calidad como criterio orientador y cuantificador de los resultados del Sistema Nacional de Salud, pero también, por hacer énfasis en la coordinación del Sistema entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas⁴³

⁴⁰ Cfr. *Ibidem*, pp. 23-25.

⁴¹ Garrido Falla citado por Juan Bautista, Lorenzo, *op. cit.*, p. 335.

⁴² *Ibidem*, pp. 331-332.

⁴³ Vid. Iñigo Cortázar, “Análisis del principio de eficacia administrativa: especial consideración de la sanidad” *Gabílex*, número 4, Diciembre 2015, pp. 64 y 65

Igualmente, el principio en estudio establece un mandato del que las administraciones públicas no pueden desvincularse, ni en su actividad *ad extra* ni en su actuación *ad intra*⁴⁴, que se manifiesta en la primera dimensión como una garantía que exige un papel activo para la consecución del interés general y, en la segunda, en el buen funcionamiento de la organización, donde, se dice, debe encontrarse su expresión originaria⁴⁵. Cabe mencionar que en esta segunda vertiente se exige la correcta ejecución de los principios de organización, dirección, planificación y control⁴⁶.

Esto último conecta con una reivindicación del Derecho administrativo en la gestión pública como instrumento habilitador de su calidad, lo cual debe llevarse a cabo mediante diseños normativos que garanticen el buen gobierno y la buena administración⁴⁷. A su vez, supone también su evolución de un Derecho de carácter negativo o de defensa, a uno de contenido positivo o de la regulación adecuada⁴⁸ porque pretende garantizar la eficacia de la actuación administrativa al lado de su función tradicional de marcar límites y pautas al ejercicio del poder, esto es, no sólo prohibir el exceso sino también el defecto⁴⁹.

En síntesis, la experiencia española demuestra que la positivación constitucional del postulado impacta significativamente en la forma de entendimiento de la actuación administrativa del Estado desde la perspectiva jurídica e, igualmente, transforma el papel que desempeña el Derecho Administrativo al plantearle el reto de convertirse en el instrumento asegurador de las condiciones jurídicas que permitan el desempeño eficaz de los órganos administrativos del Estado, cuestión ésta última en la que resulta necesario profundizar.

IV. Impacto en el Derecho administrativo.

Uno de los aspectos medulares para aspirar al cumplimiento de la eficacia de la administración es proveerle de un marco regulatorio que refleje verdaderamente las aspiraciones de la sociedad y juridifique adecuadamente la realidad, sin incurrir en excesiva regulación que complique su cumplimiento, pero tampoco, en deficiencias que

⁴⁴ Sentencias del Tribunal Constitucional Español 22/1984, de 17 de Febrero, 17/1987, de 27 de febrero y 178/1989, de 2 de Noviembre, citadas por Pedro Tomás, Nevado-Batalla, *op. cit.* p. 180.

⁴⁵ Juan José, Rastrollo, *op. cit.*

⁴⁶ Carlos, Urganga, *op. cit.* p. 100.

⁴⁷ Cfr. Juli, Ponce, "Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva época, número 11 enero-junio 2014.

⁴⁸ Cfr. Javier, Barnes, *op. cit.*, p. 47.

⁴⁹ Cfr. Eberhard, Schmidt- Assmann, *op. cit.*, p. 26.

produzcan lagunas o imprecisiones normativas. Este quehacer corresponde no sólo al legislador ordinario sino también a las autoridades administrativas en ejercicio de su facultad reglamentaria.

De esta manera, la pretensión a dicha eficacia nos conduce a una concepción del Derecho administrativo como ciencia de la dirección⁵⁰, donde éste se encuentra decididamente interesado en el resultado efectivo de la acción administrativa⁵¹ y su función no se agota en la mera construcción dogmática de técnicas, categorías y reglas jurídicas, sino también en el diseño de las condiciones y presupuestos para que aquellas resulten efectivas⁵².

En este contexto, la tarea central de esta rama jurídica es establecer una adecuada regulación de la función administrativa estatal, que se funde en razones sólidas y permita lograr los objetivos trazados⁵³. Así, en las siguientes líneas se pretenden destacar algunos elementos esenciales que tal jurídicación debe cumplir en observancia al principio de eficacia, con la finalidad de promover el óptimo desempeño de las autoridades administrativas del Estado.

Como punto de partida, la condición indispensable para aspirar a una buena jurídicación es el uso de *técnicas de evaluación normativa*, cuya utilidad es comprobar tanto si se parte de una base sólida, real y debidamente informada del fenómeno social a regular, como también si el ordenamiento contempla reglas de modificación para adaptar las normas a nuevas circunstancias que eventualmente pudieran presentarse⁵⁴. Lo anterior se traduce en la necesidad de trabajar en la valoración previa y posterior de la norma jurídica mediante la implementación de técnicas de impacto regulatorio *ex ante* y *ex post*⁵⁵.

Dentro de este proceso, una de las cuestiones de mayor importancia es la búsqueda de racionalizar el ordenamiento, porque constituye uno de los condicionantes más importantes para el logro de la eficacia. Esta labor exige realizar un esfuerzo especial por ordenar, sistematizar y simplificar el ordenamiento jurídico, así como adoptar una técnica más precisa para la elaboración de normas y buscar una mayor permanencia de éstas⁵⁶.

⁵⁰ Esta nueva concepción del Derecho Administrativo es propuesta fundamentalmente por el autor alemán Eberhard Schmidt-Assmann.

⁵¹ Cfr. Jorge, Agudo, *op. cit.*, p. 125.

⁵² Eberhard Schmidt-Assmann, *op. cit.*, p. 27.

⁵³ Cfr. *Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth (Draft Report)*, OCDE, (2010), citado por Javier, Barnes, *op. cit.*, p. 51.

⁵⁴ Cfr. María Jesús, Montoro, "Técnica legislativa y evaluación de las normas", *Anuario jurídico de La Rioja*, número 6-7, 2000-2001, pp. 163-170.

⁵⁵ Cfr. Javier Barnes, *op. cit.* p. 51.

⁵⁶ Vid. Gladys, Camacho, *op. cit.* pp. 527 y 528.

Igualmente es importante fijar con claridad los objetivos o metas que persigue la Administración pública, puesto que la precisión y certeza de los fines legales tiene una incidencia crucial sobre su actuación⁵⁷, además de constituir factor indispensable para su evaluación⁵⁸.

Resulta también substancial que el ordenamiento jurídico regule un adecuado régimen procedimental y organizacional, mismo que también posee una relevancia excepcional para promover la eficacia, ya que realiza la función como si de genes se tratara⁵⁹.

Respecto al orden procedimental se exige trabajar en su simplificación procedimental a través de dos posibles expresiones: la reducción de procedimientos administrativos y la simplificación de las etapas o actuaciones de éstos⁶⁰, lo cual se debe llevar a cabo sin descuidar la existencia de un procedimiento adecuado para cada ámbito administrativo objeto de regulación⁶¹. Asimismo, en dicho propósito se debe salvaguardar la finalidad del acto procedimental⁶² y la plena observancia de los subprincipios de instrumentalidad, economía, simplicidad, uniformidad, antiformalismo, celeridad, información y racionalidad⁶³, dentro de los que tiene particular importancia el de celeridad⁶⁴.

En cuanto a la legislación de la organización, el postulado en estudio supone contemplar la administración pública como una organización heterónoma en lo que se refiere a su estructura, medios, funcionamiento y actividad, por lo que corresponde al legislador decidir cuál es la organización más idónea para servir los intereses generales⁶⁵. En tal cometido es igualmente importante aspirar a la racionalización o simplificación organizacional, para que, técnicas como las de coordinación administrativa funcionen⁶⁶, bajo la premisa de que el concepto de eficacia sólo puede referirse al conjunto del sistema⁶⁷, es decir, al entero de administraciones públicas que conforman un Estado.

⁵⁷ Cfr. Luciano, Parejo, "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública", *op. cit.*, pp. 37 y 38.

⁵⁸ Pedro Tomás, Nevado-Batalla, *op. cit.*, p. 180.

⁵⁹ Cfr. Javier, Barnes, *op. cit.*, pp. 52 y 53.

⁶⁰ Cfr. Gladys Camacho, *op. cit.*, p. 534.

⁶¹ Cfr., Luciano, Parejo, "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública", *op. cit.*, pp. 48 y 49.

⁶² Jorge, Prats, "La eficacia en la actuación de la administración pública como garantía de los derechos de los ciudadanos", *Revista de Administración Pública*, número 3, p. 17-23.
⁶³ *Vid. Ibidem*, p. 17 a 23.

⁶⁴ Cfr. Gladys, Camacho, *op. cit.*, p. 519.

⁶⁵ Cfr. Luciano, Parejo, "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública", *op. cit.*, pp. 43 y 44.

⁶⁶ Cfr. Gladys, Camacho, *op. cit.*, p. 531.

⁶⁷ *Vid.* Carlos Urganga, *op. cit.*, p. 104.

Así también, la aspiración a la eficacia impacta en el modelo de organización del régimen de personal al servicio de las administraciones públicas, en virtud de que condiciona la política de personal, especialmente en sus aspectos de selección, retribución y gestión⁶⁸, razón por la cual se argumenta que el principio debe ser redimensionado por uno de efectividad⁶⁹. Como ejemplos de su aplicación en esta materia se puede señalar la justificación legal para adscribir a funcionarios a otras unidades ya existentes o a las ya creadas, así como la posibilidad de asignar puestos de trabajo sin considerar exclusivamente los requisitos de mérito y capacidad⁷⁰.

De igual manera, el carácter multidimensional de la eficacia, junto a la propia dificultad para obtener medidas de eficiencia y pertinencia demanda la creación de un sistema de indicadores que sirvan como instrumentos de evaluación de las actividades emprendidas por la administración pública⁷¹, donde el Derecho administrativo juega también un papel relevante para garantizar la observancia de tales indicadores, tanto mediante la imputación de responsabilidad para el caso de incumplimiento⁷², como en la reglamentación de sanciones adecuadas para los servidores públicos responsables⁷³.

Como conclusión de este apartado se puede apuntar que, si bien es cierto que la positivación constitucional del principio de eficacia implica una variedad de retos para el Derecho administrativo, que van desde la debida definición de los fines legales⁷⁴ hasta los criterios idóneos para su valoración y, en su conjunto, pueden sintetizarse en la búsqueda de la forma en que la administración pública puede ser bien administrada⁷⁵, no debe olvidarse que una vez que ésta adquiere la calidad de un principio jurídico, la calificación de las circunstancias en las que opera no admiten más que una solución: se da o no se da la eficacia, y por tanto, se ha cumplido o faltado a ella⁷⁶.

V. Necesidad de su positivación como principio general en la Constitución mexicana.

La eficacia de la administración no se encuentra positivada en la Constitución mexicana como principio jurídico general, ya que sólo se

⁶⁸ Cfr. Luciano, Parejo "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública", *op. cit.* pp. 46 y 47.

⁶⁹ Juan José, Rastrollo, *op. cit.*

⁷⁰ Cfr. Juan, Bautista, Lorenzo, *op. cit.*, pp. 343-348.

⁷¹ Cfr. Enrique, López, *op. cit.*, pp. 94-95.

⁷² Cfr. Pedro Tomás, Nevado-Batalla, *op. cit.*, p. 183.

⁷³ Vid. Gladys Camacho, *op. cit.*, p. 514.

⁷⁴ Cfr. Luciano, Parejo, *Eficacia y Administración: Tres Estudios*, *op. cit.*, pp.125-126.

⁷⁵ Carlos, Urganga, *op. cit.*, p. 103.

⁷⁶ Cfr. Gladys Camacho, *op. cit.*, p. 525.

alude a ella en los siguientes preceptos constitucionales, de la forma indicada a continuación⁷⁷:

Dispositivo constitucional	Forma en que se encuentra regulado
Artículo 6, inciso A, fracción VIII.	La contempla como postulado para el funcionamiento del organismo federal de transparencia y acceso a la información pública.
Artículo 25, párrafo quinto.	Mandata que las leyes de las empresas productivas del Estado contemplen normas que garanticen la eficacia de su personal.
Artículo 28, párrafo segundo.	Ordena a las autoridades en materia de competencia económica perseguir con eficacia actividades monopólicas.
Artículo 28, párrafo décimo segundo.	Reconoce la eficacia en relación con la prestación de servicios públicos con bienes de dominio de la Federación, o con motivo de la explotación, uso o aprovechamiento de éstos.
Artículo 123, inciso A, fracción XX, párrafo segundo.	Alude a la eficacia en relación con el funcionamiento de los centros estatales de conciliación en materia laboral.
Artículo 123, inciso A, fracción XX, párrafo quinto.	La incluye como fundamento de actuación del organismo federal que desempeña la función conciliatoria en materia laboral.
Artículo 134, párrafo primero.	La considera como uno de los pilares para la administración de los recursos económicos de la federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales
Artículo 134 párrafo cuarto.	La concibe como un elemento para asegurar que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones y contratación de obra, cumplan con las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

De lo anterior se desprende que el ordenamiento constitucional mexicano regula exclusivamente la citada eficacia en forma casuística y asistemática, sin una clara intención de consolidarla como una directriz universal que oriente la actuación del conjunto de las administraciones públicas que integran el sistema jurídico en sus diferentes niveles de gobierno.

Esta concepción se encuentra alejada de la intención de los legisladores constituyentes de 1917, quienes bajo la idea de un constitucionalismo social pretendieron apartarse de construcciones teóricas o confiar exclusivamente en preceptos legales y reconocieron que las realidades

⁷⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México. Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión.

imponen sus propias exigencias⁷⁸. De igual manera, se encuentra distanciada de los requerimientos que reclama la modernización de la administración pública en México, donde el citado postulado constituye el pilar fundamental de la actividad pública⁷⁹.

En superación al orden constitucional, algunas legislaciones secundarias positivaron recientemente la referida eficacia como principio jurídico general, como se muestra a continuación:

Ordenamiento	Fecha de reconocimiento	Dispositivo legal
Código Administrativo del Estado de México	13 de diciembre del 2001 ¹	Artículo 1.6. Al ejercer las atribuciones previstas en este Código, las autoridades estatales y municipales deberán aplicar los principios de legalidad, igualdad, imparcialidad, buena fe, veracidad, honradez, respeto, audiencia, publicidad, economía, información, transparencia, jerarquía, desconcentración, descentralización, desregulación, previsión, coordinación, cooperación, <i>eficacia</i> y eficiencia, y abstenerse de comportamientos que impliquen vías de hecho contrarias a las finalidades de las materias reguladas en este ordenamiento.
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Campeche	13 de julio de 2017 ²	Artículo 6.- El Gobernador del Estado a través de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, centralizada y paraestatal, promoverá y cuidará que se cumplan los siguientes principios: I. Legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones del servicio público y en la administración o planeación de los recursos económicos y bienes de los que disponga el Estado; (...)

⁷⁸ Vid. Gonzalo, M. Armienta. *Génesis y evolución del liberalismo social en la Constitución de 1917*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993, p. 9. y Eberhard, Victor, *Reflexiones de los constituyentes: La constitución de 1917 como resultado de la revolución de 1910*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993, p. 146.

⁷⁹ Vid. Carlos, Gómez, "la Nueva Gestión Pública y Gobernanza: Desafíos en su implementación", *Daena: International Journal of Good Conscience*. 8(1) Marzo 2013., pp. 177-194; María de Lourdes, Flores, "Reforma del Estado y reforma administrativa", Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados XVIII Legislatura, México, 2003, pp. 25; María del Carmen, Pardo, "La propuesta de modernización administrativa en México: entre la tradición y el cambio", *Foro Internacional*, vol. L, número. 2, abril-junio, 2010, pp. 393-421.

Tal reconocimiento se traduce en un mayor interés por la multicitada eficacia en el orden estatal, que comienza a impactar su diseño normativo, como aconteció con la implementación del Código para la Biodiversidad del Estado de México, dentro de cuya exposición de motivos se asevera que la creación de dicho ordenamiento es producto de un análisis jurídico que demostró la ineficacia del anterior estatuto que regulaba la materia ambiental y reconoce expresamente que éste sólo será eficaz en la medida que promueva el cabal cumplimiento del catálogo de obligaciones que contiene⁸⁰.

Asimismo, la insuficiencia en la regulación del principio de eficacia como postulado general en la Constitución mexicana se ve reflejado en la escasa producción de criterios por parte de los órganos jurisdiccionales federales, entre ellos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁸¹, lo cual pone en evidencia que la discusión en torno a su contenido y alcance es aún incipiente, cuando debiera constituir una de las preocupaciones centrales para estos órganos jurisdiccionales debido a las razones expuestas a lo largo del presente trabajo.

En consecuencia, la necesidad de positivar en el ordenamiento constitucional mexicano el principio de eficacia de la Administración con carácter general radica en que, con tal medida, se pretende ubicar en el centro de la discusión jurídica nacional la necesidad de promover la correcta actuación de la totalidad de la administración pública, como también, incorporar un criterio universal que permita evaluar si ésta cumple cabalmente los fines de interés público que fija el ordenamiento.

Para tal propósito no basta que la eficacia administrativa empiece a permear en la Constitución Mexicana, sino que es indispensable que logre consolidarse como un principio jurídico general que oriente el adecuado desempeño del conjunto de órganos ejecutivos del Estado, en aras de satisfacer efectivamente las necesidades de interés general.

VI. Conclusiones

A pesar de las implicaciones que conlleva el reconocimiento de la eficacia de la administración como principio jurídico general, es indispensable su incorporación expresa en el ordenamiento jurídico,

⁸⁰ Exposición de motivos presentada ante Cámara de diputados del honorable Congreso del Estado de México, "LV" Legislatura en fecha 13 de Mayo de 2005 con motivo de la aprobación del Código para la Biodiversidad del Estado de México.

⁸¹ Se puede citar dentro de los escasos criterios jurisprudenciales que tratan acerca del principio en estudio el siguiente: "Protección a la salud de los no fumadores en el Distrito Federal. Las obligaciones de autoridades y particulares orientadas a garantizar el cumplimiento de las normas que establecen la prohibición de fumar en espacios cerrados no constituyen penas inusitadas ni trascendentales."

en razón de que constituye el fundamento por excelencia que permite promover la correcta actuación de la administración pública y el logro de los fines u objetivos que persigue.

En este sentido, resulta cardinal buscar positivizar tal postulado en el ordenamiento fundamental, ya que ello permite consagrar un interés o valor enderezado a garantizar el cumplimiento efectivo de la función ejecutiva del Estado, así como vincular al conjunto de órganos que desempeñan dicha actividad dentro de un sistema jurídico, como lo demuestra la experiencia española.

Adicionalmente, su implementación permite innovar el entendimiento del Derecho administrativo para convertirse en el instrumento de promoción de las condiciones jurídicas que permitan su materialización, donde resulta indispensable diseñar una adecuada juridificación de la acción administrativa que defina con claridad y precisión los fines perseguidos, que contemple un adecuado orden procedimental y organizacional, e incorpore indicadores y sanciones para la evaluación de la eficacia.

En el caso mexicano, el ordenamiento constitucional no reconoce expresamente el citado postulado como principio jurídico general sino lo codifica exclusivamente en forma casuística, asistemática e incipiente, lo cual demuestra sus limitaciones en la regulación de una directriz genérica que vincule desde el ámbito constitucional la actuación eficaz de la administración pública y la búsqueda de resultados efectivos.

Por consiguiente, la positivización del principio de eficacia de la administración con categoría de postulado general en la Constitución Mexicana es imprescindible en la actualidad si verdaderamente se aspira a promover una correcta actuación de la administración pública, así como el logro de los fines de interés público que persigue. Todo ello en un contexto social que demanda a la multicitada administración el logro de resultados efectivos como condición de su legitimación.

Bibliografía

- Agudo, Jorge, "Actuación material e informalidad. El ejemplo de la concertación con la administración", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 41-42, 2013, pp. 123-172, en línea: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4486255>
- Armienta, Gonzalo, M. *Génesis y evolución del liberalismo social en la Constitución de 1917*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de

la UNAM, 1993, pp. 207-220, en línea: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3447/13.pdf>

- Barnes, Javier, *Transformaciones (científicas) del Derecho Administrativo. Historia y retos del Derecho Administrativo contemporáneo*, Sevilla, España, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, 2011, pp. 63, en línea: https://www.researchgate.net/publication/280529470_Las_transformaciones_cientificas_del_Derecho_Administrativo_Historia_y_retos_del_Derecho_Administrativo_contemporaneo_Libro_en_formato_electronico_en_pdf
- Bullinger, Martín, “La Administración, al ritmo de la economía y sociedad. Reflexiones y reformas en Francia y Alemania”, *Revista Documentación Administrativa*, número 234, abril-junio 1993, pp. 139-172.
- Camacho Gladys, “Los principios de eficacia y eficiencia administrativas”, *La Administración del Estado de Chile*, Chile, Conosur Ltda., 2000, pp. 505-536. En línea: https://www.academia.edu/28989746/Los_principios_de_eficacia_y_eficiencia_administrativas_2000
- Cortázar Iñigo, “Análisis del principio de eficacia administrativa: especial consideración de la sanidad”, *Gabilex*, número 4, Diciembre 2015, pp. 37-66.
- Descalzo, Antonio, “Eficacia Administrativa”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 2, marzo-agosto, 2012, pp. 145-151.
- Doménech, Gabriel, “El impacto de la crisis económica sobre el método jurídico (Administrativo)”, *Crisis económica y crisis del Estado de Bienestar. El papel del Derecho Administrativo*, Madrid, España, Reus, 2013, pp. 389-396.
- Estévez, José Antonio, “La crisis del principio de legalidad: la imagen jurídico-formal y la realidad material del funcionamiento de la administración”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, VII, 1990. pp. 107-130.
- Flores, María de Lourdes, “Reforma del Estado y reforma administrativa”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados XVIII Legislatura, México, 2003, pp. 25.
- Gardais, Gabriela, “El control de legalidad y la eficiencia y eficacia como principios jurídicos fiscalizables”, *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, XXIII, 2002, pp. 323-341.
- Gómez, Carlos, “la Nueva Gestión Pública y Gobernanza: Desafíos en su implementación”, *Daena: International Journal of Good Conscience*. 8(1) Marzo 2013., pp. 177-194. [www.spentamexico.org/v8-n1/A14.8\(1\)177-194.pdf](http://www.spentamexico.org/v8-n1/A14.8(1)177-194.pdf);

- Jinesta, Ernesto, "Principios constitucionales de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas de las Administraciones Públicas", *Constitución y Justicia Constitucional*, Costa Rica, 2014, pp.19. Fuente de consulta: http://www.ernestojinesta.com/_REVISTAS/PRINCIPIOS%20CONSTITUCIONALES%20DE%20EFICIENCIA,%20EFICACIA%20Y%20RENDICI%C3%93N%20DE%20CUENTAS%20DE%20LAS%20ADMINISTRACIONES%20P%C3%9ABLICAS.PDF
- López, Enrique, "Una aproximación de la Ciencia de la Administración al análisis conceptual del principio de eficacia como guía de acción de la Administración pública" *Documentación Administrativa*, número 218-219, abril-septiembre 1989, pp. 67-96.
- Lorenzo, Juan Bautista, "Los principios de eficacia y organización en la estructura de la administración pública", *Revista de Administración Pública*, número 164, Mayo-Agosto 2004, pp. 331-348.
- Martín, Ramón, "El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total", *Revista de Administración Pública*, núm. 134, mayo-agosto 1994, pp. 7-27.
- Montoro, María Jesús, "Técnica legislativa y evaluación de las normas", *Anuario jurídico de La Rioja*, número 6-7, 2000-2001, pp. 155-171.
- Navarro, Pablo Eugenio y José Juan, Moreso, "Aplicabilidad y eficacia de las normas jurídicas", *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del derecho*, número 5, Octubre 1996, pp. 119-139.
- Nevado-Batalla, Pedro Tomás, "La materialización del principio de eficacia en el Derecho Español, ¿Utopía o realidad?, "sin pie de imprenta", pp. 177-185. Fuente de consulta: http://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/2003/01/16_Materializacion_del_Principio_Eficacia.pdf
- Pardo, María del Carmen, "La propuesta de modernización administrativa en México: entre la tradición y el cambio", *Foro Internacional*, vol. L, número. 2, abril-junio, 2010, pp. 393-421. En línea: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59921039008>
- Parejo, Luciano, *Eficacia y Administración. Tres Estudios*, 1ª. Ed., Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública, 1995, pp. 240.
- Parejo, Luciano, "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública" *Revista Documentación Administrativa*, número 218-219, abril-septiembre 1989, pp.15-65.
- Ponce, Juli, "Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*,

- Nueva época, número 11 enero-junio 2014, "sin páginas". En línea: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4816356>
- Prats, Jorge, "La eficacia en la actuación de la administración pública como garantía de los derechos de los ciudadanos", *Revista de Administración Pública*, número 3, "sin pie de imprenta", pp. 10-22. En línea: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan032267.pdf>
- Rastrollo, Juan José, "La evolución del principio de eficacia y su aplicación en el ámbito de la función pública: la evaluación del desempeño", *Revista General de Derecho Administrativo*, número 45, Mayo 2017. "sin páginas". En línea: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507505>
- Schmidt- Assmann, Eberhard, *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, 1ª. ed. en español, Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 2003, pp. 475.
- Urganga, Carlos, "El principio de eficacia en la organización administrativa: Hacia una Administración pos sistemas", *Documentación Administrativa*, número 218-219, abril-septiembre 1989, pp. 97-109.
- Vaquer, Marcos, "El criterio de eficiencia en el Derecho administrativo", *Revista de Administración Pública*, núm. 186, septiembre-diciembre 2011, pp. 91-135.
- Victor, Eberhard, Reflexiones de los constituyentes: La constitución de 1917 como resultado de la revolución de 1910, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993, pp. 145-149, Consultada en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3447/9.pdf>

Decretos y legislación

- Constitución Española, Boletín Oficial del Estado, Gaceta de Madrid del 29 de diciembre de 1978, Año CCCXVIII, número 311.1. En línea: <https://www.boe.es/boe/dias/1978/12/29/pdfs/A29313-29424.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México. Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión. En línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- Decreto 141 de la LIV Legislatura del Estado de México publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, número. 117, de fecha 13 de diciembre de 2001.

Decreto 189 de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Campeche, publicado en el Periódico Oficial del Estado, número 0478, Segunda Sección de fecha 13 de julio de 2017.

Exposición de motivos presentada ante Cámara de diputados del honorable Congreso del Estado de México, "LV" Legislatura en fecha 13 de Mayo de 2005 con motivo de la aprobación del Código para la Biodiversidad del Estado de México.

Revista de Administración Pública

Reforma en materia de transparencia: ¿Hacia dónde va México?

Gloria Balderas Dórame*

Introducción

El Diccionario de la Lengua Española define transparencia como “*cualidad de transparente*”, a su vez, transparente del latín “*transparens, -entis, de transperere; literalmente aparecer a través de, dicho de un cuerpo que permite ver los objetos con nitidez a través de él; dicho de un cuerpo traslúcido; que se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse; claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad*”².

Evocar a la transparencia representa en el imaginario, cualidades de limpieza y de pulcritud, de orden y claridad. En la administración pública, el actuar de forma transparente implica el cumplimiento de una amplia diversidad de disposiciones cuya reciente entrada en vigor en nuestro país ha generado un cambio de paradigma en todos niveles.

Como personas servidoras públicas, el deber ser de nuestra conducta debe estar enmarcado en los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad,

* Licenciada en Derecho por la Universidad Anáhuac, Campus Xalapa, Veracruz y Maestra en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, Ciudad de México.

Actualmente es Directora de Servicios Técnicos en el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), de la Secretaría de Gobernación y Responsable de la Unidad de Transparencia.

En el sector privado, ha brindado asesoría como abogada corporativa en materia de contratos, derechos de autor y propiedad intelectual, consultas, licitaciones y contacto con entidades gubernamentales.

¹ *Diccionario de la Lengua Española* [en línea] disponible en: <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=aMOr1xH>

² Ídem

rendición de cuentas, eficacia y eficiencia³. De la mano, la rendición de cuentas es un elemento indispensable para un verdadero ejercicio público, al poner de manifiesto el compromiso que ostentar un cargo de esta naturaleza, debe representar.

La transparencia debe entenderse como inseparable de los procesos de las organizaciones públicas; es decir, a la manera en que ejercen sus atribuciones y éstas son documentadas, de tal forma que su accesibilidad sin mayores requisitos, permita una adecuada rendición de cuentas y genere confianza en las y los gobernados.

La difusión de los procedimientos para la toma de decisiones así como las justificaciones que llevaron a la autoridad a actuar en sentido determinado, contribuye a la promoción de la ética en el servicio público⁴.

En este contexto, la transparencia y la rendición de cuentas se han posicionado en el entorno internacional como una exigencia hacia los gobiernos, hecho que ha fortalecido el interés de la sociedad en el actuar público, sus decisiones y el ejercicio del gasto.

Parte fundamental del derecho de acceso a la información, es garantizar a su vez la difusión de su ejercicio entre la población y la sensibilización de quienes integran los sujetos obligados, a efecto de que cada vez se fortalezca más la percepción de confianza en el servicio público.

A través del presente artículo se transita por las generalidades de la Ley General y Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP, LFTAIP), las transformaciones que trajeron al *status quo* en materia, así como un breve análisis de la situación que derivada de la entrada en vigor de la LGTAIP, LFTAIP, permea al interior de las estructuras de los sujetos obligados.

Se buscará adentrar a las y los lectores de manera ágil, puntual, y desde la óptica del servicio público, a este nuevo esquema que establece los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a efecto de reflexionar cómo estamos y hacia dónde queremos llegar, no solamente como gobierno, sino como país, partiendo de la premisa de que mayor regulación no representa un incremento en el cumplimiento de obligaciones.

³ *Ley General de Responsabilidades Administrativas*. Texto vigente, [en línea] disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>

⁴ *La transparencia en el servicio público en los países de la OCDE* [en línea] disponible en: http://www.eumed.net/tesisdoctorales/2012/joqg/transparencia_servicio_publico_paises_OCDE.html

La reforma de 2014 en materia de transparencia: antecedentes y generalidades

En el ámbito internacional, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión se encuentra consagrado en diversos instrumentos que han establecido las bases para definir y homolgar criterios en el sentido de que el acceso a la información, es también un Derecho Humano.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, es un elemento medular ante esta corriente, al disponer que *“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”*⁵.

Lo contempla también la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. *“La libertad de información es también fundamental en el marco de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, que ha reafirmado la libertad de expresión y el acceso universal a la información como piedras angulares de las sociedades del conocimiento integradoras”*⁶.

En México, el derecho de acceso a la información es un Derecho Humano reconocido en el artículo 6º de nuestra Carta Magna:

*“El derecho a la información será garantizado por el Estado. Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”*⁷.

En el marco de la Declaración de Nuevo León⁸, aprobada el 13 de enero de 2004, se estableció que el acceso a la información en poder del Estado, es condición indispensable para la participación ciudadana, así como eje fundamental para el respeto efectivo de los Derechos Humanos. Por ello, quedó de manifiesto el compromiso de los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, incluido México, de contar con los marcos jurídicos y normativos, así como con las estructuras

⁵ Declaración Universal de los Derechos Humanos [en línea] disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

⁶ UNESCO, Libertad de expresión y acceso a la información [en línea] disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/office-in-montevideo/comunicacion-e-informacion/libertad-de-expresion/acceso-a-la-informacion-publica/>

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto vigente, [en línea] disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

⁸ En el marco de la Cumbre de las Américas en Monterrey, Nuevo León, México, 2004.

y condiciones necesarias para garantizar el derecho al acceso a la información.

Lo anterior representa un gran reto para los Estados, en virtud de que la legislación en materia de acceso a la información debe, al menos, considerar lo siguiente:

- “1) *Toda la información que posean las dependencias oficiales es pública, salvo los casos que la propia ley determine;*
- 2) *La ley debe precisar con claridad cuáles son los sujetos obligados de proporcionar la información;*
- 3) *La ley debe reconocer el carácter de derecho humano a la información, su universalidad para que todos tengan la posibilidad de ejercer ese derecho;*
- 4) *La autoridad no puede exigirle a quien le solicita información que justifique para qué la quiere;*
- 5) *El derecho de acceso a la información tiene excepciones siendo la “información clasificada” de dos tipos: información reservada y confidencial;*
- 6) *La información reservada tendría que ver con alguna hipótesis que plantee la ley;*
- 7) *La información confidencial debe proteger datos personales, y*
- 8) *Existe información que debe difundirse “de oficio” o por obligación legal*⁹.

Asimismo, es de destacar la sentencia del caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, del 19 de septiembre de 2006, emblemática para el reconocimiento de este derecho¹⁰. Los hechos expuestos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la demanda, ocurrieron entre los meses de mayo y agosto de 1998; siendo referentes a una “*presunta negativa del Estado chileno, de brindar información relativa al Proyecto Río Condor*”¹¹, así como la inexistencia de un medio efectivo para cuestionar dicha decisión (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008).

Entre otros aspectos, la Comisión concluyó que el acto que afectó el derecho de los reclamantes fue la negativa de un funcionario de permitir

⁹ *Guadarrama, Rabindranath*. Antecedentes de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, [en línea] disponible en: <http://ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/39.pdf>, p. 10.

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del caso *Claude Reyes y otros vs. Chile* de 19 de septiembre de 2006 [en línea] disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

¹¹ Proyecto de deforestación en Chile que podía ser perjudicial para el medio ambiente e impedir el desarrollo sostenible de este país.

a un particular el acceso a cierta información. Asimismo, la Comisión le solicitó a la Corte que declarara responsable al Estado chileno por la violación de los artículos 13 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sentando precedente al respecto a nivel internacional.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, dispone que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, comprendiendo la libertad de buscar, recibir y difundir información.

Por su parte, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, ha emitido diversas resoluciones específicas sobre el acceso a la información en las que destaca su vínculo con el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, conminando a los Estados *“a que respeten y hagan respetar el acceso a la información pública a todas las personas y [a] promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva”*¹².

Un estudio del *Open Society Justice Initiative* (2006), señaló que más de 65 países en el mundo han sancionado leyes que establecen mecanismos para que el público pueda acceder a información generada por el Estado o derivada del ejercicio de recurso público. Ésta es una tendencia que se ha incrementado en los últimos años; al menos 28 de esas legislaciones se sancionaron desde el año 2000, destacando que en más de 40 países este derecho se incorporó en las constituciones¹³. Señala Aguilar Villanueva que *“para fortalecer las capacidades directivas del gobierno y así prevenir o superar las situaciones de ingobernabilidad se han realizado en los últimos 30 o 40 años reformas en la dimensión institucional, política, financiera, administrativa, que han alcanzado diversos niveles y logros, según las circunstancias políticas de las naciones*. En la dimensión del ejercicio de gobierno, se encuentran consideradas las de transparencia y rendición de cuentas (Aguilar, 2016) *que delimitaron con mayor precisión los alcances del gobierno, sus atribuciones y facultades, su ámbito de intervención, reforzaron las normas y procedimientos anticorrupción y definieron con mayor precisión lo que ha de ser considerado correctamente asunto o problema público merecedor de la intervención gubernamental”*¹⁴.

¹² Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información, Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos [en línea] disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>, p. 14

¹³ *Ibid*, p. 12

¹⁴ Aguilar, Luis. *Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza*, Instituto Nacional Electoral, 2016 [en línea] disponible en: http://biblio.ine.mx/janium/Documentos/CM_25-Aguilar.pdf, p. 47

En México, desde la reforma de 1977 que modificó la parte final del artículo 6o. de la Constitución, previamente citado, para adicionar que el derecho a la información será garantizado por el Estado, se ha estudiado el tema en diversos sectores generando una discusión inacabada hasta nuestros días, toda vez que requiere una constante actualización en ejercicio del principio de progresividad que rige en materia de Derechos Humanos, el cual supone gradualidad.

No debe perderse de vista que el concepto de gradualidad implica que en la mayoría de los casos, la efectividad de los Derechos Humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazo.

Con este preámbulo y ante la inminente realidad internacional, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAI PG), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 11 de junio de 2002 –actualmente abrogada-, tuvo como finalidad *“proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal”*¹⁵.

A través de esta Ley, se implementaron mecanismos para garantizar un efectivo y ágil acceso a la información y, que a la fecha no existían en México, señalando por mencionar:

- 1.- Creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública– posteriormente Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos- (IFAI), creado como órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades. Integrado por cinco comisionados, nombrados por el Ejecutivo Federal;
- 2.- Introdujo el concepto sujetos obligados, considerando como tales para efectos de dicha Ley al Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; el Poder Legislativo Federal, el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano federal, y

¹⁵ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Texto abrogado, [en línea] disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAI PG_abro.pdf

- 3.- Disponía que con excepción de la información reservada o confidencial, los sujetos obligados debían poner a disposición del público y actualizar, la información siguiente:
 - I. Su estructura orgánica;
 - II. Las facultades de cada unidad administrativa;
 - III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;
 - IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
 - V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;
 - VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
 - VII. Los servicios que ofrecen;
 - VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;
 - IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación;
 - X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de la Función Pública, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;
 - XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;
 - XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;
 - XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato: a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico; b) El monto; c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;
 - XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;
 - XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;

- XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y
XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

Adicionaba la Ley que esta información debería publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Las dependencias y entidades debían atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto.

Sin duda, fue un cambio trascendental al momento, considerando que no existía una Ley de esta naturaleza en México.

Se transitó durante varios años con este marco jurídico en nuestro país, que buscaba sentar las bases en materia de transparencia, acceso a la información y, de manera incipiente, establecía principios sobre la protección de datos personales, mayormente encaminado al sector privado, teniendo como encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información al entonces IFAI.

En la práctica y dada la dinámica de los Derechos Humanos, fueron surgiendo mayores necesidades que pusieron de manifiesto la necesidad de reforzar, de fondo, el sistema en materia.

Fue con la reforma constitucional del 7 de febrero de 2014, a los artículos 6, 73, 76, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122, a través de la cual se mandató al Congreso de la Unión la creación de una Ley General en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno, mediante la cual quedaron sentadas las bases, principios generales y procedimientos a los que se deberían ajustar las leyes federal y locales que regirán el funcionamiento de los organismos garantes del derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales¹⁶.

Al tratarse de una Ley General, debemos entender que incide en todos los órdenes jurídicos del Estado mexicano, teniendo su origen en cláusulas constitucionales que obligan a dictarlas y que deberán

¹⁶ Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública [en línea] disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/Iniciativa_LGTAIP.pdf, p. 2

ser aplicadas por las autoridades federales, locales y municipales¹⁷. Asimismo, impone obligaciones también a órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.

Es así que con fecha 4 de mayo de 2015 se publicó en el DOF la LGTAIP, reglamentaria de la reforma al artículo 6º constitucional en materia de transparencia, de febrero de 2014. Posteriormente, el 9 de mayo de 2016 se publicó la LFTAIP, disposición que abroga la anterior LFTAIPG.

Ambas reflejan similitudes y armonía entre sus preceptos, variando en cuanto al ámbito de aplicación de cada una.

La LFTAIP, dispone que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) es un organismo autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar en el ámbito federal, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución, la LGTAIP, así como por lo previsto en dicha Ley Federal y demás disposiciones aplicables, con las siguientes atribuciones:

- I. *Interpretar, en el ámbito de su competencia, la LFTAIP y la LGTAIP.*
- II. *Conocer, sustanciar y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito federal; así como las denuncias por incumplimiento a las obligaciones de transparencia a que se refieren los Capítulos I y II del Título Tercero de esta Ley, en términos de lo dispuesto en la LFTAIP y la LGTAIP.*
- III. *Conocer, sustanciar y resolver los recursos de inconformidad que interpongan los particulares, en contra de las resoluciones emitidas por los Organismos garantes de las Entidades Federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información en términos de lo dispuesto en la LGTAIP;*

¹⁷ Tesis aislada, Semanario Judicial de la Federación, P. VIII/2007, Novena Época, registro 172667, abril 2007, p.6. <http://www.poderjudicialmichoacan.gob.mx/web/reformas/tallerNarcomenudeo/TesisLeyesGenerales.pdf>

- IV. *Conocer, sustanciar y resolver de oficio o a petición de los Organismos garantes de las Entidades Federativas los recursos de revisión que, por su interés o trascendencia, así lo ameriten, en términos de lo dispuesto en la LGTAIP;*
- V. *Establecer y ejecutar las medidas de apremio y sanciones previstas en el Título Sexto de la presente Ley, según corresponda;*
- VI. *Promover, previa aprobación del Pleno, las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales en términos de lo establecido en la Constitución, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las demás disposiciones aplicables;*
- VII. *Promover y difundir el ejercicio de los derechos de acceso a la información de conformidad con el programa nacional que en la materia emita el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y la normatividad en la materia;*
- VIII. *Promover la cultura de la transparencia en el sistema educativo en el ámbito federal;*
- IX. *Promover la digitalización de la Información Pública en posesión de los sujetos obligados y la utilización de las tecnologías de información y comunicación, conforme a las políticas que establezca el Sistema Nacional;*
- X. *Capacitar a los Servidores Públicos y brindar apoyo técnico a los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información;*
- XI. *Establecer políticas de transparencia proactiva atendiendo a las condiciones económicas, sociales y culturales del país, de conformidad con el Capítulo II del Título Cuarto de la LGTAIP;*
- XII. *Elaborar y presentar un informe anual de actividades y de la evaluación general en materia de acceso a la información en el país, así como del ejercicio de su actuación, y presentarlo ante la Cámara de Senadores, dentro de la segunda quincena del mes de enero, y hacerlo público;*
- XIII. *Promover la igualdad sustantiva en el ámbito de sus atribuciones;*
- XIV. *Coordinarse con las autoridades competentes para que en los procedimientos de acceso a información, así como en los medios de impugnación, se contemple contar con la información necesaria en lenguas indígenas para que sean sustanciados y atendidos en la misma lengua;*
- XV. *Garantizar condiciones de accesibilidad para que los grupos vulnerables puedan ejercer, en igualdad de circunstancias, el derecho de acceso a la información;*

- XVI.** *Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de esta LFTAIP;*
- XVII.** *Promover la participación y colaboración con organismos internacionales, en análisis y mejores prácticas en materia de acceso a la Información Pública y protección de datos personales;*
- XVIII.** *Fomentar los principios de gobierno abierto, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, accesibilidad e innovación tecnológica en la materia;*
- XIX.** *Determinar y, en su caso, hacer del conocimiento de la probable responsabilidad por el incumplimiento de esta LFTAIP en caso de incumplimiento de las obligaciones previstas en la LFTAIP, la LGTAIP y en las demás disposiciones aplicables;*
- XX.** *Elaborar su Estatuto Orgánico y demás normas de operación;*
- XXI.** *Promover condiciones de accesibilidad para que los grupos vulnerables puedan ejercer, en igualdad de circunstancias, su derecho de acceso a la información;*
- XXII.** *Denunciar ante las autoridades competentes las presuntas infracciones a la LFTAIP, la LGTAIP y en su caso, aportar las pruebas con las que cuente;*
- XXIII.** *Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades, y*
- XXIV.** *Las demás que le confiera la LFTAIP, la LGTAIP y otras disposiciones aplicables.*

A diferencia de las atribuciones contenidas en el artículo 37 de la abrogada LFTAIPG, las actuales amplían considerablemente el marco de actuación del ahora INAI, convirtiéndose hoy en día en una institución sólida que salvaguarda en todo momento el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales.

Asimismo, los congresos de los estados y la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal contaron con un año para adecuar su normatividad a las nuevas disposiciones vigentes.

Sin embargo, si bien con la entrada en vigor de la LGTAIP y LFTAIP se generaron amplias expectativas, los sujetos obligados han transitado en un tiempo breve, de contar con Unidades de Enlace a Unidades

de Transparencia y, del mismo modo, con Comités de Transparencia (antes de Enlace), cuyas responsabilidades crecieron y las necesidades de profesionalización, en consecuencia, aumentaron, sin que ello se viera reflejado en su estructura orgánica.

Las transformaciones en materia de transparencia al interior de los sujetos obligados, han incrementado exponencialmente las cargas de trabajo derivadas del ejercicio de sus atribuciones, estableciendo a su vez la relativa a integrar información por virtud de la LGTAIP y posteriormente de la LFTAIP, de forma manual, a una herramienta denominada Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT), y cuya fecha límite inicialmente establecida por el INAI para contar con la totalidad de información era noviembre de 2016.

Sin embargo, cuestiones de diversa índole motivaron a que este periodo se extendiera a mayo de 2017. Así, se debía integrar información sustantiva, administrativa, de recursos humanos, jurídica, financiera, entre otra muy diversa, así como elaborar una gran cantidad de versiones públicas mismas que a su vez, deben pasar por aprobación de los Comités de Transparencia de los sujetos obligados. Para la carga de información, debía a su vez cumplirse con el llenado de diversos formatos que han sido modificados desde su primera versión por lo que la denominada curva de aprendizaje por parte de las áreas integrantes de los sujetos obligados y sus Unidades de Transparencia continúa en el diario actuar. No obstante, ello no es un impedimento para que al día de hoy, el periodo de verificación de la LGTAIP se encuentre en vigor pudiendo dar lugar, en caso de inconsistencia en la información publicada u omisiones en el SIPOT, a sanciones de diversa naturaleza.

Unidades de transparencia en los sujetos obligados:

Áreas de oportunidad

El transitorio noveno de la LFTAIP dispone que *“las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor de la presente Ley, se cubrirán con movimientos compensados dentro del presupuesto autorizado para el Instituto y los sujetos obligados, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes”*. Ello no varía de lo dispuesto por la LGTAIPG la cual establecía que la conformación de las estructuras a que se refiere dicha disposición deberá hacerse *“con los recursos humanos, materiales y presupuestarios asignados, por lo que no deberán implicar erogaciones adicionales”*.

Sin embargo, las responsabilidades y necesidades de profesionalización se incrementaron en gran medida, teniendo como consecuencia la integración de Unidades de Transparencia sin la capacitación debida para afrontar los nuevos retos del recién publicado marco normativo y designando para labores especializadas que mandata la LGTAIP y LFTAIP al personal contratado y adscrito para actividades sustantivas, cuyos perfiles de puesto en la mayoría de los casos, no contemplan aspecto alguno en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como tampoco cuentan con una estructura de origen, *ex profeso* para ello.

Conforme la LFTAIP, las personas titulares de las Unidades de Transparencia deben, preferentemente, contar con experiencia en la materia. Considerando la alta rotación de personal en el servicio público, es difícil pensar que sin que sea un requisito para acceder a un cargo, las personas que integren o sean responsables de las Unidades de Transparencia, de forma adicional a sus actividades sustantivas, se mantengan realizando tareas extraordinarias como responsables o integrantes de las Unidades o Comités de Transparencia, sin que ello a su vez, se refleje en su ingreso.

Para mayor referencia, se destacan los siguientes cambios en sus responsabilidades, sin considerar lo dispuesto en materia de protección de datos personales:

CUADRO 1

Unidad de Enlace	Unidad de Transparencia
Recabar y difundir la información a que se refiere el Artículo 7 de la Ley, además de propiciar que las unidades administrativas la actualicen periódicamente	Coordinar la difusión de la información a que se refiere el Capítulo I del Título Tercero de la LFTAIP, así como los Capítulos II a V del Título Quinto de la Ley General, según corresponda, y propiciar que las Áreas la actualicen periódicamente
Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información.	Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información
Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órgano que pudieran tener la información que solicitan	Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes de acceso a la información y, en su caso, orientarlos sobre los sujetos obligados competentes conforme a la normatividad aplicable

Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad, necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares	Realizar los trámites internos necesarios para la atención de las solicitudes de acceso a la información Efectuar las notificaciones a los solicitantes
Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información	Proponer al Comité de Transparencia los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información conforme a la normatividad aplicable
Habilitar a los servidores públicos de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información	Proponer personal habilitado que sea necesario para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información
Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos	Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, respuestas, resultados, costos de reproducción y envío
Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los particulares	Las que se desprendan de la LGTAIP y demás normatividad aplicable necesarias para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información entre el sujeto obligado y los solicitantes
	Promover e implementar políticas de transparencia proactiva procurando su accesibilidad
	Fomentar la transparencia al interior del sujeto obligado
	Hacer del conocimiento de la instancia competente la probable responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley y en las demás disposiciones aplicables

Elaboración propia

Con lo anterior es posible afirmar que una reforma como la que ha vivido México en materia de transparencia y acceso a la información pública, requiere de una estructura sólida, no solamente en los órganos garantes o en el marco normativo, sino al interior de los sujetos obligados a efecto de que se encuentren en posibilidad de conocer a fondo las obligaciones que recaen en su actuar y de este modo, tengan la capacidad de transmitirlos a la organización, así como las consecuencias de su incumplimiento y a su vez, que exista la debida sensibilización y capacitación especializada acorde con sus atribuciones, lo que generará una mayor voluntad para cooperar de manera proactiva por parte de colaboradoras, colaboradores y superiores con las Unidades de Transparencia y Comités de Transparencia, dejando de lado el centralismo de la información que

se traduce en opacidad. Así será posible referir a un fomento de la transparencia de *facto*, no solamente de *iure*. Ello debe ser el ideal al interior de las instituciones públicas y de aquellas que ejercen recursos públicos, derivando en confianza por parte de la población, para lo cual debemos trabajar todos los días.

Si bien con la autonomía del INAI se busca dotar al Estado mexicano de un ente imparcial en materia, esta solidez debe permear al interior de las estructuras de los sujetos obligados, contando con instancias especializadas y ajenas a los sujetos obligados para atender estos temas de forma realmente imparcial, pudiendo ser bajo un esquema similar al de los órganos internos de control, dependientes jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública y no de las áreas en las que realizan sus funciones.

Resoluciones vinculantes, definitivas e inatacables para los sujetos obligados

Por virtud de la LGTAIP y LFTAIP, se establece que como parte del procedimiento de acceso a la información, al recaer una resolución del órgano garante derivado de un recurso de revisión interpuesto por una persona solicitante de información inconforme con la respuesta del sujeto obligado, no procede recurso alguno, siendo vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.

La única excepción posible es la interposición por parte del Consejero Jurídico del Gobierno del recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando considere que las resoluciones emitidas por el INAI puedan poner en peligro la seguridad nacional.

El sentido del recurso se limita a:

1. Confirmar la resolución del INAI en caso de resultar infundados o inoperantes la totalidad de los agravios, o
2. Revocarla por comprobarse el daño a la seguridad nacional.

La razón de que las resoluciones del INAI presenten estas características, es fortalecer los mecanismos en materia, de tal forma que el sujeto obligado garantice la búsqueda exhaustiva y razonable de la información y que la persona solicitante se encuentre satisfecha con la respuesta.

Por esta misma razón, las personas particulares sí pueden impugnar las determinaciones o resoluciones del INAI ante el Poder Judicial de la Federación.

Resulta interesante que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha resuelto recursos de revisión en materia de seguridad nacional, siendo el más reciente el que derivó en la revocación de la resolución del 18 de enero de 2017 del INAI, respecto a la entrega de información sobre el itinerario de la flota aérea del Estado Mayor Presidencial (EMP).

La Consejería Jurídica consideró, como ha considerado en ocasiones anteriores que hacer pública la información solicitada, supone poner en riesgo al titular del Ejecutivo Federal y la tripulación, pues se harían públicos datos estratégicos.

El pronunciamiento de las y los ministros se basó en considerar que las rutas, horarios de salida y llegada e itinerario de la flota que utiliza el EMP deben ser reservadas, ya que divulgar esta información sí puede constituir una amenaza a la seguridad nacional.

Con lo anterior se advierte como aspecto a analizar en el actuar del órgano garante, que el hecho de que sus resoluciones sean revisadas por una siguiente instancia, garantiza que los sujetos obligados no se encuentren en estado de indefensión. Ello, ya que en la práctica se ha visto que los órganos garantes parten de la base de que la información que requiere la persona solicitante debe existir y existe, en ejercicio del principio pro persona, aún excediendo en muchos casos las atribuciones del propio sujeto obligado por virtud de sus instrumentos de creación o regulación, dando razón a la persona particular y ordenando en muchos casos por parte del órgano garante a los sujetos obligados, buscar nuevamente información que por motivos jurídicos no debe ni debiera generarse. Ante ello, se generan expectativas a las personas solicitantes y se asume o presume que los sujetos obligados cuentan con la información requerida, lo que en muchas ocasiones, no es así.

La sociedad civil organizada tuvo una elevada representación en el proceso de desarrollo de la nueva normatividad, lo cual representa un gran avance en este ejercicio al buscar reflejar sus inquietudes así como resolver sus preocupaciones respecto al ejercicio del derecho a la información en México, dando como resultado un trabajo colaborativo entre el Legislativo, la academia y la sociedad.

Sin embargo, la participación de los sujetos obligados y sus áreas técnico-jurídicas que pudieran abonar a este ejercicio, se dejó de lado. La base de una regulación eficiente es que esta se apegue a la realidad nacional, *ergo*, de las instituciones en México y de la naturaleza de sus atribuciones.

El actuar de los sujetos obligados se rige por el principio de buena fe, elemento fundamental que debiera ponderarse objetivamente en cada caso y ser un criterio uniforme de análisis al resolver inconformidades de las personas solicitantes. La transparencia no implica que toda la información solicitada a los sujetos obligados, exista o debiera haberse generado.

Consideraciones finales

Derivado de las recientes reformas en materia, se podría afirmar que nuestro país se encuentra a la vanguardia en cuanto al marco normativo relativo a la transparencia y acceso a la información; sin embargo, el verdadero reto comienza con la entrada en vigor de este conjunto de disposiciones que va desde lo general a las especificaciones particulares que debieran estar contenidas en los diversos lineamientos emitidos por el INAI y que al a fecha se continúan modificando y emitiendo.

La incapacidad e ineficacia de los gobiernos en un sentido directivo, es atribuible a cinco factores: ilegitimidad, impotencia, incompetencia, ineficiencia, insuficiencia (Aguilar, 2016). En este sentido y por lo expuesto, es preciso profesionalizar a los sujetos obligados, a todos niveles, de tal forma que sean capaces de atender en tiempo y forma los retos que en materia de transparencia y acceso a la información se les presentan, a través de estructuras sólidas, competentes, eficientes y eficaces, sin improvisaciones estructurales que en la práctica, debiliten la esencia del legítimo derecho al acceso a la información.

El incremento y fortalecimiento del marco normativo, no implica en la realidad su cumplimiento cabal. Se requiere de una adecuada planeación y reestructuración ordenada que permita dar paso al nuevo esquema que México enfrenta y la sociedad exige.

Así, este cambio de paradigma no termina con la publicación de disposiciones y la imposición de sanciones para las personas servidoras públicas en caso de incumplimiento u omisión. La transformación debe iniciar desde el fondo de las organizaciones e ir más allá, lo que se verá reflejado en la percepción de las y los particulares. Ahí radica el verdadero reto hacia el cual se deben encaminar todos los esfuerzos, mediante un ejercicio de autocrítica objetiva que permita atender las tareas pendientes.

FUENTES

- AGUILAR, Luis, *Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza*, Instituto Nacional Electoral, [En línea], México, 2016, ISBN 978-607-9218-98-0, formato PDF, disponible en: http://biblio.ine.mx/janium/Documentos/CM_25-Aguilar.pdf [Fecha de consulta: 24 de julio de 2018]
- AGUILAR, Luis, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, texto vigente [En línea], formato PDF, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf [Fecha de consulta: 11 de julio de 2018]
- Declaración Universal de los Derechos Humanos*, [En línea], formato html, disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/> [Fecha de consulta: 11 de julio de 2018]
- Derechos Humanos y Administración Pública*, [En línea], formato PDF disponible en: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/pdf/21_LIIBRO_INAP_DERECHOS_HUMANOS.pdf [Fecha de consulta: 26 de julio de 2018]
- Diccionario de la Lengua Española*, [En línea], formato html disponible en: <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=aMOr1xH> [Fecha de consulta: 26 de julio de 2018]
- Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información*, Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, [En línea], formato PDF, disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>, [Fecha de consulta: 20 de julio de 2018]
- GUADARRAMA, Rabindranath. *Antecedentes de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, [En línea], formato PDF, disponible en: <http://ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/39.pdf> [Fecha de consulta: 29 de julio de 2018]
- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* [En línea], formato PDF, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/Iniciativa_LGTAIP.pdf, [Fecha de consulta: 21 de julio de 2018]
- La transparencia en el servicio público en los países de la OCDE* [En línea], formato html, disponible en: http://www.eumed.net/tesisdoctorales/2012/joqg/transparencia_servicio_publico_paises_OCDE.html [Fecha de consulta: 17 de julio de 2018]
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, texto vigente [En línea], formato PDF, disponible en: <http://www.dof>

gob.mx/avisos/2493/SG_090516/SG_090516.html [Fecha de consulta: 11 de julio de 2018]

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, texto abrogado [En línea], formato PDF, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG_abro.pdf [Fecha de consulta: 11 de julio de 2018]

Ley General de Responsabilidades Administrativas, texto vigente [En línea], formato PDF, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf> [Fecha de consulta: 12 de julio de 2018]

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, texto vigente [En línea], formato PDF, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015 [Fecha de consulta: 11 de julio de 2018]

Libertad de expresión y acceso a la información, UNESCO, [En línea], formato html, disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/office-in-montevideo/comunicacion-e-informacion/libertad-de-expresion/acceso-a-la-informacion-publica/> [Fecha de consulta: 22 de julio de 2018]

Sentencia del caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 19 de septiembre de 2016 [En línea], formato PDF, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf [Fecha de consulta: 17 de julio de 2018]

Tesis aislada, Semanario Judicial de la Federación, P. VIII/2007, Novena Época, registro 172667, abril 2007, p.6. [En línea], formato PDF, disponible en: <http://www.poderjudicialmichoacan.gob.mx/web/reformas/tallerNarcomenudeo/TesisLeyesGenerales.pdf> [Fecha de consulta: 17 de julio de 2018]

TEORÍA

Revista de Administración Pública

La globalización y la rendición de cuentas

Emmanuel Gómez Farías Mata*

Introducción

Este artículo discute la crisis económica global que inició en 2008, la cual persiste en algunos países, y que reveló la interconexión y (entonces) fragilidad del sistema económico internacional, así como la deficiente respuesta de la arquitectura institucional global a tal desafío. Simultáneamente a las reformas emprendidas, se impulsaron también la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la experticia técnica como principales asuntos para garantizar la transparencia y probidad de la administración, así como velar por el cumplimiento de las disposiciones normativas que regulan un sector tan crucial para el acceso al crédito, el comercio internacional, el crecimiento económico y el acceso de bienes y servicios como es el sistema financiero internacional.

* Doctor en Gobierno y Administración Pública con Mención Europea por la Universidad Complutense de Madrid, cuenta con estudios de Licenciado en Relaciones Internacionales y Maestro en Administración Pública y Políticas Públicas (Mención Honorífica), ambas por el ITESM Campus Estado de México. Licenciado en Derecho titulado con Mención Honorífica por la Universidad Emilio Cárdenas en el Estado de México. También cuenta con un Máster en Gobierno y Administración Pública con especialidad en Gestión Pública por la Universidad Internacional Menéndez-Pelayo, España

Ha realizado diversos estudios en México y el extranjero (Universidad Autónoma de Barcelona, Escuela de Gobierno John F. Kennedy, de la Universidad de Harvard, Humboldt Universität, Estancia de Investigación Doctoral en la *Freie Universität* Berlín (2013-2017). Ha sido ponente en diversos cursos y diplomados en diversas instituciones, entre las que destacan: Auditoría Superior de la Federación; Programa de Capacitación Externo PROFIS impartido en 7 Entidades de Fiscalización Locales; TEC de Monterrey; Cámara de Diputados LXI y LXIII Legislaturas conjuntamente con la Universidad Nacional Autónoma de México; Paper for presentation at the Latin American Centre's DPhil Seminar, Oxford University. Marzo 2017. Ha presentado ponencias en diversos Congresos Internacionales. Ha publicado artículos en revistas indexados y artículos de opinión en periódicos impresos y en línea.

Este trabajo, pone énfasis en el análisis de los factores, sucesos, consecuencias y perspectivas que causaron la crisis de 2008, y que deben ser entendidos a fin de retomar el desarrollo económico, a través del establecimiento de políticas que apuesten por la igualdad y la creación de economías verdes de conocimiento.

Sobre la globalización y la rendición de cuentas

Aldo Ferrer (1998), James Rosenau (1999) y Dirk Messner (2001) coinciden que la globalización no es un fenómeno nuevo, sino un proceso histórico que hunde sus raíces con la propia ruta de la seda dos siglos antes de la era cristiana. Este comercio incipiente construyó los primeros lazos entre Europa y Asia, y con éste, la conformación de un tejido cultural de intercambio, sólo que el proceso fue inicialmente limitado a un puñado de personas, por lo que no se transformó en algo masivo. Muy diferente de la visión actual: *“La globalización contemporánea es más rápida, más barata y más profunda”* (Rosenau, 2000, p.8).

Este proceso histórico de globalización económica, social y cultural le despacha importantes retos al Estado–Nación ante las incongruencias que comporta el principio de territorialidad jurídica y soberanía por una parte, y la agenda compartida a escala global (y regional) por temas transnacionales y especialmente, transfronterizos. Todo ello en el marco de una *dispersión* del poder (Joseph Nye, 2004) entre actores y fuentes (gobiernos, empresas, científicos, otros) que coloca mayor presión a las instituciones públicas que operan en el marco de este proceso¹.

Es un debate sobre la gobernabilidad global como afirma el politólogo alemán Dick Messner, quien aprecia que se trata preferentemente de una agenda de la OCDE para encarar los retos de la globalización. De acuerdo con este autor, las raíces de la globalización están en la finitud del mercado:

“La necesidad de un mercado cada vez más extenso para sus productos persigue a la burguesía en todo el globo terrestre.

¹ En palabras de Jame Rosenau *“Asistimos a la evolución de una nueva época; como ya se indicó, una época de múltiples contradicciones. El sistema internacional es menos dominante, pero todavía es poderoso. Los Estados están cambiando, pero no desapareciendo. La soberanía estatal está desgastada, pero todavía se ejerce vigorosamente. Los gobiernos son más débiles, pero todavía pueden hacer gala de su autoridad. Las poblaciones algunas veces son más exigentes, otras más dóciles. Las fronteras siguen impidiendo el paso de intrusos, pero son más porosas. Los paisajes geográficos están dando paso a paisajes étnicos, multimediáticos, tecnológicos y financieros, pero la territorialidad sigue siendo preocupación básica de mucha gente.”* (1997, p. 70).

En todas partes tiene que anidarse, cultivarse en todas partes, establecer relaciones en todas partes. Mediante la explotación del mercado mundial, la burguesía estructuró la producción y el consumo de todas las naciones en forma cosmopolita. Antiguísimas industrias nacionales fueron destruidas y otras se destruyen a diario, las desplazan nuevas industrias, cuya introducción se convierte en una cuestión vital para todas las naciones civilizadas, industrias que ya no procesan materias primas nacionales, sino de regiones distantes, y cuyas manufacturas se consumen no sólo en el propio país, sino en todas partes del mundo a la vez. Nuevas necesidades que sólo pueden satisfacer los productos de los países y climas más remotos reemplazan las viejas necesidades, satisfechas con productos nacionales. Un comercio universal, una dependencia universal de las naciones entre sí, reemplaza la vieja independencia económica y autonomía local y nacional. Y así como en lo material, también en la producción intelectual. Los productos intelectuales de las naciones se convierten en patrimonio general". (Messner, 2001, p.49)

La globalización y la tesis de la erosión del Estado–Nación ha visto cómo se borran las esferas entre las pautas locales y globales conforme se vive un proceso de transición para definir las rutas de socialización en una nueva dinámica social y cultural regida por el mercado y los mecanismos de participación que de él se desprenden y modelan el comportamiento de la sociedad civil². Se pasa de un sistema mundial clásico dominado fundamentalmente por los Estados, a un sistema social mundial.

"Un nuevo orden mundial no va a surgir de una organización de la política mundial, sino mediante una legitimación y civilización de las relaciones internacionales conducidas por los Estados, pero las ONG constituyen una nueva fuerza motriz y de cambio porque contraponen a la globalización desde arriba una globalización desde abajo. A través de su intervención a favor de los bienes públicos globales (global public goods) fomentan el desarrollo de una ética mundial que constituye el fundamento normativo del buen gobierno mundial". (Messner, 2001, p. 51)

² Octavio Lanni, teórico *globalista*, señala que en ese 'nuevo desorden global' descrito por Zigmun Bauman, "los Estados y la soberanía quedarían más que limitados, anulados en la práctica, toda vez que más desarrollo, significa menos efectividad de los controles y resguardo del espacio geográfico nacional, y supresión de intereses nacionales a mecanismos desconocidos creadores de un supuesto orden todavía no definido". (1999, p. 21)

La participación juega un rol fundamental en este proceso, no es lo mismo la participación en las democracias representativas donde el sufragio representa participación; a aquellos mecanismos donde la colectividad se ve reflejada en sus demandas e intereses; yendo desde lo micro a lo macro y de lo local a lo global observa el politólogo italiano Giovanni Sartori sobre el procesos de globalización: “*es fundamental para la esencia de las microdemocracias (entendido como lo más local), y la levadura infraestructural de la sobreestructura de conjunto del Estado democrático*” (2003, p. 70).

La participación se convierte en un requisito que no pasa de convocar a grandes masas, sino crear una estructura social consciente de su potencial deliberante y crítico, ello mediante la construcción de redes entre la escena internacional y los espacios más locales, donde la ciudadanía hace suyo el espacio de lo público y lo político; por ello en la naturaleza de su intervención radica la capacidad de las democracias en el proceso de globalización, y con ella la legitimidad que para los procesos de gobernabilidad conlleva.

En este sentido el alemán Dick Messner (2001) parte del hecho que la globalización exige a la humanidad entera nuevas perspectivas de integración, así como nuevas pautas que regulen el proceso. Hace una crítica a los defensores del *status quo* actual, a quienes acusa de pasivos y reactivos ante una realidad que los desborda³, donde la organización de un orden mundial de superpotencias carece de valor explicativo para la complejidad y los retos del mundo actual.

El objetivo de ello está en que la gobernabilidad a escala global tenga un carácter cooperativo con pautas institucionalizadas y con la vista puesta en reducir las desigualdades: “*aprender a manejar interdependencias complejas y soberanías divididas en un mundo cada vez más interconectado*” (2001, p.52).

En el centro del debate, coinciden los autores, está la fragmentación de la soberanía y la interdependencia compleja (Joseph Nye, 2004 y James Rosenau, 2000).

La globalización debilita operativamente la soberanía de los Estados (no jurídicamente), donde el control público no puede hacerse con recursos e instrumentos que se encuentran fuera de sus fronteras; el único camino que le queda al Estado es aunar esfuerzos y compartir con sus homólogos parte de su soberanía interna en sectores específicos debilitados por el proceso global, en aras de fortalecerse y realizar

³ En referencia a los “*estadistas empedernidos de los ministerios de asuntos exteriores y a los realistas de la disciplina académica de las relaciones internacionales*”. (p. 61)

ciertos fines nacionales desde la perspectiva cooperativa interestatal (el caso de la actual Unión Europea lo ilustra muy bien).

Messner habla de la soberanía externa⁴ ligada estrechamente al campo de interacción internacional, es decir, a un sistema internacional que no posee ni una autoridad central ni un absoluto monopolio del poder, cuya distinción viene dada por la anarquía. *“La interdependencia internacional denota así una condición de sensibilidad y vulnerabilidad recíprocas en el sistema internacional. Desde la perspectiva de cada Estado, la fuente de la sensibilidad y vulnerabilidad es externa.”* (Reinicke citado por Messner, 2001, p.51)

La propuesta de la gobernabilidad enmarcada en la globalización es vista entonces como una “esfera de competencia cooperadora” (Reinicke p. 61), elemento clave para manejar los procesos de interdependencia que se suscitan en el sistema internacional globalizado.

El director del Centro Hertie de Gobernanza de Berlín, Claus Offe, argumenta que exige mayores pulsaciones de las instituciones nacionales con una mayor participación ciudadana en todas las fases de los procesos de toma de decisiones públicas, así como un acompañamiento cercano en su fase posterior.

Offe (1984) señala que las relaciones de representatividad entre ciudadanos y políticos son complejas y hace difuso el ejercicio previo y posterior de rendición de cuentas frente a las campañas electorales y los objetivos programáticos comprometidos. Para el autor se producen tres enfoques posibles en democracia: participación, deliberación y confianza. Ahí se empieza a construir el complejo proceso de la rendición de cuentas.

La democracia consolidada otorga mecanismos de participación y rendición de cuentas en cada uno de estos enfoques, pero Offe señala que el contexto externo en que operan les imponen pautas de comportamiento internas, llevando en algunos casos a una fase que denomina “de-consolidación”. En este proceso, la ausencia de mecanismos institucionales para encauzar los conflictos propicia finalmente la emergencia de la veeduría ciudadana en las acciones de sus dirigentes políticos.

Offe afirma que cuando eso se produce, se entra de lleno en un nuevo estadio, donde la rendición de cuentas pasa a ser un elemento indispensable para la legitimación del poder y, con ello, una frontera a la degradación del sistema democrático en el marco de la globalización.

⁴ Dirk Messner asocia la soberanía externa con la independencia del Estado-Nación en el marco de las relaciones internacionales.

Offe se reencuentra aquí con sus colegas de la disciplina para revalidar el posicionamiento central que conlleva el Estado a pesar de su soberanía diluida.

Rendición de cuentas vertical

La preocupación por la calidad y eficiencia institucional de la democracia ha sido permanente entre académicos y los políticos. El fortalecimiento y la modernización de las agencias y mecanismos de rendición de cuentas es un aspecto central para producir mejoras en estos aspectos. Actualmente, los mecanismos de fiscalización del poder constituyen una demanda compartida entre diversos sectores de la sociedad civil, desde empresarios, organizaciones medioambientales y sectores organizados.

El reto central en torno a la rendición de cuentas es cómo regular y reducir la separación que inevitablemente se establece entre representantes y representados sin necesariamente eliminar dicha distancia (Pitkin, 1985) en el marco de regímenes democráticos actuales.

Los gobiernos electos en sistemas representativos tienen en su génesis una delegación electoral, donde se combina un marco institucional de autorización por una parte, con un marco institucional de responsabilidad por la otra. El gobierno así constituido debe combinar la responsabilidad recibida junto con la receptividad de demandas sobre sus conductas, es el proceso de rendición de cuentas ajustado al Estado de Derecho y los mecanismos de participación en sistemas representativos.

La rendición de cuentas así concebida, implica el establecimiento de un sistema institucional de control basado en la creación de agencias y mecanismos especializados de fiscalización que poseen la autoridad para evaluar el comportamiento de determinadas agencias públicas y para aplicar sanciones a aquellas agencias o funcionarios que se consideren en falta. Se trata de un mecanismo que engloba mecanismos de transparencia administrativa, responsabilidad política y experiencia técnica. Consiste sobre las sanciones derivadas, y aplicables en el sistema.

“La idea de accountability, sin embargo, va más allá de la cuestión del establecimiento de mecanismos de acceso a la información y de escrutinio sino que refiere también a la existencia de algún tipo de capacidad por parte del actor que demanda cuentas de aplicar sanciones a los funcionarios que hayan incurrido en actos de ilegalidad o incumplido sus

obligaciones públicas. El concepto de rendición de cuentas, sosteníamos anteriormente, supone no sólo la posibilidad de obligar a los funcionarios públicos a que informen sobre y justifiquen acerca de sus decisiones sino también de que estos últimos sean eventualmente formalmente sancionados por su accionar si la información o los argumentos dados no son satisfactorios. Es precisamente esta amenaza de sanciones lo que lleva a los actores políticos a restringir el flujo informativo de manera de que salga a la luz los déficits de gestión. Esta dimensión de sanción es considerada un aspecto crucial de la idea misma de rendición de cuentas: no puede haber accountability si el actor que demanda answerability no tiene la capacidad institucional para generar correcciones y aplicar sanciones a aquellos que han incurrido en comportamientos ilegales o que no tienen en cuenta el interés público. Es por esto que la relación de accountability nunca puede ser una relación entre iguales sino que supone una relación asimétrica entre quien posee la autoridad y el poder para demandar cuentas y el agente que está siendo controlado.” (Peruzotti, 2008, p.5)

El principal hilo conductor para hacer ello posible son las elecciones, consideradas el mecanismo de control político vertical por excelencia (Manin 1997, Przeworski, 1999) aunque la sociedad civil y el periodismo juegan un rol importante en ejercer presión política en una sociedad cada vez más conectada (Arato, 2002, Schmitter, 1999).

De acuerdo con Guillermo O’Donnell (2004), la rendición de cuentas se produce en dos sentidos: una dirección vertical que hace referencia a una acción de un agente externo contralor (la sociedad civil, la prensa o el electorado) sobre el conjunto de instituciones públicas que conforma el Estado por un parte; y una dirección horizontal, la cual está referida a las agencias y oficinas, junto con algunos actores cuya misión está en la supervisión de sus homólogos en el propio Estado, lo que ya se desarrolló previamente referido en forma genérica a las entidades de fiscalización superior (EFS).

En la rendición de cuentas vertical el fin está puesto en los resultados, mientras que en la rendición de cuentas horizontales, el fin está en el uso de los procedimientos y en el desempeño de gestión (March y Olsen, 1995).

La rendición de cuentas, tanto la vertical como la horizontal –y la propuesta de O’Donnell sobre la social-vertical– son el resultado de los procesos históricos en que se fraguaron las democracias

representativas, desde el republicanismo (respeto a la ley y buen gobierno); pasando por el propio liberalismo (límites del Estado y defensa de la libertad y derechos individuales) hasta los valores asociados a la democracia (respeto a las minorías y gobierno de mayorías).

“La rendición de cuentas vertical tiene lugar cuando se desarrolla una relación de control que se da desde la sociedad hacia el Estado, es decir, cuando es la ciudadanía la que pone un límite o controla el accionar de los funcionarios públicos. Esto ocurre por ejemplo cuando en el desarrollo de unas elecciones democráticas, la ciudadanía decide no favorecer en las urnas a un candidato o partido determinado, debido a que considera que éste no ha actuado de la manera correcta. También tiene lugar cuando la sociedad civil de diversas maneras posibles (como marchas de protesta o movilizaciones sociales, por medio de ONG, a través de la denuncia en medios de comunicación, etc.) busca ponerle freno a un comportamiento estatal considerado inadecuado o ilegal.” (Cortez, 2010, S/P)

En el sentido vertical, la rendición de cuentas es impulsada por un sujeto que se encuentra en la sociedad y que busca fiscalizar el comportamiento de un agente estatal, donde las elecciones son la principal faceta de este proceso.

Przeworki (1998) y Maravall (2003) coinciden con O’Donnell (1998), sobre la efectividad del sufragio como instrumento de rendición de cuentas. El esquema electoral de este proceso supone la delegación expresa de responsabilidad del votante en el representante, pero también supone la sujeción —en la mayoría de los casos— de las preferencias y prioridades del representante a las expectativas ciudadanas, ejercidas por medio del voto en un marco de libertad y argumentación.

Fearon (2002) considera que en este acto, el sufragio, operan dos variables claves que tienen estrecha relación con la rendición de cuentas de tipo vertical: la selección y la sanción, que estrecha las relaciones entre autoridades y sociedad en los sistemas democráticos amparados por el Estado de Derecho y normalmente considerados en las normas constitucionales⁵:

⁵ Sus orígenes se consiguen en la obra *El Federalista*, J Madison, ya descrita anteriormente. Aquí el constituyente señala que *“El fin de toda constitución política es, o debería ser, primeramente conseguir como gobernantes a los hombres que posean mayor sabiduría para discernir y más virtud para procurar el bien público; y en segundo lugar, tomar las precauciones más eficaces para mantener esa virtud mientras dure su misión oficial”*. (p.242)

- “1. Los mecanismos de sanción y selección podrían impulsar la adopción de las políticas deseadas por el electorado. Los representantes implementarían esas políticas para aumentar la probabilidad de reelección (sanción) o bien porque el electorado logra seleccionar a tipos buenos.
2. Una serie de observaciones empíricas han confirmado la idea de que los votantes entienden las elecciones sobre todo desde el punto de vista de la selección de tipos buenos más que desde la sanción para frenar acciones indebidas de futuros gobiernos.
3. Los mecanismos de selección y sanción interactúan forzosamente, de modo que aunque los votantes se centren en la selección de tipos buenos, ello entraña control, pues la mala actuación gubernamental será sancionada cuando se deduzca de ella que el gobernante es un tipo malo.”
(Fearon, 2002, p. 171-172)

En este mismo sentido Przeworski (1998) considera que la utilización del voto para tener los mejores gobernantes y para que se mantengan virtuosos, no es irracional en el pensamiento del ciudadano: *“mientras los votantes pierden cierto control sobre el gobernante, a cambio de ello eligen un mejor gobierno”*, dice. (p.70)

Es una comprensión desde el enfoque de la responsabilidad de la representación, por medio de la cual los gobernantes construyen una relación de confianza con los ciudadanos, lo que denomina una relación de representación-mandato el autor. Con ello se aumenta la comprensión entorno a la responsabilidad que encierra este ejercicio de confianza, aunque implique una distancia mayor entre el representante y el elector.

En este sentido, el diseño del sistema electoral y la designación de escaños revelan no poca importancia en la cadena de responsabilidades y asignación de competencias. Przeworski considera que aquellos surgidos de sistemas mayoritarios de elección se ubican más lejos de los electores, pero son más responsables en términos de las políticas públicas (1998, p.20).

Dos modelos centran la atención sobre esta relación, por un lado el sistema político parlamentario, donde el gobierno es resultado de un ejercicio de segundo grado de soberanía y debe su cargo al Parlamento; y por el otro lado, el sistema político presidencialista, donde el gobierno es electo de forma directa por la ciudadanía.

El modelo parlamentario requiere de una cadena de agentes y transmisores mayores en los procesos de rendición de cuentas. Es a

través del parlamento que el elector puede controlar al gobierno, lo que implica otros juegos relativos a la designación de escaños, los partidos políticos, y los mecanismos institucionalizados para ello.

El modelo presidencialista a su tiempo está inspirado en el diseño norteamericano en su nivel federal, donde existe una marcada diferencia y separación de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo. Como se ha señalado reiteradamente, este modelo fue concebido como una forma de restar poderes entre sí (*checks y balances*), por los propios padres fundadores en la constitución política vigente en EEUU desde 1786. El parlamento bajo este sistema no puede interferir en el ámbito competencial del Ejecutivo, y especialmente, no puede destituir a un Presidente, ya que éste deriva del sufragio, no del órgano legislativo.

Autores sostienen que en el esquema presidencialista, y en una democracia consolidada como los Estados Unidos, se constataría la existencia de mayores flujos de información desde el agente (el Ejecutivo) hacia el actor delegante, los ciudadanos, para intentar mantener un elevado apoyo y popularidad; mientras que la rendición de cuentas horizontal encausaría la interacción con el Poder Legislativo. El énfasis, sin embargo, proviene de la fortaleza institucional, de las interacciones que se produzcan con los diversos sectores y ámbitos de la sociedad civil, así como de las características institucionales del régimen (sistema electoral y sistema de partidos, esencialmente), como ya se ha descrito. No del tipo de gobierno, sea éste presidencialista o parlamentario.

El monitoreo internacional del presupuesto

Desde la década de 1970 y en el marco de las reformas iniciales en Reino Unido, seguidas por Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, y más tarde replicadas en la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), comúnmente denominadas como la Nueva Gestión Pública (NGP), se ha desarrollado y maximizado la evaluación por indicadores de desempeño y la gestión por resultados en búsqueda de la formación de cultura organizacional en la administración de los recursos públicos.

Con los inmensos avances en materia de las tecnologías de la comunicación y la información (TIC), este proceso se ha profundizado, en especial lo concerniente a los sistemas operativos de apoyo a los presupuestos públicos y los procesos de toma de decisiones, en un proceso de integración de datos en una misma plataforma tecnológica

de toda la información financiera, junto con las evaluaciones parciales relativas al monitoreo del gasto de las partidas vinculadas a proyectos, planes, programas y administración.

Este esquema ha evidenciado una supervisión más detallada del ejercicio presupuestario, medido en tiempo real y como herramienta técnica para garantizar la estabilidad fiscal y los límites de endeudamiento de la agencia o institución supervisada; y consecuentemente, la prosecución de mecanismos que aseguren una correcta apreciación del impacto de las políticas públicas y el efectivo logro de los resultados buscados por la planificación.

Estos nuevos desarrollos están alineados con una tendencia global a asegurar el equilibrio en las cuentas públicas, procurando una gobernanza financiera real sobre los márgenes que tienen los países en términos de sus economías y su impacto en terceros dada la interdependencia que les enlazan en el mundo actual.

Afirma Marc Robinson⁶ (2015), que el monitoreo y la evaluación es importante para la planificación presupuestaria porque el análisis generalizado de los indicadores de desempeño en la NGP se revelan parciales, no completos para generar la matriz sistémica requerida como garantía de la eficiencia y eficacia de los programas de gobierno. El centro del monitoreo internacional sobre la planificación presupuestaria se origina, de acuerdo con el autor, en las limitaciones que tiene el gobierno de un Estado en determinar la influencia de factores externos al momento de construir los indicadores de desempeño sobre los resultados económicos de la administración pública. *“En el despertar de la crisis financiera mundial, el interés renovado en el papel de la evaluación como herramienta de planificación presupuestaria es cada vez más evidente entre los países de la OCDE, con países como Estados Unidos y Holanda haciendo movimientos en esta dirección”* (Robinson, 2015, p. 36).

Sin embargo, las evaluaciones de resultados son en general complejas y costosas y llevan un tiempo significativo en su preparación, demandando experiencia y habilidades técnicas que no son usuales en la mayoría de los países, incluidos los de la OCDE, *“esto significa que en todos lados –no sólo en los países en desarrollo– las evaluaciones de resultados necesitan ser racionadas cuidadosamente y concentrarse en los programas en los que pueden ser de gran ayuda”* (Robinson p. 50); por ello la coordinación internacional por parte de la arquitectura

⁶ Consultor Senior en *PFM Results Consulting*, especializado en gestión financiera pública, planificación presupuestaria por resultados y política fiscal. El Dr. Marc Robinson es asesor del Banco Mundial, la OCDE y el Fondo Monetario Internacional.

institucional de los órganos existentes en el sistema lucen cada vez más apremiantes.

Un ejemplo de ello es el caso del Acuerdo de Servicios Públicos que se produce en el Reino Unido, este programa está formulado bajo la lógica de desempeño por resultados, en donde las metas y objetivos están en el presupuesto. Dice al respecto el FMI que *“en este método de presupuestos basados en los resultados se fijan objetivos de desempeño para todos los ministerios ejecutores como parte del proceso presupuestario”*, aunque aclara que se trata de casos específicos de algunos países, no una generalización en la materia (FMI, 2009).

En este mismo tenor, otro ejemplo del presupuesto basado en resultados se encuentra en el proceso evaluativo que se produce en los Estados Unidos a través de un instrumento denominado *Program Assessment Rating Tool*, por medio del cual se elaboran calificaciones resumidas de resultados (por desempeño) que se utilizan al momento de preparar los presupuestos en los programas federales. Bajo esta herramienta, se califica entre “eficaz, moderadamente eficaz, adecuado e ineficaz”.
METER.

El antecedente: la crisis financiera del 2007

La Gran Recesión de 2008 tuvo origen en Estados Unidos con la quiebra del banco *Lehman Brothers Inc*, sin embargo, ya ese país tenía dos años inmerso en una crisis financiera nacional derivada de las llamadas hipotecas basuras que habían debilitado sensiblemente el sistema de cortafuegos en la economía. Observan algunos analistas que la crisis global posterior tiene sus antecedentes en un conjunto de factores que se combinaron para desencadenar el desastre:

1. *“El sostenimiento durante varios años de una política monetaria errónea y laxa por parte de la Reserva Federal;*
2. *La autorización de la SEC⁷, en 2004, que permitió aumentar el apalancamiento de la banca de inversión;*
3. *Las bajas impositivas, a partir de 2001, a las empresas y a las ganancias de capital que distorsionaron los incentivos al ahorro, aumentando peligrosamente el déficit fiscal; y,*
4. *La estructura de compensaciones a los ejecutivos en las empresas públicas en la forma de “opciones sobre acciones”, que se transformó en un incentivo para presentar resultados manipulados.” (Aspe, 2009)*

⁷ *Securite Exchange Commision (Comisión Nacional de Valores).*

Un influjo sumamente importante de la liquidez exagerada en la economía de los Estados Unidos para ese periodo se encuentra en sus principales acreedores: China y los productores árabes de petróleo de medio oriente, estos países vieron crecer sus economías en un mercado internacional caracterizado por la revalorización de materias primas. Con esta abundancia en la economía, el mercado inmobiliario creció por encima de las necesidades, alimentada por tasas de ahorro en nivel cero para la ciudadanía. Es lo que finalmente originó las “burbujas” de los bienes raíces (desde 2006) y finalmente de las materias primas (*los commodities*) a partir de 2010.

Afirma Pedro Aspe (2009) que en el año 2005 se alcanzó el pico en el otorgamiento de hipotecas y en la tasa de crecimiento del precio de las casas. *“Estas hipotecas se daban prácticamente sin enganche y con tasas de interés muy bajas durante los dos primeros años de vida del crédito; incluso se encontraban por debajo de las del mercado y con un año de gracia en el que sólo se pagaban los intereses. Además, las hipotecas se daban sin escrutinio sobre los antecedentes financieros de las personas”*.

Estados Unidos pasó del 64% al 70% de propietarios de casas como política promovida por el Gobierno federal para las familias de menores ingresos entre el año 1994 y 2004. Hipotecas vendidas a las instituciones financieras sólo posible tras la desregulación del sector de la banca de inversión que se inició en el año 2004.

Al ser una inversión segura –las casas– los bancos de inversión las excluyeron de sus estados contables, por lo que las hipotecas de esas inversiones pasaron a la opacidad fiscal. En el verano de 2007⁸ y con el mercado copado el desplome bursátil hace que se rompa la burbuja, el resultado es que el ciudadano estadounidense con una casa hipotecada (el 78% del total) tiene 30% menos valor que su compra en el año 2006; mientras que sus ahorros puestos en bolsa se redujeron un 35% como consecuencia de la contracción del mercado entre 2008 y 2012. En este lapso afirma Aspe, su capital se redujo 33%, y

⁸ *“La sensación de que algo andaba mal con los activos de algunas entidades financieras, en especial los respaldados por hipotecas de baja calidad, se percibió con toda intensidad entre mayo y agosto de 2007, cuando varios <hedge funds> afrontaron grandes pérdidas y las agencias de riesgo redujeron la calificación de los bonos garantizados por hipotecas de distinta calidad. La incertidumbre se manifestó en el mercado de valores comerciales de corto plazo respaldados por activos, que en pocos meses se redujo a la mitad. La consecuencia fue una fuerte reducción de la liquidez de todos los bancos que habían acudido a este mercado, sin distinción de la calidad de la cartera de cada uno de ellos. Así como la solvencia de algunas entidades financieras afectó la liquidez del sistema, inicialmente por la asimetría de información y crecientemente por la incertidumbre generalizada, la falta de liquidez potenció los problemas de solvencia de ellas”*. (Machinea, 2009, p. 40)

la confianza en el sistema económico y en las autoridades políticas se desplomó.

Cuando eso pasó en los Estados Unidos, empezaría la crisis por los grandes bancos, la mirada puesta en Wall Street y la alarma en la coordinación financiera internacional por posibles contagios. En 2008, todos los temores se cumplirían para dar inicio a una recesión económica global, sólo superada por la sucedida en 1929, 80 años previos a la economía globalizada de hoy.

Un tsunami financiero y económico

La arquitectura financiera internacional evidenciaría su frágil base para contener los daños producidos por la situación de la banca de inversión en los Estados Unidos. La interdependencia profunda entre sistemas financieros y su entorno fundamentado en la confianza y la previsión serían la baza de la recesión global por venir entre 2008 y 2013 principalmente.

Su origen estuvo en la seguidilla de bancas pequeñas y medianas que se declararon en bancarrota (*default*) y con ellas los grandes bancos de inversión que le siguieron, afectando de forma sistémica al conjunto de la economía, primero en los Estados Unidos y luego enseguida en Europa y el resto de mercados internacionales.

El tsunami financiero ocurre cuando para hacer rentable estos productos, los vendedores crearon las *Obligaciones Colaterales de Deuda* (CDO, siglas en inglés), las cuales tuvieron grado de inversión por parte de las principales agencias de calificación, y que en forma de paquete financiero vendieron a muchas entidades, casas de bolsa y bancas de inversión, lo que terminó desequilibrando todo el sector. *“La inestabilidad es una característica del capitalismo financiero moderno y está vinculada con las expectativas que en gran medida se nutren del pasado, generando comportamientos especulativos”* (Minsky citado en Machinea, 2009, p. 38).

Cuando la tasa de morosidad aumentó por el no pago de las hipotecas *subprime*, y la Reserva Federal decide aumentar los tipos de interés, tanto compradores como vendedores de estos créditos vieron las posibilidades de impago, y con ella se agravó el índice de ejecuciones, que se tradujo en el embargo de cientos de miles de casas a familias en los Estados Unidos. Un producto financiero propiciado por la desregulación de un sector especulativo haría su impacto en la propiedad de las familias. La crisis estalló y la confianza desapareció, dice Ricardo Pérez Marco⁹:

⁹ Catedrático de la Universidad de California, Los Ángeles, Estados Unidos; y ex Director de Investigación del *Centre National de la Recherche Scientifique* de París, Francia.

“Sería iluso tratar la economía moderna como una ciencia exacta, pues no se puede dar una definición matemática ni científica de riesgo ni de valor. Estas dos nociones que intervienen de forma crucial en toda la economía y las finanzas no son nociones matemáticas; son nociones intrínsecamente psicológicas.” (Pérez, 2008)

Pérez (2008) reseña esta perspectiva psicológica, la cual parece ir en línea con el estado de confianza generalizado en la banca previo el desastre. Interesante el papel de las unidades de análisis de riesgo, investigaciones especializadas de la banca, quienes observan como “remotas” las posibilidades de un quiebre crediticio en los Estados Unidos tan sólo meses antes de que ocurra. El servicio de estudios del banco BBVA en la primavera de 2007 dice:

“El riesgo de <credit crunch> cotizado por el mercado se percibe, no obstante, como remoto. La información disponible en este momento no apunta a un contagio a otros segmentos del mercado hipotecario. Por ejemplo, la tasa de mora de los hogares es aún inferior a la vigente en los años 2001 y 2002. Y lo más importante, los determinantes fundamentales del consumo-empleo, renta disponible y posición financiera de los hogares muestran una fortaleza notable. Me da la impresión que los profetas de una gran crisis económica a la que estaríamos inevitablemente condenados tendrán que seguir buscando el shock que la desencadene”.

La quiebra de los bancos más grandes del mundo

Cuando estalla la burbuja de los créditos *subprime* en el verano de 2007, y casi al mismo tiempo la caída del precio de las viviendas se devalúa estrepitosamente, hubo un impacto directo en los activos del mercado financiero, se empieza a producir una sustitución de los depósitos por colocaciones en el mercado de capitales, reduciendo a cero la liquidez de numerosas entidades bancarias de pequeño y mediano tamaño en relación con la diversificación de su cartera de créditos, en la práctica no tenían dinero líquido con qué honrar los compromisos previos.

Autoridades locales y federales, desconocedoras –de forma oficial e inicial– de las dimensiones de todo ello intervienen rápidamente en la nacionalización de un banco medianamente pequeño, *Northern Rock Bank*, en septiembre de 2007 (Milne y Wood, 2008), intervienen en *Bear Stearn* para evitar una corrida bancaria, pero la crisis se había apoderado del sector, en enero 2008 vendría la quiebra de *Lehman*

Brothers y con él el traslado de la crisis financiera inicial por la especulación inversionista a una crisis sistémica de toda la economía de Estados Unidos, pero que rápidamente se pasaría a Europa, especialmente, en el mercado de deuda y la solidez del sistema bancario agrupado en la zona euro.

La idea de los créditos *subprime* inicial, estaba sustentada en la tendencia en la *securitization* de las hipotecas de alto riesgo, pasando por alto la calidad de esos créditos y con ella la responsabilidad de las entidades titulares del sector. Aunado a ello, ya los mercados habían estado como se ha descrito antes, traspasando activos del mercado monetario (*money markets*) al mercado de inversiones con el interés en la reducción de costes y la maximización de beneficios, todo ello en un entorno de desregulación expresa por la Reserva Federal estadounidense. El sector financiero de esta forma “*se evitaba el problema de los depósitos, potenciaba el apalancamiento y eludía la responsabilidad en materia de calidad de los créditos [otorgados]*”. (Machinea, 2009, p. 40)

Desde el punto de vista institucional, esta crisis financiera tuvo dos elementos estructurales que ahondaron su gravedad: un sistema-red, y la opacidad informativa. El sistema-red permite la coordinación, y especialmente, de la mano de la tecnología, la interconexión en tiempo real de todos los productos y variaciones en el mercado, por lo que la sensibilidad del sector es muy alta al comportamiento de los indicadores; esto también implica que los problemas se interconectan afectando a más actores y las fallas se reproducen con más rapidez. La opacidad informativa resulta de la asimetría entre los actores de este sistema-red sobre la información en tiempo real sobre la crisis, desde el contenido de los créditos *subprime*, la restricción de liquidez presente para ese momento o los pasivos contraídos por intermediarios de las operaciones financieras; todos puntos de información estratégicos para tomar decisiones asertivas¹⁰.

Un ejemplo paradigmático de la consecución de errores y los riesgos asociados a la opacidad informativa fue la necesidad que tuvo el gobierno federal de los Estados Unidos en rescatar de la quiebra a la compañía aseguradora privada más grande del mundo, American International Group (AIG) a fines de noviembre de 2008.

AIG era garante de los depósitos de miles de pequeños bancos, casas de bolsas, entidades de ahorro y fondos de inversiones, por tanto, la

¹⁰ “*Ambos elementos han tenido especial relevancia en la crisis actual. Nunca hubo un sistema financiero más complejo y más interconectado que el desarrollado en la etapa de la globalización financiera*” (p.36) dice la CEPAL en su informe de 2009.

potencial quiebra de AIG constituía el quiebre de cientos de empresas del sector. Un “riesgo sistémico” que el gobierno de los EEUU no estaba dispuesto asumir. La realidad es que la ausencia de liquidez y la desconfianza de la industria llevará a fines de 2009, tan sólo un año después, a la quiebra de 53 bancos, de conformidad con los datos aportados por la Corporación Federal de Garantías de Depósitos (FDIC) en los Estados Unidos.

De acuerdo con la FDIC (2009), las entidades financieras en quiebra fueron: 1. *Bank of Wyoming*; 2. *Founders Bank Worth*; 3. *Millennium State Bank of Texas*; 4. *First National Bank of Danville*; 5. *Elizabeth State Bank Elizabeth*; 6. *Rock River Bank Oregon*; 7. *First State Bank of Winchester*; 8. *John Warner Bank Clinton*; 9. *Mirae Bank*; 10. *MetroPacific Bank Irvine*; 11. *Horizon Bank*; 12. *Neighborhood Community Bank*; 13. *Community Bank of West Georgia*; 14. *First National Bank of Anthony*; 15. *Cooperative Bank*; 16. *Southern Community Bank*; 17. *Bank of Lincolnwood*; 18. *Citizens National Bank*; 19. *Strategic Capital Bank*; 20. *BankUnited, FSB*; 21. *Westsound Bank*; 22. *America West Bank*; 23. *Citizens Community Bank*; 24. *Silverton Bank*; 25. *First Bank of Idaho*; 26. *First Bank of Beverly Hills*; 27. *Michigan Heritage Bank*; 28. *American Southern Bank*; 29. *Great Basin Bank of Nevada*; 30. *American Sterling Bank*; 31. *New Frontier Bank*; 32. *Cape Fear Bank*; 33. *Omni National Bank*; 34. *TeamBank, NA*; 35. *Colorado National Bank*; 36. *FirstCity Bank*; 37. *Freedom Bank of Georgia*; 38. *Security Savings Bank*; 39. *Heritage Community Bank*; 40. *Silver Falls Bank*; 41. *Pinnacle Bank of Oregon*; 42. *Corn Belt Bank & Trust Co.*; 43. *Riverside Bank of the Gulf Coast*; 44. *Sherman County Bank*; 45. *County Bank*; 46. *Alliance Bank*; 47. *FirstBank Financial Services*; 48. *Ocala National Bank*; 49. *Suburban FSB*; 50. *MagnetBank*; 51. *1st Centennial Bank*; 52. *Bank of Clark County Vancouver*; y 53. *National Bank of Commerce* (Torres, 2009).

La mayoría de analistas y expertos, tanto en materia de económica como gubernamental, consideran que la raíz de esta situación con los bancos en quiebra estuvo centrada en la existencia de información asimétrica como determinante durante las primeras etapas de la crisis, lo que condujo a agravar las precariedades y debilidades del sector.

Los más grandes de la crisis

1. *Lehman Brothers*

Fundado en 1850 por los hermanos Lehman como una compañía de algodón, era considerado el cuarto banco de inversión del sistema

financiero de los Estados Unidos para 2007, el cual se declara en quiebra oficialmente a finales del verano de 2008; después de haber intentado infructuosamente encontrar un comprador. Para ese momento, la deuda total rondaba los US\$613,000 millones, provenientes de una pequeña entidad de la firma, el BNC, quien se había convertido en líder de los créditos *subprime* y la morosidad de su retorno le hacía completamente insolvente.

Con más de 25 mil empleados y 61 oficinas en 39 países del mundo, su quiebra resultó sistémica para la salud del sector a nivel global. El gobierno federal estadounidense no evitó su quiebra.

2. *American International Group (AIG)*

Ante lo sucedido con Lehman Brothers, el gobierno federal decide auxiliar a la compañía aseguradora AIG en el otoño de 2009, una aseguradora considerada como la primera en los Estados Unidos y hasta entonces la tercera a nivel global. La Reserva Federal otorga un crédito por US\$ 85.000 millones a AIG, haciéndole propietaria del 80% de la empresa.

La importancia de AIG está en que su deuda provenía en su mayoría de un sofisticado producto financiero, los *credit default swaps*, especie de seguros que le garantizaban a los compradores o tenedores de acciones de AIG una garantía total frente a potenciales quiebras, tal como había sucedido.

Los datos manejados hasta entonces señalaban que, entre enero y septiembre de 2008, AIG había perdido US\$ 18.000 millones provenientes de los créditos *subprime*, y tenía un pasivo global con créditos en bancos de todo el mundo por encima de los US\$ 215.000 millones. Sus activos se valorizaban por encima de los US\$ 700.000 millones; de allí que ante la quiebra, era casi seguro que los ahorristas y titulares de acciones no verían sus *swaps* sin la intervención de la Reserva Federal.

3. *Fannie Mae y Freddie Mac*

En línea con lo sucedido con AIG, el gobierno federal a través de la *Financial Federal Agency* (FFA) compra ambas compañías aseguradoras y le inyecta US\$ 100.000 millones a cada uno para que puedan hacer frente a sus deudas. La clave de ello estuvo en que ambas empresas representaban el 40% del total de las hipotecas *subprime*, de allí el valor sistémico en las finanzas, y especialmente,

ante la ejecución de hipotecas que se produjeron en ese lapso, dejaron a cientos de miles de familias en la calle.

Una característica peculiar del caso es que la empresa *Fannie Mae* fue creada como empresa pública de hipotecas en 1934 y se privatizó en 1968; por lo que su “renacionalización” en 2009 recordaba su génesis. A su tiempo, *Freddi Mac* es una empresa especializada de la primera en el mercado de créditos para viviendas, creada en 1970.

4. *Bear Stearns*

Fue considerado hasta 2008 el quinto banco de inversión en los Estados Unidos y noveno en el mundo. Su posición y exposición explica porque el gobierno federal le auxilia ante el colapso del 46% de sus acciones en la Bolsa de Nueva York, tras reconocer la falta de liquidez para honrar sus compromisos en la primavera de 2008.

Con apoyo de la Reserva Federal (US\$ 30,000 millones) es comprado por su competidora JP Morgan con un “ahorro” de más del 93% del valor estimado previo a su crisis, en una operación cercana a los 236 millones de dólares por los títulos cotizados en bolsa.

5. *FORTIS*

Fue la entidad financiera no americana más expuesta a la crisis en 2008. De origen belga-neerlandés, tenía presencia en más de 50 países y era considerado el tercer banco europeo en posicionamiento del mercado para ese entonces. Su cartera de crédito estuvo “inundada” por las hipotecas *subprime* de los Estados Unidos, así como por la crisis tras la compra de ABN Amor produjo un desplome del 70% del valor accionario cotizado en bolsa para ese año.

Las autoridades belgas, holandesas y luxemburguesas deciden intervenir e inyectar más de US\$ 15,000 millones, de forma tal que FORTIS sería reestructurada bajo control público de tres países europeos. En 2010 vende su filial de ABN a la francesa BNP Paribas, aunque sigue estando fuertemente regulada por la administración de los gobiernos de estos tres países. (Quílez, 2008)

Conclusiones

La rendición de cuentas en un contexto de gobernabilidad a escala global, fomenta el carácter cooperativo, con pautas institucionalizadas y con la vista puesta en reducir las desigualdades por medio de políticas

multilaterales capaces de informar y asumir las consecuencias de su implementación.

Las relaciones de representatividad entre ciudadanos y políticos es compleja y hace difuso el ejercicio previo y posterior de la rendición de cuentas; el tipo vertical de rendición de cuentas, sustentado en el establecimiento de un sistema institucional de control basado en la creación de agencia y mecanismos especializados de fiscalización que poseen la autoridad para evaluar el comportamiento de determinadas agencias públicas y para aplicar sanciones a aquellas agencias o funcionarios que se consideren en falta se está fortaleciendo, frente a los límites jurídicos, administrativos y de cultura de gestión, que se han expuesto. Se trata de una tendencia encaminada a englobar mecanismos de transparencia administrativa, responsabilidad política y experticia técnica.

Esta preocupación internacional, acentuada por la crisis de 2008 ha ido hilvanando canales de coordinación para una supervisión más detallada de los sistemas presupuestarios nacionales, en tiempo real y como herramienta técnica para garantizar la estabilidad fiscal y los límites de endeudamiento de las agencias y de la administración del Estado; y consecuentemente, la prosecución de mecanismos que aseguren una correcta apreciación del impacto de las políticas públicas y el efectivo logro de los resultados buscados por la planificación.

Estos nuevos desarrollos están en sintonía con una tendencia global a asegurar el equilibrio en las cuentas públicas de los países, procurando una gobernanza financiera real sobre los márgenes que tienen los países en términos de sus economías y su impacto en terceros dada la interdependencia que le enlazan en el mundo actual.

La interdependencia entre sistemas financieros y su entorno, fundamentada en la confianza y la previsión, serían la baza de la recesión global agravada entre 2008 y 2013 principalmente.

Los análisis del FMI, del Banco Mundial, de la OCDE y del Convenio de Basilea han sido la génesis de las sinergias entre el G-7 y el G-20, impulsando que los líderes políticos de las naciones más ricas del mundo propongan y comprometan el rediseño de los instrumentos de coordinación económica con la introducción de políticas contracíclicas y una regulación más restrictiva de la globalización financiera.

Si el sistema financiero global estaba sustentado en la otorgación de créditos de alto riesgo, y éstos habían sido convertidos en refugio de

ahorradores y fondos de diversa índole, al haber un colapso en algún punto, todo el sistema falla. La crisis de confianza abona el resto para el contagio mundial.

Por un lado, la asimetría en la información y la ausencia de los mecanismos de regulación, está en los canales propios para generar conductas corruptas, viciadas de la transparencia y la legalidad.

La relación contractual entre impuestos (de los ciudadanos al Estado) por seguridad y servicios (del Estado al ciudadano) está mediada por la probidad, rendición de cuentas y transparencia con que se efectúa este proceso, de allí que en prácticamente todo el mundo existe un interés creciente por saber los efectos reales que se tienen contra las prácticas corruptas y la solución a la ausencia de transparencia en la vida política y económica de las naciones.

Organismos financieros internacionales como el Banco Mundial desarrollan estudios de diagnóstico en materia de gobernabilidad y anticorrupción instrumentados a través de encuestas en funcionarios públicos, hogares y empresarios, de forma simultánea, con el fin de cruzar variables y fortalecer los mecanismos de control y confianza en las respuestas obtenidas. *Son mecanismos preventivos y de modelación de la conducta de quienes tienen la responsabilidad de la administración de los recursos públicos, así como de los agentes cercanos a éstos.*

Sin embargo, las respuestas a la crisis concentraron una batería de medidas, tendientes a frenar su ampliación, reducir los cuellos de botella y aprovechar las oportunidades que brindaba. La OCDE, consciente desde el primer momento de la necesidad de nuevos mecanismos institucionales que diesen respuestas integrales a una crisis global multidimensional, apoyó las recomendaciones emanadas de las sucesivas cumbres del G-20 como principal foro internacional de coordinación macroeconómica.

Por ello, la naturaleza de los límites y las posibilidades de consolidación de la rendición de cuentas es clave para salvar el sistema económico de libre competencia, que requiere información cuantitativa y cualitativa objetiva, así como la reestructuración de las relaciones subnacionales y del Estado con la ciudadanía, fomentando mejores prácticas de conducción administrativa y de liderazgo de la administración pública.

Referencias Bibliográficas

- Aspe, P. (2009) “Los orígenes de la crisis” [en línea] en Columna Invitada. Disponible en: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2009/02/06/los-origenes-de-la-crisis> consultado en enero 13 de 2016.
- BBVA (2007) “Subprime” [en línea] en Servicios de Estudios BBVA. Consultado en enero 14 de 2016. Disponible en: https://www.bbvaresearch.com/KETD/fbin/mult/EUES_070310_PrensaEspaña_24_tcm346-176057.pdf, consultado en enero 21 de 2016.
- Cortez, A. (2010) ¿Qué es la rendición de cuentas? [en línea], disponible en: <http://www.antioquiavisible.org/analisis-y-opinion/Documents/%C2%BFQu%C3%A9%20es%20la%20rendici%C3%B3n%20de%20cuentas.pdf>, consultado en enero 7 de 2016.
- Fearon, J. (2002) “Control electoral y control de los políticos: la selección de buenos tipos frente a la sanción del mal gobierno” [en línea], en Zona Abierta, núm. 100, p. 137 – 188. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/ejemplar/59093>, consultado en enero 16 de 2016.
- Fondo Monetario Internacional (2013) INFORME ANUAL 2013 Promoviendo una recuperación mundial más segura y estable, en línea. Disponible en: https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/ar/2013/pdf/ar13_esl.pdf, consultado en enero 24 de 2016.
- International Monetary Fund (2009), “Group of Twenty: Global Economic Policies and Prospects” [en línea], en Note by Staff of the International Monetary Fund, Washington DC. Consultado en enero 10 de 2016. Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/031909a.pdf>
- Machinea, J. (2009) “La crisis financiera internacional: su naturaleza y los desafíos de política económica” [en línea] en Revista CEPAL, núm. 97, p. 33 – 58. Consultado en enero 16 de 2016. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/35847/rve97machinea.pdf>.
- March, James G. y Olsen, Johan P. *Democratic Governance*. Free Press, 1995. Universidad de Michigan.
- Messner, D. (2001) “Globalización y gobernabilidad global” [en línea], en Revista Nueva Sociedad, núm. 176, p. 48 – 66. Disponible en: http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/10850/original/Entre_la_Globalizacion_y_el_Multilateralismo.pdf, consultado en enero 12 de 2016.
- O’Donnell, G. (2004) “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política” [en línea], en Revista Española

- de Ciencia Política, núm. 11, pp. 11 - 31. Disponible en: <http://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/download/37355/20873>, consultado en enero 7 de 2016.
- Pérez, R. (2008) “El polvo de polen que hace temblar los cimientos de las finanzas mundiales” [en línea] en Diario El País de España, Tribuna. Disponible en: http://elpais.com/diario/2008/01/02/futuro/1199228407_850215.html, consultado en enero 17 de 2016.
- Peruzzotti, E. (2008) “La rendición de cuentas social en la democracia: nociones y experiencias en América Latina” [en línea] en Sistema, núm. 203/204. Disponible en <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2010/12/peruzzotti-marco-conceptual-de-la-rendicic3b3n-de-cuentas.pdf>, consultado en enero 20 de 2016.
- Peruzzotti, Enrique (2008) “Marco conceptual de la rendición de cuentas”. Ponencia. Buenos Aires.
- Pitkin, H. (1985) *El Concepto de Representación*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales
- Przeworski, A. (1998) “Democracia y representación” [en línea] en CLAD Reforma y Democracia, núm.10, p. 7 – 32. Disponible en: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Democracia%20y%20representacion.pdf>, consultado en enero 19 de 2016.
- Quílez, R. (2008) “Los protagonistas de la crisis” [en línea] en Diario El Mundo, El Crash de 2008. Consulta en enero 17 de 2016. Disponible en: <http://www.elmundo.es/especiales/2008/10/economia/crisis2008/quienesquien/>
- Reinicke, Wolfgang H.: *Global Public Policy, Governing without Government?*, Washington, 1998.
- Robinson, M. (2015) “Conectar la evaluación con la planificación presupuestaria” [en línea] en Revista Internacional de Presupuesto Público, núm. 87, p. 11 – 68. Disponible en: <http://asip.org.ar/wp-content/uploads/2015/06/M-Robinson-cast.pdf>, consultado en enero 15 de 2016.
- Torres, M. (2009) “Bancos en quiebra en los Estados Unidos” [en línea] en Finanzas y Economía. Disponible en: <http://www.finanzzas.com/los-53-bancos-quebrados-en-ee-uu-en-2009>, consultado en enero 11 de 2016.
- Vicente Vicente, María José (2017) *El análisis de contenidos del proteccionismo en la campaña electoral de Francia de 2012*. Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias de la Información. Tesis doctoral.

Revista de Administración Pública

Autonomía y capacidades administrativas del Estado*

Iván Lazcano Gutiérrez*

Introducción.

El artículo explora la literatura de la teoría empírica del Estado que se ha desarrollado desde finales del siglo pasado hasta ahora. En particular aquella que se ha centrado en la relevancia de considerarlo como una variable explicativa de la configuración de los resultados de los procesos políticos y de las políticas públicas. De igual forma, se analiza la necesidad de complementar la comprensión del Estado a partir de sus capacidades administrativas. Sólo en conjunto, es decir, analizando la capacidad de identificar intereses propios, así como la de concretarlos, se podrá dar cuenta del poder del Estado.

Para ello se ha dividido en dos amplios apartados. En el primero se explora la cuestión de la definición del Estado. Posteriormente, se aborda en la literatura que ha ofrecido una fundamentación de la autonomía decisional del Estado frente a los actores sociales.

En el segundo, se analiza el concepto de capacidades administrativas para comprender la posibilidad que tienen los Estados de concretar sus preferencias. Finalmente, se recuperan algunas explicaciones en torno a cuáles son los factores o incentivos que llevan a los Estados a desarrollar sus capacidades, que en la literatura se conoce como construcción estatal (*state-building*).

* Este artículo es resultado de la agenda de investigación desarrollada en el doctorado en Ciencia Política, así como de la materia de Estado y Sociedad y del Estado en la globalización que tuve la oportunidad de impartir en la Maestría en Administración Pública del INAP.

** Maestro en Ciencia Política por El Colegio de México. Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesor adscrito al Centro de Estudios de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del INAP.

I. El Estado como factor explicativo.

Definición del Estado

Uno de los conceptos más disputados en la ciencia política y las ciencias sociales es el de Estado. Esta situación puede explicarse desde diversas aproximaciones. Una de ellas puede ser la que adoptan los estudiosos que se ubican dentro de la escuela de Cambridge. De acuerdo con ellos, todos los conceptos políticos son polémicos en la medida en que la forma en que los definamos tiene consecuencias en la vida política. Sin embargo, aun cuando ésta pueda ser una preocupación importante, en este ensayo me concentro en la problemática que supone identificar el origen o nacimiento del Estado, lo cual sólo puede ser posible en la medida en que se establezcan de la manera más clara posible cuáles son sus elementos distintivos.

La ubicación de la fecha del nacimiento del Estado dependerá de la manera en que se defina cuáles son sus rasgos esenciales. Si se parte de una definición amplia se corre el riesgo de asimilar al Estado con cualquier forma de organización política. Por otro lado, si se procede a partir de una definición restrictiva se puede caer en identificar al Estado como una creación estrictamente moderna, esto es, a partir del siglo XVI en Europa. Más aún, muchos de los elementos asociados con esta alternativa sólo se cumplen de una forma plena hasta el siglo XIX.

En la mayor parte de la investigación que se realiza en la ciencia política se da por sentado el nacimiento del Estado como un fenómeno moderno. En este sentido, el Estado se habría afirmado a partir de un contexto caracterizado por la falta de una autoridad soberana con la capacidad para afirmar su poder sobre la población establecida en un territorio determinado.

Como entidad histórica, el Estado tiene un inicio y debería tener un final además de un espacio geográfico en donde tiene lugar su existencia. De acuerdo con Nicola Mateucci, su inicio puede ser ubicado en la segunda mitad del siglo XVI; por su parte, su final, o al menos su eclipse habría iniciado en el primer tercio del siglo XX, a partir de la manifestación de una tendencia cada vez más clara de pérdida de autonomía. Por otro lado, el Estado habría sido una creación originalmente europea, aunque posteriormente habría sido adoptada por la mayor parte del mundo civilizado.¹

¹ Cfr. Nicola Mateucci (2010). "Estado", *El Estado moderno. Léxico y exploraciones*, Madrid, Unión Editorial, pp. 24-27.

De acuerdo con esta perspectiva, el elemento catalizador de la formación del Estado fue la guerra, específicamente, las presiones internacionales sobre las comunidades políticas que salían de la edad media y entraban a la época moderna. Esta situación generó una ruptura con el pasado, que no se limitó al arte de la guerra, sino que obligó a una nueva forma de gobernar estos territorios. En este sentido, como señala Mateucci, “El Estado tenía que atender sobre todo a su propia supervivencia en un mundo inestable, en que estaba permanentemente expuesto al riesgo; y, para sobrevivir, la lógica era la de crecer y reforzar su propio dominio en el interior.”²

Alrededor de finales del siglo XV y comienzos del XVI la vida de Europa estaba marcada por la tendencia a la confrontación entre las distintas formas de organización política por afianzar su poder, ya sea mediante una estrategia expansionista o defensiva, limitada a la defensa de su territorio. Un ejemplo claro de ello era la situación que imperaba en el territorio italiano. Las disputas entre Venecia, Milán, los estados Pontificios, Florencia y Nápoles obligaban al desarrollo de mejores estrategias de defensa.

De tal forma, no es sorprendente que la primera definición del Estado se asome por la pluma de un funcionario florentino: Nicolás Maquiavelo. En efecto, inicia justamente su célebre obra *El Príncipe*, escrita en 1513, señalando que “todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados”.³ Corresponde a Maquiavelo el mérito de ser el autor que terminó por popularizar o establecer dentro del discurso político e intelectual el uso del término Estado. Sin embargo, debe señalarse que a lo largo de su obra no le otorga un significado claro y definido, sino más bien variado y un tanto ambiguo; es decir conviven elementos modernos con los antiguos.

El siguiente autor en llevar un paso adelante la teoría del Estado en ciernes es Jean Bodin. Aunque su definición de Estado, o mejor dicho de República, contiene elementos premodernos, representa un notorio avance la aportación y fundamentación que hace del concepto de soberanía. Cabe aclarar que aun cuando en su obra opta por el término *republique* o cuando escribe en latín por el de *cives*, en realidad nos estamos refiriendo al concepto de lo que ahora es el Estado.

² *Ibidem*, p. 27.

³ Nicolás Maquiavelo (2010), *El Príncipe*, trad. Miguel Ángel Granada, 3ª edición, Madrid, Alianza, p. 47.

Así, para el jurista francés la “República es un recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común y con poder soberano”.⁴ La necesidad de plantear la idea de un recto gobierno debe entenderse a la luz de diferenciar entre las repúblicas y las bandas de ladrones. Aun cuando estas últimas sean capaces de ejercer poder sobre otras organizaciones, carecerán de legitimidad. Llama la atención desde una perspectiva contemporánea caracterizada por el individualismo, el hecho de que Bodin aún siga ubicando a la familia como “la verdadera fuente y origen de toda la república, así como su principal elemento”⁵; sin embargo, es algo totalmente normal para la época en la que escribía. Por otro lado, un aspecto que está implícito en el mismo nombre de la república, es la necesidad de la existencia de algo de interés común entre las familias que la componen. Dicho directamente: “no existe república si no hay nada público”.⁶

Ahora bien, sin lugar a duda, el elemento central de la idea de la república o Estado es el de soberanía. Para Bodin “la soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república”.⁷ La noción de perpetuidad sirve para distinguir a quien tiene el poder de quien sólo lo ejercita de manera momentánea. Sólo quien es el titular de la soberanía lo ejerce a perpetuidad. En cuanto al carácter de absoluto, se puede afirmar que permite establecer la idea de que el poder soberano no tiene ningún límite más allá del que tiene de obedecer los mandatos divinos. Por lo tanto, no tiene la obligación de obedecer la ley de monarcas previos ni estar sujeto a la ley que él mismo dicta. Todo lo anterior puede resumirse con la siguiente cita, “la soberanía no es limitada, ni en poder, ni en responsabilidad, ni en tiempo”.⁸

A mediados del siglo XVII, Thomas Hobbes desarrolló la definición del Estado más cercana a nuestra comprensión actual, esto es, como una persona artificial o, en nuestros términos, una persona moral. Así, en el *Leviatán* lo define como:

Una persona de cuyos actos, por mutuo acuerdo entre la multitud, cada componente de ésta se hace responsable, a fin de que dicha persona pueda utilizar los medios y la fuerza particular de cada uno como mejor le parezca, para lograr la paz y la seguridad de todos.⁹

⁴ Jean Bodin (2006). *Los seis libros de la república*, trad. Pedro Bravo Gala, 4ª ed., Barcelona, Tecnos, p. 9.

⁵ *Ibidem*, p. 16.

⁶ *Ibidem*, p. 17.

⁷ *Ibidem*, p. 47.

⁸ *Ibidem*, p. 49.

⁹ Thomas Hobbes (2009), *Leviatán. O la materia, forma y poder de un Estado eclesiástico y civil*, trad. Carlos Mellizo, 2ª ed., Madrid, Alianza, p. 157.

En la definición propuesta por Hobbes podemos identificar elementos esenciales del Estado: 1) se trata de una persona artificial, lo que implica su carácter institucional; 2) tiene como objetivo la preservación de la paz y seguridad al retirar de los individuos el recurso al uso de la fuerza.

El tema de la seguridad es central en la concepción hobbesiana del Estado. De hecho, para el filósofo de Malmesbury

La causa final, propósito o designio que hace que los hombres -los cuales aman por naturaleza la libertad y el dominio sobre los demás- se impongan a sí mismos esas restricciones de las que vemos que están rodeados cuando viven en Estados, es el procurar su propia conservación y, consecuentemente, una vida más grata.¹⁰

Esto último quedará plasmado de forma lúcida en la definición que ha terminado por establecerse en la más recurrida en las ciencias sociales. En efecto, Max Weber en su célebre conferencia “La política como vocación” apunta que “el Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio –el territorio es un elemento distintivo-, reclama para sí (con éxito) el monopolio de la fuerza física legítima.”¹¹

De acuerdo con Weber, la aproximación que propone tiene la ventaja de evitar una definición teleológica del Estado. En efecto, el problema principal con muchas de las definiciones que se han propuesto del Estado reside en las funciones con las que se le asocia; por ejemplo, el fomentar la justicia social. Sin embargo, como atinadamente señala, apenas hay una actividad que aquí o allá no haya sido realizada por el Estado, y por el otro lado, ninguna de éstas las ha emprendido siempre. En consecuencia, no hay una función que siempre haya desempeñado en todos los lugares. Por tal motivo, la manera más adecuada es abordar al Estado a partir de su medio específico de acción: la fuerza física.

Un punto de inflexión radical dentro de la teoría del Estado lo constituye la obra de Hans Kelsen. Para el jurista austriaco “la definición del Estado resulta muy difícil, dada la multiplicidad de los objetos que el término comúnmente designa”. Empero, “la situación parece más sencilla cuando el Estado es discutido desde un ángulo visual puramente

¹⁰ *Ibidem*, p. 153.

¹¹ Max Weber (2007), *La política como profesión*, trad. Joaquín Abellán, Madrid, Biblioteca Nueva, pp. 56-57.

jurídico”.¹² En este sentido, para el jurista austriaco la mejor manera de concebir al Estado reside en considerarlo únicamente como un fenómeno jurídico, es decir, como un sujeto de derecho tal como una persona colectiva. En concreto, “el Estado es la comunidad creada por un orden jurídico nacional (en oposición al internacional). El Estado como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que la constituye”.¹³

De esta forma, el jurista austriaco será el responsable principal de colocar un *corset* al Estado al restringir su concepción a un enfoque estrictamente jurídico. Esta asimilación del Estado a un ordenamiento jurídico representa uno de los elementos centrales de su teoría pura del derecho.¹⁴

En el contexto del primer tercio del siglo XX, quizá el último intento por realizar un tratamiento sistemático del Estado sea el de Hermann Heller¹⁵ No obstante, merece la pena traer a colación a Carl Schmitt, quien realiza una aportación fundamental para comprender la naturaleza del poder político que ejerce el Estado. De acuerdo con Schmitt, el verdadero soberano es quien toma las decisiones en los momentos de excepción, cuando las condiciones de normalidad bajo las cuales opera la institucionalidad se ven trastocadas.¹⁶

El regreso del Estado

El estudio del Estado ha sido uno de los objetos de estudio de la teoría política. Sin embargo, durante gran parte del siglo XX se abandonó en beneficio de otros conceptos o categorías de análisis. Para muestra de ello basta recuperar a David Easton, quien marca un distanciamiento con la teoría del Estado tal como se desarrollaba en Europa, así como se concebía en Estados Unidos. Para Easton, ninguna de las dos escuelas, esto es, tanto aquella centrada en el poder como la centrada en el Estado servían para conjuntar la investigación política.¹⁷

El problema residía en que no existía una claridad sobre lo que es el Estado. Así, Easton afirma que “después de la examinación de la variedad de los significados una mente crítica debe concluir que la

¹² Hans Kelsen (2008), *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. Eduardo García Maynez, 3ª ed., México, UNAM, pp. 215.

¹³ *Ibidem*, pp. 215-216.

¹⁴ Ver Lars Vinx (2007). *Pure Theory of Law. Legality and Legitimacy*, Oxford University Press, cap. 1.

¹⁵ Hermann Heller (1998). *Teoría general del Estado*, trad. Luis Tobio, 3ª ed., México, Fondo de Cultura Económica.

¹⁶ Carl Schmitt (2014). *El concepto de lo político*, trad. Rafael de Agapito, Madrid, Alianza Editorial.

¹⁷ David Easton (1953). *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, Chicago, New York, Alfred A. Knopf, p. 106.

palabra debe ser abandonada enteramente”.¹⁸ De hecho, la raíz de esta dificultad e insatisfacción asociadas al concepto pueden ubicarse en su origen. Según esta apreciación, éste habría sido empleado más como un símbolo de unidad frente a otras organizaciones que disputaban el control político como la Iglesia.¹⁹ Más aun, “básicamente lo inadecuado del concepto Estado como una definición del objeto de estudio deriva del hecho de que implica que la ciencia política está interesada en estudiar un tipo particular de institución u organización de la vida, no un tipo de actividad que puede expresarse a través de una variedad de instituciones”.²⁰

En un artículo publicado a finales de la década de 1960, J.P. Nettl señalaba que “en este momento, el concepto de Estado no está muy en boga en las ciencias sociales. No obstante, conserva una existencia esquelética y espectral, en gran medida, debido a que por todos los cambios de énfasis y de interés en la investigación, la cuestión existe y ningún tipo de reestructuración conceptual puede disolverla”.²¹

No obstante, a finales de la década de 1970, a raíz de las graves crisis económicas internacionales, comenzaron a plantearse interrogantes en torno a las diferencias en las capacidades de los distintos países para enfrentar estas situaciones.

Entre los primeros esfuerzos intelectuales por dimensionar la importancia que tiene el Estado como un factor capaz de explicar los resultados de los procesos y dinámicas sociales se puede mencionar a Stephen Krasner,²² Theda Skocpol²³ y Eric Nordlinger.²⁴ Esta orientación que estaba adquiriendo la literatura académica quedaría ratificada a mediados de la década de 1980 con la publicación del libro colectivo *Bringing the State Back*.²⁵ A ello podemos sumar la aparición de artículos diversos en los que se analizaba la aportación de este viraje.²⁶

¹⁸ *Ibidem*, p. 108.

¹⁹ *Ibidem*, p. 111.

²⁰ *Ibidem*, p. 112.

²¹ J.P. Nettl (1968). “The State as a Conceptual Variable”, p. 55.

²² Stephen D. Krasner (1978). *Defending the National Interest*, Princeton, Princeton University Press.

²³ Theda Skocpol (1979). *States and Social Revolutions*, Cambridge, Cambridge University Press.

²⁴ Eric A. Nordlinger (1981). *On Autonomy of the Democratic State*, Cambridge, Harvard University Press.

²⁵ Peter B. Evans *et al* (1985). *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.

²⁶ Stephen Krasner (1984). “Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics”, *Comparative Politics*, Vol. 16, Núm. 2; Gabriel Almond (1988). “The return of the State”, *American Political Science Review*, vol. 82, Núm. 3; Bert A. Rockman (1990). “Minding the State- or a State of Mind. Issues in the Comparative Conceptualization of the State”, *Comparative Political Studies* Vol. 23, Núm. 1.

Para Theda Skocpol,

Un súbito surgimiento de interés en el Estado ha ocurrido en la ciencia social comparativa en la década pasada. Ya sea como objeto de investigación o como algo invocado para explicar consecuencias de interés, el Estado en calidad de actor o de institución viene ocupando un lugar destacado en una extraordinaria profusión de estudios de investigadores de diversas tendencias técnicas procedentes de todas las disciplinas importantes.²⁷

En particular el renovado interés por el Estado dentro de la literatura académica producto de la investigación histórica y empírica ha girado en torno a un conjunto concreto de temas. Krasner ubica dos en particular: 1) el alcance de la autonomía del Estado, y 2) el grado de congruencia entre el Estado y su entorno.²⁸ Por su lado, la propia Skocpol identifica tres grandes preocupaciones: 1) la autonomía del Estado, esto es, entendido como un actor con intereses propios diversos a los actores sociales, 2) la racionalidad de las decisiones atribuidas al Estado, y 3) las capacidades institucionales o administrativas del Estado.

Autonomía del Estado

La noción de la autonomía del Estado constituye el núcleo que le otorga fundamento a este cuerpo de literatura interesada en el Estado. Como lo apunta atinadamente Skocpol, “a menos que dicha formulación independiente de objetivos ocurra, hay poca necesidad de hablar de los Estados como actores importantes”.²⁹ Dicho de otra manera, lo que justifica el renovado programa de investigación centrado en el Estado a través de las ciencias sociales es que podemos atribuirle el carácter de variable independiente o factor explicativo. Con ello se le da la vuelta a la orientación en la que había caído durante la mitad del siglo XX en la cual éste era entendido como un reflejo de lo que sucedía en la sociedad. En este punto convergían tanto el pluralismo, el estructural funcionalismo y el marxismo.³⁰

Al respecto, debe hacerse una precisión importante. La literatura agrupada bajo la etiqueta de neomarxismo o marxismo estructural concede un margen de “autonomía relativa al Estado” en comparación a la teoría original. Para abordar un caso conspicuo, Nicos Poulantzas

²⁷ Ver Theda Skocpol (1985). “Bringing the State Back In: Current Research...”, en Peter B. Evans. *Bringing the State Back In*, New York, Cambridge University Press, p. 3.

²⁸ S. Krasner, *op. cit.*, p. 224.

²⁹ T. Skocpol, *op. cit.*, p. 9.

³⁰ Ver *Ibidem*, pp. 4-7.

afirma que “respecto a las clases dominantes, y en particular a la burguesía, el Estado tiene un papel principal de *organización*. Representa y organiza, en suma, el interés político a largo plazo del *bloque en el poder*, compuesto de varias fracciones de clases burguesas”. Más adelante profundiza al mencionar que “el Estado puede cumplir este papel de organización y de unificación de la burguesía y del bloque en el poder en la medida en que posee una *autonomía relativa* respecto a tal o cual fracción”.³¹

Según esta teoría, el Estado no obedece a las preferencias inmediatas de los grupos más poderosos en la sociedad, en este caso, los grandes capitalistas, sino que actúan siguiendo los intereses más amplios, esto es, de defensa de la estructura misma que sustenta al capitalismo.

La influencia que ejerció el neomarxismo en la recuperación del Estado fue notable. Pero la literatura asociada a la autonomía del Estado fue más allá. Un aspecto en el que se puede apreciar la diferencia reside en la concepción que se propone del Estado.

La tesis que desarrolla Skocpol sobre la función que tuvieron los Estados en el desarrollo de las revoluciones sociales en el caso de Francia, Rusia y China, sólo es posible a partir de una definición del Estado diferente a la prevaleciente entonces. Así, nos dice que “podemos hacer sentido de las transformaciones sociales revolucionarias sólo si tomamos al Estado seriamente como una macroestructura. El Estado propiamente concebido no es una mera arena en donde las luchas socioeconómicas son disputadas”.³²

Paralelamente Krasner comenzaba a delinear un enfoque estatista para explicar las interacciones entre éste y la sociedad civil. Este enfoque descansaba en la noción de **interés nacional**, el cual puede tener una realidad empírica si se lo define como un conjunto consistente de objetivos que son perseguidos por los tomadores de decisiones en el centro del gobierno. Para ello, se concentró en la política de inversión extranjera de materias primas.

Las conclusiones a las que arribó Krasner fueron relevantes para el avance de este programa de investigación estatista. Por un lado, aportó evidencia empírica sobre la posibilidad de que el Estado sea capaz de perseguir objetivos de interés propio diferentes a los de aquellos grupos más poderosos o relevantes en la industria o sector económico. En consecuencia, dentro de este paradigma estatista,

³¹ Nicos Poulantzas (1980). *Estado, poder y socialismo*, 2ª ed., trad. Fernando Claudín, Madrid, Siglo Veintiuno Editores, p. 152.

³² T. Skocpol, *States and social revolutions*, p. 29.

el Estado tiene sus propias necesidades y objetivos, los cuales no pueden ser reducidos a los intereses de grupos sociales en particular.³³ Por otro lado, también abonó a la idea de que los Estados pueden ser autónomos incluso en aquellas sociedades que tienen una tradición cultural e institucional menos estatista como lo es Estados Unidos, o todos los países anglosajones.

Krasner sintetiza en cinco aspectos las características de la literatura estatista:

- 1) Poder político y no distribución de recursos;
- 2) El Estado es visto como actor (variable exógena o interviniente)
- 3) Hay un énfasis en las restricciones institucionales (formales e informales);
- 4) Dependencia del camino avanzado a lo largo de la historia (*path-dependency*)
- 5) Mayor peso a las disyunciones y tensiones dentro del sistema político por encima de la compatibilidad y funcionalidad.³⁴

Obviamente la presencia de estas características en toda la literatura es variable, algunos autores enfatizarán más o darán prioridad en el análisis de un tema por encima de otros. Ahora bien, es posible afirmar que el aspecto central alude a la autonomía del Estado en la determinación de las decisiones vinculantes que se toman en el proceso político. En consecuencia, se vuelve importante aclarar a lo que se refiere.

De acuerdo con Skocpol podemos hablar de **autonomía estatal** en las situaciones en las que “los Estados, concebidos como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad”.³⁵

Por su parte, Krasner advierte que “el punto crítico con respecto a la autonomía del Estado es que estas preferencias no sean diseñadas para congraciarse o evadir castigo de parte de los grupos sociales particulares”. Para él, “la medida final de la autonomía es la habilidad de los funcionarios estatales de traducir preferencias ponderadas en acciones vinculantes (*authoritative*)”.³⁶

³³ Stephen D. Krasner (2009) “Defending the National Interest”, *Power, the State, and Sovereignty*, New York, Routledge, pp. 26-27.

³⁴ S. Krasner, “Approaches to the State”, pp. 224-225.

³⁵ T. Skocpol, “Bringing the State Back In”, p. 9.

³⁶ S. Krasner, “Approaches to the State”, p. 230.

Eric Nordlinger, quizá quien haya trabajado con mayor detalle y profundidad el tema de la autonomía del Estado nos propone diversas precisiones analíticas. Para él, “el Estado es autónomo en la medida en que traduce sus preferencias en acciones vinculantes (*authoritative*), al grado en que la política pública conforma el paralelogramo ponderado de preferencias y recursos de los funcionarios”.³⁷ De hecho, propone operacionalizar el concepto en función de la frecuencia general en la que las preferencias del Estado coincide con acciones e inacciones vinculantes, la proporción de las preferencias que alcanzan esa instancia, así como el promedio sustantivo de la distancia entre las preferencias del Estado y las decisiones adoptadas, o incluso, una combinación de las tres.³⁸

En abierto debate frente a Krasner y Skocpol, Nordlinger agrega un matiz fundamental para una mejor comprensión de la autonomía estatal. En efecto, considera que es limitado concebir la autonomía de las acciones que emprende el Estado tomando como criterio la divergencia entre las preferencias de éste y las de los grupos relevantes de la sociedad. Por lo tanto, sostiene que en muchos sentidos, es más pertinente analíticamente “ver al Estado que actúa a partir de sus preferencias con un enorme apoyo social tan fuerte como aquel que primero tiene que remontar oposición social”.³⁹ En consecuencia, tiene mayor sentido identificar la autonomía estatal “como el grado en el que cualquiera o todas las preferencias del Estado coinciden con las decisiones vinculantes, más que enfocarse exclusivamente en el alcance y ambición de las preferencias del Estado”.⁴⁰

En particular detecta un problema de las teorías de la autonomía estatal desarrolladas hasta entonces: privilegian la capacidad del Estado de modificar el *status quo* en un escenario de preferencias divergentes. Sin embargo, se pierde de vista la variable crítica: la amplitud del apoyo u oposición social a cualquiera que sean los objetivos del Estado.⁴¹

Con base en estas proposiciones Nordlinger desarrolla la siguiente tipología a partir de los cuatro tipos de explicación de la acción o inacción del Estado democrático con base en las distintas condiciones de la autonomía estatal (ver **gráfica 1**).

³⁷ E. Nordlinger, *op. cit.*, p. 19.

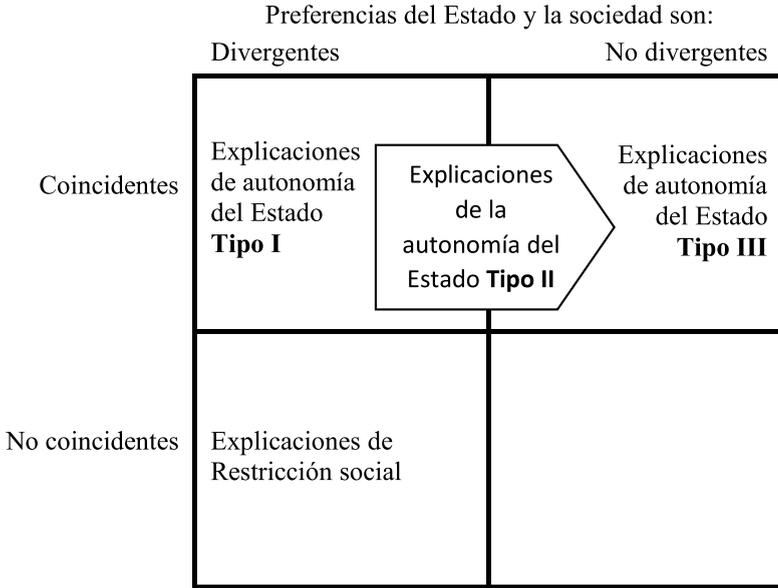
³⁸ *Ibidem*, pp. 19-20.

³⁹ *Ibidem*, p. 24.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 24-25.

⁴¹ *Ibidem*, p. 25.

Gráfico 1. Explicaciones para las acciones vinculantes de los Estados democráticos



Fuente: Nordlinger (1981: 28)

Las explicaciones del **tipo I de autonomía estatal** son aquellas en las que las preferencias del Estado y la sociedad son divergentes, pero en las que no se presenta una exitosa presión sobre los funcionarios para que las preferencias de la sociedad pasen a la política pública ni siquiera con base en la amenaza de sanciones de la sociedad.

El **tipo II de autonomía estatal** no puede ser ajustada en la figura porque ésta no incluye la dimensión temporal. En este sentido, las preferencias son primero divergentes; sin embargo, los funcionarios son capaces de cambiar las preferencias de la sociedad y hacerlas congruentes o consonantes con las suyas. A partir de este segundo momento el Estado puede adoptar las decisiones en una nueva condición de no divergencia de las preferencias.

Finalmente, el **tipo III de autonomía estatal** abarca aquellas explicaciones en las cuales las preferencias del Estado y de la sociedad no son divergentes y aun así el Estado actúa de acuerdo con sus preferencias.⁴²

Esta tipología se le puede añadir una variable más que se puede desplegar en uno o dos tiempos. En un escenario, los funcionarios

⁴² *Ibidem*, p. 29.

son capaces de actuar autónomamente con base en los recursos inherentes y los poderes exclusivos del Estado con el objetivo de tomar decisiones vinculantes. En el otro, pueden ser autónomos dependiendo de sus atribuciones y facultades, así como a partir de involucrarse en esfuerzos deliberados de ampliar su autonomía. A esto Nordlinger les llama capacidades ampliadoras de autonomía estatal (*state's autonomy-enhancing capacities*).⁴³

De manera similar, Michael Mann se abocó a especificar los orígenes, mecanismos y resultados del poder autónomo que el Estado posee en relación con los grupos de mayor poder en la sociedad civil. Para lograrlo, el primer paso estriba en definir qué se entiende por Estado. En este sentido, existen dos vías por las que se puede optar: una lo hace en términos institucionales, mientras que la otra por criterios funcionales. Es decir, la primera opta por cómo se identifica al Estado de acuerdo con su diseño institucional; la segunda, a partir de las actividades que realiza.⁴⁴

En concreto el sociólogo británico identifica los siguientes elementos:

- a) Un conjunto diferenciado de instituciones y personal;
- b) Centralización, en el sentido de que las relaciones políticas van del centro hacia afuera;
- c) Un área territorialmente demarcada;
- d) Monopolio de la toma de decisiones con autoridad vinculantes.⁴⁵

Para poder comprender la autonomía estatal es necesario reparar en el poder que ejerce el Estado. A diferencia de la naturaleza del poder que ejercen los grupos de la sociedad civil, el cual puede ser **ideológico**, **económico** y **político**, el Estado no tiene uno que le sea propio. De ahí que la identificación del Estado, en una clara influencia weberiana, resida en su localización de sus instituciones diferenciadas, así como del monopolio de las decisiones vinculantes.⁴⁶

Una vez más, siguiendo a Mann, el poder del Estado se despliega en dos sentidos diferentes: poder despótico y poder infraestructural. El primero de ellos, el **poder despótico** de la élite estatal consiste en el "rango de acciones a las cuales la élite está facultada para tomar

⁴³ *Ibidem*, pp. 29-30.

⁴⁴ Michael Mann (1984). "The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results", *European Journal of Sociology*, vol. XXV, p. 185.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 188.

⁴⁶ *Idem*.

sin rutina, ni negociación institucionalizada con la sociedad civil⁴⁷ Históricamente este poder ha sido muy amplio. Tanto en los primeros estados de la antigüedad, así como los imperios que le sucedieron, y los Estados modernos han gozado de amplios márgenes de autoridad. Sólo recientemente que se han desarrollado las democracias liberales basadas en la separación de poderes y en la noción de derechos humanos y políticos es que comenzamos a observar una reducción en el poder despótico que ejercen las elites estatales.

Es importante señalar que el poder despótico en la concepción de Mann es lo que usualmente se refiere en la literatura como autonomía de poder⁴⁸; en este caso: el poder autónomo del Estado.

Tal como se la ha definido hasta ahora, la autonomía del Estado debe entenderse en su relación con los grupos poderosos o relevantes de la sociedad civil. En este sentido, lo que se busca enfatizar es que las acciones que emprenden los Estados son aquellas que están alineadas con sus intereses, no los de otros actores, tal como las teorías pluralistas, funcionalistas o marxistas afirman. Por lo tanto, éstas no son de ninguna manera desinteresadas en un sentido significativo del término. Esto es así por dos razones. Primero, “porque toda acción estatal necesariamente beneficia algún interés y perjudica otros (incluso sin que los beneficiarios sociales hayan trabajado para ello o causado las acciones del Estado)”. Segundo, porque “las acciones autónomas del Estado tendrán regularmente formas que busquen reforzar la autoridad, longevidad política y control social de las organizaciones del Estado para las que sus miembros generaron las ideas de política como las políticas relevantes”.⁴⁹

En concreto, la afirmación que se realiza estriba en que las acciones del Estado *pueden* ser autónomas. Más aún, independientemente de la racionalidad estatal, de lo que se trata es de “no desechar la posibilidad que acciones estatales autónomas total o parcialmente sean capaces de enfrentar problemas e incluso encontrar ‘soluciones’ más allá del alcance de los actores sociales y de aquellas partes del gobierno estrechamente restringidos por ellos”.⁵⁰

A ello añade Skocpol que “la autonomía del Estado no es un atributo estructural fijo de ningún sistema gubernamental. Ésta puede ir y venir.”⁵¹ La razón de ello reside en que uno de los factores explicativos

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ *Ibidem*, p. 189.

⁴⁹ T. Skocpol, *op. cit.*, p. 15.

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ *Ibidem*, p. 14

depende de la presentación de momentos de crisis⁵² que abren la puerta para la formulación de estrategias por parte de los funcionarios estatales, quienes de otra forma no se habrían movilizado para aumentar la autonomía decisional. Este asunto se abordará en el siguiente apartado.

El desarrollo de la noción de autonomía estatal revitalizó la agenda de investigación en las ciencias sociales comparativas. En consecuencia, otorgó un nuevo impulso y utilidad analítica al concepto del Estado. Sin embargo, para comprender en su cabalidad el carácter de la actividad estatal no hay que limitarse en su capacidad para tomar decisiones, incluso cuando éstas son vinculantes⁵³; es necesario pasar al siguiente plano analítico que es el de la capacidad de ejercer ese poder.

II. Desarrollo de capacidades administrativas del Estado.

Capacidades estatales

Como se señaló previamente, la agenda de investigación asociada al regreso del Estado debe considerar también la capacidad efectiva de éste para lograr sus objetivos y no sólo la posibilidad de identificarlos. En este punto, el desarrollo de este programa de investigación podría tomar nota de lo sucedido con el campo de las políticas públicas. En su origen la política pública era concebida fundamentalmente como una decisión. De ahí que la literatura se haya centrado en analizar cómo se podía garantizar la racionalidad de las decisiones gubernamentales. Sin embargo, como comenzó a quedar patente a partir de la década de 1960, se constató que era necesario problematizar la fase de la implementación.⁵⁴ De hecho, como se verá más adelante, éste es el camino que ha seguido parte de la literatura sobre las capacidades estatales, al enmarcarlo como un problema de implementación.

La literatura de la modernización describió el proceso de evolución de las sociedades como uno de aumento de la complejidad, la especialización o división social del trabajo, así como de la cantidad de demandas de la sociedad al gobierno.

⁵² Para una revisión al tema ver: Iván Lazcano (2009). "El cambio institucional. Antecedentes, problemas y aportaciones teóricas", *Revista de Investigación Social*, año VI, Núm. 9.

⁵³ Otra manera de referirlas es como decisiones colectivizadas, y sus características son: a) soberanas; b) sin escapatoria y c) sancionables. Ver Giovanni Sartori (1988). *Teoría de la democracia*. 1. *El debate contemporáneo*, trad. Santiago Sánchez, Madrid, Alianza, pp. 262-263.

⁵⁴ El camino que se siguió fue el de aportar conocimiento mutidisciplinario en la toma de decisiones, así como extraer generalizaciones a partir del estudio de casos concretos. A esto se le llamó como conocimiento *de la* política y conocimiento *en la* política. Ver Aguilar, Luis F. (2010). "Introducción", *Política pública*, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.

Tal como ha señalado Omar Guerrero la clave para entender el proceso de modernización política pasa inevitablemente por la consolidación del papel del Estado en la vida colectiva. En concreto, señala, “la clave de la modernización política consiste en la habilidad del Estado para absorber tipos cambiantes de exigencias y organizaciones políticas, no en suprimirlas”. Por lo tanto, “el desarrollo político se refiere al desenvolvimiento de las facultades del Estado para incrementar su nivel o grado de gobierno, no para disminuirlo, y efectivamente corre aparejado al desarrollo administrativo porque las dependencias públicas son las responsables de responder positivamente a las exigencias cambiantes y renovadas de la sociedad modernizada”.⁵⁵

Desafortunadamente, la modernización fue entendida de forma incorrecta como el proceso opuesto. En efecto, desde la perspectiva de varios organismos multinacionales el problema de la capacidad de gobierno pasaba más bien por la reducción de la presencia del Estado. A partir de este diagnóstico fue que se emprendieron los procesos de privatización y liberalización de la economía.

El surgimiento del interés por el tema de las capacidades estatales debe entenderse como resultado del fracaso de gobierno de un número considerable de Estados alrededor del mundo; desde el continente africano, el centro y sureste asiático, oriente medio hasta centro y Sudamérica, en todos estos casos es evidente el fracaso o la debilidad estatal. De igual manera, debe entenderse a la luz del debilitamiento del Estado producto de la presión de reformas fundamentadas en la teoría económica del neoliberalismo y de su manifestación administrativa: la nueva gerencia pública (*new public management*).⁵⁶ De hecho, se puede afirmar que esta reforma terminó por dismantelar los Estados democráticos.⁵⁷

El proceso de globalización que ha caracterizado la economía y la política desde el último tercio del siglo pasado ha generado una disminución de las actividades controladas por los estados-nacionales. En este sentido, la globalización ha mermado la autonomía del Estado en los términos de la capacidad de tomar decisiones en interés propio. Por el otro lado, debe considerarse el impacto sobre las capacidades administrativas del Estado producto de la mayor complejidad de los procesos sociales.

⁵⁵ Omar Guerrero (1992). *El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdés, p. 81.

⁵⁶ Ver Omar Guerrero (2003). *Gerencia pública en la globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa / UAEM; Omar Guerrero (2004). *La nueva gerencia pública. Neoliberalismo en administración pública*, México, Fontamara.

⁵⁷ Ver Ezra Suleiman (2003). *Dismantling Democratic States*, Cambridge, Cambridge University Press.

Hay un problema conceptual y metodológico en el fondo de esta estrategia fallida de reducción del Estado asociada al neoliberalismo. En lugar de abordar con criterios técnicos se procedió a partir de lugares comunes la justificación del redimensionamiento del Estado. Como apunta Guerrero, no se hizo un esfuerzo por establecer claramente a qué se referían con el tamaño o magnitud del Estado.⁵⁸

Lo que el análisis empírico pone en evidencia son las limitaciones de la agenda de los críticos del Estado, de hecho, más bien aparece la historia opuesta, es decir que “a mayor grado de desarrollo integral, mayor nivel de modernización, de radio de actividad de la administración pública, de organismos públicos, de gasto administrativo en las áreas de bienestar y de número de funcionarios públicos”.⁵⁹ Por lo tanto, concluye Guerrero “el asunto no es reducir al Estado, sino acrecentar su capacidad de gestión al tenor de las nuevas tareas a desempeñar”.⁶⁰

En aquellos años, este diagnóstico desarrollado por economistas fue compartido desafortunadamente por politólogos y publiadministrativistas por igual. Ahora las cosas, al parecer comienzan a cambiar. Dani Rodrik, destacado economista, ha apuntado lo siguiente:

Cuando miramos al gobierno en diferentes sociedades, descubrimos un hecho bastante sorprendente. Con cada pocas excepciones, cuanto más desarrollada es una economía, mayor es la proporción de recursos que consume el sector público. Los gobiernos son más grandes y más fuertes no en las economías más pobres del mundo sino en las economías más avanzadas. La correlación entre el tamaño del gobierno y el ingreso per cápita es notablemente estrecha. Los países ricos tienen mercados que funcionan mejor y gobiernos más grandes en comparación con los pobres. (...) Los mercados están más desarrollados y son más efectivos para generar riqueza cuando están respaldados por instituciones gubernamentales sólidas. Los mercados y los estados son complementos, no sustitutos, como a menudo lo tendrían las cuentas económicas sencillas.⁶¹

Para Francis Fukuyama, analizando en retrospectiva no había algo negativo intrínsecamente en las reformas derivadas del Consenso de Washington. En muchos casos el sector público de los países

⁵⁸ O. Guerrero, *El estado en la era de la modernización*, pp.85-87.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 87.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 86.

⁶¹ Dani Rodrik (2011). *Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*, New York, W.W. Norton, p. 16.

en desarrollo era la causa de varios obstáculos al crecimiento, cuya solución pasaba por la liberalización económica. De tal forma:

Más bien el problema era que aunque los estados necesitaban ser recortados en ciertas áreas, éstos necesitaban ser simultáneamente fortalecidos en otras. (...) Pero el relativo énfasis en este periodo yacía muy fuertemente en la reducción de la actividad estatal, la cual podía frecuentemente ser confundida o deliberadamente malinterpretada como un esfuerzo para recortar la capacidad estatal en todos los ámbitos. La agenda de construcción estatal, la cual era tan importante como la de su reducción, no le fue otorgada de cerca la misma reflexión o énfasis.⁶²

En concreto, “la construcción del Estado es la creación de nuevas instituciones gubernamentales y el fortalecimiento de aquellas existentes”.⁶³ Las instituciones susceptibles abarcan un amplio espectro: desde las políticas estrictamente, como la forma de gobierno, pasando por aquellas propias del sistema legal, hasta las propiamente administrativas o asociadas al poder ejecutivo. En este ensayo, nos concentraremos en las capacidades administrativas del Estado.

En realidad cuando se habla de capacidades estatales o institucionales nos referimos a las capacidades administrativas del Estado. De ahí que la intención de fijarnos en el ámbito administrativo del Estado no necesite una justificación. Como Omar Guerrero apunta, “existe una unidad orgánica y funcional entre el Estado y la administración, que hace imposible pensarlo sin ella, del mismo modo como la administración sin el Estado es incomprensible”.⁶⁴

En consecuencia, los procesos de construcción estatal (*state-building*) así como su opuesto de fracaso estatal (*state failure*)⁶⁵ descansan fundamentalmente en la creación de capacidades administrativas. Este es el caso, por ejemplo del clásico libro de Stephen Skowronek, *Building a new american State*, en el cual muestra cómo la creación estatal en Estados Unidos pasó por la expansión de las atribuciones y facultades administrativas del gobierno federal que se presentó entre finales del siglo XIX y comienzos del XX.

⁶² Francis Fukuyama (2004). *State-building. Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca, Cornell University Press, p. 5.

⁶³ *Ibidem*, p. ix.

⁶⁴ Omar Guerrero (2010). *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 41.

⁶⁵ Ver Robert I. Rotberg, *When States Fail. Causes and Consequences*, Princeton, Princeton University Press; Robert H. Bates (2008). “State Failure”, *Annual Review of Political Science*, vol. 11.

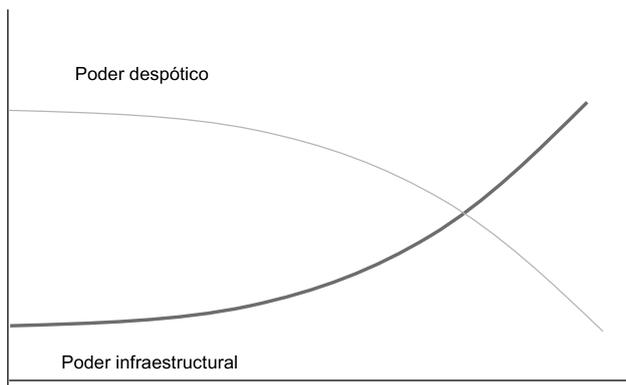
En este sentido, para Theda Skocpol, cuando hablamos de las **capacidades de los estados** nos referimos a su habilidad “para implementar los objetivos oficiales, especialmente por encima de la oposición real o potencial de grupos sociales poderosos o de cara a circunstancias socioeconómicas recalcitrantes”.⁶⁶

Ahora bien, antes de profundizar sobre las capacidades estatales, debemos establecer cuáles son las condiciones mínimas que las hacen posible. Skocpol señala al menos las tres siguientes: 1) integridad soberana y control administrativo-militar estable sobre el territorio; 2) funcionarios calificados y leales, y 3) plenitud de recursos económicos.⁶⁷

De hecho, los medios de que disponga el Estado para extraer y desplegar recursos financieros es el indicador que, más que ningún otro, nos dice sobre las capacidades existentes y potenciales para fortalecer las organizaciones estatales, contratar personal, cooptar apoyo político, subsidiar económicamente empresas así como para destinar recursos a programas sociales.⁶⁸

En términos de la teoría elaborada por Michael Mann, nos referimos al **poder infraestructural**, como “la capacidad del Estado de penetrar realmente a la sociedad civil, e implementar logísticamente decisiones políticas en todo el territorio (*realm*)”.⁶⁹ En sentido contrario a la evolución del poder despótico, el poder infraestructural era comparativamente más débil en las sociedades antiguas y alcanzó su mayor desarrollo en las sociedades industriales (ver **gráfica 2**).

Gráfica 2. Evolución de la magnitud poder despótico e infraestructural del Estado.



Elaboración propia con base en M. Mann (1984: 185).

⁶⁶ T. Skocpol, *op. cit.*, p. 9.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 16 y 17.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 17.

⁶⁹ M. Mann, *op. cit.*, p. 189.

Actualmente la mayor parte de las quejas e incomodidad sobre el alcance que el Estado tiene en la vida de las personas está asociada a este ámbito infraestructural del poder. Como lo apunta Mann:

Estos poderes ahora son inmensos. El Estado puede evaluar e imponer impuestos a nuestros ingresos y bienestar en la fuente, sin nuestro consentimiento o aquel de nuestros vecinos o tribu (cuyos Estados previos a 1850 aproximadamente, nunca fueron capaces de hacerlo); puede almacenar y recordar inmediatamente una cantidad masiva de información sobre todos nosotros; puede ejercer su voluntad dentro del día casi en cualquier lugar en sus dominios; su influencia en general sobre la economía es enorme; incluso provee subsistencia a la mayoría de nosotros (empleo público, en pensiones, en asignaciones familiares. El Estado penetra cada día más que cualquier Estado histórico lo haya hecho.⁷⁰

Pier Paolo Portinaro ha mencionado que la idea de que el poder del Estado absolutista era mayor que el que posee actualmente cualquier Estado es un mito.⁷¹ En realidad, tomando como referencia lo dicho hasta ahora, Portinaro, se refería a este proceso de aumento del poder infraestructural.

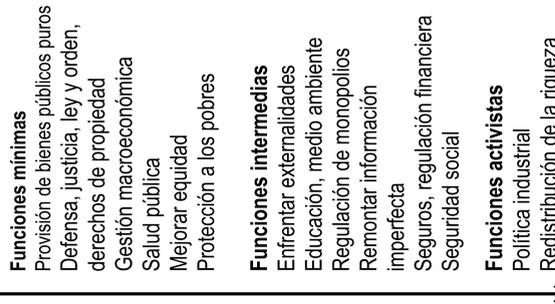
Francis Fukuyama, sostiene que el alcance de la acción del Estado puede comprenderse mejor si sus actividades se ubican a lo largo de un continuo que contempla diferenciadamente aquellas **mínimas, intermedias y activistas**⁷², tal como se muestra en la **gráfica 3** si se va de izquierda a derecha. Dentro de las primeras se pueden clasificar las funciones que son indispensables para la supervivencia del Estado y que, por lo mismo, no puede delegar a actores privados. Por su parte, dentro de las últimas entrarían aquellas que, aunque puedan ser deseables, si no las realiza el Estado, no se pierde el orden.

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ Ver Pier Paolo Portinaro (2003), *Estado. Léxico de la política*, trad. Heber Cardoso, Buenos Aires, Nueva Visión, cap. 2.

⁷² *Ibidem*, p. 8.

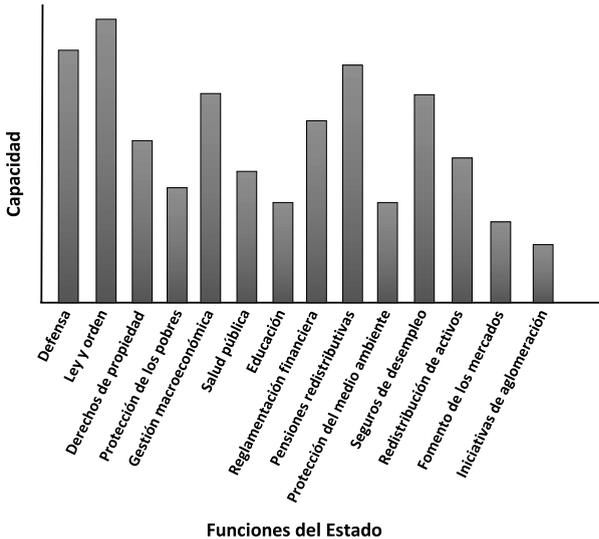
Gráfica 3. El alcance de las funciones del Estado



Fuente: F. Fukuyama (2004: 9).

No obstante, para poder comprender la capacidad del Estado, debe realizarse un importante matiz. Es necesario hacer una distinción analítica sumamente pertinente entre **alcance** (*scope of state activities*) y la **fuerza del poder estatal** (*strenght of state power*).⁷³ En este sentido, nos señala que no debemos entender la capacidad de los Estados distribuidas de forma homogénea a lo largo de todos sus espacios de acción. Más bien, éstas son variables (ver **gráfica 4**).

Gráfica 4. Capacidad estatal (hipotética).



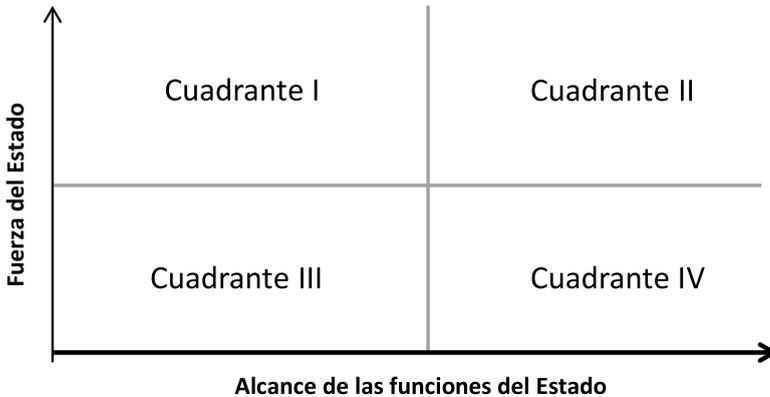
Fuente: Fukuyama (2004: 10)

Como resultado, las capacidades administrativas del Estado deben entenderse en función del cruce entre el alcance de las funciones del Estado y la fuerza con las que las realiza. El **gráfico 5** permite observar

⁷³ *Ibidem*, p. 7.

que los países pueden ubicarse a lo largo de estos dos ejes, en específico en alguno de cuatro cuadrantes, según el alcance y fuerza de sus estados. De acuerdo con este escenario, es posible identificar países que tienen una fuerza o capacidad alta para realizar sus funciones, pero el alcance o diversidad de estas es mínimo (**cuadrante I**). Un ejemplo de ello podrían ser algunos países anglosajones. Por otro lado, están aquellos Estados que tienen igualmente una alta capacidad de implementación, pero con funciones más amplias y variadas (**cuadrante II**) de las estrictamente necesarias para que podamos hablar de un Estado. En este caso, se podrían ubicar los países escandinavos influidos por la socialdemocracia. La siguiente clasificación (**cuadrante III**) es aquella donde las capacidades son bajas y el alcance de las funciones mínimas. Finalmente, están los casos en donde las capacidades son bajas pero el alcance de las funciones estatales son amplias (**cuadrante IV**).

Gráfico 5. Estatalidad y eficacia



Fuente: Fukuyama (2004: 11).

Se debe tener presente que la clasificación de acuerdo a los cuadrantes no debe entenderse para encasillar fijamente los casos de análisis. Estos pueden ser dinámicos, además de que los casos concretos pueden ubicarse en zonas intermedias de los cuadrantes. Es decir, la utilidad de esta aproximación es analítica.

Un paso adelante en la profundización de nuestro conocimiento sobre las capacidades estatales ha sido desarrollado por un grupo de investigadores coordinado por Miguel Ángel Centeno. Estos autores señalan la presencia de un desconocimiento sobre el concepto de capacidades estatales así como su relación causal con el de desempeño estatal en la literatura existente sobre el asunto. Más aún, consideran que es necesario mayor trabajo en el desarrollo de hipótesis

para explicar 1) el desempeño estatal; 2) por qué los Estados son más efectivos en algunas partes del mundo que en otras; y 3) por qué, incluso en los Estados que demuestran ciertos niveles de capacidad, ésta se manifiesta de forma desigual en los diversos ámbitos o tipos de política pública.⁷⁴

En el plano conceptual, este grupo de autores consideran que dentro de la etiqueta capacidad del Estado se ha incluido una amplitud de contenidos como fuerza, poder o instituciones, con lo que se dificulta un abordaje meticuloso.⁷⁵ Así, por capacidad estatal (*state capacity*) en sentido restringido sería la “habilidad organizacional y burocrática de implementar los proyectos de gobierno”. Por su parte, el desempeño estatal (*state performance*) “es lo que para bien o mal, el Estado es capaz de realizar”.⁷⁶

Ahora bien, el vínculo entre las capacidades brutas y los resultados netos de la actuación estatal no son directos ni automáticos. De acuerdo con estos autores la política es fundamental para dar cuenta de ello. En concreto señalan lo siguiente:

Una sensibilidad política requiere que uno considere los actores políticos que establecen las agendas y priorizan entre los objetivos en competencia; que despliega agencias del Estado en particular para implementar aquellas agendas; que moviliza las fuerzas sociales para apoyar a éstas; y que enfrenta la oposición y el conflicto. *En breve*, ambas, capacidad estatal y la política deben ser estudiadas si queremos explicar el desempeño estatal –especialmente en el mundo en desarrollo.⁷⁷

En conjunto, estos tres conceptos están relacionados. En última instancia uno puede explicar el desempeño concreto del Estado, es decir, aquello que realmente consigue en función de sus capacidades burocráticas organizacionales iniciales junto con la variable política que ejerce el liderazgo y toma decisiones. Visualmente se puede ver en la **gráfica 6**.

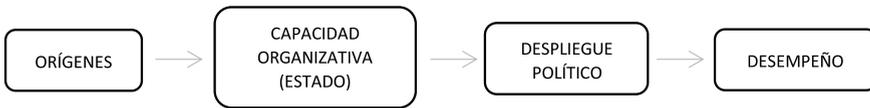
⁷⁴ Miguel A. Centeno, Atul Kohli y Deborah J. Yashar “Unpacking States in the Developing World: Capacity, Performance, and Politics”, Miguel A. Centeno *et al* (eds.). 2017. *States in Developing World*, Cambridge University Press, p. 1.

⁷⁵ Giovanni Sartori ha definido esta práctica como “estiramiento conceptual” (*conceptual stretching*). Ver Giovanni Sartori (1970), “Concept Misformation in Comparative Politics”, *The American Political Science Review*, vol. 64, Núm. 4.

⁷⁶ M. Centeno, A. Kohli y D. Yashar, *op. cit.*, p. 3.

⁷⁷ *Idem*.

Gráfico 6. Proceso de capacidad estatal en desempeño efectivo.



Fuente: Centeno *et al.* (2017:8).

La capacidad estatal involucra la habilidad organizacional, burocrática y gerencial para procesar la información, implementar políticas y mantener los sistemas de gobierno. En particular la capacidad organizacional la identifican con los recursos, la preferencia del Estado, funcionarios profesionales (*mandarins*) y la coherencia.⁷⁸

Cabe señalar que para su investigación y propuesta analítica desagregan el desempeño estatal en las siguientes funciones básicas: orden, gestión macroeconómica y la inclusión social.

El estudio de las capacidades estatales es fundamental para comprender en su totalidad la actividad del gobierno y las demás instituciones públicas, principalmente si se trata de evaluar el grado en que se responden a las expectativas de los ciudadanos.

Incentivos para la construcción estatal

En el presente ensayo se ha argumentado que para comprender la actividad estatal, además de abordar el tema de la autonomía de sus decisiones, también debe analizarse el de su capacidad de implementarlas. Sin embargo, al abordar el asunto debe quedar claro que se trata de una cuestión problemática. En efecto, la creación de capacidades estatales no es un fenómeno que sea susceptible de ser manipulado de forma lineal, es decir, deliberadamente.

El desarrollo de capacidades institucionales o administrativas se conoce en la literatura como creación del Estado (*state-building*) y ha sido un tema que hasta recientemente ha sido abordado con mayor interés.

Una de las primeras teorías que se desarrollaron para dar cuenta de porqué algunos Estados generaron sistemas administrativos más burocráticos (en el sentido técnico o weberiano de la expresión) se debe a Otto Hintze. En efecto, el historiador prusiano afirmaba a principios del siglo XX que “la configuración de los Estados se efectúa a través de la guerra y la colonización, de la conquista y del asentamiento pacífico, de la fusión y de la segregación de fragmentos”.⁷⁹

⁷⁸ *Ibidem*, p. 10.

⁷⁹ Otto Hintze (1968). “La configuración de los Estados y el desarrollo constitucional”, *Historia de las formas políticas*, trad. José Díaz García, Madrid, Revista de Occidente, p. 17.

En consecuencia, la configuración de los estados debe entenderse, además de las luchas internas por el poder, a la luz de los estímulos o presiones a las que se encontraban expuestos por su ubicación geográfica y las relaciones de comunicación entre ellos.⁸⁰ Como ejemplo de ello tenemos los estados absolutistas de Francia y Prusia de la Europa continental de los siglos XVII y XVIII en los que la configuración final del Estado fue el resultado de un proceso de fundido o agregado de territorios.⁸¹ Por otro lado, está el caso de Inglaterra el cual, de acuerdo con esta explicación, debe su configuración a su situación político-geográfica de insularidad con sus aspiraciones marítimas y comerciales que le ahorraba la necesidad de desarrollar una capacidad militar fuerte para la guerra.⁸²

Aun cuando Hintze adelantó la tesis del efecto que ejerce la confrontación bélica hecha posible por la exposición a la que los Estados se hallan expuestos por su ubicación geográfica, ésta se difundió ampliamente gracias al aforismo “la guerra hace a los Estados y los Estados hacen la guerra” de Charles Tilly.⁸³ De esta manera el sociólogo estadounidense buscaba sintetizar el mecanismo causal que sirve de explicación genética de los Estados. De acuerdo con esta interpretación, la creación de los Estados es el resultado no buscado de los distintos territorios que existían al terminar la edad media de prepararse para la guerra. Como consecuencia, tuvieron que concentrar el poder y la autoridad, al grado de monopolizarlo, y de desarrollar, en consonancia, una burocracia capaz de extraer recursos a la sociedad.

En un trabajo posterior, señala concretamente que:

emprender la guerra, la extracción y la acumulación de capital interactuaron para delinear la construcción estatal europea. Los titulares del poder no emprendieron aquellas actividades en tres momentos con la intención de crear los estados nacionales –centralizados, diferenciados, autónomos y extensivas organizaciones políticas. No podían ellos normalmente anticipar que los estados nacionales emergerían de la guerra, la extracción y la acumulación de capital.⁸⁴

⁸⁰ *Ibidem*, p. 18.

⁸¹ *Ibidem*, p. 29.

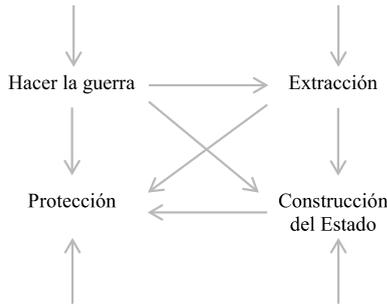
⁸² *Ibidem*, pp. 30-31.

⁸³ Charles Tilly (1975), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, p. 42.

⁸⁴ Charles Tilly (1985). “War Making and State Making as Organized Crime” en Peter B. Evans (ed.). *Bringing the State Back In*, New York, Cambridge University Press, p. 172.

La interpretación de la creación de los Estados europeos también resulta singular desde otro punto de vista. En efecto, Tilly elabora una analogía entre los Estados y las bandas de crimen organizado en cuanto a su pretensión de extraer recursos de la sociedad a cambio de protección a riesgos que ellos mismos generan.

Gráfico 7: Modelo de interacción entre la guerra y los Estados.



Fuente: Tilly (1985)

Ahora bien, si se concibe al Estado en sentido amplio, es decir, como una organización que monopoliza la fuerza física y que extrae recursos de la sociedad por medio de un grupo de funcionarios profesionales, podemos encontrar su nacimiento o primera aparición fuera de Europa, varios miles de años atrás. Como atinadamente apunta Jared Diamond “los Estados surgieron hacia 3,700 a.C. en Mesopotamia y hacia 300 a.C. en Mesoamérica, hace más de dos mil años en los Andes, China y el sudeste de Asia, y hace más de mil años en África Occidental”.⁸⁵

Sobre este punto Francis Fukuyama llama la atención sobre el hecho de que “China fue la primera en desarrollar instituciones de Estado, y en los estudios occidentales sobre desarrollo político rara vez se hace referencia a su innovadora experiencia”.⁸⁶ El tipo de Estado creado en China se ajustó, en mayor medida que algunos otros de la época en otros lugares, a los criterios que Max Weber identifica con el Estado moderno. En particular, desarrollaron una burocracia administrativa uniforme, fomentaron una doctrina no familiar en favor de criterios despersonalizados para ocupar los cargos administrativos.⁸⁷

Ahora bien, con ello no se quiere indicar, obviamente, que todas las formas de organización colectiva sean Estados. A lo largo de la existencia de la humanidad podemos encontrar al menos cuatro tipos de organización: 1) la tribu, 2) la banda, 3) la jefatura y 4) los Estados.

⁸⁵ Jared Diamond (2006). *Armas, gérmenes y acero. Breve historia de la humanidad en los últimos trece mil años*, trad. Fabián Chueca, Madrid, Debate, p. 320.

⁸⁶ Francis Fukuyama (2016). *Los orígenes del orden político. Desde la prehistoria hasta la revolución francesa*, trad. Jorge Paredes, Barcelona, ediciones Deusto, p. 48.

⁸⁷ *Ibidem*, pp. 150-151.

Incluso en estos casos antiguos la mecánica de la formación de los Estados es similar. Diamond lo expresa de la siguiente forma: “la competencia entre sociedades de un determinado nivel de complejidad tiende a conducir a sociedades del nivel de complejidad siguiente si las condiciones lo permiten”.⁸⁸ Se trata de una explicación que sigue la lógica de la evolución.

No obstante, el surgimiento del Estado no es algo que se produce de forma deliberada o como resultado de una decisión libre por fusionarse entre diversas formas de organización. Más bien lo que sucede es que la fusión tiene lugar por medio de dos incentivos: por medio de la amenaza de la fuerza externa o por conquista efectiva.⁸⁹

Sobre este punto, vale la pena señalar que el principal impulsor de la formación del Estado chino fue la guerra y las exigencias que ésta generaba. Sólo de esta forma se puede explicar el afianzamiento de un Estado a partir de un conjunto de más de diez mil unidades políticas en el espacio de ochocientos años, aunado al establecimiento de una clase permanente de burócratas y funcionarios profesionales capacitados y el abandono del parentesco como criterio de reclutamiento.⁹⁰

De acuerdo con una interpretación compartida ampliamente, la aparición del Estado representó una ventaja para gestionar una población cada vez mayor en la cual los vínculos familiares directos cada vez se diluyen más y que necesitaba ser alimentada. En este sentido, se sostiene que el desarrollo de la agricultura y la formación del Estado se dieron aparejadas.⁹¹ No obstante, se trata de una tesis en disputa. James Scott ha aportado una sólida evidencia para afirmar que la relación no fue inmediata ni directa.⁹²

La construcción del Estado debe entenderse en función de las presiones que se ejercen desde el exterior, en la dinámica entre los diversos Estados, así como en su relación con los actores sociales internos. Una vez más, Stephen Krasner, ha llegado a señalar que dentro del ámbito de la construcción estatal no se ha puesto la atención suficiente a los casos en los que un Estado intenta ejercer influencia en la estructura de autoridad de otro país, y no sólo en las políticas específicas.⁹³ (ver **gráfico 8**).

⁸⁸ J. Diamond, *op. cit.*, p. 332.

⁸⁹ *Idem*.

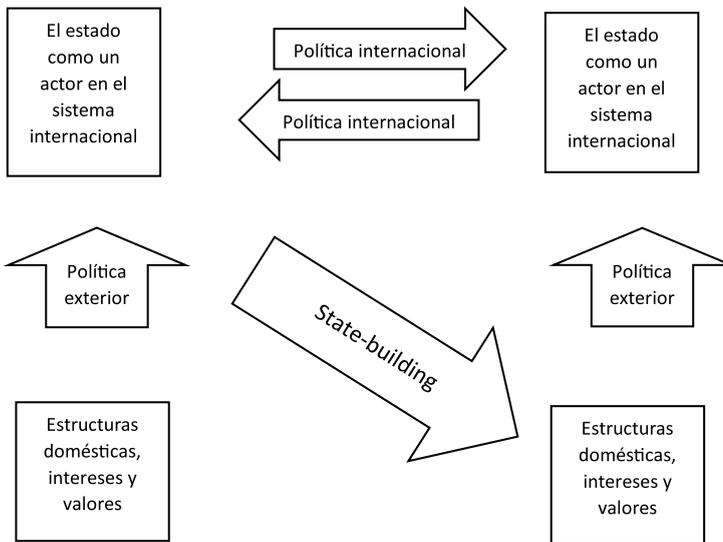
⁹⁰ *Ibidem*, p. 152.

⁹¹ Ver Yuval Noah Harari. (2014). *De animales a dioses. Breve historia de la humanidad*, trad. Jandoménec Ros, México, Debate, pp. 120-121.

⁹² James C. Scott 2017. *Against the Grain. A Deep History of the Earliest States*, New Haven, Yale University Press.

⁹³ Stephen Krasner (2009). “Introduction”, *Power, the State, and Sovereignty*, New York, Routledge, p. 21.

Gráfico 8: Procesos en interacción en la creación estatal.



Fuente: Krasner (2009).

Para poder comprender el proceso de construcción estatal también es pertinente hacer algunas precisiones. Hillel Soifer propone que debe realizarse una separación de la explicación teórica de a) los factores que causan el surgimiento de los esfuerzos de construcción estatal, y b) de los factores que llevan a su éxito o fracaso.⁹⁴

En una aproximación similar Marcus Kurtz ha buscado desarrollar una propuesta teórica capaz de explicar el éxito y fracaso de la construcción estatal en algunos países latinoamericanos. La aproximación de este autor puede considerarse dentro del campo del nuevo institucionalismo histórico. Sostiene que la explicación debe desdoblarse en dos momentos de coyunturas críticas. En un primero momento el asunto gira alrededor de las relaciones sociales y las dinámicas políticas que caracterizan el periodo en el que las instituciones políticas nacionales son establecidas firmemente por primera vez. En particular, a lo que se debe prestar atención por un lado, es si la oferta laboral es libre o de servidumbre; por el otro, si las elites cooperaron con la delegación de autoridad con el centro. Una vez que ha comenzado el proceso de construcción estatal o atrofia institucional, esta trayectoria interactúa con otra disyuntiva crítica: la incorporación de las clases media y trabajadora al plano electoral.⁹⁵

⁹⁴ Hillel David Soifer (2015). *State Building in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 3.

⁹⁵ Kurtz, Marcus J. 2013. *Latin American State Building in Comparative Perspective. Social Foundations of Social Order*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 9.

Conclusiones.

Dentro de las ciencias sociales en general se ha presentado una recuperación del concepto Estado como un factor explicativo de los resultados sociales. Por tal motivo, es de interés comprender cuál es la forma en que el Estado ejerce su influencia o peso en la explicación de los procesos y decisiones de autoridad. Sin embargo, para poder lograr este rigor analítico la teoría del Estado que se ha desarrollado actualmente tiene que apostar por una definición empírica que permita realizar investigación a partir de hipótesis comprobables o falsables.

El enfoque de la autonomía estatal sostiene que el Estado tiene un peso fundamental en la determinación de las políticas públicas frente a los intereses de la sociedad civil. Sin embargo, por más útil que resulte el enfoque para dar cuenta del poder del Estado, es necesario prestar atención a otra variable más: la capacidad del Estado para lograr sus objetivos. En este sentido, la literatura que se centra en el desarrollo de las capacidades estatales nos aporta mayor claridad sobre el poder efectivo o concreto que tienen para concretar sus intereses o propósitos.

Una vez que se llega a este punto y se afirma la necesidad de atender el asunto de las capacidades del Estado, se abre una problemática más: cuáles son los factores que explican la creación de las capacidades de los Estados. De acuerdo con la versión más difundida, los Estados desarrollan estas capacidades en respuesta al entorno que enfrentan, en particular el externo o internacional, lo que los lleva a modificar sus interacciones con los actores internos y fijar un rumbo que los lleva a afianzar su poder mediante el establecimiento de burocracias administrativas y cuerpos militares. Otras explicaciones sostienen que las dinámicas políticas operantes en los momentos en los que se abren las coyunturas críticas explican el posterior desarrollo del Estado.

Finalmente, queda para una exploración posterior el análisis de la posibilidad para desarrollar capacidades administrativas del Estado a partir de un proceso deliberado de diseño institucional.

Bibliografía.

- Aguilar, Luis F. (2010). "Introducción", *Política pública*, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.
- Almond, Gabriel (1988). "The return of the State", *American Political Science Review*, vol. 82, Núm. 3.

- Andrews, Matt; Lant Prittchett y Michael Woolcock (2017). *Building State Capability. Evidence, Analysis, Action*, Oxford, Oxford University Press.
- Bates, Robert H. (2008). "State Failure", *Annual Review of Political Science*, vol. 11.
- Bodin, Jean (2006). *Los seis libros de la república*, trad. Pedro Bravo Gala, 4ª ed., Barcelona, Tecnos.
- Centeno, Miguel A. et al (eds.). 2017. *States in Developing World*, Cambridge University Press.
- Diamond, Jared (2005). *Guns, Germs, and Steel. The Fates of Human Societies*, New York, W.W. Norton & Company.
- Dyson, Kenneth. 2009. *The State Tradition in Western Europe. A Study of an Idea and Institution*, 2a. ed., Colchester, European Consortium for Political Research Press.
- Easton, David (1953). *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, Chicago, New York, Alfred A. Knopf.
- Evans, Peter B. et al (1985). *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fukuyama, Francis 2004. *State-building. Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca, Cornell University Press [trad. español: *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Barcelona, Ediciones B, 2004].
- Fukuyama, Francis (2016). *Los orígenes del orden político. Desde la prehistoria hasta la revolución francesa*, trad. Jorge Paredes, Barcelona, ediciones Deusto.
- Guerrero, Omar. 1993. *El Estado en la era de la modernización*, 2ª edición, México, Plaza y Valdés.
- Guerrero, Omar (2003). *Gerencia pública en la globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa / UAEM.
- Guerrero, Omar (2004). *La nueva gerencia pública. Neoliberalismo en administración pública*, México, Fontamara.
- Guerrero, Omar (2009). *El neoliberalismo. Ideología y utopía*, México, Fontamara.
- Guerrero, Omar. 2010. *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Harari, Yuval Noah. 2014. *De animales a dioses. Breve historia de la humanidad*, trad. Jandoméneq Ros, México, Debate.
- Heller, Hermann (1998). *Teoría general del Estado*, trad. Luis Tobio, 3ª ed., México, Fondo de Cultura Económica.
- Hintze, Otto (1968). "La configuración de los Estados y el desarrollo constitucional", *Historia de las formas políticas*, trad. José Díaz García, Madrid, Revista de Occidente.
- Hobbes, Thomas (2009). *Leviatán. O la materia, forma y poder de un Estado eclesiástico y civil*, trad. Carlos Mellizo, 2ª ed., Madrid, Alianza

- Kelsen, Hans (2008), *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. Eduardo García Maynez, 3ª ed., México, UNAM.
- Krasner, Stephen D. (1978). *Defending the National Interest*, Princeton, Princeton University Press.
- Krasner, Stephen (1984). "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics", *Comparative Politics*, Vol. 16, Núm. 2.
- Krasner, Stephen D. (2009). "Defending the National Interest", *Power, the State, and Sovereignty*, New York, Routledge.
- Kurz, Marcus J. 2013. *Latin American State Building in Comparative Perspective. Social Foundations of Social Order*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lazcano, Iván (2009). "El cambio institucional. Antecedentes, problemas y aportaciones teóricas", *Revista de Investigación Social*, año VI, Núm. 9.
- Mann, Michael (1984). "The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results", *Archives Europeans Sociology*, vol. XXV.
- Maquiavelo, Nicolás. 2010. *El príncipe*, trad. Miguel Ángel Granada, 3ª ed., Madrid, Alianza Editorial.
- Mateucci, Nicola. 2010. "Estado", *El Estado moderno. Léxico y exploraciones*, Madrid, Unión Editorial.
- Nettl, J.P. (1968). "The State as a Conceptual Variable"
- Eric A. Nordlinger (1981). *On Autonomy of the Democratic State*, Cambridge, Harvard University Press.
- Poggi, Gianfranco. 1997. *El desarrollo del Estado moderno. Una introducción sociológica*, trad. Horacio Pons, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- Portinaro, Pier Paolo (2003), *Estado. Léxico de la política*, trad. Heber Cardoso, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Poulantzas, Nicos (1980). *Estado, poder y socialismo*, 2ª ed., trad. Fernando Claudín, Madrid, Siglo Veintiuno Editores.
- Rockman, Bert A. (1990). "Minding the State- or a State of Mind. Issues in the Comparative Conceptualization of the State", *Comparative Political Studies* Vol. 23, Núm. 1.
- Rodrik, Dani (2011). *Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*, New York, W.W. Norton.
- Rotberg, Robert I. (ed.) (2004), *When States Fail. Causes and Consequences*, Princeton, Princeton University Press.
- Scott, James C. 2017. *Against the Grain. A Deep History of the Earliest States*, New Haven, Yale University Press.
- Skocpol, Theda (1979). *States and Social Revolutions*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Theda Skocpol (1985). "Bringing the State Back In: Current Research...", en Peter B. Evans. *Bringing the State Back In*, New York, Cambridge University Press.
- Tilly, Charles (1975), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.
- Tilly, Charles (1985). "War Making and State Making as Organized Crime" en Peter B. Evans (ed.). *Bringing the State Back In*, New York, Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni (1988). *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*, trad. Santiago Sánchez, Madrid, Alianza.
- Soifer, Hillel David. 2015. *State Building in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Suleiman, Ezra (2003). *Dismantling Democratic States*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Vinx, Lars (2007). *Pure Theory of Law. Legality and Legitimacy*, Oxford University Press.
- Weber, Max. 201X *Economía y sociedad*, trad. revisada por Francisco Gil Villegas, México, Fondo de Cultura Económica.
- Weber, Max (2007), *La política como profesión*, trad. Joaquín Abellán, Madrid, Biblioteca Nueva.

Revista de Administración Pública

Todo dominio es un dominio público

Sandra Milena Polo Buitrago*

Introducción

La idea de público es el fundamento de la administración pública, pero no sólo de la disciplina que con ese nombre se identifica, sino que, en realidad, es el fundamento de la política misma, al punto que puede decirse que la expresión “política pública” es una redundancia. ¿Qué de la política no es público? o ¿qué de lo público no es susceptible de ser tratado en términos políticos? Ahora bien, la idea de público, antes que el fundamento de la administración pública y la política misma, fue, primero que todo, una idea filosófica. La filosofía nació como filosofía política: la filosofía platónica, es decir, la filosofía, adquirió forma en el contexto del debate griego, ático, sobre lo justo y la verdad. Justicia (*dikaioisune*) y verdad (*aletheia*), campos que se disputaron largamente, por más de dos siglos entre los sofistas y los filósofos platónicos, fueron tratadas, por Platón, como sinónimas; y esa sinonimia se acreditó –para Platón– en el contexto de los asuntos de la politeia, asuntos tratados, fundamentalmente, a través del discurso, tanto de las asambleas (*ecclesia*, *agora*), como del tribunal (*dikasterio*), escenarios del ejercicio de discusión sobre los asuntos que atañen a los intereses del ciudadano (*polites*). Pero, en la filosofía platónica, y aun en la filosofía de Aristóteles (el platónico más célebre), no hubo pregunta directa sobre el concepto de público, aunque la hubiera sobre el concepto de politeia; la idea de público estuvo siempre tácita, como ese dominio (*kratos*) fundante de los asuntos de la polis.

En la modernidad barroca, en el nacimiento del Estado territorial, la idea de público volvió a ser puesta en el escenario filosófico; la filosofía política burguesa pensó lo público como lo que emerge en la conjunción entre el Estado y el pueblo; un dominio en el que esa conjunción se realiza. Pero, al igual que en la filosofía griega clásica, no hubo, en

la filosofía política burguesa temprana, una pregunta directa por lo público, aunque hubiera la pregunta por el pueblo. En contraste con esta filosofía política burguesa, en la actualidad la pregunta: ¿qué es lo público?, aparece cada vez con mayor frecuencia. Este tipo de interrogante emerge cuando aquello por lo que se pregunta no es claro, sino que ha perdido sus contornos y su esencia se está desvaneciendo. Y efectivamente, desde finales de los años sesentas se ha estado anunciando, por lo menos desde la teoría crítica (Habermas:1964, 1966, 1968), la pérdida y a la vez la necesidad de recuperación de un ámbito de comunicación para el debate de los asuntos decisivos de la sociedad contemporánea, valga decir lo público.

Así mismo, hoy se anuncia la crisis de la conjunción burguesa clásica entre Estado y pueblo, se anuncia la crisis de un ámbito de común encuentro que se daba por supuesto en el florecimiento de la burguesía, lo que se denominaba público. En el caso de la filosofía, Françoise Lyotard (1979) anunciaba la crisis del gran relato legitimatorio, y también la crisis de los consensos en el seno del pueblo. Por último y más recientemente, se anuncia la crisis del Estado territorial como el gran poder alumbrador del asunto público, la res publica. En este sentido autores como Paolo Virno (2003) pretenden mostrarnos el renacimiento de la multitud y el ocaso del pueblo: se ha perdido la unidad, se ha perdido el poder público.

En realidad, que el Estado territorial, como aparato de poder, perdiera su control frente a los grandes monopolios económicos, entendidos como lo privado o los intereses privados, era algo que ya Marx describía, en 1845, en la Ideología Alemana: la verdad del Estado no es el bien común (la unidad del pueblo) sino la estructura del capitalismo. Hoy se muestra que el Estado territorial, cada vez más, se ha vuelto un enorme aparato de control, manejado por tecnócratas, burócratas y una clase de altos ejecutivos profesionales que fungen como políticos. El pueblo ya no decide, sólo avala las decisiones del experto, y es sólo el objeto principal de diversos procesos técnicos de cálculo estadístico: el pueblo, para el Estado territorial, hoy, ya no es su materia de origen, sino la substancia de construcción de índices de cálculo: tasa de mortalidad, de natalidad, de consumo, de televidencia, de audiencia, de desempleo y empleo, de intención de voto y de potencial electoral, etc. El pueblo ya no debate; sólo vota, trabaja (cuando puede conseguir un empleo) y se divierte. La cuestión es saber si esto implica la desaparición de lo público o si esta idea, símbolo fundamental de la política en occidente puede desconstruirse hasta encontrarla, incluso hoy cuando se anuncia su extinción. Una primera aproximación nos pone lo privado, como su opuesto, y esto sólo es

posible porque ambas ideas parten de un lugar de origen común, este lugar es la individualidad desgarrada, eso es lo que demostraré, a lo largo de este escrito.

1. Primeras aproximaciones.

¿Bajo qué condiciones de posibilidad se piensa lo público? Cada vez que lo público es tematizado de alguna forma, esa tematización de lo público, por el pensamiento, supone una idea; unas condiciones que el pensamiento reafirma para poder pensar lo público. Mi análisis apunta a acotar la esencia de la idea de lo público, es decir, a mostrar esas condiciones.

Lo público es un símbolo; y como todo lo simbólico es un término que se identifica por oposición a otro: a lo privado. Como el día a la noche, la luz a la oscuridad, la vida a la muerte, el padre a la madre, etc., lo público arrastra implícitamente lo privado como aquello de lo cual se distancia para poder reafirmarse como público. Este sistema simbólico de público y privado ha sido piedra angular del derecho burgués hasta hoy, esta oposición indica que entre ambos términos hay una implicación recíproca negativa: para que se afirme el uno se tiene que retirar el otro. Si lo público implica negativamente a lo privado, esto no significa –como a veces se dice– que se hayan disuelto las fronteras entre ambos, no; lo único que significa es que se solicitan el uno al otro. Un análisis de la idea de lo público ha de darnos cuenta de las condiciones de posibilidad de esa implicación negativa, así también como de su consistencia.

No obstante, para acometer el análisis de la idea de público es menester ir a lo público mismo sin tener en cuenta lo privado, éste aparecerá por el camino en la medida en que aquél lo solicita. El camino que hemos de ensayar, entonces, es el de examinar bajo qué reglas se juega la semántica contemporánea de la palabra público, y qué idea fundadora sostiene esas reglas de juego.

2. Lo Público: Masa indeterminada.

Actualmente, el término “público”, por ser un símbolo de la política, es un término vulgar, es decir, no es un término esotérico de alguna disciplina. Iniciemos, pues, examinando algunos contextos de uso cotidiano del término público. ¿Qué decimos cuando decimos, por ejemplo, que “una tienda está abierta al público”? Hacemos mención a una situación. La situación consiste en que, al abrirse al público, una tienda o una oficina, etc., a sus instalaciones pueden entrar, libremente,

las personas que han de requerir los servicios que en esos lugares se imparten. Las personas pueden entrar, es para ellas para quienes abre sus puertas el lugar; en este contexto, público hace mención a las personas. Por otro lado, cuando usamos la expresión “tema de dominio público”, hacemos mención al hecho de que un gran número de personas, un número indeterminable, conocen o están enteradas del tema. En un sentido parecido va, en primera instancia, la expresión “opinión pública”: los usuarios de esta expresión connotan con ella que se trata de la opinión de un número indeterminable de personas.

De acuerdo con esos dos contextos inmediatos, tenemos que lo público hace referencia, en primera instancia, a las personas, bajo cierta condición: su cantidad indeterminable. El público para el cual se abren las puertas de la tienda o la oficina es la masa de gente que circula por sus recintos, y esa masa implica un gran número. Por supuesto, es sabido que existen métodos de cálculo con el cual los expertos determinan, con relativa precisión, el número de esas personas que conforman la masa del público. Se pueden establecer promedios del número de personas que hacen compras en un supermercado en un día, o que hacen trámites en una entidad gubernamental en un día. Con encuestas, por ejemplo, se mide la proporción del número de personas que mantienen determinada opinión sobre un tema. Sin embargo, los cálculos son aproximados; de todos modos tiende a quedar un resto, por pequeño que pueda ser, de indeterminabilidad. Digamos, pues, provisionalmente que público es: toda masa de gente cuyo número no es determinable con precisión.

Hay en esta primera definición dos condiciones generales de la idea:

- a. la masa de gente
- b. cuyo número no es determinable con precisión.

De a y b pueden derivarse algunas cosas. Público es la masa, no el individuo. Por supuesto, esa masa está compuesta por unidades individuales; y en ese sentido se pueden hallar expresiones como “una persona del público”. La persona individual compone el público, pero no es el público. En la medida en que constituyen una masa, los individuos que la componen han de perder en cierta forma, su individualidad, porque la masa implica una uniformidad, una indiferenciación de los individuos, lo cual se suscita, entre otras condiciones, en virtud de su número. Sin embargo, no toda masa es indeterminable numéricamente: como lo apuntara alguna vez Freud (1930), la pérdida de la individualidad, la indiferenciación, se consigue ya con dos; en el amor de pareja, por ejemplo, los dos amantes se

consideran, cada uno, parte del otro, dicen ser incompletos, cada uno, sin el otro; en ese sentido, dos son masa.

El concepto de masa, en la primera definición, es condición necesaria del concepto de público, pero no suficiente. Se necesita la indeterminabilidad. Cuando se arguye que la sociedad moderna es una sociedad de masas se lo piensa en el sentido de lo ingente del número de individuos, cuya determinación aproximada requiere un cálculo técnico complejo y, por consiguiente, supera el número dos de la masa freudiana de dos amantes. Puede decirse que todo público es masa, pero no toda masa es público, pues si bien los dos amantes freudianos son masa, no obstante, dos no es indeterminación numérica. Público es aquel tipo de masa multitudinaria que diariamente pulula en los grandes y laberínticos locales de los supermercados; la que mira la televisión y vota en las elecciones.

Examinando con más detenimiento la primera definición, podemos encontrar que implica, también, masas no modernas, como por ejemplo: los soldados de las legiones romanas que participaron en las guerras púnicas; los caballeros y mercenarios que tomaron parte en las cruzadas; los monjes que habitaron los monasterios entre los siglos X y XII en Europa occidental; los habitantes de lo que hoy es América a la llegada de los españoles el 12 de octubre de 1492; los mismos grupos de conquistadores que iniciaron la colonización de América. Todos estos tipos de grupos cumplen con las condiciones a y b., ¿conformaban, entonces, un público? Si respondemos que sí, tendremos que la moderna noción de público se elabora bajo condiciones que trascienden la misma modernidad; si respondemos que no, hemos, entonces, de cambiar la definición.

Hay, sin embargo, algo que puede justificar el mantenernos, aunque sea provisionalmente, en esa definición; ese algo es el hecho conocido de que al menos el adjetivo público tiene su ancestro en la *res publica* romana, período que siguió –según la historia corriente– a la caída del último rey tarquino. Los romanos llamaron *res publica* a una determinada forma de gobierno que no tenía ya como eje central una personalidad, sino más bien un cargo. Varios fueron los cargos, por ejemplo, el consulado, disgregado en diversas magistraturas y el tribuno de la plebe. A los diversos cargos, podían aspirar, en períodos regulares, individuos de un grupo, en principio el patriciado, pero más tarde también los plebeyos; estos cargos eran de elección y, por tanto, el tema de la legitimación de las decisiones por el voto estuvo siempre presente como algo propio de la *res publica*, pero que, en realidad, derivaba de la monarquía. ¿Por qué llamar *res publica* a esta forma de

gobierno? En el latín, “publica” es un adjetivo, el cual califica a “res”, la cosa, el asunto. Se trata de un asunto que le interesa a quienes se califican, también como publicus. Este adjetivo tiene relación con pubes y pubertas, palabras que se refieren inicialmente a la apariencia del hombre adulto. Pubes es una palabra que puede designar, también, la comunidad, el pueblo, la gente; es de pensarse entonces en ese carácter androcéntrico de la organización social romana, donde (al igual que la griega) los asuntos del gobierno eran exclusivamente asuntos del hombre adulto. En el adjetivo publicus se remite, sobre todo, al hecho de que esos asuntos de gobierno no han de tener más restricción que el sexo, la edad y, seguramente, algún nivel de riqueza mobiliaria e inmobiliaria. Restricciones relativamente generales que hicieron los cargos más accesibles que en el regnum; entonces, el carácter de res publica radicó en la indiferencia de principio frente al que ocupe los cargos accesibles: en la res publica la persona es una variable, el cargo es constante, mientras que en el regnum, por ejemplo, el cargo principal (consul rex), por ser vitalicio, se volvía un atributo personal del individuo, pues sólo lo abandonaba con la muerte. En la res publica aparece, entonces, ya, esa forclusión de la individualidad que mencionamos atrás en relación con la masa; esto refuerza la conclusión de que público no va ligado a individualidades. Se sabe, además, que el fin de la res publica, en Roma, implicó un retorno a las individualidades, por lo menos en el cargo principal, el imperator.

3. Lo Público como relación con una entidad que satisface necesidades.

Estas cosas, muy generales, sobre la república romana parecen confirmarnos en nuestra definición inicial de público ligada a la masa, la indeterminación y la indiferencia. La res publica es una cosa que le compete a todos quienes reúnan determinadas condiciones de sexo, edad y riqueza; la indiferencia se da porque ese número de individuos (pubes) tienen relación con una misma cosa (res) para todos. Así mismo, de hecho, en los contextos, para la primera definición, examinados inicialmente, hay un componente que no fue destacado, además de la masa y la indeterminación numérica: el público, la masa informe e indeterminable en cantidad, implica una relación con otra cosa: por ejemplo, en la “tienda abierta al público”, la masa tiene una relación con la tienda; en la expresión: “de dominio público”: ese público tiene relación con algo que se ha de dominar: el conocimiento de un hecho, por ejemplo, relativo al nuevo romance de un actor de cine. El público implica lugares que se abren a él; así como informaciones o situaciones que le son conocidas, o que han de ser conocidas por él; por tanto, el público no se constituye sólo por la masa uniforme y la cantidad

indeterminable, sino porque ha de mantener una relación con ciertas entidades: un conocimiento, un lugar, por ejemplo. La masa uniforme y de número indeterminable se constituye en público por su relación con una entidad. Podemos delimitar, nuevamente la idea de lo público bajo las siguientes condiciones:

- a. una masa uniforme de individuos
- b. cuyo número es indeterminable
- c. una entidad con la que la masa mantiene relación.

La indiferenciación en la masa se suscita por la relación que los diversos individuos mantienen con una entidad; en ese orden, la pareja freudiana de amantes no es pública en tanto no mantienen relación con una misma cosa para ambos, sino que cada uno mantiene relación con el otro. Ahora bien, podemos definir, por segunda vez, lo público como el carácter de masa que adquiere un grupo indeterminable de individuos al tener relación con una misma entidad. ¿Qué tipo de entidad es esa? Entre la oficina del Estado, la tienda de víveres y un chisme sobre la estrella de cine del momento, ¿qué comunidad categorial puede haber? Digamos que tanto la oficina del Estado, como la tienda de víveres, se parecen en que son lugares en los cuales se imparte un servicio a la masa: trámites burocráticos en una (pagar un impuesto, obtener un documento, etc.), aprovisionamiento (comida, vestido, etc.) en la otra. ¿Y el chisme de farándula? La farándula satisface una demanda, esa curiosidad por saber la intimidad de personas destacadas en un oficio en el que la imagen corporal ligada a las relaciones afectivas es totalmente relevante. El chisme provee una satisfacción. De lo que se trata, en los tres casos, es de la provisión de los medios para satisfacer una necesidad. Ahora bien, estas entidades sólo proveen esos medios de satisfacción si lo demandado está constituido mediante una organización constante: la oficina del Estado donde se paga un impuesto pertenece a este tipo de organización, igual la tienda de víveres forma parte de los modos regulares de obtención de productos para la vida; y la farándula es una organización propia de las industrias culturales de los medios de comunicación audiovisuales. Ese carácter constante y organizado de estas tres entidades nos autoriza a llamarlas establecimientos. En ese orden de ideas, habría que hacer una alteración en las anteriores condiciones para definir público, así:

- a. una masa uniforme e indeterminable de individuos
- b. un establecimiento con el que la masa mantiene relación
- c. la relación es de satisfacción de necesidades de la masa.

Llegamos a una tercera definición: público es: la masa indeterminable de individuos que tiene una relación de demanda y satisfacción de sus necesidades con un establecimiento. En efecto, los impuestos y la tributación son temas de dominio público o de interés público; así como también son de interés público, entre otros, la pavimentación de las vías, los servicios de salud y la enseñanza; además de las revistas del corazón, que se venden en las tiendas junto con los víveres. Sin embargo, es menester hacer una precisión: los impuestos son demanda del Estado a la masa; los otros rubros pueden entenderse como demandas de la masa al establecimiento. Pero entonces, con esta nueva caracterización, se revela lo siguiente: el término público cubre a la masa, al establecimiento y a las relaciones recíprocas entre ambos: la masa es el público, el establecimiento es público, y las relaciones entre ambos entes son asuntos públicos.

4. Lo público: como institución de la masa bajo un criterio.

La masa, el establecimiento y el asunto: la masa se hace público porque tramita ciertos asuntos de demanda recíproca con el establecimiento. Lo público puede delimitarse, entonces, en una cuarta definición, como un efecto sobre la masa al entrar en relación de demanda recíproca con un establecimiento. Lo público es un atributo de la masa, pero este atributo se lo confiere el establecimiento para poder ejercer una relación con ella.

¿Y en qué consiste el atributo? La masa implica la uniformidad, es decir, la indiferencia. Los componentes de la masa deben ser homogéneos, o sea, carecer de heterogeneidad; las masas no son simples, son compuestas, es decir, las masas involucran una multiplicidad. Cuando los componentes de la multiplicidad se indiferencian aparece la masa. El atributo de público es adquirido por la multitud en tanto se hace masa, por razón de la forclusión de las individualidades, pero la multitud puede ser masificada de muchas maneras, dependiendo el tipo de relación que guarde con el establecimiento. La multitud de individuos puede preexistir al establecimiento; antes de la radio, por ejemplo, ya existía la multitud, por tanto, la existencia de una multitud de individuos no es garantía de constitución de lo público.

El establecimiento, por el contrario, no preexiste a la multitud de individuos, pero sí se constituye sobre la base de la existencia de la multitud, pues el establecimiento emerge para constituir a la multitud en masa uniforme a través de la relación que sostiene con ella. Si la multitud ha de tornarse en masa por vía de la relación con el establecimiento, si el establecimiento, con su existencia, masifica a la multitud, eso quiere

decir que la relación de la masa con el establecimiento es una relación de poder, pues el establecimiento ejerce su poder sobre la multitud quitándole su carácter múltiple y uniformándola con arreglo a algún criterio como, por ejemplo: los contribuyentes al fisco; los mayores de edad; los votantes del censo electoral; los usuarios del sistema de salud; las madres cabeza de familia; los niños en situación irregular; los matrimonios por unión libre, los usuarios de la telefonía celular, los admiradores (fans) de *The Rolling Stones*, etc. El establecimiento constituye la multitud en masa mediante su clasificación por un criterio; en este orden de ideas, podemos afirmar que el establecimiento es, en realidad, institución.

Pero que la multitud se haga masa porque la institución la unifica en torno a un criterio, esto implica que la relación de la masa con la institución no es directa, sino mediada por el criterio; y el criterio es una forma de identificar la masa dándole un objeto: el impuesto que ha de pagar, el teléfono celular que se ha de comprar, los discos del cantante cuyas canciones ha de escuchar, etc. ¿Por qué la institución se relaciona con la masa por medio de un objeto? El objeto determina la masa al ser abundantemente apropiado, y así, permite formar el criterio objetivo de clasificación: contribuyente, consumidor, fanático. Al afirmar que la institución unifica la comunidad, la masifica, por medio de un criterio objetivo, afirmamos que la idea de público se constituye en una relación de tres términos, a saber:

1. la institución
2. el criterio objetivo
3. la masa.

Llegamos, así, a la definición: público es la masa en tanto unificada por el criterio objetivo de una institución. Al unificar a la multitud, haciéndole perder su carácter de multitud, transformándola en una población unificada por un criterio, en una masa, la institución, con su poder, determina un patrón de comportamiento para esa población. Pero, entonces, en la medida en que lo público se constituye a través del poder de la institución, el propio lenguaje basta para constituir el público.

En efecto, el lenguaje es algo público por excelencia; y puede afirmarse que el lenguaje, particularmente el idioma, unifica una población en torno a un comportamiento. Es justo reconocer que nos hemos expresado en forma un poco misteriosa, pues hemos afirmado que la institución unifica en torno a un comportamiento; y con esto decimos que el poder unificador tiene un sujeto que lo ejerce, el cual

es la institución; mas, ¿es verdaderamente la institución un sujeto que pueda detentar un poder tal?

5. Lo público: el poder y el lenguaje.

El poder instituyente es el poder por excelencia, pues sólo se efectúa como tal cuando puede instituir, es decir, puede determinar, de forma permanente, en una multitud, un comportamiento, constituyéndola en comunidad; por esto, no podemos afirmar con consistencia que la institución sea el sujeto que instituye, no; tal forma de expresarnos (la institución instituye) sólo es un pleonasma vacío. El poder es algo que se detenta y se ejerce, por tanto el poder que instituye es una facultad de alguien. Llegamos así a la conclusión siguiente: hay un sujeto del poder instituyente, y la institución es sólo la forma estable, substantiva, en que se manifiesta ese poder instituyente. ¿De quién se trata? Pensemos, para hacernos claro esto, en el proceso de colonización de la América hispana: las comunidades precolombinas, particularmente los muiscas, terminaron sometidas al poder de los españoles que impusieron, por la fuerza, un proceso de evangelización, una relación de trabajo y tributación llamada encomienda, y el idioma castellano. La comunidad muisca, en lo que hoy es Colombia, sucumbió, fundamentalmente, de dos maneras, a saber: se diezmó perdiendo así parte importante de su masa poblacional, y los sobrevivientes se transformaron en indios tributarios de la encomienda, mezclándose con los españoles y asumiendo el catolicismo como religión y el castellano como lengua.

Este ejemplo nos puede mostrar que el sujeto del poder instituyente, que impone una unidad comportamental en una comunidad, es otra comunidad. No podemos decir que ese sujeto sea un individuo con poder como el rey, no; pues, finalmente, el poder del rey es algo con lo cual lo invisten otros individuos que son sus iguales, es decir, el rey detenta el poder, pero junto con otros que lo reconocen como rey: sus consejeros, los nobles coaligados con él en la administración de los asuntos del reino y las colonias, el propio pueblo que lo idolatra, etc. Es decir, el rey sólo es la figura carismática de una clase de individuos que detentan el poder instituyente. Por tanto, si la institución, fundamento de lo público, la pensamos, inicialmente, como aquello que cohesiona a una población en torno a una forma de comportamiento, es preciso reconocer ahora que la institución se nos muestra como algo ya distinto a eso: ahora se nos muestra como el medio por el cual se relacionan dos comunidades, siendo una de esas comunidades la que detenta el poder instituyente, y la otra la comunidad instituida.

Esta definición de la institución, por supuesto, afecta aquellas tres condiciones de lo público, que había enunciado, como la institución, el criterio objetivo y la masa. Porque lo que nos ha resultado ahora son dos masas y una institución que media la relación entre ellas. Pongamos otro ejemplo: la educación suele dividirse, en los Estados contemporáneos, entre instituciones de educación pública, o sea, instituciones cuyo dueño y administrador es el Estado; e instituciones de educación privada, es decir, cuyo dueño es un individuo o un grupo de individuos perfectamente diferenciados. El carácter de privado se determina, en principio, por este dominio de un individuo sobre la institución; sin embargo, ese dominio sólo se suscita en la medida en que, por conducto de la institución, el individuo, erigido en dueño, acumula lucro. La ganancia es individual.

Ahora bien, independientemente de esta acumulación individual de lucro resultante, los procesos desarrollados en la institución educativa ponen en relación dos masas: una, quienes estudian y aprenden con quienes enseñan; dos, quienes laboran con quienes explotan esa fuerza de trabajo. Se trata, entonces, de varios tipos de comunidades relacionadas a través de la institución. Si la institución es el medio por el que se relacionan dos comunidades, entonces el atributo de público cubre todo aquello que tiene un carácter institucional, en el sentido en que es el medio de relación de dos comunidades; pero, como habíamos apuntado atrás, esta relación es unilateral, pues una de las dos comunidades es instituyente, mientras la otra es instituida; esto, en otras palabras, significa: la institución es el medio de trámite de las relaciones de poder entre comunidades, pero esas relaciones de poder son desiguales. Las teorías iusnaturalistas del Estado lo explican como una institución que constituye una sola comunidad que es el pueblo, y el pueblo es la homogenización que se efectúa sobre la multiplicidad de grupos e individuos sometidos a su poder instituyente. La igualdad de todos frente al Estado pretende ignorar el hecho de que el Estado es la institución que expresa el poder instituyente de las relaciones sociales del capitalismo, y que el sujeto de su poder instituyente es la burguesía, como se ha machacado sin cesar desde el siglo XIX.

Sin embargo, por supuesto, es sabido que esta relación entre dos clases antagónicas, cuyo agón se tramita por el Estado territorial, ya no se considera relevante a la hora de comprender la sociedad contemporánea. Por ejemplo, Lyotard (1979) expone, como una de sus tesis centrales, la invalidez de la teoría de la lucha de clases para interpretar el lazo social en las sociedades desarrolladas. Lyotard confronta dos modelos de teoría social, a saber: el funcionalismo

norteamericano (con su versión europea en la teoría sistémica) y el materialismo histórico (junto con su versión de teoría crítica). La sociedad como sistema autorregulado o como relación de poder entre clases antagónicas. En la medida en que el liberalismo ha ganado terreno, un gran terreno, y los bloques comunistas, (que ya entraban en crisis para la época en que Lyotard escribió su texto) colapsaron definitivamente a comienzos de los noventas del siglo XX, en esa medida, las perspectivas funcionalistas ganaron terreno de legitimación, frente al materialismo histórico. El funcionalismo es el ideólogo de la ciencia positiva en tanto ésta se presta para su aplicación tecnocrática en beneficio, por supuesto, del control social y del rendimiento económico capitalista; pero aunque los tecnócratas funcionalistas y sistémicos interpreten la sociedad como un sistema autorregulado, esa pretendida autorregulación se fundamenta en el sorteamiento de crisis en el proceso de acumulación de capital, lo cual implica –como lo arguye Habermas (1968)– no la eliminación de la lucha de clases, sino su represión y latencia.

El poder se ejerce con vistas al enriquecimiento, lo cual se hace, en el presente, por medio del desarrollo científico en función de su empleo técnico para la industria; la tecnocracia es la forma que adquieren las instituciones del capitalismo contemporáneo; y, justamente, a través de esas instituciones, las clases dominantes logran instituir una masa de opinión ya no beligerante, sino dependiente de la investidura del saber tecnocrático, del experto. Por tanto, vuelve y se manifiesta la idea de lo público como un atributo de la institución que tramita la relación de poder entre dos grupos.

Tenemos, ahora tres nuevas condiciones de la idea de lo público:

1. el grupo instituyente
2. la institución
3. el grupo o masa instituida

Definimos público, por sexta vez, como la institución que pone en relación dos comunidades. Que un grupo sea instituyente y el otro instituido significa lo siguiente: por medio de la institución un grupo impone sobre el otro sus intereses; o sea que la institución es un dominio, y este dominio se caracteriza porque en él son legítimas unas cosas e ilegítimas otras, y el grupo que logra mayor legitimación de sus asuntos es el grupo dominante, pues son sus asuntos los que se vuelven criterio de comportamiento, es decir, de institución sobre los otros. Si bien lo público, como en el sentido de la antigua res publica, se entiende como algo que compete a todos, lo que realmente compete a

todos (la res) es el ámbito de dominio en que tratan de hacer valer sus intereses frente a los intereses dominantes. Por tanto, es necesario arribar a una séptima definición: público es el dominio en el que un grupo hace valer sus intereses frente a los intereses dominantes.

Todo dominio siempre es dominio público, no hay institución privada; lo privado no puede ser atributo de la institución, porque lo privado es lo que ha quedado por fuera del dominio, es decir, lo que no se ha podido legitimar. Esto significa que la legitimación es el proceso para traer al dominio institucional lo que era privado, entonces si algo puede pasar de la privacidad a la publicidad, esto implica que lo privado tiene algo común con lo público y lo público implica en su esencia lo privado. ¿Qué es eso común? ¿Cómo es esa implicación?

6. Lo público y lo privado.

Es claro que cuando, en el lenguaje jurídico, se hace referencia a instituciones privadas, por oposición a las públicas, esa distinción apunta a dos entidades respectivas que son: el Estado territorial y el individuo. En el lenguaje jurídico lo público es lo de dominio Estatal mientras que lo privado es de dominio individual; lo privado, en el derecho, también es legítimo, porque para el derecho, lo privado también forma parte del dominio. Sin embargo esto es una falacia, es decir, una ficción jurídica. El examen del fundamento de esta ficción nos llevará a lo común que existe entre lo público y lo privado.

Asumamos el criterio jurídico de que lo público es aquello cuya fuente es el Estado territorial, como cuando se hace mención a las empresas públicas, mientras que lo privado es aquello de potestad individual, como cuando se hace mención a la empresa privada. La oposición entre público y privado se resuelve, de este modo, en una oposición originaria entre Estado e individuo, oposición que parece ser irreductible a otra; sin embargo, ha sido materia de tratamiento, al menos desde el siglo XVII.

En efecto, el iusnaturalismo hobbessiano, por ejemplo, elaboró una compleja teoría que explica el Estado como efecto de la enajenación o renuncia del derecho del individuo a todo, es decir, en el iusnaturalismo el Estado es efecto de una decisión del individuo. El iusnaturalismo hobbessiano parece haber encontrado resonancias en elaboraciones tardías del psicoanálisis freudiano, ya entrado el siglo XX; en Freud (1930) volvemos a encontrar una explicación del Estado en tanto ley a partir de una renuncia de los individuos. Si el Estado, como en el iusnaturalismo y el psicoanálisis freudiano, es efecto de una decisión

del individuo, entonces el individuo produce su propia negación, la negación de sí mismo.

Esta peculiaridad de la especie del animal humano fue, también, advertida por Feuerbach en sus críticas a Hegel (gran entusiasta del Estado napoleónico, en el cual veía el reino de la eticidad realizada y el comienzo del espíritu absoluto): la proyección es un procedimiento de hipostasiar, en una figura omnipotente, las propias carencias; así, el animal humano proyecta en el Estado, en ese dios secular, todos los atributos positivos de una omnipotencia de la cual él mismo carece. Fue de esa forma que la alienación –para Marx (entusiasmado con Feuerbach en su primera época)– adquirió un carácter negativo: el hombre se entrega, resigna sus poderes frente a su propio engendro imaginario.

Renuncia, proyección, alienación; sea como se explique, de todos modos, el hecho es esa oposición entre Estado e individuo, sobre la que se erige, en nuestra sociedad burguesa liberal, la oposición entre público y privado. Si bien el individuo y el Estado se oponen, se niegan recíprocamente (bien sea por el acto de decisión hobbesiano o por la alienación del idealismo alemán), esta oposición recíproca supone un punto en común entre ambos, la oposición es oposición de la forma en que ambos, individuo y Estado, se refieren a ese punto en común. ¿Cuál es ese punto? La singularidad.

7. La singularidad y el Estado

El individuo avala y asume la singularidad como su más preciado atributo, su esencia, mientras el Estado la niega justo como aquello que ha de ser relegado a la tiniebla de lo no gobernable, no cuantificable, no subsumible en las cifras estadísticas del mundo de lo público. La singularidad es el objeto de litigio entre el individuo y el Estado: éste, detentador de lo público, condena la singularidad, la expulsa de sus dominios, pues ésta no es consistente con ese bien común cuya tutela él asume. El individuo hace valer su singularidad aun cuando el llamado bien común pueda verse vulnerado por este ejercicio.

Habermas (1964) describe sucintamente el origen del Estado moderno, el que enarbola el bien común como su razón de ser, en “la necesidad de una administración financiera central en relación con el tráfico mercantil de las economías territoriales en formación”. El Estado es una elaboración técnica, en principio, de orden burocrático y militar para ejercer el control sobre un territorio y dar unidad nacional a la población que lo habita. En la introducción a su *Ética Protestante y el*

Espíritu del Capitalismo, Max Weber (1905) afirma que el deseo de lucro y la tendencia a enriquecerse no guardan relación con el capitalismo, pues es algo que se puede encontrar en todos los individuos, en diversas épocas. El capitalismo es algo distinto, es –para Weber– una manera histórica de organizar la ganancia, mediante el trabajo, de forma continua y racional, siempre renovada o, lo que es lo mismo, el capitalismo es una forma histórica de organizar y encaminar el deseo de lucro. El lucro en el capitalismo se vuelve rentabilidad.

El Estado, en la sociedad burguesa, es esa estructura técnica enorme que organiza las formas de ejercer el trabajo, la ganancia y la rentabilidad en el contexto de la economía del capitalismo, por esto, el capitalismo se muestra, por principio, como una forma de vivir fundada en la individualidad, en tanto ésta encamina sus energías a la acumulación de rentabilidad, es decir, al lucro. La ganancia monetaria, lucro, se suscita en el individuo porque mediante el dinero se tiene el poder de realizar el deseo de apropiación de lo que la realidad ofrece. La singularidad del individuo se hace manifiesta en su capacidad de deseo de apropiación de los atributos del mundo circundante; ya en ciertas líneas de *El Banquete* (200a-206a), Platón analizó esta capacidad del individuo, de apropiación del mundo, en términos de lo erótico suscitado en el deseo. El deseo como atributo del individuo, el individuo como potencia deseante, es lo que el Estado apunta a mantener bajo control, a lo que opone barreras y filtros; para el Estado, en tanto potencia tutelar del bien común, el deseo del individuo es admisible si se manifiesta como afán de rentabilidad, lucro controlado en los términos de la legalidad de la administración económica.

Apropiarse de los atributos del mundo sin pasar por la mediación del dinero da origen a varios tipos penales, como el robo, el hurto, la estafa, etc.; pero también está el hecho de acumular lucro por fuera de los procedimientos reconocidos por el Estado como organización del bien común, por ejemplo, en la llamada corrupción administrativa y las mafias contemporáneas. Éstos y otros deseos han de tornarse inadmisibles dentro del bien común, y es en el orden de estos deseos inadmisibles para la constitución de este bien supremo del Estado que se suscita la noción de lo privado.

La palabra privado tiene dos acepciones: una, la propiedad individual; y dos, la condición de carecer de algo; exactamente lo contrario de la primera. ¿Cómo el mismo término puede tener dos acepciones diametralmente opuestas? En el primer caso se refiere al objeto: lo que es propiedad de alguien. En el segundo caso se refiere al sujeto que carece de la propiedad sobre el objeto (cuando se habla, por ejemplo, de llevar una vida de privaciones se hace mención a esa carencia).

Examinemos la primera. Ésta se da en el contexto del capitalismo y su ganancia, el lucro. En tanto organizadas las formas del ejercicio de la ganancia, el lucro privado, en realidad, es algo público, pues es algo que el capitalismo estimula como su más sagrado fundamento, y es algo que se media a través de una formación lingüística que es el dinero.

Como todo lenguaje, el dinero es un asunto público; y es lo que, en últimas, constituye el fundamento del lucro individual, pues es el significativo que permite el ejercicio de la propiedad privada, ésta sólo es legítima en tanto se ejerce dentro de los ordenamientos del Estado, es decir, en tanto puede manifestarse en el lenguaje del bien común, de lo público: el mercado es público, la banca es pública, la industria es pública; es más, son las formas económicas del capitalismo, fundado en la propiedad privada, las que han preparado, en la modernidad, la emergencia del tema de lo público, porque la multitud se transforma en masa, a partir del ejercicio del consumo: los consumidores adquieren lo mismo, el mismo objeto producido industrialmente, en gran escala; la competencia entre las industrias es una competencia alrededor de la producción de un cúmulo de objetos y servicios homogéneos que se presentan al consumo; varían las marcas: marcas de televisores, de máquinas para cierto proceso, marcas de vestidos, marcas de firmas de seguros, etc.; una misma clase de objetos y servicios es consumida masivamente por las comunidades.

Si la oposición entre público y privado estriba en la oposición entre individuo y Estado y, a su vez, esta oposición originaria parte del punto neutro de la singularidad, entonces, ahora, en relación con el capitalismo y el lucro inherente a él, la oposición entre público y privado tiene, también, un punto neutro: la empresa privada busca el lucro, la empresa estatal la maximización del capital del erario público, capital que ha de resolverse en términos de la inversión en los temas del bien común.

En la medida en que lo público y lo privado, en el contexto del capitalismo, se refieren a dos modalidades de la empresa, pública y privada, entonces es la empresa el punto neutro de la oposición. El estado se constituye por cierto conjunto de empresas e industrias, es decir, por ciertos usos de la técnica; los productos y servicios tienen, desde el Estado, un destinatario: el pueblo. Pero igualmente, la empresa privada crea y desarrolla productos y servicios cuyo destinatario es el pueblo. El pueblo y la técnica, manejada como empresa, son el punto neutro común a lo público y lo privado en el capitalismo y, por tanto, en el derecho. Ahora bien, la oposición radica en la manera de tratar, en cada caso, esa técnica y ese pueblo: en el caso del Estado, la técnica

es el recurso que el Estado emplea para el ejercicio de su proyecto de unidad territorial y nacional; burocracia y tecnocracia son las formas en que se ejerce la técnica por el Estado; éste es un gran aparato técnico cuyo ejercicio y función tiene como objeto la mencionada unidad y como destinatario de ese fin, el pueblo, y el pueblo se manifiesta, ante el Estado, como el campo del ejercicio de la ciudadanía en torno a una lengua, unas leyes, unas instituciones, etc.

De otra parte, la industria privada hace uso de la técnica en la elaboración a gran escala de bienes y servicios que han de ser consumidos por el pueblo mismo, pero este pueblo ya no se tematiza como ciudadanía sino como la masa de consumidores. El Estado, con la técnica hace ciudadanos; la industria privada, con la técnica hace consumidores.

Dos atributos opuestos son, pues, los atributos básicos del hombre contemporáneo, a saber: ciudadano, por un lado; consumidor por el otro. En tanto ciudadano el hombre es público, en tanto consumidor es un sujeto privado. En ambos atributos el individuo es el sujeto, el soporte, y ambas atribuciones son realizaciones de la individualidad: el ciudadano ha de tener un nombre que lo identifique, así como un número único y singular y unas marcas, una señal que es su huella. Son éstas las estrategias técnicas por las que el Estado se apropia de la singularidad individual, pero estas formas de captura de la singularidad, en realidad son formas de marcar un individuo para hacerlo comparecer ante lo público, es la forma en que el individuo se hace público sin ser obscuro, por intermedio de unos signos escritos, unas marcas que se concretan en un documento.

La singularidad individual sólo se hace pública en tanto documento refrendado estatalmente. De otra parte, el consumidor igualmente ha de refrendar su capacidad individual de consumo mediante el dinero, haciendo de este consumo un acto público. Pero si bien el consumo es un acto, la ciudadanía es una condición, no hay, pues, oposición entre ambas y, por esto, un mismo sujeto las ostenta sin problema en el ámbito de lo público, de aquí se deriva que la oposición entre público y privado, ligada respectivamente a la propiedad es una oposición ficticia, pues el individuo sólo se hace propietario, es decir, consumidor, a través de un documento público, y este documento es público en tanto reconocido por el Estado.

8. El lenguaje y lo público. Consideración final.

Vamos, ahora, a la segunda acepción de privado. La carencia. Como verbo, privar significa quitar; en la oposición público-privado, se quita, al individuo, la singularidad individual, se la pone entre paréntesis, en

aras de un asunto común. El psicoanálisis, disciplina tan concedora de la singularidad individual, ha mostrado siempre que la represión o forclusión de la individualidad comienza con la adquisición de un lenguaje, porque a través del lenguaje se somete el deseo a la ley; el lenguaje es el sistema de significantes (entre los cuales se encuentran los significantes del idioma) por medio de los cuales los individuos tramitan sus relaciones. Aprender el lenguaje, y con él el idioma, implica sustraer la individualidad misma; lo que el individuo sustrae del dominio del lenguaje es su deseo. Si el lenguaje opera una represión primordial en el individuo, es porque el lenguaje es la primera instancia de lo público, el dominio fundamental; y la familia es la institución donde el lenguaje media la constitución de las relaciones de poder básicas: el poder de los padres sobre los hijos se tramita por medio del lenguaje llamado materno, por cuyas leyes el sujeto es privado de la realización de su deseo (complejo de castración).

El deseo fundamental no puede hacerse público sin ser obsceno; justamente, la palabra ob-sceno connota aquello que se muestra en el escenario, aquel espacio abierto al público donde se ejecuta, ante la vista de la masa, de todos, la representación. Los deseos más caros del individuo son obscenos y por eso quedan relegados a su privacidad.

El lenguaje, junto con sus objetos, los gestos, los símbolos, las palabras, los modismos, las reglas de enunciación, etc., es la primera forma de lo público, es una institución, un plano de dominio de una comunidad sobre otra; al ser el primer plano común de trámite de los conflictos intersubjetivos, por tanto, es la trascendencia de la singularidad. En esta medida, el lenguaje es, al mismo tiempo, el último reducto del poder: perdido todo poder sobre un individuo, lo último que queda es el lenguaje. (Ya el autismo es una forma de psicosis en la cual el individuo se resiste a trascender su singularidad por el lenguaje; el autista está fuera del alcance de todo poder sobre su individualidad). Podemos remitirnos, a través de Lyotard y Virno, al lenguaje como último reducto de la unidad de la colectividad; así, el juego de los flujos de mensajes en Lyotard, por un lado, y la gramática básica de un conocimiento elemental en Virno, por otro, son destacados como último reducto del poder ejercido sobre la multitud, por ende, sobre el individuo.

Si el lenguaje es el primer plano común de tramitación de las relaciones intersubjetivas, entonces el concepto de lo público no está ligado necesariamente al Estado territorial. Éste es sólo una forma de lo público. Pero es la forma que ha aspirado, por casi cinco siglos, a la hegemonía; y esa aspiración del Estado al monopolio de los ámbitos públicos de la sociedad ha estado acompañada por un intento de

dominio de la forma más común del lenguaje, el idioma. Es sabido que, tradicionalmente, el Estado territorial ha empleado como su aliada a la escuela en la unificación del idioma de la nación; y ha sido un idioma, fundamentalmente, escrito; el sentido de la escuela, en tanto dispositivo estatal, es la alfabetización, el adiestramiento en la lectoescritura para dar unidad a la multitud, para transformarla en pueblo letrado, capaz de desenvolverse en los ámbitos de la circulación constante del documento escrito, pues el documento escrito es esencial para el trámite de las relaciones intersubjetivas en el capitalismo.

Conclusiones

Al menos dos conclusiones hemos de extraer aquí: una, que el lenguaje, antes que el Estado, es la primera forma de lo público. Dos, que lo privado es efecto de instauración de lo público. Si el lenguaje es un dominio, el primer dominio, en el que se tramitan las relaciones intersubjetivas, así, volvemos, contrariamente a lo que habíamos concluido al comienzo de este ensayo, al tema del amor de pareja: hasta la conversación entre dos amantes, en el resguardo de las paredes de su habitación, se transforma en un acto público, porque al conversar, lo hacen en el plano de un dominio: el lenguaje. No obstante, al instaurarse el dominio público, se condena a las tinieblas aquello que es más caro al individuo: su deseo primordial: hasta los amantes se ponen límites en su comportamiento (hay cosas que no se cuentan ni solicitan el uno al otro).

Ahora bien, de otro lado, si la propiedad privada del derecho ha de ser reconocida por el documento público, esto quiere decir que lo privado es un fuero del individuo, pero de dominio público. Lo privado es todo aquello tácito en lo público. Tácito significa silencioso, sin lenguaje, sin voz, recluso en lo más profundo de un más allá, del que se sabe su existencia pero al que no puede haber acceso.

Si la definición de lo público se construye por dos grupos, uno que instituye, el otro instituido a través del dominio institucional, lo privado, entonces, se deriva como el resto que queda del efecto de fuerza sobre el grupo instituido: lo que no pudo hacer legítimo, lo que debió perder, a lo que debió renunciar, lo que quedó acallado. En realidad, sólo hay acceso a lo público (la violación del espacio privado es una ficción jurídica); de lo privado se sabe cuando abandonando su tiniebla brota para conmovir la armonía de lo público y, o bien es enviado nuevamente a las tinieblas, o bien es subsumido, o sea, legitimado, de alguna forma en el dominio, en la institución: así, el padre perverso, el marido maltratador, el sacerdote pederasta, el falsificador de

dinero, el funcionario prevaricador, son vistos como comportamientos ignominiosos en todos los ámbitos del dominio público; pero, en cambio, la homosexualidad, antes expulsada de lo público, hoy se ha reivindicado como una posibilidad legítima de orientación de la personalidad; hay voces que, aunque tímidas aún, se manifiestan en pro de la legalización del tráfico de estupefacientes (hubo una época en que el aguardiente fue ilegal, así como la chicha de origen muisca fue perseguida hasta bien entrado el siglo XX); de igual forma, el conciliábulo de militantes clandestinos, que otrora explotaban bombas o cometían asaltos, pueden ser asimilados por un partido legal; pero también el genio creador del artista elucubra y construye en el silencio de su estudio para luego hacer pública la obra; y hasta el propio dispositivo de seguridad del Estado territorial se guarda de la publicidad: la policía secreta es la privacidad del Estado.

Lo privado corre bajo lo público como un lecho fundamental, un magma bullente sobre el que éste se erige, una mezcla indistinta de intereses no escuchados, no validados que se agazapan allí a la espera de la grieta, la fisura, la coyuntura acontecimental. Como afirma Badiou (1999), el acontecimiento es, justamente, lo que el Estado no cuenta, lo que ignora, porque para el Estado sólo es inteligible lo legitimado como pretensión válida dentro de un orden dominante.

Como hemos expuesto en este escrito, si bien el Estado ha pretendido ser, durante siglos, la institución de instituciones, el dominio público por excelencia, no obstante hay otros dominios estatales distintos al Estado territorial: el lenguaje ya es uno de ellos, el primero tal vez; porque Estado es todo lo que controla un dominio, la ciencia, por ejemplo, es un régimen del Estado de cierta forma de conocimiento (denotativo), en el que se han de legitimar pretensiones teóricas.

Lo público se opone a lo privado, no hay borramiento de su límite; lo que ocurre es que la oposición es oposición en torno a algo común, en este caso el interés es lo común a lo público y lo privado, porque es lo que pasa de lo uno a lo otro, de la oscuridad a la que está condenado a la luz en la que planta sus pretensiones de legitimidad. En este orden de ideas, lo público implica lo privado, porque éste es la fuente de lo que constituye el dominio de aquél, pero al mismo tiempo, por esto, lo privado es efecto de lo público, porque lo privado sólo puede pensarse en el dominio público.

Y para concluir: lo público es el dominio sobre el cual se erige la política, porque la política consiste en sostener la normalidad de un poder dominante, evitar sus fracturas, sus hundimientos; y el

sostenimiento de ese poder implica, a su vez, una normalización o un rechazo de aquello que en ese dominio se plantea como legítimo; y eso que se plantea como legítimo en el dominio es tomado del acervo de pretensiones no validadas por el propio poder dominante, es decir, del acervo de lo privado. Toda política es política pública; y, a su vez, toda política desarrolla una administración pública; y lo que se administra como público es lo que, emergiendo desde lo privado, se ha legitimado en el dominio.

Referencias Bibliográficas

- Badiou, A. 1999. *El Ser y el Acontecimiento*. Primera edición. Traducción de Raúl J. Cerdeiras, Alejandro A. Cerletti y Nilda Prados. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Freud, S. (1927-30). *El Malestar en la Cultura*. En: Obras completas. Ordenamiento, comentarios y notas de James Strachey, con la colaboración de Anna Freud, asistidos por Alix Strachey y Alan Tyson. Traducción directa del alemán de José L. Echeverry. Vol XXI Buenos Aires: Amorrortu Editores. 2000.
- Habermas, J. 1964. "*Política Cientificada y Opinión Pública*". En: Habermas, J. Ciencia y Técnica como Ideología. Traducción de Manuel Jiménez Redondo y Manuel Garrido. Cuarta edición, Tecnos, 3ª reimpresión, Madrid: Ed. R Reich, 2005, pp131-158
- Habermas, J. 1966. "*Progreso Técnico y Mundo Social de la Vida*". En: Habermas, J. Ciencia y Técnica como Ideología. Traducción de Manuel Jiménez Redondo y Manuel Garrido. Cuarta edición, Tecnos, 3ª reimpresión, Madrid, 2005, pp 113-129
- Habermas, J. 1968, "*Ciencia y Técnica como Ideología*". En: Habermas, J. Ciencia y Técnica como Ideología. Traducción de Manuel Jiménez Redondo y Manuel Garrido. Cuarta edición, 3ª reimpresión, Madrid: Tecnos, 2005, pp 53-112
- Liotard, Jean-Françoise. 1979. *La Condición Postmoderna. Informe sobre el saber*. Traducción de Mariano Antolín Rato. Ediciones, Madrid: Cátedra S. A. 1987.
- Marx, K. 1987. *La Ideología Alemana*. Traducción de Wenceslao Roces. Ediciones Grijalbo, México, D. F.
- Platón. *Banquete*. Traducción de M. Martínez Hernández. Editorial Gredos, S. A. Madrid, 1993.
- Virno, P. 2003. *Gramática de la Multitud. Para un Análisis, de las Formas de Vida Contemporáneas*. Traducción al español: Adriana Gómez; Juan Domingo Estop; Miguel Santucho. Madrid: Edición, Traficantes de Sueños, 1ª edición.

322 *Revista de Administración Pública No. 147, Volumen LIII, No. 3*

Weber, M. 1991. *La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo*. Traducción de José Chávez Martínez. México, D.F.: Premia Editora de Libros S. A. Tlahuapán, Puebla, Novena edición.

Revista de Administración Pública



RESÚMENES

El Instituto Nacional de Administración Pública en su sexta década de vida. *Omar Guerrero*

Este documento ofrece una ilustrativa y completa semblanza del Instituto Nacional de Administración Pública. Se aboca a explicar su existencia, pero sobre todo su permanencia en función de los hechos, personalidades e instituciones (ONU, UNESCO, IICA, BID) que originalmente confluyeron para su creación. Sitúa al INAP respecto a instituciones similares de América Latina como el ICAP o la ESAP que se han creado con propósitos comunes, entre los que destaca la formación de servidores públicos.

Ilustra con una gran cantidad de datos y evidencia sobre las mentes más doctas que han caracterizado las diferentes etapas del INAP, durante seis décadas, destacando como sus obras aportaron a la solución de problemas administrativos en muchos casos dentro de la propia RAP del INAP, siempre en un ambiente de libertad de pensamiento.

Palabras clave: administración pública, pensamiento administrativo, enseñanza, INAP, formación de servidores públicos

Las reformas neogerenciales en países de la OCDE y la experiencia Latinoamericana: una aproximación a sus diferencias y ¿convergencias? *Diana Vicher*

Este trabajo tiene como finalidad resaltar las divergencias fundamentales entre las reformas neogerenciales experimentadas en la administración pública de los países de la OCDE y los de Latinoamérica, así como reflexionar acerca de la presencia o inexistencia de vínculos en común. Al mismo tiempo, busca destacar algunos de los factores por los cuales no parece factible ni viable establecer puntos de comparación entre ambos grupos de países algo que, sin embargo, se convirtió en una situación recurrente en la década de 1990.

Palabras clave: Hispanoamérica, OCDE, administración pública, gerencia y reforma.

Experiencia Relevante: Las Entidades Fiscalizadoras Superiores en Estados Unidos y Alemania. *Emmanuel Gómez Farías Mata e Iván Farías Pelcastre*

Las respuestas de los gobiernos estadounidense y alemán a la crisis financiera global de 2007-2013 subrayaron las acciones y roles que sus respectivas entidades fiscalizadoras superiores (EFS) juegan en la regulación de sus sistemas financieros. La evolución de las estructuras jurídica e institucional de las EFS; su prominente posición en sus respectivos sistemas federales; su estructura organizacional; y la naturaleza autónoma de sus competencias, fueron elementos que permitieron salvaguardar la integridad y viabilidad de sus economías. El éxito de las políticas fiscales en Estados Unidos y Alemania en un entorno de crisis, fueron resultado de un mayor control democrático y eficiencia técnica en la fiscalización. Las acciones y roles de las EFS en los países estudiados facilitaron la recuperación económica post-crisis.

Palabras Clave: Fiscalización, Transparencia, Rendición de Cuentas, Oficina de Auditoría del Gobierno de los Estados Unidos, Tribunal Federal de Cuentas de Alemania

El municipio cubano: situación actual y perspectivas *Lisette Pérez Hernández, Lourdes Tabares Neyra y Orestes J. Díaz Legón*

Como parte de los cambios en Cuba, los asuntos relacionados con el desarrollo local son una exigencia lo que requiere el análisis del municipio como el entorno donde se deben generar las necesarias propuestas autotransformativas en pos de su desarrollo sostenible y del Estado en general. Ante la actual situación, resolver problemas concretos de la población, es un compromiso ético y político del Gobierno a cada nivel. Uno de los retos en función del desarrollo local en Cuba consiste en articular de manera sincronizada los intereses estatales y los locales, compatibilizar las competencias de las estructuras nacionales, provinciales y municipales. El entendimiento del desarrollo local como municipalismo ha significado volcar la mirada hacia el nivel primario de organización de la mayoría de los Estados. El trabajo recoge una propuesta de fundamentos para el perfeccionamiento del régimen jurídico de la administración local en Cuba, teniendo en consideración

algunos elementos del proyecto de la nueva Constitución cubana, abiertos en la actualidad a consulta popular.

Palabras claves: Desarrollo local, municipio, régimen jurídico

Los registros de población en el pensamiento administrativo,
Laura M. Reyna de la Garza

Define la relevancia de analizar el concepto de registro de la población en la ciencia de la Administración Pública. Lo anterior a través de un análisis de su evolución en el pensamiento administrativista clásico, contemporáneo, mexicano y global.

Palabras clave: registro de la población, población, administración pública, gestión de la identidad, identidad.

Profesionalización como instrumento para combatir la corrupción en la Administración Pública Federal. *Emilio Zacarías Gálvez, Nielsen Hernández Mayorga*

El objetivo del presente artículo es describir dos enfoques relevantes dentro de la literatura de administración pública. Uno de ellos es la profesionalización de los servidores públicos y el otro es el combate a la corrupción. Es claro que ambas perspectivas se relacionan y no pueden desvincularse. El método utilizado para la elaboración de este artículo es de tipo descriptivo-exploratorio. Si bien es cierto que la profesionalización no tiene como propósito principal combatir a la corrupción, sí se considera como un instrumento y una condición necesaria, más no suficiente, para eliminar la discrecionalidad, impulsar el establecimiento de reglas y normas claras, así como el fortalecimiento de mecanismos transparentes para contar con cuerpos burocráticos eficientes, eficaces, con perfiles idóneos, íntegros y éticos, que contribuyan a mejorar el desempeño de las entidades gubernamentales y, paralelamente, ayuden a disminuir de manera gradual la corrupción. Para efectos de este artículo, el caso de estudio será el Sistema del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (APF), que está por cumplir 15 años desde su creación.
Palabras Clave: Combate a la corrupción, profesionalización, Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

Asimetrías y captura del servicio de transporte urbano de pasajeros. El caso de la ciudad de Hermosillo, 2002-2018 *Nicolás Pineda Pablos y Francisco J. Landeros Jaime*

Este trabajo trata el problema de la relación entre gobiernos y concesionarios. El objetivo es mostrar el marco institucional y las asimetrías de información propician que el servicio se desvíe de sus objetivos asignados y sea capturado por los intereses de los concesionarios o por los intereses privados de los funcionarios públicos a cargo de la regulación. Para mostrar esta situación se estudia el caso de la concesión de transporte urbano de pasajeros en la ciudad de Hermosillo, Sonora, en México, durante el período 2002 a 2018.

La pregunta de este trabajo es entonces: ¿Cómo se da relación entre el gobierno local y los concesionarios del transporte? ¿Cómo es la relación en términos de capacidad organizacional y de acceso a la información? ¿Cómo se da esta relación en el caso particular de la ciudad de Hermosillo?

Palabras clave: transporte público, servicio público concesionado, gobierno local

La positivación del principio general de eficacia de la Administración en la Constitución mexicana. *Edgar Sierra López*

El artículo tiene por objeto demostrar la importancia de incorporar el principio general de eficacia de la Administración en la Constitución mexicana. Se sustenta en un análisis de fuentes doctrinales que justifican las razones de su reconocimiento jurídico así como el efecto que produce su consagración constitucional. Igualmente se examina el impacto que causa en el Derecho Administrativo como disciplina instrumental mediante la identificación de algunos aspectos esenciales que esta rama del Derecho debe garantizar. En el desarrollo del estudio se toma como referencia la experiencia española producida con la positivación del postulado en la Constitución de 1978. Los resultados se confrontan con la forma en que actualmente se contempla en la Carta Magna mexicana y en algunas entidades federativas, lo cual permite apreciar la ausencia de una directriz genérica que promueva desde el ámbito constitucional la actuación eficaz de la Administración pública y la búsqueda de resultados efectivos.

Palabras clave: Derecho Administrativo; Administración pública; Eficacia de la Administración.

Reforma en materia de transparencia: ¿hacia dónde va México?

Gloria Balderas Dórame

En la Administración Pública, es menester de las y los actores que intervienen, el conducirse bajo los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia. Ello, debe encaminar a contar con un servicio público comprometido a todos los niveles con la ciudadanía.

Pensar en un ejercicio público transparente, va de la mano de la rendición de cuentas. Así, el derecho al acceso a la información debe asumirse como un concepto inherente a la gestión pública respecto del cual, si bien es una tarea paulatina, deben encaminarse todos los esfuerzos para su fortalecimiento.

En este contexto, la transparencia y la rendición de cuentas se han posicionado en el entorno internacional como una exigencia hacia los gobiernos, hecho que ha fortalecido el interés de la sociedad en el actuar público, sus decisiones y sin duda, el ejercicio del gasto.

Parte fundamental del derecho de acceso a la información, es garantizar a su vez la difusión de su ejercicio entre la población a través de estructuras sólidas, así como la sensibilización de quienes integran los sujetos obligados, a efecto de que cada vez se fortalezca más la percepción de confianza en el servicio público.

A través del presente artículo se transita por las generalidades de la Ley General y Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública así como de las implicaciones que al interior de los sujetos obligados ha representado y seguirá, dado que es un proceso gradual de continuo cumplimiento y mejora constante.

Palabras clave: Transparencia, Reforma, Rendición de cuentas

La globalización y la rendición de cuentas. *Emmanuel Gómez Farías Mata*

Este artículo discute la crisis económica global que inició en 2008, la cual persiste en algunos países, y que reveló la interconexión y (entonces) fragilidad del sistema económico internacional, así como la pobre respuesta de la arquitectura institucional global para enfrentar tal desafío.

Correlativamente con las reformas emprendidas, se impulsaron también a la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la experticia técnica como principales asuntos para garantizar la transparencia y probidad de la administración, así como velar por el cumplimiento de las disposiciones normativas que regulan un sector tan crucial para el acceso al crédito, el comercio internacional, el crecimiento económico y el acceso de bienes y servicios como es el sistema financiero internacional.

En este trabajo, el acento estará en dar cuentas de los factores, sucesos, consecuencias y perspectivas que la crisis de 2008 ha propiciado de cara a retomar el desarrollo económico con políticas que apuesten por la igualdad y sustentadas en economías verdes de conocimiento.

Palabras Clave: Globalización, Rendición de Cuentas, Crisis Financiera, Desarrollo Económico.

Autonomía y capacidades administrativas del Estado. *Iván Lazcano Gutiérrez*

El artículo explora la literatura de la teoría empírica del Estado que se ha desarrollado desde finales del siglo pasado hasta ahora en torno a la relevancia de considerarlo como una variable explicativa de la configuración de los resultados de los procesos políticos y de las políticas públicas. En particular se concentra en la fundamentación de la autonomía decisional del Estado frente a los actores sociales. Asimismo, analiza el concepto de capacidades administrativas para comprender la posibilidad que tienen los Estados de concretar sus preferencias. Finalmente, se recuperan algunas explicaciones en torno a cuáles son los factores o incentivos que llevan a los Estados a desarrollar sus capacidades, que en la literatura se conoce como construcción estatal (*state-building*).

Palabras clave: Estado, autonomía, construcción estatal, capacidades administrativas,

Todo dominio es un dominio público. *Sandra Milena Polo Buitrago*

El presente artículo elabora una reducción fenomenológica del concepto de lo público en la tradición del pensamiento occidental, abarcando filosofía griega ática, la filosofía política burguesa, los usos cotidianos que se le dan a este término, pasando incluso por

el psicoanálisis freudiano y lacaniano, hasta llegar a las reflexiones de la posmodernidad; todo esto a fin de establecer cuál es el núcleo ideativo común que posibilita la existencia de lo público en sí mismo y no necesariamente como la negación simbólica de lo privado. Con este recorrido, se comienzan a extraer los elementos constitutivos de concepto, para finalmente aproximar una caracterización de lo público como fenómeno posible desde el lenguaje como su primera manifestación, que pone en evidencia el carácter de lo público como dominio, carácter fundante de la esencia de lo público, allende sus transiciones históricas; así que el dominio es la verdad de lo público en el sentido de prevalecer en distintos tiempos y espacios.

Palabras Clave: público, privado, estado, dominio, poder

Revista de Administración Pública

The logo for the Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) consists of the letters 'INAP' in a bold, black, sans-serif font. The letters are stylized, with the 'I' and 'N' being slightly wider than the 'A' and 'P'. The 'A' has a unique shape with a small gap at the top. The 'P' is also stylized with a small gap at the top. The logo is positioned to the right of the journal title, separated by a vertical line.

ABSTRACTS

The National Institute of Public Administration in its sixth decade of life. *Omar Guerrero*

This document offers an illustrative and complete semblance of the National Institute of Public Administration. It is dedicated to explaining its existence, but especially its permanence in function of the facts, personalities and institutions (UN, UNESCO, IIAS, IDB) that originally came together for its creation. It places the INAP with respect to similar institutions in Latin America such as ICAP or ESAP that have been created for common purposes, among which the training of public servants stands out.

It shows with a large amount of data and evidence about the most learned minds that have characterized the different stages of the INAP, over six decades, highlighting how their works contributed to the solution of administrative problems in many cases through INAP's own Public Administration Review, always in an atmosphere of freedom of thought.

Key words: public administration, administrative thinking, teaching, INAP, training of public servants

New Public Management reforms in OECD countries and the Latin American Experience: an approach to their differences, and convergences? *Diana Vicher*

The purpose of this work is to stress the fundamental divergences between the New Public Management reforms experienced in the OECD countries public administration and of those of Latin America; as well as to reflect on the presence or absence of common links. At the

same time, it seeks to highlight some of the factors of why it does not seem feasible to establish points of comparison between both groups of countries, something that, however, became a recurrent situation in the 1990s.

Key words: Latin America, OECD, public administration, management and reform.

Relevant Experience: Supreme Audit Institutions in the United States and Germany. *Emmanuel Gómez Farías Mata and Iván Farías Pelcastre*

The responses of the US and German governments to the 2007-2013 global financial crisis highlighted the actions and roles of their respective Supreme Audit Institutions (SAIs) in the regulation of their financial systems. The evolution of the legal and institutional structures of SAIs; its prominent position in their respective federal systems; its organizational structure; and the autonomous nature of their competences, were elements that allowed safeguarding the integrity and viability of their economies. The success of fiscal policies in the United States and Germany in a crisis environment was the result of greater democratic control and technical efficiency in the audit. The actions and roles of the SAIs in the countries studied facilitated the post-crisis economic recovery.

Key Words: Audit, Transparency, Accountability, Audit Office of the United States Government, Federal Court of Accounts of Germany

The Cuban municipality: current situation and perspectives *Lissette Pérez Hernández, Lourdes Tabares Neyra and Orestes J. Díaz Legón*

As part of the changes in Cuba, issues related to local development requires the analysis of the municipality as the environment where the necessary self-transformative proposals must be generated in order to achieve sustainable development and the State in general. Given the current situation, solving specific problems of the population, is an ethical and political commitment of the Government at each level. One of the local development challenges in Cuba is to articulate in a synchronized manner the state and local interests, making compatible the competences of the national, provincial and municipal structures. The understanding of local development as municipalism has meant

turning the gaze towards the primary level of organization of the majority of countries. The work includes a proposal of foundations for the improvement of the legal regime of the local administration in Cuba, taking into consideration some elements of the draft of the new Cuban Constitution, currently open to popular consultation.

Keywords: Local development, municipality, legal status

The population registers in the administrative thought, *Laura M. Reyna de la Garza*

It defines the relevance of analyzing the concept of population registration in the science of public administration. This is achieved through an analysis of its evolution in classical, contemporary, Mexican and global administrative thought.

Key words: registration of the population, population, public administration, identity management, identity.

Professionalization as an instrument against corruption in the Federal Public Administration. *Emilio Zacarías Gálvez, Nielsen Hernández Mayorga*

The objective of this article is to describe two relevant approaches within the public administration literature. One of them is the professionalization of public servants, while the other is the fight against corruption. It is clear that both perspectives are related and cannot be dissociated. The method used here is descriptive-exploratory. While it is true that professionalization does not have the main purpose of fighting corruption, it is considered as an instrument, that is a necessary but not sufficient condition, to eliminate margins of discretion, promote the establishment of clear rules and regulations, and strengthen transparent mechanisms in order to have efficient, effective bureaucratic bodies, with suitable profiles, integral and ethical, that contribute to improving the performance of government entities and, at the same time, help to reduce corruption gradually. For the purposes of this article, the case study will be the Professional Career Service System of the Federal Public Administration (APF), which is about to turn 15 years from its creation.

Keywords: Fight against corruption, professionalization, Career Professional Service System.

Asymmetries and capture of the urban passenger transport service. The case of the city of Hermosillo, 2002-2018 *Nicolás Pineda Pablos and Francisco J. Landeros Jaime*

This paper deals with the problem of the relationship between governments and concessionaires. The objective is to show that the institutional framework and information asymmetries favors deviation of the public service from its assigned objectives and is captured by the concessionaires interests or by those of the public officials in charge of the regulation. To show this situation, the case of the concession of urban passenger transport in the city of Hermosillo, Sonora, in Mexico, during the period 2002 to 2018 is studied.

The question of this work then is: How is the relationship between the local government and the transport concessionaires? How is the relationship in terms of organizational capacity and access to information? How does this relationship occur in the particular case of the city of Hermosillo?

Keywords: public transportation, public service concession, local government

The affirmation of the general principle of effectiveness of the Administration in the Mexican Constitution. *Edgar Sierra López*

The purpose of the article is to demonstrate the importance of incorporating the general principle of effectiveness of the Administration into the Mexican Constitution. It is based on an analysis of doctrinal sources that justify the reasons for its legal recognition as well as the effect produced by its constitutional consecration. Likewise, the impact it causes on Administrative Law as an instrumental discipline is examined through the identification of some essential aspects that this branch of Law must guarantee. In the development of the study, the Spanish experience produced with the positivity of the postulate in the 1978 Constitution is taken as reference. The results are compared with the way in which it is currently established in the Mexican Magna Carta and in some federal entities, which allows us to appreciate the absence of a generic guideline that promotes, from the constitutional point of view, effective action by the public administration and the search for effective results.

Keywords: Administrative Law; Public administration; Efficiency of the Administration.

Transparency reform: where is Mexico going? *Gloria Balderas Dórame*

In public administration, it is necessary for the actors involved, to conduct themselves under the principles of discipline, legality, objectivity, professionalism, honesty, loyalty, impartiality, integrity, accountability, effectiveness and efficiency. This must lead to a public service totally committed with citizenship.

Thinking about a transparent public exercise goes hand in hand with accountability. Thus, the right to access information must be assumed as an inherent concept of public management, which, although it is a gradual task, all efforts should be directed towards its strengthening. In this context, transparency and accountability have positioned themselves in the international environment as a requirement for governments, a fact that has strengthened the interest of society in public action, its decisions and, without doubt, the exercise of expenditure.

A fundamental part of the right to information access is to guarantee the dissemination of its exercise throughout the population through solid structures, as well as the conscientization of those who make up the Obligated Subjects, in order to strengthen trust in the public service. Through this article, the General Law and the Federal Law of Transparency and Access to Public Information and the implications that the Obligated Subjects have represented and will continue to follow, since it is a gradual process of continuous compliance and constant improvement.

Keywords: Transparency, Reform, Accountability

Globalization and accountability. *Emmanuel Gómez Farías Mata*

This article discusses the global economic crisis that began in 2008, which persists in some countries, and that revealed the interconnection and fragility of the international economic system, as well as the poor response of the global institutional architecture to face such a challenge. Correlatively with the reforms undertaken, accountability, citizen participation and technical expertise were also promoted as main

issues to guarantee the transparency and probity of the administration, as well as to ensure compliance with the regulatory provisions that regulate such a sector, all of this crucial in order to access to credit, international trade, economic growth and access to goods and services such as the international financial system.

In this work, the emphasis will be on giving an account of the factors, events, consequences and perspectives that the 2008 crisis has propitiated in order to resume economic development with policies that are committed to equality and supported by green knowledge economies.

Keywords: Globalization, Accountability, Financial Crisis, Economic Development.

State autonomy and administrative capacities, Iván Lazcano Gutiérrez

The article explores the empirical theory of the State literature that has been developed since the end of the last century until now regarding the relevance of considering the State as an explanatory variable of the configuration of the political processes outcomes and public policies. In particular, it focuses on the foundation of the decisional autonomy of the State vis-à-vis the social actors. It also analyzes the concept of administrative capacities in order to understand the possibility that States have to identify their preferences. Finally, some explanations are recovered regarding what the factors or incentives that lead States to develop their capacities are, process known in the literature as state-building.

Keywords: State, autonomy, state construction, administrative capacities,

All domain is a public domain. Sandra Milena Polo Buitrago

This article elaborates a phenomenological reduction of the concept of the public in the Western thought tradition, including Attic Greek philosophy, bourgeois political philosophy, the everyday uses given to this term, including Freudian and Lacanian psychoanalysis, even reach the reflections of postmodernity. All this in order to establish what is the common ideological core that makes possible the existence of the public in itself, and not necessarily as the symbolic negation of the

private. With this tour, we begin to extract the constitutive elements of the concept, to finally outline a characterization of the public as a possible phenomenon from the language as its first manifestation, which highlights the character of the public as a domain, a fundamental character of the essence of the public, beyond its historical transitions; so the domain is the truth of the public in the sense of prevailing in different times and spaces.

Keywords: public, private, state, domain, power

Revista de Administración Pública



INDICACIONES PARA LOS COLABORADORES

1. Exclusividad

Los artículos enviados a la **Revista de Administración Pública (RAP)** deberán ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

2. Naturaleza y temática de los trabajos

Deberán ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

3. Características de los trabajos

- Se entregarán, para su dictamen y publicación, en idioma español, totalmente concluidos. Una vez iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán tener una extensión mínima de 12 cuartillas y máxima de 25, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán enviarse o entregarse en formato electrónico en Word de Microsoft Office en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5 y márgenes superior-inferior 2.5 cms., decho-izquierdo 3 cms.
- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, con las siguientes especificaciones mínimas:
 - a) El título del trabajo deberá ser breve y tener una clara relación con el contenido desarrollado.
 - b) Las siglas empleadas deberán tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.

b) Las notas deberán aparecer numeradas al pie de página usando el orden que sigue para las referencias al pie:

- **Para libro:** nombre, apellido, *título*, lugar de edición, editorial, año, intervalo de páginas.

Ejemplo: Luis F. Aguilar Villanueva, *El gobierno del gobierno*, México, INAP, 2013.

- **Para capítulo de libro:** nombre, apellido, “título del capítulo”, *título de libro*, lugar de edición, Editorial, Año, intervalo de páginas.

Ejemplo: Omar Guerrero, “Nuevos aportes a la teoría de la administración pública”, en Luis Miguel Martínez Anzures (coord.), *Antología sobre teoría de la administración pública*, México, INAP, pp. 21-30.

- **Para artículo:** nombre, apellido, “título del artículo”, *nombre de la revista*, Volumen, número, Periodo y año, intervalo de páginas.

Ejemplo: Luis Miguel Martínez Anzures, “Reflexión sobre la deontología del servidor público”, *Revista de Administración Pública*, Vol. LII, Núm. 144, septiembre-diciembre de 2017, pp. 209-223.

d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo al formato anterior, pero invirtiendo el orden del nombre y apellido del autor (apellido, nombre). Si la fuente original no menciona alguno de los datos, deberá hacerse explícito usando las expresiones “sin pie de imprenta”, “sin fecha” entre corchetes.

e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben indicar la fuente completa correspondiente. Los cuadros serán numerados con el sistema arábigo (cuadro 1, 2, 3, etc.) y romano para mapas planos, figuras, láminas y fotografías (figura I, II, III, etc.).

f) Las gráficas, cuadros, diagramas o figuras se incluirán en un archivo en cualquier programa de Microsoft Office

4. Dictaminación

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares (“*Peer System*”) con carácter anónimo.

5. Resumen

En archivo separado se entregará un resumen del artículo con una extensión máxima de 150 palabras. También se indicarán un mínimo de 3 y un máximo de 5 *palabras clave/Keywords* que describan el contenido del trabajo.

6. Corrección y edición

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo y de formato que considere pertinentes, de acuerdo con los criterios y normas editoriales generalmente aceptadas.

7. Difusión

El autor concede a la RAP el permiso automático y amplio para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios fotográficos o cualquier medio impreso o electrónico conocido o por conocerse.

8. Formas de entrega de los trabajos propuestos a publicación

- Los autores deberán enviar sus trabajos al correo electrónico contacto@inap.org.mx

Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental
Carretera Federal México-Toluca No. 2151 (Km. 14.5)
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,
Ciudad de México, México

9. Identificación

- En el archivo del trabajo se indicarán la fecha de elaboración, el título, y nombre del autor
- En archivo por separado serán incluidos los siguientes datos:
 - a. Nombre completo del autor o autores; indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado y, de ser el caso, los que haya en curso (incluyendo la disciplina e institución). Datos de contacto: domicilio, teléfono y correo electrónico.

- c. Enviar breve currículum académico de cada autor (mencionando líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 ó 4 publicaciones) y profesional (incluyendo la actividad actual y centro de trabajo).

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
147

Administración pública contemporánea:
Teoría y práctica

Se terminó de imprimir en
Marzo de 2019, en los talleres de:

Impresos Tega, S.A. de C.V.
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
impresostega@gmail.com

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

Administración pública contemporánea: Teoría y práctica

Presentación

Carlos Reta Martínez

Introducción

Diana Vicher

RETROSPECTIVA

El Instituto Nacional de Administración Pública en su sexta década de vida

Omar Guerrero

ESTUDIOS COMPARADOS

Las reformas neogerenciales en países de la OCDE y la experiencia Latinoamericana: una aproximación a sus diferencias y ¿convergencias?

Diana Vicher

Experiencia relevante: las Entidades Fiscalizadoras Superiores en Estados Unidos y Alemania

Emmanuel Gómez Farías Mata e Iván Farías Pelcastre

El municipio cubano: situación actual y perspectivas

Lissette Pérez Hernández, Lourdes Tabares Neyra y Orestes J. Díaz Legón

Los registros de población en el pensamiento administrativo

Laura M. Reyna de la Garza

MÉXICO

Profesionalización como instrumento para combatir la corrupción en la Administración Pública Federal

Emilio Zacarías Gálvez y Nielsen Hernández Mayorga

Asimetrías y captura del servicio de transporte urbano de pasajeros. El caso de la ciudad de Hermosillo, 2002-2018

Nicolás Pineda Pablos y Francisco J. Landeros Jaime

La positivación del principio general de eficacia de la Administración en la Constitución mexicana

Edgar Sierra López

Reforma en materia de transparencia: ¿hacia dónde va México?

Gloria Balderas Dórame

TEORÍA

La globalización y la rendición de cuentas

Emmanuel Gómez Farías Mata

Autonomía y capacidades administrativas del Estado

Iván Lazcano Gutiérrez

Todo dominio es un dominio público

Sandra Milena Polo Buitrago

RESÚMENES

ABSTRACTS

Indicaciones para los colaboradores

contacto@inap.org.mx



0 000482 5209 4

ISSN 0482-5209

www.inap.org.mx