

Gobernanza, sustentabilidad y desarrollo en el contexto contemporáneo

Coordinador: Roberto Moreno Espinosa



Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS
POLÍTICO-
ADMINISTRATIVAS
Y ESTUDIOS
DE FUTURO

GOBERNANZA, SUSTENTABILIDAD Y DESARROLLO EN EL CONTEXTO CONTEMPORÁNEO

Coordinador

Roberto Moreno Espinosa



Academia Internacional

IAPAS
CIENCIAS
POLITICO-
ADMINISTRATIVAS
Y ESTUDIOS
DE FUTURO

Consejo Científico IAPAS

Bernardo Kliksberg
Luis F. Aguilar Villanueva
Nuria Cunill Grau
Gianfranco Pasquino
Manuel Villoria Mendieta
Diego Valadés Ríos
Roberto Moreno Espinosa
Daniel Innerarity
Ricardo Carneiro
Donald E. Klingner
Alejandro Romero Gudiño
Ricardo Uvalle Berrones
Leonardo Morlino
Juan de Dios Pineda Guadarrama
Ricardo Varela Juárez
Enrique Cabrero Mendoza
Fred Lazin
Juan Fernando Galván Reula
Mario Martín Bris
María P. Aristigueta
Rubén Garrido Yserte
Carles Ramió Matas
Rafael Bañón i Martínez
José Manuel Canales Aliende
Guillermo Escobar Roca
Ma. del Carmen Rubio Armendáriz
Judit Bokser Misses-Liwerant
Adriana Plasencia Díaz
Concepción Campos Acuña

Consejo DIRECTIVO IAPAS

Roberto Moreno Espinosa.
Presidente
Ricardo Uvalle Berrones.
Vicepresidente
Jorge Enrique Pérez Lara.
Director de Investigación
Leonardo Arturo Bolaños Cárdenas.
Director de Desarrollo Institucional
César Nicandro Cruz Rubio.
Director y Divulgación Científica
José Morales Ramírez.
Director de Administración
José Antonio Rosique Cañas.
Director de Relaciones Internacionales
Delia Gutiérrez Linares.
Directora de Admisión y Membresía
Miguel Guerrero Olvera.
Director de Estudios de Futuro
Adriana Plasencia Díaz.
Directora de Desarrollo Académico y Profesional
Alma Amalia Hernández Ilizaliturri.
Directora de Promoción y Eventos Académicos
Rogelio Rodríguez Rodríguez.
Director de Relaciones con Hispanoamérica
Andrea Rodríguez Pedraza.
Directora de Vinculación Parlamentaria
María de los Ángeles Maya Martínez.
Tesorera

**GOBERNANZA, SUSTENTABILIDAD Y DESARROLLO
EN EL CONTEXTO CONTEMPORÁNEO**

ISBN: 978-607-99407-0-6

Autor: Moreno Espinosa, Roberto (coordinador)

Editorial: Academia Internacional de Ciencias
Político-Administrativas y Estudios de Futuro

Materia: Ciencia política
(Política y gobierno)

Publicado: 2022-07-19

Nº Edición: 1

Idioma: Español,

Hecho en México / Made in Mexico

Cada uno de los capítulos que integran este volumen fueron sometidos a dictamen a través del sistema de doble ciego o de pares, a fin de lograr una mayor consistencia y rigor científico.



La Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, ac (aicpaef) o *International Academy of Political & Administrative Sciences and Future Studies* (iapas-fs) -por su denominación y siglas en inglés- es una iniciativa impulsada por una red de investigadores a nivel internacional, para contribuir al debate y la generación de nuevo conocimiento en las ciencias político administrativas y escenarios de futuro en favor del desarrollo.

www.iapas.mx

Email: jorge.perez@iapas.mx

Twitter: @iapasfs

Facebook.com/IAPASF

Documento editado y preparado por:
Roberto Moreno Espinosa.

Miguel Laurent, Núm. 501, Plaza Laurent, Colonia del Valle Sur, Delegación Benito Juárez.
Ciudad de México, México.

ISBN: 978-607-99407-0-6



Licencia *Creative Commons License 3.0* Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas. Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

ÍNDICE	Pág
Introducción <i>Roberto Moreno Espinosa</i>	04
1.Desburocratizar, democratizar y profundizar la Austeridad Republicana en la administración pública de México <i>Irma Eréndira Sandoval Ballesteros</i>	18
2. El desempeño de los Secretariados Técnicos Locales desde la perspectiva de la gobernanza colaborativa: El caso de Jalisco <i>Ricardo Uvalle Berrones</i>	74
3. El desempeño del Secretariado Técnico en Zacatecas en el marco del gobierno abierto: El Plan de Acción 2018-2019 <i>Rina Marissa Aguilera Hintelholher</i>	104
4. Gobierno abierto como instrumento del desarrollo sostenible <i>Miguel Ángel Sánchez Ramos, Talía Elizabeth Beltrán Gómez</i>	127
5. Desarrollo Humano y Sostenible. Acción gubernamental colaborativa <i>Arturo Ordaz Álvarez</i>	151
6. ¿El gobierno de la “Cuarta transformación” supone un cambio de régimen político? Diagnóstico y prospectiva <i>Héctor Zamitiz Gamboa</i>	215
7. Finanzas públicas y desarrollo local en México <i>Jorge Enrique Pérez Lara, Roberto Moreno Espinosa</i>	241

8. La Gestión Ambiental de la Dirección General del Servicio de Alumbrado Público de Hermosillo, Sonora. Las Normas Internacionales ISO 14001:2015 y 14004:2004 267

Gustavo de Jesús Bravo Castillo

9. La división de poderes en los Estados Unidos, América Latina y las repúblicas del Caribe con referencia al caso mexicano 324

Ricardo Chávez Peña

INTRODUCCIÓN

Vivimos en un mundo complejo y en transformación, en donde los reajustes y reacomodos de las fuerzas y procesos políticos, económicos y sociales están a la orden del día, todo ello sucede un plano mundial, nacional, regional y local. En el primer caso, nos encaminamos a un nuevo orden mundial, resultado del desarrollo que observan países que no hace muchas décadas se encontraban en un palpable subdesarrollo, aunque con enormes potencialidades, por ejemplo, los casos de China, la India y Rusia entre los más marcados; sin embargo, desde el cierre del segundo milenio era ya manifiesto su inminente paso a estadios de desarrollo que apuntaban a transformarlos en genuinas potencias mundiales. El caso de China sorprendió al mundo, entre otros aspectos, por su sostenido crecimiento económico de dos dígitos durante varias décadas, al grado de colocarse como un real competidor de los Estados Unidos y la Unión Europea (UE); adicionalmente observamos también su claro desarrollo científico-tecnológico en rubros tan estratégicos como la inteligencia artificial, la carrera aeronáutica y armamentística y, no sólo ello, se ha reeditado de manera contemporánea lo que en su momento, y a partir de la dinastía Han, aproximadamente 100 años a.C. se prolongó hasta en cifras redondas 1500 d.C., la friolera de milenio y medio en que las rutas fundamentalmente comerciales se prolongaron en el mundo conocido hasta entonces; actualmente en lo que se ha denominado las “Nuevas rutas de la seda”; a lo comercial se añade lo financiero, la alta tecnología, la cultura, entre otras esferas, toda una estrategia para darle salida múltiple a una población en activo de más de mil millones de habitantes y extender su influencia alrededor del mundo, ni más ni menos.

Por su parte Rusia e India también han logrado un crecimiento económico y tecnológico de gran envergadura, que si bien no es de las dimensiones de China, sí es suficiente para colocarlos como potencias de amplio calibre dando lugar a considerar al orden mundial como

multipolar; aquél mundo casi unipolar que se vivió como resultado de la caída del muro de Berlín y del resquebrajamiento de la Unión Soviética, y que colocó a la Unión Americana como el país hegemónico, dio paso y contenido a la polémica desatada del calificado como “El fin de la historia”, resultado del artículo del norteamericano Francis Fukuyama publicado originalmente en la revista *The National Interest* (verano 1988) y con ello el triunfo del liberalismo o más específicamente de la democracia liberal.

Además de los países arriba mencionados, la UE que constituyó la culminación del Tratado del Carbón y el Acero que, en su momento, reunió a Alemania, Francia, Italia y los países del Benelux en el ya lejano año de 1951 orientado a lograr un ágil intercambio y comercialización del carbón y el acero, antecedente de lo que después fue la Comunidad Económica Europea (CEE), que se constituyó, como el antecedente más inmediato de la UE, lo que sucedió con el ingreso de España y Portugal en 1985 dando lugar a lo que se conoció como “La Europa de los Doce” y de ahí a la conformación finalmente de la UE, mediada la firma del Tratado de Maastricht y puesta en vigor el 1º de mayo de 1999, con lo cual se puso fin a lo que en ciertos círculos se calificaba a aquel conjunto de países como “La díscola Europa bélica” que, dio lugar a un bloque de países que también forma parte fundamental e incuestionable del mundo multipolar que hoy conocemos.

Qué tiempos aquellos los transcurridos entre la caída del Muro de Berlín y la firma del Tratado de Maastricht rememorarán los partidarios de aquél orden unipolar, el cual no se prolongó más allá quizá del resto del siglo XX. Así, el orden multipolar se aprecia en el tercer milenio como la regla más que la excepción; los reajustes surgidos de aciertos y errores de las relaciones internacionales y de la nueva geopolítica característica del siglo XXI, provocaron el acercamiento de China y Rusia; el rápido ascenso económico de la primera, por lo demás, ha sido fuente de tensiones crecientes entre esta y los Estados Unidos.

Por su parte, la guerra Ruso-Ucraniana está dando pie a nuevos reacomodos y tensiones que ponen en riesgo al mundo entero, y no es para menos, baste con ponderar la respuesta de los países aglutinados en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), también conocida como la Alianza Atlántica que ya a estas alturas han declarado una guerra en múltiples planos que se expresa, no sólo en sanciones económicas y comerciales, sino que va más allá al generalizarse con un boicot a Rusia hasta en aspectos deportivos, artísticos, culturales, etcétera, de lo que se desprenderán múltiples consecuencias como los efectos inflacionarios de impacto mundial y, por otra parte, quizá estemos asistiendo a lo que más arriba mencionamos como el fin de “La década Europa bélica”, ahora a la reedición de esta con el rearme a que ha dado lugar el conflicto Ruso-Ucraniano que día a día evidencia que es sólo el foco o núcleo de un conflicto mayor que está arrastrando al mundo “desarrollado” a una vorágine de la que todos saldremos raspados para emplear el lenguaje coloquial. Nos preguntamos ¿Fue la invasión de Rusia a Ucrania el principio del conflicto que ya dura más de cuatro meses o es consecuencia de múltiples determinaciones y provocaciones recíprocas?

Hace ya varios años que se viene empleando la frase en el sentido de que estamos viviendo un cambio de época y hoy presenciamos una serie de factores que están siendo catalizadores de dicho cambio, el desarrollo científico-tecnológico que ha dado lugar a la cuarta revolución en esta dirección, a los reajustes en el modelo económico que están estrechamente vinculados a la globalización y al neoliberalismo que la acompañó; múltiples países están en proceso de re direccionar sus modelos: México, Bolivia, Chile, Colombia, Argentina e inclusive países desarrollados como Francia que apunta a nacionalizaciones de la industria energética; la guerra Ruso-Ucraniana en la que se han involucrado múltiples países de la OTAN enviando armamento sofisticado y recursos financieros a Ucrania, además de participar en el boicot al que ya hemos hecho referencia, que, en los hechos dan pie a

calificar el magno conflicto como una Tercera Guerra Mundial de baja intensidad.

Desde luego, la multicitada guerra Ruso-Ucraniana es de una complejidad total, en uno de sus trabajos de investigación, sobre el particular la CEPAL, haciendo alusión a sus repercusiones en América Latina y El Caribe apunta:

La guerra entre la Federación de Rusia y Ucrania ha generado una crisis internacional cuyos efectos en América Latina y el Caribe se deben analizar en el marco de casi dos decenios de choques externos que, pese a tener distintos signos e intensidades de un país a otro, han deteriorado las condiciones de inversión y producción en la región en un contexto de incertidumbre persistente, por lo general creciente. (CEPAL, 2022).

Así, un análisis requiere de un estudio de al menos dos décadas para dar una explicación más contundente y consistente al conflicto y más adelante se añade con relación a los mencionados choques:

Entre esos choques externos destacan la crisis financiera internacional de 2008-2009, las tensiones económicas entre los Estados Unidos y Europa, por una parte, y China, por otra, a partir de 2017, la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), a partir de 2020, y posteriormente la guerra en Ucrania. (*Ibíd.*)

No hay duda, una serie de acontecimientos, tensiones, brotes descontrolados que dan lugar a pandemias de repercusiones de orden mundial, todo ello nos va dando pauta para ubicar aspectos fundamentales del contexto mundial en los tiempos que hoy transcurren. No podemos darnos el lujo de evadir este en el análisis de nuestro propio contexto.

El caso de México, hoy reviste una gran relevancia los cambios, ajustes y transformaciones que se viven, resultado de varios años de luchas al interior, y que dan lugar a toda una serie de interrogantes, análisis, expectativas y ejemplos, tales como el señalado y denominado cambio

de régimen al que se ha hecho referencia en múltiples ocasiones por parte de la fuerza política actualmente en el poder y más allá de esta y, dada su importancia, es un factor al cual es indispensable brindarle atención. Desde una perspectiva histórica los cambios en los regímenes políticos han dado lugar a genuinas turbulencias al irse estableciendo, los de mayor impacto corresponden a la gestación, surgimiento y desarrollo de los regímenes políticos clásicos: el parlamentario y el presidencial. El primero de ellos tuvo como escenario a Gran Bretaña, resultado de las revoluciones que la naciente burguesía enfrentó al monarca absoluto, de las que a la postre resultó triunfante y que entre los resultados y logros fue el cambio de régimen y el surgimiento del novísimo régimen parlamentario en el cual el monarca tuvo que compartir el poder con el parlamento, la base de sustento había cambiado, ya no sólo fue la aristocracia y la nobleza, ahora se añadían los representantes de la burguesía financiera, comercial, productiva, los terratenientes y quizás, hasta la pequeña burguesía.

El modelo francés también es altamente representativo y más radical, habida cuenta de la caída de la monarquía absoluta que en su momento tuvo quizá como su máxima expresión el reinado de Luis XIV, el llamado Rey Sol, quien afirmó categóricamente “El Estado soy yo” y tuvo un prolongado reinado que concluyó con su muerte en 1715, 74 años antes del estallido de la Revolución Francesa que, en su caso dio lugar a una moderna república y toda una serie de cambios de régimen que fueron, al menos, de la monarquía restaurada, el imperio napoleónico, la llamada monarquía de Julio, la segunda república, el imperio encabezado por Luis Napoleón Bonaparte, la tercera, cuarta y quinta repúblicas que es la que actualmente prevalece y que encuadra fundamentalmente en un régimen político semipresidencial o quizá también semiparlamentario.

El siguiente régimen político clásico, el presidencial, como es sabido, tuvo su cuna en la Unión Americana, como resultado del deslinde de la

Corona Inglesa y la legislación de la Constitución estadounidense de 1787 que trajo consigo la consabida división de poderes y la concreción del principio de pesos y contrapesos y de equilibrio de balanzas, cuyo objeto consistió en evitar la concentración del poder.

El caso de México reviste una importancia especial, toda vez que durante su vida independiente ha sufrido una serie de cambios y ajustes en su régimen político, el cual arranca con el Primer Imperio, al que sigue la Primera República Federal, suceden a esta las dos repúblicas centralistas; a continuación se reestablece el federalismo, el cual se ve truncado por las intermitencias en el poder de Antonio López de Santa Anna que tendía claramente al centralismo y más bien a la dictadura; años después se instaura el Segundo Imperio 1863-1867 el cual concluye con la restauración de la República y después de concluido el gobierno encabezado por Benito Juárez y el que le siguió el de Sebastián Lerdo de Tejada, se inicia el prolongado periodo del porfiriato que atraviesa el siglo y concluye con el movimiento maderista al inicio de la segunda década del siglo XX, a partir de aquí tenemos espacios intermitentes en que tiene lugar inclusive un intento por establecer un régimen parlamentario promovido por la Convención de Aguascalientes y así nos vamos acercando al régimen posrevolucionario-caudillista que culmina con el asesinato del general invicto, Álvaro Obregón y en cierta manera con el poder tras el trono que prohió el denominado Maximato o pelelismo; de manera paralela se arrancó con el prolongado periodo en que la clase política diseñó, implementó y ajustó el régimen priista cuya duración rebasó los 80 años.

De manera más reciente se sentaron las bases durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado y se consolidaron en el encabezado por Carlos Salinas de Gortari, conocido como el periodo neoliberal, en el cual una oligarquía fue sentando sus reales y dio pie al secuestro del Estado por esta e inclusive por el crimen organizado, así la base fundamental de sustento de los gobiernos federales comprendidos entre

1982 y 2018 se fue reduciendo hasta evidenciarse que se trataba prácticamente de una camarilla, cerró este espacio temporal con un contundente triunfo del pueblo mexicano en las elecciones federales de 2018.

La cobertura popular que ahora apoya al gobierno de la denominada Cuarta Transformación (4T) da pauta para afirmar y confirmar el cambio de régimen, toda vez que, en lo fundamental, ha dejado de controlar al Estado y su gobierno la oligarquía generada e impulsada durante el periodo neoliberal; recuérdese la fabricación de multimillonarios a que dio lugar el gobierno salinista y que se fue fortaleciendo hasta la conclusión del gobierno encabezado por Enrique Peña Nieto. No cabe duda que el régimen político mexicano está cambiando, los próximos años quizá las elecciones federales de 2024 confirmarán en el relativo corto plazo la consistencia del aludido cambio de régimen.

Uno de los postulados del presente régimen es la transformación, la cual tiene diversas facetas que van desde un vuelco a las políticas social, económica, cultural, etcétera, concretadas en el apoyo a adultos mayores, construcción de caminos de mano de obra, programas de reforestación de cobertura mayor, atención a las zonas fronterizas, incremento real del salario mínimo, descentralización de las dependencias centrales del gobierno federal, una nueva política energética, legislación en materia de austeridad, combate a la corrupción, desarrollo de infraestructura en diversas zonas del país como el Tren Maya, el Transístmico, el aeropuerto “Felipe Ángeles”, Programa de Universidades para el Bienestar “Benito Juárez”, etcétera.

Por su parte, la sociedad civil mexicana está dando muestra de una participación creciente en múltiples esferas que se traduce en una mayor gobernanza colaborativa, políticas públicas altamente participativas, así se aprecian indicadores de un nuevo protagonismo de la sociedad civil.

En el presente libro se abordan problemas, asuntos públicos y procesos de gran relevancia; inicia con el capítulo de Irma Eréndira Sandoval Ballesteros titulado “Desburocratizar, democratizar y profundizar la Austeridad Republicana en la administración pública de México” en el cual sostiene que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador ha tratado de aplicar la austeridad con objeto de reducir los derroches en el gasto público y combatir la corrupción. Los puntos clave de la austeridad predicada e impulsada por la actual administración para lograr un gobierno austero incluyen acciones como eliminar seguros médicos privados para servidores públicos y reducir drásticamente la contratación de personal por honorarios, suprimir duplicidades de las estructuras y programas de gobierno, eliminar oficialías mayores, oficinas de prensa, áreas de publicaciones, defensorías jurídicas, consolidar las compras públicas, etcétera. Sin embargo, para llevar hasta sus últimas consecuencias este proyecto de austeridad, plantea que es necesario ir más allá de estas medidas de gasto para también atender el problema de manera estructural. Específicamente, se requiere una nueva organización del Poder Ejecutivo Federal como factor esencial y una nueva normativa desburocratizante y sobria.

El capítulo explora tres conceptos fundamentales: democracia, Austeridad Republicana y reforma administrativa, con objeto de proponer la creación de una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal (LOPEF) que sustituya a la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF); ya que sostiene que la reforma del Estado no es posible sin una verdadera reforma administrativa; un trabajo propositivo, debidamente fundamentado que seguramente tendrá eco en diversos públicos y ámbitos públicos.

Ricardo Uvalle Berrones es autor del capítulo “El desempeño de los Secretariados Técnicos Locales desde la perspectiva de la gobernanza colaborativa: El caso de Jalisco”, menciona que el gobierno abierto es una forma de gestión institucional que, en la democracia, contribuye al

fortalecimiento de prácticas de carácter público para superar los escollos que se forman en la vida de la sociedad civil. Es un conjunto de capacidades que se encaminan al abordaje y soluciones innovadoras. Implica que la autoridad, junto con organizaciones de la sociedad civil, explora, debate, analiza y ejecuta acciones de cocreación, con la finalidad de erradicar el monopolio del saber estatizado que caracterizó al desempeño del poder público. El autor menciona que el gobierno abierto se ha constituido en un patrón que se orienta al desempeño de la coordinación, la cooperación y la cocreación de las políticas públicas. Esto significa que su potencia institucional radica en el esquema que lo erige como organización que suma la participación colaborativa, a fin de lograr un desempeño más fructífero en la vida colectiva.

En tercer lugar, Rina Marissa Aguilera Hintelholher, autora del capítulo “El desempeño del Secretariado Técnico en Zacatecas en el marco del gobierno abierto: El Plan de Acción 2018-2019”, destaca que el punto de apoyo del gobierno abierto implica tomar distancia de posturas unilaterales e impositivas para elegir los procesos de diálogo, discusión y articulación de propuestas que son objeto de convocatorias, consultas y acuerdos para dar vida a la política pública. De este modo, dolencias sociales como la inseguridad, robo, delitos y la falta de servicios públicos efectivos, se convierten en materia para la autoridad, escuchando a los afectados e interesados para buscar de manera cocreativa la solución innovadora de los problemas colectivos.

Este trabajo tiene como objetivo analizar si la estrategia asumida en los compromisos señalados en el Plan de Acción Local 2018-2019 está dando los resultados esperados y al mismo tiempo evaluar su congruencia con los propósitos iniciales. Además, se enfoca a puntualizar un tipo de ejercicio institucional relacionado con la importancia de generar resultados específicos; también se destaca como ejercicio de cocreación, la medida en que la política pública responde a las expectativas y

demandas ciudadanas. Finalmente se realiza una valoración sobre una estrategia de gobierno que corresponde al Plan de Acción 2018-2019.

Enseguida se presenta el capítulo “Gobierno abierto como instrumento del desarrollo sostenible” bajo la autoría de Miguel Ángel Sánchez Ramos y Talía Elizabeth Beltrán Gómez, que tiene como fin demostrar las diferencias en la implementación de las políticas de gobierno abierto en los municipios mexicanos, ya que como se puede observar en el análisis se han logrado gobiernos abiertos con cierto grado de consolidación en municipios de Desarrollo Humano alto y, al contrario, gobiernos con nulo avance en la materia, en municipios con bajo Desarrollo Humano. La diferencia en el avance del gobierno abierto, con una clara desventaja para los municipios de bajo Desarrollo Humano, permite visualizar discriminación social para sus comunidades.

A continuación está el capítulo de Arturo Ordaz Álvarez denominado “Desarrollo Humano y Sostenible. Acción gubernamental colaborativa”, en el cual realiza una reflexión acerca del proceso seguido desde la década de los cincuenta del siglo XX, para definir al desarrollo como un concepto integral y multidimensional. Examina las agendas mundiales impulsadas por la Organización de Naciones Unidas en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Y para finalizar, indaga en las diferentes expresiones de la acción gubernamental, asociada al logro del interés público y del bienestar social de la población. Destaca cómo el análisis del concepto de desarrollo ha acumulado una serie de revaloraciones con el paso del tiempo. Hoy en día, se le concibe como un proceso multidimensional, amplio y dinámico que se expresa en los diferentes ámbitos de la vida humana y que, como tal, requiere de un abordaje desde las diferentes disciplinas con el fin de comprender todas las aristas de su complejidad.

En sexto lugar, la participación de Héctor Zamítiz Gamboa con el capítulo “¿El gobierno de la Cuarta transformación supone un cambio

de régimen político? Diagnóstico y prospectiva”, busca aportar elementos para entender la llamada Cuarta Transformación, pues no es tarea sencilla, como tampoco lo es descifrar el tipo de juego político que se inauguró en México a raíz de las elecciones de julio de 2018. Aunque uno de los objetivos centrales parece ser resquebrajar el orden oligárquico que caracterizó la transición y nuestra democracia con sus múltiples contradicciones, hasta el momento no se ha logrado esclarecer el tipo de orden que López Obrador está buscando configurar, mucho menos el que de facto se está edificando.

El autor menciona que estamos ante un juego en construcción, un rompecabezas que se va armando sobre la marcha, con muchas dificultades, vacilaciones e incertidumbres. No es sencillo entender lo que estamos viviendo, en parte porque –hasta ahora– la autoproclamada 4T ha carecido de un relato sobre sí misma, armado con razones y no sólo con discursos, emociones y actos de poder. Hasta el momento, el único vocero e intérprete autorizado es la misma persona que lleva las riendas de la operación cotidiana del aparato gubernamental. Con ese capítulo se busca contribuir a hacer entendible el programa político que se ha planteado impulsar en este gobierno bajo sus propios términos y no desde las visiones de lo que ese programa debería ser según sus críticos y simpatizantes. En suma, lo que se pretende es encontrarle sentido a un cúmulo de acontecimientos aparentemente inconexos y que escapan a la racionalidad dominante, producto del ritmo acelerado que ha adoptado la política en México, en gran medida por el ímpetu que le impone un líder que muestra una muy baja aversión al riesgo en un país en donde esa no suele ser la cualidad que caracteriza a su clase política, un conjunto de planteamientos que arrojan luz acerca del acontecer político nacional.

Posteriormente contamos con el trabajo de Jorge Enrique Pérez Lara y Roberto Moreno Espinosa con el capítulo “Finanzas públicas y desarrollo local en México” en el cual se argumenta la necesidad de

impulsar una reforma que sienta las bases de un nuevo federalismo, que le brinde a los gobiernos estatales y municipales las capacidades financieras suficientes para atender las enormes demandas sociales que día a día crecen y así, aminorar la saturación actual de las administraciones locales. Asimismo, se analiza la importancia de los ingresos propios de los gobiernos locales como fuente de fortalecimiento de las arcas públicas y a su vez, se realiza un comparativo con algunos países de la región, con el fin de contextualizar la situación de nuestro país en cuanto a recaudación; posteriormente realizan un recorrido por el sistema fiscal mexicano, con el fin de comprender cómo está estructurado y organizado, para a continuación tener un breve diagnóstico de lo que le está costando a México carecer de una modificación normativa que permita incrementar la recaudación de impuestos locales, con base en un sistema de incentivos para estimular a las autoridades locales a cobrar de manera adecuada y así, fortalecer la tan limitada autonomía municipal, todo ello como parte de elementos fundamentales que perfilan una reforma municipal que tanta falta hace en este país.

Finalmente, en el capítulo se desarrolla un apartado relativo al destino del gasto público, pues no basta con que los gobiernos locales tengan mayores recursos fiscales, sino que estos deben ser administrados y ejercidos adecuadamente, ya que de no ser así, el resultado de cualquier reforma fiscal resultará limitado.

En séptimo lugar, Gustavo de Jesús Bravo Castillo participa con el capítulo “La Gestión Ambiental de la Dirección General del Servicio de Alumbrado Público de Hermosillo, Sonora. Las Normas Internacionales ISO 14001:2015 y 14004:2004” en el cual aborda la gestión ambiental como un proceso interactivo y cooperativo, de aquí que en este estudio considere en un primer apartado la gobernanza, la participación activa y las políticas públicas, cuyo núcleo es la participación efectiva, protagónica y continua de todos los públicos interesados; constituye el

eje de la acción del gobierno en la hechura, implementación y evaluación de las políticas públicas: gobernanza moderna, democrática de carácter horizontal. Asimismo, se presentan las bases conceptuales relacionadas con la categoría medio ambiente que es el espacio en donde se desenvuelve la existencia de todos los seres vivos que habitan el planeta Tierra. De aquí que las organizaciones deben integrar sistemas (y subsistemas) de gestión ambiental a sus procesos administrativos con el fin de efectuar no sólo cambios en sus actividades productivas y/o de servicios, sino también generar una cultura ecológica en sus actores interesados internos y externos para que, de esta manera, contribuyan al desarrollo sostenible, en donde la relación entre lo social, lo económico y lo medioambiental se caractericen por lograr una sinergia equilibrada, la cual representa la tarea fundamental de la gestión ambiental.

Posteriormente el autor presenta un compendio de los paradigmas de la gestión ambiental relacionados cada uno de estos con el concepto de desarrollo, sus dimensiones y sus debilidades en particular y, que, en el caso de estas últimas, toda gestión ambiental actual debe enfrentar al momento de elaborar su planeación estratégica, con la idea de superarlas y convertirlas en oportunidades y fortalezas para el logro de su compromiso ambiental. Después se expone la situación actual de la gestión ambiental en la Dirección General del Servicio de Alumbrado Público, desde su andamiaje jurídico-administrativo, de su objetivo principal, su estructura organizacional y funciones de cada una de sus partes; y por último, se dan a conocer los resultados, análisis y propuestas de mejora como producto de la aplicación del instrumento denominado Listado de Verificación Ambiental Inicial sobre el cumplimiento y no cumplimiento de requisitos de la Norma ISO 14001:2015.

Por último, tenemos el capítulo “La división de poderes en los Estados Unidos, América Latina y las repúblicas del Caribe con referencia al caso

mexicano” de Ricardo Chávez Peña, quien aborda un tema de suma importancia, pues la teoría de división de poderes y su estipulación constitucional ha sido una de las iniciativas intelectuales más extraordinarias en el proceso de desarrollo del Estado moderno; de esta manera incursionar en el estudio de las expresiones de la división de poderes en la región constituye un ejercicio comparativo del que se pueden obtener resultados y conclusiones por demás apreciables.

En suma, estamos frente a un conjunto de aportaciones de gran relevancia de un grupo de estudiosos de los procesos político-administrativos y sociales característicos de los tiempos que corren que, seguro estoy serán del interés de diversos públicos, de manera más específica de académicos de las áreas y disciplinas de las ciencias políticas y sociales, así como integrantes de las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno del Estado federal mexicano.

Fuentes de información

CEPAL. (2022) “Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?”

Frankopan, Peter. (2020) *Las nuevas rutas de la seda. Presente y futuro del mundo*. Ediciones Culturales Paidós, -Crítica-

Hobsbawm, Eric J. (1974). *Las revoluciones burguesas* Ed. Guadarrama, 2 vols., 3ª ed., Madrid.

Pasquino, Gianfranco (2004). *Sistemas políticos comparados*. Prometeo Libros Editorial.

Uvalle Berrones, Ricardo y Rina M. Aguilera Hintelholher, Coordinadores. (2022) *Filosofía, sentido y horizonte del gobierno abierto: Un enfoque multidisciplinario*. UNAM, Tirant lo Blanch, FCPyS.

Zamítiz, Héctor (2020). *¿Qué es la Ciencia Política?* México, UNAM.

Desburocratizar, democratizar y profundizar la Austeridad Republicana en la administración pública de México

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros

Introducción

Las políticas públicas que han caracterizado a la presente administración se han construido sobre la base de un concepto de “Austeridad Republicana” que recoge lo mejor de la historia de nuestro país y quedó reflejado en la aprobación de la Ley Federal de Austeridad Republicana el 19 de noviembre de 2019 (DOF 09/11/2019)¹. Este concepto se aleja de la visión y aplicación antiestatal o neoliberal de la austeridad que han menoscabado el ejercicio de los derechos sociales y el funcionamiento y operación de los gobiernos y las administraciones públicas. La austeridad neoliberal siempre funcionó bajo la lógica de reducir la justicia social y los gastos de inversión del gobierno. El neoliberalismo avanzó pisoteando derechos y disminuyendo recursos a los programas sociales, con objeto de beneficiar intereses más concentrados en lo financiero y la operación de las corporaciones.

Por ello la “Austeridad Republicana” es diametralmente opuesta al concepto de “austeridad” utilizado por los gobiernos anteriores. La austeridad de los gobiernos previos se aplicaba al gasto público y los programas sociales. Se trató fundamentalmente de una austeridad para las clases subalternas, quienes tuvieron siempre que “ajustarse el cinturón” frente a la carestía.

¹ Cámara de Diputados. DOF. 19-11-2019. “Decreto por el que se expide la Ley Federal de Austeridad Republicana; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”. Disponible en: <https://bit.ly/3liIGQ7>

En contraste, la Austeridad inaugurada con la llegada en 2018 del actual gobierno se ajusta a una definición más estricta de esta palabra. El Diccionario de la Real Academia Española define «austero» como «severo, rigurosamente ajustado a las normas de la moral» y como «sobrio, morigerado, sin excesos». La Austeridad en realidad no implica carestía, sino sencillez, moderación, seriedad y moralidad. Este es el sentido con el que el actual presidente utiliza la palabra para auspiciar un gobierno sobrio y eficaz. Un gobierno austero debe destinar los recursos públicos al correcto ejercicio de las tareas y funciones de los servidores públicos, salvaguardando en todo momento el patrimonio del Estado.

En este artículo sostenemos que el gobierno de López Obrador ha tratado de aplicar estos conceptos con objeto de reducir los derroches en el gasto público y combatir la corrupción. Los puntos clave de la Austeridad predicada e impulsada por la actual administración para lograr un gobierno austero incluyen acciones como eliminar seguros médicos privados para servidores públicos y reducir drásticamente la contratación de personal por honorarios, suprimir duplicidades de las estructuras y programas de gobierno, eliminar oficialías mayores, oficinas de prensa, áreas de publicaciones, defensorías jurídicas, consolidar las compras públicas, etc.

Sin embargo, para llevar hasta sus últimas consecuencias este proyecto de austeridad, es necesario ir más allá de estas medidas de gasto para también atender el problema de manera estructural. Específicamente, se requiere una nueva organización del Poder Ejecutivo Federal y una nueva normativa desburocratizante y austera.

En este texto exploramos tres conceptos: democracia, Austeridad Republicana y reforma administrativa, con objeto de proponer la creación de una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal (LOPEF) que sustituya a la vigente Ley Orgánica de la Administración

Pública Federal (LOAPF). La reforma del Estado no es posible sin una verdadera reforma administrativa; democratizar hoy es poner a disposición de los ciudadanos los recursos que de origen les pertenecen. Por ello la idea de la Austeridad Republicana es tan importante en esta conexión entre reforma del Estado y reforma administrativa.

La propuesta para contar con una nueva LOPEF surge de nuestra praxis administrativa y fue puesta a consideración del presidente de la República el 19 de mayo de 2021, todavía en mis funciones como secretaria de la Función Pública del Poder Ejecutivo Federal. Me parece de la más alta importancia hacerla del conocimiento de los estudiosos del derecho administrativo con objeto de seguir avanzando en la construcción de una nueva Administración Pública Federal moderna, austera y democrática.

Se abordan los orígenes teóricos, históricos y políticos de la Austeridad Republicana de Estado, así como los desafíos que su implementación presenta, es necesaria reforma administrativa y los retos pendientes para profundizar la democracia a través de la desburocratización de la administración pública de México; asimismo se analizarán los problemas que se han ido generando desde la entrada en vigor de la actual LOAPF de 1976 y que hoy generan múltiples duplicidades y diversos vicios administrativos que han producido un gobierno obeso con costos excesivos.

Utilizando elementos se evalúan mediante el enfoque estratégico relacional del Estado (Sandoval, 2004) y del análisis comparativo internacional (Morris, 2020; Moreno Espinosa & Covarrubias Moreno, 2018) los ajustes propuestos y los beneficios en términos de ahorros presupuestales. De igual manera, se presenta una explicación sobre los cambios organizacionales en materia de desburocratización que una probable entrada en vigor de la nueva LOPEF acarrearía a la vida administrativa de nuestro país. Finalmente, en las conclusiones se

utilizan datos concretos del por qué proponemos realizar esta reforma ahora, debido a la crisis internacional provocada por el virus Covid-19 (Rose-Ackerman & Sauca 2021) y dada la importante presión que existe sobre las finanzas públicas (SAT, 2021; SHCP, 2022). Además, se argumenta la importancia de que dicha propuesta sea tomada en cuenta, dado que es plenamente congruente con el discurso de transformación de la actual administración y la voluntad política del actual titular del Ejecutivo por construir un gobierno austero, eficiente y efectivo, que verdaderamente atienda las necesidades y demandas de los ciudadanos.

Austeridad Republicana

El concepto de Austeridad Republicana viene de lejos. La historia de nuestro país contiene un gran camino andado con este ideario de Austeridad Republicana, como se desprende del discurso del presidente Benito Juárez el 2 de julio de 1852: *“Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad; no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes; no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, resignándose a vivir en la honrosa medianía que proporciona la retribución que la ley haya señalado”*.² De este ideario abrevan muchas de las políticas que se han venido implementado en este momento histórico.

El 7 de julio de 1859, durante el periodo de la guerra entre liberales y conservadores, Benito Juárez redactó el documento titulado: *“El Gobierno Constitucional, a la Nación”*, en el cual detalló la situación del país: *“La Nación se encuentra hoy en un momento solemne, porque el resultado de la encarnizada lucha, que los partidarios del oscurantismo y de los abusos han provocado esta vez contra los más claros principios*

² Véase el discurso pronunciado por Benito Pablo Juárez García, Gobernador del Estado de Oaxaca, ante la X Legislatura, al abrir el primer periodo de sus sesiones ordinarias, en Oaxaca, julio 2 de 1852.

de libertad y del progreso social, depende todo su porvenir”. El discurso señala la estrategia bajo la cual funcionará su gobierno liberal: “Para la provisión de los empleos, el Gobierno atenderá, sobre todo, a la aptitud y honradez y no al favor ciego del espíritu de partido, que tan funestos han sido y serán siempre en la administración de las rentas públicas”.³

En 1861 comienza la implementación del proyecto juarista. En decretos publicados en abril de 1861, se reducen las secretarías de Estado y algunos gastos del erario como sueldos y cantidades asignadas al fomento de periódicos; y, se reduce el sueldo anual del presidente.

En el Manifiesto y Programa de Gabinete del presidente Benito Juárez, al acompañar y recomendar el cumplimiento de la Ley de Suspensión de Pagos del Gobierno Federal se afirmó que:

“... la nación tiene bastantes elementos materiales y morales para no vivir esta vida de congojas y descrédito; no necesita más que de orden, de economía y honradez para salir de ahogos y de vergüenzas...”; se aseveraba también que, “el gobierno tiene resolución firme de extirpar para siempre en el Ejército de la República las mil corruptelas que han hecho del presupuesto militar el tonel de las danaides...”.

El gobierno del presidente Juárez, se enfocó en lograr la cooperación entre los ciudadanos, mediante políticas públicas de Austeridad, a través de instituciones y funcionarios sobrios y moderados.

Años después, durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas también encontramos diversos ejemplos de Austeridad Republicana. El General tomó dos decisiones que no han trascendido en la historia, pero que fueron un símbolo de la Austeridad que rigió su gobierno. Primero: el presidente Cárdenas se redujo el sueldo a la mitad y determinó no vivir en el Castillo de Chapultepec de forma que la ciudadanía pudiera

³ Universidad Nacional Autónoma de México. (2022). Museo de las Constituciones. México. Consultado el 22 de marzo de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3ibVvAP>

visitarlo con toda libertad. Segundo: en mayo de 1937 el presidente Cárdenas pidió mayor actividad a sus colaboradores inmediatos y se declaraba insatisfecho de lo hecho en el país, sentía desilusión por el trabajo hecho en muchas dependencias y señalaba que para un periodo de gobierno de seis años *“difícilmente se encuentran hombres que después de tres años trabajen como el primer día; cuando no los hay, conviene renovarlos”*.

El actual presidente buscó precisamente continuar con esta misma lógica y ya desde el 15 de julio de 2018, aun antes de su toma de posesión, hizo públicos los: *“50 lineamientos para combatir la corrupción y aplicar una política de austeridad republicana”*. Dicho documento constituyó desde el principio el compromiso del todavía presidente electo López Obrador con el pueblo de México de ofrecer un uso racional de los recursos que la Federación tiene a su disposición para el logro de sus fines⁴. Asimismo, el presidente López Obrador auspició la Ley Federal de Austeridad Republicana cuyos trabajos de diseño institucional, normativo y legislativo y por encomienda directa tuve el gran honor de dirigir desde la época de la transición política entre 2017 y durante 2018 y más claramente al arranque del gobierno en diciembre de 2018. Estas tareas de reflexión, redacción y debate de ideas entorno a la Ley de Austeridad se fueron robusteciendo con el tiempo y durante 2019 presenté y defendí ante las cámaras de senadores y de diputados la iniciativa de Ley en específico (Sandoval 2019b).

En los numerales del 8 al 49 de esos *“50 lineamientos para combatir la corrupción y aplicar una política de austeridad republicana”*, se propuso una serie de medidas de austeridad para reorientar el gasto público, entre ellas: que el Presidente de la República obtuviera menos de la mitad de lo que recibió el anterior titular del Ejecutivo Federal; que no se

⁴ López Obrador, Andrés Manuel (2018). *Lineamientos General para el combate a la corrupción y la aplicación de una política de austeridad republicana*. México, Disponible en: <https://bit.ly/3HYJDNI>

compraran vehículos nuevos; tampoco sistemas de cómputo en el primer año; que se redujera el número de asesores; se eliminaran los bonos y canonjías; que se pusiera un límite a los viáticos; se cancelaran las partidas de gastos de seguros médicos mayores; y que se suprimieran todas las estructuras y programas duplicados, oficialías mayores, oficinas de prensa, áreas de publicaciones, defensorías jurídicas, de compras, etc.

Tales consideraciones después tuvieron un reflejo claro en diversos artículos de la Ley Federal de Austeridad Republicana. Por ejemplo, el Art. 10 exige límites al gasto que tendrán las personas servidoras públicas en algunos conceptos muy importantes:

“Artículo 10. En tanto no se autoricen nuevos programas o se amplíen las metas de los existentes, los gastos por concepto de telefonía, telefonía celular, fotocopiado, combustibles, arrendamientos, viáticos, alimentación, mobiliario, remodelación de oficinas, equipo de telecomunicaciones, bienes informáticos, papelería, pasajes, congresos, convenciones, exposiciones y seminarios, necesarios para cumplir la función de cada dependencia y organismo, no podrán exceder de los montos erogados en el ejercicio presupuestal inmediato anterior, una vez considerados los incrementos en precios y tarifas oficiales o la inflación...”

El Art. 16 prohíbe entre otras cosas la compra o arrendamiento de vehículos de lujo, las adquisiciones y arrendamientos de equipos y sistemas de cómputo sin previa justificación; la contratación de seguros de ahorro, de separación individualizado, o las cajas de ahorro especiales entre otros productos financieros. De manera muy importante el Art. 17 prohíbe la creación de fideicomisos en materia de salud, educación, procuración de justicia, seguridad social y seguridad pública; y el Art. 22 prohíbe contratar con recursos públicos cualquier tipo de jubilaciones, pensiones y regímenes especiales de retiro, así como seguros médicos privados.

La Austeridad Republicana fue vista, desde el principio de esta administración como una obligación del Estado hacia todos los

mexicanos. Y así quedó consagrada en el artículo 4 de la Ley respectiva el concepto:

“Conducta republicana y política de Estado que los entes públicos así como los Poderes Legislativo y Judicial, las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias, y los órganos constitucionales autónomos están obligados a acatar de conformidad con su orden jurídico, para combatir la desigualdad social, la corrupción, la avaricia y el despilfarro de los bienes y recursos nacionales, administrando los recursos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados”

Esta definición clarifica de manera contundente el tipo de conducta que se busca en el ejercicio público y sobre todo el objetivo “combatir la desigualdad social”.

Asimismo, en la actual administración siempre se auspiciaron políticas contrarias al neoliberalismo y el Plan Nacional de Desarrollo propuso igualmente una “Austeridad de Estado” de corte republicana (PND, 2019). Nuestro país es constitucionalmente una “República”, en otras palabras, un cuerpo político orientado a velar por el interés social, comprometido a evitar el despilfarro y la avaricia en el gasto público; considerando que debe ser el detonante para impulsar el interés social. En esa lógica siempre se propuso un concepto de “Austeridad Republicana” que más que adelgazar los programas sociales, adelgazara el gasto burocrático del gobierno, acabara con los gastos innecesarios y onerosos, y que al mismo tiempo respetara y aumentara los derechos sociales de toda la población en el marco del *principio de progresividad* de los derechos fundamentales. La fundamentación jurídica que este principio *pro homine* es abundante y se encuentra reflejado tanto en nuestra legislación como en la mayor parte de los tratados internacionales de los que México es parte, tales como el “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (ONU, 1976) o el “Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y

Culturales”, (OEA, 1988), el “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966), la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica” (OEA, 1969), la Declaración sobre la pandemia de COVID-19 y los derechos económicos, sociales y culturales del 6 de abril de 2020 (CDESC 2020), por citar tan solo algunos ejemplos.

En términos de burocracias y aparatos organizacionales onerosos, durante muchos años en México existió una alta burocracia dorada. Se trató de una casta de altos funcionarios públicos que con el dinero de los ciudadanos realizaban compras abusivas para su beneficio personal. Desde el relanzamiento de la Secretaría de la Función Pública (Sandoval, 2019a) siempre se buscó poner un alto a este tipo de abusos. Primero con el *Memorándum de Austeridad* del 3 de mayo de 2019 que como Secretaria de la Función Pública y en compañía del Secretario de Hacienda tuve la honra de anunciar y vigilar su implementación⁵. Asimismo, se pusieron en marcha medidas adicionales definidas y anunciadas por la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Más tarde con la aprobación de dicha Ley en la Cámara de Diputados el 30 de abril de 2019⁶ y con el refrendo de esta por parte del Senado el 2 de julio de 2019,⁷ adicionalmente a la publicación en el *Diario Oficial de la*

⁵ Gobierno de México, (2019). Función Pública y SHCP dan a conocer medidas adicionales de austeridad republicana. México. Fecha: 3 de mayo de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3Cwsg53> Cfr. López Obrador, Andrés Manuel (3 de mayo de 2019). Gobierno de México. Memorándum de Austeridad. México. Disponible en: <https://bit.ly/34tAleK> Entrevista sobre ahorros y austeridad republicana Programa de Ana Francisca Vega, *En Directo de MVS Noticias*. 6 de mayo de 2019. <https://bit.ly/30ofzKR>

⁶ La Ley Federal de Austeridad Republicana se aprobó con 387 votos a favor, 33 en contra y cero abstenciones, y posteriormente, en lo particular con 361 votos a favor, 45 en contra y dos abstenciones, tras desechar 15 reservas presentadas por diputados del PRI. <https://bit.ly/3jkNcPk>

⁷ La Ley Federal de Austeridad Republicana se refrendó en el Senado con 74 votos en favor y 29 abstenciones, así el Pleno del Senado de la República aprobó expedir la Ley Federal de Austeridad Republicana. <https://bit.ly/3whK7f5>

Federación de la Ley Federal de Austeridad Republicana el 19 de noviembre de 2019, se prohibieron definitivamente servicios como los celulares de lujo, vehículos blindados, frecuentes viajes al extranjero y transportación en clases ejecutivas.

Sin embargo, a pesar de todos estos avances normativos, la burocracia mexicana es todavía hoy de las mejores pagadas a nivel internacional. De acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)⁸ la alta burocracia mexicana es la segunda mejor pagada de toda América Latina, sólo después de Colombia. Aún en 2021 un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación continúa ganando más que el presidente de México y sumando las remuneraciones por aguinaldo y pago por riesgo obtiene remuneración incluso mayor que los primeros ministros de Alemania, Francia, Reino Unido o Dinamarca.⁹ En 2021 el sueldo de un Director Ejecutivo de una empresa privada fue de aproximadamente 190 mil pesos mensuales mientras que en las altas burocracias en el sector público, como en los órganos constitucionales autónomos, destacadamente el instituto Nacional Electoral, todavía se llegaron a encontrar directores podían ganar hasta 238 mil pesos más prestaciones incluyendo seguros de gastos médicos mayores y otros seguros de vida con altos privilegios.¹⁰

⁸ Véase los estudios publicados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) denominado *Government at a glance 2017* y *Government at a glance 2021*. Disponible en: <https://bit.ly/3qaSdbU> y <https://bit.ly/3illpCy>

⁹ DOF, (2021). *Acuerdo por el que se autoriza la publicación del Manual que Regula las Remuneraciones de los Servidores Públicos del Poder Judicial de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno*. 26 de febrero de 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3D8tF2d>; Forbes, (2022). *Cuánto ganan los líderes políticos europeos*. Martín Serrano. 16 de febrero de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3tC6nOW>

¹⁰ Instituto Nacional Electoral. (2022). *Directorio de Personal*. Fecha: 14 de marzo de 2022. Consultado el 24 de marzo de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3tzsEgv>

En general los ingresos anuales de los altos funcionarios del gobierno mexicano todavía hoy son más elevados que de los estadounidenses, suizos, franceses, noruegos y de casi todos los países de la OCDE. Las percepciones de los funcionarios mexicanos solo son superadas por funcionarios colombianos, representando trece (13) veces el Producto Interno Bruto per cápita, mientras que los menos pagados son los funcionarios de países como Islandia y Noruega, representando no más de cuatro (4) veces el Producto Interno Bruto per cápita.¹¹

Ello lastimosamente contrasta con la situación salarial en nuestro país, México se ubica en un promedio salarial anual de 16, 230 dólares estadounidenses, mientras que el promedio de los países miembros de la OCDE es de 49,165 dólares.¹² De acuerdo con datos del Banco Mundial, el Producto Interno Bruto (PIB) de México equivale a 22, 9 billones de pesos aproximadamente.¹³ El crecimiento anual del PIB se encuentra en menos del 2.0%, en cambio, la inflación alcanza el 6.1%.¹⁴ Lo que muestra un diferencial negativo de inflación equivalente a -4.1%, lo que tiene impacto en las finanzas públicas y en el bienestar de los mexicanos.

La Ley General de Desarrollo define a una persona en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social de seis indicadores (rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los

¹¹ OECD. Government at a glance, (2017). Chile. Consultado el 8 de marzo de 2022. p. 105. Disponible en: <https://bit.ly/38P5FGc>

¹² OECD (2020). "Average Wages (indicator)". doi: 10.1787/cc3e1387-en. Consultado el 9 de marzo de 2022. París. Disponible en: <https://bit.ly/3HZLuS3>; OECD (2022), Average wages (indicator). doi: 10.1787/cc3e1387-en (Accessed on 09 March 2022)

¹³ Banco Mundial (2020). Datos PIB de México. Disponible en: <https://bit.ly/35OXKaG>

¹⁴ Banco Mundial, World Development Indicators database, Country Profile, México. Disponible en: <https://bit.ly/36jeGGI>

bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.¹⁵ Esta manera de medir a la pobreza hace que ésta sea un fenómeno multidimensional; a su vez, la pobreza se divide en pobreza moderada y pobreza extrema, esta última refleja tres o más carencias de las seis posibles, en caso de presentar al menos una o dos carencias, se considera pobreza moderada.

Durante el periodo de 2008 a 2018 hubo una disminución en el porcentaje de población en situación de pobreza, de un 44.4% disminuyó a 41.9% en diez años, sin embargo, debido a las políticas neoliberales imperantes hubo un aumento en este mismo periodo, con respecto a la cantidad de personas en condiciones de pobreza, pasando de 49.5 millones de personas a 52.4 millones de personas en situación de pobreza. Por otro lado, la pobreza extrema se redujo de 11.0% (12.3 millones de personas) a 7.4% (9.3 millones de personas).

Sin embargo, en el período de 2018 a 2020, con las nuevas políticas de gobierno de la cuarta transformación, ocurrió algo muy paradójico porque si bien el gasto público en materia de desarrollo social para 2020 representó el 65.8% del presupuesto ejercido por el Ejecutivo Federal y las Entidades Paraestatales (4,332,871.60 millones de pesos), esto no se tradujo en una disminución franca de la pobreza en nuestro país. Al contrario, entre 2018 y 2020, a pesar de que se hicieran esfuerzos por mantener un crecimiento sostenido de los recursos públicos destinados a la protección social, a la educación y a la salud, la población en

¹⁵ Cámara de Diputados, (2018). *Ley General de Desarrollo Social*. México. Consultado el 24 de marzo de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3NdLEs>; Cfr. Véase la definición en CONEVAL. Pobreza: *“Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias”*. Véase la definición en CONEVAL, Glosario, pobreza. Disponible en: <https://bit.ly/3KPXCXv>.

condiciones de pobreza se incrementó de 41.9% a 43.9%, asimismo, el porcentaje de la población en condiciones de pobreza extrema se incrementó de 7.0% a 8.5%.¹⁶

Esta información coincide con la ofrecida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, con datos a 2020, México tiene 53.4 millones de personas viviendo en pobreza¹⁷. De éstas, el 9.4 millones de personas se encuentran en pobreza extrema, esto equivale como ya señalamos arriba al 8.5% de la población.

Así pues, nuestra administración pública sigue teniendo una deuda histórica con los sectores más desvalidos. Además, todos estos datos contravienen uno de los principios rectores del Plan Nacional de Desarrollo y del eje general de “Bienestar y Desarrollo Económico” de ese mismo documento. Por otro lado, estos dolorosos resultados van contra la nueva ética pública de la actual administración que reza: “no al gobierno rico, con un pueblo pobre”.

La OCDE también ha sostenido que: “el crecimiento no ha sido suficientemente incluyente para lograr mejores condiciones de vida para muchas familias mexicanas. Desafortunadamente han aumentado las desigualdades entre una economía moderna muy productiva en el norte y el centro del país y una economía tradicional de menor productividad en el sur de México”¹⁸.

Una transformación normativa y organizacional como la que proponemos en este texto podría generar grandes ahorros que podrían

¹⁶ Gobierno de México, (2020). "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas", México. Consultado el 24 de marzo de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3wjZQtZ>

¹⁷ Cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Disponibles en: <https://bit.ly/3tdtIXc>

¹⁸ Estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en “*Estudios Económicos de la OCDE*”, México, enero 2017. Comité de Análisis Económico y del Desarrollo de la OCDE.

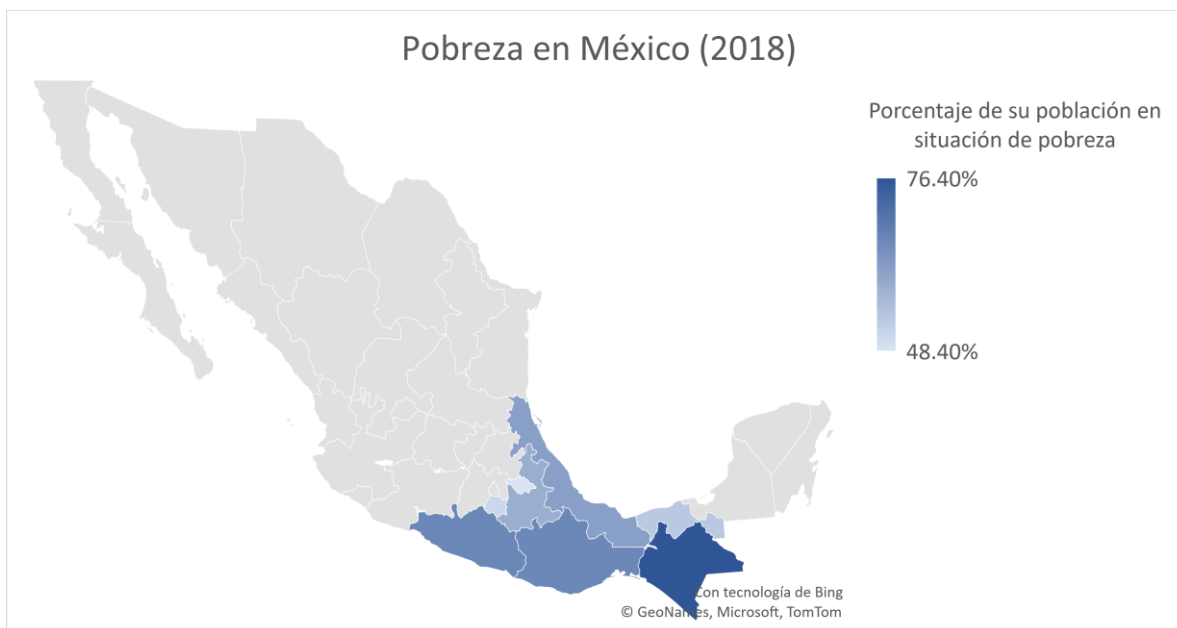
orientarse a reactivar el crecimiento y el desarrollo regional, a replantear la prioridad del gasto público respecto de inversión para infraestructura para el sur, y subrayo para el sur porque el sureste si ha sido inicialmente atendido con las políticas de infraestructura del actual gobierno. Así los ahorros producto de las políticas de austeridad estructural se podrían dedicar a enviar mayores recursos para la inversión en políticas de capacitación, salud y reducción de la pobreza en el sur de nuestra patria.

En 2018 los estados con un porcentaje alto de la población en condiciones de pobreza fueron: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Tabasco, Morelos y Tlaxcala. Ver Tabla 1.

Tabla 1. Población Mexicana en situación de pobreza, 2018

Entidad Fed.	Miles de Personas	Porcentaje
Chiapas	4,174.6	76.40%
Guerrero	2,412.2	66.50%
Oaxaca	2,714.7	66.40%
Veracruz	5,088.6	61.80%
Puebla	3,763.7	58.90%
Tabasco	1,320.2	53.60%
Morelos	1,013.3	50.80%
Tlaxcala	645.8	48.40%

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL 2021.

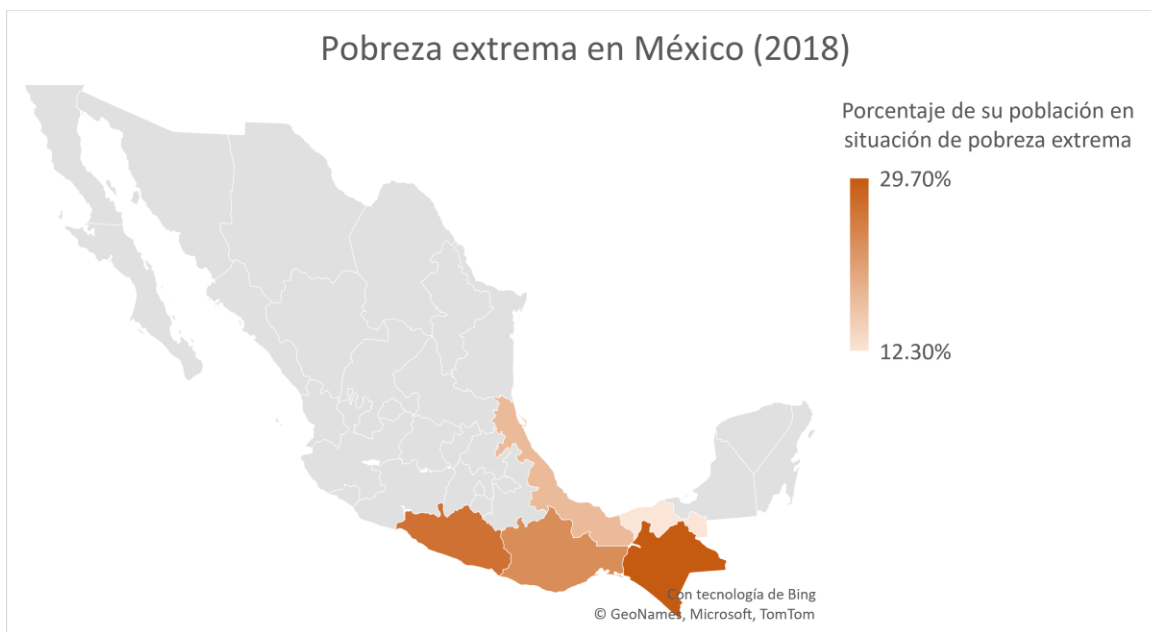


Gráficamente se pueden mostrar en el siguiente mapa, donde podemos identificar que la región sur de México resulta la más afectada con altos porcentajes de población en condiciones de pobreza. En ese mismo año las entidades con un mayor índice de pobreza extrema fueron, Chiapas con 29.7% de la población, Guerrero con el 26.8%, Oaxaca con el 23.3%, Veracruz el 17.7% y Tabasco con el 12.3%. Ver Tabla 2.

Tabla 2. Población Mexicana en situación de pobreza extrema, 2018

Entidad Fed.	Miles de Personas	Porcentaje
Chiapas	1623.3	29.7
Guerrero	971.4	26.8
Oaxaca	951.8	23.3
Veracruz	1457.9	17.7
Tabasco	302.5	12.3

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL 2021



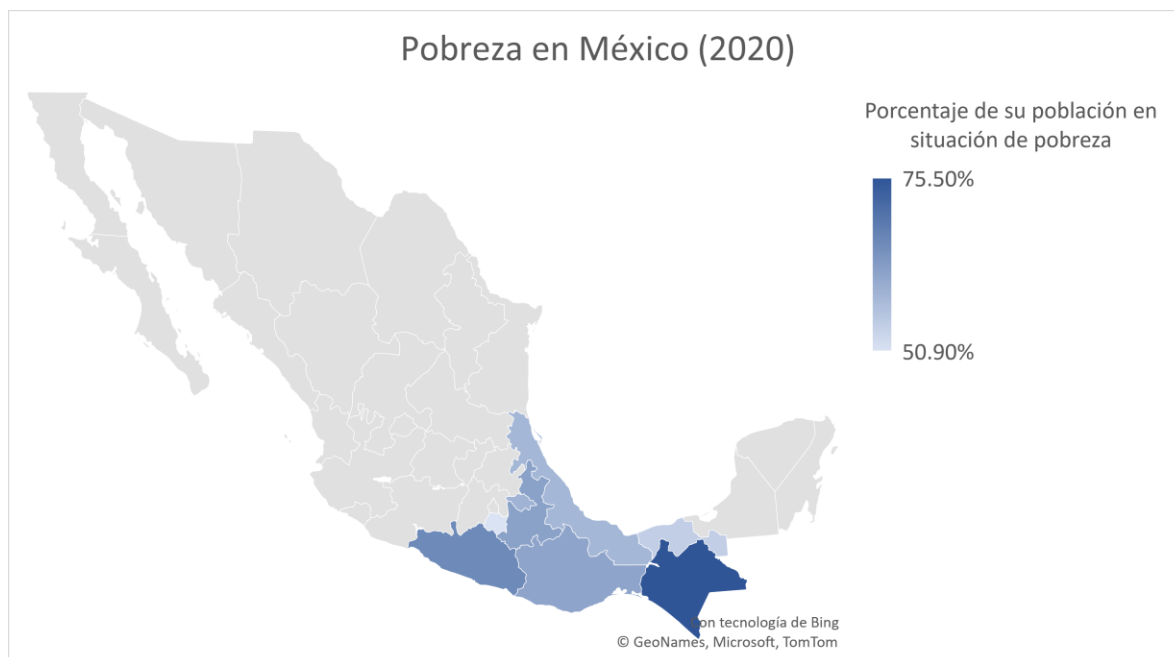
Y de la misma manera, gráficamente se representa en el siguiente mapa que nuevamente deja al descubierto las afectaciones para el Sur de nuestro país.

En el 2020, la situación en cuanto a los estados con un mayor porcentaje de su población en condiciones de pobreza repitió patrones muy semejantes: Chiapas con el 75.5% de su población, Guerrero con el 66.4%, Oaxaca con el 61.74%, Veracruz con el 58.6%, Puebla con el 62.4%, Tabasco con el 54.5%, Morelos con el 50.9%, y Tlaxcala con más de la mitad de su población el 59.3%, en situación de pobreza. Ver tabla 3.

<i>Tabla 3. Población Mexicana en situación de pobreza, 2020</i>		
Entidad Fed.	Miles de Personas	Porcentaje
Chiapas	4,218.0	75.5%
Guerrero	2,363.2	66.4%
Oaxaca	2,569.8	61.7%
Veracruz	4,7498.6	68.6%
Puebla	4,136.6	62.4%
Tabasco	1,316.1	54.5%
Morelos	1,006.7	50.9%
Tlaxcala	800.4	59.3%

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL 2021

Y el siguiente mapa 3, retrata una fotografía de la pobreza de 2020 muy similar a la imperante en 2018 en donde las zonas más desfavorecidas se siguen concentrando en el sur de nuestro país.



En condiciones de pobreza extrema para 2020: los estados más sobresalientes son Chiapas (29.0%), Guerrero (25.5%), Puebla (12.7%), Oaxaca (20.6%), Veracruz (13.9%), y Tabasco (13.7%). Cómo se advierte, es necesario replantear la prioridad del gasto público y utilizarlo como un motor para enfrentar la desigualdad social y el (sub)desarrollo regional. Ver Tabla 4.

Tabla 4. Población Mexicana en situación de pobreza, 2020

Entidad Fed.	Miles de Personas	Porcentaje
Chiapas	1,623.1	29.0%
Guerrero	907.6	25.5%
Oaxaca	860.5	20.6%
Veracruz	1129.8	13.9%
Tabasco	330.8	13.7%
Puebla	844.3	12.7%

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL 2021



Como se puede observar Chiapas, Guerrero y Oaxaca son las entidades con mayores porcentajes en condiciones de pobreza extrema. Sin lugar a duda, es necesario repensar la manera en cómo se distribuye el gasto público.

En el Ejercicio Fiscal de 2022 nuestro país recibió ingresos por \$7,088,250,300,000 (siete billones ochenta y ocho mil doscientos cincuenta millones trescientos mil pesos 00/100 M.N.), distribuidos de la manera siguiente:

1. Impuestos: 3,944,520.6 (millones), que equivale al 55% del presupuesto.
2. Cuotas y aportaciones a la seguridad social por 411,852.5 (millones), que son el 5.81% del gasto.
3. Contribuciones de mejoras por el 32.6 (millones) que son el 4.5% del total.
4. Derechos por 47,193.5 (millones) que equivalen al 6.65% del total
5. Productos 7,918.8 (millones) que son el 0.11% del total

6. Aprovechamientos 184,864.7 (millones) que son el 2.61% de los ingresos
7. Ingresos por ventas de bienes y servicios 1,205,324.3 (millones) que representan el 17% de los ingresos.
8. Participaciones y aportaciones
9. Transferencias, asignaciones, subsidios y subvenciones 370, 928.1 (millones) que son el 5.2% del total de los ingresos, y
10. Ingresos derivados de financiamientos 915,615.2 que son el 12.9% del total de ingresos.¹⁹

Tabla 5. Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022

Concepto	Monto (Millones de pesos)	Porcentaje
Impuestos	3,944,520.6	55%
Cuotas y aportaciones a la seguridad social	411,852.5	5.81%
Contribuciones de mejoras	32.6	4.5%
Derechos	47,193.5	6.65%
Productos	7,918.8	0.11%
Aprovechamientos	184,864.7	2.61%
Ingresos por ventas de bienes y servicios	1,205,324.3	17%
Transferencias, asignaciones, subsidios y subvenciones	370, 928.1	5.2%
Ingresos derivados de financiamientos	915,615.2	12.9%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos 2022

En términos estrictos los impuestos federales de 2022 sólo cubren el 55% del presupuesto. Lo que significa que el 45% de los ingresos se

¹⁹ Cámara de Diputados. DOF. 12-11- 2021. “Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio iscal 2022”. México. Consultado el 8 de marzo de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/35CQy1D>

complementan con recursos que tienen destino específico,²⁰ como son: cuotas de la seguridad social, contribuciones para mejoras, etc. Sin embargo, el panorama se agrava aún más porque de acuerdo con datos de la CEPAL, México sólo recauda el 17.2% de su PIB en impuestos.

Así pues, si en el Ejercicio Fiscal de 2022 se ejercerá un gasto total de \$7,088,250,300,000 (siete billones ochenta y ocho mil doscientos cincuenta millones trescientos mil pesos 00/100 M.N.) de presupuesto, es importante analizar la forma en que estos montos se distribuyen. De este gran total, más del 40% del presupuesto: \$2,837,833,999,210 (dos billones ochocientos treinta y siete mil ochocientos treinta y tres millones novecientos noventa y nueve mil doscientos diez pesos 00/100 M.N) se destina a gasto corriente.²¹ Es decir, esos recursos se usan para pagar a los empleados públicos, y los bienes y servicios que usa el gobierno, por lo que consideramos que es un gasto que se puede racionalizar. Ver Tabla 5.

De acuerdo con la directriz que siempre imprimí en el desarrollo de mis tareas como secretaria de la Función Pública para construir una Administración Pública Federal austera donde los recursos públicos se destinasen a elevar el bienestar de los más necesitados, como fue establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, entre otros documentos,²² durante el

²⁰ OECD. Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe. 22 de abril de 2021". Chile. Consultado el 8 de marzo de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3u53eWV>

²¹ Cámara de Diputados. DOF. 29-11- 2021. "Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022". México. Consultado el 8 de marzo de 2022. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2022.pdf

²² Gobierno de México. DOF. 30-08- 2019. "Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024". Secretaría de la Función Pública. México. Consultado el 9 de marzo de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3CMAVAF>; Plan Nacional de Desarrollo. DOF 12-07-2019, México, Consultado el 08 de marzo de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3HX6ngs>

comienzo del tercer año de la actual administración, preparé con mi equipo de trabajo y la generosa asesoría de grandes expertos en derecho administrativo²³, una propuesta para sustituir la todavía vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por una nueva LOPEF acorde con los principios de la Austeridad Republicana. En los siguientes apartados analizaremos más a detalle la propuesta en concreto.

Cambios normativos y desburocratización

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 90 señala que: “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso.”²⁴ La LOAPF es precisamente el ordenamiento jurídico que establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal y data del 24 de diciembre de 1976. La avanzada edad de este importante ordenamiento jurídico explica entre otras cosas que hoy ella genere duplicidades y diversos vicios administrativos que se han visto reflejados en un gobierno obeso con costos excesivos.

Adicionalmente un somero análisis de esta Ley vigente, evidencia los numerosos errores que contiene este ordenamiento a partir incluso de su propia denominación. El nombre de cualquier ley debe referirse a todo lo contenido en ese ordenamiento, y en el presente caso la LOAPF no regula toda la Administración Pública Federal, sino que se concentra en la ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo. La Administración Pública Federal se distribuye en diversas áreas, a saber: el área del Poder

²³ En esta importante tarea conté con la generosa asesoría del Dr. Jorge Fernández Ruiz, investigador emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJUNAM) y presidente fundador de la Asociación Internacional de Administración Pública.

²⁴ Cámara de Diputados. DOF. 28-05-2021. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. Consultado el 6 de marzo de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3JvFvpi>

Legislativo: la Cámara de Diputados, el Senado de la República; el área del Poder Ejecutivo –la más extendida y amplia de todas ellas--; el área del Poder Judicial, también muy vasta; el área de cada uno de los organismos y órganos constitucionales a los que la ley confiere autonomía, todos ellos muy complejos y diferenciados entre sí; y finalmente el área de cada una de las universidades públicas autónomas por ejemplo. Adicionalmente el Poder Ejecutivo constituye un gran universo en cuanto a la diversidad de mecanismos de control y gestión para brindar los servicios a la ciudadanía a través de los entes que conforman los organismos públicos centralizados, descentralizados, paraestatales y desconcentrados. (Fernández Ruiz, 2017).

Además, en el texto vigente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal incurre en el error de incluir en la Administración Pública Centralizada a los órganos reguladores coordinados en materia energética, por ejemplo: la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, las cuales cuentan con personalidad jurídica propia y autonomía técnica, operativa y de gestión. Las dependencias de la administración pública centralizada no son personas jurídicas, por lo que estos órganos debieran situarse en la administración paraestatal con el estatus de organismos públicos descentralizados, ya que desde el derecho administrativo y por definición estos órganos son personas jurídicas distintas del Estado.

Estos y otros defectos de diseño, de denominación y de organización de la actual LOAPF tienen como consecuencia una inadecuada estructura de la administración pública federal que redundando en su funcionamiento deficiente, habida cuenta de diversos factores, como el de su excesiva obesidad, derivada del gran número de secretarías de Estado que hace que nuestro país resulte ser el país con mayor número de secretarías de estado o ministerios de estado de los que se han adoptado en el Continente americano en la forma federal de Estado. (Fernández Ruíz, 2017)

La Administración Pública Federal Centralizada se integra por la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados. Actualmente, dependen del Titular del Ejecutivo Federal la Consejería Jurídica, más un total de 19 Secretarías de Estado. Todas estas secretarías para el despacho de sus asuntos de orden administrativo cuentan con órganos administrativos desconcentrados que les están jerárquicamente subordinados y tienen facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

El presidente Andrés Manuel López Obrador señaló en su conferencia de prensa matutina del 7 de enero de 2021 que su gobierno revisaría la viabilidad de seguir contando con organismos autónomos que generaran duplicidades²⁵. El presidente López Obrador sostuvo desde el inicio de su gobierno que la existencia de los organismos autónomos resultaba muy onerosa para el presupuesto, sobre todo considerando que muchos de ellos, duplican funciones que las propias dependencias del gobierno federal tienen ya establecidas en la ley. El presidente señaló incluso como ejemplo que las tareas del INAI bien podrían ser desarrolladas por la propia Secretaría de la Función Pública.²⁶

A partir de ese momento y debido a las instrucciones presidenciales para avanzar rumbo a una verdadera reforma administrativa, en la Secretaría de la Función Pública nos volcamos con energía y disciplina a la preparación de un riguroso análisis jurídico, organizacional, presupuestal y administrativo para generar un diagnóstico de las estructuras jurídico-administrativas de las entidades que conforman el

²⁵ López Obrador, Andrés Manuel, (2021). Versión estenográfica. Conferencia de prensa del Presidente del 7 de enero de 2021. México. Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3rAyGMh>

²⁶ López Obrador, Andrés Manuel, (2021). Versión estenográfica. Conferencia de prensa del Presidente del 7 de enero de 2021. México. Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3rAyGMh>

poder Ejecutivo, incluyendo además en nuestro estudio a los Organismos Constitucionales Autónomos, aunque particularmente nos concentramos con más profundidad en la Administración Pública Centralizada; de estos análisis jurídicos y exploraciones multi e interdisciplinarias,²⁷ es que surge nuestra propuesta de contar con una Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal.

En lo que sigue presentaremos algunos de los resultados más importantes de nuestros estudios ofreciendo un análisis de la burocratización excesiva, de la ineficiencia en el ejercicio presupuestal, las duplicidades de funciones ya señaladas, entre otros elementos disfuncionales que explican muchas de las contradicciones y problemas de ineficiencia e ineficacia en la gestión pública que durante nuestra exploración fuimos encontrando y que dan sustento a nuestra propuesta central de una reforma administrativa coherente con la democratización profunda y la Austeridad Republicana.

Presentamos también una reflexión sobre la democracia y la corrupción estructural, sobre los problemas organizacionales y de gestión pública acarreados por el predominio que la visión neoliberal en el gobierno o el *New Public Management* a las estructuras gubernamentales, las propuestas de rediseño organizacional que con nuestros criterios y visión teórica propusimos para algunos de las entidades y los órganos administrativos desconcentrados más sobresalientes de la APF y culminaremos con la presentación de los ejes centrales de nuestra propuesta de fusión y reorganización del Poder Ejecutivo en la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal que presentamos.

²⁷ Secretaría de la Función Pública. (2021) *Rediseño Institucional y Organizacional. Organismos Autónomos*. México. Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF. Noviembre de 2020. Consultado el 18 de abril de 2022.

Secretaría de la Función Pública. (2021) *Análisis Organizacional. Administración Pública Federal*. México. Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF. Noviembre de 2020. Consultado el 18 de abril de 2022.

Democracia y corrupción estructural

Nuestro objetivo por transformar normativa y organizacionalmente la Administración Pública Federal no sólo es una búsqueda pragmática orientada simplemente a desburocratizar y modernizar al Estado de forma unilateral, sino que se sustenta en cimientos teóricos y sociológicos profundos y sobre todo busca democratizar de forma verdadera los aparatos que deben estar al servicio del interés público y de la sociedad. Las transformaciones sociales verdaderas deben dirigirse siempre a fortalecer lo social para construir “condensaciones sociales intermedias” (Zermeño, 2021) que permitan que las rupturas lógicas inherentes a las transformaciones verdaderas y que abran el espacio al surgimiento de nuevas estructuras y actores sociales.

Cuando esto no ocurre así, cuando no se reconstruye el tejido social en este caso normativo u organizacional del gobierno después de una verdadera transformación, la sociedad se siente traicionada y ese ambiente societal o esa falta de interacción estado-sociedad es muy problemática para la “densificación de lo social” (Zermeño, 2021). Por ello no debemos caer en lo que Zermeño ha caracterizado como el eclipse de lo social a favor de lo estatal o estatal-gubernamental. Este sociólogo mexicano ha señalado que tradicionalmente: “los grandes eventos de la historia han oscurecido y mantenido en sordina los temas centrales de la democracia social, la igualdad y el bienestar (a través del empoderamiento de los colectivos intermedios) en favor de la tramoya de lo político estatal”²⁸. Por ello en nuestro país no podemos seguir auspiciando formas de organización sociopolítica, (o en este caso estructuras organizacionales o administrativas) que sigan fortaleciendo primordialmente al Estado y a costa de la participación de la sociedad.

²⁸ Zermeño y García Granados, Sergio, (2021). *La ceguera de los modernos. Los códigos negados para el bienestar de las sociedades*. México. Editores Siglo XXI. p. 58.

Esa fue el objetivo que caracterizaron todas y cada una de las tareas, proyectos y esfuerzos realizados desde la Secretaría de la Función Pública durante los años 2018 a 2021. Desde ahí contribuimos a caminar rumbo al empoderamiento ciudadano y la densificación de lo social, siendo uno de los principales objetivos de gobierno, combatir la corrupción y la impunidad. Desde la Secretaría de la Función Pública, siempre conceptualizamos la *corrupción* como producto de un desequilibrio estructural que se sustenta en el abuso de poder, que se exacerba con la impunidad y que sostiene su inercia por la falta de acción y participación ciudadana. Fieles a nuestro concepto de corrupción estructural (2016), siempre consideramos este fenómeno político como una forma de dominación social bien puede surgir desde las burocracias públicas del Estado, pero también dentro de las organizaciones privadas del mercado, ya que las extorsiones y los sobornos se engarzan en estructuras piramidales que alimentan los esquemas de patronazgo e impunidad (Sandoval, 2016).

Este problema no sólo se manifiesta a través del enriquecimiento de burócratas en lo individual, sino que tiene un efecto perverso sobre el funcionamiento general de los mercados y la merma en la competitividad. Más grave aún, la corrupción gesta un doble fraude: económico y político (Sandoval, 2016). Por un lado, debilita la economía e impide que exista un desarrollo con equidad, lo que ha dejado en la marginación a millones de personas en su mayor parte mujeres y habitantes del sur global, que padecen todos los días los terribles efectos de la pobreza. Y por otro, debilita el arreglo político que existe, porque impide que la ciudadanía participe en la democracia y que traduzca sus preferencias en un arreglo gubernamental distinto, que incluya a las mayorías y vele por su bienestar social.

Por estos motivos, en la actualidad la democracia está en crisis; no sólo en los países en vías de desarrollo, sino también en las democracias más avanzadas. En los últimos años, la democracia ha defraudado a la

ciudadanía en distintas latitudes del mundo. Desde la perspectiva latinoamericana, de acuerdo con el Latinobarómetro, entre 2009 y 2018 la satisfacción con la democracia disminuyó de 59% a 48%: menos de la mitad de la población en nuestra región prefiere la democracia al autoritarismo.²⁹ Es decir, las democracias liberales se han convertido en regímenes elitistas que han alejado a los gobiernos de sus ciudadanos. Y es precisamente esta concentración del poder, que en la mayor parte de los casos ha coincidido con una mezcla tóxica con la concentración del poder económico, lo que se ha convertido en un caldo de cultivo para la corrupción.

Por ello, durante toda la primera mitad del actual gobierno se fortaleció el poder de los ciudadanos en la vigilancia y el uso de los recursos públicos a través de la visión de la corrupción estructural en la Secretaría de la Función Pública, enfoque que resultó aplicable no sólo para combatir la corrupción y sus efectos devastadores sino también para frenar la impunidad. Cito a continuación tres breves y puntuales ejemplos.

En primer lugar, se impulsó la plataforma de alertadores de la corrupción (SFP, 2019a y Sandoval 2019a), para asegurar que cualquier persona que observa irregularidades o hechos de corrupción, pudiera realizar una denuncia con plena certeza y seguridad de que será anónima y confidencial. Gracias a esta plataforma en los primeros años de nuestra gestión se recibieron más de 5 mil denuncias, que siempre contaron con acompañamiento y medidas de protección para asegurar que ningún acto de corrupción quedase impune.

El Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción, fue un reconocimiento al valor de la ciudadanía y los servidores públicos que denuncian, que se oponen a ser cómplices de este arreglo

²⁹ Latinobarómetro ,(2018) *Informe 2018*. Chile. Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3ErCLaV>

funesto y que apuestan por la integridad y la honestidad como medios para construir un mejor país. Los alertadores lejos de ser simples delatores, durante nuestra gestión en la SFP siempre fueron vistos y tratados como héroes que debían ser protegidos por el Estado; esto contribuyó a fortalecer a las fuerzas ciudadanas y su participación.

En segundo lugar, en materia de responsabilidades administrativas, construimos un andamiaje jurídico de respaldo en la lucha contra la corrupción y la impunidad. Promovimos con gran éxito una contradicción de tesis ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SFP, 2020b), para hacer valer la actuación de la Secretaría de la Función Pública en los actos de corrupción ocurridos antes de 2017 pero investigados después de la entrada en vigor de la actual Ley General de Responsabilidades Administrativas. La Corte dio la razón a la tesis promovida. El 7 de noviembre de 2019, en mi carácter de Secretaria de la Función Pública denuncié ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la existencia de una contradicción de tesis entre los criterios emitidos por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, que fue exitosamente reconocida por la Corte y que determinó a través del surgimiento de una Tesis de Jurisprudencia publicada el 8 de julio de 2020, que la SFP sí contaba con atribuciones para sancionar faltas administrativas graves. La Contradicción de Tesis con la que se le devolvieron los dientes a la SFP fue una gran herramienta para nuestras políticas de combate a la impunidad.

El tercer ejemplo que ofrecemos y que conecta de forma directa con el argumento central de este artículo es que se pusieron límites al abuso de poder a través de la redacción, impulso y aprobación de la Ley Federal de Austeridad Republicana (LFAR). En contraste con la lacerante austeridad neoliberal, que implicó continuos recortes a los programas sociales; surgió la austeridad republicana que hoy en el gobierno federal se ha convertido en un principio ético y moral que ha permitido

reorientar el ejercicio presupuestal para el aprovechamiento social colectivo; cerrándole las puertas, al conflicto de interés, al dispendio y a los fenómenos de la puerta giratoria (SFP, 2019b). Estas acciones intentaron transformar las organizaciones a favor de la sociedad y no sólo a favor del Estado, y con ello poner énfasis en los temas importantes como la democracia social, los derechos fundamentales y la igualdad.

Con la LFAR se recuperó este concepto tan importante y hoy ya no se habla de la austeridad sin adjetivos y ya no se practican las políticas de la austeridad neoliberal que recorta los programas sociales; sino que se defiende con leyes en mano y en beneficio de la ciudadanía la Austeridad Republicana de Estado que eliminó las Direcciones Generales Adjuntas (DGAs), los gastos superfluos y que fortaleció el presupuesto asignado para atender las necesidades de la gente. Estas acciones inauguraron una nueva forma de entender y, sobre todo, conducir la administración pública con responsabilidad, honestidad y sin dispendio. Con más de 50 millones de personas en la pobreza, casi la mitad del país, el gobierno tenía el cinismo de destinar 8.5% del PIB a la burocracia, y apenas 7.5% al gasto social. Estas acciones buscaron dar un combate sin cuartel contra la corrupción y con las políticas de austeridad, se liberaron millones de pesos para beneficio de los más desprotegidos; por ejemplo, durante mi gestión como secretaria de la Función Pública logramos una reducción en el gasto presupuestario estimado de 16.73 millones de pesos mediante la desaparición de 75 plazas de nivel Director General Adjunto y su conversión a Direcciones de Área.³⁰

De igual forma, cuando presidí la instalación del Comité de Evaluación de la Política de Austeridad Republicana logramos el ahorro de cerca de

³⁰ Secretaría de la Función Pública (2021). *Segundo Informe de Austeridad Republicana*. México. Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3vsLISH>

560 mil millones de pesos con lo que se pudo hacer frente a la pandemia del Covid-19³¹.

Como señalábamos líneas arriba, en la actual estructura organizacional de la administración pública seguimos gastando demasiado recursos humanos y presupuestales y ello hace que la deuda histórica para atender las necesidades los sectores más desvalidos y socialmente vulnerables, prevalezca. Si queremos honrar la máxima de “no tener un gobierno rico, con un pueblo pobre” es imperioso hacer un análisis profundo que nos lleve a una transformación administrativa y organizacional.

Desafíos organizacionales y de gestión pública

En México durante mucho tiempo se mantuvo un tipo de organización en la Administración Pública Federal de carácter centralizado, pero con los años se fue avanzando hacia otro tipo de organización de carácter descentralizado. Este segundo proceso empezó a ganar terreno y caminar en su consolidación a la par del avance de las políticas neoliberales del gobierno que por influencia de visiones teóricas como el New Public Management (Uvalle, 2012; Guerrero, 2004; Cabrero, 1995) o las políticas públicas privatizadoras promovidas por organismos financieros internacionales, tomó un enfoque descentralizador en la administración pública del Estado Mexicano. Autores como Roberto Moreno (2012) han analizado la forma en que como consecuencia de la crisis financiera de 1982 se dio inició al proceso de descentralización con el sexenio del presidente Miguel de la Madrid.

“En la década de 1980 se promovió un conjunto de acciones de descentralización que se complementaron en la siguiente, por ejemplo, habría que señalar las habidas en los sectores de salud, educación, desarrollo rural, turismo, educación para los adultos, entre las más significativas, lo que de

³¹ Gobierno de México (2020). *Secretaria Sandoval Ballesteros preside instalación del Comité de Evaluación de la política de Austeridad Republicana*. México. Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3uT9T8t>

conjunto se tradujo en mayores quehaceres para los gobiernos de las entidades federativas que, dicho sea de paso, les obligó a incrementar sus capacidades políticas y de gestión.”³²

Como ya hemos dicho los argumentos de los procesos de descentralización vinieron de la mano con los mecanismos de privatización cuyo objetivo en teoría, fue impactar en la cada vez más profunda limitación del Estado para intervenir en asuntos económicos por las nuevas ortodoxias teóricas de achicamiento del Estado en las áreas más importantes para el desarrollo y sobre todo por las presiones de los organismos internacionales.

Lamentablemente, en la mayoría de las ocasiones la descentralización administrativa falló en su objetivo para auspiciar procesos para transferir autoridad y capacidad de decisión a organismos del sector público y establecer entidades con personalidad jurídica y patrimonio propios para modernizar al Estado, así como garantizarles a estas nuevas entidades verdadera autonomía orgánica y técnica. Estos procesos descentralización más bien provocaron la utilización discrecional del presupuesto otorgado a las instituciones, prácticas que alejaron a las entidades de los fines para lo que fueron creados y otorgaron cada vez más beneficios políticos y hasta lucro personal a los servidores públicos que con visiones patrimonialistas y antidemocráticas, se desempeñaron como titulares de tales instituciones, y que de forma lamentable llegaron a confundir la descentralización y la autonomía con la privatización y la autarquía.

Burocratización

El papel de la burocracia es un tema clave para las Administraciones Públicas, tanto que algunos autores como Uvalle (2012) hablen de la burocracia como la variable que da energía y anima la operación

³² Moreno, Roberto (2012). *Gobernabilidad y Gobernanza en la administración local*. Instituto de Investigaciones Sociales. México. p.445

cotidiana de la gestión pública: “Con la gestión pública se cumplen objetivos, se movilizan y se aplican recursos, además de que se organizan los movimientos que los gobiernos llevan a cabo en la vida comunitaria. No obstante, la gestión pública es variable dependiente de las burocracias, dado que su concreción se enlaza con los tramos de autoridad y las líneas de mando que están vigentes en las instituciones y de las cuales depende el trabajo cooperativo de los gobiernos” (P.57) Para algunos otros autores como Ramió (2020), la burocracia es un concepto polémico y contradictorio con dos aristas totalmente contrapuestas. Por una parte, presenta un sentido positivo que en la vieja tradición weberiana se vincula a lograr la racionalidad de los recursos humanos, informativos y materiales; y la neutralidad, la eficacia y la eficiencia de las instituciones públicas. Por otra parte, este concepto también incluye una visión negativa y hasta de connotaciones peyorativas que llevan a vincularla con yerros, disfunciones y corrupción.

Entre quienes han analizado este último sentido de la burocracia cabe destacar a Robert Merton (1938 y 1949), quien analizó las llamadas “disfunciones” burocráticas, entre las cuales destacan irracionalidades y desatinos como: el apego inflexible e irracional a los reglamentos, el culto enfermizo al procedimentalismo y el papeleo excesivo, la resistencia al cambio, la despersonalización de las relaciones humanas y laborales, la jerarquización abusiva como base del proceso de toma de decisiones, el apego exagerado a rutinas y procedimientos, la exteriorización excesiva de signos de autoridad, y todos estos vicios, yerros y disfunciones dificultan la atención de ciudadanos y la entrega oportuna de los servicios a los principales beneficiarios de los bienes y servicios producidos a través de lo público y para el público. Por ello, una vez más citando a Uvalle, podemos coincidir en:

La importancia institucional y operativa de las burocracias es por demás relevante para la comprensión de la gestión pública. Sin aludir a la burocracia, la gestión pública es un ejercicio abstracto, útil para la reflexión en sí, pero

incompleto para situar la capacidad de realización de los propios gobiernos en el universo de la pluralidad y diversidad democráticas.³³

Si bien en su momento la Nueva Gestión Pública supuestamente buscó romper con la contradicción entre burocracia opaca y discrecional y prestación de servicios flexible, eficaz y eficiente, es claro que las culturas organizacionales de burocratización excesiva no han podido romper con los vicios y los elementos negativos que dejan tanto a las personas servidoras públicas como a la sociedad en su conjunto a verse expuestas a prácticas clientelares, a la corrupción administrativa y peor aún a la corrupción estructural (Sandoval 2019a) que impiden la mejora de la prestación de servicios, todo lo cual ha generado inseguridad económica, jurídica, política y social.

Por eso debemos avanzar en no únicamente preocuparnos por la dimensión estrecha de prestación de servicios de la Administración Pública y olvidarnos de su importante dimensión democratizadora y de aporte al logro de la justicia distribucional y la robustez social y económica. Por ello, respaldamos la idea de Ramió (2020) sobre lo importante que es romper la convivencia conflictiva y desordenada de los dos modelos burocráticos imperantes: el burocrático y el gerencial y apostar por un modelo nuevo que lo trascienda: “El resultado perverso de esta convulsa convivencia entre el modelo burocrático y el gerencial es que puede flexibilizarse la parte burocrática de la Administración y, con ello, generar inseguridad jurídica y, en cambio, puede burocratizar la parte gerencial de la Administración y prestar servicios de manera poco eficaz y eficiente”.³⁴

³³ Uvalle Berrones, Ricardo (2012). *Gobernabilidad y gobernanza: en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. México. Instituto de Investigaciones Sociales. Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3EuHBnW>

³⁴ Ramió, Carles, (2020). *La burocracia: origen y destino*. Fundación esPublico. Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3K7egkN>

Para construir por ese necesario nuevo modelo de dimensión democratizadora y de auspicio de la justicia es importante contar con una administración pública austera, honesta, eficiente y profesional que permita la optimización del uso de los recursos públicos y la generación de resultados eficientes. Es impostergable por eso buscar la transformación burocrática hacia un modelo, si bien estandarizado, no irracional, inflexible y abusivo que sea inteligente para detectar y aprender de la excepción, que siempre auspicie la democracia, la austeridad republicana, que siempre apueste por la transformación a favor de los ciudadanos, que permita la *densificación de lo social* y que permita la eliminación, por aprendizaje permanente, de prácticas negativas, abusivas y perjudiciales promovidas por intereses privados y defraudaciones al interés público. Todos estos propósitos animan y alimentan nuestra propuesta para contar con una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal que analizaremos en lo que sigue.

Rumbo a la LOPEF: cambios organizacionales y ahorros

México cuenta con diecinueve (19) secretarías de Estado, un mayor número que países como Alemania que incluye catorce (14) despachos, ministerios o secretarías de Estado, Estados Unidos que se desempeña con quince (15) o Colombia que cuenta con dieciséis (16) ministerios. Ver tabla 6. Por ello en mi carácter de Secretaria de la Función Pública, en cumplimiento con mi compromiso y vocación personal, además de mis obligaciones legales e institucionales para organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal el 19 de mayo de 2021, sometí a consideración del Jefe del Ejecutivo un proyecto legislativo que ajustaba la estructura actual del gobierno, revirtiendo el número de la burocracia y reduciendo el número de Secretarías de Estado para quedar en doce (12) despachos.

Nuestra propuesta consideró un potencial ahorro en el gasto de personal de mando y enlace, respetando en todo momento a los trabajadores de base, lo que generaría ahorros por 2, 300 millones de pesos. Además de que podrían eliminarse erogaciones por casi 550 millones de pesos por la compra de combustibles, vehículos, maquinaria y productos alimenticios, así como 1, 000 millones de pesos que hoy se gastan en arrendamiento de vehículos, edificios y mobiliario, comisiones, servicios de internet, telefonía, servicio postal y telegráfico, así como congresos, investigaciones, comunicación social y monitoreo de medios.

Para conseguir el gobierno austero y eficiente que todos buscamos resulta indispensable realizar ajustes de organización y transitar hacia una LOPEF. Esta nueva Ley pudo haber sido aprobada en su momento por una mayoría en ambas cámaras del Congreso. Aun hoy es todavía posible hacerlo, hoy todavía hay condiciones políticas para su aprobación. Además, esta nueva Ley no afectaría a las entidades federativas ni a los municipios, en estricto apego al Pacto Federal, tampoco implicaría perjuicio alguno para los particulares. Al contrario, la LOPEF que proponemos nos permitiría reorganizar el gobierno y reducir el número de secretarías de Estado, lo cual generaría ahorros como los mencionado y otros por cerca de 4 mil millones de pesos por la reducción de las dependencias propuestas.

Tabla 6. Comparativa Internacional de Ministerios o Secretarías de Estado

EEUU (15)	Argentina (10)	Uruguay (14)	Alemania (15)	México (19)
Departamento de Estado	Ministerio de Educación, Cultura Ciencia y Tecnología	Ministerio de Ambiente	Ministerio Federal de Relaciones Exteriores	Secretaría de Gobernación
Departamento del Tesoro	Ministerio de Defensa	Ministerio de Defensa Nacional	Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales	Secretaría de Relaciones Exteriores
Departamento de Defensa	Ministerio de Salud y Desarrollo Social	Ministerio de Educación y Cultura	Ministerio Federal de Educación e Investigación	Secretaría de la Defensa Nacional
Departamento del Interior	Ministerio de Hacienda	Ministerio de Economía y Finanzas	Ministerio Federal de Alimentación y Agricultura	Secretaría de Marina

Departamento de Agricultura	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	Ministerio Federal de Familia, Tercera Edad, Mujeres y Juventud	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana
Departamento de Comercio	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Ministerio del Interior	Ministerio Federal de Vivienda, Desarrollo Urbano y Edificación	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Departamento de Trabajo	Ministerio de Producción y Trabajo	Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio Federal de Salud	Secretaría de Bienestar
Departamento de Salud y Servicios Humanos	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Ministerio de Industria, Energía y Minería	Ministerio Federal del Interior y Comunidad	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano	Ministerio de Seguridad	Ministerio de Turismo	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo	Secretaría de Energía
Departamento de Transporte	Ministerio de Transporte	Ministerio de Relaciones Exteriores	Ministerio Federal de Justicia	Secretaría de Economía
Departamento de Energía		Ministerio de Salud Pública	Ministerio Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza, Construcción y Seguridad Nuclear	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
Departamento de Educación		Ministerio de Transporte y Obras Públicas	Ministerio Federal de Tráfico e Infraestructura digital	Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes
Departamento de Asuntos de los Veteranos		Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Ministerio Federal de Defensa	Secretaría de la Función Pública
Departamento de Seguridad Nacional		Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial	Ministerio de Federal de Asuntos Económicos y Acción Climática	Secretaría de Educación Pública
Departamento de Justicia			Ministerio Federal de Finanzas	Secretaría de Turismo
				Secretaría de Salud
				Secretaría del Trabajo y Previsión Social

				Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
				Secretaría de Cultura

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (México), Ley de Ministerios (Argentina), Constitución de la República Oriental de Uruguay (Uruguay), Gabinete de la Presidencia (Estados Unidos) y Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

En la actualidad el excesivo número de secretarías de estado entorpece el funcionamiento del gobierno ya que propicia la innecesaria e inconveniente duplicidad de las actividades de gobierno. El problema de las duplicidades administrativas se produce en tres niveles. Primero, cuando distintos organismos públicos prestan servicios idénticos a públicos idénticos (El Instituto Nacional de Desarrollo Social que atiende y brinda servicios a la misma población que la Secretaría de Bienestar y La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que atiende y brinda servicios a la misma población que la Secretaría del Trabajo); segundo, cuando existen órganos iguales con cometidos similares que actúan sobre los mismos sujetos (Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, los Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y los Aeropuertos y Servicios Auxiliares); y tercero, cuando las duplicidades se presentan en una misma organización con puestos ocupados por personas servidoras públicas con funciones idénticas o similares (como el caso de las Oficialías Mayores, las Direcciones Generales Adjuntas y los comisionados de institutos como el Federal de Telecomunicaciones o el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales). Y esto desafortunadamente es un fenómeno vastamente extendido que se presenta tanto a nivel de la Administración Pública Federal, como en la relación del Ejecutivo Federal con los ámbitos estatales y municipales. Por ello se debe promover y celebrar el debate social y político en torno al tema de la duplicidad de funciones en nuestros gobiernos y en la vida pública y administrativa de nuestro país.

Es desde luego entendible y factible que en cualquier gobierno que tenga diferentes niveles de administración y conviva con otros órdenes de gobierno como es el caso de México, haya una propensión lógica a que se generen este tipo de disfunciones organizativas en las que se incluirían no solamente la duplicidad de funciones, sino el llamado *solapamiento administrativo* (Ruiz Martínez, 2015) y, derivado de ello, los riesgos de ineficiencia administrativa. Sin embargo, precisamente por esta complejidad natural de países con las dimensiones administrativas como las de nuestro país, que tenemos que exigirnos estar en constante revisión, e implementación de una política pública administrativa apropiada y en constante modernización. Además, es necesario recordar que “a lo largo del tiempo, la transformación de la administración pública ha sido una constante, por tanto, necesitamos de una estructura dinámica para nuestra sociedad”³⁵.

Por otro lado, las disfunciones organizativas son prácticas o modos de funcionamiento de una administración o sistema administrativo que pueden afectar negativamente a la eficacia de la implementación y operación de una política pública. Estas disfunciones se producen por las propias características de un sistema administrativo cuando en el contexto del reparto de atribuciones y competencias entre los diferentes organismos que lo conforman (incluso a niveles de gobierno), se priorizan las competencias y atribuciones compartidas y concurrentes, incrementando la complejidad de los procesos de toma de decisiones o las limitaciones del alcance de su objeto. Cabe señalar, que una disfunción típica de estados descentralizados es el solapamiento y esta disfunción se presenta cuando más de un organismo o nivel de gobierno opera en un mismo ámbito material.

³⁵ Coquis Velasco, Francisco Javier (2019). *La necesidad de nuevos modelos de organización administrativa en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. UNAM. Disponible en: <https://bit.ly/35oE2mc>

En la realidad se nos presentan como el origen de muchas duplicidades e ineficiencia, cuando, como ya señalamos arriba, determinados órganos y unidades prestan el mismo servicio a públicos distintos de manera menos eficiente y con menor calidad que un solo proveedor; de modo adicional, estas disfuncionalidades también pueden originar sobreoferta de servicios, sobrerregulación o sobrevigilancia, lo que incluso también puede minar y anular el objeto del control, la regulación y la fiscalización.

Dentro del gobierno mexicano existe una clara duplicidad de funciones en nuestras fuerzas castrenses. En el caso de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y de la Secretaría de Marina (SEMAR), las tropas operan simultáneamente en el territorio nacional donde desarrollan las mismas funciones. Incluso algunos críticos han llegado a afirmar que la diferencia entre ambas dependencias estriba en el distinto color de los uniformes que usan los elementos de una y otra.

En aras de desburocratizar y modernizar al Estado nuestra propuesta sostiene que debiera suprimirse la Secretaría de Marina e incorporarse a la Secretaría de la Defensa Nacional, en la que se crearían dos subsecretarías: la Subsecretaría del Ejército y Fuerza Aérea Nacional y la Subsecretaría de Marina. Nuestra propuesta plantea que en un trienio el secretario designado pudiera ser un General de División y en el inmediato trienio siguiente pudiera ser un Almirante, a efecto de equilibrar entre las subsecretarías y generar armonía en las fuerzas castrenses.

Otra Secretaría innecesaria es la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, puesto que existe una Secretaría de Gobernación a la que la Ley le encomienda diseñar y conducir la política interior que compete al Ejecutivo Federal -y ella desde luego debe incluir la de garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes--; formular y coordinar la política de prevención social del delito, lo que acusa que la

existencia de la primera de las dos secretarías recientemente citadas es obviamente innecesaria, por lo que debiera desaparecer.

La Secretaría de Bienestar si bien se encarga de fortalecer el bienestar mediante actividades típicas de asistencia social, en épocas pasadas fueron asignadas a la Secretaría de Salubridad y Asistencia Social y actualmente están atribuidas a la Secretaría de Salud, por lo que se sugiere suprimir la Secretaría de Bienestar y transferir las actividades de asistencia social a una Subsecretaría de nueva creación en la Secretaría de Salud y Asistencia Social.

Como hay una Secretaría de Economía a la que lógicamente corresponde la conducción de la política pública en una materia tan nodal, como es la económica, y que incluye, tanto la política energética, como las políticas públicas de industria, comercio interior y exterior, de abasto, así como de política de desarrollo de la actividad turística nacional, es no sólo innecesario, sino inconveniente, la existencia de la Secretaría de Energía a la que se le asignan temas económicos tan importantes como los relativos a los hidrocarburos, al petróleo y la electricidad. Asimismo, la existencia de la Secretaría de Turismo a la que se encomienda conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional, debe subsumirse al comando de la Secretaría de Economía. La arista económica del Turismo genera el ingreso de divisas extranjeras en apoyo a la moneda nacional y a las finanzas públicas del Estado. Consecuentemente, las secretarías de Energía y de Turismo debieran incorporarse como sendas subsecretarías de la Secretaría de Economía.

Tampoco justifica su existencia la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, cuya competencia consiste en elaborar y conducir las políticas de vivienda, ordenamiento territorial, desarrollo agrario y urbano, así como promover y coordinar con las entidades federativas, municipios y en su caso las alcaldías de la Ciudad de México, puesto que tales actividades –salvo la de desarrollo agrario que se encomendaría a

la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural--, convendría asignarlas a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, cambiando su denominación por la de Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Vivienda, con lo que se evitaría el establecimiento de centros de población en zonas peligrosas como barrancas, o proclives a inundaciones, por ejemplo.

De igual forma, la figura de órganos reguladores coordinados, tendrían que suprimirse evitando la duplicidad de funciones, la lenta burocracia y los procesos administrativos engorrosos que llevaban a cabo estas instancias. Aunado a lo anterior, se eliminan las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones de seguros y fianzas. Las entidades que proponemos que se supriman junto a las Secretarías de Estado de Turismo, de Cultura, de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, de Seguridad y Protección Ciudadana, de Energía y de Bienestar que también proponemos eliminar, permitirían liberar miles de millones de pesos del presupuesto, y reasignar las funciones y tareas de estas entidades a un gobierno más moderno y eficaz y todo ello se traduciría en la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos mexicanos.

La iniciativa para lograr una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal que entregamos desde el 19 de mayo de 2021 al titular del Poder Ejecutivo propone:

- I. Desaparecer la Secretaría de Marina e integrarla a la Secretaría de la Defensa Nacional bajo un mando único como ha ocurrido en otros momentos de la historia nacional lo que generaría cuantiosos ahorros administrativos. Países como Alemania y Brasil, concentran su Marina en el Ejército y mantienen la fuerza aérea en una sola dependencia teniendo muy buenos resultados.
- II. Proponemos asimismo desaparecer la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana e integrarla a la Secretaría de Gobernación,

lo que generaría ahorros por hasta mil 363 millones de pesos. En países como Francia y Alemania, el despacho responsable de la política interior también es el responsable de la seguridad y la protección ciudadana.

- III. La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, tendría que desaparecer y en su componente de vivienda y ordenamiento territorial, integrarse a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; mientras que el componente de desarrollo agrario pasaría a la secretaria de Agricultura y Desarrollo Rural, lo que generaría ahorros por hasta 600 millones de pesos. En países como Argentina, el ministerio de medio ambiente también es responsable de la política de vivienda, y en países como Alemania y Estados Unidos, el responsable del ordenamiento territorial y desarrollo rural, también opera la política agraria.
- IV. La operación de la Secretaría de Turismo es insostenible. Este despacho debe desaparecer e integrar sus tareas a la Secretaría de Economía, lo que generaría ahorros por hasta 176 millones de pesos. En países como Chile y Colombia, el despacho encargado del fomento industrial y comercial es también responsable de la política de desarrollo turístico.
- V. Asimismo, proponemos desaparecer la Secretaría de Energía para integrarla a la Secretaría de Economía, lo que generaría ahorros por 360 millones de pesos. En países como Alemania, el despacho responsable del desarrollo de la industria y comercio es también el encargado de la política energética.
- VI. La Secretaría de Cultura debe desaparecer e integrarse a la Secretaría de Educación Pública, lo que generaría ahorros por 440 millones de pesos. En países como Estados Unidos, Finlandia, Holanda y Uruguay el despacho encargado de la política educativa es también el responsable de la política cultural. No hay necesidad del divorcio artificial entre educación y cultura.

VII. Proponemos asimismo desaparecer la Secretaría de Bienestar y permitir el nacimiento y conformación de la nueva Secretaría de Salud y Bienestar Social, lo que generaría ahorros por mil 290 millones de pesos. En países como Francia y Suecia el despacho responsable de la política en materia de salud es también responsable de políticas de bienestar social y combate a la pobreza.

La comparación antes descrita se puede visualizar en la tabla 7:

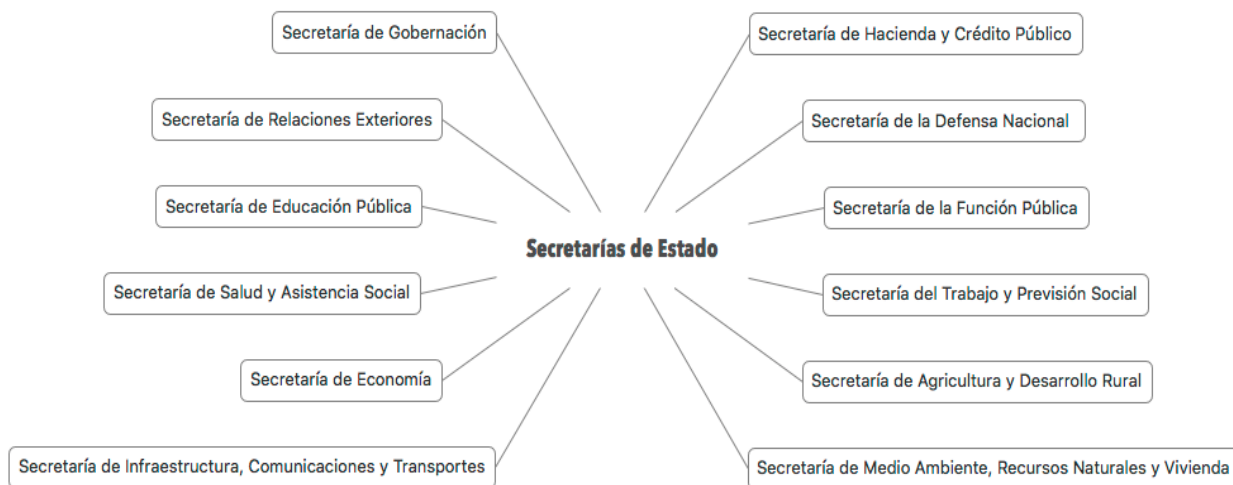
<i>Tabla 7. Fusiones para la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal</i>		
Dependencias fusionadas	Argumentación	Nueva estructura
SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL absorbe SECRETARÍA DE MARINA	La Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina realizan las mismas funciones, las atribuciones se mantendrían, el único cambio sería la fusión de ambas.	Un mando único Militar-Naval. Se crearían dos subsecretarías: la Subsecretaría del Ejército y Fuerza Aérea Nacional y la Subsecretaría de Marina.
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN absorbe SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA	Se argumenta que la Secretaría de Gobernación tiene la obligación de conducir la política interior que compete al Ejecutivo Federal (lo que incluye garantizar la seguridad pública de la Nación además de formular y coordinar la política de prevención social del delito)	Se mantendría el nombre de la Dependencia "Secretaría de Gobernación"
SECRETARÍA DE SALUD absorbe SECRETARÍA DE BIENESTAR CIUDADANA	Se argumenta que a la Secretaría del Bienestar tiene actividades de asistencia social que anteriormente correspondían a la Secretaría de Salubridad y Asistencia Social y que, actualmente competen a la Secretaría de Salud.	Se crearía una dirección general en la nueva Secretaría de Salud y Asistencia Social.
SECRETARÍA DE ECONOMÍA absorbe A. SECRETARÍA DE ENERGÍA + B. SECRETARÍA DE TURISMO	El manejo de la economía implicaría el manejo de la política energética, las políticas públicas de industria, comercio, interior, exterior, de abasto, así como la política de desarrollo de la actividad turística nacional, por lo que se considera inconveniente el mantenimiento de la Secretaría de Energía y la Secretaría de Turismo.	Se crearían la Subsecretaría de Energía y Turismo dentro de la Secretaría de Economía.
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES absorbe	Las actividades de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, cuya competencia consiste en elaborar y conducir las políticas de vivienda, ordenamiento territorial,	Se anexarían las tareas descritas a la nueva Secretaría de Medio

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO	desarrollo agrario y urbano, así como promover y coordinar con las entidades federativas, municipios y en su caso las alcaldías de la Ciudad de México, son actividades que puede realizar la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales exceptuando la de desarrollo agrario que se encomendaría a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.	Ambiente, Recursos Naturales y Vivienda
SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL Absorbe SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO	El componente agrario de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano pasarían a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.	Desaparición de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para delegar a las Secretarías mencionadas anteriormente.
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA absorbe SECRETARÍA DE CULTURA	Las actividades de la Secretaría de Cultura que elabora y conduce la política nacional en materia de cultura y conserva y protege el patrimonio cultural de la Nación puede perfectamente ser realizadas por la Secretaría de Educación Pública.	Se crearía una dirección general de Cultura en la nueva Secretaría de Educación Pública.

Fuente: Elaboración Propia con base el oficio número FP/100/130/2021/ dirigido al Lic. Andrés Manuel López Obrador de la Oficina de la C. Secretaria de la Función Pública el 19 de mayo de 2021.

De esta manera, las tareas de administración se reducirían, las duplicidades se eliminarían y las labores sustantivas de la Administración Pública Federal se incrementarían. Esta Ley que proponemos es totalmente congruente con las disposiciones constitucionales y va en línea con las mejores prácticas organizacionales de otros países. Propusimos al presidente realizar esta reforma precisamente de cara a la crisis internacional provocada por el virus Covid-19 y la importante presión que existe sobre las finanzas públicas. Creemos que esta Ley es congruente con la vocación transformadora de esta administración y el compromiso de construir un gobierno austero, eficiente y efectivo, que verdaderamente atienda las necesidades y demandas de los ciudadanos y así se lo expresamos al presidente por

escrito³⁶. De forma tal que, la estructura de las 12 Secretarías de Estado resultantes de estos ajustes arriba reseñados quedaría de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 8. Nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal

DEPENDENCIAS ACTUALES	NUEVAS DEPENDENCIAS
1. Secretaría de Gobernación	1. Secretaría de Gobernación
2. Secretaría de Relaciones Exteriores	2. Secretaría de Relaciones Exteriores
3. Secretaría de la Defensa Nacional	3. Secretaría de la Defensa Nacional
4. Secretaría de Marina	4. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
5. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	5. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Vivienda
6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público	6. Secretaría de Economía
7. Secretaría de Bienestar	7. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
8. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	8. Secretaría de Infraestructura Comunicaciones y Transportes
9. Secretaría de Energía	9. Secretaría de la Función Pública

³⁶ Secretaría de la Función Pública (2021, mayo 19). Oficio número FP/100/130/2021/ dirigido al Lic. Andrés Manuel López Obrador. México. Oficina de la C. Secretaria de la Función Pública.

10. Secretaría de Economía	10. Secretaría de Educación Pública
11. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	11. Secretaría de Salud y Bienestar Social
12. Secretaría de Infraestructura Comunicaciones y Transportes	12. Secretaría del Trabajo y Previsión Social
13. Secretaría de la Función Pública	
14. Secretaría de Educación Pública	
15. Secretaría de Salud	
16. Secretaría del Trabajo y Previsión Social	
17. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	
18. Secretaría de Cultura	
19. Secretaría de Turismo	

Fuente: Elaboración Propia con base el oficio número FP/100/130/2021/ dirigido al Lic. Andrés Manuel López Obrador de la Oficina de la C. Secretaria de la Función Pública el 19 de mayo de 2021.

Es importante señalar que la función esencial del Poder Ejecutivo en cuanto a la administración pública y los mecanismos para brindar los servicios a la ciudadanía a través de las dependencias que conforman los organismos públicos centralizados, descentralizados, paraestatales y desconcentrados, es servir al pueblo y auspiciar el bienestar de las mayorías y el interés público. Para cumplir con este primordial objetivo se debe contar con una estructura suficiente para cumplir con las funciones y atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere. Del mismo modo resulta fundamental apoyar a las Entidades Federativas a combatir los altos niveles de pobreza que aún continúan especialmente en el sur del país como ya vimos en el segundo apartado de este artículo. Debemos contar con un manejo más equitativo y racional del presupuesto sustentado en la Austeridad Republicana como principio administrativo y comportamiento ético que debe venir de arriba hacia abajo, recordando la máxima de que “no puede haber gobierno rico con pueblo pobre”, por ello resulta necesario atender con mayor esmero las necesidades de la población con mayores porcentajes de pobreza en México.

Los principales cambios normativos de nuestra propuesta serían los siguientes (Ver tabla 9):

<i>Tabla 9 Cambios Normativos LOPEF</i>	
Artículo de la LOAPF	Resumen de Modificación
Artículo 1. Objetivo de la Ley	Desaparecen los Órganos Reguladores Coordinados
Artículo 2. Establece las dependencias de la Administración Pública Centralizada	Desaparecen los Órganos Reguladores Coordinados
Artículo 3. Define el auxilio del Ejecutivo de la Unión por parte de las entidades de la administración pública paraestatal:	Se eliminan las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones de seguros y fianzas
Artículo 14. Define principales puestos para el despacho de los asuntos en las Secretarías	Se elimina la Secretaría de Marina porque se añade a la Secretaría de la Defensa Nacional.
Artículo 20. Define a las Unidades de Administración y Finanzas y Oficiales Mayores	Desaparecen las atribuciones de la Secretaría de Marina
Artículo 26. Enuncia las dependencias que integran al Ejecutivo Federal	Se eliminan las Secretarías de Marina, Seguridad y Protección Ciudadana, del Bienestar, de Energía, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Secretaría de Cultura y Secretaría de Turismo. Se unifica la Secretaría de Defensa Nacional y Secretaría de Marina. Se añaden atribuciones creando la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Vivienda. Se añaden atribuciones de bienestar creando la Secretaría de Salud y Asistencia Social.
Artículo 27.- Se describen las atribuciones de la Secretaría de Gobernación.	Se añade un Apartado B que le atribuye a la Secretaría de Gobernación tareas que le competían a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
Artículo 29.- Se describen las atribuciones de la Secretaría de la Defensa Nacional.	Se crea un apartado B donde se añaden las atribuciones que tenía la Secretaría de Marina a la Secretaría de la Defensa Nacional.
Art. 32 Bis Se describen las atribuciones de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.	Se añade un apartado B con las atribuciones que originalmente le competían a la Secretaría de Desarrollo Territorial y Agrario Creando la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Vivienda
Art. 34. Se exponen las funciones de la Secretaría de Economía	Se crea un Apartado B con las atribuciones que competían a la Secretaría de Energía y, se crea un apartado C con las funciones que correspondían a la Secretaría de Turismo añadiéndolas a la Secretaría de Economía.
Art 35. Se describen las actividades de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	Se le agrega un apartado B con las atribuciones que tenía la Secretaría de Desarrollo Agrario

Art. 38. Se exponen las atribuciones de la Secretaría de Educación Pública	Se añade un apartado B encomendando las tareas que antes le competían a la secretaría de cultura.
Art. 39. Se enumeran las atribuciones de la Secretaría de Salud	Se añade un apartado b con las atribuciones que competían a la Secretaría del Bienestar.

Fuente: Elaboración Propia con base el oficio número FP/100/130/2021/ dirigido al Lic. Andrés Manuel López Obrador de la Oficina de la C. Secretaria de la Función Pública el 19 de mayo de 2021.

Conclusiones

México no puede seguir con “un gobierno rico y un pueblo pobre”. Si bien el neoliberalismo implicó el eclipse del Estado a manos del mercado. No podemos reproducir hoy el eclipse de lo social a favor de lo estatal. Durante muchos años y con más énfasis a partir de la consolidación de las políticas neoliberales se auspició y se mantuvo un tipo de organización en la Administración Pública Federal altamente onerosa, burocratizante y supuestamente “descentralizada” que ha estado alejado de la sociedad. Este artículo hemos propuesto cambiar este diseño organizacional para construir una Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal que honre los principios de la Austeridad Republicana y que acabe con las múltiples duplicidades y vicios administrativos que han producido un gobierno obeso con costos excesivos.

La Austeridad Republicana de Estado se aleja de la visión y aplicación neoliberal de la austeridad que han menoscabado el ejercicio de los derechos sociales y el funcionamiento y operación de los gobiernos y las administraciones públicas. La austeridad neoliberal siempre funcionó bajo la lógica de reducir la justicia social y los gastos de inversión del gobierno. El neoliberalismo avanzó pisoteando derechos y disminuyendo recursos a los programas sociales, con objeto de beneficiar intereses más concentrados en lo financiero y la operación de las corporaciones.

Por ello la “Austeridad Republicana” es diametralmente opuesta al concepto de “austeridad” utilizado por los gobiernos anteriores. La

austeridad de los gobiernos previos se aplicaba al gasto público y los programas sociales. Se trató fundamentalmente de una austeridad para las clases subalternas, quienes se tuvieron siempre que “ajustarse el cinturón” frente a la carestía.

La administración actual, particularmente durante la primera mitad del gobierno de López Obrador, buscó reducir los derroches en el gasto público y combatir la corrupción. Los puntos clave de la austeridad predicada e impulsada por la actual administración para lograr un gobierno austero han incluido acciones como eliminar seguros médicos privados para servidores públicos y reducir drásticamente la contratación de personal por honorarios, suprimir duplicidades de las estructuras y programas de gobierno, eliminar oficialías mayores, oficinas de prensa, áreas de publicaciones, defensorías jurídicas, consolidar las compras públicas, etc.

Para honrar el proyecto de la austeridad republicana y democratizar el gobierno, es necesario ir más allá de estas medidas de gasto para también atender el problema de manera estructural. Específicamente, se requiere una nueva organización del Poder Ejecutivo Federal y una nueva normativa desburocratizante y austera. La nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal que aquí hemos propuesto fue puesta a consideración del presidente de la República desde la oficina de la Secretaría de la Función Pública el 19 de mayo de 2021.

El modelo neoliberal fracasó en lo económico, en lo social, en lo estructural y también en lo organizacional. Y todo ello se refleja en las mismas políticas públicas de ortodoxia monetaria y macroestructural (bajas tasas de interés, prohibiciones de déficits fiscales y nulo intervencionismo estatal) que el mismo modelo profetizó como sagradas y que hoy ya no considera más así. A partir de las recurrentes crisis económicas vinculadas al neoliberalismo, se ha generado un debate internacional sobre sus causas, efectos y las políticas anticíclicas que

atenúen las consecuencias derivadas de la implantación de estas políticas. La actual crisis sanitaria mundial del COVID-19 descubre de raíz, las profundas inequidades que exacerba el neoliberalismo, y aunque las corrientes dominantes promovidas por organismos financieros internacionales quieren explicar la actual crisis a partir de la emergencia sanitaria, planteando una nueva liberalización de la economía mundial para restaurar el ciclo de acumulación a expensas de lo público, ello solo generaría una mayor expropiación de la riqueza social.

En el presente, han quedado evidenciados claramente los problemas fundamentales de las medidas impuestas por el "Consenso de Washington", las cuales se ubican en cuatro áreas: a) su concepto restringido de estabilidad macroeconómica; b) su falta de atención al papel que pueden cumplir las intervenciones de política en el sector productivo para inducir la inversión y acelerar el crecimiento; c) su inclinación a sostener una visión jerárquica de la relación entre las políticas económicas y sociales, que da a las segundas un lugar subordinado cuando debiera ser el principal y, d) el olvido a que son sometidos los ciudadanos quienes siempre deben elegir las instituciones económicas y sociales que prefieren.

Así, en estos momentos el impacto de las capacidades estatales para promover el bienestar de la población, la disminución de la calidad en materia de seguridad social o laboral, y el crecimiento exponencial de la pobreza, entre otros, está generando que algunos gobiernos, entre ellos el nuestro, insistan en la necesidad de postular nuevas soluciones con imaginación sociológica ofrezcan alternativas al neoliberalismo para resolver los problemas económicos, sociales y, en este caso organizacionales, de países con grandes potencias de desarrollo como el nuestro.

Fuentes de Información

Banco Mundial (2020). Datos Producto Interno Bruto de México. Disponible en: <https://bit.ly/35OXKaG>

Banco Mundial, World Development Indicators database, Country Profile, México. Disponible en: <https://bit.ly/36jeGGI>

Cabinet. “Los ministerios federales alemanes”. 14 de agosto de 2021. Consultado el 23 de marzo de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3La6UOo>

Cámara de Diputados (2019). “Tras tres horas de discusión, la Cámara de Diputados aprobó el dictamen que expide la Ley Federal de Austeridad Republicana”. Consultado el 12 de marzo de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3JkNcPk>

Cámara de Diputados, (2021). “Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022”. México. Consultado el 8 de marzo de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3J1Lty3>

Cámara de Diputados. DOF. 05-04-2022. “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”. México. Consultada el 18 de abril de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3u4ePFR>

Cámara de Diputados. DOF. 12-11- 2021. “Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022”. México. Consultado el 8 de marzo de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/35CQy1D>

Cámara de Diputados. DOF. 19-11-2019. “Decreto por el que se expide la Ley Federal de Austeridad Republicana; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”. Disponible en: <https://bit.ly/3liIGQ7>

Cámara de Diputados. DOF. 28-05-2021. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. México. Consultado el 6 de marzo de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3JvFvpi>

Cámara de Diputados. DOF. 29-11- 2021. “Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022”. México. Consultado el 8 de marzo de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3J1Lty3>

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 2020. *Declaración sobre la pandemia de COVID-19 y los derechos económicos, sociales y culturales*. 6 de abril de 2020. Disponible en: <https://daccess-ods.un.org/tmp/2575539.05248642.html> (E/C.12/2020/1).

- CONEVAL, Glosario, pobreza. Disponible en: <https://bit.ly/3KPXCXv>).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Disponibles en: <https://bit.ly/3tdtIXc>
- Coquis Velasco, Francisco Javier (2019). *La necesidad de nuevos modelos de organización administrativa en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. UNAM. Disponible en: <https://bit.ly/35oE2mc>
- Deutscher Bundestag (2020). Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3La7onG>
- DOF, (2021). Acuerdo por el que se autoriza la publicación del Manual que Regula las Remuneraciones de los Servidores Públicos del Poder Judicial de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno. 26 de febrero de 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3D8tF2d>
- DOF. 19-11-2019. “Decreto por el que se expide la Ley Federal de Austeridad Republicana; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”. Disponible en: <https://bit.ly/3liIGQ7>
- Embajada de Estados Unidos. *Gabinete de la Presidencia*. Estados Unidos. Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3OnvDRl>
- Fernández Ruíz, Jorge. (2017). Derecho administrativo. Colección INEHRM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. UNAM. Disponible en: <https://bit.ly/3MC7WUE>
- Forbes, (2022). Cuánto ganan los líderes políticos europeos. Martín Serrano. 16 de febrero de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3tC6nOW>
- Geoffrey Samuel, (2014). *An Introduction to Comparative Law Theory and Method*. Hart Publishing
- Gobierno de Argentina (2022). *Ley de Ministerios*. Argentina. Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3JRYw4N>
- Gobierno de México, (2019). Función Pública y SHCP dan a conocer medidas adicionales de austeridad republicana. México. Fecha: 3 de mayo de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3Cwsg53>

- Gobierno de México, (2020). "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas", México. Consultado el 24 de marzo de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3wjZQtZ>
- Gobierno de México. DOF. 30-08- 2019. "Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024". Secretaría de la Función Pública. México. Consultado el 9 de marzo de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3CMAVAF>
- Gobierno de Uruguay. Constitución de la República. Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3uVkdg3>
- Gobierno de Uruguay. Organismos del Estado. Consultado el 23 de marzo de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3qtLaoo>
- Guerrero, Omar (2004). La Nueva Gerencia Pública. México. Editores Fontamara. Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/388wJjB>
- Juárez García, Benito Pablo. (1852). "Gobernador del Estado de Oaxaca, ante la X Legislatura, al abrir el primer periodo de sus sesiones ordinarias, en Oaxaca". México.
- Latinobarómetro ,(2018) *Informe 2018*. Chile. Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3ErCLaV>
- López Obrador, Andrés Manuel (2018). *Lineamientos General para el combate a la corrupción y la aplicación de una política de austeridad republicana*. México, Disponible en: <https://bit.ly/3HYJDNI>
- López Obrador, Andrés Manuel (3 de mayo de 2019). Gobierno de México. Memorándum de Austeridad. México. Disponible en: <https://bit.ly/34tAlek>
- López Obrador, Andrés Manuel, (2021). Versión estenográfica. Conferencia de prensa del Presidente del 7 de enero de 2021. México. Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3rAyGMh>
- Merton K. Robert (1938) *Ciencia, tecnología y sociedad en la Inglaterra del siglo XVII*. Alianza Universidad. Estados Unidos. Consultado el 20 de abril de 2022
- Merton K. Robert (1949) *Teoría y Estructura Sociales*. Fondo de Cultura Económica. Estados Unidos. Consultado el 20 de abril de 2022
- Moreno Espinosa, Roberto (2010). *Génesis de la administración pública mexicana. las cuatro secretarías de estado, 1822-1836*. 200 años de la administración pública en México.

- Moreno Espinosa, Roberto y Oscar Mauricio Covarrubias Moreno (coords.) (2018). Los grandes problemas y procesos de nuestro tiempo. Una visión al futuro. IAPAS.
- Moreno, Roberto (2012). *Gobernabilidad y Gobernanza en la administración local*. Instituto de Investigaciones Sociales. México.
- Morris, Stephen D. (2021) The corruption debates: Left vs. Right - and Does it Matter- in the Americas. Hardcover
- OEA, (1969), *Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica"* (OEA, San Jose de Costa Rica, 22 de Noviembre de 1969): Organización de las Naciones Unidas (1976).
- OECD, (2017). "*Estudios Económicos de la OCDE*", México, enero 2017. Comité de Análisis Económico y del Desarrollo de la OCDE.
- OECD, (2017). *Government at a glance 2017*. Disponible en: <https://bit.ly/3qaSDbU>
- OECD, (2020). "Average Wages (indicator)". doi: 10.1787/cc3e1387-en. Consultado el 9 de marzo de 2022. París. Disponible en: <https://bit.ly/3HZLuS3>;
- OECD, (2022), Average wages (indicator). doi: 10.1787/cc3e1387-en. <https://bit.ly/365wO6H>
- OECD, (2022). Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe. 22 de abril de 2021". Chile. Consultado el 8 de marzo de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3u53eWV>
- OECD. Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe. (2021)". Chile. Consultado el 8 de marzo de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3u53eWV>
- OECD. Government at a glance, (2017). Chile. Consultado el 8 de marzo de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3illpCy>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. (1976). Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Derechos Humanos. Suiza. Disponible en línea en: <https://bit.ly/3hTsk0Q>
- Plan Nacional de Desarrollo. DOF 12-07-2019, México, Consultado el 08 de marzo de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3HX6ngs>
- Ramió, Carles, (2020). *La burocracia: origen y destino*. Fundación es Público. Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3K7egkN>

- Rose-Ackerman, S., & Sauca Cano, trad., J. M. (2021). Corrupción y COVID-19. *EUNOMÍA. Revista sobre Cultura De La Legalidad*, (20), 37-60. <https://bit.ly/35ZsPJ8>
- Ruíz Martínez, Ana María (2015). *Las duplicidades administrativas: ¿tenemos demasiados niveles administrativos?* Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3JONQUt>
- Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira (2016). “Enfoque de la Corrupción “Estructural”: Poder, impunidad y voz ciudadana” en *Revista Mexicana de Sociología*. Instituto de Investigaciones Sociales, Vol. 78, No. 1 Enero-marzo 2016, UNAM. Págs. 119-152. ISSN 0188-2503. <http://revistas.unam.mx/index.php/rms/article/view/53484>
- Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira (2019a). *Objetivos del Relanzamiento de la Secretaría de la Función Pública*. Colección “Cuadernos de Gobernabilidad y Fiscalización”, Número 29, Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM, ISBN: 978-607-30-0247-9. 107 págs. Octubre, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3IDLQy5>
- Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira (2019b). “Versión estenográfica de la comparecencia de la Dra. Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, Secretaria de la Función Pública”. 14 de octubre de 2019. México. Senado de la República. disponible en: <https://bit.ly/3HYJDNI>
- Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira (2022) “Reflexiones Conceptuales de la Austeridad Republicana en la Cuarta Transformación” en *Revista de Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública, Vol. LVII, No. 1 Octubre-Diciembre 2022, INAP. ISSN 0482-5209.
- Secretaría de la Función Pública (2019b). “Ley Federal de Austeridad Republicana” en Diario Oficial de la Federación, Secretaría de la Función Pública, Gobierno de México, Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 19 de noviembre de 2019, <http://bitly.ws/gD64>
- Secretaría de la Función Pública (2021a). Oficio número FP/100/130/2021/ dirigido al Lic. Andrés Manuel López Obrador. México. Oficina de la C. Secretaria de la Función Pública.
- Secretaría de la Función Pública (2021b). *Segundo Informe de Austeridad Republicana*. México. Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3vsLISH>

- Secretaría de la Función Pública. (2021c) *Análisis Organizacional. Administración Pública Federal*. México. Consultado el 18 de abril de 2022.
- Secretaría de la Función Pública. (2021d) *Rediseño Institucional y Organizacional. Organismos Autónomos*. México. Consultado el 18 de abril de 2022.
- Senado de la República, (2019a). "Aprobada la Ley Federal de Austeridad Republicana". México. Consultado el 8 de marzo de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3whK7f5>
- Sistema de Administración Tributaria. 2021. "Reunión de la Comisión de Hacienda y Crédito Público". Realizada en la Cámara de Diputados, para el "Análisis del paquete económico 2022". México. 17 de octubre de 2021, 21 de octubre de 2021. <https://bit.ly/3u1RHYw>
- Universidad Nacional Autónoma de México. (2022). Museo de las Constituciones. México. Consultado el 22 de marzo de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3ibVvAP>
- Uvalle Berrones, Ricardo (2012a) *Servicio Profesional y Nueva Gestión Pública en México*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en: <https://bit.ly/3jYcEPw>
- Uvalle Berrones, Ricardo (2012b). *Gobernabilidad y gobernanza: en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. México. Instituto de Investigaciones Sociales. Disponible en: <https://bit.ly/3EuHBnW>
- Vega, Ana Francisca. (2019). "Plan de austeridad no afectará la operación de las dependencias: Irma Eréndira". Entrevista. México. Consultado el 14 de marzo de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/30ofzKR>
- Zermeño y García Granados, Sergio, (2021). *La ceguera de los modernos. Los códigos negados para el bienestar de las sociedades*. México. Editores Siglo XXI.

El desempeño de los Secretariados Técnicos Locales desde la perspectiva de la gobernanza colaborativa: El caso de Jalisco

Ricardo Uvalle Berrones

Introducción

El gobierno abierto es una forma de gestión institucional que, en la democracia, contribuye al fortalecimiento de prácticas de carácter público para superar los escollos que se forman en la vida de la sociedad civil. Es un conjunto de capacidades que se encaminan al abordaje y soluciones innovadoras. Implica que la autoridad, junto con organizaciones de la sociedad civil, explora, debate, analiza y ejecuta acciones de cocreación, con la finalidad de erradicar el monopolio del saber estatizado que caracterizo otrora el desempeño del poder público.

El gobierno abierto se ha constituido en un patrón que se orienta al desempeño de la coordinación, la cooperación y la cocreación de las políticas públicas. Esto significa que su potencia institucional radica en el esquema que lo erige como organización que suma la participación colaborativa, a fin de lograr un desempeño más fructífero en la vida colectiva.

El gobierno abierto es un modo de llevar a cabo la tarea de gobernar bajo la premisa de que gobierna con la sociedad y los ciudadanos. Esta faceta de primer orden, dado que alude a un tipo de desempeño que construye relaciones transversales que originan los ejercicios de cocreación sobre la base de la participación colaborativa.

Un ejemplo aplicado del gobierno abierto en México a destacar es el Plan de Acción Local del Gobierno de Jalisco 2019-2020, en particular con el enunciado del Compromiso No.1 Plataforma Digital de Participación Ciudadana en la Construcción y Aprobación de Leyes.

El compromiso aludido es una forma de valorar la utilidad institucional del gobierno abierto en un orden de gobierno federativo. Implica lo expuesto, que los ciudadanos y las organizaciones que acreditan su interés y motivación por los asuntos colectivos, han diseñado una fórmula de colaboración y cocreación que produce resultados satisfactorios.

Es una experiencia favorable de cómo la gestión pública, en la visión de las políticas públicas, genera resultados favorables en el marco de interacciones, procesos de comunicación y la producción de resultados. Se trata en este caso, de un ejemplo de cómo la práctica del gobierno abierto abre senderos de colaboración para ejemplificar que las autoridades y los ciudadanos tienen capacidades para concretar el cumplimiento de las metas públicas.

El saldo logrado acredita más ventajas que inconvenientes y lo que refiere a las áreas de oportunidad para mejorar el desempeño institucional, no invalida el reconocimiento de una suma de resultados que indican la efectividad para mejorar el desempeño del gobierno abierto en el caso de Jalisco.

Para fines de exposición el presente documento se estructura de siguiente modo: 1) Fundamento teórico-normativo; 2) Laboratorios de la democracia; 3) Desempeño del Secretariado Técnico Local de Jalisco; 3.1) Contexto estructural; 4) Un ejercicio democrático: el Plan de Acción Local 2019-2020 y las conclusiones.

Fundamento teórico-normativo

La vida de los gobiernos se desarrolla en procesos de crisis y cambios; lo que indica que las rutas que siguen no son lineales ni predeterminadas. Enfrenan contextos con oportunidades, pero también con restricciones, así como situaciones previstas e imprevistas. Invocan racionalidades *ext ant* -referidas a las condiciones iniciales que

favorecen su inicio- pero que su verdadera capacidad institucional ante la sociedad, los ciudadanos y la economía se convalida con la racionalidad *ex post* –entendida a partir de analizar de cómo se cumplen las decisiones de política pública mediante los cursos de implementación que establecen los objetivos y metas a cumplir en razón de calendarios y compromisos- dado que alude a los procesos que conllevan el modo se logra o no la eficiencia prevista.

Esto significa que gobernar no es una tarea fácil, sino compleja, concurren en esa complejidad actores, intereses, demandas, problemas, presiones y reclamos para que los recursos escasos se distribuyan en razón de pesos e influencias en la vida pública. Los gobiernos no son organizaciones ajenas al mundo de los intereses y los reajustes del poder, se desenvuelven en realidades que combinan apoyos y disensos: conflictos y acuerdos, negociaciones y acuerdos. La dinámica de los gobiernos se multiplica en el tiempo de las sociedades abiertas, entendidas como fuerzas organizadas que, con los ciudadanos organizados, no sólo reclaman lugar y presencia en las instancias del gobierno, sino oportunidades para ser proactivos en el trazo e implementación de las políticas públicas.

Los gobiernos, en consecuencia, tienen mayores desafíos en las sociedades abiertas dado que su riqueza cívica es la base para entender su presencia en el espacio de lo público, así como su reclamo para que los asuntos colectivos no sean valorados únicamente en la esfera de las autoridades públicas “*El gobierno de la sociedad es gobierno con la sociedad. Hoy no se puede gobernar a la sociedad más que con la sociedad misma, a través de consulta, diálogo, concertación, colaboración y corresponsabilidad*” (Aguilar, 2019:229).

En efecto, las sociedades abiertas en el universo de la globalidad tienen mayor importancia cuando son entendidas como inteligencias colectivas; significa que a partir de su pluralidad y diversidad nutren la

riqueza de sus estructuras al dar cuenta de personas y organizaciones que generan iniciativas y propuestas que enriquecen el análisis y solución de los problemas colectivos. Las sociedades abiertas tienen como base las libertades políticas y económicas propias del mundo moderno, dado que son condición fundamental para hacer propuestas a partir de estudios y recomendaciones sobre cómo mejorar la calidad de vida en las democracias. Lo que le confiere mayor importancia a la vida en las sociedades abiertas, ya que implica que tienen capacidades propias para hacer frente a problemas y riesgos mediante soluciones innovadoras.

En este sentido, la alusión a los gobiernos abiertos es referente indispensable para situarlos en las mecánicas y dinámicas de las sociedades abiertas, dado que son el espacio en el cual desenvuelven sus capacidades de gestión pública con base en una nueva gobernanza “... en el mundo contemporáneo, se perfila y desarrolla una *nueva gobernanza en modo de interdependencia, interlocución, coordinación, cooperación, coproducción, coautoría, corresponsabilidad entre el sector público y el sector privado, entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad, que toma las formas concretas de redes, asociaciones, paternariados, consorcios, consejos*” (Aguilar, 2019:223).

En la medida que la democracia contemporánea ha ingresado de lleno a la innovación abierta, los gobiernos tienen no sólo que adaptarse al entorno que viven, sino que han optado por llevar a cabo procesos de cambio institucional para absorber conflictos, contradicciones y tensiones con mejores elementos de respuesta “La democracia es un sistema para abordar los conflictos en el cual los resultados dependen de la actuación de los participantes” (Przeworski,1995:18). La democracia además es una forma de vida plural “La democracia supone la existencia de una pluralidad de formas de vida y opiniones en la sociedad, la cual no sólo debe ser mantenida, sino fortalecida como el

signo más evidente de la salud política de una sociedad” (Rodríguez,2003:42).

La riqueza institucionalidad del gobierno abierto es la expresión del desarrollo institucional de las democracias, ya que tiene como perfil la articulación de la “transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la innovación tecnológica” (CEPAL, 2017: 361).

Institucionalizado como sistema de gestión pública en escala creciente a partir de 2009, cuando el Presidente Barack Obama firma el *Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto*, se ha convertido éste en arquetipo en el mundo de la globalidad. Su influencia ha sido mayor al valorarlo en las rutas de la gobernanza democrática, en la cual las instituciones administrativas y burocráticas asumen el ejercicio del gobierno sobre la base de la cooperación y la coordinación, construyendo puentes de colaboración entre la sociedad y el gobierno.

El gobierno abierto en este caso, responde al cómo dirigir, coordinar y articular las capacidades propias de la vida colectiva “Podemos precisar los elementos sustantivos del Gobierno Abierto cuando la autoridad ejerce el poder compartiéndolo, sin secrecía-transparencia-, con participación y confianza, y de manera autónoma-sin dejarse cooptar por otros poderes” (Mariñez y Valenzuela, 2013:27).

Uno de los aspectos más conspicuos del gobierno abierto es el uso, reciclamiento y utilización de los datos para alimentar la toma de las decisiones públicas, de manera que las agencias gubernamentales se enlazan con las organizaciones de la sociedad civil para articular capacidades diferenciadas a favor de los proyectos públicos. La utilización de los datos abiertos se ha convertido en una práctica democrática, ya que pueden utilizarse y reutilizarse en todos los circuitos de la vida asociada, así como en el flujo de operaciones que llevan a cabo las instituciones burocráticas bajo el escrutinio de los ciudadanos, los mercados y las organizaciones de la vida social para

encontrar soluciones innovadoras a los problemas de carácter público. En este caso, es importante destacar que un camino para fortalecer el uso de los datos abiertos es mediante el aprovechamiento y la utilización de los *crowd sourcing* “Los esquemas de *crowd sourcing* involucran el uso de datos abiertos, una gran participación cívica y esquemas de colaboración entre el gobierno, las OSC y la iniciativa privada” (Rubio, 2017:162).

Con el gobierno abierto, lo público de su naturaleza se fortalece con la participación activa y organizada de los ciudadanos y la sociedad. Con la aplicación de las políticas públicas, el gobierno abierto tiene a su alcance estrategias de acción colectiva para concretar objetivos y metas “Una política pública, por tanto, se concibe y se gestiona por actores públicos y privados que, en conjunto, constituyen, dentro del espacio de esa política pública, una red o entramado de interacciones, que opera a distintos niveles” (Subirats,2012:17).

Se fortalece también la vida de las democracias se fortalece con el gobierno abierto desde el momento en que los ciudadanos pueden organizarse como actores centrales para dar paso a sinergias que toman en cuenta en el quehacer gubernamental de modo cooperativo y coordinado no es para conseguir resultados deseados, sino resultados pretendidos “El poder no es la producción de los resultados deseados ni de los pretendidos, sino la producción inteligente de los resultados pretendidos” (Elster,2006:35). Esto significa que el cambio institucional que las democracias con el gobierno abierto favorecen la oportunidad para que las áreas y oficinas burocráticas estén a la vista y el alcance de los ciudadanos en términos de colaboración y logro de resultados inteligentes que dan cuenta de la importancia de las relaciones participativas, interactivas y cooperativas que potencian las capacidades del poder público.

Con la nueva institucionalidad del gobierno abierto, emerge el poder de los ciudadanos al favorecer su incorporación hacia el ámbito de las decisiones, deliberaciones y propuestas de los asuntos de carácter público, en el cual se localizan los instrumentos de gobierno a utilizar con base en relaciones de colaboración, deliberación, análisis y propuestas con organizaciones de la sociedad civil, desde un enfoque de la gobernanza colaborativa para incentivar el valor del capital social con sentido de innovación “El enfoque de la gobernanza colaborativa parte de que facilita el desarrollo del emprendimiento y el capital social, apoyado en la innovación social para la co-creación de soluciones para el buen funcionamiento de la sociedad y la economía... la gobernanza adquiere un nuevo matiz sustentada en la innovación social y pública que implica colaboración público-público-privado, co-producción de soluciones, modernización de instituciones públicas, para la inclusión y utilización de medios digitales por los gobiernos, las empresas y los ciudadanos” (Mariñez, 2017:69).

La mejora de las políticas públicas se potencia mediante la colaboración de los ciudadanos no sólo en su exposición, motivos y justificación, sino también en su diseño e implementación. El sistema de colaboración ciudadana que se forma con el gobierno abierto se extiende a todos los núcleos que favorecen la atención y solución de los problemas colectivos con la práctica de una nueva gestión pública. Sin duda, el gobierno abierto puede entenderse en tres ámbitos: “...descentralizado, colaborativo y abierto” (Noveck,2017:52), los cuales acercan el gobierno hacia los ciudadanos y éstos pueden acceder a sus centros de operación para llevar a cabo ejercicios de política pública.

Desde el momento en que el poder público construye rampas de comunicación y deliberación con las organizaciones de la sociedad civil, se forma un ambiente de mayor colaboración entre los actores interesados sobre la base de “las relaciones, los números, las

probabilidades, el conflicto y la elección que forman a las sociedades” (Elster, 2006:29).

La ventaja del gobierno abierto consiste en que desde la visión de la democracia los ciudadanos con apoyo en la libertad política (Mariñez,2013:) acceden al tratamiento de problemas colectivos sobre la base del diálogo y la exposición razonada de ideas, problemas, soluciones y argumentos, con el fin de encontrar, junto con la autoridad pública, los medios que permiten la atención y el procesamiento de datos e información para racionalizar la toma de las decisiones públicas.

Lo público del gobierno se hace más evidente ante los ciudadanos y en ese sentido se avanza hacia la definición de compromisos de política pública de modo más efectivo. Lo público tiene como atributos “...lo general y común, lo visible y manifiesto, y lo abierto y accesible” (Rabotnikof, 2005: 30).

Es lo público el espacio en el cual la palabra, el diálogo, la deliberación y la argumentación son el medio para elaborar el mundo, analizarlo, interpretarlo y transformarlo para incrementar la calidad de vida en la sociedad, la economía y los intercambios entre personas, grupos y autoridades.

Lo público del gobierno es una tendencia que se fortalece con el gobierno abierto, desde el momento en que la posición centralista y piramidal cede ante la presión ciudadana, la cual tiene como energía básica, la participación colaborativa.

Lo público en el gobierno abierto es la pauta para destacar que las instituciones públicas, en colaboración con grupos de la sociedad civil, incursionan por la senda que permite la realización de un trabajo cada vez más colaborativo.

En esta línea, la gobernanza colaborativa acredita que el ejercicio del gobierno se estructure en el respeto por la autonomía de las

organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos, quienes con su capacidad para hacer propuestas a favor de lo público inciden con su inteligencia de modo directo en el tema de los problemas y el diseño de soluciones innovadoras para que recuperar la vitalidad del espacio público. Una cualidad que deriva del gobierno abierto entendido desde la gobernanza colaborativa, consiste en que el conocimiento que genera no es sólo visible, sino susceptible de aplicarse mediante las políticas públicas, focalizadas a la atención específica de los problemas colectivos. Al mismo tiempo, fortalece los procesos de democratización, dado que su diseño institucional se orienta a que las personas y las organizaciones de la sociedad civil formulen sugerencias y recomendaciones para mejorar la calidad de la vida asociada.

Si el conocimiento es un bien público, implica que se produce entre todos (Noveck,2017:) los interesados en los problemas y soluciones públicas y de ese modo no queda en manos de la clase política ni de los administradores del gobierno. Se estimulan así, las habilidades y pericias desde la sociedad civil, con lo cual se destaca que el conocimiento como bien público, no es exclusivo de la autoridad, ni ésta sabe todo lo relacionado con el desempeño de la vida social. Los protagonistas de los problemas no son únicamente los actores gubernamentales ni los cuadros políticos en condición de dirigentes del Estado. Hay sectores de la inteligencia cívica que desde la sociedad civil tienen los medios para hacer con el conocimiento público, diversas propuestas que interesan a la vida de la comunidad civil y política. Desde esta perspectiva la base de los procesos colectivos tiene como elementos puntuales a la democracia y la libertad para situar las propuestas enriquecedoras de la inteligencia colectiva “La democracia no vale menos que la libertad, o viceversa, sino que ambas, por ejemplo, forman una unidad compuesta por los mismos elementos, al extremo que dan lugar a una expresión nueva que, por lo mismo, debe entenderse de forma diversa” (Cossío, 2002:56)

Otra ventaja del gobierno abierto, es el manejo en tiempo real (Noveck, 2017:169) de los datos e información que corresponden a los problemas públicos. Con el uso de la tecnología es factible procesar volúmenes específicos de los mismos para que se considerados en el análisis de la toma de las decisiones. El uso de las redes digitales es una pieza que se aprovecha para que los datos y la información fluyan con rapidez a los centros de las decisiones públicas (Noveck,2017:163). En buena medida la confianza en las autoridades públicas descansa en que la toma de las decisiones se apegue a datos e información creíbles, específicos y relevantes (Noveck, 2017:163).

Para fines de este trabajo, se entiende por gobierno abierto “...un espacio de diálogo horizontal entre autoridades y ciudadanía como una forma colaborativa de relación gobierno y sociedad civil para construir conjuntamente algunas soluciones a problemas públicos” (Guía de implementación, 2019:5).

Laboratorios de la democracia

Una de las aportaciones del gobierno abierto desde la óptica de la gobernanza es que su ejercicio no se lleva a cabo en oficinas cerradas ni en despachos infranqueables. Tampoco utilizando metodologías rígidas, ni procedimientos estandarizados. Para su mejor comprensión, puede valorarse como una organización que genera espacios a la manera de laboratorios de la democracia, desde el momento que su gestión no es algorítmica ni axiomática. Esto implica que la idea de laboratorio se asocia con la experimentación, el ensayo, la aproximación y el trabajo continuo de hipótesis, con base en el trabajo analítico, interpretativo y argumentativo de los actores involucrados en los problemas colectivos “Los laboratorios son una excusa institucional que siembra las semillas de un nuevo tipo de vínculo entre los gobiernos, los servicios de interés público (bienes públicos/bienes comunes) y la sociedad desde una co-inspiración que redunde en ampliar espacios de posibilidades desde el

entender que la confianza, la complicidad, la participación activa y la corresponsabilidad son elementos fundamentales para promover y desarrollar espacios de colaboración para resolver problemas públicos complejos” (Ramírez-Alhujas, 2016:165).

De este modo, es más productivo valorar y explorar opciones que cumplan con los mejores elementos que aconsejan elegir, justificar y argumentar la política pública como un ejercicio realizado entre todas partes interesadas en su eficacia y considerando la relevancia de las relaciones de intercambio horizontal que son propias del nuevo rol de los gobiernos “El nuevo “significado” del gobierno no radica en el abandono de la intención de éste por timonear a la sociedad, sino más bien la introducción de nuevos instrumentos de política pública que ponen énfasis en dinámicas de intercambio horizontal, basadas en gran medida en recursos de información” (Porras, 2016: 62).

En efecto, los asuntos públicos no se explican con “verdades” irrefutables ni “reveladas” propias del historicismo, dado que éste destaca como algo primordial para la vida de la sociedad, la dinámica de “leyes sociales”, sin distinguir espacio y tiempos para los problemas, actores, procesos y consecuencias que resultan de la interacción humana y social “Las verdaderas leyes sociales tendrían que significar que valen para toda la historia humana, cubriendo todos sus periodos en vez de alguno de ellos meramente” (Popper, 2002: 56). La lógica de los problemas sociales y públicos es analítica y comprensiva. Es explicativa, no de cuantificación en el vacío. Esto significa, en la visión de la democracia, que el ejercicio del gobierno se atiene a la búsqueda de soluciones de carácter creativo, no de guías ni de manuales que inhiben las formas de acercamiento con los ciudadanos para lograr la participación colaborativa.

El laboratorio de la democracia se enfoca en este caso al trabajo focalizado que llevan a cabo los Secretariados Técnicos Locales (STL).

Éstos son la esfera inmediata para que las autoridades gubernamentales establezcan comunicación con las organizaciones de la sociedad civil. Se produce así, una acción pública más fortalecida y coordinada para transitar por la senda de la colaboración para convertirla ha en un trabajo que genera valor público.

El valor público que se forma con la operación de los (STL) es fruto del gobierno abierto, ya que favorece en su filosofía y alcance la intervención organizada de los ciudadanos en los trabajos para integrar la agenda pública, estableciendo compromisos a cumplir bajo al arquetipo de las soluciones colaborativas, es decir, cocreativas “La cocreación es una construcción conjunta entre las partes y para que ésta sea realmente así se necesita que las partes cuenten con un plan de acción. Es el instrumento de trabajo que compila una serie de compromisos desarrollados y acordados... que son el resultado de un proceso de deliberación y cocreación, que las autoridades tienen la responsabilidad de ejecutar con la participación de la sociedad “Guía de implementación, 2019: 29).

En este sentido, los (STL) son un medio para el desarrollo democrático desde el momento en que funcionan como esferas institucionales en las cuales interactúan actores gubernamentales y actores no gubernamentales. Se cumple de este modo con la gobernanza colaborativa, en el sentido de que la apertura del gobierno no es un asunto de organogramas ni reglamentos en sí mismos, sino de condiciones políticas e institucionales que apuntan por la democratización de los procesos institucionales sobre la base del diálogo, el intercambio, la colaboración, la coordinación y las propuestas que se gestan y estructuran desde la sociedad abierta en calidad de compromisos.

Por tanto, aludir a los compromisos, es destacar que son un tipo de “... acuerdo para la modificación o creación de una política pública

(legislación de ser posible) para atender una problemática específica que pueda ser medible en su cumplimiento e impacto y debe ser cocreado de manera conjunta y participativa entre una gama de actores (ciudadanos, sociedad civil, académica y autoridades” (Guía de implementación, 2019: 26).

Se fortalece de este modo la utilidad de los (STL), dado que en su seno se decide el plan de ruta a seguir para atender y solucionar las dolencias más críticas de la vida comunitaria, elaborando soluciones conjuntas entre los actores gubernamentales y los actores no gubernamentales. En la óptica de los asuntos públicos, los temas y problemas que abordan los (STL) tiene su fundamento en procesos amplios de diálogo que se efectúan con interacciones periódicas por parte de los actores, para dar paso a la formación de consensos que permiten llegar a acuerdos. Además, los temas y los problemas públicos necesitan herramienta técnica y tecnológica para lograr una mejor racionalidad en su tratamiento, además de ejercicios deliberativos que se sustenten en datos y evidencias para calificar como públicas ciertas situaciones críticas de la vida social. En este caso, la deliberación que consiste en exponer razones y argumentos para fundamentar de ciertos temas sociales en políticas públicas, es una herramienta fundamental para lograr la mejor sustentación y co-solución de las mismos.

Para tal efecto, se utilizan premisas, hipótesis y refutaciones que ratifican que los Secretariados Técnicos Locales (STL) son ejemplo idóneo de lo que significa un laboratorio democrático, dado que la búsqueda de respuestas, así como el tratamiento de los problemas se efectúa no con supuestos categóricos, sino explorando opciones, alternativas, tiempos, estrategias y acciones. El ejercicio intelectual que realizan los (STL) no es a partir de moldes, sino que examinan ideas, razones y propuestas que habrán de incidir en el diseño e implementación de políticas públicas. En este sentido, los laboratorios de la democracia encajan con la práctica de la lógica dialéctica, la cual

refiere a la exposición y defensa de las ideas ante diversos auditorios para generar procesos de mayor deliberación y práctica persuasiva que incentiven la legitimidad de los compromisos que se adquieren en términos de la agenda de gobierno.

La riqueza del laboratorio democrático posibilita que se escuchen unos y otros, dado que los temas públicos son la suma de juicios de valor y juicios de hechos que se trabajan con criterio metodológico y con la producción de argumentos hasta para definir las estrategias mejor articuladas para elegir la que se habrá de convertirse en decisión y así impulsar las acciones que convengan en razón de la agenda de trabajo.

En este caso, los (STL) son testimonio vivo de lo que implican los laboratorios de la democracia, ya que su alcance se caracteriza por incluir e institucionalizar a los actores interesados en el diseño de las estrategias de gobierno, bajo un esquema de soluciones co-creativas “Los Secretariados Técnicos Locales (STL) de cada entidad federativa- en su carácter de espacio máximo de coordinación, diálogo y decisión dentro del ejercicio del gobierno abierto-juega un rol central en le diseño e implementación de una estrategia que permita incorporar la dimensión participativa a la construcción del plan de acción local” (Guía de cocreación...2015: 13).

Además, “...los integrantes de STL deberán privilegiar la participación activa de actores que representan diversos sectores de la sectores sociales relevantes en la entidad, (académicos, empresarios, organizaciones de la sociedad civil, líderes comunitarios, ciudadanos en general etc.” (Guía de...2015:14).

Por tanto, el STL deberá supervisar la generación y existencia de la evidencia necesaria que soporte las actividades y los resultados de todo proceso para la construcción de los compromisos de gobierno abierto” (Guía de cocreación, 2015: p. 14).

De este modo, los (STL) pueden caracterizarse en la visión de los laboratorios democráticos como :1) Espacios para generar soluciones colaborativas y cocreativas;2) Como espacios de diálogo democrático e interactivo;3) Foros para articular los procesos de transparencia y participación ciudadana;4) Instancia para que los ciudadanos sean proactivos en la solución de los problemas públicos y 5) Núcleos que aplican procesos colaborativos para evitar la distancia entre autoridades públicas y los actores organizados de la sociedad civil.

La ventaja de los STL consiste en que elaboran y ejecutan estrategias de gobierno bajo la categoría planes de acción que tienen carácter teleológico, estratégico y orientados a la acción para que, a partir de la condición deseada de situaciones de vida, se logre cumplir objetivos y metas que contribuyan a tener una condición observada que se traduzca en mejores espacios de convivencia y calidad democrática de vida “En tal sentido, los planes de acción están destinados a ser “documentos vivos” que pueden ir siendo actualizados de manera permanente, a través del diálogo entre los actores, pero no por ello deben caer en la ambigüedad, imprecisión, etc. Visto así, el plan de acción que cada país elabora constituye un conjunto de compromisos concretos para promover reformas en materia de apertura del gobierno, donde suponemos existe una voluntad genuina por llevar a la práctica dichas iniciativas. Pueden formularse compromisos sobre la base de esfuerzos existentes, identificar nuevos pasos para completar reformas en curso o bien, iniciar acciones en un área completamente nueva e innovadora”. (CEPAL, 2017: 33).

Desde esta perspectiva, conviene destacar de modo en la lógica de la gobernanza colaborativa que los gobiernos abiertos son un medio para aprovechar, coordinar, e incentivar que se forman en el espacio público, entendido como el hogar de todos y en ese sentido “Uno de los elementos distintivos más relevantes de la AGA y que constituye su pilar fundamental como nuevo modelo de trabajo conjunto entre los

distintos actores, radica en la orientación a un plano de mayor horizontalidad, diálogo y acuerdo entre los gobiernos, los ciudadanos y la sociedad civil. Ello se manifiesta en la necesidad e imperativo que los planes de acción sean el fruto de un proceso amplio de debate y conversación entre los actores, donde las partes negocian y acuerdan conjuntamente una batería de iniciativas cuya futura implementación cuente con la complicidad, compromisos y energías de todos para lograr alcanzar los resultados que se esperan". (CEPAL, 2017: 36).

Desempeño del Secretariado Técnico Local de Jalisco. Contexto estructural

En esta sección se expone el caso de Jalisco en lo que respecta a la operación del Secretariado Técnico Local. Refiere de manera específica la formación del mismo en la lógica del Primer Plan de Acción Local de Jalisco, así como el análisis de un compromiso que se adopta en Segundo Plan de Acción Local 2019-2020.

En un primer momento, la introducción de la Agenda de Gobierno Abierto (Agenda) en Jalisco marca un punto clave para el fortalecimiento de la relación entre gobierno y sociedad sobre la base de la gobernanza colaborativa. Con su adopción, la administración pública fortaleció la transformación de sus modelos de gobierno tradicionales para buscar soluciones a problemas de interés público a través de la co-creación con la ciudadanía. En este tenor, cabe mencionar los cuatro pilares del concepto de Gobierno Abierto, los cuales apuntalan a crear modelos de gobernanza incluyentes: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, innovación y uso de la tecnología.

Es así que, en un espíritu de colaboración y cocreación, líderes de sociedad civil organizada, academia e iniciativa privada se reunieron con funcionarios públicos estatales y municipales el 15 de octubre 2015 para firmar la instalación del Secretariado Técnico Local de Gobierno

Abierto para Jalisco¹ (Secretariado). Este órgano colegiado tiene como objetivo promover y fortalecer la agenda de gobierno abierto, así como desarrollar los trabajos del Plan de Acción Local de Jalisco (PAL).

En abril de 2016, al ser seleccionado para el Programa Piloto Subnacional de la Alianza de Gobierno Abierto², el Estado de Jalisco se convirtió en uno de los 15 gobiernos subnacionales alrededor del mundo en preparar un plan de acción local alineado directamente con los valores y estándares de la Alianza para Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés).

Después de meses de diálogo, diseño, consulta y trabajo, el Estado de Jalisco consolida sus esfuerzos de co-creación y presenta, su Plan de Acción Local de Gobierno Abierto 2016-2018. Con este documento, los jaliscienses se convierten en testigos y partícipes de un nuevo modelo de gobierno basado en el trabajo colaborativo entre la sociedad y el sector público. Con la implementación de siete (7) compromisos estratégicos, el Secretariado atiende temas prioritarios para los jaliscienses desde el prometedor esquema de Gobierno Abierto.

II. INTEGRACIÓN. El Secretariado está conformado por múltiples actores del sector público y de la sociedad civil jalisciense. Por parte de la función pública, participan el Gobierno del Estado representando al poder ejecutivo, dos diputados de la LXII Legislatura del Congreso del Estado en representación del legislativo, dos magistrados del poder judicial miembros del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, y los Ayuntamientos de Guadalajara y Tlajomulco de Zúñiga, suman sus

¹ Sectores representados en el Secretariado: Poder Ejecutivo; Poder Legislativo; Poder Judicial; Academia; Sociedad Civil Organizada; Sector Privado; Municipios; Comunidad Tecnológica (vacante); Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (órgano garante).

²

²http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Booklet_Spanish_Digital.pdf (consultado el 28 de agosto de 2021)

esfuerzos a los trabajos del Secretariado. Por parte de sociedad civil, Corporativa de Fundaciones A.C. y CIDES como miembros activos de la sociedad civil organizada, la Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara y COPARMEX Jalisco por la iniciativa privada, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y la Universidad Panamericana del sector académico. El Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI) ejerce las labores de presidencia del Secretariado Técnico y órgano garante de la implementación de la agenda de la AGA en el Estado de Jalisco.

Un ejercicio democrático: el Plan de Acción Local 2019-2020

En segundo momento, El Plan de Acción Local 2019-2020 es el marco de actuación para analizar en lo específico el Compromiso no.1 Plataforma Digital de Participación Ciudadana en la Construcción y Aprobación de Leyes.

Conviene aclarar que el Secretariado Técnico Local fue ampliado con la participación de los miembros de los Ayuntamientos de la Zona Metropolitana: Guadalajara, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zuñiga y el Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, a través de su presidente. De siete organizaciones representativas que tenía, llega a nueve, con lo cual se arraiga aún más el ejercicio de la gobernanza colaborativa

Es, sin duda, un compromiso significativo que alude a uno de los puntos más sensibles de la vida en sociedad, a fin de fortalecer el ejercicio de la gobernanza colaborativa, arquetipo central en los procesos y el desempeño del gobierno abierto.

En efecto, para la exposición, discusión y las propuestas para dar vida a las reglas del juego que son las normas vigentes en la vida asociada, es

imperativo especificar que no sólo las autoridades tienen el deber de producirlas, sino también los ciudadanos, dado que la fortaleza de la democracia se nutre de su interés por participar en el curso de los asuntos públicos. Ello implica que hay una corresponsabilidad a cumplir porque la tarea de gobierno es de mejor calidad, en la medida que los ciudadanos y las autoridades concretan la voluntad de hacer las cosas sobre la base de valores y objetivos compartidos, más se fortalece la gobernanza democrática, que es el marco en el cual se desempeña el sentido, filosofía y gestión del gobierno abierto.

Por tanto, el Compromiso no.1 que corresponde al plan referido es de importancia para que, desde la visión del gobierno abierto, se construyan las rampas que favorecen con el auxilio de la tecnología, la participación colaborativa por parte de los ciudadanos, en lo que corresponde a su intervención en la elaboración de las leyes que rigen la vida pública. Se trata en este caso, de un ejercicio específico del gobierno abierto, fórmula institucional que articula a la inteligencia colectiva con la efectividad de las autoridades para generar las reglas jurídicas que demanda el orden político e institucional del Estado de Jalisco.

Se exponen a continuación para ubicar mejor el Compromiso no en la lógica de la participación ciudadana.1: 1) Los integrantes del Comité de Seguimiento; 2) La descripción de los compromisos a cumplir; 3) El cumplimiento de los compromisos; 4) Las áreas de mejora y 5) La conclusión.

COMPROMISO No. 1			
PLATAFORMA DIGITAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTRUCCIÓN Y APROBACIÓN DE LEYES.			
Nuevo		X	En curso
Tema	Participación Ciudadana		
Fecha de inicio	22 de agosto de 2019		
Fecha de conclusión	22 de agosto de 2020		
Institución responsable	Congreso del Estado de Jalisco		
Nombre de la persona responsable	Lic. Carlos Daniel Barba Rodríguez		
Puesto	Coordinador de Parlamento Abierto, Transparencia y Participación Ciudadana		
Área o Departamento	Parlamento Abierto y Participación Ciudadana		
Correo electrónico	carlos.barba@congresoajal.gob.mx		
Teléfono	3330504060 / 3336791500	Extensión	4662
	Gobierno	-	

Otros actores involucrados	Sociedad civil, iniciativa privada, grupos de trabajo, academia, etc.	Comité de seguimiento: <ul style="list-style-type: none"> • Alberto Bayardo Pérez Arce – ITESO (Coordinador) • José Rubén Alonso González – UNIVA (Coordinador) • Nancy García Vázquez - CPS • Luis González Viramontes – CIDES • Cecilia Díaz Romo – Observatorio Permanente del SEA • Omar Palafox Sáenz • María del Socorro Piña Montiel - MADIJAL
Problema/tema que se va a abordar (se pretende resolver)	Poca participación ciudadana y de expertos en la elaboración de las iniciativas de ley.	
Objetivo principal	Incrementar el nivel de participación de expertos y de la sociedad civil en el proceso de construcción y co-creación de las iniciativas, e incidir en la dictaminación de leyes en el Estado de Jalisco.	
Breve descripción del compromiso (máximo 280 caracteres)	Elaboración de una Plataforma digital, en donde se incluirá el planteamiento de las iniciativas y permitirá la interacción de expertos y de la ciudadanía en general a través de opiniones vertidas que serán tomadas en cuenta por las comisiones y diputados que correspondan.	
Descripción de cómo este compromiso es relevante para avanzar los valores de la OGP: <ol style="list-style-type: none"> 1. Acceso a la información 2. Rendición de cuentas 3. Participación ciudadana 4. Tecnología e innovación para la apertura 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Es relevante en materia de Acceso a la Información, ya que, a través de la plataforma, la ciudadanía se informa sobre la presentación de las iniciativas de ley, así como otros datos en materia de transparencia. 2. Es relevante en materia de rendición de cuentas ya que los trabajadores del Congreso tienen la responsabilidad de tomar en cuenta en cualquier sentido, los comentarios de la ciudadanía interesada en los distintos temas e informar a la misma, a través de los propios dictámenes elaborados. 3. Es relevante en materia de participación ciudadana ya que la sociedad contará con un mecanismo sencillo y ágil para interactuar con los integrantes del Poder Legislativo. 4. Es relevante en materia de tecnología e innovación, ya que es dentro del esquema de la nueva gobernanza se aumenta el acceso de los ciudadanos a la información parlamentaria, aprovechando las tecnologías de la información 	

<p>Descripción de cómo este compromiso es relevante en el combate a la corrupción:</p> <p>(Señalar los elementos considerados para la evidencia de medición de impacto alcanzado)</p>	<p>Favorece la cultura del combate a la corrupción, al transparentar el proceso legislativo, en la presentación de iniciativas para la elaboración de leyes a través de la interacción de expertos y de la ciudadanía en la co-creación de estas.</p> <p>La cantidad de visitas a la plataforma, así como la cantidad de interacción, determinará el impacto alcanzado en la ciudadanía, permitiendo un menor margen de discrecionalidad en las leyes aprobadas.</p>
<p>Descripción de cómo este compromiso es relevante para avanzar en los criterios de la Alianza para el Parlamento Abierto:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Derecho a la información. 2. Participación ciudadana, rendición de Cuentas. 3. Información Parlamentaria. 4. Información presupuestal y administrativa. 5. Información sobre legisladores y servidores públicos. 6. Información histórica. 7. Datos abiertos. 8. Accesibilidad y difusión. 9. Conflicto de interés. 10. Legislación a favor de un Gobierno Abierto. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se garantiza el derecho de acceso a información sobre la elaboración de iniciativas de ley mediante esta nueva plataforma digital, de una manera sencilla y ágil. 2. Los trabajadores del Congreso tienen la responsabilidad de tomar en cuenta en cualquier sentido, los comentarios de la ciudadanía interesada en los distintos temas e informar a la misma a través de los propios dictámenes de las iniciativas de ley. La sociedad contará con un mecanismo sencillo y ágil para interactuar con los integrantes del Poder Legislativo 3. Se difundirá de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para las personas, utilizando mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea sobre análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, informes de asuntos en comisiones, órganos de gobierno y de las sesiones plenarias, así como de los informes recibidos de actores externos a la institución legislativa. 4. Se contará con un enlace de acceso a la información detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto del poder Legislativo. 5. Se contará con un enlace de acceso a la información detallada sobre los diputados y los servidores públicos del Congreso, incluidas la declaración patrimonial y el registro de intereses de los representantes. 6. Se contará con un enlace de acceso a la información del archivo histórico. 7. Se presentará la información con característica de datos abiertos, interactivos e históricos en software libre y código abierto facilitando su descarga. 8. Se contará con acceso a la información sobre las sesiones al Canal Parlamento del congreso en tiempo real. 9. Se transparentarán las acciones de cabildeo, y cuentan con mecanismos para evitar conflictos de intereses y aseguran la conducta ética de los trabajadores del Congreso. 10. Favorecerá las políticas de gobierno abierto asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen estos principios.

Fuente: Secretariado Técnico de Gobierno Abierto Jalisco. (2020). Segundo Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Jalisco 2019-2020. 29 de agosto del 2021, de Secretariado Técnico de Gobierno Abierto Jalisco Sitio web: [https://www.itei.org.mx/v3/micrositios/alianza_gobiernoabierto/documentos/Informe_Final_de_Evaluaciones_\(VF\).pdf](https://www.itei.org.mx/v3/micrositios/alianza_gobiernoabierto/documentos/Informe_Final_de_Evaluaciones_(VF).pdf).

Compromiso 1 Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto en Jalisco. Plataforma digital de participación ciudadana en la construcción y aprobación de leyes.

Hallazgos a destacar

1.- El Poder Legislativo está en un proceso de transición de una política de gobierno electrónico hacia otra de Parlamento Abierto, ello se puede observar a partir del desarrollo y funcionamiento del actual portal electrónico <https://www.congreso.jalisco.gob.mx/>, que es fundamentalmente una plataforma de información con distintos perfiles de usuarios.

2.- La propuesta de Parlamento Abierto todavía se encuentra en una fase de desarrollo en el sitio https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/congreso_abierto/ - Este portal reagrupa la información legislativa, más los motores de búsqueda tradicionales, pero adiciona secciones de interacción para opinar y conocer las iniciativas legislativas que están siendo revisadas.

3.- Se trata de un avance importante en el que ya hay un producto concreto. Esta plataforma Congreso Abierto es mucho más dinámica que su antecesora no sólo porque tiene canales de interacción sino también porque el lenguaje de comunicación es mucho más accesible.

4.- En esta fase de desarrollo se realizaron múltiples reuniones ciudadanas de trabajo para mostrar el avance de este nuevo portal. Incluso se ha convocado a la agencia internacional IDEA para tener una asesoría externa y especializada en la materia”.

Áreas de Mejora

- Por lo que se refiere al proceso de co-creación del compromiso, se considera necesario establecer una agenda de seguimiento de acciones acordadas entre todas las partes. Actualmente, las sesiones

se realizan con el diálogo de los actores tanto gubernamentales como no gubernamentales, pero no hay un mecanismo de seguimiento; las reuniones son más bien de presentación de avances. Sin embargo, no hay un mecanismo para valorar y procesar que las recomendaciones de la ciudadanía o expertos se integren.

- Por lo que se refiere al producto entregado, en el informe y demás información proporcionada se nota que hay una transición conceptual que debe elaborarse y establecerse de manera formal como el marco institucional. Así, por ejemplo, en el compromiso original no se hablaba de Parlamento Abierto y en el informe final sí se refiere a ello. Aquí hay que señalar que, aunque en Gobierno Abierto y Parlamento Abierto son complementarios, es deseable que se especifique cuál es el concepto de Parlamento Abierto que se utilizará y cómo se conecta con el Portal de Congreso Abierto. Ello para establecer la identidad institucional del proyecto (misión, visión, objetivos, etc.).
- Derivado de lo anterior, también se recomienda trabajar en la definición conceptual de aspectos del portal. Por ejemplo, a veces se utilizan indistintamente los conceptos de usuario y ciudadano, cosa que no necesariamente es igual.
- Por ello se recomendaría principalmente redefinir los conceptos, alcances y objetivos del compromiso.
- Una de estas redefiniciones tiene que ver con mejorar los componentes y productos de interacción con la sociedad civil ya en la implementación de la plataforma. Por ejemplo, seguimiento a las sugerencias realizadas en las iniciativas; comunicación entre los diputados y los ciudadanos, etc. Otro punto es hacer más amigable la participación ciudadana con sus comentarios recibidos en el buzón, porque se consigna que se tomarán en cuenta "cuando se refieran objetivamente a la materia de la iniciativa y hagan propuestas técnicas sobre la parte normativa" El ciudadano, por lo general, no es experto en técnica legislativa.

- Aquí también para un mayor involucramiento ciudadano, dar a conocer, por determinado periodo, la agenda de trabajo de cada Comisión, para que el ciudadano detecte las materias de su interés.
- Finalmente, se recomienda generar de un modo más sistemático la evidencia que permita valorar la co-creación de los compromisos entre el equipo del Poder Legislativo y el equipo de ciudadanos y expertos. Ello es importante para tener certeza sobre las actividades, productos y resultados que se reportan.

Fuente: Secretariado Técnico de Gobierno Abierto Jalisco. (2020). Segundo Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Jalisco 2019-2020. 29 de agosto del 2021, de Secretariado Técnico de Gobierno Abierto Jalisco Sitio web: [https://www.itei.org.mx/v3/micrositios/alianza_gobiernoabierto/documentos/Informe_Final_de_Evaluaciones_\(VF\).pdf](https://www.itei.org.mx/v3/micrositios/alianza_gobiernoabierto/documentos/Informe_Final_de_Evaluaciones_(VF).pdf).

Conclusión

En la línea de la gobernanza colaborativa, el gobierno abierto es una estrategia de gestión pública que articula interacción, colaboración y cooperación; su base de origen son el diálogo y la deliberación, atributos de la democracia como sistema de vida para llevar a cabo el procesamiento de los problemas y el diseño de las soluciones. Esto significa que es un patrón de comportamiento que responde a los mecanismos amplios y complejos de la democracia, desde el momento en que destaca la sinergia de las relaciones institucionales con la participación colaborativa de los ciudadanos y el gobierno.

Conviene destacar que el tipo de gobierno que corresponde a la gobernanza colaborativa es el gobierno abierto, el cual se estructura sobre la base de la transparencia, la participación colaborativa, la rendición de cuentas y la innovación tecnológica; esto significa que tiene un perfil de capacidades institucionales que es fruto de interacciones entre él y las organizaciones de la sociedad civil. El Gobierno abierto alude a una categoría analítica y comprensiva, pero también aplicativa

y operacional a fin de producir resultados públicos innovadores, es una manera de situar el desempeño de las democracias sumando iniciativas, información, capacidades, tecnología y recursos desde la sociedad para multiplicar las capacidades que permitan definir los problemas y soluciones públicas mediante la cooperación y la innovación, es también una forma de dirección y colaboración directa con la sociedad, se integra con la savia ciudadana y apunta por el horizonte de los asuntos públicos que exigen como tratamiento y respuesta, el desempeño colectivo, articulado y coordinado de los actores involucrados en su dinámica institucional. Un ejemplo de práctica exitosa de gobierno abierto es el Secretariado Técnico Local de Jalisco.

Su eficacia institucional se integra por la colaboración activa, propositiva y coordinada para llevar a cabo la atención de los problemas colectivos. Ha cuajado como un conjunto de respuestas institucionales que dan cuanto de un desempeño que se caracteriza por la efectividad de actividades y tareas inscritos en el desarrollo de la gobernanza colaborativa. Desde su integración en 2016 hasta el 2021, ha tenido la capacidad de generar resultados eficaces que nutren el sentido de la gobernanza colaborativa.

En este caso, el Segundo Plan Local de Gobierno Abierto 2019-2020 acredita en el primero de sus compromisos Plataforma Digital de Participación Ciudadana en la Construcción y Aprobación de Leyes un desempeño exitoso que tiene como pilares el trabajo de cooperación, coordinación y cocreación de las políticas públicas. Se trata de un compromiso que destaca en términos de la conducta cívica, un resultado favorable, no obstante que faltan puntos a consolidar. Entre lo conseguido y lo inacabado, hay resultados alentadores en razón a la situación que prevalecía antes de su aplicación. En la medida que se cumplen los objetivos previstos, puede valorarse como un esfuerzo institucional satisfactorio que forma parte de lo que significa el gobierno

abierto. Puede calificarse de una experiencia local que rinde frutos, sin desconocer los tramos de mejora que aún deben fortalecerse.

En este sentido y en el marco del Plan de Acción Local de Gobierno de Jalisco 2019-2020 de Jalisco, en lo que respecta al Compromiso No. 1 Plataforma Digital de Participación Ciudadana en la Construcción y Aprobación de Leyes, puede evaluarse en los términos siguientes:

1. Se cumplen en lo fundamental los compromisos asumidos por parte del área responsable que es el Congreso de Jalisco en la lógica del Parlamento abierto y la Participación Ciudadana; 2) Se acredita un ejercicio de cooperación y cocreación que contribuye a fortalecer las prácticas de la democracia contemporánea; 3) Responde al ejercicio de la gobernanza colaborativa, al considerar la intervención constructiva de las autoridades públicas y organizaciones de la sociedad civil en los temas de interés compartido; 4) No obstante, el motivo del Compromiso no.1 destaca la baja participación ciudadana y de los expertos en la elaboración de leyes; 5) El objetivo central consiste en aumentar la participación de iniciativas desde la ciudadanía bajo la óptica de la cocreación para que sean tomadas en cuenta para influir e la dictaminación de las normas jurídicas que se aprueben; 6) El compromiso tiene como referente la elaboración de una Plataforma digital para registrar las iniciativas ciudadanas para que sean consideradas por la comisiones de modo más efectivo por el Congreso Local; 7) Destaca la importancia de las visitas a la plataforma para identificar su importancia e incidencia de los ciudadanos en los procesos de elaboración de las normas jurídicas y 8) Un objetivo básico consiste en destacar la necesidad de generar la práctica del Parlamento Abierto como un sistema de convocatoria y participación activa para que los ciudadanos incidan más en el desempeño de la tarea de gobernar.

Como balance analítico es importante destacar como logros: 1) El tránsito del gobierno electrónico hacia el establecimiento del Parlamento

Abierto, para lo cual es necesario distinguir entre los usuarios de la Plataforma, así como el perfil variado de los mismos; 2) Lo que concierne al establecimiento del Parlamento Abierto aún se encuentra en proceso de consolidación, enfatizando en la necesidad de que los ciudadanos interactúen, opinen y hagan más propuestas sobre los temas de interés colectivo; 3) Una ventaja que la plataforma utilizada se caracteriza por el lenguaje accesible hacia a la opinión pública y las organizaciones de la sociedad civil y 4) Se ha fortalecido el ejercicio de las reuniones ciudadanas para constar el avance del portal utilizado para registrar las opiniones de los ciudadanos y los expertos en lo que concierne a las normas jurídicas que debe aprobar el Congreso Local.

Respecto a lo que se denomina áreas de oportunidad es factible puntualizar lo siguiente en razón de aspectos específicos a cumplir con mayor eficacia: 1) Adoptar una agenda para dar seguimiento a los compromisos en materia de acciones que se conviene llevar a cabo, con énfasis en las recomendaciones a seguir; 2) Aclarar en qué sentido se entiende Parlamento Abierto, dado que está considerado en principio en el Plan de Acción Local y además cómo se relaciona con el portal de la plataforma; 3) Que se haga la distinción analítica entre usuario y ciudadano en relación al portal de la plataforma para evitar equívocos; 4) Precisar en qué sentido se tomarán en cuenta las opiniones de los ciudadanos en los procesos que corresponden a la formulación de las normas jurídicas. Incentivar al respecto, mayor comunicación entre los ciudadanos y su representantes; en este caso, los diputados; 5) Divulgar el calendario de las sesiones de las comisiones del Congreso para que los ciudadano tengan conocimiento oportuno de los tiempos de agenda que se necesitan para que participen en la elaboración de las leyes; 6) y fortalecer los trabajos que permitan generar evidencia en relación a destacar la cocreación de compromisos entre ciudadanos y el equipo de expertos del Congreso Local en lo que concierne a la articulación de los compromisos a cumplir.

En suma, y con apoyo en la premisa de que la democracia es un sistema de vida político e institucional que favorece el aprendizaje, la evaluación y enriquecimiento de las políticas, programas, decisiones y acciones de carácter público, hay elementos para convalidar que el Compromiso No.1 se acredita con resultados satisfactorios que reflejan cómo el gobierno abierto, traducido a planes de acción local, sí contribuye a mejorar las condiciones y resultados institucionales que se formalizan en la categoría desempeño del gobierno para y con los ciudadanos. Lo que falta por mejorar no es atípico, sino explicable para cuidar de manera constructiva, el diseño y la implementación de las políticas públicas que son fruto de la cocreación.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, F. Luis (2019) “Las implicaciones administrativas de la gobernanza” en Antología sobre teoría de la administración pública, Luis Miguel Martínez Anzures (coordinador), México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Campos Rubio, Jesús (2017) “La innovación en los procesos de las políticas públicas” en Políticas públicas y participación colaborativa, Freddy Mariñez Navarro (coordinador), México, El Colegio de Jalisco.
- Comisión Económica para América Latina (2017) Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región, no.81, Santiago de Chile
- Cossío, José Ramón (2002) Concepciones de la democracia y justicia electoral, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, no.22.
- Elster, Jon (2006) Lógica y sociedad. Contradicciones y mundos posibles, Barcelona, España, Editorial Gedisa.
- Instituto Nacional de Acceso de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2015) Guías de los Secretariados Técnicos Locales, México.
- Mariñez Navarro, Freddy y Rafael Valenzuela Mendoza (2013) Gobierno abierto. ¿Más innovaciones?, ¿Más gobiernos?, ¿Más sociedad?, ¿En qué consiste? Propuestas para los gobiernos locales, México, Miguel Ángel Porrúa.

Noveck, Beth Simone (2017) Ciudadanos inteligentes, Estados más inteligentes. Las tecnologías del conocimiento y el futuro de gobernar, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Núcleo de la sociedad civil para el gobierno abierto (2019) Guía de Implementación de gobierno abierto. Un aporte desde la sociedad civil, Hewlett Foundation, México.

Popper R. Karl (2008) Miseria del historicismo, Madrid, Alianza Editorial Taurus.

Przeworski, Adam (1995) Democracia y mercado, Cambridge University Press.

Porras, Francisco (2016) "La gobernanza como red. Una mirada desde México" en Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas. Aproximaciones y casos, Edgar e. Ramírez de la Cruz (editor), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Rabotnikof, Nora (2005) En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea, Instituto de Investigaciones Filosóficas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Ramírez-Alhujas, Alvaro (2016) "Laboratorios de gobierno como plataforma para la innovación tecnológica" en La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas" Guillermo M. Cejudo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Cynthia L. Michel (coordinadores), México, coedición Instituto Nacional de Administración Pública y Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Rodríguez Zepeda, Jesús (2003) Estado de derecho y democracia, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación Democrática, no.12.

Subirats, Joan (2012) "Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta" en revista Reforma y democracia, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, no.54.

Fuentes digitales

1er Plan de Jalisco: <https://portalsej.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2020/08/Plan-de-Accio%CC%81n-Local-de-Gobierno-Abierto-Jalisco-2016-2018.pdf> [Consultado 28/06/2021 3:30]

2do Plan de Jalisco: https://www.itei.org.mx/v3/micrositios/alianza_gobiernoabierto/documentos/2_Plan_Accion_Local_Gobierno_Abierto.pdf [Consultado 28/06/2021 3:30]

El desempeño del Secretariado Técnico en Zacatecas en el marco del gobierno abierto: El Plan de Acción 2018-2019

Rina Marissa Aguilera Hintelholher

Introducción

La trayectoria de la democracia en el mundo del siglo XXI se caracteriza por el advenimiento del gobierno abierto con capacidades que, al desarrollarse, se orientan a enfocar, desde una perspectiva de innovación, el tratamiento y la solución de las demandas que agobian a la sociedad.

Las expectativas de la democracia como una forma de asociación y convivencia son altas en la medida que favorece la existencia de la libertad, la igualdad y el bienestar. Es por ello, un paradigma de vida que, a diferencia de los gobiernos autoritarios, estimula el pluralismo y diversidad de personas, ideas, programas y organizaciones.

Sin duda, la riqueza de la democracia implica reconocer a las personas, grupos y organizaciones que la integran. Su movilidad, innovación, productividad y efectividad institucional demuestran que produce la riqueza intelectual y organizativa para que los gobiernos y los ciudadanos tengan la oportunidad de interactuar con fines de ventaja pública.

En la democracia se hacen y reconocen propuestas de vida en las cuales los ciudadanos ocupan un lugar importante. Lo público de la democracia es la savia que permite hacer propuestas diversas para encontrar los caminos idóneos para superar adversidades. Esto significa que la democracia en su diferente sistema de vida, tienen que estar preparados para abordar los contratiempos que emergen en la vida colectiva y exigen respuestas eficientes para que la calidad de vida no resulte colapsada.

Las ventajas de la democracia destacan porque en ella las personas y los grupos se rigen por derechos y deberes universales. La búsqueda por lograr la igualdad es compromiso de los gobiernos democráticos. En esa línea, el gobierno abierto emerge como un conjunto de respuestas que se eslabonan sobre la base de la transparencia, la participación, la colaboración, la innovación tecnológica y la rendición de cuentas.

No se trata de entender al gobierno como autoridad avasalladora, sino comprometido con derechos que tienen reconocimiento universal, lo cual indica el compromiso que tiene con la convivencia que forma identidad, valores comunes y deberes para todos, incluyendo a las autoridades.

El gobierno abierto, es, en consecuencia, un modelo de gestión institucional que se avoca a cumplir mediante relaciones cocreativas que establece con las organizaciones de la sociedad civil, tareas públicas con estrategias convenidas entre autoridades y ciudadanos para ejecutar metas de carácter colectivo.

El punto de apoyo del gobierno abierto implica que toma distancia de posturas unilaterales e impositivas, para elegir los procesos de diálogo, discusión y articulación de propuestas que son objeto de convocatorias, consultas y acuerdos para dar vida a la política pública. De este modo dolencias sociales como la inseguridad, robo, los delitos y la falta de servicios públicos efectivos, se convierten en materia para la autoridad, escuchando a los afectados e interesados para buscar de manera cocreativa en la solución innovadora de los problemas colectivos.

Las insuficiencias de la vida individual y la escasez de los recursos públicos, estimulan el acercamiento entre gobierno y ciudadanos para llevar a cabo acciones coordinadas, comprometidas y sustentadas en la participación colaborativa.

Para fines de contextualizar una óptica del gobierno abierto como práctica institucional, en el presente se explican dos ejemplos de este, que corresponden al estado de Zacatecas. Los casos que se exponen se inscriben en el compromiso del Plan Local de Acción Local 2018-2019. En uno la tarea institucional se cumple anotar nombre del compromiso sobre el Cerro de la Bufa y otra está incompleta, anotar nombre del compromiso.

Este trabajo tiene como objetivo enfatizar si la estrategia asumida en los compromisos señalados está dando los resultados esperados y al mismo tiempo evaluar su congruencia con los propósitos iniciales. Además, nos enfocamos a puntualizar un tipo de ejercicio institucional relacionados con la importancia de generar resultados específicos. También se destaca que como ejercicio de cocreación, en qué medida la política pública asumida responde a las expectativas y demandas ciudadanas. Finalmente se realiza una valoración sobre una estrategia de gobierno que corresponde al Plan de Acción 2018-2019.

Para fines de exposición, el capítulo se organiza de la manera siguiente: a) Fundamento del Gobierno Abierto; b) Compromisos del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto en Zacatecas 2018-2019; c) Compromisos del Cerro de la Bufa; d) Compromiso Transparencia del Recurso del Deporte y las conclusiones.

Fundamento del Gobierno Abierto

Los tiempos de la globalidad tienen como característica la apertura del mundo de modo acendrado. Las fronteras no son rígidas. La realidad espacio-tiempos es más de tiempo real y los procesos sociales apuntan por una dinámica del poder que es fruto de intercambios y acuerdos en gran escala. La apertura de las sociedades y la economía se acelera con la innovación tecnológica. Ahora las instituciones no están sujetas al hermetismo, sino a la publicidad. Esto significa que los secretos no perduran de manera secular.

La tecnología los impulsa hacia lo público y en esa medida los asuntos del gobierno llegan a la mirada de los ciudadanos. Es importante mencionar que:

“lo público en la sociedad moderna tiene caracteres específicos que están dados porque es un espacio compartido por los miembros de la sociedad bajo la institucionalidad del orden político creado y recreado por el Estado. Es un espacio que se entiende para significar que hay tareas comunes que no pueden estar en manos de los individuos, no sólo por su complejidad, sino por su grado de especialización que demanda de cuerpos profesionales formados para ese fin y porque son áreas estratégicas en la vida del poder estatal”. (Aguilera, 2012: 181)

El mundo actual es la suma de actores, intercambios y relaciones que originan una expansión de formas de comunicación y apertura. En esa línea, los gobiernos no son más sistemas cerrados, sino abiertos e interactivos.

Su acción es más pública, lo mismo que algunos de sus procesos, por ejemplo, en materia parlamentaria y judicial, se efectúan transmisiones digitales que abren brecha para conocer la interacción de los actores involucrados. Todo ello da cuenta de cómo el mundo se transforma de manera vertiginosa, es parte de nuevas condiciones de vida que generan la posibilidad de que los procesos del poder sean visibles y, por tanto, más de tiempo efectivo con base en la realidad.

Los gobiernos viven en condiciones y procesos que los hacen más evidentes en rubros importantes como las políticas públicas, tal y como refiere Aguilar en su planteamiento. “la política pública es un proceso más que un acto de decisión y un proceso en el que las acciones de diálogo, discusión y entendimiento de los actores gubernamentales y los extragubernamentales participantes son permanentes antes y después de la decisión del gobierno y son las acciones que hacen posible que el contenido de la política se defina, la decisión puede tomarse y pueda después llevarse a cabo a pesar de dificultades”. (Aguilar, 2013:184). Ahora las oficinas administrativas y burocráticas son sitios en los cuales

no sólo ingresan actores de la sociedad civil, sino que tienen la oportunidad de intervenir en la discusión, diseño e implementación de las políticas públicas.

Todo esto en ambientes caracterizados por los valores de la democracia. Esta se nutre de interacciones entre gobierno y sociedad. Entre ciudadanos y autoridades. Entre la relación de la política entendida como lucha del poder y las políticas públicas consideradas como cursos de acción del gobierno. En este sentido Gaglia señala que “las políticas son públicas por dos motivos: el primero, porque el Estado es visto como responsable principal de analizarlas, diseñarlas, gestionarlas y evaluarlas; y el segundo porque la sociedad es considerada como la primera destinataria y la participe necesaria de dichos procesos ... las políticas públicas deben orientarse a la satisfacción de las necesidades sociales.” Gaglia, 2016: 44-45).

Gobierno y sociedad tienen ahora formas más estrechas de colaboración que dan vida a la visión del gobierno abierto. El significado del gobierno abierto es propio de sociedades activas y que llevan a cabo amplios intercambios que consideran actores, organismos, flujos de información y tecnologías digitales. En ese caso, el gobierno abierto es una forma de organización que da paso a la vitalidad de la democracia con el concurso activo de grupos de la sociedad civil. Todo ello en un marco de colaboración que permite establecer respuestas conjuntas a problemas comunes.

En los tiempos de los estados omnipotentes se diseñaron sistemas de opacidad que prevalecieron de modo enfático en las relaciones sociales y políticas que dan lugar a la existencia de gobierno alejados de los ciudadanos, debido a que estaban encapsulados en procesos que sólo elaboraban el personal especializado. Con el gobierno abierto, los expertos que son necesarios para la gestión de las instituciones trabajan

de manera coordinada con grupos de la sociedad interesados no sólo en problemas comunes, sino en soluciones compartidas.

Este es punto de referencia para entender los tiempos de los gobiernos en exigencias de la sociedad que van por el camino de no encerrarse en sus oficinas burocráticas; el gobierno abierto responde a los tiempos de un poder más público e interactivo. Se visualiza en el siglo XXI, tiempo en que sus tareas se apoyan en la transparencia, la participación¹ y la colaboración, es decir “El gobierno Abierto encuentra en la participación y la colaboración sus elementos centrales a partir de los cuales las administraciones públicas se vinculan al cuidado y a diferentes sectores sociales para interactuar y cocrear el quehacer público”. (Ruvalcaba, 2019: 61), es decir, que es el trípode que sustenta su organización y funcionamiento.

La búsqueda de alternativas comunes para lograr resultados compartidos es arista importante de los gobiernos abiertos. Otrora las decisiones se adoptaban en la línea de lugares burocráticos reservados a las autoridades.

Con el gobierno abierto se remueven los escollos que impiden la participación colaborativa, piedra de toque en el esquema que incentiva el quehacer cooperativo. Este atributo abre la oportunidad para que el ejercicio de la democracia se lleve a cabo de manera coordinada entre actores gubernamentales y actores de la sociedad civil.

La ruta de cooperación tiene una forma de acreditarse. Es mediante planes de acción que los ciudadanos y las autoridades logran establecer punto de acuerdo en relación con problemas comunes que originan las

¹ Ruvalcaba refiere que dicha palabra constituye en uso lingüístico frecuente y coloquial bajo la connotación de acción relativa a tomar parte de algo. En la esfera pública esto representa la implicación parcial de un actor individual o colectivo en una acción organizativa que reúne a más de un actor o persona”. (Ruvalcaba, 2019: 61)

vulnerabilidades sociales como inseguridad, falta de agua, luz, banquetas, ausencia de incentivos fiscales, apertura de plazas, atención a población discapacitada. Es importante señalar que la corresponsabilidad es un elemento importante para destacar, toda vez que: “la corresponsabilidad, como valor, es asumida desde un modelo de GA y configurada a partir de una serie de conceptos como democracia, colaboración, participación ciudadana y cocreación”. (Ruvalcaba, 2019:188)

Las dolencias comunes son el eje de referencia para que los actores interesados tengan la ventaja de llegar a acuerdos sobre esas temáticas que son la puerta de entrada para llevar a cabo ejercicios de gobierno abierto.

Las dolencias comunes, que son afectaciones en partes de la sociedad civil, se localizan en el espacio de lo público, lugar visible a todos y en el que todos conviven y por ese motivo, atraen el interés por su abordaje y solución para desterrar las situaciones críticas que lastiman condiciones de vida. En este sentido se entiende como:

“Público como lo que es de uso o accesible para todos, abierto, en contraposición con lo cerrado, que se sustrae a la disposición de los otros. Público, en este caso, es aquello que, al no ser objeto de apropiación particular, se halla abierto, distribuido. En ese sentido, un uso del publicare latino es el de ‘confiscar’, ‘sustraer al uso particular’. Las plazas, la calle son lugares de uso público, abiertos a todos. Del otro lado, el signo más ostensible de lo privado, como apropiación, es la clausura, la cerca. Algo puede ser público (en el sentido de no oculto o no secreto), desarrollarse a la luz y no ser público (en el sentido de accesible o disponible para todos)”. (Rabonikoff, 2008:12)

Los planes locales de gobierno son un medio para definir agendas de trabajo que, en tiempos determinados, pueden dar resultados favorables a partir de los compromisos que se suscriben entre los actores interesados en lograr un mejor desempeño de la vida pública. Los planes locales son una vía que puede aprovecharse para lograr que los procesos

de gobierno sean fruto de aportaciones gubernamentales y de la sociedad civil, los cuales tienen la ventaja para interconectarse de manera coordinada y más funcional. En este caso brota la sinergia social y pública que necesitan las sociedades para remover los obstáculos a su desarrollo.

La innovación también juega un papel importante en el desarrollo de la atención de los problemas público, tal y como lo refiere Aguilera “La innovación consiste en la aplicación de conceptos e instrumentos que se orientan a mejorar las prácticas de la administración pública de acuerdo con la complejidad de los tiempos contemporáneos. Junto a los conceptos de autoridad, formalidad, interés público, servicio público, función pública y eficiencia deben incorporarse otros como estrategia, calidad de los resultados, participación ciudadana, corresponsabilidad pública, meritocracia y profesionalización, así como desempeño institucional para armonizar el sentido de las estructuras como los procesos que se dirigen al aumento de la legitimidad de la propia administración pública en su relación con los ciudadanos” (Aguilera, 2018: 100)

En este sentido, los planes locales de gobierno son también una forma de estrategia que permite sumar y articular formas de cooperación para la atención específica de problemas comunes. Lo específico de su utilidad tiene como ámbito de gestión políticas públicas que incorporan la voz y acciones de los ciudadanos al quehacer directo y efectivo de las instituciones públicas. Esta situación es indicativa de cómo la democracia se ha convertido en forma de gobierno y que está a la búsqueda de oportunidades más igualitarias que permiten que la comunicación de los ciudadanos y el gobierno sea más fluida.

En el caso de México, el gobierno abierto² ha fructificado en medios institucionales caracterizados por la lucha centralizada del poder. Hoy las tendencias de la democracia abren la puerta de cooperación para que la sociedad civil se incorpore a los procesos que dan cuenta de cómo los planes locales de gobierno son elementos de concreción en las entidades federativas y vía de acceso para que el ejercicio de gobierno no sea piramidal, sino de convocatoria, participación, de abajo hacia arriba.

La visión del Gobierno Abierto en este caso, se ha institucionalizado en más de 30 entidades federativas que, bajo la convocatoria del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso y Protección de Datos Personales en el esquema del gobierno abierto toma forma en reglas institucionales se da paso a la formación de los Secretariados Técnicos Locales, cuyo papel es importante, ya que:

“En México, la Alianza opera a través del Secretariado Técnico Tripartita espacio permanente e institucionalizado de diálogo y toma de decisiones en torno a los procesos de gobierno abierto en México. Se conforma por un representante del Gobierno de la República, cuya representación recae en estos momentos en la Secretaría de la Función Pública, un representante del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y un representante del Núcleo de la Sociedad Civil de la Alianza para el Gobierno Abierto.

El STT es un espacio de deliberación, seguimiento y comunicación con el objetivo de: conducir y facilitar el diálogo, llevar control y registro de las acciones implementadas para difundir la AGA en la sociedad y entre poderes y niveles de gobierno, así como construir y dar cumplimiento a los Planes de Acción que genere. A través del STT se cristaliza formalmente el principio de igualdad entre sociedad civil y gobierno que propone OGP a nivel

² “Gobierno Abierto como enfoque y propuesta de cambio del paradigma gubernativo es compatible con marcos teóricos y analíticos –como el de gobernanza– que ponen el acento en la conformación de escenarios de gobierno horizontales y con una presencia plural de actores (privados y sociales) en los procesos decisionales de la política pública, en un plano de coordinación”. <http://apertus.org.mx/gobierno-abierto>. (Recuperado 30 de agosto 2021)

internacional y sienta las bases para el establecimiento de una nueva relación, colaborativa y horizontal”.

<https://gobiernoabierto.mx.org/blog/2017/06/13/que-es-el-secretariado-tecnico-tripartita/>. Consultada el 22 de agosto de 2021.

Los Secretariados Técnicos Locales, entendidos estos como el “Mecanismo responsable de promover el Modelo de Gobierno Abierto, coordinar, incorporar y dar cauce a los intereses de todos los actores involucrados, así como al establecimiento de una ruta de acción para la conformación del Plan de Acción Local, es el órgano máximo de decisión para la implementación de un ejercicio de Gobierno Abierto”. (Plan de Acción Local de Zacatecas, 2016-2017: 2016: 17).

En este sentido los Secretariados Técnicos Locales son la fórmula adoptada para lograr que la interacción de los gobiernos y los ciudadanos fructifique en procesos constructivos desde el punto de vista de establecer una agenda común de problemas³ y soluciones para ventaja del espacio de convivencia denominado, espacio público. Los Secretariados Técnicos Locales son el medio que lleva a cabo la tarea de gobernar entendiendo que “si gobernar implica atender y regular el espacio público para solucionar los problemas que limitan su desarrollo como un sistema de convivencia y gestión colectiva, lo que corresponde a la Administración Pública en ese sentido, es moverse como la palanca que de manera decisiva elige recursos, programas y políticas para procesar las demandas en competencias, diseñando las soluciones que

³ “Los problemas de la acción colectiva surgen en presencia de externalidades negativas o positivas que generan un *DP* de muchas personas o una situación conexas. Para definir un problema de acción colectiva, me limitaré a un subconjunto de las motivaciones que pueden animar a los agentes en tales situaciones. Específicamente se supone que éstos sólo están motivados por los costes en que incurren al participar y por los beneficios personales que extraen del resultado de la acción colectiva” (Elster, 2010: 425).

han de rehabilitar los puntos frágiles de la vida colectiva” (Aguilera, 2012: 202)

Por lo tanto, a la Administración pública le corresponde al diseño y aprobación de las políticas públicas. Su importancia no es sólo formal, sino que su intervención real en los temas colectivos críticos resulta fundamental para llevar a cabo el procesamiento de las demandas sociales que pueden convertirse en soluciones públicas.

En suma, el gobierno abierto es factor esencial para identificar la funcionalidad del poder democrático en las entidades federativas. En estas se configuran los planes locales de gobierno como herramienta que posibilita la acción misma del gobierno abierto de manera participativa y por lo mismo, consensuada para dar paso a formación de agendas de trabajo y compromisos sociales. La OCDE establece el enfoque de gobierno abierto y son los siguientes:

1. Aplicar medidas, en todas las ramas y a todos los niveles del gobierno, para desarrollar e implementar estrategias e iniciativas de gobierno abierto en colaboración con las partes interesadas y para fomentar el compromiso de los políticos, miembros del legislativo, altos directivos y funcionarios públicos;
2. Garantizar la existencia e implementación del marco jurídico y regulatorio de gobierno abierto necesario, mientras se establecen mecanismos de supervisión adecuados para garantizar su cumplimiento;
3. Garantizar la puesta en funcionamiento y la adopción exitosa de las estrategias e iniciativas de gobierno abierto;
4. Coordinar, mediante los mecanismos institucionales adecuados, las estrategias e iniciativas de gobierno abierto – horizontal y verticalmente – a través de todos los niveles de gobierno para

garantizar que éstos estén alineados, y contribuyan a, todos los objetivos socio-económicos relevantes;

5. Desarrollar e implementar mecanismos de monitoreo, evaluación y aprendizaje para las estrategias e iniciativas de gobierno abierto;

6. Comunicar activamente sobre las estrategias e iniciativas de gobierno abierto, así como sobre sus resultados e impactos;

7. Proporcionar proactivamente información y datos del sector público que sean claros, completos, oportunos, fiables y relevantes de manera gratuita, disponible en un formato abierto y legible en máquina y no propietario, fácil de encontrar, comprender, utilizar y reutilizar, y difundido a través de un enfoque multicanal, a ser priorizado en consulta con las partes interesadas;

8. Otorgar a las partes interesadas oportunidades iguales y justas de ser informados y consultados y participar activamente en todas las fases del ciclo de políticas públicas y del diseño y prestación del servicio público. Esto debería hacerse con tiempo suficiente y a mínimo costo, mientras se evita la duplicación para minimizar la fatiga de la consulta. Además, esfuerzos específicos deberán ser realizados para llegar a los grupos más relevantes, vulnerables, menos representados o marginalizados de la sociedad, evitando la influencia indebida y la captación de las políticas públicas;

9. Promover formas innovadoras para incluir activamente y efectivamente a las partes interesadas con el fin de generar ideas, co-crear soluciones y aprovechar las oportunidades ofrecidas por las herramientas del gobierno digital; y

10. Explorar la posibilidad de pasar del concepto de gobierno abierto al de un estado abierto, reconociendo los roles, prerrogativas y la independencia general de todas las partes

implicadas y conforme a sus marcos jurídicos e institucionales actuales.

<https://www.oecd.org/gov/oecd-recommendation-of-the-council-on-open-government-es.pdf>. Recuperado el 2 de agosto de 2021.

Compromisos del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto en Zacatecas 2018-2019

En esta sección se describe datos relacionados con el segundo Plan de Acción de Gobierno de Zacatecas en los términos siguientes, que indican no sólo la operación, sino la intencionalidad que anima la intervención de la autoridad en diversas esferas que convalidan acciones públicas específicas.

Acción realizada	Fecha
1. Realizar un análisis de Riesgos y vulnerabilidad en el cerro de la Bufa y su polígono.	11-14/03/2019
2. Proponer acciones claves para una atención integral	15/03/2019
3. Verificación a Comercios	5/03/2019
4. Actualización en técnicas de sofocación de incendios Forestales (CONAFOR)	22/03/2019
5. Adhesión al programa Nacional de Combate a Incendios Forestales (CONAFOR)	29/04/2019
6. Crear senderos corta fuego.	29/04/2019
7. Realizar líneas negras como medidas preventivas para los incendios.	29/04/2019
8. Adquirir material para el combate de incendios forestales (Aspersoras, equipo de Zapa)	29/04/2019
9. Acercamiento para establecer mecanismos de cooperación interinstitucional para tareas de sofocación de incendios (SEDENA y SMN)	23/03/2019
10. Capacitar personal para la tención de emergencias mediante la conformación de Brigadas (SMN).	13/04/2019 25/05/2019 08/06/2019

11. Estudio de estabilidad de bloques que aun existen en las diferentes caras de la bufa para evitar su desprendimiento.	7/06/2019
12. Estudio de cauces que sean fuente de inundaciones cauce abajo.	7/06/2019
Fuente: El Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2019). Informe de acciones Ayuntamiento Zacatecas. 30 de agosto del 2021, del Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales Sitio web: http://www.gobiernoabiertozacatecas.org.mx/ga/wp-content/uploads/2020/02/Informe-de-acciones-Ayuntamiento-Zac.pdf .	

a) Compromisos del Cerro de la Bufa

En cuanto a los compromisos del *Cerro de la Bufa* se mencionan a continuación las acciones llevadas a cabo para dar cumplimiento a los mismos, lo que nos permite corroborar la importancia que se le ha dado como lugar turístico de gran afluencia.

Acciones llevadas a cabo en el compromiso:

- “Se incrementó el personal de limpieza y mantenimiento del cerro de la Bufa, se asignó un jardinero, un machetero y una trimoto para la recolección de residuos.
- Se aumentó la frecuencia de 2 a 5 veces los días en que pasa la recolección de basura.
- Se dio seguimiento a la señalética vial: cajones de estacionamiento, cebra peatonal, cajón de discapacitados.
- Aumentó el número de rondines de parte de la policía municipal.
- Se socializó el Plan de Manejo del Cerro de la Bufa por medio de distribución de Cd’s, presentaciones y reuniones con la sociedad.
- Se realizó una campaña de limpieza en la plancha del cerro de la Bufa, coordinada por la secretaria de Servicios públicos Municipales.

- Se hizo una limpieza de senderos por alumnos del colegio Sebastián Cabot, el último fin de semana de mayo, con una recolección de aproximadamente 2 toneladas.
- Se gestionó y organizó un curso de inglés y un curso sobre la clasificación de residuos dirigidos a los comerciantes instalados en el Cerro de la Bufa; mismos que fueron comunicados a través de su mesa directiva.
- Se hizo una primera reunión con la mesa directiva de los comerciantes del cerro de la Bufa para explicarles la aplicación de la Norma -002-stm-2019, sobre la regulación paulatina y prohibición del uso de plástico.
- Se realizó un censo sobre la generación de residuos, así como una primera capacitación sobre la aplicación de los planes de manejo de residuos, a todos los locatarios del cerro de la Bufa.
- Se solicitó a los locatarios su actualización para atender su constancia de uso de suelo de las cuales solo el 30% de ellos se regularizó.
- Se estableció una brigada contra incendios, en conjunto con la Comisión Nacional Forestal (Conafor), integrada por cinco personas.
- Se realizaron tres reforestaciones en conjunto con organizaciones civiles, así como empresas y ciudadanos independientes con un aproximado de 2000 árboles reforestados, y se generó el compromiso de continuar cuidándolos.”

Fuente: El Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2019). Informe de acciones Ayuntamiento Zacatecas. 30 de agosto del 2021, de El Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales Sitio web: <http://www.gobiernoabiertozacatecas.org.mx/ga/wp-content/uploads/2020/02/Informe-de-acciones-Ayuntamiento-Zac.pdf>.

b) Compromiso Transparencia del Recurso del Deporte

Objetivo de la reunión: Dar seguimiento a los acuerdos generados en la reunión de trabajo celebrada el 10 de diciembre de 2018.

En el marco de la reunión de trabajo celebrada el 10 de diciembre de 2018, el Lic. Luis Fernando Román Reyes, Asesor del Instituto de Cultura Física y Deporte del Estado de Zacatecas y enlace del Compromiso Transparencia del Recurso del Deporte, manifestó que se encuentran trabajando en la construcción del micrositio y en el diseño de las plantillas que se alimentarán con la información financiera del INCUFIDEZ, asimismo comentó que se pretende generar modelos por cada uno de los deportes para que se pueda consultar el recurso asignado a estos, por municipio.

Derivado de esta reunión, se desprendieron los siguientes acuerdos:

No.	Acuerdo	Estatus
1	Pactar entrevistas radiofónicas con el director de INCUFIDEZ, representantes de la sociedad civil y personal del IZAI para dar a conocer el compromiso y sus avances	logrado
2	Presentar información en datos abiertos y crear infografías para la presentación de la información	En proceso
3	Del 28 al 31 de enero se presentará al STL el esqueleto de la información contenida en la página oficial de INCUFIDEZ con infografías	En proceso
4	De manera proactiva el INCUFIDEZ agregará el micrositio, lo relativo a los ingresos propios que recibe el Instituto, así como informar de los egresos de los equipos profesionales del fútbol y basquetbol en el Estado.	En proceso
5	La información financiera que aparecerá en el micrositio, será a partir del segundo semestre del 2018 para que esta sea actualizada de manera trimestral, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Contabilidad Gubernamental	En proceso
6	Del 14 al 18 de enero se realizará el foro de consulta ciudadana sobre los Lineamientos de apoyo de beca	En proceso

	deportiva, con la participación de ligas y asociaciones deportivas.	
7	Del 21 al 25 de enero, se analizará la información recibida en el frp para ingresar las propuestas, con el objetivo de citar a la Junta de Gobierno, durante la primera semana de febrero, para su aprobación y publicación.	En proceso

Fuente: El Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2019) Reunión de trabajo celebrada el 10 de diciembre de 2018. Recuperado el 30 de agosto del 2021. El Instituto Zacatecano de transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Sitio web: http://www.gobiernoabiertozacates.org.mx/ga/wp-content/uploads/2020/RT_13feb19-Reporte.pdf.

c) Actividades cumplidas de Transparencia del Recurso del Deporte comprometidas las cuales se señalan en el informe del 2019.

1. Dar a conocer a conocer las acciones realizadas de transparencia en el recurso del deporte y sus avances.	Entrevistas radiofónicas con el Director del INCUFIDEZ, representantes de la sociedad civil y personal del IZAI.	Se cumplió
2. Creación de un microsítio o incluir una pestaña en la página oficial del INCUFIDEZ, en la que se ponga a disposición la información financiera y su distribución.	Microsítio de Internet de rendición de cuentas. https://incufidez.zacatecas.gob.mx/rendicióndecuentas	Se cumplió
3. Presentar la información en datos abiertos y crear infografías para la presentación de la información.	Publicación de la información de forma dinámica y atractiva para el público, en el microsítio.	Se cumplió
4. Elaboración de Lineamientos que regulen el otorgamiento de becas y estímulos.	Publicación de los Lineamientos Técnicos en el Periódico Oficial del Estado que regulan la entrega de becas y estímulos	Se cumplió

Fuente: Informe de Actividades 2019, p. 63.

Conclusiones

La filosofía y práctica del gobierno abierto se ha extendido en los marcos de la gobernanza colaborativa; sin duda es importante destacar una forma del desempeño del gobierno abierto que en las democracias abre la posibilidad no sólo con procesos de accesibilidad, sino de ingreso y colaboración en favor de los ciudadanos.

En este sentido lo que corresponde a la agenda, las políticas y los programas públicos tienen la oportunidad de enriquecerse para generar valor público y de esa manera enfatizar que a mayor colaboración entre los gobiernos y los ciudadanos tanto la producción de bienes y servicios públicos como la aplicación de política pública tiene mejor elaboración porque son productos que agregan conocimiento, habilidades y procesos de la sociedad hacia el gobierno.

La fortaleza del gobierno abierto se localiza no en su carácter burocrático, sino en el valor público que incentiva para que entre ciudadanos y autoridades públicas se proceda al tratamiento, análisis y solución de problemas colectivos que son respuestas a carencias puntuales que se localizan en la sociedad civil.

La variedad de respuesta a problemas múltiples relacionados con las condiciones de vida de los ciudadanos es indicadores de que mediante el gobierno abierto no sólo es deseable, sino factible el diseño de estrategias compartidas para revertir, estados críticos de vida.

En este enfoque el gobierno abierto se explica con los movimientos y dinámicas de la gobernanza colaborativa. Esta es la que refiere a nuevas formas de hacer las cosas en la vida pública, porque en el nuevo arquetipo de gobierno entendido como gobierno abierto se combinan 5 aspectos fundamentales, transparencia, participación, colaboración, rendición de cuentas e innovación tecnológica.

Estos medios institucionales contribuyen en un marco de mayor inclusión a que los ciudadanos y sus organizaciones sean proactivos en el abordaje y soluciones innovadoras que son el sello característico del gobierno abierto.

En cuanto al Segundo Plan de Acción de Gobierno en Zacatecas se identificaron las acciones siguientes como parte de los compromisos que se relacionan con la protección, recreación y seguridad del Cerro de la Bufa, emblemático lugar ubicado en el estado de Zacatecas. Es un patrimonio turístico y recreativo al cual se han dedicado recursos, tiempo y acciones para salvaguardarlo.

Es un bien público que ha recibido atención de los ciudadanos que involucran a las autoridades y las organizaciones de la sociedad, existe un interés, ya que están preocupados por hacer del Cerro de la Bufa un sitio de esparcimiento con medidas de seguridad y mantenimiento vigiladas mediante una acción pública coordinada y cooperativa.

De acuerdo con lo expuesto, se han llevado a cabo las siguientes acciones a favor del Cerro de la Bufa:

- 1) Se incremento el personal destinado a la limpieza y mantenimiento;
- 2) la recolección de basura se lleva a cabo entre 2 y 5 veces al día, lo cual revela preocupación por mantener no sólo limpio ese lugar, sino cuidar las condiciones favorables de salubridad;
- 3) Se ha puesto atención en cuanto a lo que corresponde a los cajones de estacionamiento a favor de personas discapacitadas, lo cual revela atención específica a ese grupo de la sociedad;
- 4) Ha aumentado el número de rondines para seguridad de los visitantes y prestadores de servicios;

- 5) Se llevó a cabo una campaña a favor del Plan de Manejo del Cerro de la Bufa vía Cds, a través de reuniones de trabajo;
- 6) Se organizaron campañas de limpieza y la coordinación de la misma ha estado a cargo de los Servicios Públicos Municipales;
- 7) Un organismo de la sociedad civil, el colegio Sebastián Cabot llevó a cabo la limpieza en los senderos del cerro y registra un volumen de 2 toneladas de basura; 8) Se organizó y gestionó un curso de inglés para orientar a los visitantes extranjeros para llevar a cabo la clasificación de residuos para informar a los extranjeros;
- 9) Hubo reuniones de trabajo con comerciantes sobre la implementación de la Norma -002stm-2019 para regular el uso del plástico;
- 10) Se diseñó un censo sobre la generación de residuos y se organizó la capacitación para mejorar el manejo de los residuos;
- 11) Se creó conciencia entre los comerciantes para que tengan la constancia sobre uso del suelo que les corresponde y sólo se ha regularizado el 30%;
- 12) Se constituyó una brigada de bomberos para apagar los eventuales fuegos que se provocan, para coordinarse con la Comisión Nacional Forestal y
- 13) Se llevó a cabo un programa para reforestar el cerro en coordinación con grupos civiles, empresas y ciudadanos. En promedio se han reforestado 2000 árboles.
<http://www.gobiernoabiertozacatecas.org.mx/ga/wp-content/uploads/2020/02/Informe-de-acciones-Ayuntamiento-Zac.pdf>. (consultado el 30 de agosto de 2021)

En sentido estricto se han cumplido 5 de 12 compromisos de manera efectiva:

Acción realizada	Fecha	Cumplimiento
1. Realizar un análisis de Riesgos y vulnerabilidades en el cerro de la Bufa y su polígono	11-14 marzo 2019	Se cumplió
2. Proponer acciones claves para una atención integral	15 marzo 2019	Se cumplió
3. Verificación a Comercios	5 marzo 2019	
4. Actualización en técnicas de sofocación a Incendios Forestales (CONAFOR)	29 abril 2019	No se cumplió
5. Crear senderos corta fuego	29 abril 2019	No se cumplió
6. Realizar líneas negras como medidas preventivas para los incendios	29 abril 2019	Se cumplió
7. Adquirir material para el combate de incendios forestales (aspersoras, equipo de Zapa	29 abril 2019	Se cumplió
8. Acercamiento para establecer mecanismos de cooperación interinstitucional para tareas de sofocación de incendios (SEDENA Y SMN)	23 marzo 2019	No se cumplió
9. Capacitar personal para la atención de emergencias mediante la conformación de Brigadas (SMN)	13 abril 2019 25 mayo 2019 8 junio 2019	Si se cumplió
10. Estudio de estabilidad de bloques que aún existen en las diferentes caras de la bufa para evitar su desprendimiento	7 junio 2019	No se cumplió
11. Estudio de cauces que sean fuente de inundaciones cauce abajo	7 junio 2019	No se cumplió

Es importante señalar que del Segundo Plan de Acción en Zacatecas no hay grado de cumplimiento en porcentajes, ya que se realizó una solicitud de información al IZAI y respondieron lo siguiente: “No ha habido avance en los compromisos que plantearon en el segundo Plan de Acción Local de Zacatecas El Secretariado Técnico Local no ha sesionado desde febrero de 2021 y tanto el IZAI como los organismos

involucrados no han informado sobre el avance de los compromisos, por lo que sólo se presenta lo que se identificó en el Informe del 2019.

Fuentes de Información

Aguilar Villanueva, Luis F. (2013) *Gobierno y administración pública*. México. Fondo de Cultura Económica.

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

Aguilera Hintelholher, Rina M. (2018) *La Trascendencia del Estado y la Administración Pública en la esfera social y pública*. Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla. 2ª. Edición.

Elster, Jon. (2010) *La explicación del comportamiento social. Más tuercas y tornillos para las ciencias sociales*. México. Editorial Gedisa.

Gobierno Abierto Zacatecas. (2021). *Compromisos del Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Zacatecas* Sitio web: <http://www.gobiernoabiertozacatecas.org.mx/ga/compromisos/>. (recuperado el 30 de agosto de 2021).

Graglia, J. E. “Modelo relacional de políticas públicas”, en *Políticas públicas. Retos y desafíos para la gobernabilidad*. Calderón Sánchez Dulfary (compiladora). Colombia: Ediciones USTA.

Informe de acciones Ayuntamiento Zacatecas del Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales Sitio web: <http://www.gobiernoabiertozacatecas.org.mx/ga/wp-content/uploads/2020/02/Informe-de-acciones-Ayuntamiento-Zac.pdf>. (recuperado el 30 de agosto del 2021)

Informe de Actividades 2019 IZAI. Consultado el 30 de agosto de 2021. <http://apertus.org.mx/gobierno-abierto>. (Recuperado 30 de agosto 2021)

Primer Plan de Zacatecas: <http://www.gobiernoabiertozacatecas.org.mx/ga/wp-content/uploads/2018/06/PAL-final.pdf> [Consultado 28/06/2021 3:30]

Rabonikof, Nora (2008) “Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas” en *Revista de Ciencias Sociales*. Num. 32, Quito, septiembre 2008, pp. 37-48. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador.

Ruvalcaba Gómez, Edgar Alejandro. (2019) *Gobierno Abierto: Un análisis de su adopción en los Gobiernos Locales desde las Políticas Públicas*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Segundo Plan de Acción Local 2018-2019 Gobierno Abierto Zacatecas. <http://www.gobiernoabiertozacatecas.org.mx/ga/wp-content/uploads/2020/02/Plan-de-Acción-Local-FInal.pdf>. (consultado 28 agosto 2021.)

Gobierno abierto como instrumento del desarrollo sostenible

*Miguel Ángel Sánchez Ramos
Talia Elizabeth Beltrán Gómez*

Introducción

El estudio de la aplicación de los objetivos del desarrollo sostenible es una ocupación de diversas áreas del conocimiento, entre ellas la ciencia de la administración y la ciencia política. Más aun cuando la pregunta que subyace es ¿qué acción corresponde al gobierno para garantizar el cumplimiento de esos objetivos, y sobre todo el referente a la construcción de paz, justicia e instituciones sólidas?

La respuesta puede ser considerada obvia, aunque no aceptada de manera abierta y consciente para el mismo gobierno, y sobre todo para quienes lo representan. Pero lo es para quienes lo estudiamos y analizamos no sólo para dar cuenta del estado actual, sino con el compromiso y convicción de que se debe aportar para la transformación de la realidad. Con este principio se procede a discernir sobre el gobierno abierto como instrumento del desarrollo sostenible.

Instrumento y estrategia, son las formas en que el gobierno abierto contribuye a la consecución de los objetivos del desarrollo sostenible. Éste requiere de la interacción dada a través de una participación colaborativa de los que integramos a las comunidades sociales y políticas, como puede ser el caso del municipio.

Ante la complejidad tan alta que se vive, la gobernanza es la metodología del gobierno para poder hacer posible la convivencia y el desarrollo, es la capacidad de interacción entre diversos actores que permitan la sinergia de acciones y recursos para promover el desarrollo. Para hacer realidad este cometido, es el gobierno abierto el que a través del uso de la tecnología puede dar pauta a un ambiente de amplia

conversación, diálogo, debate y construcción social de políticas. En ese tenor, la construcción de justicia y de la paz, se convierte en un tema de necesaria interacción social.

El número 16 de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, de la Agenda 2030, se propone Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, por lo que sus correspondientes 16.6 se dirige a crear en todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas; el 16.7 garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades; y el 16.10 busca garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales. Al tener esto como anhelo de la Agenda 2030 el gobierno abierto se convierte en la estrategia que acelera las condiciones para impulsar la participación colaborativa, la rendición de cuentas y la eficacia del gobierno en la atención de las necesidades, de tal forma que entre todos se construye políticas públicas consensuadas que sean capaces de atender lo fundamental y promover el desarrollo en las comunidades.

El gobierno abierto, como estrategia de gobernanza, es necesario en los municipios, ámbito de gobierno que tiene el primer contacto con la comunidad, el primero en atender las necesidades y que coordina los diversos recursos para el desarrollo. En este sentido, el municipio mexicano puede contribuir al desarrollo sostenible si abona en el gobierno abierto.

El presente capítulo tiene como objetivo demostrar el abordaje diferenciado que se ha registrado en los municipios mexicanos, logrando gobiernos abiertos con cierto grado de consolidación en municipios de Desarrollo Humano alto y, al contrario, gobiernos nulos o embrionarios en municipios con bajo Desarrollo Humano. Como hipótesis se asume que la diferencia en el avance del gobierno abierto,

con desventaja para los municipios de bajo Desarrollo Humano, genera discriminación social para sus comunidades, no contribuyendo a la Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, desperdiciando así la oportunidad de construir acciones de políticas consensuadas y promover el desarrollo sostenible.

El universo es muy amplio, por lo que se decide tomar como muestra a los municipios del Estado de Oaxaca y de ahí partir a la posible generalización de los casos que se asimilan en condiciones y con prudencia proyectar lo referente al resto de municipios.

Para hacer posible la demostración de lo anterior, se parte en la exposición con una revisión de la literatura que apoye en la fundamentación teórica sobre el tema y la perspectiva. Posteriormente se explica el método aplicado para obtener los datos. En un tercer momento se cuenta con los resultados obtenidos. Se finaliza con la discusión y conclusiones.

Revisión de literatura

El interés en el gobierno abierto ha sido expuesto por diversos referentes como son los organismos internacionales, académicos y científicos, la sociedad civil y los mismos gobernantes.

El gobierno abierto ha asumido como término diferentes acepciones y enfoques; la principal causa radica en la novedosa introducción de forma intensiva en los gobiernos del orbe. Si bien el término como tal tiene antecedentes que van desde mediados del siglo XX, es en 2009 cuando se intensifica su difusión y alcance debido principalmente a que son los Estados Unidos, país con características supranacionales, quienes impulsan su uso e incluso financiamiento para tal objeto, hasta constituyendo la Alianza para al Gobierno Abierto.

Desde la perspectiva del gobierno de Obama impuesta en 2009, el gobierno abierto tiene tres pilares que son la transparencia, participación

y colaboración, así plasmados en el “Memorándum por la Transparencia y el Gobierno Abierto”, a través de la cual se instruye el trabajo en esos pilares referidos.

Organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ve al gobierno abierto como un conjunto de prácticas sostenibles en la política que tienen como acción los pilares señalados por Obama; el Centro Americano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2016) formaliza una Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, donde define que incluso es un derecho humano contar con gobiernos eficientes, capaces de generar eficacia en su cercanía con los ciudadanos, a la vez reconoce que es una aplicación del planteamiento de Obama a través de estrategias de innovación para elaborar políticas públicas.

En el análisis académico, hay diversos énfasis, entre ellos se ubica a Calderón y Lorenzo (2010) quienes ven al gobierno abierto como una toma de decisiones basada en el diálogo con la ciudadanía; es la estrategia de la *governance*, basada en la conversación abierta y permanente con la ciudadanía para construir políticas públicas consensadas (Sánchez-Ramos, 2017 & 2021); sin duda es un cambio en la gestión y la apertura de la forma organizacional y burocrática del gobierno (Ruvalcaba, 2019); busca promover la participación y la colaboración ante los problemas públicos (Ramírez-Alujas y Dassen, 2014); se ha considerado como una nueva relación entre gobierno y gobernados donde la transparencia, la participación y la colaboración son los medios de ese vínculo (Ramírez-Alujas, 2012); es un gobierno que promueve la colaboración compartiendo información y recursos (Gil-García y Quintanilla, 2013); el gobierno como transparente que otorga información y promueve la colaboración entre diversos actores buscando la construcción de políticas (Gasco, 2014). El papel nuevo del Estado poniendo énfasis en la participación y la colaboración (Dassen, Vieyra et.al, 2012); también es visto como una plataforma de datos

abiertos para involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones, rendición de cuentas y mejoramiento de servicios (Sandoval, 2013); es una respuesta al derecho humano de contar con mejores gobiernos y también como apertura a la transparencia (Sandoval, 2019).

Desde este punto de la aplicación de las tecnologías también existe gran impulso con diversas finalidades (Valle. Sandoval y Gil, 2016), y es que con la alta innovación tecnológica es una oportunidad para el gobierno hacer uso de ella porque le significa bajo costos y alto alcance de cobertura hacia los ciudadanos, por lo tanto, la proximidad gubernamental se convierte en un hecho desde este ángulo de las tecnologías, y sobre todo de las redes sociales.

El gobierno abierto como estrategia para la *governance* (Sánchez, 2017 & 2021), requiere de la acción novedosa, creativa y amplia de los siguientes elementos:

- a) Transparencia, vista como la publicidad de elementos gubernamentales que son considerados bienes públicos y de acceso a la población, no sólo a la ciudadanía. Por ley el gobierno está obligado a publicar esos bienes públicos como leyes, presupuestos, programas, acuerdos (transparencia activa); también a dar respuesta a solicitudes específicas de acceso a la información (transparencia reactiva); empero, la arista más valiosa y trascendental es aquella que considera la publicidad de elementos, procesos y resultados de forma anticipada y no limita a la petición o a la obligatoriedad de la ley, sino que se publican por convicción y por promover mejores formas de relación con los gobernados a quienes se les ve en su exacta dimensión de ciudadanos e integradores del pueblo (transparencia proactiva).
- b) Participación, estriba en el involucramiento con capacidad de influir en la toma de decisiones (Sánchez y Martínez, 2016; Sánchez, 2009), va más allá de la votación, de la actividad

comunitaria, se le identifica como la capacidad dialógica de encontrar elementos y vías alternas para la toma de decisiones.

- c) Colaboración, radica en no conformarse con la información recibida, sino que es capaz de transformarla a través de procesos inteligibles que contribuyen en la construcción de políticas que son públicas, consensadas y muy legítimas por venir de empleados (que cuentan con saberes muy especializados) y de ciudadanos (que cuentan con saberes también específicos y sobre todo valoraciones de experiencia desarrollada que ha producido aprendizaje de vida útil para la convivencia social) que son capaces de establecer propuestas que sirven para aplicación y mejoramiento de los diversos quehaceres públicos y gubernamentales.
- d) Rendición de cuentas, que tiene dos vertientes (Sánchez, 2021) la de la respuesta y la responsabilidad, es decir, tener capacidad para responder a lo que se comprometió dando resultados, y también ser responsable y asumir la consecuencia de sus decisiones por lo que se hizo o dejó de hacer. Esto implica una interacción intersubjetiva gobernante gobernando que construye novedosas formas de responsabilidad pública.
- e) Innovación pública, que según Mariñez-Navarro (2016) es la capacidad de nuevas formas de trabajar y pensar las políticas públicas, que implica la interacción con los otros actores y que inciden en la mejora de procesos y resultados. La innovación pública construye acciones y es el mecanismo que promueve la participación colaborativa (Sánchez, 2021).
- f) Datos abiertos, es la disposición de información pública que rebasa el simple interés de la transparencia, el fin de estos y que la distingue de la transparencia es que se disponen para ser utilizados por los ciudadanos, por lo tanto, son de fácil acceso y manipulación para facilitar la colaboración y la construcción de políticas o alternativas. Su disposición responde a formatos de

fácil lectura, fácil acceso y descarga, facilita la manipulación de datos para su sistematización y proyección.

Cada uno de estos pilares trae como consecuencia una serie de elementos metodológicos e instrumentos que convierten la idea en acción e implementación.

Desde la base primordial con la que se desarrolla este trabajo que es la capacidad dialógica del gobierno con la ciudadanía es contar con instrumentos que permitan la conversación; en los tiempos actuales, las tecnologías de la información y la comunicación se convierten en el referente idóneo para tal efecto. En esa tesitura, la web 2.0 y las redes sociales son básicas, por lo que es elemental que el gobierno esté conectado y alentando el diálogo a través de estas expresiones tecnológicas cuyo impacto es amplio y costo es reducido ya que hay una ventaja, la red internacional (internet) considerada como un derecho humano ha avanzado para llegar a diferentes poblaciones, por lo que esta infraestructura ha sido atendida a partir de esfuerzos más grandes. El gobierno municipal, entonces ya cuenta con que su población puede estar conectada a esta red, e incluso tener dispositivos donde puede promover el diálogo, para que sea realidad la participación colaborativa.

Sobre el estudio del gobierno abierto en los municipios de Oaxaca, objeto de la investigación de donde surge este capítulo, se procedió a revisar la literatura existente sobre el tema, para ello se recurrió a la plataforma Google académico y se hizo el llamado “Gobierno municipal abierto en los municipios de Oaxaca”, obteniéndose 27100 resultados, por lo que se procedió a revisar sólo los 30 primeros emitidos, de los cuales únicamente seis se refieren a estudios en municipios de Oaxaca, mismos que se mencionan a continuación.

Sánchez-Ramos y Martínez Martínez (2016) en su estudio sobre un comparativo de los municipios de Oaxaca y México concluyen que el gobierno abierto está altamente asociado a los grados del desarrollo

humano, pareciera una condenación para los pueblos marginados de que no podrán salir de su escollo pues los amenaza un círculo vicioso que afecta su desarrollo holístico.

Resalta el trabajo de la colaboración como una característica en las comunidades oaxaqueñas, como ejemplo se levanta el caso del museo comunitario Lachibaa de Magdalena Apasco, el cual fue una política consensada por la comunidad, donde todos los pasos fueron contruidos socialmente (Cruz-Meléndez y Aguillón, 2021). Es un ejemplo de que hay capacidad para impulsar el gobierno abierto, dado que hay conductas que se ejercen y sólo basta canalizarlas. Se trata de un municipio regido por usos y costumbres donde la colaboración es una práctica sentida y hecha realidad, tal vez no generalizada o sostenida porque se hizo el museo, pero falta previsión en su gestión y seguimiento.

La participación ciudadana también puede ser palanca del gobierno abierto, como se refiere en el caso de la administración de San Martín Tilcajete (López Mijangos, 2021), donde el gobierno establece acercamientos constantes de comunicación con sus ciudadanos. Empero lo vertido en este reporte de investigación es evidente que hay comunicación, pero la participación se restringe a la vigilancia que la comunidad lleva a cabo con respecto al desempeño de su autoridad.

La innovación municipal en Miahuatlán se encamina a acciones de gobierno abierto con la creación del sistema de información geográfica y ordenamiento del municipio, que tuvieron la convergencia de sectores como el académico y de la sociedad civil, además del gubernamental, cuyo propósito es garantizar la información pública, transparencia y rendición de cuentas con participación y colaboración (Flores y Rentería, s/f), quedando como reto su institucionalización y no estar limitado a un ejercicio de un periodo.

Se ve como una avanzada en los pueblos de usos y costumbres la participación y colaboración, claro desde una forma tradicional, pero que no es del toda ajena a la comunidad y que esto hace su proximidad al gobierno abierto con mayor facilidad, según Cruz y Santiago (2021).

Se reconoce que hay un camino andado en materia de disposición, pero que merece más trabajo, por ejemplo, en Oaxaca solo 57 municipios tienen reglamentada la transparencia, 28 cuentan con portal web, la mayoría de ellos como difusores de información y no de diálogo (Cruz, 2018).

Método

Al partir del principio de diferenciación o heterogeneidad en los municipios, es conducente realizar un estudio de ellos a través de formación de estratos; al respecto se utiliza como referente el Índice de Desarrollo Humano, que clasifica a los municipios a partir de un análisis por conglomerados, conformado por información sobre educación, salud e ingresos, de tal suerte que establece niveles de muy alto desarrollo humano, alto, medio, bajo y muy bajo. En ese sentido, el estado de Oaxaca es considerado en un grado de desarrollo humano medio alto con un índice de desarrollo humano igual a 0.77, ocupando el lugar nacional 31, antes de Chiapas que es el que ocupa el lugar 32.

Para realizar el estudio de las capacidades de los municipios de Oaxaca se clasifican los municipios en estratos de conformidad a su nivel de desarrollo humano dado por el índice del mismo nombre. En un primer momento se consideran todos los municipios con los datos de su población y capacidades institucionales. En un segundo momento sólo se toman muestras de cada estrato para el análisis sobre el gobierno abierto.

Se trabaja con los índices integrados por el Programa de Naciones Unidas al integrar el *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015*

Transformando México desde lo local publicado en el año 2019, que miden las capacidades funcionales de los municipios a través de los subíndices como se aprecia en el cuadro 1:

Cuadro 1 Capacidades funcionales de los municipios

Capacidades para	Descripción
Involucrar actores relevantes	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Identificar y movilizar a los actores relevantes. ✓ Crear asociaciones y redes. ✓ Promover la participación de la sociedad civil y del sector privado. ✓ Gestionar los procesos y el diálogo abierto con diferentes grupos. ✓ Intermediar en los casos de conflicto de intereses. ✓ Crear mecanismos de colaboración.
Diagnosticar	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Obtener, reunir y desagregar datos e información. ✓ Analizar y sintetizar datos e información. ✓ Articular sus activos y necesidades en términos de capacidades. ✓ Convertir la información en una visión y/o mandato.
Formular políticas y estrategias	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Considerar y analizar diferentes opciones de solución a cada problema público. ✓ Fijar objetivos. ✓ Elaborar políticas sectoriales y transversales. ✓ Gestionar mecanismos para establecer prioridades
Presupuestar, gestionar e implementar	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Formular, planificar, gestionar y poner en práctica proyectos y programas, incluyendo la preparación de un presupuesto y la estimación de los costos del desarrollo de capacidades. ✓ Gestionar recursos humanos y financieros, además de procesar adquisiciones. ✓ Establecer indicadores para el monitoreo y seguimiento de los avances logrados.
Evaluar	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Medir resultados y obtener comentarios para ajustar las políticas. ✓ Codificar las lecciones aprendidas y promover el aprendizaje. ✓ Garantizar la rendición de cuentas a todos los actores involucrados.

Fuente: PNUD (2019a: 110)

Con estos valores, así como el índice de conectividad a internet, permiten generar el análisis estadístico por medio de pruebas de significado en correlación de Pearson y diferencia de medias. Con estas se bastará para comprobar la hipótesis en cuanto que el desarrollo humano logra mejores condiciones para unos municipios en contra del avance para el gobierno abierto, pero que este puede convertirse en esa oportunidad que genere alternativas y mejores condiciones de vida, así la construcción de paz, justicia e instituciones sólidas, y la generación de políticas consensadas que promuevan el desarrollo sostenible.

Para la recopilación de información empírica sobre el gobierno abierto se considera la metodología propuesta por Sánchez y Martínez (2016), Sánchez y Beltrán (2017).

Resultados

El estudio con focalización en los municipios de Oaxaca, reconoce que la entidad federativa se integra con 570 municipios, la más grande en número de municipios, equivale al 23% del total de municipalidades en México.¹ Su población total rebasa por un poco los 4 millones de habitantes, por lo que lleva a considerar de manera inmediata que entonces hay pocos habitantes por municipio. El municipio menos poblado tiene 81 habitantes., Santa Magdalena Jicotlán; 112 municipios

¹ En México existen diversas fuentes, muy poca coincidencia, con respecto al total de municipios en el país. Un caso que habla de la poca importancia que asume el tema municipal para la vida pública y en el proyecto de nación. Por ejemplo, para <http://www.editorialox.com/nmunicipiosmexico.htm> hay 2470 municipios, para la Federación Nacional de Municipios en México, https://www.fenamm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=2689:gpm-panorama-de-los-municipios&catid=2:uncategorised&Itemid=101, hay 2462; instituto Nacional de Geografía e Información (INEGI) son 2469, <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>. Todos estos datos incluyen las alcaldías de la Ciudad de México.

En método comparativo, Francia que es un estado unitario, con la cuarta parte de la superficie territorial equivalente a lo que tiene México , cuenta con más de 36000 municipios.

(casi el 20%) cuentan con menos de 1000 habitantes; 558 municipios tienen menos de 50 mil habitantes; sólo cuatro tienen más de 100 mil habitantes: Santa Cruz Xoxocotlán (100,402), Juchitán de Zaragoza (113,570), San Juan Bautista Tuxtepec (159,452), y Oaxaca de Juárez (270,955).

Existen 419 municipios que se rigen por el principio de usos y costumbres,² por lo tanto, ahí su forma de organización gubernamental no priva en el sentido del diseño establecido en el artículo 115 constitucional. Tal vez una regla que se puede identificar es que en los municipios de más de 100 habitantes el principio no es el uso y costumbres.

Hay nueve municipios que registran muy alto desarrollo humano: San Sebastián Tutla (0.868), San Jacinto Amilpas (0.832), Santa Lucía del Camino (0.830), San Pablo Etla (0.826), Oaxaca de Juárez (0.826), San Andrés Huayápam (0.824), Santa María del Tule (0.818), El Espinal (0.813) y San Bartolo Coyotepec (0.811). en índice de desarrollo humano alto se registran 67 municipios; en el nivel medio hay 410, y en el nivel bajo se registran 84 de los cuales cuatro no disponen de datos, estos últimos son Matías Romero Avendaño, Santa María Chimalapa, Santa María Petapa y San Francisco Chindúa.

Contrastes mayores se registran en materia de educación, de 12 años promedio de escolaridad que tiene San Sebastián Tutla a 1.5 en San

² Según Christian Cruz_Meléndez y Jesús Aguillón Chávez (2021) hay 417 bajo el régimen de sistemas normativos indígenas (SNI) y 153 de partidos políticos. Estos sistemas se establecen conforme a la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, bajo un principio de normas orales, venidas de la costumbre, carácter consuetudinario que se reconocen como válidas en los pueblos y referente para resolver procesos para de autoridad.

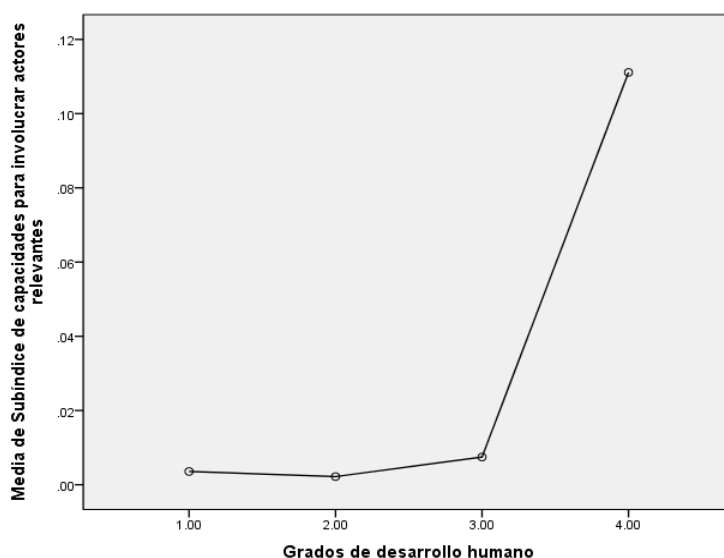
Los SNI duran en sus periodos de gobierno entre 1, 1.5, 2 y 3 años, mientras que los gobiernos de partido duran 3 años. Las formas de elección van de la mano alzada, pizarra, aclamación o planilla.

Martin Peras. En ingreso per cápita el mejor es San Bartolo Coyotepec con 4538 dólares anuales y el más bajo es Santos Reyes Yucuná con 185.3.

A través de una prueba de correlación R de Pearson, no hay significación entre IDH y el índice de conectividad a internet.

Los gráficos, que representan las medias de las variables, que permiten apreciar la relación entre las capacidades y el desarrollo humano (1= bajo, 2=medio; 3 Alto y 4=Muy alto), son los siguientes:

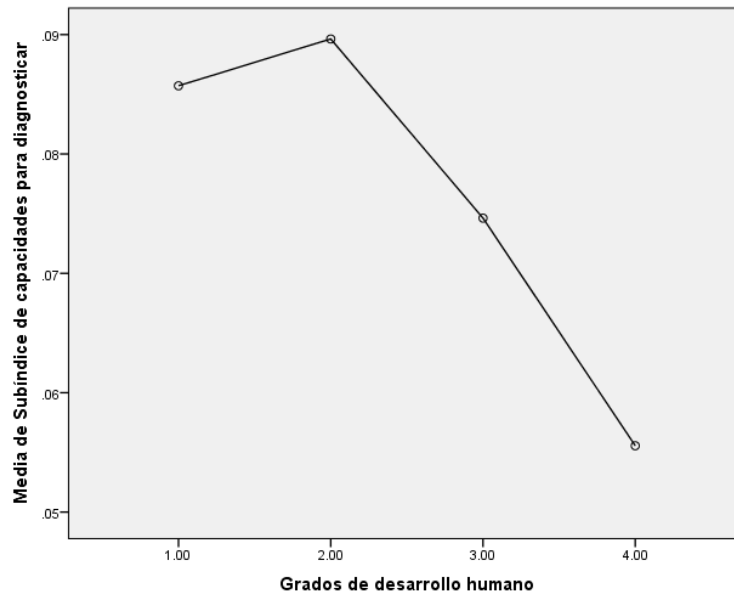
Gráfica 1. Grados de desarrollo humano y promedio de capacidades para involucrar actores relevantes en municipios de Oaxaca



Fuente: Elaboración propia

Como se aprecia en la gráfica 1, existe relación positiva entre capacidades para involucrar actores con grado de desarrollo humano. A mayor desarrollo humano mayor la capacidad para involucrar actores.

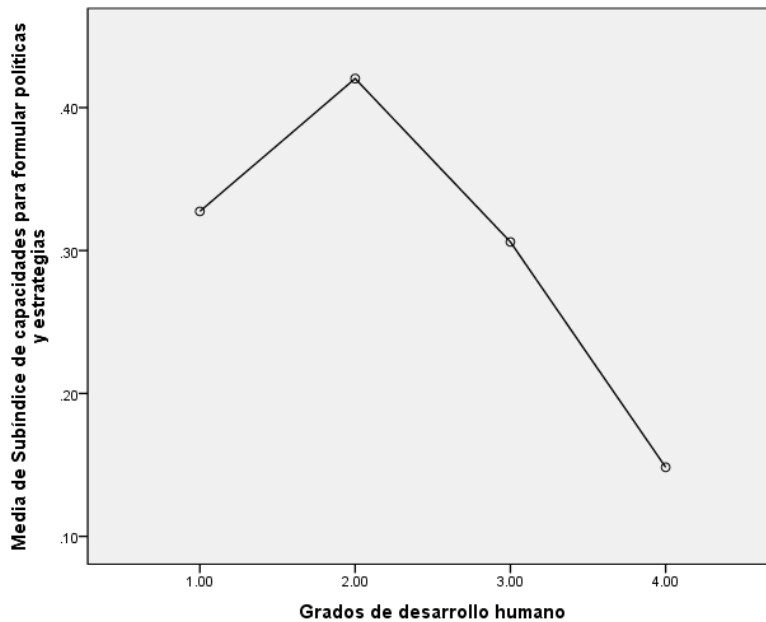
Gráfica 2. Grados de desarrollo humano y promedio de capacidades para diagnosticar en municipios de Oaxaca



Fuente: Elaboración propia

Se aprecia en la gráfica 2, a simple vista una relación negativa entre la capacidad de diagnosticar y el grado de desarrollo humano. A mayor grado de desarrollo humano se aplica menos el diagnóstico como estrategia de toma de decisiones.

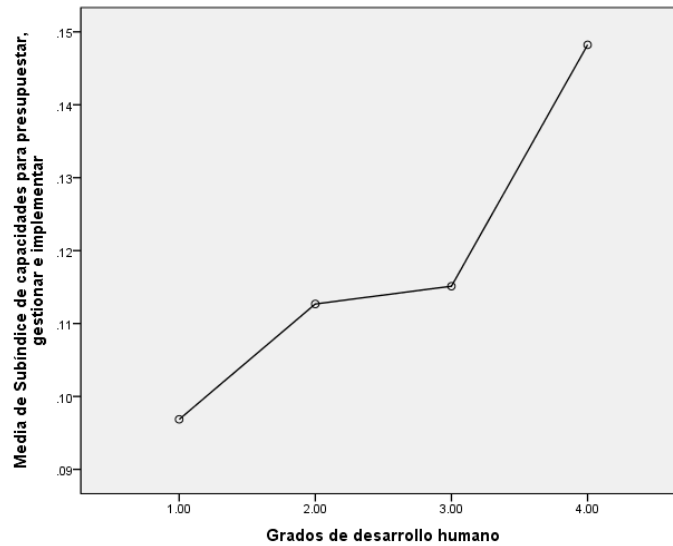
Gráfica 3. Grados de desarrollo humano y promedio de capacidades para formular políticas y estrategias en municipios de Oaxaca



Fuente: Elaboración propia

La relación entre capacidades para formular políticas y estrategias se antoja, a partir de la imagen inserta en la gráfica 3, negativa con el grado de desarrollo humano. La tendencia es muy parecida a la gráfica 2, aunque los valores en la gráfica e de las capacidades son más altas.

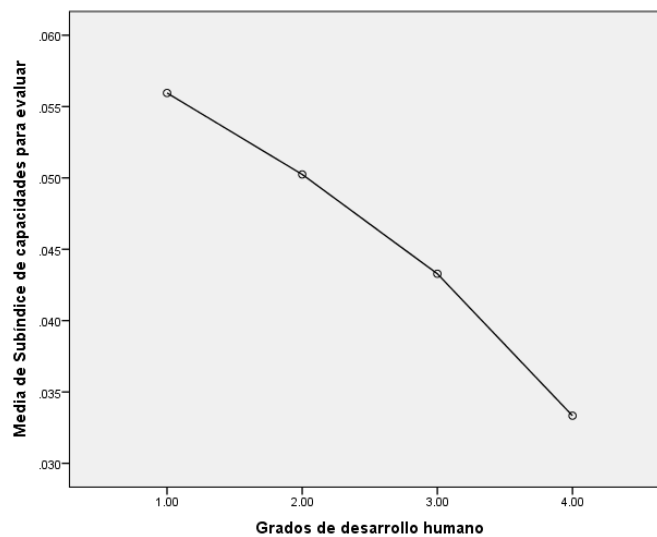
Gráfica 4. Grados de desarrollo humano y promedio de capacidades para presupuestar, gestionar e implementar en municipios de Oaxaca



Fuente: Elaboración propia

Hay relación positiva entre la capacidad de presupuestar e implementar y el grado de desarrollo humano, según lo apreciado en la gráfica 4, aun cuando los valores de las capacidades son de bajo registro.

Gráfica 5. Grados de desarrollo humano y promedio de capacidades para evaluar en municipios de Oaxaca



Fuente: Elaboración propia

Es negativa la relación entre la capacidad de evaluar y el grado de desarrollo humano. Muy parecida la gráfica 2 con la imagen de la gráfica 5, notando que los valores de esta última son menores en promedio para las capacidades.

Con apoyo en el análisis de varianzas se resume que las diferencias significativas del índice de capacidades para involucrar actores relevantes se sitúan entre grado de desarrollo bajo y muy alto; entre el medio y muy alto; y alto con muy alto. Es decir, la diferencia significativa en capacidades para involucrar actores está dada por el grupo de desarrollo muy alto. En el resto de los índices no hay diferencias significativas. Esto evidencia la comprobación de la hipótesis, en términos de que sí hay diferencia significativa en las capacidades a partir del grado de desarrollo humano.

En cuanto a la variable gobierno electrónico y la de variable abierto se obtuvo lo siguiente: De 16 municipios monitoreados al azar, en 12 no hay página web, y en 12 de sí hay redes sociales. Los municipios se escogieron, cuando menos uno en cada una de las ocho regiones que conforman a la entidad, no encontrando un comportamiento uniforme en ellas.

En estos municipios seleccionados (que no son ni el 3% del total) no se puede definir asociación entre lo medido y los grados de desarrollo humano y capacidades funcionales. Empero los valores obtenidos en cada uno resaltan: En la región Cañada se exploraron tres municipios a saber, Teotitlán de Flores Magón, San Lucas Zoquiapam y Mazatlán Villa de Flores, en ninguno se halló plataformas virtuales oficiales, en los dos primeros ni redes sociales, en el último su red social.

En la región Costa se sondearon tres municipios, Santiago Pinotepa Nacional, San Gabriel Mixtepec y Santa María Colotepec; éste último es el que tiene web, sencilla de disseminación de información. En los tres con redes sociales.

En región Istmo se exploraron dos municipios, Santo Domingo Tehuantepec y Juchitán de Zaragoza, este último sin web, el primero con una página muy completa en transparencia. Ambos con redes sociales. En la región Mixteca se revisaron dos municipios San Mateo Nejapam que no tiene plataforma y sus redes solo aluden a lo religioso, y Asunción Nochixtlán con una web muy completa, con capacidad para transacciones en línea, varias redes sociales, aunque solo se notó que la de Twitter era la que estaba en funcionamiento.

La región Papaloapan la integró en revisión el municipio de Ayotzintepec que no tiene web, pero si redes sociales. En la región Sierra Sur se incluyó al municipio de Santa María Zacatepec que no tiene web ni redes. En esa misma región se exploró al municipio de Santa Ana Miahuatlán cuya web es informativa, pero si red social con buen número de seguidores.

La región Sierra Norte está con dos municipios, Ixtlán de Juárez con página web muy sencilla, informativa en lo más mínimo, y con una red social donde informan de servicios y eventos del municipio. En Santiago Atitlán su web es solo un referente de información general, su red social vinculada incluso con WhatsApp.

La región Valles Centrales solo incluyó a la capital Oaxaca de Juárez, con una web muy completa, servicios en línea, código QR, enlaces y redes sociales cercanas a los 100 mil seguidores.

Discusión y conclusiones

Oaxaca, como entidad federativa, guarda en su interior un mosaico de culturas muy rico, que dentro de su diversidad se localiza el principio de los usos y costumbres, guardando sus vicisitudes de un lugar a otro. Sin embargo, la vivencia expresada en los municipios que se rigen por el SNI, enfatiza en la importancia de la participación y la colaboración, pilares muy vividos en esos municipios y que dan sentido de

pertenencia y construcción de políticas conjuntas. Por ello se afirma que en Oaxaca están dadas las bases para promover el gobierno abierto (Cruz, 2018 y 2012), hay una práctica que puede facilitar la manifestación de este tipo de gobierno. Desde el análisis de Cruz (2018) no se parte de cero.

La gobernanza comunitaria se alienta al ampliar los mecanismos de participación y promover la colaboración, situación que propicia el desarrollo local (López, 2021), la participación en la toma de decisiones tiende hacia el pensamiento crítico, favorable en la construcción social de condiciones mejores de vida, entre ellas la paz y la justicia. La ardua actividad de formación y capacitación desde la organización social es la palanca para accionar y exigir el cumplimiento de las demandas (López, 2021)

La transparencia es una práctica que requiere de estrategias de refuerzo, sobre todo cuando se aprecia desde la perspectiva del Estado (López, 2021). El principio de transparencia es vivido en Oaxaca, más en las comunidades de usos y costumbres, ejercida por la práctica de la asamblea comunitaria, más allá del portal web y de esas obligaciones estipuladas en la ley. Según Sandoval-Almazán (2019) la transparencia ha avanzado en las estrategias de los gobiernos estatales; pero no con la misma dinámica en sus municipios.

Se aprecia en los municipios de Oaxaca que aquellos que tienen mayor desarrollo humano cuentan con las mejores estrategias de gobierno abierto, mientras que los gobiernos con menor desarrollo humano se ven limitados en alcanzar expresiones del gobierno abierto (Sánchez y Martínez, 2016). Este estudio revisó más municipios que los mencionados en los resultados del capítulo, por lo que se cuenta con mayor evidencia para sostener la correlación. El desarrollo humano, como constante, está abriendo paso a nuevas relaciones de convivencia e interacción entre gobernantes y gobernados.

El gobierno abierto a dar lugar a la conversación se convierte en la estrategia idónea para la construcción de políticas o alternativas que vengan de una amplia expresión de la comunidad y no sólo sea resultado de la interpretación individual y solitaria de quien gobierna. El gobierno abierto mejora la administración pública (Sánchez y Beltrán, 2017; Cruz, 2018). Ese gobierno abierto como conversación o diálogo puede ser realidad en los municipios de Oaxaca, ya que es evidente que en la mayoría de ellos se cuenta con redes sociales mismas que pueden caminar en ser la base de ese diálogo público, además de no olvidar que en muchos municipios se estila el uso tradicional de discutir los puntos en la plaza principal, a mano alzada o en discusión abierta.

El gobierno abierto como estrategia de consecución de los objetivos de desarrollo sostenible se ha atendido en un interés de convergencia de diversas fuerzas y expresiones, desde la sociedad civil, del gobierno, desde la academia. El proyecto que se impulsa desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) considera en su primera fase al Estado de Oaxaca, que inició en 2017, con acciones que buscan fortalecer las capacidades y empoderar agentes locales del cambio. Así el contexto, entonces es favorable para que en municipios de Oaxaca se apoye al impulso del gobierno abierto, donde se ha apreciado que hay prácticas que se acercan a los principios distintivos de éste, por lo que no ocasionaría un rompimiento cultural que lo obstaculizara.

Se requiere de alianzas, pero si el estudio ha demostrado que los municipios han ido avanzando en identificar a los actores claves de la intervención pública, entonces no será conflicto la formalización de alianzas. El enfoque de abajo arriba (PNUD, 2019a) es básico para el desarrollo local dada la construcción de un consenso nacional.

Las consideraciones para tomar en cuenta en la definición de los problemas públicos, incorporados desde la lógica del gobierno abierto local, según el PNUD (2019b) estriban en:

1. Ubicar las causas del problema para contar con el 50% de la solución
2. El resto de la atención está en la colaboración y participación
3. Un problema público no es unicausal
4. El problema se actualiza a partir de la deliberación y de la dinámica misma de la sociedad
5. El problema se resuelve con la convergencia de transparencia, participación, rendición de cuentas e innovación.

Desde la postura del gobierno de México se apuesta por la planeación, poco se trabaja para el gobierno abierto (Inafed, 2020). La planeación es importante pero no suficiente para el desarrollo sostenible, se requiere de redes (Lizama, Vivas y vías, s/f). En el documento denominado “La Agenda 2030 y el desarrollo municipal” sólo una vez aparece el término de gobierno abierto, como emparentado a la transparencia y la información de la población. La palabra gobernanza es un término que más veces (11) aparece en documento, pero no ampliamente definida, pues solo se refiere a “estructuras y procesos diseñados para gestionar los asuntos económicos, políticos y administrativos de un gobierno” (Inafed, 2020 :83). No sólo es eso el gobierno abierto como ha quedado argumentado arriba.

La estrategia de gobierno abierto es adecuada para la conformación de instituciones sólidas y perdurables que traigan a los pueblos justicia y paz. Donde pueden hacer mejores aplicaciones son en los municipios por ser el espacio comunal más activo en las interacciones sociales, donde la necesidad es manifestada y atendida (desatendida) en primer orden.

Con el uso de las tecnologías de la información y la comunicación se puede abatir costos y hacer posible un mejor gobierno, abierto, que funcione, que basado en la conversación traiga la construcción de

políticas y programas consensados, legítimos en la atención de problemas.

El caso analizado, en los municipios de Oaxaca, revela que existe avance y se puede generar sinergia a partir de lo avanzado y cultivado por la cultura, lo demás recae en la capacidad de innovación y conducción del proyecto.

La hipótesis que se asumió estriba en que la diferencia en el avance del gobierno abierto, con desventaja para los municipios de bajo Desarrollo Humano, genera discriminación social para sus comunidades, no contribuyendo a la Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, desperdiciando así la oportunidad de construir acciones de políticas consensuadas y promover el desarrollo sostenible; ha sido mostrada y con suficiente evidencia, por lo que en esta tesitura, la construcción de igualdad es el reto, la estrategia de gobierno abierto es viable para la paz, justicia e instituciones sólidas.

REFERENCIAS

- Calderón , C., & Lorenzo, S. (2010). *Open government. Gobierno abierto*. Alcalá la Real: Algón Editores. Obtenido de <https://libros.metabiblioteca.org/bitstream/001/163/8/978-84-937218-5-5.pdf>
- CLAD. (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Bogota, Colombia: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Cruz Meléndez, A., & Santiago Martínez, L. (2021). Los sistemas normativos indígenas en tiempos del gobierno abierto. Perspectiva municipal en Oaxaca. *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*(37), 94-112. doi:dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2021.37.77124
- Cruz Meléndez, C. (2018). Fortalecimiento municipal en Oaxaca. Análisis y posibilidades del gobierno electrónico y el gobierno abierto basado en el catálogo de herramientas de la OEA. En R. Hernández Vásquez, & J. Fernández Tapia, *Análisis y propuestas para el desarrollo: entre lo local y lo global* (pág. 342). Mahuatlán de Porfirio Díaz: Universidad de la Sierra Sur. Recuperado el 5 de septiembre de 2021, de

http://www.unsis.edu.mx/libros/LIBRO_ANALISIS_Y_PROPUUESTAS.pdf#page=99

- Cruz-Meléndez, C., & Aguillón Chávez, J. (2021). La construcción del museo comunitario Lachibaa, en Magdalena Apasco, Etlá Oaxaca. ¿Un acercamiento al gobierno abierto en los sistemas normativos indígenas? *Revista Iberoamericana de estudios municipales*(23). doi:/dx.doi.org/10.32457/riem.v23i1.591
- Dassen, N., Vieyra, J. C., Molina, E., & Ramírez Alujas, Á. (2012). *Gobierno abierto y transparencia focalizada: Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington, D.C: BID.
- Flores Acevedo, S., & Rentería Gaeta, R. (s/f). *El Sistema de información geográfica y ordenamiento de Mihuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, (SIGOM) como estrategia para el gobierno abierto*. Universidad de la Sierra Sur. Recuperado el 5 de septiembre de 2021, de https://www.researchgate.net/profile/Rafael-Gaeta/publication/350616145_El_Sistema_de_Informacion_Geografica_y_Ordenamiento_de_Mihuatlán_de_Porfirio_Díaz_Oaxaca_SIGOM_como_estrategia_para_el_gobierno_abierto/links/60693b3aa6fdccad3f6e42d6/El-Sistema-de-I
- Gasco, M. (2014). *Guía de buenas prácticas de gobierno abierto*. Bogotá: Universidad de Externado.
- Gil-García, J., & Quintanilla Mendoza, G. (2013). *Gobierno abierto en América Latina: modelo conceptual, planes de acción y resultados preliminares*. México: INAP.
- Inafed. (2020). *La agenda 2030 y el desarrollo municipal sostenible*. México: Inafed.
- Lizama Pérez, F., Vivas Rodríguez, J., & Vivas Lizama, C. (s/f). *Repositorio Universitario*. (UNAM, Ed.) doi:<http://ru.iiec.unam.mx/4698/1/2-182-Lizama-Vivas-Vivas.pdf>
- López Mijangos, C. (2021). *La participación ciudadana como pilar de un gobierno abierto en la actual administración del municipio de San Martín Tilcajete en el Estado de Oaxaca bajo la perspectiva de usos y costumbres*. Puebla: BUAP. Recuperado el 5 de septiembre de 2021, de <https://repositorioinstitucional.buap.mx/handle/20.500.12371/11868>
- Mariñez-Navarro, F. (2016). Los saberes cívicos en la innovación de la gestión pública. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 23(70), 87-114.
- PNUD. (2019a). *Gobierno abierto desde lo local para el desarrollo sostenible. Caja de herramientas para el gobierno abierto. Herramientas sugeridas para la implementación de recomendaciones del diagnóstico*. México: PNUD, USAID, INAI.

- PNUD. (2019b). *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-+2015. Transformando México desde lo local*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo .
- Ramírez-Alujas, Á. (2012). Gobierno abierto, servicios públicos 2.0 y ciudadanía digital. *Administración y Desarrollo*, 40(56), 51-68.
- Ramírez-Alujas, Á., & Dassen, N. (2014). *Vientos de cambio: El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. BID.
- Ruvalcaba Gómez, E. (2019). *Gobierno abierto: un análisis de su aportación en los gobiernos locales desde las políticas públicas*. Madrid: INAP.
- Sánchez-Ramos, M. (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. *Espacios Públicos*, 12(25), 85-102. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/676/67611350006.pdf>
- Sánchez-Ramos, M. (2017). Gobierno abierto, una estrategia innovadora. En J. Olvera García, & L. Contreras Orozco, *Administración pública y sociedad, una necesaria relación de proximidad*. (págs. 31-54). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Sánchez-Ramos, M. (2021). Innovación y accountability: gobierno locales ante la pandemia Covid-19. Caso estado de México. En F. Mariñez Navarro, & M. Calzada Torres, *Gestión pública y políticas públicas en tiempos de emergencia. Lecciones aprendidas de la pandemia Covid-19* (págs. 256-280). México: Tirant lo Blanch.
- Sánchez-Ramos, M., & Beltrán-Gómez, T. (2017). Gobierno municipal abierto, una estrategia de governance local. En R. Moreno Espinosa, J. Pérez Lara, & O. Covarrubias Moreno, *Administración, gestión y profesionalización en gobiernos locales* (págs. 229-242). México: IAPAS.
- Sánchez-Ramos, M., & Martínez Martínez, H. (2016). Gobierno local abierto: diagnóstico en México y Oaxaca. *Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, 5(10), 35. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/5039/503954317015.pdf>
- Sandoval, R. (2013). *La larga marcha del gobierno abierto*. México: INAP.
- Sandoval-Almazán, R. (2019). Gobierno abierto y transparencia en México: estudio longitudinal 2015-2015. *Innovar*, 29(4), 115-131. Recuperado el 8 de agosto de 2021, de www.jstor.org/stable/26778597
- Valle-Cruz, D., Sandoval-Almazán, R., & Gil-García, J. (2016). Citizen's perceptions of the impact of information technology use on transparency, efficiency and corruption in local governments. *Information Polity*, 21(3), 321-334.

Desarrollo Humano y Sostenible. Acción gubernamental colaborativa

Arturo Ordaz Álvarez

Presentación

La definición del concepto de desarrollo ha acumulado una serie de revaloraciones con el paso del tiempo. Hoy en día, se le concibe como un proceso multidimensional, amplio y dinámico que se expresa en los diferentes ámbitos de la vida humana y que, como tal, requiere de un abordaje desde las diferentes disciplinas con el fin de comprender las todas las aristas de su comprensión.

En un primer acercamiento, su definición se centró en la versión del crecimiento económico propuesto por la disciplina de la Economía. En la actualidad, se asume como el desarrollo centrado en las personas, un desarrollo humano que atiende las múltiples preocupaciones e intereses de la humanidad; su estudio reclama, a su vez, el concurso de diversas disciplinas.

La idea actual del desarrollo comprende el bienestar de toda la humanidad y el mejoramiento de sus condiciones de vida teniendo como respaldo un activo crecimiento económico, así como la preservación de la naturaleza. Consiste en un concepto de carácter ético, cuyo compromiso es la misma humanidad, la de hoy y la del futuro.

Por más de cuatro décadas los gobiernos han impulsado medidas relacionadas con la visión neoliberal. Siguiendo las prescripciones del llamado Consenso de Washington, tanto la sociedad como su gobierno se han visto marcadas por la impronta de este enfoque de concebir la vida política y la conducción de la economía.

Sin embargo, ni la transformación estatal operada por medio de la privatización, la desregulación y la descentralización, ni la prevalencia

del mercado como agente promotor del crecimiento económico sin mirar más allá de ese escenario han podido contener las crisis cíclicas de la dinámica económica y el crecimiento de los índices de desigualdad social e, incluso, el deterioro del medio ambiente.

Bajo estas circunstancias, en el año 2000, en el seno de las Naciones Unidas se suscribieron los Objetivos del Milenio, iniciativa orientada a paliar la urgente situación de pobreza y extrema pobreza a la que amplios segmentos de la población fueron orillados por las pautas neoliberales.

Quince años después, una vez que se ponderaron los resultados de las políticas derivadas de dicho programa de trascendencia mundial, la misma Organización de las Naciones Unidas puso en marcha los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, cuyo horizonte se extiende hasta el año 2030.

Como parte de sus funciones sustantivas, toca al Estado y a su administración pública impulsar el desarrollo nacional en colaboración con los distintos grupos y personas que integran la sociedad. Con ello se persigue alcanzar el desarrollo integral y sustentable del país.

Hoy en día el desarrollo humano y sostenible es un propósito mundial. En el ámbito académico resulta un tema de interés para diversas disciplinas. Para la sociedad y los diferentes ámbitos de gobierno se plantea como un indicador de la manera en que este último da cumplimiento a su compromiso con el interés público y el bienestar social.

El énfasis en una visión integral y dinámica del desarrollo con un sentido humano -es- en esencia, una concepción profundamente ética que va más allá de la perspectiva estrictamente economicista; trasciende los automatismos y disposiciones del mercado y reconoce la diversidad social y ambiental.

Esta definición multidimensional plantea en la práctica el compromiso y acción de los diversos actores sociales y gubernamentales, desde lo local hasta lo global, para el diseño e implementación de políticas, programas, proyectos y acciones que atiendan la problemática de las diversas dimensiones del desarrollo.

Al considerar que el desarrollo implica al hombre que vive en sociedad, su preocupación comprende tanto las condiciones materiales como espirituales para lograr una convivencia efectiva. De allí el interés por generar proyectos productivos que, a la vez, generan fuentes de empleo, la construcción de espacios urbanos que posibiliten el acceso a servicios de vivienda, vías de comunicación y servicios públicos en general, la integración de comunidades con gobiernos que proporcionen seguridad y orden, comunidades que, además, se constituyen en fuente y destino del trabajo intelectual y material.

El propósito de este trabajo es reflexionar, primero, acerca del proceso seguido, desde la década de los cincuenta del siglo XX, para definir al desarrollo como un concepto integral, multidimensional. Posteriormente, se analizan las agendas mundiales impulsadas por la Organización de Naciones Unidas en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Finalmente, se indaga en las diferentes expresiones de la acción gubernamental, asociada al logro del interés público y del bienestar social de la población.

Economía del Desarrollo

La definición del desarrollo incorpora elementos y dimensiones diversos que trascienden su noción original en términos del simple crecimiento económico. Ciertamente es que la base y condición fundamental del desarrollo se encuentra en el crecimiento económico, sin embargo, el enunciado que hoy en día se reconoce es de un significado más amplio y diverso, teniendo en cuenta aspectos de orden económico, social,

político, cultural, ecológico, de carácter tangible e intangible, a nivel individual y societal, o bien local, regional, nacional y mundial.

El desarrollo se asume como concepto y proceso. Con el desarrollo se aspira a generar mejores condiciones de vida de la sociedad. Es la preocupación de la acción gubernamental; siguiendo a Dwight Waldo (1948: 67-79), es lograr los fines de interés general que permiten alcanzar la *Vida Buena*, en el sentido de la felicidad y dignidad del ser humano, la justicia y seguridad, así como la distribución equitativa de los bienes materiales y espirituales.

La Economía del Desarrollo ha evolucionado desde mediados del siglo XX hasta nuestros días, llegando a precisar que el desarrollo representa un fenómeno constituido por diferentes dimensiones en las que interactúan gobierno y sociedad. En este tiempo, la acción de las organizaciones de la administración pública mediante planes, programas y políticas tienen destinos focalizados en algún aspecto del desarrollo.

Desde esta perspectiva, se requiere que los fines de las instancias gubernamentales asuman un sentido profundamente social y público, buscando alcanzar objetivos y metas de desarrollo y bienestar de toda la sociedad.

La doble naturaleza de la administración pública responde al cumplimiento de intereses políticos, por un lado, y de bienestar social, por el otro. Desde antaño, esta índole se ha traducido en acciones de ejercicio del poder y dominación como de servicio y tutela administrativa. Pero más allá de esta distinción, los argumentos que se esgrimen para el desenvolvimiento de la actividad administrativa del Estado se centran en la razón de ser de dicha institución: garantizar el interés público, o el bien común, o la felicidad del pueblo, o bien el bienestar social, o el progreso de la gente, o bien su desarrollo.

La *Vida Nueva* propuesta por Waldo, a través de los años, ha requerido de la definición de estrategias y políticas gubernamentales encauzadas a la atención de las necesidades sociales, de los problemas de interés público y las aspiraciones de mejora de las condiciones de vida de la sociedad.

La Gran Depresión de 1929 constituyó una difícil prueba para los gobiernos de la época; el paradigma Keynesiano inspiró una serie de medidas a partir de la activa participación estatal en asuntos económicos. El Estado asumió un papel francamente interventor para dar solución a los retos impuestos por la recesión económica y el desempleo.

De esta manera a las funciones que hasta ese tiempo le eran propias en materia de bienestar, se agregaron otras en el campo de la economía; el gasto público se convirtió en el instrumento principal de la estrategia para resolver la crisis y reactivar la economía.

El Estado se colocó como el actor principal en el escenario económico. Como consecuencia, su presencia también cobró relevancia en la vida social y política. Al respecto, Meier ha señalado que una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, el Estado cobró relevancia como agente activo en el impulso del desarrollo; en las diferentes perspectivas intelectuales que se trazaron para reactivar las economías afectadas por la guerra y para detonar el crecimiento de las economías de los países emergentes, se «formularon grandes modelos de estrategias de desarrollo que involucraban transformaciones estructurales y el correspondiente papel para la participación extensiva del gobierno en planeación o programación del desarrollo» (Meier, 2002: 2).

En este mismo sentido se reconoce que «...desde los años cincuenta, el auge del Estado de bienestar se trataba de establecer en el ámbito mundial, en el contexto de finales de la Segunda Guerra Mundial -con la caída de altos precios de las materias primas en el mercado mundial.

Se formularon desde ese entonces, teorías generales que trataban de promover niveles de desarrollo económico y social especialmente en las naciones menos desarrolladas.» (Reyes, 2009: 118). Este propósito respondió a la iniciativa y fuerte respaldo de la Organización de las Naciones Unidas, creada en 1945, a la que se sumaron activamente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, instituciones creados un año antes en la Conferencia de Bretton Woods.

En ese mismo periodo surge la llamada Economía del Desarrollo. Constituyéndose como una subdisciplina de la Ciencia Económica se forja con las propuestas de la teoría Keynesiana de fuerte presencia en el campo educativo y argumento central en la generación de las políticas gubernamentales en el ámbito económico.

La Economía del Desarrollo también encontró sustento teórico en los planteamientos marxistas, neoclásicos y estructuralistas con los que se interpretaba la manera en que las economías crecen y cambian. Una posición relevante se otorgó a la Economía clásica, al considerarla el referente necesario del análisis de los grandes temas y problemas del desarrollo. Por lo tanto, la obra de Adam Smith como la de David Ricardo o bien la de Karl Marx, sirvieron como base para la discusión y análisis de las estrategias y acciones para impulsar el progreso de la sociedad o bien para comprender las razones de su atraso y trascender barreras.

La importancia de las aportaciones de estos autores clásicos se ha reconocido al destacar, incluso, la obra de pensadores mercantilistas que es el antecedente inmediato al trabajo de Smith:

«No obstante, la preocupación por el desarrollo, en sus distintas versiones (riqueza, prosperidad material, progreso, crecimiento, etc.), y el intento por comprender cómo se produce para poder alcanzarlo, no es patrimonio de los economistas de la segunda mitad del siglo XX. Muy por el contrario, la preocupación arranca bastante antes; podría fijarse el siglo XVII como el primer momento en que, de una forma generalizada, las personas que se

dedicaban a las actividades políticas y económicas comienzan a plantearse el problema del desarrollo y plasmarlo en sus escritos...» (Hidalgo-Capitán, 1998: 14)

La Economía Política del Desarrollo, como también se conoce a la Teoría del Desarrollo, es un campo de conocimiento estrechamente asociado a las políticas económicas que los gobiernos impulsan para canalizar de manera pertinente la inversión en las distintas dimensiones del desarrollo, en sus diferentes ámbitos nacional, regional o local, y en el horizonte de tiempo que se requiera, corto, mediano o largo plazo.

La aparición de este campo de análisis y diseño de estrategias para el desarrollo, se asocia a diferentes factores políticos, económicos y sociales, así como al mismo avance de la misma disciplina. Según Antonio Luis Hidalgo-Capitán (2011: 288-289), se identifican cuatro factores que incidieron en este proceso:

- a. La consolidación en la Ciencia Económica del paradigma keynesiano, lo que provocó el desplazamiento de los postulados neoclásicos, reconociendo la importancia de pensar en el crecimiento de largo plazo, en situaciones concretas de economías con problemas de pleno empleo. En este sentido, se da el reconocimiento al papel del Estado en la economía con la tarea de corregir las fallas del mercado, dar estabilidad al sistema económico e impulsar el desarrollo económico, De esta manera, se consideró al intervencionismo estatal como responsable de la planeación indicativa con el empleo de los adelantos de la estadística y de la contabilidad nacional.
- b. Los procesos de descolonización en Asia y África después de la Segunda Guerra Mundial y la conformación y reconocimiento de los países subdesarrollados, que por su condición requieren de emprender condiciones y procesos para su transformación económica, social y política, en un ambiente de bipolaridad entre los países del mundo occidental y los del bloque socialista.

Esto propició programas de apoyo para el desarrollo, como parte de la política exterior de los Estados Unidos; se dio pie al desarrollismo.

- c. El impacto de la Gran Depresión [1929-1939] sobre la capacidad importadora de los países de América Latina y el Caribe, y los efectos de la Segunda Guerra Mundial [1939-1945] en relación con el abastecimiento de suministros para los países involucrados en la conflagración. Esta situación llevó a la promoción de una industrialización basada en la sustitución de importaciones, contando con la activa presencia del Estado en la economía.
- d. La política de asistencia por parte de los Estados Unidos para la reconstrucción posbélica de Europa y Japón, instrumentando el Plan Marshall y el Plan MacArthur respectivamente, y cuyo éxito generó grandes expectativas sobre las estrategias para promover el desarrollo mediante el uso de recursos financieros provenientes del exterior.

Cabe apuntar que, en el caso de los países de América Latina, desde principios de la década de los sesenta Washington implementó la Alianza para el Progreso como estrategia económica de financiamiento externo para el desarrollo de los países de la región, pero también como respuesta política a la Revolución Cubana, recién triunfante en ese entonces (Reyes, 2009: 118).

Desde el principio, la Economía del Desarrollo se caracterizó por una perspectiva eminentemente economicista. De esta suerte, el desarrollo se asoció al crecimiento económico y la industrialización como estrategia para resolver los problemas del subdesarrollo y transitar a una etapa de desarrollo. La idea subyacente en que se fundamentó este planteamiento fue el reconocimiento de países desarrollados que pasaron largos periodos de tiempo en los que ocurrieron movimientos sociales que generaron grandes transformaciones, o bien que les tocó vivir la

revolución industrial, y que, a la vez, convivieron con países atrasados que se encontraban en una etapa incipiente del proceso de desarrollo.

Dada esta situación, se asumió que el camino para modificar las condiciones estructurales duales y romper los círculos viciosos que afectaban a estas economías, era la modernización de estas sociedades atrasadas; se visualizó el paso de economías rurales a economías industriales mediante la acumulación de capital fomentada por la inyección de inversiones desde el exterior.

Estos planteamientos que perfilan las primeras estrategias para el desarrollo de las economías subdesarrolladas

«...conciben el desarrollo como *crecimiento económico* y apuestan por la industrialización como medio para salir del subdesarrollo [...en tanto que) El *paradigma de la modernización* de la economía sigue unas pautas evolutivas cuya estructura lineal fue trazada con meridiana claridad por Walter W. Rostow: de la sociedad tradicional agrícola a la sociedad de consumo de masas se pasa creando las condiciones previas del despegue (*take off*) económico: acumulación de capital, transformaciones agrícolas y exportaciones.» (Hidalgo Tuñón, 2004: 181-182)

Es decir, se asumió que las sociedades desarrolladas servían como modelo a seguir por aquellas naciones subdesarrolladas, llevando a cabo un proceso de modernización en su paso a configurarse como una economía industrial, una especie de isomorfismo paradigmático; de esa manera, al momento de alcanzarse el crecimiento económico por medio de *derrames positivos*, produciría efectos en el bienestar de la sociedad. Kuznets, según Piketty, expuso esta idea de la siguiente manera:

«...Kuznets sugiere, casi inocentemente de pasada, que la lógica interna del desarrollo económico también podría producir el mismo resultado, al margen de cualquier intervención política o choque externo. La idea era que las desigualdades aumentan en las primeras fases de la industrialización, porque solo una minoría está preparada para beneficiarse de la nueva riqueza que trae la industrialización. Posteriormente, en fases más avanzadas de desarrollo, la desigualdad disminuye automáticamente a medida que una

fracción cada vez mayor de la población participa de los frutos del crecimiento económico.» (Piketty, 2014: 14)

De este modo, el carácter economicista del modelo se constituyó en una idea dominante que concibe al crecimiento económico como la única condición necesaria para mejorar las condiciones de vida de la población. En esta perspectiva, autores como Bertoni, Castelnovo, Cuello, Fleitas, Pera, Rodríguez y Rumeau (2011: P. 26) consideran que el crecimiento económico moderno responde a seis rasgos característicos:

- Se produce *crecimiento económico* debido a las altas tasas de crecimiento de la cantidad de bienes y servicios producidos, provoca el incremento del producto interno bruto por habitante como resultado de un incremento de la tasa de inversión.
- Esto deriva en un proceso de *transición demográfica* como resultado del mejoramiento de las condiciones de vida de la población y en su conducta reproductiva.
- Como resultado del *cambio tecnológico* se concreta un progreso técnico que, a su vez, produce efectos en la productividad económica, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.
- Se lleva a cabo un *cambio estructural* de la economía, favoreciendo los sectores de manufactura y de servicios, en detrimento del sector primario.
- Las nuevas condiciones de la economía derivan en un *cambio institucional* en beneficio de la sociedad, al provocar cambios en la forma de gobierno, en las interrelaciones personales y en la visión común sobre un mejor futuro.
- Finalmente, todos estos cambios llevan a una mayor *integración económica internacional*, abriendo al país nuevos retos y oportunidades de desarrollo.

Sin embargo, para el economista heterodoxo Albert O. Hirschman, los postulados de la teoría económica tradicional son sumamente cuestionables, ya que «La economía, en cuanto ciencia del comportamiento humano, se ha basado en un postulado extraordinariamente parsimonioso: el del individuo aislado y centrado en sus propios intereses, quien libre y racionalmente escoge entre diversas alternativas de acción luego de sopesar sus presuntos costos y beneficios.» (Hirschman, 1986: 135).

Además, en este sentido, se tiene que considerar que la presentación del desarrollo mediante sofisticados y simplificados modelos econométricos permite una aproximación reducida de la realidad social. Cierto es que se trata de medios de análisis que resultan útiles en la comprensión de los fenómenos económicos, sin embargo, la dinámica social no puede reducirse a fórmulas delimitadas por supuestos convencionales (Ordaz, 2018). Celso Furtado ya había afirmado que el método empleado por los economistas podía ser de naturaleza abstracta o histórica, pero que no deberían despegarse de los problemas propios de su objeto de estudio, considerando que «El desarrollo económico constituye un fenómeno de nítida dimensión histórica. Toda economía en evolución debe enfrentar una serie de problemas que le son específicos, aunque muchos de ellos sean comunes a otras economías contemporáneas.» (Furtado. 1984: 13)

En esta lógica, desde el paradigma de la dependencia, Dudley Seers (1987) asumió la postura de que los problemas del desarrollo se encuentran también asociados a otros factores diferentes a la escasez de divisas para la inversión o bien a la presión inflacionaria o a la estabilidad del mismo sistema económico; reconoció que las capacidades estatales no han reducido la dependencia, y que, de igual forma, la influencia de los grandes monopolios y los poderosos sindicatos a favor de sus ingresos influyen en el incremento de la inflación primaria con efectos en toda la economía.

Propuestas de la Dependencia y el Estructuralismo

La relación centro y periferia se considera como un vínculo de dependencia entre naciones dominantes y naciones de la periferia dependientes. Por este motivo, el proceso de sustitución de importaciones impulsado desde el exterior para promover una dinámica de industrialización, vendría a generar nuevas formas de dependencia. De allí resultan las influencias derivadas de esta relación asimétrica, en donde el centro impone no sólo condiciones económicas, sino también elementos culturales, políticos y sociales que permean todos los ámbitos de la sociedad dependiente.

Paul Baran, prestigiado intelectual de la teoría de la dependencia, argumentó en el mismo sentido, precisando que:

«El desarrollo económico implica precisamente lo opuesto a lo que Marshall colocaba en la primera página de sus *Principios*. Implica el hecho, crudo pero crucial, que se ha descuidado muchas veces si no es que siempre, de que el desarrollo económico, históricamente, siempre ha significado una transformación de vasto alcance en la estructura económica, social y política de la sociedad, en la organización dominante de la producción, de la distribución y del consumo. El desarrollo económico siempre ha sido impulsado por clases y grupos interesados en un nuevo orden económico y social, encontrado siempre oposición y obstáculos por parte de aquellos que pretenden la preservación del *statu quo*, que están enclavados en los convencionalismos sociales existentes y que derivan beneficios innumerables y hábitos de pensamiento de las costumbres prevaletientes y de las instituciones. Siempre ha estado marcado por conflictos más o menos violentos, ha procedido convulsivamente, ha sufrido retrocesos y ganado nuevo terreno. El desarrollo económico nunca ha sido un proceso suave y armonioso que se desenvuelva plácidamente en el tiempo y en el espacio.»
(Baran, 1987: 53-54)

Los cuestionamientos a la modernización promovida por la ortodoxia económica se incrementaron en la medida en que las políticas económicas impulsadas por los gobiernos de los países en desarrollo no reportaron los beneficios esperados. Ciertamente hubo avances en materia de industrialización, en creación de infraestructura, en educación, salud

y vivienda, incluso a nivel de esquemas operativos más racionales en las oficinas de gobierno, pero persistieron las dudas sobre el poco crecimiento y ritmo de acumulación, así como los efectos que éste había tenido en términos de la dependencia del exterior y la desigualdad económica, social, política y cultural de la población.

Los representantes del estructuralismo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), argumentaron sobre la necesidad de que las acciones de gobierno se sustentaran en el diagnóstico de las condiciones de cada país, y criticaron el diseño de estrategias del desarrollo formuladas y financiadas desde el exterior dado que no consideraban el análisis de la realidad concreta de los países de la región. Se asumió entonces que el desarrollo es una construcción social, con rasgos estructurales y coyunturales propios de cada país y que, como tal, requerían una estrategia de desarrollo más elaborada que la que se había propuesto desde el reduccionismo económico.

Para Celso Furtado, esta orientación generó conflictos al tratar de precisar los problemas en su contexto de desarrollo, pues «En efecto, en la medida en que el economista se esmeraba en estudiar las condiciones de equilibrio sobre la base de relaciones funcionales en un instante dado, se incapacitaba mentalmente para captar los fenómenos económicos en desarrollo y como aspectos de un proceso más amplio de cambio social...» (Furtado, 1989: 37) El proceso de abstracción economicista sólo sirvió para simplificar la realidad y construir modelos que metodológicamente ayudaban a interpretar esa realidad, pero que, dado su carácter ahistórico, estaban distantes de incidir en esa misma realidad.

Efectivamente, se reconoció el impacto que tuvo el proceso de industrialización durante décadas en América Latina. Pero los estructuralistas plantearon que su análisis tenía que darse en relación con los problemas que dicho proceso pretendía superar. Por ello, al

analizar la persistente dependencia externa, la falta de capacidad de un crecimiento autosostenido, y las pobres condiciones de vida de la mayoría de la población, se afirmó que la valoración del proceso modernizador no fue positiva.

Como contrapartida, se propuso aprovechar un método estructural, histórico e integral, con el cual lograr una interpretación más precisa del proceso de desarrollo de los países de América Latina. Con base en ello, Sunkel y Paz definieron el concepto de *desarrollo del cambio social deliberado* el cual:

«... persigue como finalidad última la igualación de las oportunidades sociales, políticas y económicas, tanto en el plano nacional como en relación con sociedades que poseen patrones más elevados de bienestar material. Sin embargo, esto no significa que dicho proceso de cambio social tenga que seguir la misma trayectoria, ni deba conducir necesariamente a formas de organización social y política similares a las que prevalecen en los países actualmente industrializados o desarrollados de uno u otro tipo. La posición adoptada implica, en consecuencia, la necesidad de examinar y buscar en la propia realidad latinoamericana y en las influencias que ésta sufre, por el solo hecho de coexistir con sociedades desarrolladas, el proyecto de nación, las estrategias y políticas de desarrollo y las formas de organización que habrán de satisfacer las aspiraciones de los grupos en cuyo nombre se realiza la tarea de desarrollo.» (Sunkel y Paz, 1978: 39)

Paulatinamente, el cuestionamiento de las estrategias ortodoxas del desarrollo colocó frente a la visión del hombre económico la visión integral del sistema económico y el análisis de sus diferentes componentes en un proceso de cambio histórico y espacialmente delimitado; en esta propuesta, el estudio de las relaciones económicas sería acompañado por diferentes tipos de nexos sociales, más allá de los estrictamente económicos.

Es posible observar que en estos planteamientos sobre el desarrollo cobra relevancia el papel activo que juega el Estado y sus organismos. La ortodoxia lo considera así, pues a él le corresponde implementar las políticas económicas propuestas por los organismos internacionales. En

los paradigmas de la dependencia y el estructuralismo el Estado se asume como un actor fundamental para orientar y conducir el desarrollo.

De esta manera, la intervención estatal se tornará cada vez más relevante en la medida que se institucionaliza la participación de las entidades gubernamentales por conducto de los planes, programas y proyectos estatales. La planeación instrumentada desde las oficinas de la administración pública, además de las acciones para impulsar el desarrollo económico, también incorporará programas de carácter social dirigidos a la atención de los problemas en materia de justicia y equidad social.

Se propuso ordenar el desarrollo a partir de un plan nacional de desarrollo integrado por programas, acciones y proyectos implementados por las dependencias y entidades de gobierno. Como fórmula de operación, la intervención estatal en la economía impulsó la ampliación de la administración pública indirecta.

La institucionalización de una planeación indicativa requirió, por su parte, la definición de cuatro vertientes de la planeación del desarrollo, asegurando la obligatoriedad de las instancias gubernamentales, la coordinación de los tres órdenes de gobierno, la concertación de acciones con los diferentes sectores sociales, así como la inducción de los particulares para lograr su participación en las acciones de interés público contenidas en los diferentes instrumentos de la planeación.

Desde esta óptica, se asumió que el sistema económico respondía a una dialéctica en la que, como un todo, el sistema sólo puede ser explicado por las distintas partes que lo integran e interactúan entre sí y con los sistemas externos a él. Se consideró que el sistema se encuentra en permanente cambio como resultado de la contradicción. El mismo Celso Furtado lo expuso de la siguiente manera:

«La idea del desarrollo surge como hipótesis ordenadora del proceso histórico (como “síntesis de varias determinaciones, unidad de la multiplicidad” según la expresión de Marx a partir de la cual es posible realizar un esfuerzo eficaz de identificación de las relaciones entre factores y de selección de esos factores, con miras a la reconstrucción de ese proceso a través de un modelo analítico.

[...]

En la medida en que se elaboren modelos con número mayor de variables, también será posible introducir hipótesis explicativas del proceso de desarrollo histórico capaces de abarcar un número mayor de situaciones concretas.» (Furtado, 1989: 36)

Se reconocía que, en las sociedades desarrolladas, la economía capitalista puede con relativa aptitud mantener un equilibrio dinámico, pero esto no ocurre así en el mundo subdesarrollado. Sin embargo, tanto en países desarrollados como subdesarrollados, resulta necesario introducir formas de planeación que permitan inhibir los obstáculos al desarrollo. Mediante el mecanismo de la planeación, se argumentaba, es posible encauzar el destino más adecuado de las inversiones, así como atender y modificar formas anacrónicas de distribución del ingreso.

Por esta razón se da relevancia a la definición del sistema, pues, como versión sintética de la realidad, permite una visión dinámica y diversa de esa realidad, comprendiéndose así que «Las sociedades evolucionadas descansan sobre una diversificada base económica que, accionada por el trabajo humano, engendra una serie de bienes cuyo destino último es el consumo por sus miembros, Los variados elementos que participan en la vida económica de una nación, así como sus conexiones y de pependencias, se suman en un todo denominado sistema económico... » (Castro y Lessa, 1976: 13)

La consideración del sistema económico llevó a la formulación de la llamada *perspectiva estructural de la economía y del desarrollo*. Al respecto, Pinto concibió: «Esta perspectiva estructural de la economía se asocia con la noción, no menos sustantiva, de que el sistema productivo-

distributivo está insertado en el contexto más amplio de la realidad social global y ésta, así como todos sus componentes, se encuentra configurada histórica y espacialmente.» (Prefacio de Pinto en Castro y Lessa, 1976: 5)

Así, se pensó que el carácter estructural del sistema reside en todo aquello que le es permanente, mientras que lo cambiante, lo que se transforma se considera de índole coyuntural. En el caso de los países latinoamericanos, los factores estructurales son los que caracterizan su condición de subdesarrollo, aspectos a los que se debe prestar atención si se quiere inducir su transformación mediante la acción planificada que lleven a cabo las instancias de gobierno.

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), creado en 1962, precisó que los esfuerzos gubernamentales aplicables a situaciones concretas de desarrollo insuficiente, como sucede en el caso de los países latinoamericanos, se encaminan hacia el logro de un desarrollo económico y social cuyo concepto incluye los siguientes rasgos:

- «Crecimiento rápido y sostenido del producto interno por habitante y redistribución progresiva" del ingreso generado; ambos objetivos pueden medirse en parte por la forma en que se superen las deficiencias de generación de empleo, que es uno de los rasgos salientes de la insuficiencia dinámica de las economías latinoamericanas;
- Elevación generalizada de los niveles de consumo y bienestar, verificados a través de índices de educación, salud, nutrición, esparcimiento y participación social;
- Cambios estructurales en la economía en cuanto al nivel y a la composición del producto y de la inversión;
- Cambios institucionales tendientes a eliminar los obstáculos sociopolíticos al propio desarrollo;

- Reducción de la vulnerabilidad de la economía ante las fluctuaciones del sector externo.» (Programa de Proyectos del ILPES, 1984: 18)

Todo ello con la consideración de que tales esfuerzos han de realizarse de manera deliberada y consciente, teniendo como referencia la estrategia de desarrollo definida en el plan nacional de desarrollo y los diversos instrumentos que componen el sistema nacional de planeación.

Desde el punto de vista técnico, la planeación del desarrollo se planteó cuantificar los objetivos y metas de desarrollo, compatibilizar los recursos disponibles, con la estrategia y las metas de desarrollo, así como hacer un óptimo empleo de tales recursos. En la definición y desagregación de las actividades de planeación se tendrían en cuenta estos aspectos, así como, de manera fundamental, las características socioeconómicas propias del país.

En México, por ejemplo, desde el punto de vista institucional, esta estrategia requirió la adecuación del marco normativo para responder a la estrategia del desarrollo nacional. Esto se reflejó en los ajustes al llamado articulado económico de la Constitución Política del país: los artículos 25, 26, 27 y 28. Con ello se diseñó el Sistema Nacional de Planeación Democrática, se ordenó la función de planeación y programación del desarrollo, se precisó el marco jurídico de la propiedad de tierras, y se normó lo relativo a la participación estatal en áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo nacional.

Por su parte, en el artículo 90 constitucional se precisó que la administración pública federal cumpliría con sus cometidos ordenando su estructura y funcionamiento por conducto de las dependencias y organismos desconcentrados de la administración directa o central, mientras que, por otro lado, se llevaría a cabo la intervención gubernamental a través de las entidades paraestatales de la administración pública indirecta o descentralizada.

Las aportaciones ortodoxas de la Economía del Desarrollo se pueden clasificar en dos generaciones de economistas; la primera va desde el origen de los trabajos sobre el desarrollo en la década de 1950 hasta mediados de los setenta, y la segunda desde mediados de la década de 1970 hasta nuestros días. Las aportaciones heterodoxas empezaron a conocerse en este segundo período, incrementando su presencia a finales de siglo XX. Al respecto se ha propuesto que en:

«... algunos postulados de la primera generación de economistas del desarrollo, estos buscaron realizar modelos estratégicos de desarrollo económico con el fin de mejorar las dinámicas estructurales de los países menos desarrollados; asimismo, fomentaron metodologías como la de la planeación o la programación del desarrollo en tales escenarios. Por lo mismo, en esta generación no se proponía necesariamente un Estado mínimo, sino que éste, al igual que otros elementos como la industrialización y el comercio internacional, tenían cierta relevancia para mejorar las dinámicas del mercado, el ingreso de los ciudadanos y, en general, buscar la mejora de las condiciones de vida de las personas tercermundistas.» (Zapata Callejas y Chávez Pinzón, 2018: 168)

La reforma del Estado y la necesidad de un compromiso común

La idea del Estado mínimo se propuso durante la crisis mundial que estalló a mediados de la década de los setenta, cuando se evidencia el desgaste del paradigma Keynesiano y del Estado del Bienestar que por décadas dio sustento a una fuerte y amplia intervención estatal en la economía. El escenario económico se presenta entonces caracterizado por la combinación de inflación con desempleo, además del estancamiento de las economías y la agudización de las tensiones económicas internacionales debidas al alza incontrolable del precio de los energéticos y el mal manejo de la deuda externa de los Estados nacionales.

Las prescripciones de la Escuela de Chicago, que hacían eco a las medidas implementadas a principios de los ochenta por el gobierno de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y en Estados Unidos con la

administración Reagan, sirvieron como estrategia para atender esta compleja situación y dar salida a la crisis. De esta manera:

«Con el resurgimiento de los principios del *laissez faire* se cuestionó fuertemente el tamaño y las funciones del Estado, recuperando para el Mercado su rol principal en la asignación de recursos. Este Proyecto Neoliberal se tradujo en amplios y drásticos procesos de privatización de empresas y servicios gubernamentales, en la descentralización de organismos y procesos administrativos y operativos del Estado, la simplificación y desregulación de mecanismos para facilitar la inversión y hacer más competitivos a los capitales y mercados, y una progresiva integración a la economía internacional mediante la configuración de bloques económicos regionales y el aprovechamiento de los avances científicos y tecnológicos en un contexto de globalización cada vez más complejo y cambiante.» (Ordaz Álvarez, 2016: 1185)

El nuevo paradigma de la Economía del Desarrollo fue el Neoliberalismo, cuyos postulados se opusieron a muchas de las ideas del estructuralismo. En su diagnóstico consideraba que «...el lento progreso de los países en desarrollo ha sido generado principalmente por la excesiva intervención económica de sus propios gobiernos. [Asumieron que] Los costos de esta intervención han sido típicamente mucho mayores que sus beneficios en términos de la producción y la distribución.» (Colclough, 1994: 19) De allí que el centro de su atención fue recuperar soluciones liberales para la operación del mercado y, por otro lado, limitar la participación del Estado en la economía. Se defendió el supuesto de que la eficiente acción de las fuerzas del mercado en el corto plazo tendría consecuencias para el crecimiento económico en el mediano y largo plazo.

A lo largo de las décadas de los ochenta y noventa se instrumentaron y aplicaron las prescripciones de la propuesta reformista, cuya principal estrategia se centró en la implementación de procesos de privatización en el sector paraestatal de la administración pública, la descentralización administrativa y política, la desregulación para la mejora de las disposiciones normativas y propiciar la competitividad en el contexto

internacional; también, se fomentó el saneamiento de las finanzas públicas, buscando que la labor gubernamental se diera en términos de un realismo económico centrado en la competencia mercantil, el ajuste macroeconómico y la reducción de la deuda pública.

Esta tendencia se fortaleció en 1989, cuando el Banco Mundial y el gobierno de Estados Unidos promovieron la institucionalización del Consenso de Washington. Dicho instrumento se promovió con el propósito de impulsar el programa de reformas neoliberales y orientar a los gobiernos de la región en materia de desarrollo económico. Este programa macroeconómico se estructuró en diez puntos centrales (Casilda, 2005: 5-7). Su contenido hizo referencia a los siguientes aspectos:

- Disciplina presupuestaria, para resolver los problemas de déficit presupuestario y deuda externa, así como un requisito para recibir préstamos por el Fondo Monetario y el Banco Mundial.
- Reorientar el gasto público, mediante la eliminación de subsidios y canalizándolo a las áreas sociales de sanidad, educación e infraestructura.
- Impulsar una reforma fiscal, centrada en la instauración de una base impositiva íntegra y amplia, teniendo como referente principal la recaudación del impuesto a la renta.
- Someter el tipo de interés a las condiciones del mercado, buscando que fuesen moderadamente positivos para evitar la evasión de capital, promover el ahorro interno y fomentar la inversión.
- Se propuso que el tipo de cambio fuese determinado por el mercado, constituyéndose como un tipo de cambio real y competitivo.
- Con relación al sector exterior, se planteó la Liberalización comercial, buscando fortalecer el mercado internacional globalizado.

- Promover una política de apertura para la inversión extranjera directa, buscando liberalizar los flujos financieros y la movilidad de tecnología y experiencias entre países.
- Consecuente con las medidas de austeridad y reforma de los años previos, se propuso impulsar una política de privatizaciones, teniendo como argumento respaldar el saneamiento de las finanzas públicas.
- Promover una política desreguladora con el propósito de fomentar la competencia en la región; y
- Establecer y garantizar los derechos de propiedad, fundamentales en la lógica del sistema capitalista.

En la práctica, sin embargo, estas prescripciones no han alcanzado los resultados previstos. Para Stiglitz, el Consenso de Washington sólo se concentró en asuntos eminentemente económicos y descuidó temas tan relevantes como la distribución del ingreso y la pobreza. El autor considera que es «...necesario sustituir ese enfoque restringido que se preocupa únicamente de combatir la inflación, por un criterio más amplio que apunte a fomentar el crecimiento y generar empleos...» (Stiglitz, 2003: 33) y agrega la necesidad de atender la equidad y la lucha contra la pobreza con programas educativos y de salud, combatir el uso de estupefacientes, consumir una dieta balanceada, llevar a cabo reformas sociales y en particular rurales para reorientar la economía de estos sectores, entre otras acciones.

Desde la visión heterodoxa, a fines de los sesenta Dudley Seers ya había sentenciado que el desarrollo involucraba más elementos que la simple valoración de los aspectos económicos. Por ello, para calificar que un país había alcanzado mayores niveles de desarrollo, además verificar el crecimiento de las variables económicas habría que responder positivamente preguntas como: «¿Qué ha estado pasando con la pobreza? ¿Qué ha pasado con el desempleo? ¿Qué le ha estado pasando a la desigualdad? Si los tres han disminuido desde niveles altos,

entonces, sin lugar a dudas, éste ha sido un periodo de desarrollo...» (Seers, 1969: 5)

En el mismo sentido, años más tarde el autor inglés propondría que para un estudio realista del desarrollo, habría de considerarse «...factores demográficos y geográficos, así como toda una gama de factores económicos y culturales.» (Seers, 1987: 175)

Por su parte, Salvatore Schiavo-Campo y Hans W. Singer (1977) propusieron que el desarrollo debe asumirse como crecimiento más cambio; cambios que deben darse en las diferentes dimensiones de la actividad humana. La misma posición se observa en Michael P. Todaro al afirmar que:

«El progreso económico es un componente esencia del desarrollo, pero no es el único. Esto es así porque el desarrollo no es un fenómeno puramente económico; en última instancia, debe abarcar algo más que el aspecto material y financiero de la vida de los individuos. Por lo tanto, debiera percibirse como un *proceso multidimensional* que involucra la reorganización y reorientación de sistemas económicos y sociales enteros.» (Todaro, 1987: 154)

De igual forma, Álvaro Cáliz Rodríguez (2016), ha planteado que es necesario reconocer que las sociedades no son estáticas, y que es importante saber asumir y gestionar el cambio social; en este sentido, el enfoque de desarrollo debe responder a las particularidades de cada país o región.

De esta manera, y a partir de la descripción y crítica de los principales enfoques de desarrollo, Cáliz Rodríguez considera que es necesario identificar y atender tres grandes orientaciones del proceso de cambio, es decir, del proceso de desarrollo: satisfacer las necesidades fundamentales de la población tales como alimentación, vivienda, vestido, salud, educación, transporte, empleo y recreación; respetar los equilibrios biosistémicos que permiten la diversidad de formas de vida en el planeta; y, fomentar la convivencia horizontal entre diferentes tipos de sociedades humanas, al interior del país y con otras naciones,

asumiendo que el proceso de desarrollo significa avanzar en colectividad mediante el esfuerzo conjunto de instancias gubernamentales con organismos privados y sociales.

En 1987 se aprobó el documento "Nuestro futuro común" (el Informe Brundtland), en el cual se introdujo la idea del *desarrollo sostenible*, es decir, el que *satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones*. Con él se dio un salto exponencial en la concepción del desarrollo al poner de relevancia, a nivel mundial, junto a los elementos económicos, la dimensión social, así como la sustentabilidad, ecológica. Con la incorporación de estas premisas permitió más tarde avanzar sobre el concepto de un *desarrollo con rostro humano*.

En este Informe se reconoció la necesidad de hacer que el desarrollo sea sostenible con el fin de «... garantizar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.» (United Nations, 1987: 15). Además, se propuso el compromiso de transitar a un desarrollo basado en una nueva era de crecimiento económico para todos los países, en el que se garantice la equidad social y la preservación de los recursos ambientales.

La nueva conceptualización del desarrollo se definió en términos de la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la humanidad. Se declaró que ese tendría que ser el propósito central de todo esfuerzo por un desarrollo sostenible, duradero. Ello plantea que:

«El desarrollo implica una transformación progresiva de la economía y de la sociedad. Un camino de desarrollo que es duradero en sentido físico podría seguirse teóricamente, incluso en un ambiente social y político rígido. Pero no se puede asegurar la durabilidad física si las políticas de desarrollo no prestan atención a consideraciones tales como cambios en el acceso a los recursos y en la distribución de los costos y beneficios. Aún el estrecho concepto de durabilidad física implica la preocupación por la igualdad social entre las generaciones, preocupación que debe lógicamente extenderse a la igualdad dentro de cada generación.

[...]

La satisfacción de las necesidades esenciales depende en parte de la realización del potencial de crecimiento y es claro que el desarrollo duradero requiere el crecimiento económico en los lugares donde no se satisfacen esas necesidades. En otros lugares puede estar de acuerdo con el crecimiento económico, siempre que el contenido del crecimiento refleje los principios amplios de la durabilidad y de la no explotación de los demás. Pero el crecimiento no es suficiente en sí mismo. Altos niveles de productividad pueden coexistir con pobreza general y poner en peligro al medio ambiente. De ahí que el desarrollo duradero requiera que las sociedades satisfagan las necesidades humanas aumentando el potencial productivo y asegurando la igualdad de oportunidades para todos.» (United Nations, 1987: 60).

Al respecto, Daly y Cobb, Jr. (1993), sentenciaron que era el tiempo de reorientar la economía hacia la comunidad, el medio ambiente y hacia un futuro sostenible. En oposición a la concepción del *homo economicus* de la economía clásica, que sólo es una abstracción de la realidad, se revalora el principio de que, precisamente, lo que distingue dicha realidad es la sociabilidad del hombre; esta realidad social implica una dialéctica entre el individuo y la comunidad, por lo cual, el desarrollo no debe reducirse únicamente al primero.

Las insuficiencias del modelo neoliberal de desarrollo han afectado negativamente a grandes segmentos de la población en el mundo. Los problemas más graves derivados de su aplicación se presentan en términos de la exclusión y la desigualdad social. La pobreza se ha constituido en el problema más preocupante a nivel mundial. Esto llevó a replantear el concepto de desarrollo desde la misma Organización de las Naciones Unidas, precisándolo en términos de un *desarrollo humano*, reconociendo que el origen y destino de este proceso es el mismo ser humano. En el Informe sobre el Desarrollo Humano de 1990, el desarrollo se definió como:

«...un proceso que *ofrece a las personas mayores oportunidades* y que pone énfasis en la libertad del ser humano para tener salud, educación y disfrutar de condiciones de vida dignas. Pero también hace hincapié en que el desarrollo y el bienestar humano son mucho más que la suma de esas dimensiones y que

se traducen en un abanico más amplio de capacidades, que incluyen la libertad política, los derechos humanos y, como dijo Adam Smith, *la capacidad de interactuar con otros sin sentirse avergonzado de aparecer en público.*» (PNUD, 2010: 2)

Estos intereses y preocupaciones se plantearon en los acuerdos asumidos en el año 2000 por 189 países miembros de Naciones Unidas, cuando se suscribió la *Declaración del Milenio*, cuyo planteamiento central fue el compromiso con los Objetivos del Milenio, una «...agenda de desarrollo basada en valores que enriquecen profundamente las relaciones internacionales para el siglo XXI: la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de la naturaleza y la de la naturaleza y la responsabilidad común pero diferenciada. » (Naciones Unidas, 2005: 1)

Este compromiso dio un giro a los esfuerzos por impulsar el desarrollo humano, pues se asumió el firme propósito de atender los retos «...impuestos por la pobreza y los males sociales relacionados, [estableciendo] medidas concretas para evaluar el progreso logrado a través de un conjunto de interrelaciones compromisos, metas y objetivos.» (Bouillon, 2005: vii).

En septiembre de 2015 estos compromisos fueron ratificados en el documento *Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, sumando al propósito general de acabar con la pobreza, el trabajo en común para enfrentar la desigualdad, la injusticia, y el cambio climático. Esta nueva agenda se concibe como una perspectiva de cambio hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental. Definiendo que:

«La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye 17 Objetivos y 169 metas, presenta una visión ambiciosa del desarrollo sostenible e integra sus dimensiones económica, social y ambiental. Esta nueva Agenda es la expresión de los deseos, aspiraciones y prioridades de la comunidad internacional para los próximos 15 años. La Agenda 2030 es una agenda transformadora, que pone a la igualdad y dignidad de las personas en el

centro y llama a cambiar nuestro estilo de desarrollo, respetando el medio ambiente. Es un compromiso universal adquirido tanto por países desarrollados como en desarrollo, en el marco de una alianza mundial reforzada, que toma en cuenta los medios de implementación para realizar el cambio y la prevención de desastres por eventos naturales extremos, así como la mitigación y adaptación al cambio climático.» (Naciones Unidas, 2018: 7)

Compromisos con un desarrollo sostenible

La evolución de los postulados sobre el desarrollo da cuenta de una primera visión con un acento economicista durante la década de los cincuenta del siglo XX. Habiendo concluido la Segunda Guerra Mundial los organismos internacionales iniciaron una serie de programas para evaluar los daños causados por ese evento y diseñar acciones para reconstruir los países afectados. Simultáneamente, en otro ámbito, se puso atención al retraso de los llamados países subdesarrollados, investigando sus causas y creando una estrategia que les permitiera superar inercias y generar el detonante para su despegue económico.

La conceptualización del desarrollo en aquellos años ocurrió en el campo de la ciencia económica. Las prescripciones económicas se fundamentaron en «...los principios de la elección racional y del equilibrio en el mercado, así como en la idea del efecto de derrame derivado del logro del mero crecimiento económico.» (Ordaz Álvarez, 2018: 2). Sin embargo, la evolución del concepto del desarrollo paulatinamente fue matizado por la misma realidad contrastante con los modelos macroeconómicos prevalecientes y por el surgimiento de un pensamiento heterogéneo que llamaba a poner atención a otras áreas causantes del subdesarrollo.

Las estrategias alternas a la ortodoxia económica pusieron atención a las condiciones concretas del nivel micro de la economía, a las singularidades de la vida local y regional de los países, y a otras dimensiones del desarrollo distintas de la económica.

Metodológicamente, la visión del análisis del desarrollo pasó a tomar en cuenta las condiciones de vida de la población y los problemas derivados de los programas desarrollistas basados en las prescripciones de las agencias extranjeras. Se propuso entonces acudir a un análisis desde abajo, valorando los cambios incrementales del desarrollo y bienestar de la población, y teniendo en cuenta las externalidades producidas por la actividad económica en otros ámbitos de la vida social y del contexto ambiental.

La experiencia neoliberal emprendida desde los setenta trajo consigo la afectación a grandes segmentos de la población, por ello se afirma que «Los problemas más graves derivados de su aplicación se presentan en términos de la exclusión y la desigualdad social. La pobreza se ha constituido en el problema más preocupante a nivel mundial.» (Ordaz Álvarez, 2018: 42).

Por su parte, organismos internacionales y organizaciones civiles, bajo la tutela de la Organización de las Naciones Unidas, empezaron a manifestarse por un cambio en la política económica neoliberal y en la forma en que se asumía el desarrollo de las naciones.

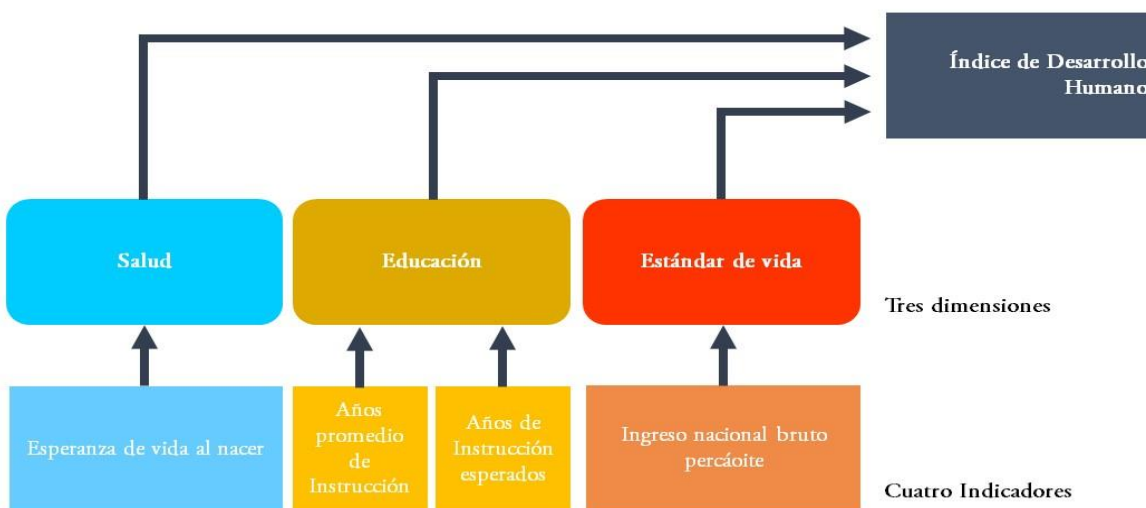
En 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo publicó el primer Informe sobre Desarrollo Humano, en el que se presentó el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Es hasta el Informe de 2010 cuando formalmente se publicaron los resultados del IDH.

El IDH se ha convertido en el instrumento fundamental para medir el desarrollo más allá de la simple valoración del ingreso nacional. Su construcción incluye los índices de Desigualdad de Género, de Desarrollo Humano, de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad, de Pobreza Humana, de Pobreza Multidimensional, así como la medición del Ingreso Nacional Bruto y la Paridad de Poder Adquisitivo.

Se considera que el IDH es un apoyo para los gobiernos en la medición de logros y rezagos en cuanto al desarrollo humano de los respectivos países, así como en la definición de políticas públicas orientadas a la atención de tales rezagos. (ver Figura 1) Se trata de un instrumento perfectible, el cual se afinará en la medida en que se den los avances en el análisis estadístico de los diferentes componentes del desarrollo, incluso de los índices que lo componen.

Figura 1. Componentes del Índice de Desarrollo Humano

El IDH: las tres dimensiones y los cuatro indicadores



Nota: Los indicadores que aparecen utilizan la metodología del Informe
Fuente: Elaboración propia con base en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. P. 13.

Como se observa, la evolución de la definición del desarrollo ha llevado a entenderlo como un proceso multidimensional, amplio, diverso y complejo. Por lo tanto, se plantea que su comprensión privilegie una perspectiva diferente al enfoque de la elección racional que actúa en los mercados, y se asuma otra que se centre en el ser humano.

Esta definición es la que, posteriormente, sirvió de argumento para lanzar la iniciativa a la que se sumaron 189 Jefes de Estado y de Gobierno en el año 2000 con los Objetivos del Milenio (ODM). Fijando como

escenario meta el año 2015, la Declaración del Milenio definió ocho objetivos del desarrollo mundial (PNUD, 2016: 11-12):

- Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre;
- Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal;
- Objetivo 3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer;
- Objetivo 4. Reducir la mortalidad infantil;
- Objetivo 5. Mejorar la salud materna;
- Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades;
- Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y,
- Objetivo 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

El informe de 2015 de los Objetivos del Milenio presentó resultados favorables. Los esfuerzos sin precedentes realizados a nivel mundial generaron grandes logros en relación con los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ver Cuadro 1); se señaló entonces que «Gracias a los concertados esfuerzos mundiales, regionales, nacionales y locales, los ODM han salvado millones de vidas y mejorado las condiciones para muchos más.» (Naciones Unidas, 2015a: 4)

Sin embargo, también se reconoció la desigualdad en el alcance de los logros y las deficiencias persistentes de muchas áreas, aceptando que la pobreza y la vulnerabilidad de la población en esa condición requería de redoblar esfuerzos internacionales. Se propuso continuar con una nueva etapa en la que la colaboración internacional pudiese llevar a logros más significativo en el desarrollo de todas las regiones y países del mundo.

El 27 de septiembre de 2015 los 193 Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas aprobaron el documento final de la cumbre de dicho organismo con la nueva agenda de desarrollo denominada *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo*

Sostenible, en la que se incorporan los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ver Cuadro 2). En dicho acuerdo, se planteó el objetivo central y la estrategia para su implementación de la Agenda en los siguientes términos:

«La presente Agenda es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. También tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad. Reconocemos que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible.

Este plan será implementado por todos los países y partes interesadas mediante una alianza de colaboración. Estamos resueltos a liberar a la humanidad de la tiranía de la pobreza y las privaciones y a sanar y proteger nuestro planeta. Estamos decididos a tomar las medidas audaces y transformativas que se necesitan urgentemente para reconducir al mundo por el camino de la sostenibilidad y la resiliencia. Al emprender juntos este viaje, prometemos que nadie se quedará atrás.

Cuadro 1. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Logros 2015

Erradicar la pobreza extrema y el hambre		<ul style="list-style-type: none"> • La pobreza extrema se ha reducido de manera significativa. En 1990, casi la mitad de la población de las regiones en desarrollo vivía con menos de 1,25 dólares al día. Este porcentaje ha descendido a 14% en 2015. • La cantidad de personas que viven en pobreza extrema en el mundo se ha reducido en más de la mitad, cayendo de 1.900 millones en 1990 a 836 millones en 2015. La mayor parte del progreso ha ocurrido a partir del año 2000. • La cantidad de personas de clase media trabajadora que vive con más de 4 dólares por día se ha triplicado entre 1991 y 2015. Este grupo ahora es la mitad de la fuerza laboral de las regiones en desarrollo, a partir de sólo el 18% en 1991. • El porcentaje de personas con nutrición insuficiente en las regiones en desarrollo cayó a casi la mitad desde 1990, pasando de 23,3% en el período 1990-1992 a 12,9% en el período 2014-2016.
Lograr la enseñanza primaria universal		<ul style="list-style-type: none"> • La tasa neta de matriculación en primaria en las regiones en desarrollo alcanzó el 91% en 2015. En 2000 era del 83%. • La cantidad de niños en edad de recibir enseñanza primaria que no asistió a la escuela cayó a casi la mitad a nivel mundial, pasando de 100 millones en el año 2000 a aproximadamente 57 millones en 2015. • África subsahariana ha registrado la más alta mejoría en enseñanza primaria entre todas las regiones desde que se establecieron los ODM. Esta región alcanzó un aumento de 20 puntos porcentuales en la tasa neta de matriculación en el período de 2000 al 2015, en comparación con un incremento de 8 puntos porcentuales entre 1990 y 2000. • La tasa de alfabetización de los jóvenes entre 15 y 24 años ha aumentado globalmente de 83% a 91% entre 1990 y 2015. La brecha entre hombres y mujeres ha disminuido.
Promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer		<ul style="list-style-type: none"> • Muchas más niñas asisten ahora a la escuela que hace 15 años. Las regiones en desarrollo en su conjunto han alcanzado la meta de disminuir la disparidad de géneros en la enseñanza primaria, secundaria y terciaria. • En Asia meridional, solo 74 niñas se matriculaban en la escuela primaria por cada 100 niños en 1990. En la actualidad se matriculan 103 niñas por cada 100 niños. • Las mujeres ahora constituyen el 41% de los trabajadores remunerados en sectores no agrícolas, lo que significa un aumento en comparación con el 35% de 1990. • Entre 1991 y 2015 el porcentaje de mujeres con empleos vulnerables como parte del total de mujeres empleadas se ha reducido en 13 puntos porcentuales. En contraste, el empleo vulnerable entre los hombres cayó en 9 puntos porcentuales. • En 20 años las mujeres han ganado terreno en la representación parlamentaria en casi el 90% de 174 países. La proporción promedio de mujeres en el parlamento se ha duplicado en ese período; pero, solo uno de cada cinco miembros es mujer.
Reducir la mortalidad infantil		<ul style="list-style-type: none"> • La tasa mundial de mortalidad de niños menores de 5 años ha disminuido en más de la mitad, reduciéndose de 90 a 43 muertes por cada 1.000 niños nacidos vivos entre 1990 y 2015. • A pesar del crecimiento de la población en las regiones en desarrollo, la cantidad de muertes de niños menores de 5 años se ha reducido de 12,7 millones en 1990 a casi 6 millones en 2015 a nivel mundial. • Desde la década de 1990, la tasa de reducción de la mortalidad de niños menores de 5 años se ha triplicado en el mundo. • En África subsahariana, la tasa anual de reducción de la mortalidad de niños menores de 5 años fue más de cinco veces mayor entre 2005 y 2013 que la del período comprendido entre 1990 y 1995. • La vacunación contra el sarampión ha ayudado a evitar cerca de 15,6 millones de muertes entre 2000 y 2013. La cantidad de casos de sarampión reportados en todo el mundo disminuyó en un 67% en el mismo período. • En 2013, aproximadamente el 84% de los niños de todo el mundo recibió al menos una dosis de vacuna contra el sarampión, en comparación con el 73% en el año 2000.
Mejorar la salud materna		<ul style="list-style-type: none"> • Desde 1990, la tasa de mortalidad materna disminuyó un 45% a nivel mundial; la mayor parte ocurrió desde el 2000. • En Asia meridional, la tasa de mortalidad materna disminuyó un 64% entre 1990-2013; en África subsahariana cayó 49%. • Más del 71% de los nacimientos en el mundo fueron atendidos en 2014 por personal de salud capacitado, lo que significa un aumento a partir del 59% de 1990. • En África septentrional, la proporción de mujeres embarazadas que ha recibido cuatro o más visitas prenatales se incrementó del 50% al 89% entre 1990 y 2014. • La prevalencia de anticonceptivos entre las mujeres de 15 a 49 años, casadas o que viven en pareja, se incrementó del 55% a nivel mundial en 1990 al 64% en 2015.
Combatir el VIH Sida, la malaria y otras enfermedades		<ul style="list-style-type: none"> • Nuevas infecciones con VIH disminuyeron en 40% entre 2000 y 2013, de 3,5 millones de casos a 2,1 millones. • En 2014, en el mundo, 13,6 millones de las personas que vivían con el VIH recibían la terapia antirretroviral un aumento inmenso a partir de solo 800.000 personas en 2003. La terapia antirretroviral evitó 7,6 millones de muertes por SIDA entre 1995 y 2013. • Se han evitado más de 6,2 millones de muertes por paludismo entre los años 2000 y 2015, principalmente de niños menores de 5 años de edad en África subsahariana. Se estima que la tasa de incidencia mundial del paludismo ha caído • un 37% y que la mortalidad mundial por paludismo se ha reducido en un 58%. • Entre 2004 y 2014 se entregaron más de 900 millones de mosquiteros impregnados con insecticida en países de África subsahariana donde el paludismo es endémico. • Entre 2000 y 2013 se salvaron 37 millones de vidas con intervenciones de prevención, diagnóstico y tratamiento de la tuberculosis. La tasa mundial de mortalidad por tuberculosis cayó un 45% y la de prevalencia en 41% entre 1990 y 2013.
Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente		<ul style="list-style-type: none"> • Se han eliminado las sustancias que agotan la capa de ozono desde 1990, y se espera se recupere a mediados de este siglo. • Las áreas terrestres y marinas protegidas en muchas regiones han aumentado sustancialmente desde 1990. En América Latina y el Caribe, la cobertura de áreas terrestres protegidas aumentó de 8,8% a 23,4% entre 1990 y 2014. • En 2015, 91% de la población mundial utiliza una fuente de agua mejorada, en comparación al 76% en 1990. • Desde 1990, de los 2.600 millones de personas que obtuvieron acceso a fuentes de agua potable mejorada, 1.900 millones lo hicieron a través de agua potable suministrada por cañería hasta su propio hogar. Más de la mitad de la población mundial (58%) ahora disfruta de este nivel más alto de servicio. • 147 países han cumplido la meta de acceso a agua potable, 95 alcanzaron la meta de saneamiento y 77 cumplieron ambas. • A nivel mundial, 2.100 millones de personas han obtenido acceso a saneamiento mejorado. El porcentaje de personas que defecan al aire libre se ha reducido casi a la mitad desde 1990. • La proporción de población urbana que vive en barrios marginales en las regiones en desarrollo bajó de aproximadamente 39,4% en el 2000, a 29,7% en 2014.
Fomentar una alianza global para el desarrollo		<ul style="list-style-type: none"> • La asistencia oficial para el desarrollo por parte de países desarrollados aumentó en un 66% en términos reales entre los años 2000 y 2014, alcanzando 135.200 millones de dólares. • En 2014, Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Suecia y el Reino Unido continuaron superando las metas de asistencia oficial para el desarrollo de las Naciones Unidas del 0,7% del ingreso nacional bruto. • Las importaciones provenientes de los países en desarrollo hacia países desarrollados fueron admitidas libres de aranceles, en comparación el 79% en 2014 y 65% en 2000. • El servicio de deuda externa como porcentaje del ingreso por exportaciones en los países en desarrollo cayó del 12% en 2000 al 3% en 2013. • Al 2015, 95% de la población mundial tiene cobertura de señal de telefonía móvil. • Las suscripciones a la telefonía móvil aumentaron diez veces en 15 años, de 738 millones en 2000 a más de 7 mil millones en 2015. • La penetración de Internet creció poco más de 6% de la población mundial en el año 2000, a 43% en 2015. 3.200 millones de personas están conectadas a una red global de contenido y aplicaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en Naciones Unidas. (2015a). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*. Pp. 4-7.

Cuadro 2. Objetivos de Desarrollo del Milenio y Objetivos de Desarrollo Sostenible

Esfera de importancia crítica para la humanidad y el planeta	Objetivos de Desarrollo del Milenio 2000-2015	Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015-2030
Personas	1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre 2. Lograr la enseñanza primaria universal 3. Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer 4. Reducir la mortalidad infantil 5. Mejorar la salud materna 6. Combatir el VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades	1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas
Planeta	7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos 14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible 15. Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica
Prosperidad	(-)	7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación 10. Reducir la desigualdad en y entre los países 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
Paz	(-)	16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles
Asociaciones	8. Fomentar una alianza global para el desarrollo	17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

Fuente: Elaboración propia con base en Naciones Unidas, 2015a *Objetivos de Desarrollo del Milenio* y ONU, 2015b *Objetivos de Desarrollo de Desarrollo Sostenible*.

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y las 169 metas que anunciamos hoy demuestran la magnitud de esta ambiciosa nueva Agenda universal (Agenda 2030); con ellos se pretende retomar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y conseguir lo que estos no lograron. También se pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas. Los Objetivos y las metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental.» (Naciones Unidas, 2015b, 1)

El Banco Mundial (2018) reconoció que se trata del plan más ambicioso que se ha diseñado para impulsar el desarrollo sostenible en el mundo. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018), por su

parte, definió los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como una nueva hoja de ruta para combatir la pobreza extrema, la desigualdad, el cambio climático y promover un crecimiento económico inclusivo.

En México, el Senado de la República (Castellanos, 2017), destacó su papel como instrumento para la deliberación pública y para el diseño de políticas necesarias para concretar los ODS. En Europa, el Centro para las Relaciones Internacionales de Barcelona, CIDOB (Alonso y Ayuso, 2017), calificó la agenda como comprensiva e integral, orientada a promover una acción colectiva de calidad a escala internacional, así como una más compartida distribución de responsabilidades entre los países, basada en una activa participación social, articulada en torno al principio de subsidiariedad y sustentada en un esfuerzo continuo de creatividad.

La Agenda 2030 de los ODS plantea grandes desafíos (ver Cuadro 2). Es imprescindible la cooperación de gobiernos, organismos sociales y productivos e instituciones educativas. Como organizaciones que han sido creadas por la sociedad con el fin de generar beneficios para la misma sociedad, las universidades resultan un actor clave para el diseño, implementación y evaluación del desarrollo económico, social y ambiental.

Los distintos campos disciplinarios que los integran, representan una gran ventaja para contribuir al análisis e implementación de opciones de políticas del desarrollo en los siguientes campos:

«i) crecimiento económico (diversificación de la matriz productiva; cierre de brechas de productividad y competitividad, innovación tecnológica) ii) Avance de la cooperación, integración productiva y tecnológica; iii) Reducción de pobreza y desigualdad; iv) Equidad en el acceso a bienes públicos; v) acceso a la información y el fomento de la participación ciudadana; vi) Diálogo con los actores para favorecer la coherencia y legitimidad de las políticas.» (Licha, 2017: 155).

Acción gubernamental, intervencionismo y retracción

La acción gubernamental es una cualidad inherente a la administración pública. Ésta no se entiende sin la disposición activa de las instancias de gobierno para atender las demandas, necesidades y expectativas de la población.

La acción de la administración pública se traduce en políticas, planes y programas de gobierno que tienen como tarea principal brindar los satisfactores requeridos por la sociedad para su bienestar y desarrollo.

Esta acción se ha expresado en diferentes formas a través del tiempo. Sin embargo, su rasgo distintivo se ha sustentado en la respuesta que da en términos del interés público, general. Su tarea se finca en la conservación y desarrollo de la sociedad.

En su momento, Bonnin definió a la administración pública como el «...poder que ordena, corrige y mejora todo lo que existe, dando una dirección más adecuada a los seres organizados y a las cosas.» (Bonnin, 1829: 4-5) Así, con su acción ejecutiva respaldada en el imperio de la ley asegura la preservación y desenvolvimiento social.

Esta acción está presente durante la vida de los miembros de la sociedad, incluso antes y después de que ésta ocurra. Considerando la acción permanente de la misma sociedad, resulta imprescindible que exista una acción constante de las instancias de la administración pública. Esto permite que se concrete el objetivo gubernamental respecto a las necesidades materiales y espirituales de la sociedad.

Si bien esta acción se expresa de modo diferenciado en tiempo y espacio, es decir, de acuerdo a los intereses que se pautan en una determinada época y lugar, determinados rasgos resultan reiterativos en términos de la manera en que se busca cumplir con el interés público y de acuerdo con lo que la misma sociedad espera de sus autoridades gubernamentales.

Se ve así, como lo apunta Colmeiro, que la administración pública, entidad eminentemente activa, responda a la sociedad en términos «...de generalidad, perpetuidad, prontitud y energía.» (Colmeiro, 1850: 15) Una acción general, en tanto que responde a los intereses de todo miembro de la sociedad y a la sociedad en su conjunto, sin que se dé exclusión; perpetua en el tiempo, en tanto que el movimiento social, reclama respuesta permanente y efectiva por parte de su gobierno, en aras de gestionar los intereses públicos.

Una acción que también sea pronta, en tanto que la previsión y la oportunidad de la acción, además de satisfacer convenientemente las necesidades sociales, resulta en el reconocimiento y la legitimidad de quienes la ejecutan; y caracterizada por la energía que reflejen la pertinencia de las decisiones y respuestas de los servidores públicos, sin caer en los extremos de la languidez y la tirantez.

La administración pública puede asumirse como un medio para alcanzar, además de los fines estatales, los propósitos «...comunitarios, para conseguir una mayor seguridad e igualdad.» (Waldo, 1948: 44) De manera que una buena administración pública aporta a la construcción de una mejor vida para la sociedad, generando las condiciones materiales de vida necesarias para su desarrollo el desenvolvimiento de la misma civilización.

De acuerdo con Omar Guerrero (2019), la actividad gubernamental taxonómicamente puede observarse en dos grandes formas operación, las actividades funcionales y las institucionales. Las primeras se refieren a las actividades razón de ser del trabajo de la administración pública, son actividades sustantivas tales como «...las relaciones exteriores, defensa, hacienda, justicia e interior.» (Guerrero, 2019: 43) Si bien, cabe agregar las actividades relativas al desarrollo económico y social, en las que, desde antaño, incursiona dicho aparato administrativo.

Por su parte, la administración pública despliega una serie de acciones en el interior de los organismos que la integran y que le permiten «...la seguridad y mantenimiento de la planta física, el reclutamiento y manejo de personal, así como la contabilidad y la información.» (Guerrero, 2019: 44) Se trata de actividades esenciales para la vida de la misma administración pública, son de carácter adjetivo o logístico que se desenvuelven como el medio para alcanzar sus fines sustantivos.

La experiencia vivida con la depresión mundial de 1929 propició la acentuación de la acción gubernamental en el ámbito económico. La confianza depositada en el mercado como institución ordenadora y tutelar de la vida económica de la sociedad se vio cuestionada (Ibarra, 1990), observándose que los automatismos del libre juego de oferta y demanda por sí solo no respondían a las descompensaciones del mercado, característicos del comportamiento cíclico del sistema capitalista.

Con el propósito de atender la emergencia económica expresada en el generalizado desempleo y la insuficiente demanda agregada, surgió la propuesta formulada por John Maynard Keynes, la cual, sin estar contrapuesta a la teoría clásica y las ideas del liberalismo, colocó en una posición relevante el papel del Estado como agente económico activo, responsable de asegurar el uso eficiente de los factores productivos, inyectar mediante políticas de gasto público la suficiente inversión gubernamental para reactivar la economía, desaparecer la pobreza y reducir la tasa de interés (Aguilera, 1992).

El paradigma propuesto por Keynes estuvo vigente a lo largo de varias décadas. La presencia del Estado interventor en la vida social se acentuó, e, incluso, se diversificó. Ayala Espino da relevancia al papel que la institución estatal asume al intervenir en la economía, pues debe «...tener la capacidad de influir en las elecciones y objetivos de los

actores; en la formación de instituciones y en la creación de un marco jurídico.» (Ayala Espino, 1992: 55)

El mismo autor reconoce que el intervencionismo ha sido una constante en el tiempo y se ha generalizado en todos los continentes del planeta. Destaca que, como consecuencia de la aplicación del modelo Keynesiano a lo largo de cinco décadas, tanto países con economías centrales como periféricas reconocieron el importante papel que el Estado asumió en la vida económica, social y política. En ese sentido, definió que el intervencionismo se asume en tres modelos: el Estado del bienestar, el Estado empresario, y el Estado desarrollista. (Ayala Espino, 1992: 105)

Como instrumento para resolver la falta de crecimiento económico y los desequilibrios en el mercado, el Keynesianismo reconoció que el Estado del bienestar ayudaría desde una perspectiva política y social. Se constituyó en una nueva forma de hacer gobierno, dando impulso al crecimiento económico, generando empleo e ingresos y brindando estabilidad al sistema económico. A la política económica se sumó la política social, buscando garantizar el acceso a servicios públicos básicos y fomentar una mayor equidad social.

Por su parte, el Estado empresario generó mayor capacidad de intervención, tanto desde el ámbito económico como en el político. Esta modalidad se centró en la integración de un sector público más amplio, particularmente en la administración pública indirecta, mediante la combinación de nacionalizaciones de empresas privadas, la creación de empresas paraestatales y la planeación económica y de la inversión estatal.

La administración pública del Estado desarrollista asumió la función de dar dirección al desarrollo económico. En esta definición más amplia, se propuso inducir de forma deliberada la modernización de los distintos ámbitos de la vida política, social y económico. Las tesis desarrollistas dieron sustento a la planeación y programación de las inversiones

públicas con el fin de incentivar aquellas de carácter privado mediante estímulos fiscales, creación de infraestructura y eliminando obstáculos a la inversión.

El paradigma keynesiano fue dominante hasta la década de los setenta. La crisis económica capitalista que estalló en 1973 también cimbró la presencia del Estado interventor. El nuevo escenario marcado por la inédita combinación de desempleo, estancamiento, inflación y agudización de las tensiones económicas internacionales por el manejo de la deuda, sometió al Estado a su replanteamiento como organismo omnipresente y sobrerregulador y a la crítica por las fallas y excesos de su actuación.

Con el influjo de las ideas monetaristas, se recuperaron las tesis sobre el *laissez faire* en la vida económica y la redefinición del tamaño y funciones de los organismos estatales. La revalorización del mercado y del Estado trajo consigo nuevas condiciones y reglas de comportamiento de ambas instituciones. Los procesos de privatización, desregulación y descentralización dieron al Estado una nueva fisonomía, la de un Estado mínimo, modesto, versión que le serviría para «...en verdad mostrarse activo, pues [es así como resulta] ...capaz de escuchar a la Sociedad, de comprender a los ciudadanos y por consiguiente servirles ayudándolos a realizar por sí mismos sus objetivos», como lo sentenciaría en ese tiempo Michel Crozier (1992: 9)

En un contexto internacional caracterizado por el cambio y la complejidad, la transformación del Estado interventor se consideró una necesidad. Las transiciones democráticas habían iniciado configurando un nuevo escenario político en el mundo; de igual manera, el fenómeno de la globalización mediante el aprovechamiento del desarrollo científico y tecnológico establecía las condiciones propicias para la definición de áreas o regiones económicas en franca competencia internacional.

De esta manera, se implementaron las medidas del llamado proyecto neoliberal, que, además de la redefinición del perfil estatal, se impulsó la estrategia para homogeneizar estructuras, procesos, funciones y comportamientos propicios al nuevo entorno internacional.

Con la institucionalización en 1989 del Consenso de Washington, se instrumentó un programa de reformas para promover la prosperidad de los países de América Latina, buscando «...orientar a los gobiernos de países en desarrollo y a los organismos internacionales a la hora de valorar los avances en materia económica de los primeros al pedir ayuda a los segundos.» (Casilda, 2005: 3) De esta manera se diseñaron diez 10 instrumentos de política económica que dieran seguridad al gobierno de Estados Unidos de recibir el pago de intereses de la deuda exterior de los países latinoamericanos.

A la distancia de más de cuatro décadas de la presencia de esta estrategia, se ha cuestionado su efectividad. En este sentido, desde fines del siglo XX desde el foro de las Naciones Unidas se propuso un nuevo enfoque de desarrollo que viniese a sustituir las medidas de política económica del modelo neoliberal y erradicar sus efectos negativos en materia de exclusión e inequidad social.

Desde la perspectiva de Stiglitz, el resultado de la aplicación de las políticas del proyecto neoliberal significó «...para muchas personas la pobreza y para muchos países el caos social y político.» (Stiglitz, 2002: 43) Incluso, se ha propuesto la revisión del papel jugado en este tiempo por instituciones internacionales que se comprometieron con dicho proyecto, como son el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, cometiendo errores y omisiones que han desvirtuado en aquellas funciones de fomento al desarrollo para las que fueron creadas.

Acción de gobierno en contextos democráticos

Con la propuesta del neoliberalismo se abrieron espacios para la reflexión acerca del perfil del Estado y sus atributos en el mundo contemporáneo. Su revalorización derivó, incluso, en un replanteamiento de lo público y lo privado, explorándose mecanismos de entendimiento y colaboración con los diversos sectores de la sociedad para alcanzar, de manera colaborativa, fines públicos mediante el empleo de medios privados.

Con miras a romper la falsa discusión acerca del tamaño del Estado, Kliksberg (1994) centró la reflexión sobre el *Estado socialmente necesario*, un planteamiento más allá del debate ideologizado entre reformistas y estatistas. Centrándose en la relación del Estado con lo que ocurre en la sociedad y en su entorno, se propuso identificar la manera en que el Estado y sus organizaciones sirve a los fines sociales y de interés público para los que fue constituido. De esta manera, se concibió que el enfoque de Desarrollo Humano sería un fundamento y, a la vez, una estrategia adecuada para orientar la acción de los gobiernos.

En esta lógica la propuesta de acción implicaba transitar de la confrontación entre Estado y sociedad hacia una relación de convivencia y de colaboración entre ambas entidades para lograr el bienestar y desarrollo deseados. Se propuso que este rumbo fuera trazado por un *Estado inteligente*, capaz de crear «...condiciones favorables para la creciente articulación de la sociedad y que favorezca la preparación de la misma para la competencia en conocimientos y creatividad que será distintiva del siglo XXI.» (Kliksberg, 1994: 30)

Esta redefinición del Estado, con una perspectiva internacional, produjo una agenda conformada por estrategias de esfuerzos comunes para lograr la consolidación de la vida democrática, la equidad social, el fortalecimiento de la sociedad y su participación en asuntos de interés pública, así como mejorar los componentes del desarrollo humano. En

esta agenda, de acuerdo con Kliksberg (1994: 37-41) se consideraron los siguientes intereses:

- Una estrategia de desarrollo humano generalizado y autosustentado.
- Frenar la tendencia mundial al estancamiento o reducción de empleos productivos.
- Dar cumplimiento efectivo de las políticas acordadas en la Cumbre Mundial sobre el Medio Ambiente de 1992 en Brasil.
- Incrementar el comercio mundial y lograr que favorezca la economía de los países pobres, atender la falta de empleo productivo y las grandes desigualdades internacionales.
- Encarar el crecimiento persistente de la deuda externa y salir de los círculos viciosos en que se ha colocado a los países subdesarrollados.
- Formar una fuerza de trabajo moderna en la mayor parte de los países en desarrollo.
- Mejorar las estructuras de distribución del ingreso, para favorecer el crecimiento de los mercados internos, la formación de mano de obra, la productividad y resguardar los derechos fundamentales de las personas.
- Potenciar las posibilidades productivas y de democratización de la descentralización del Estado.
- Ampliar las vías de la participación ciudadana y de la descentralización, mediante el trabajo conjunto del Estado, las organizaciones no gubernamentales y organizaciones populares.
- Impulsar el cambio gerencial en el sector público, modificando la cultura organizacional, el diseño organizacional y creando un liderazgo gerencial público competente.
- Atender los problemas que se derivan de la dimensión internacional de las reformas institucionales nacionales.

- Crear en todos estos aspectos un sistema eficiente de cooperación internacional.
- Lograr amplios pactos sociales para el rediseño del Estado en la perspectiva de colaboración con la sociedad civil.

La idea del Estado socialmente necesario se desprende de su esencia natural ligada a la sociabilidad humana. Uvalle Berrones expuso esta idea al considerar que «El fin del Estado se relaciona con la condición de vida de los individuos. Es un fin que se consigue con la acción estatal...» (Uvalle, 1994: 65) Se trata de un Estado que se desenvuelve en un contexto de vida democrática y que sirve para que esa forma de vida de reproduzca. El autor concibe que:

«Es un Estado que gobierna más y administra aquello estrictamente indispensable. Es un Estado que concede a particulares o grupos sociales servicios públicos que tenía a su cargo. Es un Estado que concibe a la privatización por los fines públicos que puede cumplir. En suma, es un Estado que devuelve a la sociedad, los ciudadanos y a sus instituciones iniciativas que pueden cumplir con eficacia. Es un Estado que no pretende volverá a situaciones de desconfianza ciudadana; de crisis en sus decisiones y de obtención de resultados no eficientes.» (Uvalle, 1994: 103)

Así, considerando los fundamentos políticos del Estado y su vínculo dialéctico con la sociedad y sus integrantes, así como la necesaria revitalización de la vida pública para consolidar la convivencia democrática, se concibe desarrollar nuevas formas de actuación de los gobiernos a fin de articular su relación con los miembros y grupos de la sociedad para alcanzar fines públicos y sociales.

Ello implica conjugar las capacidades estatales y sociales. Desde los organismos estatales, el mismo autor consideró la puesta en práctica de tecnologías del poder propias de sociedades democráticas. Tecnologías idóneas para el impulso del buen gobierno y el desenvolvimiento de la vida democrática. «...gobernar la sociedad abierta con orientación democrática implica que las tecnologías del poder como las políticas públicas, la gerencia pública y la gerencia social se utilicen para mejorar

los rendimientos de la acción gubernamental en favor de la vida pública.» (Uvalle: 1994: 110-111)

El proceso de democratización de los ochenta y los noventa sirvió para valorar al Estado con un sentido público. Entonces se confrontó el modelo tradicional de gobernar mediante planes de desarrollo nacional con la perspectiva de gobernar por políticas públicas. Hubo el convencimiento de pensar que «El análisis de políticas públicas [podía] ayudar a desestatizar la sociedad y reconstruir el sentido público del Estado.» (Aguilar, 1992: 33) Las políticas públicas, de manera paulatina, se convirtieron en una forma alternativa de gobernar en ámbitos plurales, con una activa participación ciudadana.

Desde sus orígenes en 1951 con la propuesta de Harold D. Lasswell (1951), se reconoció la relevancia de los componentes de racionalidad y de publicidad. Se concibió como un campo donde la interdisciplinariedad de las decisiones, de la implementación y la evaluación de las políticas permitían que estuvieran dotadas de un enfoque objetivo y participativo. Para Lasswell (1951: 103), su presencia significa «...mejorar la práctica de la democracia.»

El ciclo o proceso de políticas públicas brinda la posibilidad de atender problemas concretos de interés público, mediante soluciones racionales y debatidas entre gobierno y actores sociales. Aunque, como lo plantea Park (2000: 39), en el mundo real «...tal proceso implicaría la participación de un pequeño número de tomadores de decisiones, un alto grado de consenso con respecto a lo que constituye un problema de política o un objetivo deseable, la capacidad de calcular y comparar las probables consecuencias de cada alternativa, la implementación sin problemas de la elección elegida. opción, y la ausencia de obstáculos para el logro de los objetivos políticos.» Aun así, se reconocen los beneficios que arroja gobernar de esta manera, en tanto que se reconoce la pluralidad y la diversidad, así como el compromiso con la

racionalidad en la decisión y acción del gobierno. Bardach lo ha planteado en los siguientes términos:

«El análisis de políticas es una actividad social y política. Es cierto que los analistas asumen la responsabilidad moral e intelectual de la calidad de su trabajo analítico de políticas. Pero el análisis de políticas va más allá de la toma de decisiones personales. En primer lugar, el tema se refiere a la vida y el bienestar de un gran número de sus conciudadanos. En segundo lugar, el proceso y los resultados del análisis de políticas generalmente involucran a otros profesionales y partes interesadas: a menudo se realiza en equipos o en entornos de oficina; el consumidor inmediato es un "cliente" de algún tipo, así como un superior jerárquico; y la audiencia final incluirá diversos subgrupos de partidarios y opositores políticamente sintonizados del trabajo de los analistas. Todos estos hechos condicionan la naturaleza del análisis de políticas y tienen relación con la naturaleza de lo que se entiende por "trabajo de calidad".» (Bardach: 2012: XV)

Después de la primera generación de reformas del Estado, en la década de los noventa se impulsaron una serie de iniciativas para introducir a las oficinas de gobierno un modelo de nueva gestión pública, más eficiente y flexible, alternativo al modelo tradicional burocrático definido por Max Weber.

La nueva gestión pública promovió una nueva cultura organizacional. Se asumió el compromiso de asegurar que los cuadros administrativos del gobierno desarrollaran un "espíritu empresarial" y los principios de la competencia de los negocios privados. Hacia el exterior, la atención se puso en la generación de condiciones necesarias para asegurar una posición en el mercado internacional; se impulsaron acciones de mejora regulatoria y adecuaciones institucionales para poder insertarse en el mundo globalizado.

La reinención del gobierno se exportó de Estados Unidos para el mundo. El firme convencimiento de que el «...problema fundamental consiste en que tenemos un tipo de gobierno deficiente. No necesitamos más o menos gobierno, sino un gobierno mejor. Para ser más precisos, necesitamos una mejor práctica gubernamental» (Osborne y Gaebler,

1994: 52) derivó en una práctica gubernamental orientada al cambio de los organismos burocráticos por estructuras y procesos de carácter más de tipo empresarial.

Los rasgos del nuevo manejo público, según Omar Gurrero (2004: 57) se orientaron hacia el cliente; éste, se dijo, tiene el derecho a bienes y servicios de calidad, y puede exigirlos a los servidores públicos que lo atienden. La privatización se vio como una forma de racionalizar el tamaño y operación del Estado. Se identificó al mercado como el gran referente de las políticas de privatización, desregulación, incentivos para la competencia, etc. Y se impulsó la competencia interna y con organizaciones de la iniciativa privada, de la misma sociedad e, incluso con otras instancias de gobierno.

Una Nueva Gestión Pública para América Latina fue la propuesta alternativa que planteó el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en 1998 para la región, como una tercera vía entre los planteamientos neoliberales y el modelo tradicional burocrático. Considerada como una reforma democrática y progresista, se planteó reconstruir la capacidad del Estado como «...condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten en forma más exitosa los problemas de la redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza.» (CLAD, 1998: 9) Esta reforma gerencial incluyó los siguientes rasgos:

- La profesionalización de la alta burocracia
- Transparencia de la acción gubernamental
- Descentralización de los servicios públicos
- Actividades exclusivas del Estado bajo la responsabilidad del gobierno central y organismos desconcentrados
- Administración pública orientada al control de los resultados
- Mayor autonomía gerencias de agencias y gestores

- Diferenciar la descentralización y autonomía de las agencias que realizan actividades exclusivas del Estado y la de las agencias orientadas a los servicios sociales y científicos
- Orientación de los servicios públicos con atención hacia el ciudadano-usuario
- Aumentar la responsabilidad y transparencia de la burocracia como forma de democratización del poder público (CLAD, 1998: 13-20)

En un segundo documento institucional acordado doce años después, el CLAD hizo reflexión acerca del camino seguido por las administraciones públicas de la región, asumiendo que por mucho tiempo se había reproducido una forma de gestión caracterizada por «...el patrimonialismo, el formalismo burocrático, el proceso incompleto de modernización generado por el aislamiento burocrático, la fragilidad de la gestión pública en el área social, la excesiva centralización, la imitación de fórmulas extranjeras y el déficit democrático.» (CLAD, 2010: 9) Si bien, a raíz de los compromisos hechos en 1998, se reconocieron avances en cuanto la democratización de la gestión pública, la profesionalización de la función pública, el aprovechamiento de las nuevas tecnologías, la aplicación de una gestión por resultados orientados al desarrollo y la aplicación de mecanismos de gobernanza en cuanto a las relaciones intergubernamentales, respecto a la introducción de innovaciones en la gestión y en las políticas públicas, y en términos de la integración regional al interior del país y en el plano internacional.

En este documento denominado *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI*, el CLAD propuso que la modernización de la gestión pública focalizara los mejores medios, pero también los fines relevantes en cuanto al desarrollo social. Se propuso la integración de una Agenda de temas emergentes asociados con el medio ambiente, las políticas públicas de igualdad e inclusión, el respeto a la diversidad étnica y la

pluralidad cultural, la transformación demográfica de los países, los problemas vinculados al tráfico de drogas y la inseguridad, la calidad de vida de las ciudades y las áreas rurales, la atención a desastres naturales, y a la internacionalización de los fenómenos políticos, sociales y económicos que requiere de acciones conjuntas entre países. (CLAD, 2010: 21-22)

Todos estos aspectos, se indicó, requieren de una administración moderna, capaz y efectiva. Para tal efecto habría que atender la democratización institucional y de la gestión, la profesionalización de la burocracia, el uso de las tecnologías para la gestión, orientar la administración pública al logro de resultados, mejorar los patrones de gobernanza y promover una cultura de la calidad en la gestión de los servicios públicos.

La ampliación de los segmentos de la población mundial en estado de pobreza y extrema pobreza han puesto la alerta en los efectos perversos de la desigualdad, la exclusión y las negativas consecuencias de todo orden asociadas a la condición de pobreza. Esto llevó a la reflexión de las limitaciones del enfoque de desarrollo centrado en la economía y la imperiosa necesidad de incorporar la visión del desarrollo humano y sustentable. Incluso, también se revaloró la relevancia del papel del Estado en el diseño de políticas sociales, promotor del capital social y de una cultura de la participación social en asuntos de interés público.

En este contexto surge la propuesta de que, con la presencia de un *Estado social inteligente*, se debe generar una gerencia social orientada a la atención de la pobreza y de los problemas asociados a ella, mediante una eficiente gestión de los programas sociales y la promoción de la activa participación social en los mismos.

Bernardo Kliksberg, reconoce que:

«Una gerencia social eficiente debe tender a privilegiar la participación de la comunidad, descentralizar hacia los municipios, propiciar la conformación de

redes interorganizacionales hacia el interior del sector público, y redes intersociales con otros actores de la sociedad, practicar sistemáticamente la transparencia, generar cómo se planteó información continua sobre lo social y llevar adelante orgánicamente el monitoreo y evaluación de los programas. Todo ello plantea la necesidad de capacidades, actitudes, orientaciones, y criterios gerenciales muy particulares, bien diferenciados de los que supone la tradicional gerencia jerárquica. En esta, participación, descentralización, y redes tienen un significado limitado; en la gerencia social son claves para el éxito.» (Kliksberg, 2001: 176)

La gerencia social encauzada por el gobierno o bien desde la sociedad misma, se constituye en un valioso activo en los esfuerzos por cumplimentar los objetivos del desarrollo humano y sostenible. Por su sentido ético (Kliksberg, 2005), encuentra en la colaboración de la sociedad y el gobierno un mecanismo que potencia las posibilidades de paliar la exclusión y desigualdad social, la pobreza, los fuertes problemas estructurales, el desempleo, el acceso a los servicios públicos básicos, y el deterioro medioambiental.

A esta perspectiva Licha (2002) agrega que la efectividad de las tareas de la gerencia social está en buena medida relacionada con su capacidad de innovación, asociada a un enfoque integral e interdisciplinario en cuanto al diseño, gestión y evaluación de las políticas y programas sociales. De esta manera, una gerencia social innovadora puede definirse como «...la conceptualización y gestión de las políticas sociales, planteamiento opuesto al de los enfoques eficientistas, paternalistas y burocráticos que han prevalecido hasta ahora. El carácter innovador de la gerencia social radica esencialmente en los procesos participativos por parte de una ciudadanía activa que, con dicho enfoque, se busca promover de manera auténtica, continua y amplia.» (Licha, 2002: XIII)

La gerencia social, al igual que las otras tecnologías del poder, la gerencia pública y las políticas públicas, requieren de convencimiento de su relevancia para efectuar los cambios deseados, de compromiso para impulsar y sostener acciones de mediano y largo aliento, así como

de la voluntad de acción que derive en la activación de políticas, programas, proyectos y acciones orientados al bienestar y desarrollo social. El valor de ambas radica en buena medida en dos componentes fundamentales que las definen, la racionalidad y la publicidad.

Como resultado de la ampliación de la vida pública y la participación de la sociedad en asuntos públicos, se da el estudio de la gobernanza como propuesta de interpretación de la nueva forma de hacer gobierno en estrecho contacto e interrelación activa con la sociedad. Al respecto se ha señalado que la gobernanza «...debe tener su base en el desarrollo social y [su expansión] es particularmente atribuible a las crecientes o cambiantes interdependencias sociales.» (Kooiman, 2004: 172). Por su alcance en términos de su utilidad en un mundo más interconectado, complejo y diverso, la gobernanza se constituye en una herramienta o tecnología del poder para ejercer un buen gobierno y fortalecer la vida democrática.

Se concibe la gobernanza como «...todas aquellas actividades de los actores sociales, políticos y administrativos que pueden verse como esfuerzos decididos para guiar, dirigir, controlar o gestionar (sectores o facetas de) sociedades.» (Kooiman, 1999: 2) En este sentido, el gobierno tiene la tarea de convocar, organizar y dirigir no sólo las organizaciones gubernamentales, sino también a los actores sociales en su conjunto. Se consideran estas acciones como gobernanza sociopolítica.

Aunque la gobernanza no sólo se refiere a la acción del gobierno, pues su rasgo fundamental reside en los «...procesos más o menos continuos de interacción entre actores, grupos y fuerzas sociales y organizaciones, instituciones o autoridades públicas o semipúblicas.» (Kooiman, 1999: 2) Vista así, la gobernanza también se asume como un medio de acción desde los actores sociales, cuya presencia y participación, tanto en sus asuntos particulares como en los de carácter público se sujetan a la complejidad, diversidad y dinámica del mundo moderno y globalizado.

Precisamente en este contexto de globalización la gobernanza trasciende el ámbito nacional y se plantea retos de atender, por un lado, los problemas internos, nacionales y locales, así como los que reclaman una gobernanza a nivel supranacional o transnacional. En tales circunstancias, se precisa de «...un sistema complejo multinivel cuyas dinámicas no se pueden entender en el marco conceptual desarrollado para el análisis de la gobernanza política en los Estados-nación.» (Mayntz, 2005: 90) Un sistema de colaboración multilateral que defina las políticas públicas pertinentes requeridas para la interacción de actores diversos de diferentes naciones, y para dar solución a los problemas de desarrollo, tanto nacionales como de determinadas regiones o bien del mundo.

En el caso de las corporaciones, el tema de la gobernanza ha trascendido en cuando a la preocupación de los temas ambientales como aspecto central de una responsabilidad social corporativa a asumir. Entre los argumentos esgrimidos para actuar de esta manera, se ha señalado que «...los excesos corporativos, que han sido revelados y que han afectado a un gran número de personas, han creado conciencia sobre los comportamientos sociales de las corporaciones.» (Crowther, Seifi y Moyeen, 2018: 2) Se trata de una agenda que se incorpora al actuar de las empresas tanto en lo local como en el ámbito internacional.

Desde la perspectiva de los actores sociales, la focalización de los esfuerzos mundiales para alcanzar un desarrollo humano y sostenible, ha dado un giro al papel de la misma población para incorporarse con proyectos y acciones propias o bien responder de forma activa a la convocatoria gubernamental, o en su caso requerir la acción de las instancias gubernamentales. Por ello se considera que «La buena gobernanza es cada vez más común como elemento clave del desarrollo.» (Mudacumura y Morçöl, 2014; 1)

Al Estado y a la administración pública esta perspectiva les ha servido para comprender la importancia de sus funciones sustantivas y hasta

dónde puede llegar el impacto de sus acciones. De esta manera, como lo propone Aguilar (2010), el Estado reconoce sus capacidades, insuficiencias y la eficacia de los medios de que se vale para cumplir con sus tareas. Una labor en la que cobran relevancia sus múltiples interrelaciones con actores sociales, con los otros órdenes de gobierno y con gobiernos de otros países. Por tal razón, la importancia de su presencia en las acciones a favor de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, en cuanto a que encabezan un «...proceso intergubernamental y participativo sin precedentes.» (Ocampo: 2015: 9)

La participación social, la colaboración intergubernamental, la generación de alianzas estratégicas, trazar acuerdos multilaterales para la solución de problemas comunes se han definido como estrategias indispensables de la fórmula en la que gobiernos y miembros de la sociedad deben han de valerse para atender los urgentes problemas en de orden social (CEPAL, 2010; PNUD, 2010, 2011 y 2021), económico (PNUD, 2005, 2019 y 2021) y ambiental (CEPAL, 2012 y 2018; PNUD, 2007, 2019 y 2020).

Ejemplo de ello es lo propuesto en el mensaje final de la reunión de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (Nations Unies, 2021), donde se señaló la conveniencia de reforzar el apoyo a las Naciones Unidas y la cooperación multilateral, al considerar la importancia de la acción colectiva es fundamental para la solución de los desafíos mundiales, particularmente en momentos en los que la pandemia de COVID-19 ha agravado los problemas mundiales y creado nuevos y graves problemas sanitarios, sociales, económicos y ambientales.

Los efectos desastrosos derivados de la pandemia de COVID-19 han repercutido negativamente en personas y comunidades (ver Cuadro 3). Se ha señalado que se trata de una expresión de los desequilibrios generalizados propiciados por el mismo ser humano (PNUD, 2020: 3).

Considerando que vivimos en la era del *Antropoceno*, es decir, en la era de los seres humanos, en donde el desarrollo se promueve a su favor, pero que en dicho proceso de manera colateral se han generado riesgos de diversa naturaleza, incluso existenciales y planetarios, se considera que es importante materializar una efectiva cooperación internacional en relación con los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y, por lo tanto, posibilitar una gobernanza mundial.

Tratándose de bienes públicos globales, las decisiones y estrategias de acción propuestas por los gobiernos a escala regional y mundial, requiere de una gobernanza de los procesos y arreglos institucionales multilaterales. A medida que se encuentren respuestas a los problemas planetarios, se reforzará esta gobernanza, ya que «...al eliminar las externalidades negativas, eliminaría las restricciones de los gobiernos nacionales respecto de la formulación de políticas, con lo que fortalecería, en lugar de limitar, la capacidad de formulación de políticas a escala nacional.» (Kaul y Blondin, 2015: 74)

Estos esfuerzos implican la colaboración de gobiernos y sociedades. El compromiso, responsabilidad y solidaridad son ingredientes imprescindibles para encauzar acciones de este tipo. Decisiones por consenso y acciones concertadas serían los medios para generar los cambios deseados y encontrar las soluciones a esta problemática. Se tiene que considerar que:

Cuadro 3. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Resultados 2021

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todas partes	<ul style="list-style-type: none"> • La COVID-19 provocó el primer aumento de la pobreza extrema en una generación • 119-124 millones de personas más cayeron en la pobreza extrema en 2020 • Se estima que la tasa de pobreza mundial será de 7% para 2030, por lo que no se alcanzará la meta de erradicar la pobreza
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible	<ul style="list-style-type: none"> • La pandemia mundial está agravando el hambre en el mundo • A nivel mundial, entre 70–161 millones de personas pasaron hambre como consecuencia de la pandemia de 2020 • 2,370 millones de personas carecen de alimentos o no pueden llevar una dieta sana y balanceada de forma regular (2020)
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades	<ul style="list-style-type: none"> • La pandemia detuvo o revirtió los avances en salud y ha acortado la esperanza de vida • El 90% de los países Aún informan sobre una o más interrupciones en los servicios esenciales de salud • Una década de avances en salud reproductora, materna e infantil podría estancarse o revertirse por la COVID-19
4. Garantizar una enseñanza inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos	<ul style="list-style-type: none"> • La COVID-19 eliminó 20 años de logros en materia de educación • Más de 101 millones o el 9% de niños del 1° al 8° grados cayó por debajo de los niveles mínimos de competencia lectora en 2020 • Faltan en muchos países infraestructuras escolares básicas
5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas	<ul style="list-style-type: none"> • La igualdad de participación de mujeres en la toma de decisiones es crucial para la respuesta y la recuperación de la COVID-19, pero la paridad entre géneros está muy lejos • La pandemia aumenta el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado y excluye a las mujeres de la fuerza laboral. Las mujeres ya dedican unas 2,5 veces más horas al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que los hombres • La violencia contra las mujeres persiste a niveles inaceptables y se ha intensificado por la pandemia. Hasta 10 millones de niñas están en riesgo de contraer matrimonio infantil
6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos	<ul style="list-style-type: none"> • Miles de millones todavía carecen de acceso al agua potable, al saneamiento y a la higiene • 2,300 millones de personas viven en países con estrés por escasez de agua • 129 países no están al día para lograr recursos hídricos sostenibles para 2030; el ritmo actual de progreso debe duplicarse
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos	<ul style="list-style-type: none"> • Un tercio de la población mundial usa sistemas para cocinar peligrosos e ineficientes (2019) • 759 millones de personas carecen de acceso a electricidad • Se necesita acelerar las acciones para las energías renovables modernas especialmente en los sectores de calefacción y transporte
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos	<ul style="list-style-type: none"> • La pandemia provocó la pérdida del equivalente a 255 millones de empleos de tiempo completo • La Pandemia provocará un aumento de los jóvenes 31.1% 14.0% mujeres jóvenes hombres jóvenes sin educación, empleo o formación • La llegada de turistas internacionales cayó de 1.500 millones en 2019 a 381 millones en 2020
9. Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación	<ul style="list-style-type: none"> • La producción de la manufactura mundial cayó como resultado de crisis de La COVID-19. Disminuyó un 6.8% en 2020 • El 2020 fue catastrófico en la demanda de transporte aéreo El número de pasajeros aéreos bajó de 4.500 millones en 2019 a 1.800 millones En 2020, un descenso del 60% • La fabricación de productos de media y alta tecnología impulsó la recuperación económica a finales de 2020
10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos	<ul style="list-style-type: none"> • La pandemia es probable que revierta los progresos alcanzados en la reducción de la desigualdad desde la crisis financiera • En 2020, 4,186 muertes y desapariciones se registraron en las rutas migratorias de todo el mundo • La proporción de la población mundial de refugiados se duplicó con creces desde 2010 por cada 100,000 personas, 311 son refugiados (2020)
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	<ul style="list-style-type: none"> • La pandemia empeoró la situación de los habitantes de los barrios marginales • La proporción media mundial de superficie urbana destinada a calles y espacios públicos abiertos • 156 países han desarrollado políticas urbanas nacionales, pero solo la mitad están en fase de implementación. Está por debajo de la meta: 30% de calles y del 10-15% de espacios públicos abiertos
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles	<ul style="list-style-type: none"> • La "huella material" mundial aumentó en un 70% entre 2000 y 2017. 1 millón de botellas para beber de plástico se compran cada minuto. 5 billones de bolsas de plástico de un solo uso se tiran cada año • Los residuos electrónicos siguen proliferando y no se eliminan de forma responsable • A pesar de los avances, las subvenciones a los combustibles fósiles continúan amenazando el cumplimiento del Acuerdo de París y la Agenda 2030
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos	<ul style="list-style-type: none"> • La crisis climática continúa avanzando de manera ininterrumpida. La temperatura media mundial en 2020 se situó en 1,2°C por encima de la referencia del período preindustrial • El aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero exige un cambio de las economías hacia la neutralidad del carbono • 25 de 154 países en desarrollo están formulando e implementando planes nacionales de adaptación al clima
14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible	<ul style="list-style-type: none"> • La sostenibilidad de nuestros océanos está gravemente amenazada. • Más de 3.000 millones de personas dependen de los océanos para su subsistencia Cerca de la mitad de los países del mundo adoptaron iniciativas específicas para apoyar a los pescadores artesanales • Las zonas muertas aumentan a un ritmo alarmante, de 400 en 2008 a 700 en 2019. Más de la mitad de las áreas marinas clave de biodiversidad no están protegidas
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad	<ul style="list-style-type: none"> • Más de una cuarta parte de las especies evaluadas por la lista roja de la UICN están en peligro de extinción • Los progresos para salvaguardar áreas clave de biodiversidad se han estancado en los últimos 5 años • Se han logrado progresos en la gestión forestal sostenible pero el mundo perdió 100 millones de hectáreas de bosques en dos décadas (2000-2020)
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles	<ul style="list-style-type: none"> • La pandemia intensifica el riesgo de explotación de los niños. Incluida la trata de personas y el trabajo infantil, 1 en 3 víctimas de la trata de personas fue un niño (2018). El trabajo infantil aumentó a 160 millones. (2020) • El soborno es al menos cinco veces más probable en los países de bajos ingresos 37,6%, vs. los países de altos ingresos 7,2% • En 2020, los asesinatos de 331 defensores de los derechos humanos se denunciaron en 32 países. Un aumento del 18% desde 2019
17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible	<ul style="list-style-type: none"> • Las corrientes de inversión extranjera directa cayeron hasta un 40% • 63% de los países de ingresos bajos y medios-bajos necesitan financiación adicional en datos y estadísticas para hacer frente a los retos que plantea la pandemia • Desafiando las predicciones, las corrientes de remesas hacia los países de bajos y medios ingresos alcanzaron los \$540.000 millones en 2020 solo un 1,6% por debajo del nivel de 2019

Fuente: Elaboración propia con base en Naciones Unidas. (2021). *Informe de los Objetivos del Desarrollo Sostenible 2021*. Pp. 8-24.

«El reconocimiento y aprovechamiento de los rendimientos crecientes puede ayudar a crear incentivos más eficaces para movilizar la cooperación internacional; esto puede traducirse en beneficios sustanciales de forma incremental y dinámica¹⁴⁸. Para algunos agentes – estatales o no estatales – , los beneficios privados pueden ser lo suficientemente altos como para que decidan ser los primeros en actuar. En el terreno del clima y teniendo en cuenta sus esfuerzos recientes, la Unión Europea puede considerarse uno de los precursores con la suficiente capacidad de acción para generar rendimientos crecientes. Las acciones de estos precursores pueden alterar los parámetros en la medida suficiente como para que otros agentes, tanto Gobiernos como empresas, también contribuyan a la acción colectiva.» (PNUD, 2020: 205).

A manera de conclusión

El tema del desarrollo humano y sostenible se ha definido desde una larga y sinuosa deliberación; desde una óptica eminentemente economicista, hoy se concibe de manera integral, multidimensional.

Desde la década de los noventa del siglo XX se concibe al Desarrollo como un proceso cuyo objetivo encuentra su residencia en la gente, la verdadera riqueza de todo país. De esta manera, se concibe que más allá de la generación de la riqueza y la acumulación de bienes de consumo, el acento en las personas debe marcar todo esfuerzo por el desarrollo.

El énfasis en una visión integral y dinámica del desarrollo con un sentido humano, es, en esencia, una concepción profundamente ética que va más allá de la perspectiva estrictamente economicista. Trasciende los automatismos y disposiciones del mercado y reconoce la diversidad social y ambiental.

La sostenibilidad del desarrollo en sus dimensiones social, ambiental y económica es una preocupación de interés planetario. Los problemas subsisten y se expresan en sucesivas y extendidas crisis económicas, en la desigualdad y exclusión social, en el deterioro ambiental y el cambio climático.

Esta definición precisa, en la práctica, el compromiso y acción de los diversos actores sociales y gubernamentales para el diseño e implementación de políticas, programas, proyectos y acciones que atiendan la problemática de las diversas dimensiones del desarrollo.

A nivel mundial se ha planteado la preocupación por estos problemas que son comunes a todo el mundo. De igual manera, se ha asumido la necesidad de perfilar y generar bienes públicos regionales y mundiales que sean útiles para resolver tal problemática. Es en este sentido que se ha convocado a la alianza de los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas para hacer frente a los problemas que amenazan el bienestar y el desarrollo humano.

En un contexto de globalización, estos bienes definidos como Objetivos del Milenio y del Desarrollo Sostenible, se constituyen en el interés de los Estados nacionales integrados como comunidad internacional. Por tal razón resulta imperiosa la construcción de estrategias, redes y alianzas internacionales para definir políticas públicas a ese nivel, con el compromiso e impulso de todos los países participantes, y por consecuencia, trazar estrategias para que tales políticas encuentren acogida en los gobiernos estatales y municipales.

En la Declaración del Milenio se puntualizó en no escatimar esfuerzos para proteger nuestro entorno común, a fin de contrarrestar las amenazas al medio ambiente y al daño a los recursos naturales. Se propuso la adopción de una nueva ética para el cuidado del medio ambiente. De esta manera, se pronunció por cumplir los principios del Desarrollo Sostenibles del Programa 21 definido en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, así como la entrada en vigor del Protocolo de Kioto para iniciar acciones contra el efecto invernadero.

En el mismo sentido, una vez valorados los positivos resultados de esta iniciativa mundial -pero no suficientes-, en septiembre de 2015, se

celebró la Cumbre Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la cual se hizo el compromiso sobre el impulso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que vinieron a continuar la agenda para el desarrollo iniciada con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Los complejos desafíos a los que se enfocan los Objetivos del Desarrollo Sostenible requieren de una gobernanza efectiva que permita que, tanto a nivel local, como nacional e internacional, las soluciones instrumentadas surjan de acuerdos y estrategias comunes. En esta tarea, la cooperación y solidaridad de los participantes en cada nivel de intervención resulta fundamental.

Tras dos años de pandemia por COVID-19, el contexto mundial sufre sus efectos desastrosos en todos los ámbitos. Se ha complicado el logro de los propósitos de la Agenda 2030. El deterioro de las condiciones de vida se ha recrudecido con la afectación económica, social y ambiental que produjo la crisis sanitaria.

Sin embargo, la misma Agenda 2030 sigue siendo la hoja de ruta que puede servir a los gobiernos y sociedades del mundo para realizar esfuerzos comunes para llevar a cabo las transformaciones estructurales que sirvan para el mejoramiento de las dimensiones de la sostenibilidad de la población y el planeta.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. Editor. (1992). *El estudio de las Políticas Públicas*. Colección Antologías de Política Pública. México: Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor

Aguilar, Luis F. (2010). "El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis". *Frontera norte*, 22(43), 187-213. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, A. C.

Aguilera, Manuel. (1992). *Una lectura keynesiana del liberalismo de los ochenta*. México: Facultad de Economía de la UNAM.

- Alonso, José Antonio y Anna Ayuso. Coords. (2017). *Acercar los Objetivos de Desarrollo Sostenible a la ciudadanía. El compromiso de Europa con la Agenda 2030*. Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs. CIDOB ediciones.
- Ayala Espino, José Luis. (1992). *Límites del Mercado, Límites del Estado. Ensayos sobre Economía Política del Estado*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
- Banco Mundial. (2018). *2018 Atlas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Basado en los Indicadores del Desarrollo Mundial. Washington, D. C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Baran, Paul A. (1987). *La economía política del crecimiento*. Sección de Obras de Economía. 2ª. Edición, 2ª Reimp. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bardach, Eugene. (2012). *A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. Thousand Oaks: CQ Press, SAGE Publications, Inc.
- Bertoni, Reto, Cecilia Castelnuovo, Alexa Cuello, et al. (2011). *Construcción y análisis de problemas del desarrollo: ¿Qué es el desarrollo? ¿Cómo se produce? ¿Qué se puede hacer para promoverlo?* Montevideo: Universidad de la República.
- Bonnin, Charles-Jean-Baptiste. (1829). *Abrégé des principes d'administration*. 3ª Ed. Paris: Amable-Costes, Libraire-Éditeur.
- Bouillon, Cesar P. Coord. (2005). *The Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean: Progress, Priorities and IDB Support for Their Implementation*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank
- Cálix Rodríguez, J. Álvaro. (2016). *Los Enfoques de Desarrollo en América Latina – hacia una Transformación Social-Ecológica*. Análisis. No. 01/2016. México: Fundación Friedrich Ebert en México.
- Casilda, Ramón. (2005). *América Latina: Del Consenso de Washington a la Agenda del Desarrollo de Barcelona*. Documento de Trabajo (DT) 10/2005. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
- Castellanos Cereceda, Roberto. Coordinador. (2017). *Los objetivos de desarrollo sostenible en México y América Latina: retos comunes para una agenda compartida. Aprendiendo del pasado, preparándonos para el futuro*. México: Senado de la República. Instituto Belisario Domínguez.
- Castro, Antonio Barros de y Carlos Francisco Lessa. (1976). *Introducción a la economía, un enfoque estructuralista*. México: Siglo veintiuno editores de México.

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. CLAD. (2010). *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI*. Documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD Santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. CLAD. (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Documento preparado por el Consejo Científico del CLAD y aprobado en sesión del 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo del CLAD.
- Colclough, Christopher. (1994). "Estructuralismo y Neoliberalismo: Una Introducción". En Christopher Colclough y James Manor (Compiladores). *¿Estados o mercados? El neoliberalismo y el debate sobre las políticas del desarrollo*. Sección Economía Contemporánea. Pp. 11-44. México: Fondo de Cultura Económica.
- Colmeiro, Manuel. (1850). *Derecho Administrativo Español*. Tomo I. Madrid y Santiago: Librerías de Don Ángel Calleja, Editor.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL. (2021). *Construir un futuro mejor. Acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Santiago: Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL. (2018). *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Una visión gráfica*. Santiago: Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL. (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago: Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL. (2012). *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe*. Síntesis. Santiago: Naciones Unidas. Río+20 Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible.
- Crowther, David, Shahla Seifi and Abdul Moyeen. Editors. (2018). *The Goals of Sustainable Development. Responsibility and Governance*. Singapore :Springer Nature Singapore Pte Ltd.
- Crozier, Michel. (1992). *Estado modesto, Estado moderno*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Daly, Herman E. y John B. Cobb, Jr. (1993). *Para el bien común. Reorientando la economía hacia la comunidad, el ambiente y un futuro sostenible*. Sección Economía Contemporánea. México: Fondo de Cultura Económica.
- Furtado, Celso. (1989). *Dialéctica del desarrollo. Diagnóstico de la crisis de Brasil*. Sección Economía Latinoamericana. México: Fondo de Cultura Económica.
- Furtado, Celso. (1984). *Teoría y política del desarrollo Económico*. Sección Economía y Demografía. México: Siglo veintiuno editores de México.
- Guerrero, Omar. (2004). *La nueva Gerencia Pública. Neoliberalismo en Administración Pública*. México: Distribuciones Fontamara.
- Guerrero, Omar. (2019). *Principios de Administración Pública*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
- Hidalgo-Capitán, Antonio Luis. (2011). "Economía Política del Desarrollo. La construcción retrospectiva de una especialidad académica". En *Revista de Economía Mundial* No, 28. 2011, Pp. 279-320. Huelva, España: Universidad de Huelva y Sociedad de Economía Mundial.
- Hidalgo-Capitán, Antonio Luis. (1998). *El pensamiento económico sobre desarrollo. De los Mercantilistas al PNUD*. Huelva, España: Universidad de Huelva.
- Hidalgo Tuñón, Alberto. (2004). "Teorías y modelos de la idea de desarrollo: los cinco cánones". En Hidalgo Tuñón, Alberto y Raúl Medina Centeno (Coordinadores). *Cooperación al desarrollo y bienestar social*. Pp. 175-233. Instituto de estudios para la Paz y la Cooperación y Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de la Ciénaga. Oviedo, España: Editorial EIKASIA S.L.
- Hirschman, Albert O. (1986). "En contra de la parsimonia: tres formas fáciles para complicar algunas categorías del discurso económico". *Colección Estudios CIEPLAN* No 19. junio de 1986, Estudio No 115. Pp. 135-147. Santiago de Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica. CIEPLAN.
- Ibarra, David. (1990). *Privatización y otras expresiones de los acomodados de poder entre Estado y Mercado en América Latina*. México: Coordinación de Humanidades de la UNAM.
- Kaul, Inge y Donald Blondin. (2015). "Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas". En José Antonio Ocampo (Editor). *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina S. A., Organización de las Naciones Unidas. CEPAL, Cooperación Española. Pp. 71-114

- Kliksberg, Bernardo. (2001). *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado. Mitos y realidades en la América Latina de hoy*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Kliksberg, Bernardo (Compilador). (1994). *El Rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México: Instituto Nacional de Administración Pública de México y Fondo de Cultura Económica.
- Kliksberg, Bernardo. Compilador. (2005). *La Agenda Ética pendiente de América Latina*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo de Cultura Económica de Argentina, S. A.
- Kooiman, Jan. (2004). "Gobernar en gobernanza". En *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 16 (2004). Pp. 171-194. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Kooiman, Jan. Editor. (1999). *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Broughton Gifford, Wiltshire: SAGE Publications. The Cromwell Press.
- Lasswell, Harold D. (1951). "La orientación hacia las políticas". En Luis F. Aguilar Villanueva (Editor). 1992. *El estudio de las Políticas Públicas*. Colección Antologías de Política Pública. México: Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor. Pp. 79- 103.
- Licha, Isabel. Editora. (2002). *Gerencia social en América Latina. Enfoques y experiencias innovadoras*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Licha, Isabel. (2017). "Responsabilidad social de las universidades latinoamericanas y objetivos de desarrollo sostenible: oportunidades de desafíos". En *Educación Superior y Sociedad (ESS)*, Nueva etapa. Colección 25.º Aniversario. Vol. 29. Caracas: Instituto Internacional de Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC). Pp. 145-162.
- Mayntz, Renate. (2005). "Nuevos desafíos de la Teoría de la Gobernanza". En Agustí Cerrillo I Martínez. Coordinador. 2005. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Pp. 83-98.
- Meier, Gerald M. (2002). "La vieja generación de economistas del desarrollo y la nueva". En Gerald M. Meier y Joseph E. Stiglitz (Editores). *Fronteras de la economía del desarrollo. El futuro en perspectiva*. Pp. 1-38. Bogotá: Banco Mundial y Alfaomega Colombiana S. A.

- Mudacumura, Gedeon M. and Göktuğ Morçöl. Editors. (2014). *Challenges to Democratic Governance in Developing Countries*. New York: Springer International Publishing Switzerland
- Naciones Unidas. (2021). *Informe de los Objetivos del Desarrollo Sostenible 2021*. Nueva York: Organización de Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas. (2015a). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*. Nueva York: Organización de Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (2005). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Organización de Naciones Unidas
- Naciones Unidas. (2015b). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Nueva York: Organización de Naciones Unidas.
- Nations Unies. (2021). Message issu de la réunion en ligne de la cinquième session de l'Assemblée pour l'environnement. En prévision de la reprise de la session de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement en 2022 – Message issu de la cinquième session de l'Assemblée tenue en ligne à Nairobi les 22 et 23 février 2021. Nairobi: Nations Unies.
- Ocampo, José Antonio. Editor. (2015). *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina S. A., Organización de las Naciones Unidas. CEPAL, Cooperación Española.
- Ordaz Álvarez, Arturo. (2018). *Diálogos sobre el desarrollo, el Estado y la participación social*. Colección: Ensayos de Administración Pública No. 5. Hermosillo: Editorial Garabatos y Universidad de Sonora.
- Ordaz Álvarez, Arturo. (2016). "El estudio de la Administración Pública en el umbral del siglo XXI". En Rubén Ibarra Reyes, Eramis Bueno Sánchez, Rubén Ibarra Escobedo y José Luis Hernández Suárez (Coordinadores). *Trascender el neoliberalismo y salvar a la humanidad*. Pp. 1181-1193. México: Signo Imagen y Universidad Autónoma de Zacatecas Francisco García Salinas.
- Park, William H. (2000). "Policy". En Jay M. Shafritz (Editor in Chief), (2000). *Selections from the International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Oxford: Westview Press, A Member of the Perseus Books Group. Pp. 39-42.

- Piketty, Thomas. (2014). *Capital in the twenty-first century*. Translated by Arthur Goldhammer. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD. (2019). *Informe Anual 2019*. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD. (2011). *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD. (2007). *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD. (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD. (2011). *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos*. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD. (2021). *Informe sobre Desarrollo Humano 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD. (2016). *Objetivos de Desarrollo Sostenible, Colombia. Herramientas de aproximación al contexto local*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia PNUD, Equipo de Apoyo a los Países y el Programa Regional del Bureau Regional para América Latina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y las Agencias del Sistema de Naciones Unidas en Colombia: UNFPA, ONUMUJERES y CEPAL.
- Programa de Proyectos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. ILPES. (1984). *Guía para la presentación de Proyectos*. Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. 12a. Ed. México: Siglo XXI Editores.

- Reyes, Giovanni E. (2009). "Teorías de desarrollo económico y social: Articulación con el planteamiento de desarrollo humano". En *Tendencias* Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Volumen X No. 1 - Primer Semestre 2009. Pp. 117-142. Ciudad de Pasto Nariño, Colombia: Universidad de Nariño.
- Schiavo-Campo, Salvatore y Hans W. Singer. (1977). *Perspectivas de desarrollo económico*. Sección Obras de Economía. México: Fondo de Cultura Económica.
- Seers, Dudley. (1987). *La teoría de la dependencia. Una reevaluación crítica*. Sección Economía Contemporánea. México: Fondo de Cultura Económica.
- Seers, Dudley. (1969). *The Meaning of Development*. IDS Communication 44, Institute of Development Studies. Brighton, UK: University of Sussex.
- Stiglitz, Joseph E. (2002). *El malestar en la globalización*. Madrid: Taurus-Santillana Ediciones.
- Stiglitz, Joseph E. (2003). "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina". *Revista de la CEPAL*. Agosto, 2003. Pp. 7-40. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz. (1978). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. México: Siglo veintiuno editores de México y Editorial Universitaria, S. A., Santiago de Chile.
- Todaro, Michael P. (1987). *Economía para un mundo en desarrollo. Introducción a los principios, problemas y políticas para el desarrollo*. Sección Obras de Economía. Economía Contemporánea. México: Fondo de Cultura Económica.
- United Nations. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development. Our Common Future*. UN Documents. New York: United Nations
- Uvalle Berrones Ricardo. (1994). *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Waldo, Dwight. (1948) *The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: The Ronald Press Company.
- Zapata Callejas, John Sebastián y Manuel Camilo Chávez Pinzón. (2018). "Las corrientes ortodoxa y heterodoxa del desarrollo: algunas nociones conceptuales". En *Revista Ópera*, No. 22. Enero-Junio 2018. Pp. 163-183. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

¿El gobierno de la “Cuarta transformación” supone un cambio de régimen político? Diagnóstico y prospectiva

Héctor Zamitiz Gamboa

Introducción

¿Realmente López Obrador con la llegada a la presidencia de la República emprendió un cambio de régimen político? ¿En qué consisten los cambios establecidos por el titular del Ejecutivo para conseguir los objetivos de transformar al país? ¿Cómo se caracterizan los cambios que el gobierno de AMLO llevó a cabo en sus primeros tres años de gobierno? A la mitad del sexenio, ¿cómo se podría considerar el grado de transformación? ¿Cómo se vislumbra el futuro en los próximos tres años?

Al inicio del gobierno de Andrés Manuel López Obrador el contenido de la “Cuarta transformación” era para muchos un enigma, pero tenía una premisa política indudable, la concentración del poder político, en el partido, en la persona del presidente y en el Ejecutivo Federal, pues de eso dependía la gobernabilidad del nuevo régimen, frente a los problemas que enfrentaría, aunque el centralismo que se avecinaba “es un intento mucho más radical de control directo, mediante una pequeña red que responda personalmente al titular del Ejecutivo. La Cuarta transformación, suponía, también una reorganización del gobierno, nuevas medidas de política económica, un ajuste drástico en el gasto gubernamental, la creación de nuevos programas sociales”. Asimismo, también se vislumbró que dicho cambio no sería fácil y llevaría tiempo, pues se enfrentaría a restricciones económicas, políticas y legales y a las resistencias de los afectados. (Escalante,2018).

Es importante destacar que AMLO llegó con un liderazgo social y político fuera de duda, tenía las condiciones para ser exitoso en su gestión, aunque, víctima de su triunfo, podía terminar por restaurar el

presidencialismo hegemónico. Quería pasar a la historia y podía hacer de esa ventaja legislativa la avenida para que su gobierno fuera de corte social, controlar a quienes ejercían el poder y se corrompían. Era la oportunidad de la izquierda, la misma oportunidad que en años recientes tuvo y desperdició la derecha. (Carrasco,2018,18)

En las elecciones de julio de 2018 muchos habían votado por la izquierda, no como una mera reacción circunstancial. Fue una clara decisión de buscar un gobierno con orientación social. Era un mérito del líder, pero también de la sociedad. “Lo que toca al siguiente gobierno es que México logre, por fin la construcción de un estado democrático en la que el ejemplo personal no basta. De no avanzar en eso, el desencanto será generalizado.” (Zedryk,2018,6)

Los grandes retos del gobierno no eran solamente los que mencionó de AMLO como propuestas de campaña. Son los problemas histórico-estructurales del país: la necesidad de fortalecer el Estado de derecho, la democracia, desmontar el corporativismo y el clientelismo y observar el respeto a los derechos humanos, lo cual supone buscar la pacificación del país. En este sentido, el nuevo gobierno tenía como desafío recobrar la confianza en las instituciones perdida en los últimos años. El caso de Ayotzinapa era un reto para el nuevo gobierno, puesto que la herida sigue abierta. (Zedryk,2018,6)

En las primeras semanas del cambio de gobierno las presiones aumentaron sobre el presidente electo, pues algunos de los grupos que lo apoyaron en campaña exigían que cumpliera sus promesas, y los que no votaron por él aumentaron sus críticas por su plan de gobierno. Su gobierno se enfrentaba a la situación inevitable de qué era lo urgente, lo importante y lo necesario. (Baranda,2018, 7)

Destacan entre las presiones las diferencias por el Nuevo Aeropuerto, en el que el gobierno electo optó por convocar a una consulta que fue a todas luces criticada, pero que demuestra que el tema se extendió, del

debate de la campaña al periodo de transición gubernamental. La disyuntiva era: ¿quién deberá pagar un mega proyecto impulsado por el gobierno saliente con los empresarios? *Descentralización y Austeridad*. Estas propuestas manifestaron varias resistencias pues reducir salarios, recortar plazas, minimizar prestaciones y desconcentrar el gobierno, son planes que han provocado críticas al gobierno electo. *Educación*, la CNTE exige a AMLO cumplir una de sus principales promesas: derogar la reforma educativa y ha comenzado a boicotear los foros de consulta del gobierno electo. *Seguridad*, algunos analistas consideraron que haber dejado los foros en manos del próximo secretario de Seguridad Pública, y no en gobernación, fue un error de la consulta a las víctimas de la violencia (Zedryk,2018,9)

A estos retos, se sumaron dos primeras olas de migrantes centroamericanos que han decidieron llegar a toda costa a los Estados Unidos, cuestión que se convirtió súbitamente, en un asunto más que integrar a la agenda gubernamental.

Un breve marco conceptual

El término de régimen político surgió durante el tránsito institucional que se produjo en Europa con el paso del denominado *Ancien Régime* a las nuevas sociedades burguesas. Posteriormente se siguió utilizando desde distintas perspectivas para generar diferentes clasificaciones de éste, atendiendo a la forma de gobierno o de Estado en que se materializa dicho régimen político.

El concepto convive junto a otros términos parecidos que, como es el caso de sistema político, vienen a designar la misma realidad si bien con distintas connotaciones ideológicas, dinámicas y teóricas. “Se entiende por régimen político el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones”. (Molina, 2011).

Las instituciones por un lado constituyen la estructura organizativa del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna a los diferentes individuos comprometidos en la lucha política su papel. Por otro lado, las instituciones son normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos y hacen de tal modo posible el desempeño regular y ordenado de la lucha por el poder y del ejercicio del poder y de las actividades sociales vinculadas a este último.

Naturalmente la estructura del régimen, es decir el modo de organización y de selección de la clase dirigente, condiciona el modo de formación de la voluntad política. En consecuencia, el empleo de ciertas instituciones, es decir el empleo de determinados medios para la formación de las decisiones políticas condiciona los fines que pueden ser perseguidos: la elección de un régimen implica ya en términos generales la elección de determinados valores. El nexo entre estructura del régimen y valores se entiende, sin embargo, en el sentido de que la elección de un régimen implica de por sí límites a la libertad de acción del gobierno y en consecuencia la elección de una política fundamental, cuyas expresiones históricas pueden ser (y de hecho lo son) sensiblemente contrastes entre sí, si bien orientadas por los mismos principios generales. Como lo demuestra el ejemplo de Gran Bretaña, la izquierda y la derecha, alternándose regularmente en el poder, imprimen al gobierno cada vez una dirección política diversa compatible no obstante con el mantenimiento del régimen (Bobbio, 1982).

Una eficiente tipología de los regímenes políticos debe asumir como fundamental el criterio combinado de la funcionalidad social del régimen político ligado al Estado representativo moderno y de la variedad de formas que éste puede asumir en relación con las características específicas de la nación. En este marco se puede hablar de regímenes políticos de representación parlamentaria (democracias

parlamentarias) y de regímenes políticos de representación condicionada (estados socialistas de dirección monopartidista, estados de monopartidismo nacionalista en el Tercer Mundo) y de regímenes políticos de representación bloqueada, suspendida o suprimida (estados fascistas, estados monopartidistas de sufragio suspendido, estados con dirección militar, etcétera).

El problema más interesante -apunta Umberto Cerroni-, no es el de la clasificación de los regímenes políticos, sino el de la dinámica histórico social que los orienta. En efecto, por una parte, resulta de gran interés la estructura representativa común del Estado moderno, por la otra, la posible estabilización de la democracia representativa sólo en determinadas condiciones histórico-sociales.

La clasificación de los regímenes políticos resulta incongruente si no se refiere a la específica organización social moderna de estructura representativa y si incluso esta referencia se desarrolla en forma de mera reducción funcional al establecimiento del sistema económico. Una clasificación histórica y compleja, por otra parte, no se puede obtener con la utilización de los criterios antiguos y ni siquiera con las esquematizaciones polémicas logradas por la lucha política corriente (democracia-totalitarismo, regímenes burgueses y regímenes socialistas, etc.) Ni es prueba la dificultad de clasificación y de comprensión que presenta la fenomenología política de los nuevos estados del Tercer Mundo cuando está contenida en los esquemas interpretativos simplificados por los grandes conflictos políticos.

Una concepción del sistema político que olvide el fin principal de producir el ordenamiento jurídico en función de la reproducción social, se arriesga a configurarlo como un sistema privado de especificidad y de asimilarlo a un puro sistema técnico de funcionamiento mecánico (naturalista) o convencional. En tal caso pierde cualquier característica diferenciadora por cualquier sistema natural movido por la fuerza o por

cualquier juego regido por las reglas artificiales. Por esto los estudios sobre el sistema político tienden frecuentemente a orientarse por la teoría de los sistemas naturales y por la teoría de los juegos estratégicos (Cerroni, 1992, 141).

¿Cómo se explica el cambio de régimen político en México?

Durante las últimas décadas se ha hablado de un régimen político o de un sistema político con muchos adjetivos, pues como vimos anteriormente, para algunos autores el régimen político es sinónimo de sistema político. Aunque en opinión de Octavio Rodríguez Araujo, no son exactamente la misma cosa, pero pueden considerarse equivalentes según la orientación del investigador; aunque no había dudas de que se trataba de un solo régimen político con variables impuestas por el poder institucional en manos del presidente en turno. Por ejemplo, estos eran los años del priismo que parecía invencible. “Pero luego el PRI y los gobiernos asociados en simbiosis con el primero comenzaron a evidenciar algunas fisuras que permitieron suponer que el régimen político que caracterizaron por décadas estaba periclitando. Digamos que la legitimidad de ese viejo régimen era cada vez menor, como se pudo demostrar, por ejemplo, con el descenso de la votación a su favor (a pesar de que las elecciones en el país no eran del todo confiables y quizá tampoco ahora). Una de esas afirmaciones, que luego la realidad me obligó a cambiar, fue que había dos regímenes políticos sobrepuestos. Estábamos en 1997”. (Rodríguez Araujo)

Sin embargo, como consecuencia del procesos electoral de 2006, este autor llegó a otra conclusión: que uno de los regímenes políticos sobrepuestos había perdido en favor del otro, del que poco a poco se fue imponiendo en la lógica de las políticas neoliberales adoptadas por los gobiernos mexicanos sobre todo a partir del sexenio salinista y que, en este caso, no importaba mucho si gobernaba el PRI (reformado

ideológicamente en los años ochenta) o el PAN (también reformado ideológicamente, pero en los años setenta).

El nuevo régimen, defendido primero por la tecnocracia priista y posteriormente por los panistas (también liberales pero ajenos al laicismo), estuvo en riesgo de fracasar si triunfaba la corriente representada por López Obrador y que inauguran Cuauhtémoc Cárdenas y sus compañeros cuando se vieron obligados a romper con el PRI en 1978. Al margen de si en 2006 ganó Felipe Calderón o López Obrador, lo que sí ha podido comprobarse es que quien detentaba el poder presidencial más los poderes facticos asociados, hicieron todo lo que pudieron para impedir que México se les escapara de las manos y que “su” régimen político perdiera continuidad. “Mi opinión fue y es que el nuevo régimen sustituyó al anterior y que, por lo mismo, ya no se podría hablar de los regímenes sobrepuestos, si acaso tal afirmación tuvo validez en su momento. Empero, esta vez no quise arriesgar una nueva perspectiva. Bajo la presunción de que el país vive en nuevo régimen político dominado por el pensamiento pragmático-neoliberal (que también llamo tecnocrático-neoliberal). (Rodríguez Araujo, 2019, 9)

Hay autores que después de las elecciones del 1º de julio de 2018 Desde luego quiero descartaron la posibilidad que manejó la oposición a Morena que apunta a la restauración del modelo nacionalista revolucionario o el echeverrismo. Simplemente lo consideraron imposible, debido a que el nuevo nacionalismo se movería en un ambiente internacional, dictado por el capitalismo del conocimiento, neoliberal; con restos muy pobres y débiles del corporativismo priista que organizó la sociedad de aquella época, y con la existencia de una democracia electoral, que ha dado lugar a una pluralidad de fuerzas políticas que, aún con la magnitud del triunfo de Morena, son un límite al nuevo presidencialismo; finalmente, por la ausencia de una ideología como la que acompañó al nacionalismo revolucionario hasta los años setenta y que ahora no existe, ni siquiera en sus rasgos más mínimos.

“Las dudas que algunos autores han planteado acerca de si Morena es un movimiento que aglutina alrededor del líder una vasta heterogeneidad de actores diversos ideológicamente o un partido de izquierda, a la mexicana, me parece que son un indicador de esa definición ideológica”. (Durand Ponte, 2018, 9).

El argumento de Viri Ríos es que López Obrador no ganó solamente por aspectos circunstanciales como haber tendido una estrategia de comunicación efectiva o el hartazgo del electorado ante la corrupción de Enrique Peña Nieto, como sostienen múltiples analistas. Por el contrario, su triunfo se incubó en razones sistémicas: un electorado cansado de un modelo económico e institucional que no daba suficientes resultados para la mayoría. Y, sobre todo, en la capacidad de López Obrador para traducir y diagnosticar que esa falta de resultados se debía, en gran medida, a la existencia de una elite económica y política que en este contexto llamaré “*elite tropical*” es decir grupos en el poder que han capturado beneficios económicos que han capturado beneficios económicos superiores al resto de la población a partir del aprovechamiento de un marco institucional formal que los favorece.

Los partidos opositores no lograron comprender este diagnóstico, ni las razones por las cuales tuvo tracción política lo clasificaron como un argumento demagógico, simplista y autoritario, cometiendo el error de equiparar la crítica a las élites con un burdo anti-pluralismo y un peligro para la democracia. Algunos incluso creyeron que la narrativa era solo una estrategia de persuasión, un discurso sin fundamento abanderado por votantes “ignorantes, manipulados o resentidos”, en pocas palabras, quienes se opusieron retóricamente a López Obrador lo hicieron desde la renuncia a entender y traducir los agravios que le daban fuerza (Ríos, 2021, p.78).

El arranque de la cuarta transición

En la elección presidencial del 1 de julio de 2018, la coalición encabezada por López Obrador se alzó con la victoria al recibir treinta millones ciento trece mil cuatrocientos ochenta y tres votos, equivalentes al 53.19% de la votación total. Su competidor más cercano, el panista Ricardo Anaya logró 12 millones seiscientos diez mil ciento veinte votos, de esta manera quedó abierto el camino para emprender la marcha dentro de las instituciones hacia una nueva transformación del régimen político mexicano, la cuarta desde la perspectiva del *lopezobradorismo*. La meta era una transformación que mantuviera los elementos positivos de las anteriores y añadiera otros igualmente sustantivos a la cadena de la historia política mexicana.

Desde la perspectiva anterior, el primer cambio de régimen había concebido la independencia; el segundo la separación de la iglesia del Estado y haber puesto fin al proyecto de un México imperial y de soberanía limitada por su dependencia de Francia; el tercero habría abierto el camino a la representación política de los intereses de las clases populares, pero dentro de un marco corporativo y autoritario que acabó por crear una nueva oligarquía. El cuarto ahora ofrece vigorizar lo positivo de los anteriores, superar sus fallas y hacerlo por la vía pacífica democrática.

Este cuarto cambio de régimen debería distinguirse por enfrentar la corrupción y dirigir la voluntad, energía y recursos del gobierno a atender de manera prioritaria a las clases que se encuentran en la base de la pirámide social mexicana. A lo largo de los años en que se condujo como opositor del proyecto neoliberal emergido de la gran crisis económica de los 80, López Obrador fue madurando el proyecto político y la estrategia que le dio la victoria en el 2018. Lo hizo superando descabros a nivel local (Tabasco) y nacional (las elecciones presidenciales de 2006 y 2012) y recorriendo una y otra vez el país. En

este proceso fue construyendo una coalición de izquierda muy heterogénea, pero, por lo mismo, adaptable a una época post Guerra Fría donde el capitalismo se encontraba sometido a una crítica interna constante y ofrecía variantes que iban desde la neoliberal hasta la china, pasando por muchos modelos intermedios.

La “Cuarta Transformación” no ha ofrecido cambiar el modo de producción del régimen, sino algo menos radical, aunque no por ello menos importante: eliminar los aspectos socialmente más dañinos del régimen neoliberal vía una lucha contra la corrupción endémica, así como dar al sector público la centralidad que había perdido para llevar a cabo políticas en beneficio de los grupos más dañados por las deformidades de la estructura social mediante acciones redistributivas y de expansión de los servicios públicos. Desde el arranque, tamaña empresa enfrentó resistencias fuertes, pero a diferencia de las anteriores, la apuesta es llevarla al cabo ejerciendo el poder a fondo, sin volver a recurrir a esa última instancia de la política: la violencia (Meyer, 2021, p.53).

Para entender la “Cuarta Transformación”

Entender la llamada “Cuarta Transformación” no es tarea sencilla, como tampoco lo es descifrar el tipo de juego político -si acaso un nuevo régimen- que se inauguró en México a raíz de las elecciones de julio de 2018. Aunque uno de los objetivos centrales parece ser resquebrajar el orden oligárquico que caracterizó la transición y nuestra democracia con sus múltiples contradicciones, hasta el momento -señalan algunos autores- no se ha logrado esclarecer el tipo de orden que López Obrador está buscando configurar, mucho menos el que de facto se está edificando. Estamos en ese sentido, ante un juego en construcción, un rompecabezas que se va armando sobre la marcha, con muchas dificultades, vacilaciones e incertidumbres. No es sencillo entender lo que estamos viviendo, en parte porque, hasta ahora, la autoproclamada

4t ha carecido de un relato sobre sí misma, armado con razones y no sólo con discursos, emociones y actos de poder. Hasta el momento, el único vocero e interprete autorizado es la misma persona que lleva las riendas de la operación cotidiana del aparato gubernamental.

Por otra parte, tanto el obradorismo como el movimiento regeneración nacional cuentan, hasta ahora, con una producción intelectual para darle sustento. Además, el análisis que nos ofrece la mayor cantidad de los intelectuales públicos suele tomar como punto de partida la descalificación o la extrema caricaturización del gobierno de AMLO, antes que un genuino interés por entender y explicar lo que no necesariamente se comprende.

Por lo tanto, es importante contribuir a hacer entendible el programa político que se ha planteado impulsar este gobierno en sus propios términos y no desde las visiones de lo que ese programa debería ser según sus críticos y simpatizantes. En suma, lo que pretendemos es encontrarle sentido a un cumulo de acontecimientos aparentemente inconexos y que escapan a la racionalidad dominante producto del ritmo acelerado que ha adoptado la política en México, en gran medida por el ímpetu que le ha impuesto un líder que muestra una muy baja aversión al riesgo en un país en donde esa no suele ser la cualidad que caracteriza a su clase política.

<i>Reformas constitucionales y legales más relevantes. LXIV Legislatura (2018-2021) por tema</i>	
Política y Gobierno	
Remuneraciones de los servidores públicos	Reestructura de la Administración Pública Federal
Consulta popular y revocación de mandato	Eliminación de fideicomisos
Fuero e inmunidad	Ley de Austeridad Republicana
Ceder a la Secretaría de Marina el control de los puertos	Eliminación de partida secreta
Seguridad y Justicia	

Extinción de dominio	Ampliación de prisión preventiva oficiosa
Ley de Amnistía	Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República
Guardia Nacional	Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza
Ley Nacional del Registro de Detenciones	Reformas al Poder Judicial
Extensión de mandato al presidente de la SCJN	Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil
Publicidad de sentencias	
Energía	
Reforma a la Ley de la Industria Eléctrica	Reforma a la Ley de Hidrocarburos
Economía y Asuntos Fiscales	
Banco del Bienestar	Eliminar la condonación de impuestos
Ley de Fomento a la Confianza Ciudadana	Erradicación de empresas fantasma
Tope a las comisiones de las Afores	Reformas a la Ley del Infonavit
T-MEC	Ley de Infraestructura de la Calidad
Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial	
Laboral	
Reforma laboral	Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral
Teletrabajo	Subcontratación
Salud y Política Social	
Rango constitucional a los apoyos sociales	Creación del INSABI
En materia de comunidades afroamericanas	En materia de violencia política y paridad de género
Contrarreforma educativa	Acceso a servicios de salud a personas sin seguridad social
Compra de medicamentos en el extranjero	Etiquetado de alimentos y bebidas no alcohólicas

Fuente: Integralia, C. (2021). *Décimo reporte legislativo: LXIV Legislatura 2018-2021* (Núm. 10). <https://integralia.com.mx/web/index.php/2021/08/30/decimo-reporte-legislativo-lxiv-legislatura-2018-2021/>

La 4t y los cambios de régimen previos

Para Lorenzo Meyer la llamada “cuarta transformación” del régimen político de México es un claro ejemplo de un interrogatorio al pasado desde el presente, desde un proyecto de nación de izquierda que busca modificar instituciones y prácticas muy arraigadas.

Desde mucho antes de llegar a la presidencia, el discurso de López Obrador insistía en que buscaba esa investidura para llevar a cabo una cuarta transición mexicana de un *ancien régime* a otro nuevo, que respondiera mejor a las demandas de aquellos encuadrados en la parte inferior de la pirámide social, es decir de los más pobres. A diferencia de las transiciones del pasado, esta vez se insistió el tránsito de un arreglo político, económico, social y cultural crecientemente injusto, corrupto y disfuncional, a otro más a tono con los intereses, necesidades y demandas de los ciudadanos menos favorecidos, fuese por la vía democrática y pacífica.

Para comprender lo que implica intentar modificar un régimen político, Meyer afirma que conviene tomar como punto de partida su caracterización. Si el Estado es la comunidad reconocida por el sistema internacional como independiente, provista de autogobierno y capaz de ejercer su soberanía sobre un territorio formalmente reconocido, entonces “el régimen político es la compleja red de instituciones, públicas y privadas, a través de la que tiene lugar la multitud de transacciones cotidianas en ese Estado y que distribuye los recursos, las obligaciones y recompensas de sus miembros. El gobierno es el nodo de poder constituido por las instituciones que influyen o toman las decisiones obligatorias para la sociedad y que están respaldadas por la fuerza legítima. En pocas palabras, el gobierno es el gran órgano regulador de la vida en el interior del Estado y el que da contenido a la soberanía en el exterior. Es desde ahí -desde el gobierno y con un fuerte respaldo electoral- que en México en 2018 se puso en marcha un proceso

político que busca un cambio hacia la izquierda en la naturaleza de su régimen. Ésta es la esencia de la “Cuarta transformación” la última de una cadena histórica” (Meyer, 2021, p.38).

El régimen oligárquico mexicano y su complejo desmontaje

Blanca Heredia afirma que el proyecto de López Obrador consiste en domesticar a nuestros ricos, no en acabar con ellos. “Acotar su poder para reducir la pobreza y la desigualdad y, con ello, destrabar el desarrollo de México. Domesticar a los señores del dinero, sin embargo, no es en absoluto fácil. Los oligarcas mexicanos no tienen ya, a cargo del gobierno a una elite política servil y complaciente, pero no están ni cojos ni mancos. Conservan su enorme riqueza y el poder que ésta les da para limitar los avances del proyecto de cambio de López Obrador, e incluso, quizá para darle al traste”.

La interpretación que propongo es que el régimen que quiere cambiar es el arreglo oligárquico que durante década ha gobernado -en los hechos- al país, y que busca hacerlo de manera pacífica, ósea: sin violencia y sin poner en jaque ni la estabilidad ni la gobernabilidad del país. (Heredia, 2021, 57)

Los conflictos y las diferencias entre los que piensan que un gobierno toma buenas y malas decisiones son el pan nuestro de cada día en todos los países del mundo. Mucho menos frecuentes son los desacuerdos -extendidos e intensos- con respecto a qué cosa es un determinado gobierno y qué busca. Desde julio de 2018, en México estamos instalados en segundo lugar.

A la confusión y desacuerdo reinantes han contribuido diversos elementos. Uno, muy importante, ha sido la ambigüedad del propio López Obrador con respecto al contenido de su noción de cambio de régimen. Parte de esta ambigüedad tiene su origen en que el presidente suele darles a muchos términos que emplea (*corrupción, justicia o*

desarrollo, por ejemplo), significados y referentes empíricos poco precisos o distintos a los convencionales. Otra parte de su ambigüedad pudiera ser, también, deliberada y estratégica. Para darle a cada partidario lo que este quiera, para desconcentrar a sus detractores, así como para ir ajustando sus decisiones a las inevitablemente cambiantes condiciones y circunstancias a las que se va enfrentando.

A la falta de claridad imperante en torno a qué tipo de cosa es y qué pretende el gobierno de López Obrador, ha abonado mucho, también, el fuerte rechazo ideológico y emocional que le despierta a buena parte de la elite intelectual el personaje, así como el apego inamovible de esas elites intelectuales y de muchos estudiosos de lo social a sus certezas conceptuales y analíticas, a pesar de las dificultades recurrentes de éstas para dar cuenta de las muy notables singularidades del fenómeno *lopezobradorista*. El rechazo de estos grupos frente a López Obrador y su desinterés en tratar de ajustar sus lentes analíticos es el resultado de la fuerte distancia con respecto a López Obrador y el movimiento social que este encabeza tanto en valores como intereses de los más influyentes analistas y comentaristas políticos. También es el producto, sin embargo, de la pesada huella en el terreno del análisis social de maneras de nombrar, interpretar y explicar, fuertemente enraizadas en el lenguaje de la economía neoclásica, así como en muchas de las ficciones de la realidad social que animan y sustentan el proyecto neoliberal.

Importa destacar este punto, pues el lenguaje y los relatos que constituyen el armazón del proyecto neoliberal resultan, con frecuencia, insuficientes para analizar fructíferamente -más allá de si uno está favor o en contra- qué es y de qué se trata el *lopezobradorismo*. Interesa hacerlo porque ese armazón se ha vuelto parte del intenso diferendo en el que estamos inmersos desde 2018 dado que provee el asiento intelectual y retorico a partir del cual despliegan su influencia nuestras elites intelectuales más influyentes, y por qué al mismo tiempo ha sido blanco

de ataque frontal por parte de López Obrador por considerarlo uno de los pilares claves del régimen que se propone debilitar.

No veo el liberalismo como una fase particular del capitalismo que surgió de manera espontánea. Lo entiendo como el proyecto intelectual y político inicialmente de un grupo pequeño que terminó convirtiéndose en el modelo de organización social dominante en buena parte del planeta y, en lo ideológico e intelectual, en el sentido como un imperante. En cuanto me decanto por aquellas interpretaciones que lo ven como un proyecto cuyo objetivo eje ha sido permitirles a las elites económicas reorganizar el aparato burocrático del estado, la economía y la sociedad completa para restarles poder a los trabajadores organizados y a los ciudadanos de a pie a fin de facilitar la ampliación masiva de las ganancias de esas elites.

Con respecto a su armazón intelectual e ideológica lo que ofrece el neoliberalismo es una visión de lo social en cuyo centro se ubica la libertad individual –en especial la económica-, en la que se enfatizan como valores clave la eficiencia y el mérito, y en donde el papel central que se le asigna al Estado –es decir, a la coerción organizada y legítima– es el de garantizar lo derecho de propiedad y la libre operación de las fuerzas del mercado.

Por régimen oligárquico me refiero a ese arreglo legal y extralegal –subrayo legal– centrado en la defensa y reproducción de un orden social caracterizado por la concentración extrema de la riqueza material en un pequeño grupo de personas. Se trata de un arreglo dominado –conviene enfatizar– no por cualquier minoría, si no por la pequeña elite que conserva la riqueza de un país y que la usa para influir decisivamente en la configuración de reglas e instituciones políticas, económicas y sociales orientadas a defender e incrementar su riqueza (Heredia, 2021, p.60). El presidente López Obrador ha señalado muchísimas veces que

no solo quiere lograr un cambio de régimen, sino que quiere hacerlo de manera pacífica (Heredia, 2021, 67).

Los riesgos de la ingobernabilidad

Para Gustavo Gordillo el régimen de López Obrador hereda un déficit de gobernabilidad definido como producto de la brecha entre demanda ciudadana y respuestas gubernamentales en áreas estrechamente vinculadas: 1) mantenimiento del orden y de la ley, 2) capacidad del gobierno para una gestión eficaz de la economía, 3) capacidad del gobierno para promover el bienestar social y 4) control del orden político y estabilidad emocional. La gobernabilidad entendida como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz” (Gordillo, 2020).

Derivado de ese déficit de gobernabilidad el gobierno actual enfrenta una cancha marcada por cuatro ámbitos que restringen sus iniciativas políticas. El primero son los aparatos del Estado, incluyendo los partidos políticos y los órganos autónomos, fragmentados y capturados en distintas franjas por poderes facticos. El segundo es un amplio espacio integrado por ONG, intelectuales públicos, expertos y centros de análisis e investigación. El tercero son los mercados, es decir el capital financiero y los distintos segmentos del gran capital nacional y transnacional. En cuarto lugar, los factores externos, que, en nuestro caso quiere decir Estados Unidos de América.

Gordillo argumenta que López Obrador pretende resolver ese dilema de la gobernabilidad, a través de una transformación del Estado endeble y desarticulado que heredó. Para ello, busca paralizar y, en su caso, anular a sus principales contrincantes al tiempo que intenta movilizar a la coalición electoral que lo llevó al triunfo usando algunos instrumentos - simbólicos y reales- de la nueva forma de gobernar. Ambos procesos (anular a los contrincantes y movilizar a los simpatizantes), complejos

de por sí, generan en el funcionamiento del régimen un punto ciego relacionado con las dinámicas de actores locales que no puede encasillarse ni en las categorías sociales tradicionales, ni en la oposición élites-pueblo definida por López Obrador como la contradicción social central a resolver.

La ingobernabilidad en el nuevo gobierno tiene varias fuentes probables. La primera es el exceso de demandas o de promesas que comprometan las capacidades financieras del gobierno (construcción de una o dos refinerías, proyectos de traslado de secretarías del ejecutivo a otros estados, a lo que se sumarán nuevas demandas de la población movilizadas por las políticas públicas y por sus propias necesidades). La segunda fuente puede ser provocada por ineficiencias en la administración pública, por la capacidad o incapacidad de la burocracia de procesar racionalmente las funciones gubernativas del gobierno.

Hay una fuente de ingobernabilidad que radica en la disminución de la capacidad de decisión, de gobernación. Esta fuente está presente en los estados de la República en donde los gobernadores tendrán a los coordinadores de la federación con altos poderes políticos y el control de recursos financieros. Los coordinadores pueden convertirse en un contrapeso que puede ser paralizante, más aún en aquellos estados con el congreso estatal dominado por Morena. La falta de coordinación entre autoridades federales y estatales, y de posible conflicto, puede afectar el conjunto de la administración pública.

Estas posibles fuentes de ingobernabilidad pueden ser neutralizadas por el nuevo gobierno mediante la creación de estímulos a la burocracia (de nivel medio y de bajo), alza de salarios y prestaciones, la racionalización de los procesos administrativos, la desregulación de procesos engorrosos que dificultan el flujo administrativo y favorecen la corrupción etcétera. Pero, sobre todo, el nuevo gobierno parece apostar

a una concentración mayor del poder político y administrativo en el presidente para poder imponerse al resto de las autoridades.

La concentración del poder dará a López Obrador una autoridad sobre todos los actores políticos, desde burócratas hasta asociaciones de empresarios y otros grupos de poder, difícil de desobedecer o contrariar. El reparto del poder deja a López Obrador y a Morena con el control del poder ejecutivo federal y del Congreso federal. Sólo tiene como contrapeso al poder judicial, en especial a la Suprema Corte de Justicia. No obstante, con el tiempo, ese contrapeso irá disminuyendo que ya varios de los miembros de la Suprema Corte serán renovados a propuesta del nuevo presidente y aprobados por el Senado, por lo cual se puede prever que su actuación le será más favorable.

Las medidas propuestas por la lucha contra la corrupción y la austeridad encierran riesgos evidentes de ingobernabilidad por debilidades administrativas. Pero esas medidas pueden ser agravadas por la reorganización territorial, por los conflictos con los gobernadores afectados, o por medio de la creciente concentración del poder y de la capacidad, consecuente, de imponer las medidas y reformas propuestas. Lo anterior significa la construcción de un Estado fuerte, capaz de imponerse sobre las elites rentistas e impedir la colonización de las instituciones del Estado por grupos de interés. Esa fortaleza del Estado bien puede llevarnos a un sistema político democrático o a uno más autoritario.

El alcance de la consulta popular para enjuiciar a los expresidentes

Después de las elecciones intermedias celebradas el 6 de junio del presente año, en la agenda política presidencial se encontraba una consulta popular sobre el posible enjuiciamiento a los expresidentes de la República, con el fin de “preguntar al pueblo” sobre un asunto inédito y de trascendencia nacional.

Para algunos académicos la consulta popular era la prioridad política inmediata del presidente Andrés Manuel López Obrador previa a la revocación del mandato, pues de este ejercicio de participación, no sólo dependía la continuidad de su gobierno, sino también la fortaleza con la que su partido llegaría a la sucesión presidencial en 2024 (Arista, 2022)

Sin embargo, la consulta popular solicitada por el jefe del Ejecutivo para llevar a juicio a los expresidentes de la República fue revisada constitucionalmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y organizada por el INE, (órgano electoral que gestionó de diversas formas recursos económicos específicos que no le fueron otorgados) en la que 93 millones de ciudadanos podrán participar para opinar sobre una pregunta cuya redacción modificó.

Para su realización el Congreso federal adecuó las leyes en la materia y la oposición al gobierno de López Obrador participó, en incidió en los cambios y adiciones a la ley, en particular separar la consulta popular de la fecha de las elecciones federales para la renovación de la Cámara de Diputados, lo cual evitaría costos adicionales pero la oposición consideró que influía en la preferencia de los votantes, así al disociarla de la jornada electoral general, inició su debilitamiento como instrumento de legitimación, de una decisión gubernamental del régimen político basado en la participación política de la ciudadanía.

Es necesario considerar que, desde que López Obrador hizo explícita su propuesta de enjuiciar a los expresidentes de la República hasta la fecha de su realización, pasaron aproximadamente tres años, el contexto cambió y la iniciativa pasó por una serie de intermediaciones que limitaron sus alcances. En este sentido se puede afirmar que la Ley reglamentaria de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue aprobada con los contrapesos existentes en el Congreso General.

La consulta popular del 1º de agosto de 2021, se registrará como la primera consulta nacional con sustento legal del México moderno, la cual como iniciativa presidencial, perdió fuerza de convocatoria cuando en octubre de 2020 experimentó un segundo debilitamiento pues fue aprobada por una cerrada votación entre los magistrados (seis sufragios a favor contra cinco) para darle carácter constitucional a la propuesta y luego, por ocho votos contra tres, para reformular la pregunta que expresamente planteaba legitimar una acción de justicia contra cinco expresidentes citados con nombre y apellido. (Hernández, 2021)

Volvió a perder fuerza cuando el INE solicitó suficiencia presupuestal y al no conseguirla la campaña de promoción fue casi imperceptible por la población y por la organización en la votación, pues presentó, entre otros problemas, que la ciudadanía ubicara con facilidad el lugar de la mesa receptora de su voto.

El INE solo instaló 57 mil casillas de las 104 mil que había anunciado, mucho menos que las 162, 570 que instaló en las elecciones del 6 de junio. El poco tiempo destinado para la difusión y la limitación de no promocionar la consulta por los medios de comunicación, fue una dura prueba para que sus promotores desplegaran una importante movilización, además de no poder hacerlo de manera libre y sin intimidaciones. (Regeneración, 2021)

El propio López Obrador y con las limitaciones que le imponía la ley electoral, invitó a votar durante los 15 días establecidos para su difusión, pero también contribuyó a que perdiera empuje su propuesta, pues manifestó su decisión de no participar en la consulta

El Instituto Nacional Electoral difundió los resultados definitivos de la consulta popular sobre el desempeño de los políticos del pasado: se registraron 6 millones 663 mil 208 opiniones, lo que significó una participación ciudadana de 7.11 por ciento. (Urrutia y Xantomilia, 2020)

Hay analistas políticos que afirman la consulta popular desarrollada este domingo fue fallida, pues al no lograr el número de participación mínima para ser vinculatoria, fracasó. “Un ejercicio como éste se desarrolla con el propósito de que la ciudadanía se manifieste respecto de una propuesta que se plantea sobre algún tema de interés público. En este caso ni hubo claridad en la proposición que se puso a consulta ni tampoco el respaldo suficiente para obligar a la autoridad a tomar la decisión respectiva. No se trata de demeritar un ejercicio inédito, sino de buscar la contundencia que permita ubicarlo en su justa dimensión”. (Rosiles,2021)

Pero, aunque fue un ejercicio fallido en participación, para Viridiana Ríos, fue un triunfo rotundo en algo más importante: revelar que el votante mexicano está dispuesto a darle la espalda a los deseos del partido de López Obrador o a cualquier plataforma política que no ofrezca ideas concretas, claras y asequibles para cambiar la realidad de México. La consulta, con una pregunta vaga y con implicaciones aún más imprecisas, no ofrecía ninguna de esas tres cosas.

“El entusiasmo que genera Morena no está ligado a López Obrador sino a los valores, aspiraciones y creencias que él representa: la legítima esperanza de muchos mexicanos de que él puede reducir la desigualdad y mejorar las condiciones de vida de los más pobres. La consulta no representaba una propuesta tangible en ese sentido. Tampoco plantea una solución a los eternos problemas del país con la corrupción y la falta de transparencia”. (Ríos,2021)

Prospectiva

A partir de los resultados electorales del 6 de junio de 2021 en la composición del Congreso de la Unión se especuló en el sentido de que el gobierno de López Obrador quería seguir aprobando nuevas leyes y cambios constitucionales tendría que negociar con más fuerza con la oposición.

En ese sentido es pertinente hacer la pregunta: ¿Cómo será la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en la segunda mitad del sexenio de la “Cuarta Transformación? Para responder dicha pregunta se propone la siguiente conjetura: si en la LXIV Legislatura se impuso la agenda legislativa del Ejecutivo y su partido, tomando como base las tendencias observadas, se puede afirmar que en la LXV Legislatura se mantendrá esta tendencia con una variante: dependiendo de la cohesión y fuerza del bloque opositor se dificultarán los acuerdos ahí en donde dicho bloque no esté de acuerdo con las iniciativas.

En numerosas reformas de primera importancia, los partidos de oposición no mostraron mayor resistencia, ni argumentaron para la opinión pública sus puntos de vista. En algunos casos legisladores de oposición se sumaron a la coalición de Morena para sacar adelante reformas controvertidas. En este sentido la oposición careció de unidad y liderazgo. Para algunos analistas la certeza de ganar las votaciones al margen de tener razón técnica o política inhibió la deliberación de las iniciativas a seno de las comisiones. La discusión a fondo de los dictámenes fue poca y las reservas pasaron a discutirse en pleno sin que fueran insumos para modificar las iniciativas. En el caso de las reformas constitucionales, la deliberación fue mayor en el Senado debido a que Morena no contaba con la mayoría calificada (Integralia, 2021,3)

Paralelamente, en la agenda legislativa está latente algo más que proyectos e iniciativas. Sin esa “megabancada” (Morena +PT+PVEM+ los votos de otros partidos) se antoja imposible que los más importantes proyectos constitucionales anunciados por López Obrador tengan futuro.

Es por esto que algunos analistas críticos del régimen señalan que a la oposición le corresponderá impedir que se forme esa *megabancada*, cuyo propósito sería controlar dos tercios del Congreso. “La oposición pasará la prueba de la ignominia. O mantiene la pluralidad o sucumbe a la

corrupción política orquestada desde el Palacio. Si la oposición no impide esa *megabancada*, el resultado será la instauración de un remedo de la antigua hegemonía priista, la consolidación de la militarización de la seguridad civil y el fortalecimiento de las capacidades estatales equivocadas, no de las que se podría pensar que un gobierno progresista reforzaría. En cambio, si se impide el avance de la concentración antidemocrática del poder, el deterioro de la 4t se acelerará y las posibilidades de alternancia para la oposición en 2024 aumentarán". (Valdés,2021)

Andrés Manuel López Obrador aseguró a tres años de su gobierno que "lo más importante es que ya están sentadas las bases para la transformación de México", pero nosotros consideramos que requiere obtener el triunfo en 2024 para profundizar dicha transformación.

Morena debe obtener triunfos en las elecciones para gobernador (a) de 2022 y 2023; pero lo más importante es procurar una designación legítima y creíble de quien será el candidato de su partido para contender por la presidencia de la República, manteniendo la cohesión y la unidad del mismo, con el fin de evitar una posible fractura.

Referencias bibliográficas

- Arista, Lidia (2022) "La consulta sobre expresidentes, un trampolín para AMLO en la revocación del 2022", https://politica.expansion.mx/presidencia/2021/06/21/la-consulta-sobre-expresidentes-un-trampolin-para-amlo-para-la-revocacion-de-2022?utm_source=push_notification
- Bobbio, Norberto. (1982). "Régimen político" en *Diccionario de política* (pp. 1409-1414). Siglo XXI Editores.
- Carrasco Araizaga, Jorge (2018) "México ante la gran oportunidad o la gran desilusión", *Revista Proceso* 2175, 8 de julio.
- Cerroni, U. (1992). Instituciones. En *Política. Metodo, Teorías, Procesos, Sujetos, Instituciones y Categorías* (pp. 123-154). Siglo XXI Editores.

- “Denuncian intimidación promotores de la Consulta Popular”, <https://regeneracion.mx/denuncian-intimidacion-promotores-de-la-consulta-popular/> 23 julio, 2021
- Escalante Gonzalbo Fernando, (2018), " El nuevo centralismo", Periódico Milenio, 17 de Octubre
- Hernández López Julio, “ Astillero”, *La Jornada*, 2 de agosto de 2021, p. 8
- Heredia, B. (2021). El régimen oligárquico mexicano y su complejo desmontaje. En *4t claves para descifrar el rompecabezas* (pp. 55–75). Grijalbo.
- Integralia, (2021). Décimo reporte legislativo. LXIV Legislatura, 2018-2021.
- Gordillo, G. (2021). La gobernabilidad realmente existente. En *4t claves para descifrar el rompecabezas* (pp. 95–11). Grijalbo.
- Meyer, L. (2021). La 4t y los cambios de régimen previos. En *4t claves para descifrar el rompecabezas* (pp. 37–53). Grijalbo.
- Molina, I. (2011). *Conceptos fundamentales de Ciencia política* (p. 135). Alianza Editorial.
- Ríos, Viri (2021) “El verdadero éxito de la consulta popular”, <https://www.nytimes.com/es/2021/08/02/espanol/opinion/consulta-popular-amlo.html> 2 de agosto
- Ríos, V. (2021). “La élite tropical”. En *4t claves para descifrar el rompecabezas* (pp. 77–94). Grijalbo.
- Rodríguez Araujo, O. (2019, mayo 16). *¿Nuevo régimen o una variante del actual?* Octavio Rodríguez Araujo I Facebook. https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=2529040963795340&id=123530617679732&comment_tracking=%7B%22tn%22%3A%22O%22%7D
- Rosenberg, U., Tenorio, F., Guilbert, B., Corte, M., Ramos, E., Monterrubio, J., Mares, T., & Maciel, M. A. (2019). Gobierno y Universidad deben trabajar en conjunto. *Gaceta Políticas*, 272, 15–21.
- Rosiles Salas, Javier “Consulta popular: un primer intento fallido”, https://politica.expansion.mx/voces/2021/08/02/la-consulta-popular-un-primer-intento-fallido?utm_source=push_notification lun 02 agosto 2021
- Urrutia Alonso y Jessica Xantomila, (2021) “En la consulta popular participaron 6.6 millones, 7.11% del padrón: INE”, *La Jornada*, martes 3 de agosto de 2021, p. 3
- Valdés Ugalde, Francisco (2021) “LXV Legislatura: Pluralidad o megabancada”, *El Universal*, 5 de septiembre de 2021.

Zedryk, Raziél "*Ayotzinapa Vive...*", Revista R del periódico *Reforma*, 23 de septiembre de 2018, p. 6.

Finanzas públicas y Desarrollo Local en México

Jorge Enrique Pérez Lara
Roberto Moreno Espinosa

Introducción

En el presente escrito, se sostiene que el financiamiento público juega un papel fundamental para el desarrollo de cualquier país, razón por la cual dentro de la estructura del texto se aborda la problemática de los ingresos públicos de los gobiernos locales en México, y se plantean algunas propuestas de modificación en el marco institucional-normativo fiscal de México que permita alcanzar una mejora importante en la política nacional de financiamiento que impulse y detone el desarrollo económico y social desde lo local que propicie mejores condiciones de autonomía municipal, pues si bien se le ha responsabilizado de una buena cantidad de funciones administrativas y obligaciones para la prestación de servicios, no se le han brindado las capacidades financieras que le permitan lograrlo de una forma adecuada, lo cual ha impedido su pleno desarrollo.

Por tal motivo, una de las reformas más importantes que se deben implementar en México es una de carácter hacendario que impacte tanto en los ingresos como en la forma en que gastan los gobiernos en nuestro país. Los gobiernos locales se ven seriamente limitados en su desarrollo, debido a la debilidad fiscal que los aqueja, si bien se han impulsado diversas reformas fiscales, la mayoría se han centrado en fortalecer los ingresos del ámbito federal, y que sea éste orden de gobierno el que reparta los recursos a las entidades federativas y a los municipios a través de participaciones y aportaciones, partiendo desde una lógica totalmente centralista, contrario a nuestro sistema de organización territorial federal.

Por lo anterior durante el presente escrito se argumenta la necesidad de impulsar una reforma que sienta las bases de un nuevo federalismo, que le brinde a los gobiernos estatales y municipales las capacidades financieras suficientes para atender las enormes demandas sociales que día a día crecen, y así aminorar la saturación actual de las administraciones locales. Asimismo, se analiza la importancia de los ingresos propios de los gobiernos locales como fuente de fortalecimiento de las arcas públicas, y a su vez se realiza un comparativo con algunos países de la región, con el fin de contextualizar la situación de nuestro país en cuanto a recaudación, posteriormente se realiza un recorrido por el sistema fiscal mexicano, con el fin de comprender cómo está estructurado y organizado, para posteriormente tener un breve diagnóstico de lo que le está costando a México no realizar una modificación normativa que permita incrementar la recaudación de impuestos locales, con base en un sistema de incentivos para estimular a las autoridades locales a cobrar de manera adecuada, y así fortalecer la tan limitada autonomía municipal.

Finalmente, en el artículo se desarrolla un apartado relativo al destino del gasto público, pues no basta con que los gobiernos locales tengan mayores recursos fiscales, sino que éstos deben ser administrados y ejercidos adecuadamente, ya que de no ser así el resultado de cualquier reforma fiscal resultará limitado.

Política de estado en materia fiscal

Las políticas públicas son actualmente una de las metodologías más usadas para el análisis de la acción gubernamental, en este sentido uno de los representantes más destacados en el desarrollo teórico conceptual de las mismas es Luis. F. Aguilar, quien al respecto menciona lo siguiente:

“Obviamente el análisis teórico-técnico de las políticas no pretende ser una panacea ni una buena nueva social, aunque sí propuesta, exigencia y método

de elaboración de políticas racionales: inteligentes, eficientes y públicas. El estudio de las políticas puede también, tal vez, reactivar a la ciencia política y a la teoría-práctica de la administración pública. Nuestra ciencia política ha estudiado sistemáticamente casi todo menos la manera como el gobierno construye y desarrolla sus decisiones, federales y locales” (Aguilar, 1992: 8).

Como el autor lo menciona, si bien las políticas públicas no son la solución mágica para los diversos problemas que aquejan a las sociedades actuales, si resultan ser una herramienta muy útil para el diseño y formulación de políticas más apegadas a las necesidades reales de la población, que redundarán en acciones más eficientes y eficaces en la atención de cada problemática. La ventaja de esta propuesta metodológica es que, al ser un ciclo, las políticas entran en un entorno de mejora continua, para lo cual la evaluación de estas constituye un factor de singular importancia. Abundando en lo anterior Luis Aguilar menciona lo siguiente:

“nadie, en sus cinco sentidos, se le ocurre pensar que la política o las políticas puedan ser redentoras y resolutorias. Se trata sólo de una disciplina que pretende contribuir a la elaboración de decisiones públicas más eficaces que, sin cuentos y con sustancia, sean capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos” (Aguilar, 1992: 9).

Como lo menciona el autor, no se pueden generar políticas que resuelvan problemas de manera definitiva, pues en su mayoría las cuestiones que buscan atender son de carácter transversal por lo que su resolución es de una complejidad inconmensurable, tales como la educación, la pobreza, la contaminación, la seguridad, la salud, entre muchos otros que son temas que además de que son complejos van evolucionando conforme la sociedad va cambiando con el paso del tiempo, por lo que difícilmente existirán soluciones definitivas. Abundando sobre el tema, el autor menciona que las políticas públicas tienen elementos que coadyuvan a tener un impacto superior que la simple implementación de acciones gubernamentales:

“El análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad. No sólo privatizaciones y des(re)regulaciones, sino administraciones conjuntas que, según las características y la magnitud del problema, pueden englobar al sector privado, a las organizaciones no gubernamentales, a organismos internacionales, a las organizaciones sociales de los directamente interesados en encontrar una solución a su problema” (Aguilar, 1992: 32).

La superioridad de las políticas públicas sobre la toma de decisiones de la administración pública tradicional, es la incorporación de estrategias que implican el involucramiento de los diferentes actores sociales en la formulación e implementación de las acciones públicas, lo que repercute de manera directa en la eficiencia y eficacia. En eficiencia, al tener el aparato gubernamental un sinnúmero de demandas y un número limitado de recursos, el poder involucrar al sector privado o social, le provee de recursos materiales e incluso financieros que puede incluir en el accionar estatal. Además, resulta más eficaz, pues al incorporar a los sectores involucrados, estos conocen de primera mano la problemática y cuentan con propuestas de solución, además de que se sentirán corresponsables del éxito de la política por lo que se disminuyen las resistencias al cambio y por el contrario se suman para lograr su éxito.

Retomando lo anterior, Aguilar menciona que: “El análisis de políticas públicas puede ayudar a desestatizar la sociedad y reconstruir el sentido público del estado” (1992: 33). El involucrar a amplios sectores en la toma de decisiones, así como en su implementación, redundará en un incremento de la legitimidad del poder político, pues las decisiones ya no son tomadas por un gobernante aislado y desconectado de las demandas sociales, sino que son la reflexión que conlleva a la toma de una decisión de manera conjunta, lo cual resulta en respaldo del accionar público. En este sentido las políticas públicas se pueden describir de la siguiente forma:

“[...] al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero

de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Concedamos que en esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones. Se sustancia ciudadanamente al gobierno. Y se abren de par en par las puertas para nuevas formas de diseño y gestión de las políticas: singulares, descentralizadas, subsidiarias y solidarias, corresponsables, en las que gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos” (Aguilar, 1992: 36)

Como se puede observar, hablar de políticas públicas no se reduce a la acción gubernamental sino al conjunto de interacciones que permiten atender los problemas públicos, mediante la conjunción de recursos humanos, materiales y financieros, públicos y privados. Así la capacidad de respuesta se incrementa de forma exponencial, al incluir a la sociedad en el amplio sentido de la palabra, como actor fundamental en la resolución de las demandas más apremiantes de la población. Además de lo anterior se debe tener en cuenta que implementar las políticas públicas involucra una visión más tecnificada de la toma de decisiones para ponderar donde se deben destinar los limitados recursos de que se disponen, pues como lo menciona Aguilar:

“Gobernar por políticas públicas va a significar el (re)descubrimiento del componente costos (de oportunidad y de operación) de la decisión pública y poner fin a la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados, tan propia de la generación desarrollista o igualitarista. Por consiguiente, supondrá cuidadosísimos cálculos de gasto público, estimaciones rigurosas de costo-beneficio (eficiencia económica) en las decisiones, economía pública realista, evaluación pertinente del componente económico de las decisiones y operaciones, búsqueda de las políticas que maximizan beneficios y disminuyen costos a los ciudadanos contribuyentes” (Aguilar, 1992: 36).

Debido a que existen límites en las capacidades para atender los diferentes problemas públicos, se debe de realizar un análisis minucioso que permita ponderar cual opción de las diferentes posibilidades de acciones de política impactará con un mayor beneficio y a un menor costo, para poder lograr lo anterior la cuantificación de los factores y los análisis estadísticos así como econométricos resultan fundamentales, y

es así que la administración pública se tecnifica aún más para mejorar la toma de decisiones.

El financiamiento para el desarrollo local es un tema complejo de abordar pues concierne a una diversidad de sectores, además de que conlleva costos políticos y sociales muy importantes y los resultados no se verán reflejados en el corto plazo, por lo que su atención debe tener una visión de amplio espectro, así como de muy largo plazo. En este sentido, la conformación de una política nacional de financiamiento para el desarrollo desde lo local, debería partir de un consenso amplio y con visión de Estado, dejando atrás la práctica recurrente de que los gobiernos desechen lo avanzado por la administración anterior para dejar su propio sello, esto ha ocasionado enormes daños en la economía, en el combate a la pobreza, en la educación, en la salud, en la gestión pública entre muchos otros, pues no se logran transmitir los elementos tan necesarios de estabilidad y claridad de objetivos. En términos prácticos para el caso de una política fiscal que detone el desarrollo desde lo local es necesaria la formulación de lo que se conoce como una política de Estado, que conlleva una visión más amplia como se puede observar a continuación:

“Las políticas de Estado, [...] no pueden ser pensadas fuera de la relación Estado/sociedad, constituyen la manifestación más significativa de la capacidad de conducción de un Estado, forman parte de las estrategias centrales de un país y se sostienen más allá del color político-ideológico del gobierno. Trascienden la temporalidad de una gestión, la resolución de problemas de coyuntura y aun los de mediano alcance para tratar de definir criterios que resuelvan problemas de nivel estructural. Para ello requieren que desde el nivel gubernamental se establezca y garantice la construcción institucional que consolide el largo aliento de varias de estas medidas, que a priori no pueden calificarse como políticas de Estado” (Guardamagna, 2013: 74).

Como se puede observar, una política nacional de financiamiento para el desarrollo desde lo local puede definirse como una política de Estado, pues resulta necesario que la misma sea transexenal, que trascienda a

los intereses particulares de los partidos políticos en el gobierno nacional o estatales, y que atienda esta problemática de manera estructural. Por supuesto esto implica como se venía mencionando de un consenso político y social muy amplio, por lo que se propone la realización de un amplio proceso de consulta con todos los sectores involucrados que tenga como resultado la constitución de una política nacional de financiamiento para el desarrollo desde lo local, que no sólo revierta el rezago actual en diversos temas como lo son la seguridad, la infraestructura urbana, la salud, la educación entre otros, sino que oriente el desarrollo en estos temas para convertir a México en un país a la vanguardia.

El sistema federal mexicano

El sistema de organización federal constituye una eficaz forma de disminuir las desigualdades de un país, pues en teoría el gobierno federal recauda los recursos fiscales de las regiones más prósperas y después mediante el gasto público puede redistribuirlo poniendo énfasis en las regiones más necesitadas, fomentando la cohesión social de la nación. Si bien en teoría es un sistema de organización idóneo para México, dadas las características sociales que imperan, en realidad, dicho modelo no ha permitido generar una sociedad más homogénea pues mientras el norte ha crecido a tasas elevadas que le han permitido mejorar sus condiciones de vida, en el sur la pobreza se ha agudizado, dando origen a un país con elevados contrastes sociales y económicos.

Para lograr revertir la desigualdad, la capacidad recaudatoria del estado debe ser adecuada a las necesidades de la sociedad; sin embargo, en la tabla comparativa número uno resulta evidente la debilidad fiscal que presenta el sistema federal mexicano, debido a que los estados y los gobiernos locales no tienen suficientes facultades recaudatorias y las que tienen son desperdiciadas como es el caso del impuesto predial y el cobro del derecho del agua, por lo que los recursos con que cuentan son

insuficientes para atender las demandas sociales. En este sentido se podría entender la razón de la incapacidad del conjunto de las administraciones públicas para generar las condiciones adecuadas de desarrollo económico y social que se requiere para mejorar la situación en que vive la población.

En la tabla número uno se presentan datos sobre la recaudación de impuestos por nivel de gobierno, se incluyen varios países desarrollados con el fin de visualizar, una especie de modelo ideal al cual nuestro país debería aspirar a llegar en el mediano plazo.

Tabla 1. Comparativo de Ingresos Tributarios por nivel de gobierno, 2017¹

	Gob. Nacional	Gob. Locales	Total
Argentina	17.9	5.5	23.4
Brasil	14	9.8	23.8
Alemania	11.1	12	23.1
España	13.6	8.4	22
México	13.1	0.9	14
Noruega	21.6	6	27.6
Estados Unidos	12.1	8.8	20.9

Fuente: Comparativo de recaudación. Principales impuestos, CIEP 2019.

Como se muestra en la tabla uno, el nivel de recaudación del Estado Mexicano en su conjunto es mucho más bajo que en los otros países seleccionados, pero revisando a detalle, encontramos que la recaudación del gobierno federal mexicano es consistente con el resto de los países elegidos -con excepción de Noruega-. En el nivel local que para el caso mexicano serían las entidades federativas y los gobiernos municipales, resulta notoria la baja recaudación existente, pues comparado con el dato norteamericano, es perceptible que como proporción del Producto

¹ Se excluyeron los ingresos de la seguridad social, al igual que ingresos no tributarios.

Interno Bruto (PIB), los gobiernos locales del vecino país recaudan el equivalente a casi 10 veces lo que recolectan los mismos gobiernos en el caso mexicano; y lo mismo ocurre cuando se hace la comparación con Brasil, en donde la proporción es de casi 11 veces de lo que se recauda en México.

La recaudación conjunta de los estados y municipios no llega ni a un punto porcentual del PIB, con esta breve visualización del estado de las finanzas públicas, es notorio que el problema estructural se encuentra en los gobiernos estatales y municipales que podría ser explicado por la premisa de que el diseño institucional está planteado para privilegiar la recaudación fiscal del gobierno federal, prueba de lo anterior son las constantes reformas fiscales para fortalecer los ingresos públicos del gobierno federal, con algunas partidas para los estados y municipios, pero condicionadas al cumplimiento de ciertos requisitos, lo cual lastima y debilita la incipiente autonomía de los gobiernos estatales y municipales.

Adicionalmente es importante mencionar que el sistema de incentivos resulta inclinado para privilegiar la pereza fiscal de los gobiernos locales, pues las fórmulas de asignación, recompensan a los estados y municipios que mantienen a su población en la marginación, como en el caso del Fondo de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, dentro del cual se asignan partidas presupuestarias a través de diversos sub-fondos que se canalizan en muchos casos tomando en cuenta el nivel de marginalidad, lo cual resulta un incentivo para mantenerse en dicha condición, pues de mejorar las condiciones de vida de la población perderían partidas presupuestarias muy importantes.

El incentivo debe buscar fomentar la actividad económica más no para deprimirla, por tal motivo la política actual debe ser modificada para transformar de fondo el combate a la pobreza y de la misma forma debe modificarse la estructura de la repartición de los fondos públicos.

La debilidad en la hacienda pública de las entidades federativas y de los municipios ha propiciado enormes esfuerzos de la federación para tratar de aminorarla, a través de transferencias de recursos, si bien en prácticamente todas las federaciones existen dichas transferencias, en el caso de México han llegado a niveles elevados pues la dependencia de los gobiernos locales es demasiado alta. Esto se debe como se ha venido manejando, a que el diseño institucional de asignación de las transferencias intergubernamentales fomenta la pereza fiscal (Raich, 2002), pues de acuerdo con un estudio del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados:

“Dicha dependencia es producto del diseño del sistema de asignación del gasto federal, que fomentó en la distribución de los recursos federales el componente compensatorio. La recepción de transferencias compensatorias ha dado lugar a la discusión sobre su efecto en el esfuerzo recaudatorio propio: recibir sin esfuerzo puede llevar al problema de la dependencia” (CEFP, 2009-d: 26)

Las transferencias federales que se incrementan de manera sistemática han dado lugar a que los gobiernos de los estados y los ayuntamientos municipales hagan poco o nulo esfuerzo por aumentar la recaudación fiscal propia, pues es más atractivo política y electoralmente esperar a que llegue la época en que se negocia el presupuesto de egresos y gestionar con los diputados un incremento de recursos para sus estados o para sus municipios según sea el caso, que implementar acciones fiscales que incrementen la recaudación de impuestos locales.

Estructura de la recaudación fiscal en México

El nivel de participación estatal en el desarrollo económico juega un papel relevante en la calidad de vida de las sociedades, y el principal elemento que interviene para determinar el nivel de intervención pública, es la capacidad recaudatoria del gobierno. Si la capacidad de cobrar impuestos de un gobierno es limitada, su participación en el impulso económico será por obvias razones limitado, a menos que se

recurra al endeudamiento, sin embargo esto último resulta peligroso si no se maneja de manera adecuada, llevando a casos extremos como el que vivió México en los años 70's y principios de los 80's donde más de una tercera parte del presupuesto federal provenía del financiamiento público (Moreno Espinosa, 2015), principalmente de origen externo, lo que originó una crisis fiscal que tuvo repercusiones muy negativas en la estructura y características del aparato gubernamental así como en el nivel de vida de los ciudadanos. O bien el proceso de endeudamiento que se dio en el periodo comprendido de los sexenios encabezados por Vicente Fox y Peña Nieto que de 2.5 billones de deuda externa prevaeciente en el sexenio del primero, se elevó ésta a 10 billones en el sexenio en el que estuvo a la Cabeza Peña Nieto y que actualmente se tiene que pagar un servicio de la deuda muy elevado.

Por otro lado, un excesivo intervencionismo estatal, ocasiona el deterioro de las capacidades productivas del sector privado, como se evidenció en los setenta, cuando la elevada participación pública en los procesos productivos dio pauta para el desmantelamiento de la industria nacional, ya que el control de precios acompañado de una elevada inflación redujo los incentivos para invertir (Huerta, 2005). Por lo anterior cada país debe mantener un equilibrio adecuado en el nivel de intervención pública según sean las circunstancias sociales y económicas imperantes (Pérez Lara, 2016). Por tal razón dentro del presente escrito se realiza una comparación con países con niveles de desarrollo similares a México, para conocer si la recaudación impositiva está acorde al promedio regional o si el país se encuentra rezagado en tan importante indicador.

El sistema de recaudación de impuestos en nuestro país, resulta de los más endebles de la región como se puede observar en la tabla número uno, hipótesis que se refuerza con la tabla número dos donde se evidencia la escueta recaudación de impuestos en el ámbito estatal y municipal, lo anterior debido a que el estado mexicano no ha

implementado los incentivos adecuados para que los gobiernos locales hagan uso de sus potestades tributarias de manera adecuada, tal es el caso del impuesto predial en donde se presenta un rezago muy importante.

Tabla 2. Sobre el porcentaje de recaudación de impuestos respecto del total por Orden de Gobierno 1995-2017 (Países con organización federal)

País	Gobierno Federal o Nacional			Gobierno Estatal o Regional			Gobierno Local			Seguridad Social		
	1995	2000	2017	1995	2000	2017	1995	2000	2017	1995	2000	2017
Argentina	59.0	66.4	59.0	17.5	17.8	18.1	---	---	---	23.4	15.8	22.9
Brasil	44.7	47.8	43.2	26.6	25.1	24.8	3.7	3.4	5.8	25.0	23.7	26.3
México	73.9	78.3	81.1	2.8	2.7	4.1	1.5	1.0	1.6	21.8	18.0	13.3
Venezuela	94.6	94.6	---	---	---	---	---	---	---	5.4	5.4	---

Fuente: OCDE, 2020.

Se seleccionaron los 4 países latinoamericanos que son estados federados, para que la comparación fuese entre entes con las mismas características organizacionales, de los cuales encontramos que el régimen de captación tributaria más concentrado de la región es el Venezolano, pues prácticamente la totalidad de los impuestos son cobrados por el gobierno federal, llegando al 2000 a captar el 95% del total, no se cuentan con datos actualizados debido a la situación económica, política y social por la que atraviesa el país desde principios de la segunda década del siglo XXI, en este país los gobierno estatales y locales, tienen nulo margen de maniobra, pues dependen en su totalidad de las transferencias gubernamentales de la federación.

México se encuentra en el segundo lugar de concentración fiscal pues para el año 2017 el 81% de los recursos públicos fueron recolectados por el gobierno federal, en segundo lugar, está la seguridad social con el 13.3%, dejando menos del 6% recaudado por los gobiernos estatales y municipales. Lo anterior hace evidente una concentración fiscal muy

fuerte, que repercute en el margen de maniobra de las autoridades locales para impulsar medidas concretas que detonen el desarrollo de sus regiones.

Brasil por su parte mantiene una de las estructuras fiscales mejor distribuidas de la muestra analizada, pues los gobiernos estatales recaudan casi una cuarta parte de los recursos totales, lo cual les permite tener cierta independencia para impulsar políticas públicas propias que se adapten a las necesidades locales sin tener que acotarse a las disposiciones del gobierno federal. La autonomía administrativa y de gestión de las administraciones públicas está en estrecha relación a la capacidad de allegarse de recursos propios para impulsar sus programas de desarrollo local.

De acuerdo con lo anterior, resulta necesaria la implementación de modificaciones en la estructura hacendaria de México para fortalecer los ingresos públicos mediante el fortalecimiento de la captación tributaria de los gobiernos locales estatales y municipales, pues quedó evidenciado que el problema estructural se encuentra en dichos ámbitos de gobierno.

Alternativas de fortalecimiento de los ingresos públicos de los gobiernos locales

Los gobiernos locales vivieron un proceso de descentralización muy importante durante la década de los ochenta, y para los años noventa se crearon mecanismos de transferencias de recursos para que las administraciones públicas locales pudieran hacer frente a sus nuevas obligaciones, sin embargo, dichas transferencias lejos de fortalecer su capacidad de maniobra las supeditaron a las políticas centralistas, pues las transferencias intergubernamentales propiciaron una relación de dependencia.

Para fortalecer la autonomía de los gobierno municipales resulta fundamental primero dotarlas de las capacidades financieras suficientes para atender de mejor manera la inmensa cantidad de demandas sociales que reciben cotidianamente, pues al ser el gobierno más cercano a la población, es éste ámbito el más conocedor de las necesidades de cada localidad, pero debido a la escasez de recursos financieros, en la mayoría de los casos las demandas no pueden ser atendidas de forma correcta, lo que genera y acentúa la percepción ciudadana de incapacidad e incompetencia de las autoridades locales.

Por tanto, en el entorno de transformación que se ha venido impulsando en México con la llegada al gobierno federal de Andrés Manuel López Obrador, resulta fundamental impulsar una reforma fiscal que les dé incentivos a los gobiernos locales para incrementar la recaudación de los impuestos bajo su jurisdicción. El principal de ellos es el predial o impuesto a la propiedad, que en nuestro país está sensiblemente subvaluado por las autoridades locales, que no lo han utilizado como una herramienta para el fortalecimiento de su autonomía administrativa, de gestión y sobre todo financiera.

Contrario a lo que se postula en este escrito, durante la reforma fiscal de 2013, se incluyó un apartado en el que se incentiva la firma de convenios estado-municipio para que sea el primero quien cobre el impuesto predial, lo cual debilita aún más la autonomía financiera y política de los municipios mexicanos, pues caerían en un estado de dependencia total respecto de las transferencias intergubernamentales.

Si bien los acuerdos de cooperación estado-municipio estipulan que los recursos recaudados serán devueltos a los gobiernos locales salvo el cobró por los servicios de cobranza, esto genera las condiciones para que los gobiernos estatales pueden imponer candados a las devoluciones o que las hagan fuera de los tiempos establecidos como se da en la actualidad con las aportaciones. En términos generales la reforma de

2013 y el establecimiento de estos convenios representan un retroceso histórico en el proceso de descentralización fiscal en nuestro país.

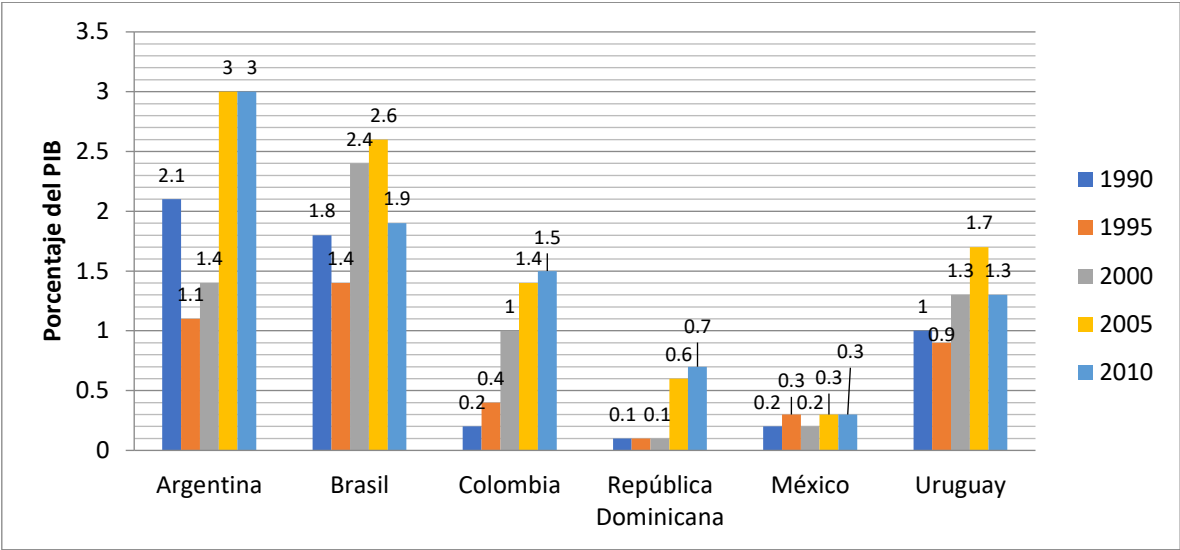
Por tal razón dentro del presente escrito mantenemos el argumento de que lejos de quitarle la facultad de cobro del impuesto predial a los gobiernos locales, este ámbito debe ser fortalecido mediante el incremento de las partidas presupuestales federales y estatales, pero adicionando un mecanismo que incentive la recaudación local, pues de lo contrario se fomentaría la pereza fiscal como se ha visto en las últimas dos décadas (Moreno, 2013). En este sentido, si bien sostenemos que se debe realizar una amplia consulta sobre las medidas concretas, se podría impulsar una fórmula basada en que el incremento de las participaciones que reciben los gobiernos estatales pase del actual 20% a cuando menos un 30%, pero repartiendo 5% para los gobiernos estatales y 5% para los gobiernos municipales con base en criterios netamente de eficiencia recaudatoria con metas claras que se deberían cumplir estrictamente para acceder a los ingresos adicionales.

Con esto se lograría fortalecer las finanzas públicas locales por partida doble, por un lado el incremento de las transferencias que reciben los gobiernos locales, sumado al incremento de la recaudación local que ahora tendría un incentivo importante, con lo anterior se lograría fortalecer a los gobiernos estatales y municipales y por ende la prestación de servicios públicos, mejoraría a la vez que dicho orden de gobierno dependería en menor medida de las políticas centrales y le permitiría tener un margen de maniobra mayor para impulsar el desarrollo de sus localidades.

Un incremento significativo de la recaudación de impuestos en los gobiernos municipales es viable dado el rezago que se mantiene en materia de cobro de impuesto predial, pues en Latinoamérica dicho impuesto es una fuente de ingresos muy importante, como lo veremos en la gráfica número 1, donde se presenta una comparación de la

recaudación de dicho impuesto durante un lapso de 20 años en diferentes países de la región.

Gráfica 1. Sobre la evolución de la recaudación de impuesto predial por país seleccionado de 1990 a 2010 (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de OCDE, 2012

La recaudación tributaria en México a través del impuesto predial es minúscula en comparación con países como Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay, incluso República Dominicana presenta mejores indicadores. Resalta el caso de Colombia que inició con una recaudación similar a la de nuestro país en el año 1990 y que actualmente la ha multiplicado por 7 hasta llegar a más del 1.5 del PIB, en tanto que el caso mexicano se ha mantenido estancado.

Comparando el caso mexicano con Argentina vemos que el país sudamericano presenta indicadores de recaudación del impuesto a la propiedad 10 veces mayores en términos relativos al PIB, lo cual, si bien deja mal parados a los gobiernos locales de México por su mal desempeño como recaudadores, deja ver un elevado potencial de crecimiento de los ingresos públicos mediante esa vía.

En México durante décadas se ha hablado de la necesidad de una reforma fiscal que eleve los recursos públicos en relación al PIB, en por lo menos 4 o 5 puntos, para lo cual la discusión se ha basado en los impuestos federales, principalmente el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Sobre la Renta (ISR), o en la creación de nuevos impuestos de control como el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) o de impuestos especiales al tabaco, bebidas alcohólicas, a la gasolina, entre otros, dichas medidas han tenido un éxito muy acotado o incluso han sido un fracaso como el caso del IDE, que no sólo no logró recaudar los 20,000 millones de pesos planteados en su creación, sino que ocasionaron una merma de casi 8,500 millones durante 2011 (SHCP, 2020), lo anterior ha dado como resultado que las reformas fiscales impulsadas durante la última década basadas en el aumento de impuestos federales no lograran incrementar los ingresos tributarios lo suficiente, y lo único que consiguieron fue una centralización fiscal mayor.

La recaudación tributaria en México después de dos reformas fiscales en el sexenio de Felipe Calderón logró un magro incremento en la recaudación, pues sólo permitió incrementar en 0.8% del PIB la disponibilidad de recursos públicos (SHCP, 2020). Además, cabría aclarar que dicho incremento se consiguió fundamentalmente en los ingresos del gobierno federal, sin modificar el problema estructural que aqueja a los gobiernos estatales y municipales. En el año 2013 se realizó una nueva modificación fiscal con un ánimo centralista pues se basó en modificaciones de los impuestos federales con escaso margen para la descentralización fiscal, si bien los ingresos se incrementaron, al igual que en el caso del sexenio de Calderón, el impacto fue limitado y centrado en el gobierno federal.

Consideraciones de mejora en la recaudación

Si se busca una mejora real en los indicadores de recaudación tributaria nacional, y sobre todo para robustecer al municipio mexicano, se deberá impulsar el fortalecimiento de la hacienda pública de los gobiernos locales, mediante un adecuado sistema de incentivos basados en el condicionamiento de las participaciones y aportaciones que reciben anualmente los gobiernos locales, a un cierto nivel de eficiencia recaudatoria, es decir si el municipio logra un piso mínimo de eficiencia recaudatoria del potencial de la base imponible del impuesto predial, en un rango de 55 a 69% se le aprobarán las aportaciones que le correspondan según las fórmulas actuales, pero si dicho porcentaje es menor, se le castigará proporcionalmente con una merma en sus percepciones ordinarias, lo anterior será un incentivo negativo que conduzca a los gobiernos locales a incrementar su eficiencia recaudatoria respecto a los recursos potenciales, pues de lo contrario su administración entraría en problemas financieros.

Por otro lado la inclusión de incentivos positivos también se hace necesaria, pues a los gobiernos locales que alcancen una eficiencia igual o mayor a 70% de los recursos potenciales, serían acreedores a una bonificación dentro de sus aportaciones y participaciones intergubernamentales, lo anterior fortalecería de manera importante los ingresos propios de las administraciones locales, pues pondría un piso mínimo de eficiencia recaudatoria de 55% para no ser penalizado, tomando en cuenta que por ejemplo en el estado de México en la actualidad la eficiencia promedio es de 40% (Dávila, 2004), estimular mediante incentivos positivos y negativos el incremento de cuando menos 15 puntos porcentuales el promedio de recaudación de los gobiernos locales sería un cambio relevante en el sistema federal mexicano.

Un aumento de las dimensiones que se propone daría pauta a que los municipios que actualmente tienen buenos sistemas de recaudación sean incentivados con el incremento de participaciones a mantener su esfuerzo, así como los que no lo tienen serían motivados a que tomen en serio su papel como recolectores de impuestos, pues con esto lograrán impulsar medidas y políticas que impacten en beneficio de su población. Asimismo, al tener un municipio que cobra impuestos, los ciudadanos que pagan estarán motivados a fiscalizar que dichos recursos se inviertan de manera adecuada.

Un problema estructural del sistema de recaudación local es que la población no paga sus contribuciones porque no observa resultados tangibles que indiquen que el gobierno local está invirtiendo de manera correcta los recursos públicos, y el municipio no puede dotar de buenos servicios a la población porque no cuenta con los recursos necesarios, lo cual genera un círculo vicioso, pues a lo anterior se suma que las autoridades no se esfuerzan en cobrar los impuestos dado que no quieren generar aversión contra su persona, pensando más en su futuro político que en el futuro de su comunidad. Por tanto, establecer incentivos negativos presionará a esas autoridades que no quieren cobrar impuestos para que lo hagan, ya que de lo contrario no contarán con recursos suficientes para solventar los gastos gubernamentales.

Es importante además mencionar que la eficiencia recaudatoria en el estado de México es del 40% solo de los contribuyentes registrados, pues si se tomaran en cuenta las miles de viviendas que no se encuentran en el registro catastral, la eficiencia resultaría más baja, por lo anterior realmente se hace urgente un cambio radical del sistema de incentivos para el cobro de impuestos locales, pues el actual, premia la pereza fiscal y castiga la eficiencia. De lograrse lo antes planteado, las autoridades municipales tendrían las capacidades financieras para incrementar la inversión en infraestructura en favor de los ciudadanos, que a su vez

incrementaría el valor catastral de los inmuebles lo cual redundaría en un círculo virtuoso para las arcas públicas municipales.

Sí con lo anterior se pudiera llegar en una década, a los niveles en que se encuentra Colombia actualmente, en cuanto a recaudación del impuesto Predial como proporción del PIB, los recursos que actualmente se recaudan por éste impuesto se multiplicarían por 5, es decir tenemos un potencial para allegar a los gobiernos locales de más de 180,000 millones de pesos adicionales (tomando en cuenta que la recaudación de predial en México durante el año 2019 fue de casi 45 mil millones INEGI, 2020). Colocando los incentivos adecuados, la dependencia de los gobiernos locales caería a mínimos históricos, tomando como escenario base, el llegar a recaudar el equivalente a Colombia, los recursos propios con que cuentan los municipios se acercaría por primera vez a las transferencias provenientes del gobierno federal.

Se pone como ejemplo a Colombia debido a las similitudes geográficas, económicas y poblacionales, además de que inició con una recaudación similar a la mexicana en los años noventa, pero modificó la estructura de incentivos lo que propició un incremento considerable de la recaudación.

Consideraciones sobre el uso del gasto público como factor de desarrollo

Si bien la parte de los ingresos es importante fortalecerla para que los gobiernos locales cuenten con la capacidad financiera que les permita mejorar las condiciones de vida de su población, es necesario hacer hincapié en que la parte del gasto es igual o incluso más importante para lograrlo.

Una de las razones esgrimidas para no dotar de recursos a los gobiernos locales es que no se confía en sus autoridades, pues en ocasiones los

responsables son personas sin la capacidad técnica para ejercerlos de manera correcta, sin embargo, la premisa debería ser revertida mediante políticas públicas de profesionalización del servicio público, que doten a las administraciones públicas de funcionarios capaces y con una elevada ética profesional.

Para lograr lo anterior sería fundamental imponer un sistema de ingreso al servicio público basado en el mérito profesional y no en el amiguismo imperante actualmente, para esto se requiere de reformas legales e incluso de la creación de nuevas instancias de evaluación, asimismo se requiere de una verdadera rendición de cuentas, dando lugar a que todo aquel empleado público independientemente de su rango, rinda cuentas de sus actos ante el ciudadano mediante la transparencia, así como ante las instancias correspondientes cuando infrinja o tome una mala decisión y cause una afectación al patrimonio público (Pérez Lara, 2015b).

Como se muestra la rendición de cuentas va más allá de la transparencia, como en muchas ocasiones se piensa, pues además de dar información sobre lo que se hace, se debe también hacer público el ¿por qué? se hace, muchas veces las decisiones se toman de manera arbitraria para favorecer a amigos y conocidos lo cual genera desconfianza hacia el gobierno, esto debe terminarse y si una decisión fue tomada de manera equivocada, el responsable debe ser puesto a disposición de las autoridades correspondientes para no solamente aclarar su actuar sino resarcir el daño hecho al patrimonio público y pagar una condena dentro del sistema administrativo o incluso penal (Pérez Lara, 2015b).

También es importante como ocurre en otros países establecer pisos de gasto, es decir establecer por ejemplo que del presupuesto anual cuando menos se deberá destinar el 15% a obras de mantenimiento y de infraestructura urbana, pues en la actualidad las ciudades adolecen de baches, calles sin pavimentar, edificios públicos descuidados, parques

públicos sin mantenimiento entre un largo etcétera, así como establecer pisos, se deberán impulsar techos de gasto, por ejemplo en gasto corriente y de operación éste no deberá superar el 70%, desde luego éstos son porcentajes que sirven meramente de ejemplos. Sin embargo, con base en análisis de la realidad de cada estado se deberán impulsar este tipo de medidas para que la recaudación adicional que se logre con lo planteado en el apartado anterior no se dilapide en gasto poco productivo.

Conclusiones

El contexto nacional enmarcado en los últimos dos años en el que se han impulsado reformas de gran calado, que transformarán en el mediano plazo la estructura social, política y económica de nuestro país, no debe dejar de lado la importancia crucial del fortalecimiento de las finanzas públicas, pero desde un enfoque basado en la autonomía de los gobiernos estatales y municipales, que se sustente en incentivos que permitan incrementar la recaudación de impuestos locales, pues lo anterior modificaría la situación actual en que se encuentran las administraciones públicas locales.

Una reforma como se ha sostenido que impacte tanto en los ingresos como en los egresos públicos de los gobiernos locales, representaría la modificación legal de mayor impacto en la calidad de vida de los ciudadanos en las últimas décadas, pues fortalecer a más de 2400 administraciones públicas permitiría poner a trabajar a dichas organizaciones en el desarrollo de sus localidades con mejores herramientas, el incremento de recursos acompañados de mecanismos institucionales que incentiven la inversión en infraestructura y mejoramiento de las capacidades técnicas del personal, detonará el desarrollo desde los municipios, y dejarán de depender de las políticas centrales.

Por supuesto lo anterior deberá ir acompañado de un sólido sistema de rendición de cuentas, así como una mayor participación social y ciudadana consciente de sus carencias, prioridades y potencialidades.

De lograr una reforma estructural de las finanzas públicas locales, el impacto en la calidad de vida de la población sería mayúsculo pues abarcaría desde los ingresos mediante los incentivos de recaudación y el incremento de participaciones, además de que la calidad del gasto mejoraría mediante una disciplina financiera que estimule la inversión pública en las localidades, lo cual crearía empleo en la generación de infraestructura y mantenimiento de la ya existente. Además, un cambio de ambiente institucional de los gobiernos locales mediante la profesionalización de su personal, sería fundamental para que el desarrollo se dé desde lo local. Por ende, no se debe quitar el dedo del renglón en cuanto a la reforma hacendaria que fortalezca a los gobiernos locales, pues ésta tendrá un impacto muy importante en el desarrollo económico y social del país.

Fuentes de información

Aguilar Astorga Carlos y Lima Facio, Marcos (2009) ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009, consultado en línea el 25 de septiembre de 2021, en la página: www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm

Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). "El estudio de las políticas públicas". Miguel Ángel Porrúa, México.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2010) "Políticas Públicas", Siglo XXI Editores, México.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2016) "Democracia, gobernabilidad y gobernanza", INE, México.

Centro de Estudios de las Finanzas Pública (CEFP) (2006) "Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios" Cámara de Diputados, México.

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2009-a), *“Diagnóstico del Fondo de Aportaciones Para la Infraestructura Social Municipal”*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2009-b), *“El Cálculo de la Recaudación Federal Participable, las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales y los Fondos de Aportaciones Federales”*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2009-c), *“Evolución del Gasto Social 2003-2010”*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2009-d), *“Federalismo”*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2009-e), *“Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 Gasto Federalizado por Entidad Federativa”*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2009-f), *“Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 Gasto Federalizado por Ramos, Fondos, Estados y Delegaciones Federales”*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) (2010), *“Relaciones intergubernamentales en materia de infraestructura e infraestructura social”*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- Dávila, Israel, et.al. (2004) *“Reportaje: La evasión Fiscal pone en Jaque a municipios mexiquenses”* publicado el día 26 de enero de 2004, en el diario *La Jornada*, México.
- Faya Viesca, Jacinto (2004), *“El federalismo Mexicano: Régimen constitucional del sistema federal”*, Porrúa, 2ª Edición, México.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2020) *“World Economic Outlook Database April 2012”* consultado en línea el 15 de octubre de 2021 en la página: <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases#sort=%40imfdate%20descending>
- García Gómez, Adrián (2019) *Comparativo de recaudación. Principales impuestos*. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C. consultado en línea el 15 de septiembre de 2021 en: <https://ciep.mx/comparativo-de-recaudacion-principales-impuestos/>

- Guardamagna, Melina, & Cueto, Walter José. (2013). Políticas de estado en democracia: la relación estado/sociedad como ámbito de construcción de la política. En Revista Si Somos Americanos, Número 13, Volumen 2, Chile.
- Huerta Moreno, María Guadalupe (2005) "El neoliberalismo y la conformación del Estado Subsidiario", en Revista Política y Cultura, No. 24, UAM-Xochimilco, Distrito Federal, México.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSR) (2003) "Modelos de Recaudación Fiscal", México, Distrito Federal, Senado de la República.
- Moreno Espinosa, Roberto y Jorge Enrique Pérez Lara (2013) "En que gastan los Municipios Mexiquenses. El Caso de los Municipios de la Zona Oriente del Estado de México 1998-2010" en revista del IAPEM, No. 84, enero-abril, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2012) "Estadísticas tributarias en América Latina" OCDE-CEPAL, documento consultado en internet el día 25 de agosto de 2021 en la página: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45517/1/RevenueStats2020_mu.pdf
- Pérez Lara, Jorge Enrique (2015b) *El perfil profesional del administrador público para la gestión eficiente, en un contexto de astringencia de recursos, en: "Memoria del XX Congreso Internacional del CLAD"*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Perú.
- Pérez Lara, Jorge Enrique (2018) *Análisis sobre el desempeño financiero. El caso del municipio de Chalco, Estado de México*, en Moreno Espinosa, Roberto (Coordinador) "Estado, Gobierno y Administración Pública. Expresión y desafíos contemporáneos", Academia Internacional de Ciencias Políticas-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C., México.
- Pérez Lara, Jorge Enrique; Moreno Espinosa, Roberto y Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio (2015a) *Financiamiento y Calidad Académica en la Universidad Autónoma del Estado de México, 2004-2012*, en la Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos (RIESED), IAPAS-GIGAPP-UNIVDEP, Año 2015, Vol. 2 No. 4. <http://www.riesed.org/index.php/RIESED/article/view/53>
- Pliego Moreno, Iván, (2009), "200 años de Federalismo en México, una revisión histórica", México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- Pliego Moreno, Iván, (2010), "El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política", México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.

Raich, Uri, (2002) *“Impacts of Expenditure Decentralization on Mexican Local Governments”*. Documento de Trabajo. Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE. AP-102

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2021) *“Estadísticas oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública”*, consultadas en línea entre el 5 y el 21 de agosto de 2021: http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/finanzas_publicas.aspx

Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (2021) *“Finanzas Públicas Municipales”*, en Línea, <http://sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/contenido-arbol.jsp?rf=false>, INEGI, Consultado 15-18 de junio de 2021.

Uvalle Berrones, Ricardo, (1995), *“Descentralización Política y Federalismo: Consideraciones sobre el caso de México”*, en Revista Gestión y Estrategia, No. 7, enero-junio de 1995, México, UAM.

Verduzco, Alberto (2012), *“Elecciones afectaron finanzas de los Estados”*, en Milenio Diario-Negocios, 12/09/2012, México, Distrito Federal.

La Gestión Ambiental de la Dirección General del Servicio de Alumbrado Público de Hermosillo, Sonora. Las Normas Internacionales ISO 14001:2015 y 14004:2004

Gustavo de Jesús Bravo Castillo

Introducción

El mundo de hoy se caracteriza por complejos contextos económicos, políticos, sociales, culturales y tecnológicos que impulsan el compromiso de las organizaciones con la urgente necesidad de conciliar la ética, la responsabilidad social, el bien común y el desarrollo sostenible en sus actuaciones cotidianas.

La situación ambiental vigente en el mundo se caracteriza por un deterioro de los recursos naturales y del cambio climático, los cuales tienen efectos negativos en los ecosistemas, la biodiversidad y en las comunidades, lo que en gran medida es resultado de la falta de aplicación de la legislación respectiva, de la ausencia de una ejecución clara y precisa de políticas y programas ambientales, tanto a nivel nacional, estatal y municipal; así como a la carencia, en muchos casos, de sistemas de gestión ambiental tanto en las organizaciones sociales y privadas como en las públicas.

En Latinoamérica, instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe se han dado a la tarea no solo de estudiar los impactos negativos que ha sufrido la naturaleza, las personas y sus comunidades sino también el de promover el cuidado del clima, proteger la biodiversidad y garantizar los derechos humanos.

La gestión ambiental es hoy en día una parte importante de la administración de toda organización que se precie de ser una entidad socialmente responsable y comprometida con el desarrollo sostenible y la conservación de la biodiversidad. La gestión ambiental se caracteriza

por su transversalidad ya que transita por toda las realidades sociales, económicas, políticas, culturales y tecnológicas del mundo actual, ya que en ella se ven todas las visiones e intereses de los más diversos actores interesados en combatir la degradación de la naturaleza, en los efectos nocivos de la crisis climática y en recomponer el tejido social. Por otra parte, la gestión ambiental representa una alternativa para activar el desarrollo de las comunidades con una visión sostenible, democrática, participativa, educativa y cultural y de políticas públicas colectivas.

La gestión, en general, se compone de un cuerpo de conceptos y paradigmas, métodos y técnicas, herramientas y prácticas que tiene como fin que las organizaciones establezcan objetivos por resultados, los recursos financieros, materiales y humanos son asignados de acuerdo con rendimientos, productividad y competitividad alcanzados, así como por el cumplimiento normas jurídicas y reglamentarias, de modo que se hace hincapié en la eficiencia, en el seguimiento, evaluación y control de resultados.

En la actualidad el asunto del medio ambiente debe ser parte de las estrategias fundamentales de todas las organizaciones humanas, de manera que la gestión ambiental, además de los componentes propios de la disciplina de la gestión, se deben tener en cuenta los conceptos principales del medio ambiente como son: biodiversidad, energía, ciclos, poblaciones y ecosistemas, que son necesarios para entender las complejas interacciones e interdependencias entre los seres vivos y sus entornos naturales, todo ello para asegurar su sobrevivencia presente y futura en el mundo del presente siglo XXI.

En el caso de México, el Artículo 4 de su Carta Magna establece que “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.” (2021, p. 10); junto con

el artículo 25, del mismo ordenamiento, que determina que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, llevando a cabo la regulación y fomento de todas aquellas actividades que demande el interés general de la nación. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 2021, pp. 27 y 28).

Por lo tanto, el cuidado del medio ambiente es un asunto del Estado mexicano que está a cargo, a nivel federal, de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), cuyo propósito es proteger los recursos naturales del país, mitigar, minimizar y/o eliminar las causas de la contaminación, el cambio climático y el deterioro o pérdida de ecosistemas y biodiversidad, con sus consecuentes impactos o riesgos nocivos en la vida de los seres humanos (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 32 Bis. 11 de enero de 2021, pp. 25-28). Por su parte, el Congreso de la Unión también posee facultades para legislar la concurrencia de los tres órdenes de gobierno, en la esfera de sus correspondientes competencias, en materia ambiental y ecológica. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 73. Fracción XXIX-G. 2021, p. 75).

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la federación y de la Ciudad de México. Señala, además, que los Municipios serán gobernados por un Ayuntamiento compuesto por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine. Les afirma su institucionalidad al dotarlos con personalidad jurídica y patrimonio propios. Y en tanto que en materia ambiental en su fracción V señala las facultades de los municipios para la protección del medio ambiente, las cuales están fuertemente relacionadas con la planeación del desarrollo urbano:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.”

En Sonora, la Ley de Gobierno y Administración Municipal, en su artículo 300, asienta que los Ayuntamientos están autorizados para poder “celebrar acuerdos de coordinación con la dependencia federal encargada del medio ambiente, para la evolución y mejoramiento del sistema de recolección, tratamiento y destino de basuras, desperdicios o residuos sólidos, para la identificación de alternativas de reutilización y destino, así como para la formulación de programas para dicha reutilización y destino, incluyendo la elaboración de inventarios de los mismos y de sus fuentes generadoras.”

La normatividad jurídica mexicana busca que los Municipios sean capaces de llevar a cabo su función de ejercer control sobre todos los planes, programas, proyectos o procesos que se desarrollen en su territorio municipal contemplando la materia ambiental, más no dice cómo y mucho menos establece normas o procedimientos de control y monitoreo; en el caso de los Ayuntamientos no les señala la obligación

de establecer un sistema de gestión ambiental y, por lo tanto, hasta qué punto se (des)conoce sobre la calidad ambiental en sus municipios; esto hace necesario, e imperioso, realizar un estudio y análisis de qué y cómo debe ponerse en práctica una efectiva gestión ambiental municipal, esto con el propósito de (re)organizar y fortalecer la ejecución de acciones enderezadas al mejoramiento de la calidad ambiental en su territorio y en sus comunidades. Y de igual forma incidir a nivel institucional el que se vaya integrando a su estructura organizativa, en nuestro caso, en la Dirección General de Servicio de Alumbrado Público del Municipio de Hermosillo, una Oficina de Gestión Ambiental.

Un insumo técnico relevante es la Guía de Ordenamiento Ecológico del Territorio para las Autoridades Municipales (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2009) que permite orientar la gestión del uso del suelo, propiciar el crecimiento ordenado de los centros poblaciones urbanos y rurales, reducir los conflictos ambientales que surgen entre actores interesados, revertir o evitar la degradación de los ecosistemas, la biodiversidad y de las condiciones atmosféricas de un lugar por las distintas actividades humanas, y respetar y garantizar las libertades y los derechos humanos sin discriminación alguna, mediante la instrumentación de un ordenamiento reglamentario municipal.

En el caso del Municipio de Hermosillo, Sonora, éste cuenta con el Reglamento de Ecología y Protección al Ambiente del Municipio de Hermosillo (2019, pp. 2 y 3). que tiene como fin el establecer las bases para:

- I. La regulación de las acciones que, en materia de preservación, conservación, restauración del equilibrio ecológico, la protección al ambiente, y el aprovechamiento racional del capital natural, se realicen en bienes y zonas del Municipio de Hermosillo, Sonora.
- II. El establecimiento de la competencia, coordinación y concurrencia del Municipio con el Estado y la Federación, en materia de manejo, preservación,

conservación, restauración del equilibrio ecológico, de protección al ambiente y educación ambiental.

- III. La definición de los principios de la política ambiental municipal, los criterios para el desarrollo sustentable en el Municipio, y la regulación de los instrumentos para su aplicación.
- IV. El fomento al aprovechamiento racional del capital natural, de manera que sea compatible la obtención de beneficios económicos y sociales con el equilibrio de los ecosistemas.
- V. El establecimiento de zonas de conservación ecológica en el territorio municipal, así como zonas de restauración, humedales, parques urbanos y áreas verdes dentro del Municipio.
- VI. El control y reducción del impacto y riesgo al ambiente generado por obras o actividades de competencia municipal.
- VII. El establecimiento de los mecanismos de coordinación y participación responsable de los sectores público, social y privado en las materias que regula este reglamento.
- VIII. La definición del sistema de medidas de control y seguimiento a cargo del Municipio en la materia de su competencia.
- IX. La prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo del territorio municipal, que no sea de jurisdicción estatal ni federal.
- X. El establecimiento de medidas de control y seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de este reglamento y las disposiciones que se deriven de la Ley, así como para la imposición de las sanciones administrativas que correspondan.

Este ordenamiento municipal tiene la cualidad de que busca orientar la gestión a partir de superar el concepto arcaico de conservación, que daba lugar a una posición únicamente de protección de la naturaleza, hacia otro más acorde con los tiempos actuales, que propicie no sólo la protección o cuidado de los recursos naturales sino, a su vez, propiciar la generación de una cultura ecológica que tienda a su aprovechamiento racional y que asegure la capacidad de autogeneración de éstos, evitando con ello su mal aprovechamiento y/o extinción.

La gestión ambiental en el Municipio de Hermosillo tiene como misión fundamental elevar la calidad del medio ambiente y del bienestar de sus habitantes, a través de establecer compromisos y mecanismos de

coordinación y participación entre las comunidades, los organismos privados, las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil, que contribuyan en la hechura, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas que expresen la realidad medioambiental del municipio de Hermosillo.

El municipio de Hermosillo cuenta con el Instituto Municipal de Ecología cuyas atribuciones son el llevar a cabo evaluaciones de impacto ambiental, control de manejo de residuos urbanos y control de contaminación atmosférica; así como el atender situaciones relacionadas con partículas y gases contaminantes, ruidos y vibraciones y energía térmica y lumínica; y, además lleva a cabo acciones de educación ambiental, solicitudes de árboles, apoyo y soporte a grupos ambientalistas y otorgar la Licencia Ambiental Integral que se requiere para llevar a cabo una actividad u obra en las colonias, delegaciones, rancherías, u otros centros poblaciones.

La Dirección General del Servicio de Alumbrado Público de Hermosillo, Sonora, tiene como Misión “Brindar un servicio de alumbrado eficiente económico y sustentable en beneficio de todos los habitantes del municipio”, y en tanto que su Visión es “Ser el municipio con una iluminación adecuada que brinde comodidad y seguridad al ciudadano de una manera responsable con el medio ambiente”.

Es importante asentar que esta entidad paramunicipal no cuenta con una unidad administrativa que tenga que tenga como cometido propio la gestión ambiental, aunque su actual administración (2021-2024) se está abocando a su diseño con el fin de que se haga cargo de la planeación, ejecución, gestión y coordinación de las actividades y lineamientos jurídicos y administrativos relacionados con el medio ambiente, la idea es convertir a esta Dirección General en la Agencia de Energía y Cambio Climático que será la encargada de todo lo relacionado con el medio ambiente en el municipio de Hermosillo; al no

contar con dicha unidad responsable del asunto medioambiental, por ende, no cuenta con un presupuesto (o un rubro presupuestario) específico para fortalecer su quehacer en lo que a medio ambiente y sostenibilidad se señalan en su Visión y Misión.

De acuerdo con una entrevista realizada a la Lic. Carla Neudert Córdova, Directora General del Servicio de Alumbrado Público de Hermosillo, Sonora, señaló que a pesar de no contar con un Sistema de Gestión Ambiental, esta entidad paramunicipal está consciente de cumplir con la normatividad y reglamentación mexicana de protección de medio ambiente y sostenibilidad en el ejercicio de sus funciones, actividades, usos y prácticas; y para reforzar este cumplimiento se encuentra trabajando en la implementación de las tres erres claves para un mundo sostenible: reducir, reutilizar y reciclar, en la medida en que cuida que en sus procesos de conversión el consumo de sus insumos se lleve a cabo de manera responsable al realizar sus acciones de acuerdo a los procedimientos operativos que se llevan a cabo por cada una de ellas.

Con respecto a la participación ciudadana, comentó la misma funcionaria municipal que “Si bien formalmente, la Dirección General de Servicio de Alumbrado Público, debe contar con una Junta de Gobierno, la cual forma parte del Comité Ciudadano, no se encuentra en funcionamiento”; de aquí se desprende que la ciudadanía no tiene incidencia en el desarrollo sostenible y ni en las acciones ambientalistas de esta entidad paramunicipal, por lo que los públicos internos y externos a ésta no manifiestan que, en su desempeño o funcionamiento, debe aplicar prácticas de cuidado del medioambiente. Así, su relacionamiento con públicos interesados externos ambientalistas es débil, señaló la Lic. Neudert Córdova, ya que “sólo participa, hasta este momento, y como un compromiso voluntario, con la agrupación civil “Reduce tu Huella”, fundada por el Lic. Aarón Montaña Duarte. Esta agrupación civil “es una gran comunidad, en la cual ya han participado hasta 70 agrupaciones que promueven el respeto y cuidado del medio

ambiente, así como actividades en pro de la sociedad más necesitada de Hermosillo”.

Por otra parte, la Lic. Neudert Córdova menciona que “no se tienen compromisos signados -Cartas, Convenios, Declaraciones, programas educativos- con organizaciones que participan en el desarrollo de una visión ambientalista del municipio de Hermosillo.” Sin embargo, menciona, que la actual Dirección General, a su cargo, “sí lleva a cabo un comportamiento ambiental adecuado, al menos en sus actividades internas, a pesar de que no tiene debidamente formalizada su política ambiental -objetivos, metas, programas, proyectos, inversiones- y una estructura organizacional a cargo de ésta”. De modo que no hay objetivos ambientales ni tampoco indicadores como para saberse de manera objetiva el nivel de cumplimiento de los requisitos de los capítulos de la Norma ISO 14001:2015, así como tampoco recursos requeridos, ni responsables, ni ámbitos de competencia de cada uno de los funcionarios y del personal operativo.

Este trabajo investigativo va dirigido a la gestión ambiental y busca fortalecer a esta Dirección General de Servicio de Alumbrado Público del Municipio de Hermosillo, Sonora, que contribuya a diseñar su Sistema de Gestión Ambiental; por lo que su objetivo general es analizar la situación ambiental de la Dirección General del Servicio de Alumbrado Público del Municipio de Hermosillo, Sonora, a través de medir el grado el grado de cumplimiento de los requisitos de los capítulos de la Norma ISO 14001:2015.

Con el fin de identificar el problema de investigación del presente estudio se formuló la siguiente pregunta: ¿Cuál es el estado que guarda la gestión ambiental del servicio de alumbrado público de Hermosillo, Sonora, aplicando las normas ISO 14001:2015 y 14004:2004?

A partir de la realidad que se presenta en relación con la gestión ambiental en la Dirección General del Servicio de Alumbrado Público y

de la pregunta de investigación de este trabajo, se formuló la hipótesis de que “la ausencia o escasa presencia de un Sistema de Gestión Ambiental en la administración pública municipal no ha sido un objetivo primordial para la prevención y mitigación de los posibles impactos adversos de sus actividades y de proteger el medio ambiente”.

La metodología utilizada para alcanzar el objetivo general de la presente investigación es de tipo descriptiva-cualitativa ya que comprende la representación, registro, clasificación, análisis e interpretación de los hechos y procesos de cómo es y cómo se manejan o funcionan los asuntos y prácticas relacionados con el medio ambiente en la Dirección General del Servicio de Alumbrado Público del Municipio de Hermosillo, Sonora; de manera que se logre obtener la información más pertinente con respecto a lo que se tiene y no en materia de Gestión Ambiental, buscar y proponer soluciones con el fin de que se genere una cultura ambientalista entre sus partes interesadas.

La Norma ISO 14001:2015 contiene los requisitos mínimos que debe cumplir un Sistema de Gestión Ambiental. Es una metodología que pretende identificar y cuantificar los riesgos e impactos ambientales de cada uno de los procesos en la elaboración de un producto o prestación de un servicio, llamada “Modelo PHVA”: Planificar, Hacer, Verificar y Actuar. Cada una de estas fases se evalúa de acuerdo con el cumplimiento de los requisitos de los capítulos 6. Planeación; 7. Apoyo y 8. Operación; 9. Evaluación del desempeño y 10. Mejora; respectivamente. Además de los requisitos de los capítulos 4. Contexto de la organización y 5. Liderazgo.

Para el logro del objetivo de este estudio se eligieron las técnicas de recolección de información como la entrevista y la observación en campo de los actores de esta entidad administrativa. Esto con el propósito de obtener información acerca de los planes, programas,

proyectos y normas ambientales actuales, así como de los impactos que causa esta entidad paramunicipal al medio ambiente.

Se aplicaron dos instrumentos de recolección de datos: el cuestionario para la entrevista y un listado de verificación ambiental elaborado a partir de la Norma ISO 14001:2015 para la observación de campo. El cuestionario fue contestado por la Directora General del Servicio de Alumbrado Público de Hermosillo, Sonora, la Lic. Carla Neudert Córdova; en tanto que para el Listado de Verificación Ambiental se entrevistó al Lic. Aarón Montaña Duarte, Subdirector de Fomento Ambiental y Cambio Climático de esta misma entidad municipal.

La población objeto de esta investigación son los directivos y los trabajadores operativos de esta Dirección General del Servicio de Alumbrado Público.

Este capítulo, en su primer apartado, aborda la gestión ambiental como un proceso interactivo y cooperativo, de aquí que en este estudio se han considerado en un primer apartado la gobernanza, la participación activa y las políticas públicas, cuyo núcleo es la participación efectiva, protagónica y continua de todos los públicos interesados, es el eje de la acción del gobierno en la hechura, implementación y evaluación de las políticas públicas: gobernanza moderna, democrática y de carácter horizontal.

En el segundo apartado se presentan las bases conceptuales relacionadas con la categoría medio ambiente que es el espacio donde se desenvuelve la existencia de todos los seres vivos que habitan el planeta Tierra, considerando el espacio exterior, así como todo aquello que ha sido producido por la inteligencia y la mano del hombre, a partir de la premisa de que la vida del hombre se lleva a cabo dentro de organizaciones y se requiere que éstas asuman la responsabilidad socio-ambiental. De aquí que las organizaciones deben integrar sistemas (y subsistemas) de gestión ambiental a sus procesos administrativos con el

fin de efectuar no sólo cambios en sus actividades productivas y/o de servicios sino también el de generar una cultura ecológica en sus actores interesados internos y externos para que de esta manera contribuyan al desarrollo sostenible, donde la relación entre lo social, lo económico y lo medioambiental se caractericen por lograr una sinergia equilibrada, la cual representa la tarea fundamental de la gestión ambiental.

En su tercero apartado se abordan las Normas Internacionales ISO 14001:2015 y 14004:2004 como las normas iniciales a tomar en cuenta al buscar establecer un Sistema de Gestión Ambiental en la administración de una organización. La primera tiene como objetivo implementar y mejorar de forma continua un sistema de gestión ambiental y para ello propone una metodología que llama Modelo PHVA: planificar, hacer, verificar y actuar, cuyo propósito es identificar y gestionar los riesgos ambientales que se pueden producir por las actividades que lleva a cabo una organización y de esta manera prevenir riesgos y proteger, por ende, el medio ambiente, a través del cumplimiento de una serie de requisitos que esta Norma señala; en cambio la segunda tiene como propósito complementar a la Norma ISO 14001 en la medida en que presenta los principios, herramientas y técnicas de apoyo para implementar, ejecutar y mejorar un sistema de gestión ambiental, con la intención de que opere con mayor eficiencia, eficacia y efectividad en sus entornos internos y externos.

En el cuarto apartado se presenta un compendio de los paradigmas de la gestión ambiental relacionados cada uno de éstos con el concepto de desarrollo, sus dimensiones y sus debilidades en particular y, que, en el caso de estas últimas, toda gestión ambiental actual debe enfrentar al momento de elaborar su planeación prospectiva estratégica, en la idea de superarlas y convertirlas en oportunidades y fortalezas para el logro de su compromiso ambiental.

En el apartado cinco se expone la situación actual de la gestión ambiental en la Dirección General del Servicio de Alumbrado Público, desde su andamiaje jurídico-administrativo, de su objetivo principal, su estructura organizacional y funciones de cada una de sus partes; un acercamiento a cuál es la opinión que tiene la sociedad hermosillense de este servicio público municipal de acuerdo a una encuesta del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y otra por la fundación civil denominadas “¿Cómo vamos?”, de lo que se sabe y lo que se propone en acciones, avances y resultados en cuanto al medio ambiente del municipio de Hermosillo, y en la sección de lo proactivo a lo prospectivo se menciona que esta entidad paramunicipal no ha sido evaluada de acuerdo a la Norma ISO 14001:2015, lo que nos llevó plantearnos el realizar, lo que denominamos, una Verificación Ambiental Inicial cuyos resultados permitan elaborar un Plan Ambiental Prospectivo Estratégico. Por último, en su sexto apartado se da a conocer los resultados, análisis y propuestas de mejora como producto de la aplicación del instrumento denominado Listado de Verificación Ambiental Inicial sobre el cumplimiento y no cumplimiento de requisitos de la Norma ISO 14001:2015.

En la sección de Conclusiones se presentan una serie de ideas a sopesar al momento de que la Dirección General de Servicio de Alumbrado Público se convierta en la Agencia de Energía y Cambio Climático y ser el Sistema de Gestión Ambiental del Municipio de Hermosillo, Sonora.

Gobernanza, participación activa y políticas públicas

La participación activa de los miembros de una sociedad está jugando hoy en día un papel importante en la rearticulación de las relaciones Estado-sociedad civil, reivindicando la modernización política, el cambio socioeconómico y la defensa del patrimonio cultural y natural. Esto da lugar a pensar que con ella se genera y se desenvuelve un mejor clima político y social.

Hablar de participación activa es hablar de un conjunto de interacciones de las partes interesadas en las decisiones y acciones gubernamentales. Por lo tanto, el desarrollo de una sociedad se robustece tanto por la participación misma de una comunidad como de las acciones de otras instituciones como el gobierno, la administración pública, las organizaciones sociales, las empresas privadas, las asociaciones civiles, las iglesias y las familias, entre otras más; lo que coloca la idea de la gobernabilidad en el terreno de la sociedad civil y de sus distintas comunidades. Se descubre que más allá del Estado y del gobierno existen actores sociales y privados que pueden resolver sus problemas y necesidades individuales, sociales y económicas, así como el prever potenciales riesgos y contenerlos a tiempo, de una manera más eficiente, eficaz y efectiva, haciendo uso de su poder y de sus bienes materiales e inmateriales para ello. Depositando el gobierno su confianza en las manos de la sociedad civil para que con sus recursos, competencias, saberes y prácticas atienda los problemas y riesgos sociales: gobernanza.

La Organización Internacional de Normalización, en su Guía de Responsabilidad Social (2010), establece los siguientes principios de la Participación Activa y Desarrollo:

- “Considerarse como parte de la comunidad: no como un participante separado;
- Reconocer y dar la debida consideración a los derechos, cultura, religión, tradiciones e historias de los miembros de la comunidad: toma de decisiones en las formas de maximizar sus recursos y oportunidades;
- Trabajar en alianza con otras organizaciones: intercambiar experiencias, recursos y esfuerzos.” (p. 68).

De esta manera, la participación vincula a las personas con el propósito de mejorar el orden social a través de la autogestión y la cogestión, se motiva la consolidación de ciertas relaciones y prácticas de trabajo de la gente en un accionar colectivo. De manera que la satisfacción de necesidades básicas, la solución de problemas y la atención de

demandas impulsan la participación y de un nuevo tipo de gobernar a la sociedad, con lo que la gobernabilidad tiende, por lo tanto, a ser democrática, asambleísta, con un sistema de dirección tipo autogestión-cogestión: gobernanza “nueva”, “moderna”.

De acuerdo con Aguilar Villanueva (2007), “Gobernanza quiere decir justamente la existencia de un proceso de dirección de la sociedad que ya no es equivalente a la sola acción directiva del gobierno y en el que toman parte otros actores: un proceso directivo postgubernamental más que antigubernamental. Es un nuevo proceso directivo, una nueva relación entre gobierno y sociedad, que difícilmente puede ser ya en modo de mando y control, en virtud de la independencia política de los actores sociales y de su fuerza relativa en virtud de los recursos que poseen”. (p. 18).

La gobernanza como sistema de autogestión-cogestión se materializa en los comités de manzana, juntas de vecinos, asociaciones de colonos, consejos de ciudadanos, contraloría social, entre otros mecanismos de participación, que se conforman en barrios, colonias, fraccionamientos, pueblos o localidades con el fin de colocar sus asuntos o intereses comunes en la agenda pública.

Así, Aguilar Villanueva (2007) menciona que “se denomina gobernanza en sentido estricto o gobernanza ‘moderna’, ‘nueva’, al proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía) y del modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el actor único o el dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta-interacción-interdependencia-coproducción-corresponsabilidad-asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales, en el que el gobierno y las organizaciones juegan roles cambiantes con acoplamientos recíprocos,

según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales.” (pp. 20 y 21).

Para la autora Whittingham Munévar (2010), se puede hablar de dos tipos de gobernanza: una “que se centra en la identificación de nuevas formas de asociación y vinculación entre diferentes actores, pero que éstas están fundamentalmente promovidas desde el gobierno.” (p. 233); es decir, una gobernanza de carácter horizontal en el sentido de que las distintas tareas, recursos y competencias se distribuyen entre los distintos entes públicos y las comunidades, las agrupaciones civiles, los organismos privados, y hasta las familias, incluso; y otra que necesariamente se centra en la identificación de los cambios en el desempeño gubernamental (p. 233) y que tiene a la democracia participativa como su principal marco de referencia, es decir una gobernanza de carácter “vertical” que va desde el centro hasta la periferia de la administración pública y que conjuga las variables de “capacidad de respuesta, innovación administrativa y/o gerencial, asociaciones público-privadas, interacción Estado-ciudadanos-ONGs (sic), administración descentralizada, creación de redes y desarrollo del recurso humano.” (p. 229).

Por gobernanza hay que entender que las decisiones gubernamentales deben ser institucionalizadas hasta el nivel jerárquico más bajo de la administración pública, y hasta donde sea posible, sin dejar de asegurar eficiencia, eficacia y efectividad a la actividad del poder público, por un lado; y, por otro, el atribuir más responsabilidades públicas a los órdenes de gobierno locales, cuya autoridad territorial y funcional está más cercana a las personas, a los ciudadanos. Llegado a este punto, como señala Canto Chac (2008) “..., habría que afirmar que la participación ciudadana en las políticas públicas está en el centro del asunto de la *gobernanza* -y, por tanto, en el centro de la relación entre gobierno y sociedad- en torno a tres dimensiones básicas: democracia, desarrollo y derechos.” (p.13). Es de este modo que la gobernanza, junto

con la participación ciudadana, incrementa las capacidades de todas las partes interesadas en el desarrollo sostenible.

En este sentido es que Canto Chac (2008) afirma que “una gobernanza sustentada en la interacción entre gobierno y sociedad, y para ello es necesaria la repolitización de la sociedad, es decir que ésta tenga capacidad de moldear, instituir de nueva cuenta al poder.” (p. 35). En otras palabras, la participación activa, gobernanza y políticas públicas forman un trípode donde el trabajo, la autoridad y la responsabilidad se distribuyen entre los distintos actores interesados en lograr los objetivos del desarrollo sostenible.

Los principios básicos del modelo de desarrollo sostenible son: a) social: crear, mejorar, conservar, fortalecer y regenerar, en su caso, el tejido social una colectividad; b) económico: producir y distribuir de manera equitativa la riqueza entre los miembros que la generan; y, c) ambiental: innovar la explotación de los recursos renovables y no renovables; custodiar y rescatar los ecosistemas naturales; mejorar el uso de la energía en los procesos de producción, distribución y consumo de bienes y servicios; reducir, reutilizar y reciclar los residuos y basuras.

El desarrollo sostenible reconoce, entonces, la participación activa de la población local en el uso sostenible de los recursos naturales renovables y no renovables y en el respeto a los sistemas ecológicos, en el logro de prosperidad económica equitativa, y en el mejoramiento del bienestar social y calidad de vida de una comunidad; reconoce, así, que la participación social es fundamental para implementar políticas públicas ambientales más eficientes, legítimas y equitativas. De modo que la gobernanza ambiental consiste en negociar, conciliar y establecer acuerdos por parte de los gestores gubernamentales con los actores comunitarios interesados en proteger, conservar y aprovechar los recursos naturales de sus territorios, además de promover el desarrollo socioeconómico local y regional, respetando las prácticas y costumbres

tradicionales para la explotación de los recursos ecológicos, buscando asegurar la gobernabilidad en un tiempo de incertidumbre, resultado de las transformaciones sociales, políticos, económicos, tecnológicos, culturales y ambientales vertiginosas.

En pocas palabras, la gobernanza ambiental es una especie de consenso por parte de los gestores gubernamentales de promover la participación activa de los individuos y grupos sociales y de coordinar acciones en torno a la adquisición, explotación y distribución de los recursos naturales, y asociarlos de manera muy estrecha con las dinámicas de los ecosistemas que conforman la biodiversidad del planeta Tierra.

Bases conceptuales relacionadas con el medio ambiente

Medio ambiente

La norma ISO 14004:2015 define el medio ambiente como el “entorno en el cual una *organización* (...) opera, incluidos el aire, el agua, el suelo, los recursos naturales, la flora, la fauna, los seres humanos y sus interrelaciones” (Organización Internacional de Normalización, 2015, p. 2). En tanto que la Norma ISO 26000:2010 retoma este concepto agregándole el elemento del espacio exterior y sus interrelaciones. (Organización Internacional de Normalización, 2010, p. 2).

El medio ambiente es el ámbito donde se lleva a cabo la existencia de los seres vivos y en el que se relacionan entre sí todos ellos, junto con todos aquellos elementos de la naturaleza que no tienen vida, así como con todos aquellos artefactos elaborados por el hombre, pero que de una y otra forma les son necesarios a aquéllos para su existencia y bienestar. Por lo tanto, “La responsabilidad ambiental es una condición previa para la supervivencia y la prosperidad de los seres humanos.” (Organización Internacional de Normalización, 2010, p. 45).

Sin embargo, el hombre es un ser cuya vida se desenvuelve dentro de organizaciones de todo tipo, las cuales deben de mantener su eficiencia,

eficacia y efectividad económica, social y medioambiental; es decir, los hombres como sus instituciones deben comprender que tanto sus actividades cotidianas como sus bienes, servicios y deshechos que generan tienen un impacto en la naturaleza que pueden llevar al colapso, la ruina y la desaparición de sus distintos sistemas ecológicos y, por lo tanto, al deterioro de la vida de las comunidades humanas. De modo que “... las organizaciones deberían de adoptar un enfoque integrado que considere las implicaciones directas e indirectas de carácter económico, social, de salud y ambiental de sus decisiones y actividades.” (Organización Internacional de Normalización, 2010, p. 45), a partir de la integración y aplicación de una serie de principios de responsabilidad social en materia ambiental como son: “Responsabilidad ambiental; enfoque precautorio; gestión de riesgos ambientales; y, quien contamina paga.” (Organización Internacional de Normalización, 2010, p. 46).

Para dar cumplimiento a este ideario de responsabilidad social en el tema ambiental, las organizaciones deben asumir, entre otros asuntos, la prevención de la contaminación, el uso sostenible de los recursos, la mitigación del cambio climático y adaptación al mismo, la protección del medio ambiente, la biodiversidad y la restauración de los hábitats naturales. (Organización Internacional de Normalización, 2010, pp. 45-52) y generar una cultura medioambiental a nivel mundial. Se desprende, entonces, que la responsabilidad social medioambiental es la respuesta a las externalidades negativas que ocasionan las diversas prácticas de las organizaciones, en general, y del ser humano, en particular, sobre la naturaleza y el clima.

Conscientes de que las actividades económicas de producción, distribución y consumo han generado impactos importantes en los sistemas ecológicos, por una parte, y de que tanto los recursos renovables y no renovables constituyen los insumos de estas actividades, en el caso de los renovables su explotación se debe de

mantener dentro de ciertos límites que permita su regeneración y su crecimiento natural y en el caso de los no renovables se tiene que planear su explotación, así como el precisar los efectos que pueda tener sobre la biodiversidad.

La clave del cuidado del medio ambiente está en el funcionamiento de los distintos subsistemas económicos, sociales, culturales y medioambientales en conjunto; y por lo tanto que el desarrollo de una comunidad o de una sociedad debe entenderse como una nueva forma de conocimiento, a partir de repensar y actuar en el sentido de que existe una interrelación muy estrecha entre los seres humanos y la naturaleza, y que esta integralidad de dichos subsistemas conllevan a la supervivencia de todos los seres vivos en relación con el planeta Tierra, cuyo propósito, a final de cuentas, es alcanzar un desarrollo duradero.

Gestión ambiental

Ante el agravamiento de la degradación del medio ambiente y de la crisis climática, la humanidad se ha visto obligada a tomar medidas y decisiones dirigidas a la conservación, protección, perpetuación y/o renovación de los sistemas ecológicos en función de los riesgos, amenazas e impactos sobre el incremento de la urbanización y de las actividades de producción, comercialización y consumo han generado un aumento en la contaminación del aire, del agua, del suelo y del subsuelo que exponen a amenazas y/o ponen en riesgo la salud y la protección de personas y recursos naturales de las comunidades. Todo ello exige que las organizaciones establezcan un sistema de gestión ambiental con la intención de diseñar, implementar, evaluar y dar seguimiento a políticas ambientales convenientes y oportunas y que son clave al ir tras el desarrollo sostenible.

No hay un acuerdo general sobre el concepto de gestión ambiental, para el académico Estevan Bolca es un “Conjunto de acciones que permitan lograr la máxima racionalidad en el proceso de toma de decisión relativo

a la conservación, defensa, protección y mejora del ambiente, mediante una coordinada información interdisciplinaria y la participación ciudadana.” (Delgado, 2017, p. 13). En este caso la organización requiere de la participación de los públicos interesados como un proceso informado, continuo y estructurado, tanto en su parte científica como cultural. La gestión ambiental es un proceso de consulta y participación informada sobre el deterioro ecológico y cambio climático y llevar acciones de reconversión recuperación y protección de hábitats ecológicos, acompañadas de la generación de una cultura medioambiental. En otras palabras, la gestión ambiental debe caracterizarse por la libertad, la democracia y la igualdad de condiciones y de oportunidades para todas las partes que se puedan ver afectadas por los impactos y riesgos ambientales y sociales en el desarrollo de las actividades de una organización.

En tanto que para Arturo Sánchez y Gándara (2011) es un “Conjunto de acciones que buscan orientar y alentar cambios en las actividades sociales y económicas, como productores o consumidores, para transitar hacia un desarrollo sustentable (sic).” (p. 137). Para este autor hablar de gestión ambiental y desarrollo sostenible es estar hablando de la misma cosa, en la medida en que los actores sociales y económicos lleven una debida diligencia de sus acciones paralelamente a la renovación, de manera continua y duradera, de sus conocimientos, competencias, comportamientos, actitudes y habilidades en materia ambiental y de esta manera se podrá preservar, a lo largo del tiempo, los recursos naturales de los que hacen uso en sus actividades.

Por su parte, Yesenia Delgado Mesia (2017) señala que “La gestión ambiental es un proceso que está orientado a resolver, mitigar y/o prevenir los problemas de carácter ambiental, con el propósito de lograr un desarrollo sostenible, entendido éste como aquel que le permite al hombre el desenvolvimiento de sus potencialidades y su patrimonio

biofísico y cultural y garantizando su permanencia en el tiempo y en el espacio.” (p. 13).

En este caso, para Delgado Mesia, la gestión ambiental es un estilo de vida que busca perpetuar todo aquello que entrañe un valor biológico, ecológico, histórico, cultural, arqueológico, paleontológico, religioso, artístico, gastronómico, usos, costumbres y prácticas ancestrales para las generaciones presentes y futuras. De esta manera, si el ambiente es el conjunto de elementos culturales, sociales y ambientales, entonces, la gestión ambiental es un sistema de triple resultado: social, cultural y medioambiental.

Desarrollo sustentable y desarrollo sostenible

Si bien, los vocablos sustentable y sostenible son muy similares ya que se emplean en un contexto parecido, cada uno tiene una aplicación y un sentido distinto. Para su uso correcto es necesario entenderlos a profundidad y de esta manera tener claro cuál se debe adoptar, o bien si los dos pueden ser usados juntos, como sinónimos.

Los conceptos de desarrollo sustentable y desarrollo sostenible aparecieron como traducción al español del concepto de sustainable development (en inglés) , y que se utilizan, desde 1987, en que éste apareció en el Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo “Nuestro Futuro Común” de la Organización de las Naciones Unidas, y lo propuso como “Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, duradero, o sea, satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones del futuro para satisfacer las propias.” (pp. 23 y 59).

En tanto que en este mismo Informe “El desarrollo duradero es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus

propias necesidades". (1987, p. 59). Este concepto contiene, a su vez, otros dos conceptos: necesidades, considerando de manera prioritaria a las necesidades de la población pobre y el reconocimiento de las "limitaciones impuestas por la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras" (1987: p. 59). Por consiguiente, el concepto de desarrollo sostenible contempla tres dimensiones interactuantes e interrelacionadas: ambiental, económica y social.

Es muy común que los conceptos de sostenible y sustentable se utilicen como sinónimos o, bien, de manera indistinta. Para establecer las diferencias entre ambas palabras acudimos al Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española que define a sustentable "que se puede sustentar o defender con razones" y, en el caso de sostenible "que se puede sostener. *Opinión, situación que se puede sostener*" o "Especialmente en ecología o economía, que se puede mantener durante largo tiempo sin agotar los recursos o causar grave daño al medio ambiente. *Desarrollo, economía sostenible*". Otra definición de sostenible que se presenta, en este mismo diccionario, dice "que se puede mantener sin agotar los recursos".

Por lo tanto, desde un punto de vista semántico los dos conceptos, sustentable y sostenible, son similares en el sentido de que se puede sustentar o sostener una opinión o razón. La diferencia entre ambos vocablos se da en que el concepto sostenible tiene en sus frases clave: a) sostener una situación; y, b) mantener una situación en relación con recursos -economía- y no dañar a la naturaleza -medio ambiente-. Por lo tanto, nos inclinamos por hacer uso del término desarrollo sostenible.

Normas ISO 14000: 14001 y 14004

En el año de 1987, se presentó ante la Organización de la Naciones Unidas el Informe de la Comisión del Medio Ambiente y Desarrollo titulado "Nuestro futuro común", más conocido como Informe

Brundtland, por haber sido presidido dicho comité por Gro Harlem Brundtland, en ese entonces Primera Ministra de Noruega, se considera que a partir de ese año, muchos países mostraron un interés cada día más creciente por los problemas ambientales y sus efectos negativos en la naturaleza, el clima y la biodiversidad, por lo que empezaron a poner en vigencia una serie de normas, políticas y regulaciones medioambientales propias. Estas disposiciones por propias eran muy diversas, lo que obligó a la creación de una normativa ambiental internacional de aplicación voluntaria, tendiente a generar una cultura ambiental que se caracterice por su eficiencia, eficacia e impactos positivos en los distintos entornos naturales.

La Organización Internacional de Normalización (International Organization for Standardization, en inglés), creada en 1946, cuya oficina matriz se encuentra establecida en la ciudad de Ginebra, Suiza. Esta institución es una Federación Mundial de Organizaciones Nacionales de Normalización, públicas o privadas, más conocida por su acrónimo ISO (que en griego significa *igual*) y tiene como propósito promover el desarrollo de normas, estándares o patrones internacionales a través de implementar sistemas de gestión de calidad en cualquier tipo de organización, reducir o eliminar costos no necesarios y garantizar la calidad de procesos, bienes y servicios, así como el disminuir residuos, basura y contaminación ambiental.

Norma ISO 14001:2015. Sistemas de gestión ambiental - Requisitos con orientación para su uso

Las Normas ISO se componen de estándares y guías, con sus respectivos sistemas y herramientas de gestión, con el fin de establecer sistemas de calidad en los distintos ámbitos de una organización con el objetivo final de satisfacer las expectativas, necesidades y requerimientos de los clientes de un bien o servicio. Las Normas ISO se agrupan en cuatro familias y series fundamentales: Gestión de calidad (ISO 9000); Gestión

ambiental (ISO 14000); Gestión de riesgos y seguridad (ISO 22000, ISO 27001, entre otras); y, la Guía de responsabilidad social (ISO 26000). De este modo, las Normas ISO cubren una amplia gama de asuntos en materia de calidad, higiene y seguridad laboral, medio ambiente y responsabilidad social. Importa asentar que la responsabilidad social tiene al desarrollo sostenible como su objetivo principal.

La normalización es un proceso que persigue homogenizar sistemas, métodos, técnicas, procedimientos, productos y servicios con el fin de que las organizaciones, sin importar tipo, tamaño, ubicación geográfica, establezcan y mantengan la cultura de la mejora continua en sus procesos, bienes, servicios y prácticas de sus actores interesados, sean internos y/o externos.

La Norma ISO 14001 “Sistemas de gestión ambiental-Requisitos con orientación para su uso”, con fecha de 15 de septiembre de 2015, tiene como objetivo “proporcionar a las organizaciones un marco de referencia para proteger el medio ambiente y responder a las condiciones ambientales cambiantes, en equilibrio con las necesidades socioeconómicas.” (Organización Internacional para la Normalización, 2015, p. vii). Se pretende contribuir a un desarrollo sostenible a través de lograr un equilibrio entre medio ambiente, bienestar social y crecimiento económico, sin dejar de lado el patrimonio cultural de los actores interesados de una institución o una comunidad.

Para la Norma ISO 14001 la adopción de un sistema de gestión ambiental por una organización, independientemente de su índole, tamaño y niveles, debe de cumplir con ciertos requisitos y recomendaciones básicos para estar en posibilidad de actuar con eficiencia, eficacia y pertinencia:

- “Comprensión de la organización y su contexto.
- Comprensión de las necesidades y expectativas de sus partes interesadas.
- Determinación del alcance del sistema de gestión ambiental.

- Sistema de administración ambiental.” (Organización Internacional de Normalización, 2015, pp. 6 y 7).

Cada uno de estos requisitos contiene una serie de elementos para su cumplimiento que tienen como fin el implementar y mejorar de forma continua el sistema de gestión ambiental como son:

- Contar una estructura organizacional apropiada: funciones y responsabilidades en relación con el medioambiente; la normatividad jurídica relativa a la protección del medioambiente; recursos humanos y materiales para la realización de las tareas; identificar a las partes interesadas de sistema de gestión ambiental.
- Planear todas las actividades y líneas de mejora continua del sistema de gestión ambiental, considerando el alcance de la organización.
- Brindar educación medioambiental a sus partes interesadas internas y externas.
- Formular y desarrollar de una política ambiental con sus objetivos y metas, así como el identificar los impactos ambientales más significativos que surjan de sus procesos de elaboración de sus productos y prestación de sus servicios.
- Difundir los planes, programas, proyectos e inversiones medioambientales entre sus partes interesadas.
- Facilitar el control para llevar a cabo las acciones correctivas y preventivas pertinentes.
- Realizar las auditorías que aseguren el cumplimiento de los programas, políticas, objetivos y metas del sistema de gestión ambiental.
- Llevar un registro documental con las metodologías implementadas.
- Construir una imagen de autoridad y liderazgo, considerando las necesidades, problemas y expectativas de sus públicos interesados, para contar con presencia e influencia legítima en sus distintos espacios de actuación, entre otras más. (Organización Internacional de Normalización, 2015, pp. 6-17).

Con el fin de contribuir al desarrollo sostenible, el sistema de gestión ambiental de una organización debe poner atención en los siguientes rubros:

- “- la protección del medio ambiente, mediante la prevención o mitigación de impactos ambientales adversos;
- la mitigación de efectos potencialmente adversos de las condiciones ambientales sobre la organización;
- el apoyo a la organización en el cumplimiento de los requisitos legales y otros requisitos;
- la mejora del desempeño ambiental;
- el control o la influencia sobre la forma en la que la organización diseña, fabrica, distribuye, consume y lleva a cabo la disposición final de productos o servicios, usando una perspectiva de ciclo de vida que pueda prevenir que los impactos ambientales sean involuntariamente trasladados a otro punto del ciclo de vida;
- el logro de beneficios financieros y operacionales que puedan ser el resultado de implementar alternativas ambientales respetuosas que fortalezcan la posición de la organización en el mercado;
- la comunicación de la información ambiental a las partes interesadas pertinentes.” (Organización Internacional de Normalización, 2015, p. vii).

La Norma ISO 14001 propone una metodología para que la organización alcance un mayor éxito en la mejora continua de su sistema de gestión ambiental, para lo que presenta la metodología denominada “Modelo PHVA”: Planificar, Hacer, Verificar y Actuar:

- “Planificar: establecer los objetivos ambientales y los procesos necesarios para generar y proporcionar resultados de acuerdo con la política ambiental de la organización.
- Hacer: implementar los procesos según lo planificado.
- Verificar: hacer el seguimiento y medir los procesos respecto a la política ambiental, incluidos sus compromisos, objetivos ambientales y criterio operacionales, e informar de sus resultados.
- Actuar: emprender acciones para mejorar continuamente.” (Organización Internacional de Normalización, 2015, p. viii).

De manera que un sistema de gestión ambiental pretende que se alcancen los siguientes resultados:

- “- la mejora del desempeño ambiental;

- el cumplimiento de los requisitos legales y otros requisitos;
- el logro de los objetivos ambientales.” (Organización Internacional de Normalización, 2015, p. 1).

En síntesis, la Norma ISO 14001 pretende el mejoramiento continuo de la gestión ambiental, del cumplimiento de la normatividad vigente (legislación, normas oficiales mexicanas, disposiciones jurídico-administrativas, etc.), del logro de planes, programas, proyectos e inversiones ambientales, así como de sus estrategias, políticas, objetivos y metas ambientales de una organización con el fin de contribuir del mejor modo al desarrollo sostenible.

Norma ISO 14004:2004. Sistemas de gestión ambiental - Directrices generales sobre principios, sistemas y técnicas de apoyo.

La Norma ISO 14004 forma parte de la familia de las Normas ISO 14000 medioambientales y es una guía que busca ayudar a las organizaciones a implementar de manera eficaz su sistema de gestión ambiental con el objeto de conservar y mejorar la calidad de su entorno.

“Esta Norma Internacional describe los elementos de un sistema de gestión ambiental y proporciona orientación a las organizaciones sobre cómo desarrollar, implementar, mantener o mejorar un sistema de gestión ambiental. Este sistema puede mejorar sustancialmente la capacidad de una organización para anticipar, identificar y gestionar sus interacciones con el medio ambiente, cumplir sus objetivos ambientales y asegurarse del cumplimiento constante de los requisitos legales ambientales pertinentes y otros requisitos ambientales que la organización suscriba.” (Organización Internacional de Normalización, 2004, p. vi).

Se busca que las organizaciones, al utilizar esta Norma ISO 14004, gestionen el desempeño ambiental de su actividad - económica, financiera, social, política, cultural, tecnológica, etc.- a la vez que

considera a las comunidades locales y hábitats ecológicos que se pueden ver afectados por sus distintas prácticas, funciones u operaciones.

La Norma ISO 14004 complementa a la Norma ISO 14001 en la medida en que presenta los principios, herramientas y técnicas de apoyo para implementar, ejecutar y mejorar un sistema de gestión ambiental, con la intención de que opere con mayor eficiencia, eficacia y efectividad en sus entornos internos y externos. De manera que la Norma ISO 14004 es una norma-guía, es decir no tiene la categoría de norma registrada para que una organización obtenga la certificación de protección del medio ambiente, para esto sólo se puede utilizar la Norma ISO 14001. En otras palabras, el papel de la Norma ISO 14004 es que permite comprender qué es un sistema de gestión ambiental y su importancia para la organización; en tanto que el rol de la Norma ISO 14001 es ser la norma con la que se registrará la organización si es que tiene como fin el obtener la certificación ISO de protección al medio ambiente.

La Norma ISO 14004 pretende coadyuvar a que el sistema de gestión ambiental sea efectivo y represente el compromiso firme de la organización con la protección del medio ambiente y la mejora continua y permanente del mismo, para lo cual los elementos del sistema de gestión ambiental son:

Generalidades

- Seguir el modelo de gestión “Planificar-Hacer-Verificar-Actuar” (PHVA) y el proceso de mejora continua para la realización de la política ambiental de la organización.
- Compromiso de la alta dirección y liderazgo.
- Alcance del sistema de gestión ambiental.
- Revisión ambiental inicial.

Política ambiental

Planificación

- Aspectos ambientales
 - Visión general

- Comprensión de actividades, productos y servicios
- Identificación de aspectos ambientales
- Comprensión de aspectos ambientales
- Determinación de los aspectos ambientales significativos
- Requisitos legales y otros registros
 - Requisitos legales
 - Otros requisitos
- Objetivos, metas y programas
 - Establecimiento de objetivos y metas
 - Programas para el logro de objetivos y metas
 - Indicadores de desempeño
- Implementación y operación
 - Recursos, funciones, responsabilidad y autoridad
 - Competencia, formación y toma de conciencia
 - Comunicación
- Verificación
 - Seguimiento y medición
 - Evaluación del cumplimiento legal
 - No conformidad, acciones correctivas y preventivas
 - Control de registros
 - Auditoría interna
- Revisión por la dirección
 - Revisión del sistema de gestión ambiental
 - Mejora continua (Organización Internacional de Normalización, 2004, pp. 5-35).

La intención de la Norma ISO 14004 es brindar orientación a las organizaciones que van a implementar un sistema de gestión ambiental y en el caso de que ya cuenten con él, les permite desarrollar y mejorar aún más sus competencias para encarar los riesgos ambientales futuros. Además, puede ser utilizada por todas aquellas partes interesadas y comprometidas de la organización con la protección del medioambiente y la propagación de una cultura ecológica mundial.

Dimensiones de la Gestión Ambiental

Paradigmas de la gestión ambiental

Los paradigmas de la gestión ambiental están fundamentados en la relación entre el hombre y la naturaleza, identificando los elementos que más sobresalen al percibir las amenazas y riesgos que se dan como problemas en la evolución del desarrollo de una sociedad. A continuación, se presentan, en la Tabla 1., los elementos más notorios de los paradigmas de la gestión ambiental relacionados con el concepto de desarrollo, así como sus dimensiones y debilidades.

Tabla 1. Descripción sintética de los paradigmas de la gestión ambiental

Paradigma	Concepto de desarrollo	Dimensiones	Debilidades
Economía de la frontera (Siglo XVIII a 1960)	El predominio del mercado sobre la naturaleza para beneficio del hombre.	La naturaleza proveedora de recursos físicos y recipiente de residuos, basura y gases contaminantes.	Degradación de los hábitats ecológicos y destrucción de los modos de vida de las comunidades originarias o ancestrales.
Ecología profunda (Inicio de los 60's)	La mínima intervención de la administración económica sobre la naturaleza y disminución de la población humana.	Movimiento político, ético y espiritual: el hombre subordinado a la naturaleza. El hombre se debe subordinar a la naturaleza en una vinculación entre ecología y cultura.	Su viabilidad fue mínima debido al estilo de vida de las sociedades industrializadas.
Protección ambiental (A fines de los 60's)	La institucionalización de la naturaleza: evaluación de costos, beneficios e impactos ambientales.	Establecimiento de instancias gubernamentales de protección del medio ambiente.	Falta de conocimiento e información para medir el impacto ambiental de las actividades económicas y humanas sobre la naturaleza.
Ecodesarrollo (1970-1980)	El mercado y los sistemas ecológicos deben compaginarse, tomando en cuenta los aspectos culturales y la equidad social/comunitaria.	Reducción de la actividad económica en función del flujo de los recursos biofísicos, sin dejar de lado sus externalidades negativas en el medio ambiente.	Enfrenta resistencias al cambio, ausencia de participación ciudadana, política y social.
Administración de recursos (Finales de los 80's)	La utilización de las fuerzas del mercado considerando la integración de los recursos naturales, humanos, financieros e infraestructura.	Uso de tecnologías limpias, eficiencia energética, conservación de los recursos naturales. El que contamina paga. Conservación de los sistemas ecológicos.	La actividad económica no tiene otro criterio más que la ganancia. El estilo de vida consumista. Producción y acumulación constante de bienes

<p>Gestión de recursos (Década de los 90's)</p>	<p>“El desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades” (Informe Brundtland).</p> <p>Armonizar los tres pilares del desarrollo sostenible: económico, social y ambiental.</p>	<p>El desarrollo sostenible es un proceso de mantenimiento permanente y continuo en el tiempo: sostenibilidad.</p> <p>Un nuevo marco que permita el desarrollo dentro los límites de los sistemas que hacen posible la existencia de todos los seres vivos sobre el planeta Tierra. Prosperar sin destruir el medio ambiente.</p>	<p>El crecimiento poblacional de la humanidad.</p> <p>La cultura como elemento que moldea los comportamientos de los individuos, los organismos, las sociedades y las comunidades locales y originarias, no es considerada como una dimensión del desarrollo sostenible.</p>
<p>Gestión de los Ecosistemas (De mediados de los 90's)</p>	<p>Los procesos de producción, distribución y consumo de bienes y servicios deben incorporar metas muy precisas, basadas en el conocimiento científico, de las interacciones con los procesos ecológicos.</p>	<p>La información científica es importante en la toma de decisiones.</p> <p>El seguimiento, la evaluación y la investigación científica permiten un mejor conocimiento de la interrelación e interdependencia de los sistemas ecológicos.</p>	<p>Las prioridades económicas, sociales y políticas, incluso la cultura, pueden obstaculizar o impedir la capacidad de gestión.</p> <p>El rápido aumento de las poblaciones genera presiones sobre la demanda de los recursos naturales.</p> <p>VARIABLES EXTERNAS FUERA DEL CONTROL DE LA GESTIÓN COMO EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA ENTRADA DE ESPECIES INVASORAS EN HÁBITATS ECOLÓGICOS ANCESTRALES. Su enfoque comando y control es más de “arriba” hacia “abajo”.</p> <p>Crear un compromiso de los seres humanos con la adaptabilidad y la responsabilidad con los ecosistemas es apremiante.</p>
<p>Gestión Ambiental Integrada</p>	<p>Las organizaciones deben implementar, en sus procesos y prácticas de trabajo, las Normas ISOS de sistemas de gestión ambiental en sus programas y proyectos con el fin de proteger el medio ambiente y hacer un uso sostenible de los bienes naturales.</p> <p>Sus sistemas y procesos de administración y gestión funcionan bajo el</p>	<p>Administración eficiente, eficaz y efectiva de los recursos, insumos, impactos, desechos y contaminantes.</p> <p>Implementación de las normas ISO.</p> <p>Generación de conciencia y responsabilidad social ambiental en las organizaciones sociales, públicas, privadas y comunidades.</p>	<p>Disponer de recursos humanos, materiales, financieros y técnicos dedicados a la gestión ambiental.</p> <p>Contar con expertos con conocimientos medio ambiente, legislación, políticas gubernamentales, Normas ISO y habilidades en mediación de conflictos.</p> <p>Compromiso de todos los integrantes de la organización con la gestión</p>

	principio básico de la mejora continua.		ambiental: cultura y educación medioambiental.
Gestión Ambiental Adaptativa y Cogestión	<p>Las organizaciones deben estructurar esquemas de colaboración que permitan la participación activa de los públicos interesados y de los tomadores de decisiones en los sistemas de gestión ambiental que incorporen experiencias aprendidas.</p> <p>La cogestión ambiental adaptativa consolida el aprendizaje y la articulación de todos los sistemas de la organización bajo un modelo de gobernanza ambiental.</p>	<p>Gestión multisectorial e interdisciplinaria implica la participación de las partes interesadas.</p> <p>Los actores interesados cuentan con una gama de conocimientos, experticias, percepciones, prácticas y valores que contribuyen a un mejor monitoreo, evaluación, seguimiento, investigación y aprendizaje continuo.</p>	<p>La complejidad social dificulta el funcionamiento ideal de modelos de gobernanza ambiental eficientes, eficaces, efectivos y socialmente democráticos.</p> <p>Incorporar a todos los actores interesados en bajo un mecanismo de gobernanza ambiental requiere de institucionalizar la participación activa en el Sistema de Gestión Ambiental de una organización.</p> <p>Enfrentar la cultura de intereses individualistas o de interés común particular (de grupo) impide una gobernanza y gobernabilidad ambiental democrática, solidaria y cooperativa.</p>

Fuentes: Martínez Idrobo, Juan Carlos y Apolinar Figueroa Casas. “Evolución de los conceptos y paradigmas que orientan la gestión ambiental ¿cuáles son sus limitaciones de lo local?”. En: Revista Ingenierías Universidad de Medellín, Vol. 13, No. 24 ISSN1692-3324 – enero-junio de 2014/214. Medellín, Colombia. Negro Calvancanti, Rachel. II Curso Internacional de Aspectos Geológicos de Protección Ambiental. Docente del Departamento de Administración y Política de Recursos Minerales del Instituto de Geociencias de la UNICAMP.

Lo más importante de estos paradigmas de la gestión ambiental es colocar la mirada, principalmente, en sus debilidades, en la idea de que deben ser tomadas en cuenta al momento de implementar un sistema de gestión ambiental con un visión holística, prospectiva y estratégica que de pie a una gestión ambiental asociada cuyas características fundamentales sean la participación activa entre la sociedad civil y el gobierno al momento de diseñar, implementar y evaluar políticas públicas que respondan en la mayor medida posible a los intereses de

todos los públicos interesados en la protección de la biodiversidad y de impulsar una cultura ecológica moderna.

La Gestión Ambiental en la Dirección General del Servicio de Alumbrado Público. El andamiaje jurídico-administrativo

El servicio de alumbrado público de Hermosillo está cargo de un organismo público descentralizado denominado Dirección General del Servicio de Alumbrado Público, cuyo objetivo principal es promover el mejoramiento del sistema de esta función municipal, así como la recaudación y administración de los recursos provenientes de derechos por la prestación de esta función municipal. (Reglamento Interior de Alumbrado Público).

Las principales actividades de esta entidad paramunicipal son: “el establecimiento, administración, ampliación, rehabilitación y conservación del sistema de iluminación en los bienes de dominio público y de uso común del municipio de Hermosillo, tales como bulevares, avenidas, calles, callejones, callejones de acceso, instalaciones deportivas, parques, plazas, jardines y paseos.” (Reglamento para la Prestación del Servicio de Alumbrado Público en el Municipio de Hermosillo). Y para cumplir con ellas, esta institución administrativa, debe llevar a cabo las siguientes acciones: la planeación estratégica; la instalación de arbotantes o postes con el sistema que genere la iluminación; la realización de las obras de mantenimiento; la aplicación de políticas públicas de alta eficiencia energética, innovación tecnológica, ahorro de energía y protección al medio ambiente; la recepción de obras y ampliaciones de alumbrado público de los desarrolladores de vivienda, a través de la Coordinación General de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Ecología, previa evaluación por parte de Alumbrado Público de Hermosillo. (Reglamento para la Prestación del Servicio de Alumbrado Público en el Municipio de Hermosillo).

Para su administración y funcionamiento la Dirección General del Servicio de Alumbrado Público cuenta con una Junta de Gobierno, un Consejo Consultivo, un Director General y un Comisario. (Manual de Organización de Alumbrado Público. 2019. Artículo 9).

Los órganos que componen la estructura de la Dirección General de Alumbrado Público son:

1. Dirección General

- 1.1. Dirección de Análisis y Proyectos

- 1.2. Dirección de Mantenimiento

- 1.2.1. Área de Supervisión de Mantenimiento

De las funciones que están cargo de estas unidades administrativas en materia del medioambiente resaltan: mejorar el ahorro de energía; brindar el servicio de alumbrado público de manera eficiente y eficaz; modernizar y mantener en buen estado la red para su operación en condiciones óptimas; y, de carácter externo, la de levantar reportes de montos de consumo de energía de las otras dependencias municipales. (Manual de Organización de Alumbrado Pública. 2019, pp. 15-20).

En tanto que la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora señala en su Artículo 77 que los Ayuntamientos deberán establecer la Comisión de desarrollo urbano, obras y servicios públicos y preservación ecológica y educación, cultura, recreación y deporte (sic). (p. 23). Mientras que en su Artículo 293, de este mismo ordenamiento jurídico, se asienta que “El servicio de alumbrado público comprende el establecimiento, administración y conservación de un sistema de iluminación en los lugares de uso común de los municipios.” (p. 64); y que para los efectos “se consideran lugares de uso común los bulevares, avenidas, calles, callejones, callejones de acceso, instalaciones deportivas, parques, plazas, jardines y paseos.” (p. 64).

El gobierno municipal, cuya administración finalizó en septiembre de 2021, estableció en su “Plan Municipal de Desarrollo 2019-2021 de Hermosillo, Sonora”, el Programa 4.10. “Alumbrado público eficiente”, cuyo Objetivo principal y su Estrategia 4.10.1 son: “Mejorar el servicio de alumbrado público”; sin embargo, es importante asentar que en ninguna de las cuatro líneas de acción de este Programa se hace mención del cuidado del medio ambiente y del papel y/o impacto de esta función pública en el desarrollo sostenible del municipio de Hermosillo.

La opinión social: un acercamiento

Por otra parte, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana. INEGI 2016 al 2018, el 62.3% de los entrevistados, en 2018, consideran al alumbrado público insuficiente y como una de las problemáticas más importantes de la ciudad de Hermosillo. (H. Ayuntamiento de Hermosillo. 2018-2021. Plan Municipal de Desarrollo. 2019-2021, p. 108).

En tanto que la Encuesta de Percepción Ciudadana de la organización civil Hermosillo ¿Cómo vamos? (EPCHCV) 2017 “arrojó que el alumbrado público es el sexto problema más importante de la ciudad, con el 4.5 por ciento de las menciones.” (H. Ayuntamiento de Hermosillo. 2018-2019. Plan Municipal de Desarrollo. 2019-2021, p. 103).

Según datos de la Dirección General de Alumbrado Público “el proyecto de reconversión de la tecnología LED del sistema de alumbrado público en la ciudad muestra, al 31 de julio del 2018, un avance de 75.7 por ciento. Lo anterior implica que se atendieron 51 mil 335 puntos de luz (luminarias) y quedan aproximadamente 16 mil 479 puntos por atender.” (H. Ayuntamiento de Hermosillo. 2018-2019. Plan Municipal de Desarrollo. 2019-2021, p. 103).

“Se les preguntó a los encuestados de la EPCHCV acerca de su satisfacción con el servicio de alumbrado público, recibiendo una

calificación promedio de 6.8, en una escala de 0 a 10. Al identificar esta temática por género se pudo observar que los hombres evaluaron este servicio público con 7.0, mientras que las mujeres lo hicieron con una calificación más baja de 6.8.” (H. Ayuntamiento de Hermosillo. 2018-2019. Plan Municipal de Desarrollo. 2019-2021, p. 103). A su vez, “Dicha encuesta mostró que la población que reside en localidades fuera de la mancha urbana (Kino, Poblado Miguel Alemán, La Victoria o San Pedro) son quienes mejor evaluaron el alumbrado público con una calificación de 7.7. Le siguió la zona centro con un 7.3, la zona norte con 6.5 y la zona sur con 6.4. También señaló que el 6.6 por ciento de los hermosillenses realizó alguna denuncia o queja con respecto del alumbrado público ante el Gobierno Municipal, sin embargo, el 40.7 por ciento de ellos no tuvieron respuesta o su queja no fue atendida.” (H. Ayuntamiento de Hermosillo. 2018-2019. Plan Municipal de Desarrollo. 2019-2021, p. 103).

En cuanto a las calles de Hermosillo, según un estudio del INEGI que los 67,770 frentes de manzana: el 75.63 por ciento tienen alumbrado público. (Tercer Informe de Gobierno Municipal-Hermosillo, p. 187 p. 98).

A la fecha la red de alumbrado público cuenta con 3,286.55 kilómetros aproximadamente y con 65,731 lámparas, lo que da una cobertura del 97.78 por ciento de la ciudad. (Tercer Informe de Gobierno Municipal-Hermosillo, p. 187.).

Contexto de práctica: lo que se sabe y lo que se propone

Lo que se conoce de acciones, avances y resultados en cuanto al medio ambiente del municipio de Hermosillo, es que en 2020, y por dos años consecutivos, la Carbon Disclosure Project (CDP), organización sin fines de lucro que apoya a empresas y ciudades a difundir su impacto medioambiental a través de llevar a cabo estudios del cambio climático, distinguió a Hermosillo, junto con otras siete urbes de América Latina y 88 alrededor del mundo, que formaron parte su Lista A Global, “... como

una ciudad líder en la construcción de un futuro seguro para el clima a nivel mundial por sus acciones para la mejora del medio ambiente y en contra del cambio climático.” (Tercer Informe de Gobierno Municipal-Hermosillo, p. 187).

En tanto que el nuevo H. Ayuntamiento de Hermosillo 2021-2024 se propone que la Dirección General del Servicio de Alumbrado Público de Hermosillo se convierta en la Agencia de Energía y Cambio Climático, con el fin de conocer los problemas ambientales desde su origen y los impactos negativos de la contaminación en el Municipio de Hermosillo, Sonora. Lo que hace necesario acudir a metodologías para el conocimiento y manejo de estas problemáticas a través de mecanismos de planeación, organización, dirección, evaluación y seguimiento; de aquí que establecer un sistema de gestión ambiental permitirá evaluar los impactos ambientales y construir una política ambiental que cuente con sus propios instrumentos de gestión -programas, proyectos, inversiones, acciones y presupuesto-, todo ello encaminado a crear una cultura ecológica que contribuya al desarrollo sostenible de las comunidades hermosillenses.

En este orden de ideas, es importante destacar la integración de los diferentes públicos interesados en la construcción de una agenda ambiental, lo que permitirá la hechura, implementación, evaluación y seguimiento de políticas más vinculadas con las necesidades, problemas y expectativas de cada comunidad para la protección y renovación de los ecosistemas de su entorno y el desenvolvimiento de una cultura medioambientalista, con una visión holística e integradora que permita la implementación de un modelo de desarrollo sostenible pertinente.

El establecimiento de un Sistema de Gestión Ambiental permitirá darle continuidad, en el tiempo y en el espacio, a la Agenda Ambiental y a sus políticas, programas, proyectos, inversiones y acciones

socioambientales, sin importar los tiempos políticos o cambios de gobierno.

De lo proactivo a lo prospectivo

Consideramos que las acciones y/o avances en materia ambiental de la Dirección General del Servicio de Alumbrado Público no han sido evaluados según Norma ISO 14001:2015. Este desconocimiento obliga a una Verificación Ambiental Inicial (VAI) –diagnóstico e informe- de manera que se conozca la calidad de las gestiones, acciones y prácticas que se realizan y cuáles son sus ámbitos por mejorar: fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas y riesgos. Luego de la VAI se procederá a la elaboración del Plan Ambiental Prospectivo Estratégico (PAPE) y cuya implementación requerirá primero el establecimiento del Sistema Gestión Ambiental que deberá de quedar a cargo de la proyectada Agencia de Energía y Cambio Ambiental.

De modo que realizar una evaluación de la gestión ambiental de la Dirección General del Servicio de Alumbrado Público, según la Norma ISO 14001:2015, permitirá conocer el grado de cumplimiento de sus acciones y prácticas en materia ambiental; por consiguiente es necesario la realización de la VAI ya que brindará información sobre aspectos e impactos ambientales de sus actividades y prácticas; acto seguido se procederá a elaborar un análisis de los resultados como producto de la VAI, con recomendaciones y oportunidades a mejorar áreas, acciones o prácticas, conocimientos, habilidades y actitudes con el fin último de generar una cultura ambiental entre sus públicos interesados.

Llevada a cabo la VAI, se procederá a elaborar un Plan Ambiental Prospectivo Estratégico (PAPE) enfocado, por lo menos, en los siguientes ejes rectores:

- Norma ISO 14004:2004 “Sistema de Gestión Ambiental – Directrices Generales sobre Principios, Sistemas y Técnicas de

Apoyo". Esta Norma cumple con la función de orientar a las organizaciones al implementar, mantener o mejorar un sistema de gestión ambiental y con ello elevar su desempeño ambiental.

- Norma ISO 14001:2015 "Sistema de Gestión Ambiental - Requerimientos con guías para su uso". Esta Norma aporta el modelo Planear, Hacer, Verificar y Actuar que soporta a un sistema de gestión ambiental para lograr la mejora continua. Contiene los criterios necesarios para que una organización logre su certificación/registro o autodeclaración.
- Consumos sostenibles: ahorro y uso eficiente de recursos materiales, agua, energía, así como de desechos sólidos, líquidos y gaseosos.
- Cultura ambiental: generación y desarrollo de una cultura ecológica a través de programas de educación y/o gestión ambiental dirigidos a la ciudadanía en general, y a funcionarios, trabajadores y empleados, en particular, de la Dirección General del Servicio de Alumbrado Público.
- Cambio climático: conservación y restauración de ecosistemas urbanos y rurales, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que generen beneficios económicos y socioambientales, recuperación de flora y fauna silvestres en riesgo y de sus hábitats, participación activa para recuperar los ecosistemas degradados, realizar esfuerzos institucionales de colaboración con organismos públicos, privados sociales y civiles alrededor de objetivos ambientales que les sean comunes.
- Energías renovables o limpias: eólica generada por el viento; solar utilizar la luz del sol; hidroeléctrica por la fuerza de las corrientes de los ríos; geotérmica utilizar el calor interno de la tierra; biogás por hacer uso de la degradación de sin oxígeno de desechos orgánicos; bioetanol que se genera a partir de la descomposición de ciertos materiales orgánicos; biodiesel por combustible de

origen orgánico con base en aceites vegetales o animales; y olamotriz que se genera por las olas del mar.

- Vinculación y participación con públicos interesados: gestionar con los grupos de interés de mayor peso y establecer mecanismos de diálogo con el fin de adquirir información relevante que contribuya a una toma de decisiones pertinentes, a un mejor diseño de la planeación prospectiva estratégica, y contar, además, con un adecuado análisis de riesgos y oportunidades considerando las expectativas de dichos públicos interesados.

El PAPE es un proyecto estructural que integra misión, visión, objetivos y metas, estrategias, programas, proyectos, acciones, recursos e inversiones a ejecutar en el ámbito social, económico, territorial, cultural y ambiental. Debe ser dinámico, ya que debe estar atento a los cambios que se sucedan no sólo a nivel municipal sino también a nivel regional, nacional y mundial. Debe ser resultado de una participación ciudadana creativa, por cuanto toma en cuenta la cultura de las comunidades, sus necesidades, expectativas y recursos, y cuyo propósito final es el desarrollo sostenible.

El PAPE debe significarse como el resultado negociaciones colectivas y de consensos alcanzados entre todas las partes interesadas en el respeto a la naturaleza, ya que la gobernanza ambiental reconoce la participación tanto de las comunidades locales como de las organizaciones sociales, privadas y gubernamentales en la hechura, ejecución y evaluación de las políticas ambientales y, con ello, que éstas sean más eficientes, eficaces, efectivas, legítimas y equitativas. Así, la gobernanza ambiental asegura la gobernabilidad en la medida en que establece acuerdos con todos los actores involucrados en la protección, conservación, explotación, adquisición y distribución de los recursos naturales, bajo el principio fundamental de respetar usos, prácticas y costumbres tradicionales de las poblaciones en su relación con la naturaleza.

Por lo tanto, la gobernanza ambiental debe caracterizarse por una visión holística de estructuras, estrategias y procesos flexibles, ágiles y democráticos; reconociendo así que la participación colectiva y el uso sostenible de los recursos son elementos claves para la implementación eficiente de las políticas ambientales.

Estaríamos ante la presencia de un nuevo paradigma que podría denominarse gestión ambiental asociada que, por un lado, busca la protección, recuperación (y reconversión) de la biodiversidad ante la degradación de los hábitats ecológicos y, por el otro, el desarrollo socioeconómico sostenible, por lo que los gestores ambientales deben lograr el asentimiento de los pobladores locales y otros grupos interesados en cuidar y/o usufructuar los recursos de una región o territorio.

Una vez elaborado el PAPE se deberá proceder al establecimiento del Sistema de Gestión Ambiental, así como para su mejoramiento continuo, con base en las Normas ISO 14004 y 14001. El Sistema de Gestión Ambiental para su implementación y operación requiere de una estructura organizacional, atribuciones, responsabilidades, autoridad, prácticas, procedimientos, capacidades, canales de comunicación internos y externos, documentación de información, control de operaciones, recursos necesarios (con sus costos) para su funcionamiento.

El Sistema de Gestión Ambiental requiere de medición, seguimiento y evaluación de su desempeño ambiental para llevar a cabo acciones correctivas o preventivas con el fin de mantener su funcionamiento en la forma prevista; esto implica el llevar registros de las operaciones y de los resultados de la gestión de sus competencias en materia ambiental. Siendo el método ad-hoc para efectuar labores de seguimiento con las auditorías internas aplicadas periódicamente para comprobar si el sistema de gestión ambiental cumple o no de manera eficiente, eficaz y

efectiva (impactos, resultados) con los objetivos y metas de planes, programas, proyectos e inversiones, así como la normatividad correspondiente, con la mira del mejoramiento continuo de su ejercicio ambiental y, por ende, de la revisión del Sistema de Gestión Ambiental.

Resultados, Análisis y Propuestas de Mejora. Verificación Ambiental Inicial: Resultados y Análisis

Se aplicó un Listado de Verificación Ambiental Inicial con 42 preguntas sobre el cumplimiento o no de los requisitos que pide la Norma ISO 14001:2015, el cual se puede consultar en el Anexo 2. Cada pregunta tiene una respuesta cerrada Sí o No; en el caso de No es cuando el requisito no se realiza o bien está en proceso. En el caso de una respuesta Sí equivale a un punto y cero puntos en caso de que sea No. (Miranda, 2018).

En el caso de la Dirección General del Servicio de Alumbrado Público el grado de cumplimiento alcanzó un 69.02% cumpliendo con 29 requisitos y un 30.98% de incumplimiento con 13 requisitos no cumplidos; constando el Listado de Verificación Ambiental Inicial, que se aplicó, con 42 requisitos elegidos de la Norma ISO 14001: 2015. (Tabla 2).

Tabla 2: El grado de cumplimiento de la Dirección General del Servicio de Alumbrado Público

Conformidad	Cantidad	Porcentaje
Sí	29	69.02%
No	13	30.98%
Total	42	100.00%

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la Norma ISO 14001:2015 con base en Miranda Godínez, Astrid Eugenia. (2018). *Elaboración del Manual Técnico del Sistema de Gestión Ambiental según la Norma ISO 14001:2015 para la Corporación EEGSA. Sistematización de Práctica Profesional*. Universidad Rafael Landívar. Facultad de Ciencias Ambientales. Guatemala de La Asunción Campus Central. P. 25

Tabla 3: Cumplimiento ISO 14001:2015, según PHVA

Fase	Capítulo	Sí	No	Total	Sí	No
SGA y Contexto	4	10	3	13	23.80%	7.16%
Liderazgo	5	6	2	8	14.28%	4.76%
Planificar	6	5	3	8	11.90%	7.16%
Hacer	7 y 8	4	3	7	9.52%	7.14%
Verificar	9	1	2	3	2.38%	4.76%
Actuar	10	3	0	3	7.14%	0%
	Total	29	13	42	69.02%	30.98%

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la Norma ISO 14001:2015 con base en Miranda Godínez, Astrid Eugenia. (2018). *Elaboración del Manual Técnico del Sistema de Gestión Ambiental según la Norma ISO 14001:2015 para la Corporación EEGSA. Sistematización de Práctica Profesional*. Universidad Rafael Landívar. Facultad de Ciencias Ambientales. Guatemala de La Asunción Campus Central. P. 25

En tanto que en la Tabla 3 se puede apreciar cada una de las categorías de un Sistema de Gestión Ambiental, según la Norma ISO 14001:2015, que tienen mayor grado de cumplimiento de acuerdo con sus requisitos elegidos para este estudio.

Entre las categorías que tienen mayor número de cumplimientos son la de SGA y Contexto, Liderazgo, Planificar y Actuar; en tanto que las de Hacer quedaría con una especie de empate con 4 cumplimientos y 3 incumplimientos; y la de Verificar se presenta con la de mayor incumplimiento.

Tabla 4: Cumplimiento de ISO 14001:2015

Capítulos	Sí	No	Total	Sí	No
4. Contexto de la Organización	10	3	13	23.80%	7.16%
5. Liderazgo	6	2	8	14.28%	4.76%

6. Planeación	5	3	8	11.90%	7.16%
7. Apoyo	3	2	5	7.14%	4.76.%
8. Operación	1	1	2	2.38%	2.38%
9. Evaluación del Desempeño	1	2	3	2.38%	4.76%
10. Mejora	3	0	3	7.14%	0%
Total	29	13	42	62.02%	30.98%

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la Norma ISO 14001:2015 con base en Miranda Godínez, Astrid Eugenia. (2018). *Elaboración del Manual Técnico del Sistema de Gestión Ambiental según la Norma ISO 14001:2015 para la Corporación EEGSA. Sistematización de Práctica Profesional*. Universidad Rafael Landívar. Facultad de Ciencias Ambientales. Guatemala de La Asunción Campus Central.

Propuestas de Mejora

Entre los requisitos que la Dirección General del Servicio de Alumbrado Público de Hermosillo debe cumplir de acuerdo con la Norma ISO 14001 son:

- Respecto a su Contexto organizacional en relación con el alcance de su sistema de gestión ambiental están el de sus actividades, productos y servicios, junto con el de sus unidades, funciones, límites físicos de su organización; y para lograr esto debe de implementar su sistema de gestión ambiental de acuerdo con la Norma ISO 14001:2015.
- Para completar su función de líder y dar cuenta de un compromiso total en relación con su sistema de gestión ambiental debe establecer una política ambiental de acuerdo con su Misión y Visión elaborando metas y objetivos claros, medibles y alcanzables acorde al contexto de la organización y con una dirección prospectiva estratégica, todo ello tomando en cuenta los impactos ambientales de las prácticas y usos en sus procesos.

- El establecimiento de estos objetivos ambientales debe tomar en cuenta las necesidades y expectativas de sus públicos interesados, y para lograrlos debe planificar sus acciones determinando lo que se va a hacer, los recursos financieros, materiales y humanos que se necesiten, asignar responsabilidades y autoridad, cómo se evaluarán los resultados y fijar el tiempo en que se lograrán.
- El sistema de gestión ambiental debe contar con un presupuesto propio.
- Debe determinar las necesidades de educación ambiental de todo su personal y de su sistema de gestión ambiental cuyo propósito sea la generación de una cultura ecológica que contribuya a la toma de una conciencia medioambientalista.
- Documentar toda la información que es requerida por esta Norma de la Organización Internacional de Normalización para que se cuente con un sistema de gestión ambiental eficaz y efectivo.
- Es recomendable la realización de auditorías internas con el fin de comprobar si se están cumpliendo los requisitos de esta Norma Internacional, del sistema de gestión ambiental, las cuales deben ejecutarse de manera programada, con el fin de comprobar si éste se implementa y actúa de manera competente.

Conclusiones

Es importante que en el sistema de gestión ambiental se involucren todos los públicos interesados, tanto internos como externos, y que se tomen en cuenta los requisitos con orientación para su uso de la Norma Internacional ISO 14001:2015. Todo ello será la base, junto con la Norma ISO 14004:2004, para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas mucho más relacionadas con los problemas y necesidades de las comunidades del municipio de Hermosillo para la aplicabilidad de un modelo de desarrollo económico y socioambiental sostenible.

La gestión ambiental debe tener como misión y visión el mejorar la calidad del medio ambiente, elevar el bienestar de vida de las comunidades, potenciar el uso sostenible de los recursos naturales a través de su autogeneración y evitando su agotamiento y degradación y combatir el cambio climático.

El Plan Ambiental Prospectivo Estratégico es un documento madre con sus ejes rectores que debe contener las acciones al momento de abordar la tarea de implementar el Sistema de Gestión Ambiental, es decir los programas, proyectos, inversiones y acciones socioambientales, por una parte, y organigramas, manuales administrativos, reportes y registros de información interna y externa que soporten dicho sistema, por otra parte. Es importante señalar que el presupuesto para este plan se debe elaborar combinando las metodologías de un presupuesto participativo y de la de resultados.

Con la Verificación Ambiental Inicial se observó el grado de cumplimiento, según Norma ISO 14001:2015 de las categorías del modelo Planificar, Hacer Verificar y Actuar (Ciclo de Mejora Continua) con sus capítulos -y requisitos de cada uno de ellos-: Contexto de la organización; Liderazgo; Planeación; Apoyo; Evaluación del desempeño; y Mejora.

Contar con un Sistema de Gestión Ambiental, basado en las Normas ISO 14001:2015 y 14004:2004, permite un enfoque holístico y activo de los asuntos ambientales de una organización, además de que eleva su competitividad, imagen y prestigio.

En este orden de ideas, es importante destacar la responsabilidad que debe asumir el gobierno municipal en la formación de sus recursos humanos, tanto de directivos como de operativos, encargados del Sistema de Gestión Ambiental, por un lado; en tanto que para los ciudadanos es de suma importancia que asuman su participación, como un derecho y una obligación, en los asuntos y decisiones públicas, es

decir que no sólo conozcan los planes, proyectos, programas e inversiones del gobierno sino que deben intervenir con voz, voto y recursos en su hechura, implementación, seguimiento-evaluación y mejora continua de éstos, lo que implica que la población en general tome en sí su propia responsabilidad en el desarrollo sostenible de sus comunidades, por el otro lado. Esta gestión asociada tiene mayores probabilidades de éxito al buscar el equilibrio entre el desarrollo económico, social, político, territorial y ambiental.

Esta participación activa y desarrollo sostenible de las comunidades requiere de una pedagogía democrática continúa dirigida a los públicos interesados, de forma tal que todos estén en las mismas condiciones y oportunidades para el ejercicio de un poder real de decisión y actuación al discutir, proponer y fiscalizar los usos y prácticas entre la sociedad civil y el poder gubernamental: gobernanza ambiental moderna.

Fuentes

Aguilar Villanueva, Luis F. (2007). *“El aporte de la Política Pública y la Nueva Gestión Pública en la gobernanza”*. Revista del CLAD “Reforma y Democracia” Número 39.

Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 28 de mayo de 2021.

En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>

Cámara de Diputados. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. 11 de enero de 2021. En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>

Canto Chac, Manuel. (2008). *“Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”*. En Revista Política y cultura, otoño 2008, número 24, pp. 9-37.

Congreso del Estado de Sonora. *Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora*.

Delgado Mesia, Yesenia. (2017). *Gestión ambiental y actitud de los guarda parques del área de conservación regional cordillera escalera del Proyecto Especial Huallaga*

Central Bajo Mayo 2017. Tarapoto, Perú. Universidad César Vallejo. Escuela de Posgrado.

Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana. INEGI. En: H. Ayuntamiento de Hermosillo. 2018-2021. Plan Municipal de Desarrollo. 2019-2021.

Encuesta de Percepción Ciudadana ¿Cómo vamos? (EPCHCV) 2017. En: H. Ayuntamiento de Hermosillo. 2018-2021. Plan Municipal de Desarrollo 2019-2021.

Estevan Bolca, María Teresa. (2017). En Yesenia Delgado Mesia, Gestión ambiental y actitud de los guarda parques del área de conservación regional cordillera escalera del Proyecto Especial Huallaga Central Bajo Mayo 2017, Perú; Universidad César Vallejo. Escuela de Posgrado.

H. Ayuntamiento de Hermosillo. 2018-2021. Plan Municipal de Desarrollo 2019-2021 de Hermosillo, Sonora.

Martínez Idrobo, Juan Carlos y Apolinar Figueroa Casas. “Evolución de los conceptos y paradigmas que orientan la gestión ambiental ¿cuáles son sus limitaciones de lo local?”. En: Revista Ingenierías Universidad de Medellín, Vol. 13, No. 24 ISSN1692-3324 – enero-junio de 2014/214 p. Medellín, Colombia.

Miranda Godínez, Astrid Eugenia. (2018). *Elaboración del Manual Técnico del Sistema de Gestión Ambiental según la Norma ISO 14001:2015 para la Corporación EEGSA. Sistematización de Práctica Profesional*. Universidad Rafael Landívar. Facultad de Ciencias Ambientales. Guatemala de La Asunción Campus Central

Municipio de Hermosillo. (2019). Manual de Organización. Alumbrado Público.

Municipio de Hermosillo. (2018). Reglamento para la Prestación del Servicio de Alumbrado Público en el Municipio de Hermosillo.

Municipio de Hermosillo. (2007). Reglamento Interior de Alumbrado Público.

Municipio de Hermosillo. Reglamento de Ecología y Protección al Ambiente del Municipio de Hermosillo.

Negrao Calvancanti, Rachel. II Curso Internacional de Aspectos Geológicos de Protección Ambiental. Docente del Departamento de Administración y política de Recursos Minerales del Instituto de Geociencias de la UNICAMP.

Organización Internacional de Normalización. (2010). Norma Internacional ISO 26000. *Guía de Responsabilidad Social*. Ginebra: ISO Secretaría General.

Organización Internacional de Normalización. (2015). *Norma Internacional ISO 14001*. Ginebra: ISO Secretaría General.

Organización Internacional de Normalización. (2004). *Norma Internacional ISO 14004*. Ginebra: ISO Secretaría General.

Organización de la Naciones Unidas. Asamblea General. (1987). En Español. *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. "Nuestro futuro común"*.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la Lengua Española*, 23ª ed., [versión 23.4 en línea]. En: <<https://dle.rae.es>>

Sánchez y Gándara, Arturo. (2011). *Conceptos básicos de gestión Ambiental y desarrollo Sustentable*. México: Asociación para el Desarrollo Integral de la Región de Mianthla A.C. S y G Editores. Instituto Nacional de Ecología. SEMARNAT.

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Guía de Ordenamiento Ecológico del Territorio para las Autoridades Municipales*. 2010. México. En: [https://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/temas/ordenamiento ecologico/Documents/documentos%20ordenamiento/zip/Guia%20OET%20CD.pdf](https://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/temas/ordenamiento%20ecologico/Documents/documentos%20ordenamiento/zip/Guia%20OET%20CD.pdf).

Whittingham Munévar, María Victoria. *¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?* RAI Revista Análisis Internacional. Número 2. Año 2010.

Fuentes complementarias consultadas:

The United Nations Organization. *General Assembly*. (1987). English. *Report of the World Commission on Environment and Development. "On common future"*.

ANEXOS

ANEXO 1:

CUESTIONARIO

El presente cuestionario forma parte de un estudio denominado "La Gestión Ambiental en el Servicio de Alumbrado Público de Hermosillo, Sonora. Las Normas ISO 14001:2015 y 14004:2004"

1.- ¿Cuenta la DGSAP con una estructura, (sub)dependencia o entidad de administración/gestión ambiental?

Sí _____ No _____

En caso de que la respuesta sea sí, dar su nombre:

2.- ¿Cuenta la DGSAP con un buen gobierno corporativo –Consejo o Asamblea de Ciudadanos, Consejo de Administración, Comité de Evaluación, ¿entre otros- para la supervisión de su funcionamiento?

Sí _____ No _____

En caso de que la respuesta sea sí, mencionarla(s):

3.- ¿Existe en el presupuesto de la DGSAP un rubro para la atención ambiental?

Sí _____ No _____

En caso de que la respuesta sea sí, dar el nombre del rubro presupuestario:

4.- ¿Cumple la DGSAP con la normatividad –leyes, reglamentos, políticas, normas oficiales mexicanas- de protección del medioambiente y de sostenibilidad?

Sí _____ No _____

En caso de que la respuesta sea sí, mencionar dichas normas:

5.- ¿La DGSAP aplica las tres “erres” claves para un mundo sostenible: reducir, reutilizar y reciclar?

Sí _____ No _____

En caso de que la respuesta sea sí, mencionar cual(es):

6.- ¿La DGSAP lleva a cabo un consumo responsable de los insumos que se utilizan en sus procesos de conversión?

Sí _____ No _____

En caso de que la respuesta sea sí, dar el nombre del rubro presupuestario:

7.- ¿Los actores interesados –internos (funcionarios, trabajadores, empleados) y externos (sociedad civil, ciudadanos, ONGs, proveedores, etc.)- han manifestado a la DGSAP que en su desempeño o funcionamiento debe aplicar prácticas de cuidado del medioambiente?

Sí _____ No _____

En caso de que la respuesta sea sí, mencionar quién(es):

8.- ¿Considera que la DGSAP lleva a cabo un comportamiento ambiental aunque no esté debidamente formalizado en su Misión y Visión, objetivos y metas, estrategias y políticas, y en su estructura organizacional?

Sí _____ No _____

En caso de que la respuesta sea sí, en qué consiste dicho comportamiento ambiental:

9.- ¿Colabora, coopera o participa la DGSAP con otras organizaciones –sociales, gubernamentales, privadas y/o civiles (locales, regionales, nacionales, estatales, federales e internacionales) en temas medioambientales?

Sí _____ No _____

En caso de que la respuesta sea sí, dar el nombre de esa(s) organizaciones:

10.- ¿Ha participado la DGSAP con proyectos en Convocatorias relacionadas con el medioambiente y la sostenibilidad?

Sí _____ No _____

En caso de que la respuesta sea sí, dar el nombre del proyecto y convocatoria en cuestión:

11.- ¿Ha establecido compromisos la DGSAP en materia ambiental y sostenibilidad a través de firma de Cartas, Convenios, Declaraciones, programas educativos, etc.?

Sí _____ No _____

En caso de que la respuesta sea sí, mencionar título de esos compromisos firmados:

12.- ¿El personal de la DGSAP se capacita y actualiza en materia ambiental y sostenibilidad?

Sí _____ No _____

En caso de que la respuesta sea sí, dar el nombre de cursos, seminarios, diplomados, talleres en cuestión:

Comentarios u observaciones generales:

Alguna aportación propia:

Muchas Gracias.

ANEXO 2: NORMA ISO 14001-2015: LISTADO DE VERIFICACIÓN AMBIENTAL INICIAL

CRITERIO	REQUISITOS	CUMPLIMIENTO (SÍ/NO)	COMENTARIO(S)
4	CONTEXTO DE LA ORGANIZACIÓN		
4.1.	¿La Dirección General del Servicio de Alumbrado Público (DGSAP) ha considerado las cuestiones externas e internas para el logro del propósito de su gestión ambiental?	Sí	
4.1.	¿La DGSAP cuenta con la capacidad suficiente para lograr los objetivos de su gestión ambiental?	No	
4.2.	¿La DGSAP ha identificado a sus partes interesadas internas?	Sí	
4.2.	¿La DGSAP ha identificado a sus partes interesadas externas?	Sí	
4.2.	¿La DGSAP ha identificado las necesidades y expectativas de sus públicos interesados internos?	Sí	
4.2.	¿La DGSAP ha identificado las necesidades y expectativas de sus públicos interesados externos?	Sí	
4.3.	¿La DGSAP ha determinado el alcance de su gestión ambiental?	Sí	
4.3.	¿La DGSAP ha considerado las actividades, productos y servicios de su gestión ambiental?	No	En estudio.
4.3.	¿La DGSAP ha considerado la autoridad y control de influencia de su gestión ambiental?	Sí	
4.3.	¿El alcance del Sistema de Gestión Ambiental (SGA) de la DGSAP	No	En estudio.

	abarca todas las unidades, funciones y límites físicos de la organización?		
4.3.	¿La DGSAP ha considerado todas las actividades, productos y servicios de su gestión ambiental?	Sí	
4.4.	¿La DGSAP ha implementado su gestión ambiental de acuerdo con los requisitos de la Norma ISO 14001:2015?	No	Se considerará como Marco de Referencia para el diseño del SGA dicha Norma Internacional.
4.4	¿La DGSAP ha considerado la mejora continua en su SGA?	Sí	
5		LIDERAZGO	
5.1.	¿La alta dirección de la DGSAP considera que cuenta con liderazgo y compromiso con respecto a su gestión ambiental?	Sí	
5.2.	¿La alta dirección de la DGSAP ha establecido e implementado una política y objetivos ambientales y una estrategia para alcanzarlos?	No	En proceso de elaboración.
5.2.	¿La política ambiental de la DGSAP cumple con la misión y visión de ésta y los impactos ambientales de sus procesos?	No	En proceso de elaboración.
5.2.	¿La DGSAP cumple con los requisitos legales y otros en materia ambiental?	Sí	
5.2.	¿La política de la DGSAP se mantiene como información documentada?	Sí	
5.2.	¿Se ha comunicado la política ambiental a todos los niveles de la DGSAP?	Sí	
5.2.	¿La política de la DGSAP está disponible para sus partes interesadas?	Sí	
5.3.	¿La alta administración de la DGSAP se asegura de que las responsabilidades y autoridades para los roles pertinentes del SGA se asignen y comuniquen dentro de toda la entidad paramunicipal?	Sí	
6		PLANEACIÓN	
6.1.1.	¿En la planificación del SGA, la DGSAP ha considerado a las partes interesadas con sus necesidades y expectativas?	No	Se les tomará en cuenta.
6.1.1	¿La DGSAP ha determinado los riesgos y oportunidades	Sí	

	relacionados con sus aspectos ambientales, requisitos legales y otros requisitos?		
6.1.1.	¿Dentro del alcance del SGA, la DGSAP ha determinado las situaciones de emergencia potenciales, incluidas las que pueden tener un impacto ambiental?	Sí	
6.1.2.	¿La DGSAP ha determinado los aspectos ambientales de sus actividades, productos y servicios que puede controlar y de aquellos en los que puede influir?	Sí	
6.1.3.	¿La DGSAP ha determinado y tiene acceso a los requisitos legales y otros requisitos relacionados con sus aspectos ambientales?	Sí	
6.1.4.	¿La DGSAP ha planificado la toma de acciones para abordar sus aspectos ambientales significativos?	Sí	
6.2.1.	¿La DGSAP ha establecido objetivos ambientales y planificado para lograrlos?	No	Se está trabajando en ellos en estos momentos.
6.2.2.	¿Al planificar sus acciones para lograr sus objetivos ambientales, la DGSAP ha determinado qué se va a hacer, los recursos requeridos, la persona responsable, cuándo finalizará y cómo se evaluarán los resultados?	No	Se está tomando como marco de referencia a la Comisión Mixta de Higiene y Seguridad de la DGSAP.
7		APOYO	
7.1.	¿La DGSAP ha determinado y proporcionado los recursos necesarios para el establecimiento, implementación, mantenimiento y mejora continua del SGA?	Sí	
7.2.	¿La DGSAP se asegura de que su personal sea competente, con base en su educación, formación, experiencia y talentos ad-hoc a sus labores?	Sí	
7.3.	¿La DGSAP se asegura de que su personal tome conciencia de la política ambiental, de los impactos medioambientales de sus usos y prácticas laborales?	No	Se lleva a cabo lo que se requiere por el momento.

7.4.	¿La DGSAP establece, implementa y mantiene los procesos necesarios para que las comunicaciones internas y externas contribuyan a gestión ambiental exitosa?	Sí	
7.5.2	¿La DGSAP cuenta con información documentada de acuerdo a esta Norma ISO 14001:2015?	No	
8		OPERACIÓN	
8.1.	¿La DGSAP cuenta con mecanismos de implementación y control para mantener los procesos necesarios para cumplir satisfactoriamente con los requisitos propios de un SGA?	No	Sólo actúa con los requisitos mínimos actuales.
8.2.	¿La DGSAP cuenta con los procesos necesarios para cómo prepararse y responder a situaciones emergentes de riesgos y oportunidades?	Sí	Se trabaja en ello tomando como marco de referencia lo que hace la Comisión Mixta de Higiene y Seguridad
9		EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO	
9.1.	¿La DGSAP procura dar seguimiento, medición, análisis y evaluación a su desempeño ambiental?	Sí	Lo hace, por lo momento, con la Comisión Mixta de Higiene y Seguridad.
9.2.	¿La DGSAP lleva a cabo auditorías internas en materia ambiental?	No	Sólo se realizan recorridos de observación.
9.3.	¿La alta dirección de la DGSAP revisa periódicamente su SGA a intervalos programados, con el fin de asegurarse de su conveniencia, adecuación y eficacia continuas?	No	En proceso de ajuste.
10		MEJORA	
10.1	¿La DGSAP determina las oportunidades de mejora y lleva a cabo las acciones necesarias para lograr los resultados previstos en sus tareas de gestión ambiental?	Sí	
10.2	¿La DGSAP realiza las acciones necesarias ante una no conformidad para lograr los resultados previstos en materia ambiental?	Sí	
10.3	¿La DGSAP está atenta a la conveniencia, adecuación y eficacia para la mejora continua de su desempeño ambiental?	Sí	

Fuentes: elaboración propia con base en la Norma ISO 14001:2015 y consulta de la tesis de Licenciatura de Miranda Godínez, Astrid Eugenia. (2018). *Elaboración del Manual Técnico del Sistema de Gestión Ambiental según la Norma ISO 14001:2015 para la Corporación EEGSA. Sistematización de Práctica Profesional*. Universidad Rafael Landívar. Facultad de Ciencias Ambientales. Guatemala de La Asunción Campus Central. P. 25

La división de poderes en los Estados Unidos, América Latina y las repúblicas del Caribe con referencia al caso mexicano

Ricardo Chávez Peña

To break the rules, you must first master them.
(slogan publicitario de la marca de relojes Audemars Piguet)

División de poderes y otras consideraciones alusivas acerca de éstos

Un año trascendental en la vida intelectual de Europa fue 1748. Poco después, lo será también para el continente americano. Es el año en que “*De l’esprit des loix*”¹ (El espíritu de las leyes) se publica bajo la autoría de Charles-Louis de Secondat, barón de la Bréde y de Montesquieu (1689-1755); conocido por el último nombre. En esta obra paradigmática para la historia, la filosofía, el derecho y para la ciencia política en particular, se comienzan a sentar los fundamentos de lo que posteriormente sería el constitucionalismo europeo y americano en los años por venir.

El levantamiento social conocido como “*Revolución Francesa*”, sentó las bases ideológicas de la *división de poderes* preconcebida por Montesquieu como eje-motor de la Constitución Política.

A diferencia de la Carta Magna del rey *Juan sin Tierra* de 1215, una Constitución moderna planteará -gracias a la idea de división de poderes- una forma distinta de ejercicio del poder público.

El otrora sistema monárquico y/o tiránico -tan espléndidamente analizado, teorizado y quizás legitimado por Thomas Hobbes (1588-

¹ Cfr. MONTESQUIEU. (2018). *Del Espíritu de las Leyes*, Grupo Editorial Éxodo, CDMX, México.

1679) en su *Leviathan*² (1651)-, ahora se convierte en un sistema de ejecución de poderes sincronizados a través de *contrapesos*.

Dicho *equilibrio* estará representado por una triada de entes (poderes), que de ahora en adelante, ejercerán las tareas públicas y de gobierno desde distintas áreas de especialización, pero engarzadas por objetivos conjuntos.

Lo que con anterioridad había sido tarea de un solo personaje (faraón, emperador, rey, etcétera), con relación al ejercicio del *poder público*, ahora podrá ser repartido para su generación, interpretación y ejecución, entre distintos seres humanos.

Lo que tan famosamente representó el Rey Luis XIV (1754-1793) de Francia, con la frase atribuida al mismo: “*Je sui L’État*” (el Estado soy yo), se transforma en una responsabilidad gubernamental dividida constitucionalmente en tres poderes: *legislativo, ejecutivo y judicial*.

El *poder legislativo* tiene a su cargo la tarea de plantear, disertar y en su momento, aprobar las normas de carácter jurídico que contemplan las actitudes que los ciudadanos y personas pueden llegar a desarrollar dentro de la vida pública de una sociedad determinada.

En democracias antiguas como la griega, así como en otras más recientes como la mexicana, la norteamericana, y demás pertenecientes a América Latina y el Caribe, se ha estilado que el poder legislativo se integre por un número colectivo de ciudadanos para que los mismos representen - según su sistema electoral- los intereses políticos, económicos y jurídicos de las sociedades a las que pertenecen; para así poder de manera institucionalizada y a través de una normatividad específica, germinar los anhelos de orden y progreso que los sustentan.

³ Cfr. HOBBS, Thomas. (2003). *Leviatán*, Editorial Losada S.A., Buenos Aires.

Es menester advertir que las características propias de la representación del poder legislativo en cada país o república, puede adoptar diversos nombres y formas de interpretación doctrinal en relación a los elementos que lo componen; por ejemplo, hablando de representantes y senadores en los Estados Unidos de América, o bien, de diputados federales y senadores en los Estados Unidos Mexicanos, que aunque comparten semejanzas en varios sentidos, también existen profundas diferencias esenciales de forma y fondo.

El *poder ejecutivo* continúa representando para las actuales repúblicas democráticas constitucionales de América, una reminiscencia de lo que el *monarca* significó para los respectivos reinados europeos; es decir, el poder detentado por un sólo hombre, quien estaría encargado de aplicarlo.

El poder ejecutivo se planteó a lo largo del siglo XX -en prácticamente todas las repúblicas americanas como un poder particularmente superior e independiente en relación con los otros, dada la manera con que desenvolvía sus funciones; el mejor ejemplo de ello lo escenifican las diversas dictaduras latinoamericanas de dicho periodo, así como el liderazgo presidencial norteamericano, ejercido durante guerras sustentadas por esta nación, en contra de países extranjeros.

El *poder judicial* es el encargado del juzgamiento de todo tipo de controversias interpuestas ante él para su dilucidación.

Tradicionalmente es el poder cuya estructura institucional y operativa es la más compleja, pues el entramado administrativo para su operatividad siempre ha requerido de una conformación exhaustivamente detallada, al menos claro, en comparación a los otros poderes.

En teoría los tres poderes se ayudan y complementan, pero también se contraponen y vigilan; la confianza ciega entre ellos no forma una

característica esencial en su relación, sino que apuesta a la primigenia seguridad que los miembros de una sociedad en específico, depositan sobre esta trinidad para el ejercicio del poder público.

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), contempla en su artículo 49 dicha división de poderes, llamando al conjunto de los mismos: *Supremo Poder de la federación*; explicando en su segundo párrafo, que además de no poderse reunir dos o más de los poderes en una misma corporación o persona, existe la posibilidad de delegar funciones especiales al representante del Ejecutivo, para que este mismo pueda cesar algunos derechos, o bien, para legislar (decreto ley) sobre ciertos asuntos; en razón de los artículos 29 y 89 de la misma.³

De igual manera, los artículos relativos al poder legislativo en la CPEUM están contemplados del artículo 50 al 79; los relativos al poder ejecutivo del 80 al 89; y los relativos al poder judicial del 94 al 98.⁴

Juventino V. Castro y Castro, advierte que el “*poder electoral*” existe desde hace tiempo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando expresa: “...Creo que no se ha reconocido al *Poder Electoral*, aunque admito que está implícito en el artículo 39 constitucional, cuando afirma que la soberanía reside en el pueblo, pero no adminicula una organización y una estructuración de esa calidad soberana...” (Castro y Castro, 2005: 67)

Este mismo autor hacía notar que la República de Nicaragua era un caso particular, al contener dentro de su Constitución Política el reconocimiento existencial de cuatro poderes principales:

A este respecto sólo hemos ubicado un antecedente de una *tetralogía* de poderes en la Constitución de la República de Nicaragua, que en su artículo

³ Cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (comentada por Miguel Carbonell). (2019). 7ª edición, Editorial Tirand Lo Blanch, México.

⁵ *Idem*.

129 dispone: “Los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y *Electoral*, son independientes entre sí y se coordinan armónicamente, subordinados únicamente a los intereses supremos de la nación y a lo establecido en la presente Constitución”. En el artículo 131 dice: “Los funcionarios de los *cuatro poderes* elegidos directa o indirectamente, responden ante el pueblo...” (Castro y Castro, 2005: 64)

En la actualidad otros países como Bolivia han adoptado al *poder electoral* dentro de su división de poderes, aunque en este caso, el artículo 12 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia se refiere, no a “poderes”, sino a “órganos”.

Aunque en México *el poder electoral* no es considerado un poder constitucional tal, también se encuentra subrepticamente reconocido por la CPEUM, como una fuerza trascendente que merece trato especial; por ejemplo, el artículo 105 de la Constitución que habla de las potestades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para reconocer ciertos asuntos, marca una excepción importante: ... “La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...” (CPEUM, 2019: 175)

De la anterior cita se desprenden tres hechos fundamentales para la legislación mexicana y para el reconocimiento de poderes ocultos esenciales: 1.- El hecho de que por eso no existe recurso o juicio de amparo en materia electoral; 2.- Que la materia electoral es tan importante, que ni la SCJN puede tratar asuntos primordiales en ese sentido; y 3.- Que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es equiparado y hasta puesto en un nivel mayor que la SCJN, respecto a su propia materia, situación que no ocurre en ninguna otra rama especializada del sistema jurídico mexicano.

Esto logra compararse al reconocimiento que hacen los actuales artículos 7 y 129 de la Constitución Política de la República de Nicaragua, que dispone dicha tetralogía de poderes esenciales.

Un punto importante de análisis en relación con el tema de pesos y contrapesos dentro de la división de poderes tiene que ver, con la existencia y legitimación de los llamados “*órganos autónomos*” u “*órganos públicos con autonomía constitucional*”.

Dichos entes han sido creados y fortalecidos dentro de la CPEUM; aunque estos son solamente una parte de las nuevas figuras jurídicas adoptadas en la Constitución, pues cada vez más este tipo de “*cuasipoderes*” aparecen dentro de la Suprema Ley, las cuales en teoría, una vez electos sus funcionarios y puestas en funcionamiento sus estructuras, ya no responden al imperio de los tres poderes (principales, clásicos o constituidos)⁵, sino que interactúan en una condición de igualdad política y jurídica, lo que representa entre otras cosas, la vulneración de la otrora idea de división de poderes.

Pensando acerca de que si la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79 de la CPEUM) se acatara llana y sencillamente al texto constitucional, entonces no cabría tregua alguna en lo concerniente a la cacería de brujas instaurada, tras el posible mal uso de los recursos públicos en todos los niveles de la Federación, lo que podría llevar a dos situaciones primarias: 1.- A un sistema impoluto de corrupción; o 2.- Al eventual debacle de el mismo por insostenibilidad jurídica y operativa.

Aunado a lo anterior, los partidos políticos gozan en la actualidad de facultades particulares que los hacen entidades de corte público con características corporativas, pero legalizadas y legitimadas por el

⁶ Para efectos de especificar la diferencia entre los poderes primigenios de la teoría de división de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), respecto a los otros que aquí se desarrollarán, el autor opta por referirse a los primeros también con estas connotaciones.

elemento ciudadano, dotadas además de una fuerza de balance –o desbalance- político, altamente poderosa. Por lo que el análisis en relación con su impacto, y papel específico dentro de la división de poderes, no debe dejarse a un lado.

Respecto a la ola teórica y dogmática de los *derechos humanos*, la división de poderes se relaciona directamente a la llamada primera generación de estos; es decir, a la generación de derechos humanos políticos y ciudadanos.

Tras la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano -formulada tras la toma de la Bastilla y del movimiento revolucionario jacobino que depone y aniquila al rey Luis XVI-, el concepto de “ciudadano” trae consigo, la posibilidad de ejercer a través del “sufragio universal”, un derecho de elección individual, *ipso facto* colectivo, para colocar determinados candidatos en la silla presidencial del ahora republicanismo europeo; y más tarde, también, americano.

Es por ello, que la llamada primera generación de derechos humanos -derechos civiles y políticos-, terminará dando nacimiento y sustento legal y legítimo, a los miembros integrante de los tres poderes principales.

Tradicionalmente, en casi toda república moderna, se estima que la elección de los presidentes que ocupan el Ejecutivo, y los senadores y diputados (o representantes) respectivos del Legislativo, sea votada por los ciudadanos en elecciones públicas, dejando con posterioridad que el presidente (previa aprobación del Senado) –como actualmente sucede en México- nombre a ciertos elementos principales del poder judicial– como ministros de la SCJN, mientras que los demás operadores jurídicos y el personal administrativo de este poder es reclutado a partir de convocatorias organizadas por el Consejo de la Judicatura Federal.

En este orden de reflexiones meramente intelectuales, la naciente cuarta generación de derechos humanos, es decir, la de los derechos *tecnológicos-científicos, robóticos-clónicos, informáticos-virtuales y espaciales*⁶, son de especial interés para el presente análisis, pues será, sobre estos interesantes tópicos, que el destino de la división (clásica) de poderes, podrá comenzar a cambiar de una manera importante.

El futuro cercano plantea extraordinarias posibilidades con base a estos nuevos elementos, por lo que es de especial atención la influencia que estas puedan llegar a tener dentro de la idea de división de poderes.

No ha sido falta de orden ni omisión saltar la segunda y tercera generación de derechos humanos, la intención es ejemplificar los extremos de su desarrollo, con el propósito de tener una visión más amplia de sus elementos a analizar.

Además, existe el hecho de que cada generación de estos derechos merece especial atención para su estudio, dada la influencia específica que tienen con relación al constitucionalismo como tal.

Ejemplo de lo anterior lo constituyen los derechos económicos, sociales y culturales (segunda generación) y por supuesto, los derechos ambientales, de paz, de desarrollo, etcétera (tercera generación), con relación al juego de medidas y contrapesos dentro de la división de poderes.⁷

En el primer caso, el surgimiento de los derechos sociales representó por primera vez en la historia moderna, un intento pacífico en contra de lo que ya se percibía como una serie de levantamientos sociales en toda

⁷ Clasificación original del autor.

⁷ Cfr. OLIVOS CAMPOS, José René. (2016). *Derechos Humanos y sus Garantías*, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, pp. 30 a 34, con el propósito de que el lector se dé una idea del desarrollo generacional de los derechos humanos de acuerdo con este autor.

Europa, a raíz de la expansión ideológica marxista a lo largo y ancho del Viejo Continente.

La publicación del “*Manifest des kommunistischen Partei*” (El manifiesto comunista) de Karl Heinrich Marx (1818-1883) y Friedrich Engels (1820-1895) en 1848, de “*Das Kapital*” (El capital) de Karl Marx de 1867, y del llamado que hace el papa León XIII (1810-1903) a través de la encíclica “*Rerum Novarum*”, terminaría de plantear la confección de tales derechos humanos de segunda generación, mismos que verán su contemplación constitucional en 1917 en México, con los artículos 3, 27 y 123; y poco después, en 1919, en la Constitución de Weimar.

Más allá del nacimiento de los derechos: laboral, agrario y de seguridad social dentro del constitucionalismo mexicano, el planteamiento de tales principios provoca en el mundo, una lucha todavía más férrea entre las clases sociales menos favorecidas y el arremetimiento plutocrático, particularmente, sobre el poder legislativo, para tratar de influir en este y buscar revertir jurídicamente el proteccionismo legal, que ahora el pueblo parece haber alcanzado de forma triunfal, sobre los detentadores de los medios de producción.

Inicia así la gestación de la siguiente fase de la economía internacional, que en medio de la vorágine industrial de principios del siglo XX trae consigo, entre otras cosas, el surgimiento de los llamados *magnates*.

Nunca en la historia de la humanidad los ciudadanos privados habían podido amasar fortunas como aquellas, tal como los amos industriales y financieros de principio del siglo XX terminaron por hacer.

Apellidos como los: Rothschild, Rockefeller, Morgan, Carnegie, Guggenheim, etcétera, crearon una nueva forma de potentados distintos a los antiguos comerciantes y burgueses de siglos anteriores; ahora los titanes económicos comenzaron a representar un poder nuevo e

inmenso, que tarde o temprano buscaría involucrarse -ahora más que nunca-, en la cuestión política y administrativa pública.

La consolidación económica de la “*banca*” en América, hace que el círculo de la plutocracia occidental rivalice sin problema con los tesoros y erarios, pues económicamente, los ciudadanos privados logran confeccionar un poder *metaconstitucional* y *meta-político*, con el que pueden influir de manera directa y profunda a los gobiernos, pertenecientes, a las democracias contemporáneas del llamado *Siglo de las Maravillas*.

En materia de administración pública, la plutocracia y su influencia han logrado establecer nuevos y poderosos proyectos de reforma del Estado, al menos claro, de manera gerencial.

El proyecto de transformación en los procesos administrativos públicos para buena parte de las repúblicas latinoamericanas del siglo XXI ha sido un proyecto gradual, aunque no siempre eficaz, propuesto por las grandes corporaciones a los gobiernos, para acelerar y refinar la atención burocrática y tramitológica manejada por los Estados.

Incluso la forma de llamar y también de percibir a dichos procesos ha cambiado a lo largo del tiempo, como cuando Woodrow Wilson (1856-1924) crea o separa -según el punto de vista-, a la “*administración pública*” de la *ciencia política*. Tomando en consideración que la política de su presidencia fue de tendencia antimonopólica, Wilson estableció un modelo administrativo y burocrático que durará prácticamente el resto del siglo XX, no solamente en los Estados Unidos de América, sino en la mayor parte de las repúblicas pertenecientes al continente americano.

El término “*administración pública*” sobrevive doctrinariamente hasta finales del siglo XX; ya que entre las décadas de los años 60 y 70 se comenzó a plantear la idea de un cambio en las formas y procesos de la administración gubernamental, especialmente, en los Estados Unidos.

Para la década de los 90 el término “*Nueva Gerencia Pública*” comenzó a expandirse de forma exponencial entre los especialistas en estos temas, para finalmente ser llamada “*Gerencia Pública*”, particularmente a partir de la segunda mitad de la primera década del siglo XXI, hasta nuestros días.

El resultado de dicha política de cambio ha tenido diversas acogidas, pues en los regímenes de perfil más socialista, como la República de Venezuela o el Estado Plurinacional de Bolivia, tales intentos no han podido implementarse como sus promotores lo deseaban; o bien, en Estados donde se creía que comenzaban a ser adaptados, terminaron por rechazarse tras el cambio presidencial posterior, como fue el caso de los Estados Unidos Mexicanos, en donde gobiernos de características gerenciales como el de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (n. 1962) y el de Enrique Peña Nieto (n. 1966), cambiaron completamente de características tras la presidencia de Andrés Manuel López Obrador (n. 1953)

Lo que buscaba la nueva doctrina en estos menesteres era la conversión paulatina del “ciudadano” al de una especie de “usuario” público, ya no como mero tramitador de funciones burocráticas, sino como receptor de *bienes y servicios* gubernamentales.

Esta filosofía ha sido un intento clave y directo por parte del poder económico privado, para establecer una nueva manera de desarrollar los regímenes políticos en los Estados, sin entrar de forma literal y pública a la manipulación directa de los tres poderes principales.

En México, los casos anteriormente citados mostraron un ejemplo claro de gobiernos gerenciales, donde presidentes como Felipe de Jesús Calderón Hinojosa favorecieron al sector tecnócrata de manera fehaciente, al privatizar de tajo a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, dejando a cargo de las respectivas funciones a una Comisión

Federal de Electricidad con una administración de perfil eminentemente corporativo.

En el mismo sexenio la paraestatal PEMEX (Petróleos Mexicanos), auspició una serie de manejos poco claros por parte del gobierno, para comenzar a privatizarla.

En el caso de la presidencia de Enrique Peña Nieto, la llamada “reforma del Estado” que implicó una profunda transformación de los sectores económico, energético y educativo, tuvo como única consecuencia importante, el debilitamiento de la institucionalidad administrativa mexicana y la facilitación a la iniciativa privada nacional e internacional, para formar parte de tales sectores públicos, a través de compra de acciones y de la ampliación de su participación como propietaria de bienes y servicios, los cuales, pertenecían exclusivamente al Estado.

Para comenzar, la reforma del Estado fue una promesa poco realista para realizarse en un solo sexenio, pues el concepto mismo de dicho ente implica la conformación de diversos elementos y factores profundamente difíciles de conciliar, tal como nos muestra la siguiente cita: “El Estado es un fenómeno complejo e irrepetible. Los antecedentes que lo configuran datan de la más remota antigüedad, aquella que pudiera afirmarse se remonta al arcano de lo humano.” (Cabrera Beck, 2016: XV)

Por eso los dos sexenios antes mencionados fueron “particularmente”, ejemplos claros de gobiernos gerenciales, pues sus primeros mandatarios actuaban con un especial énfasis a favor de intereses pertenecientes a la iniciativa privada.

Es interesante recordar a Vicente Fox Quesada (n. 1942), sentado sobre uno de los escalones de la emblemática escalera principal de la Universidad de Guanajuato, rodeado de personas que, junto a él, sostienen sendas velitas navideñas en pro de dar un mensaje de buenos

deseos para las familias mexicanas; al final del comercial, aparecen las legendarias letras de la poderosa “*The Coca-cola Company*” en el extremo inferior derecho de los televisores de quienes contemplaban la escena.⁸

Poco después Vicente Fox Quesada, quien había trabajado en alguna época como ejecutivo de la refresquera más famosa del mundo, y que ya había logrado ser diputado federal y gobernador del estado de Guanajuato, llegaría a la presidencia de la república en el año 2000.

Continuando con el análisis retrospectivo, menester es recordar, que no obstante que por primera vez en la historia de su hegemonía el Partido Revolucionario Institucional (PRI), había perdido la mayoría de escaños dentro del poder legislativo en 1997, las políticas neoliberales fuertemente afianzadas en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) continuarían avanzando, no sólo hasta el final de las ininterrumpidas presidencias priistas, sino a través de los posteriores sexenios panistas.

La adquisición de Teléfonos de México en el año de 1990 por accionistas nacionales y extranjeros, entre ellos Carlos Slim Helú (n. 1940), catapultó significativamente a este nuevo personaje dentro del escenario no solamente empresarial, sino también político.

Lo anterior sucedió en el sexenio presidencial de Carlos Salinas de Gortari, quien como el primer economista que llegaba a ocupar la silla del primer mandatario, encaminó sus políticas bajo este mismo perfil profesional: “...Una vez en el ejercicio del poder logró una considerable reducción en el porcentaje de inflación; privatizó una gran cantidad de empresas, como fue el caso de Teléfonos de México, la banca, los ingenios azucareros, la industria siderúrgica, etc.”... (Pérez De los Reyes, 2014: 640)

⁹ En la actualidad, sólo los que recordamos dicho comercial podemos comentarlo, porque al parecer, tampoco puede encontrarse actualmente en Internet.

Para finales del siglo XX, el ingeniero Carlos Slim Helú se encontraría en el lugar 17 de los hombres más ricos del planeta Tierra; ya en las primeras décadas del siglo XXI la revista *Forbes* lo nombraría el hombre más rico del mundo en alguna ocasión; subiendo y bajando de dicho puesto, pero siempre dentro de las primeras cinco personas más adineradas de la humanidad, al tiempo que se convertía en un personaje constantemente clave a lo largo de las presidencias de Vicente Fox Quesada, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto.

Carlos Slim Helú parece haber sido en aquella época la encarnación misma de “Eugenio Olid”, -personaje central de la novela “*Retrato Hablado*”⁹ (1975), escrita por el periodista y autor mexicano Luis Spota (1925-1985), que se alza como un magnate de incalculable riqueza económica e igual influencia política y social, y que es dueño prácticamente absoluto del país.

Además de que Eugenio Olid manipula al empresariado de toda una nación, sus nexos con el alto clero católico, así como, ser el amo de las comunicaciones de todo el país, indica con logística maquiavélica el rumbo que México debe seguir al mismísimo presidente de la República, el doctor en Ciencias Económicas Víctor Ávila Puig.

Es digno de mención el encadenamiento de los sexenios presidenciales de características eminentemente tecnocráticas, qué por dicho perfil, se presentan enormemente empáticas hacia *la plutocracia* -que en mi opinión- fueron principalmente las encabezadas por: Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) y Vicente Fox Quesada (2000-2006); no obstante, las dos subsecuentes.

La visión de la idea anterior no es inflexible, pues antes y después, los gobiernos tuvieron importantes políticas y relaciones internacionales,

¹⁰ Cfr. SPOTA, Luis. (1976). *Retrato Hablado*, 3ª edición, Editorial Grijalvo, S.A., México D. F.

llevadas a cabo con intervención directa de la iniciativa privada; aunque sí está inspirada en el perfil académico economicista y administrativo-empresarial de los mandatarios que caracterizaron dichos periodos.

Lo que sucede con las siguientes presidencias, es que además de seguir matrimoniadas con la plutocracia imperante, mantienen un perfil enormemente derechista; por una parte, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012), que además de perpetrar actos violentos de privatización, también sería una característica de su mandato, el empoderamiento adquirido por parte del narcotráfico; para después pasar al encumbramiento de la *cleptocracia* en el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018)

Con la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de México, la característica que impera en su relación con el poder económico se presenta como una combinación de descontento empresarial, causado por el presunto perfil socialista del mismo, y la permanente negociación mantenida con los plutócratas, en cuestiones tales como: la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México o la escasez de seguridades políticas sobre cuestiones corporativas y financieras.

Aunque también sería incorrecto pensar que algún gobierno socialista o con una política de no intervención de poderes ajenos a los clásicos, puede prescindir del apoyo que los representantes y poseedores del poder económico ostentan en favor de la estructura pública de que se trate.

De igual forma, podemos acudir a la historia para recordar que algunos otros regímenes presidenciales mexicanos se distinguieron, no precisamente, por conceder a los empresarios e industriales los caprichos comerciales que quizá solicitaban, como el alza de precios de los productos de la canasta básica, o bien, de ciertos servicios que

deseaban encarecer, dentro de la búsqueda por elevar los estándares de producción y generación de utilidades.

Tal fue el caso de la presidencia encabezada por Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), que sostuvo una prolongada guerra silenciosa en contra de la iniciativa privada, al menos, durante la segunda mitad de su sexenio.

En aquellos años el desabasto de productos básicos fue evidente, impactando directamente a la sociedad mexicana en general; asimismo la especulación de precios no se haría esperar.

En respuesta, el gobierno adoptó medidas inusitadas para enfrentar la crisis; se retomó la histórica figura de los “tianguis”, mismos que fueron colocados dentro de los estacionamientos de los supermercados del Distrito Federal, como respuesta no diplomática a las medidas adoptadas por los empresarios y productores privados.

Se permitió e invitó a los transportistas y productores independientes a vender sus productos directamente en las calles de las ciudades, al mismo tiempo se colocaron básculas oficiales en los tianguis y mercados, para que los consumidores pudieran revisar que el peso comprado fuera real, así mismo, se implementó la activación de inspectores oficiales en cada tianguis y mercado para que los consumidores quejosos obtuvieran inmediata atención, y con el poder de sancionar y/o clausurar los primeros a los comerciantes corruptos.¹⁰

Aquel fue un buen ejemplo de conservación de la superioridad de la fuerza y de la voluntad del Estado sobre los intereses de la siempre poderosa y amenazante plutocracia.

¹¹ Los datos y anécdotas alusivas a esta guerra entre el presidente Luis Echeverría Álvarez y la iniciativa privada, fueron recabados por el autor directamente de lo comentado con su padre, el ingeniero José Chávez Munguía (n. 1941), quien vivió de primera mano tales acontecimientos.

Situaciones de esta clase de presiones y enfrentamientos por parte de los más ricos en contra de los gobiernos establecidos, no son tampoco una novedad de los tiempos modernos, pues existen indicios literarios que dan testimonio claro de lo acontecido en tiempos antiguos, y que tratan de difundir de manera más amena y menos técnica, a un mayor número de lectores; como es el caso del escritor mexicano Antonio Velasco Piña (n. 1935), que en su obra *“Tlacaélel (El azteca entre los aztecas)”* de 1979, dedica el capítulo VII titulado: *“La Rebelión de los Mercaderes”*, a narrar de manera concisa cómo el personaje de *“Ticonal”*, hombre de enorme riqueza y líder de los mercaderes o comerciantes más poderosos de Tlatelolco, trama un golpe de Estado en contra del emperador Moctezuma Ilhuicamina y del Cihuhualcoalt Tlacaélel; tal y como a continuación se puede leer:

En cuanto Moquihuix comunicó a Tecomal su disposición de aliarse a los mercaderes –continúo narrando Chalchiuhnenetzin-, éstos procedieron, dentro del más estricto secreto, a informarle de sus aviesas intenciones: proyectaban eliminar mediante un audaz golpe de fuerza a los principales personajes del Imperio y sustituirlos por sujetos que permitiesen a los comerciantes ejercer una influencia determinante en el gobierno. El afán de incesante superación espiritual y la pretensión de intervenir en la marcha del cosmos, que constituían los máximos ideales del Imperio Azteca, serían sustituidos por una finalidad mucho más pragmática, como lo era la de reorganizar a los territorios conquistados con objeto de lograr una mejor explotación de los mismos. Para poder llevar adelante la conjura con posibilidades de éxito, los mercaderes requerían del apoyo de un buen número de tropas. Riquezas sin cuento aguardaban a todos aquellos militares que estuvieran dispuestos a secundarlos en sus propósitos. (Velasco Piña, 1979: 247)

Para aquellos que no atribuyan suficiente valor científico a lo citado o extraído de la literatura, es menester recordar que en los tiempos en que muchas obras de este tipo aparecieron, los regímenes gubernamentales no permitían otra manera oficial o científica de publicación de ciertas verdades históricas que consideraban *“perniciosas”* a los intereses generales de la sociedad, de ahí la censura de los medios; sin embargo, escritores como Antonio Velasco Piña o Elena Poniatowska (n. 1942) –

sólo por citar algunos-, revelaron a través de algunas de sus obras verdades novelizadas, para poder de esta manera intelectual, birlar a la censura oficial -de ahí, mi particular respeto y credibilidad a este tipo de obras de gran calibre, pero que son clasificadas en ocasiones, como meramente ficticias-.

División de poderes en los Estados Unidos de América

Mención aparte merece el análisis de la división de poderes dentro de la Constitución de los Estados Unidos de América, por el simple hecho, de haber sido, en estricto sentido, la primera nación del continente americano constituida como una república democrática propiamente dicha, y que como sabemos los habitantes del resto de América Latina y del Caribe, ha sido desde su fundación hasta la actualidad, la punta de lanza en el desarrollo político y social de prácticamente todas las repúblicas del continente.

De igual forma, es digno destacar el hecho de la nula modificación del texto constitucional norteamericano desde su promulgación en el año de 1787, y a la cual, solamente se han agregado 27 enmiendas a lo largo de su existencia, con las cuales se han especificado, modificado o agregado una serie de postulados y aclaraciones de temas, que sus poderes han determinado necesarios para su permanencia como máxima ley.

Por si fuera poco, este documento también representa la Constitución General más breve de todo el continente americano, al establecerse en espíritu jurídico con sólo siete artículos, que además han servido de base legislativa para la mayoría de las constituciones latinoamericanas y del Caribe.

De ahí que sea de interés particular la citación de parte de los tres primeros artículos de la Constitución Norteamericana, en pro de conocer el establecimiento de sus tres poderes clásicos:

... - Article I -

Section 1. All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives...

... - Article II -

Section 1. The executive Power shall be vested in a President of the United States of America. He shall hold his Office during the Term of four Years, and, together with the Vice President, chosen for the same Term, be elected as follows...

... - Article III -

Section 1. The judicial Power of the United States, shall be vested in one supreme Court, and in such inferior Courts as the Congress may from time to time ordain and establish...¹¹

(... - Artículo I -

Sección 1. Los Poderes Legislativos estarán representados por el Congreso de los Estados Unidos, el cual se conformará por el Senado y la Casa (Cámara) de Representantes...

... - Artículo II -

Sección 1. El Poder ejecutivo estará representado por el Presidente de los Estados Unidos de América. Su cargo durará cuatro años, y junto con el Vicepresidente, elegido para el mismo periodo, serán electos de la siguiente manera...

...-Artículo III -

Sección 1. El Poder judicial de los Estados Unidos, estará representado en una sola Corte (Suprema Corte), así como en cortes de menor jerarquía, tal y como el Congreso las vaya designando...)¹²

Lo anterior no demerita lo concerniente a los respectivos poderes desconocidos u ocultos que puedan encontrarse dentro de la misma Constitución norteamericana, pues como se verá más adelante, la invocación del *poder del pueblo* para su nacimiento, e inspirará a los constituyentes mexicanos de 1916-1917 para la redacción del respectivo artículo 39 de la CPEUM.

¹² *The Declaration of Independence-The Constitution of the United States of America, United States Department of State.* (2018). Cuadernillo para su difusión, obsequiado al visitante en la Biblioteca Benjamin Franklin de la CDMX, pp. 13, 19 y 21.

¹³ Traducción del autor.

Gobernabilidad y gobernanza en México, América Latina y el Caribe

El tema de “*gobernabilidad*” y “*gobernanza*” puede ser explicado de la forma más simple que se quiera, o bien, complicarla a través de ejemplos vivos y también de reflexiones filosóficas, sociológicas y/o antropológicas.

Tiene que ver, además, con el tipo de pueblo o nación que sea objeto de estudio, de la clase de estructura estatal existente, y a veces, de factores contextuales específicos, como la condición de guerra o de paz que imperen en un lugar y tiempo determinados.

Se puede adelantar que la “*gobernabilidad*” representa la serie de condiciones reales existentes dentro de una colectividad, que permiten el control gubernamental de la misma; mientras que la “*gobernanza*”, implica el desempeño que desarrolla el régimen gubernamental al tiempo que administra a la sociedad gobernada.

En este punto todavía no se habla de la “*eficiencia*” y de la “*eficacia*” que dicha administración o ejercicio del poder puede alcanzar, sino simplemente, de lo que estos conceptos llegan a significar.

El juego real comienza cuando se quieran adaptar dichos términos en un contexto social y político determinado; entonces las circunstancias fácticas pueden resolverse con el sentido doctrinal de los mismos.

Generalmente, la mejor forma de poder calificar el buen o mal desempeño de una gestión gubernamental es la aplicación de un análisis y evaluación de políticas públicas, programas, o bien, de realizar un balance lo más pormenorizado posible, de la calidad de las acciones emprendidas por tales gobiernos, así como de la eficacia de los resultados obtenidos en varios niveles del periodo que se analizará.

Sin embargo, no siempre los resultados cualitativos, cuantitativos y/o mixtos, llegan a reflejar fielmente los niveles de gobernabilidad y de

gobernanza por una simple razón: que tanto una como otra no tienen que ver necesariamente entre sí; esto mismo sucede en relación con la “*democracia*” y los resultados devenidos de la misma.

Por ejemplo, cuando existen buenas y suficientes condiciones para poder desarrollar un buen ejercicio de gobernanza -es decir, que existe una tendencia de gobernabilidad-, el gobierno falla en su función o está mal integrado, por lo tanto, no son aprovechadas dichas condiciones.

De igual forma, puede existir un buen gobierno con elementos efectivos y suficientes, pero no haber una deseable disponibilidad social para que el resultado de un buen ejercicio administrativo de poder termine por impactar positivamente en la sociedad receptora de dicha política; este es el albur clásico de los resultados dentro de las ciencias sociales.

Algo parecido sucede respecto al ejercicio democrático, cuando el producto de los procesos electorales no siempre es el mejor, pues la fórmula centenaria del cincuenta por ciento más uno nunca ha significado “*idoneidad electiva*”, sino que en varias ocasiones, sólo representa el reflejo del manejo psicológico de las masas, o bien, de la elección emotiva por cierto tipo de carisma que posee el candidato en cuestión, y no por verdadero sentido intelectual, que en términos meramente científicos, supondría mejores resultados.

Incluso, hablar de democracia puede ser una cuestión meramente formal, una reflexión intelectual que solamente se avoque a establecer medidas de cálculo que se refieran al ejercicio de emisión y control de votos; sin embargo, en la realidad se enfrentan diversos y complejos desafíos, como el que tiene que ver con la corrupción dentro de los sistemas electorales, o bien, el de todo tipo de manipulaciones hechas por parte de poderes ocultos, en relación de los resultados sufragistas finales.

Simplemente, en el caso mexicano, los fraudes electorales suscitados en 1988 y 2006 no logran bosquejar pese a su fama y trascendencia, la serie de irregularidades acaecidas a lo largo del siglo XX, con respecto al manejo “democrático” en todos los ámbitos de la vida social y política de los Estados Unidos Mexicanos; es decir, la democracia en sí siempre ha sido una gran duda.

En una nación considerada altamente avanzada y hegemónica, dados sus estándares internacionales en materia económica y financiera, militar-armamentística, y tecnológica-espacial, como es el caso de los Estados Unidos de América, la sociedad sufre descalabros políticos en medio del ejercicio de su democracia, tales como el asesinato del presidente John Fitzgerald Kennedy (n. 1917) en 1963, el fraude electoral de 2004 desarrollado específicamente en el estado de Florida o el más reciente fraude electoral de 2020, entonces se puede observar, que aun las naciones más desarrolladas en varios de sus elementos integradores, tampoco se pueden presumir conductas democráticas perfectas.

Una cuestión que continúa siendo profundamente importante dada su relevancia, es aquella que tiene que ver con la idea de una sociedad verdaderamente ilustrada.

En ocasiones lo anterior tiene que ver con el *tiempo*, otras más, con los recursos invertidos por el Estado para alcanzar dicho objetivo, pero casi siempre, consiste en el enfoque de voluntad que cada ser humano, más o menos consciente, debería de aplicar para que dicho propósito llegue a consolidarse.

Para el idealismo, la ignorancia profunda y la falta de modales elevados continúan manteniendo al ser humano tanto en solitario como en colectivo, en una condición de potencial bestialidad, no permitiendo, por tanto, que su participación en los ejercicios democráticos al menos en teoría, dejen de carecer de suficiente fuerza y sustento intelectual, necesarios para la sana legitimación de sus alcances.

También la cuestión del nivel de ilustración en los miembros integrantes, específicamente del poder legislativo en el caso mexicano, es digno de revisión, pues parte de las libertades electorales se sustentan en el principio de: “que todo ciudadano puede elegir o ser electo, para formar parte del engranaje de los poderes constituidos”.

Para aquellos que defienden el principio de libertad electiva sin exigencia de requisitos de ilustración específica, se basan en el entendido de que el nivel de ilustración en una persona tampoco es garantía de bien hechura ni de calidad moral o sentimental suficiente.

Sin duda, los tres poderes clásicos se encuentran sujetos al designio de todas las circunstancias aquí disertadas, dado que quienes los integran y manejan, son operadores provenientes del género humano.

Y qué decir acerca de las dictaduras acaecidas a lo largo del siglo XX en Latinoamérica y el Caribe, donde la democracia sirvió solamente de concepto mediático y permanente, que poco tuvo que ver con la realidad de las sociedades de aquella época. Casi todas las sociedades latinoamericanas las experimentaron de forma permanente o aislada, o bien, fueron presa de gobiernos títeres de las grandes potencias.

Tras la aparición de la “*doctrina Monroe*”, creada como filosofía impositiva por el presidente norteamericano James Monroe (1817-1825) de extracción republicana, las naciones latinoamericanas y caribeñas tuvieron prácticamente nula oportunidad de sostenerse por sí mismas en temas esenciales como su estructuración republicana y federalista, tal y como fue el caso específico de México: “No es posible identificar el nacimiento de México, solamente con el momento formal de la Consumación de la Independencia o con la adopción del primer federalismo.” ‘ “...la formación del Estado obedece a la integración sintética de sus diferentes elementos en un terreno lógico, ...La historia de México es, pues, el escenario imprescindible donde acaeció esta aparición.” ‘ (Cabrera Beck, 2016: 255 y 256)

Se necesitaría escribir un almanaque para registrar cada uno de los regímenes dictatoriales vividos en América Latina y el Caribe, así como las características de los mismos y de los actos antidemocráticos experimentados a través del tiempo en cada región, departamento, estado, etcétera, -o como se le llame a la división política de cada país-, para establecer un análisis minucioso de tal fenomenología; la cual, al final de cuentas, nos entregaría los mismos resultados cualitativos y filosóficos de lo que intuye y asevera la falsedad e incompetencia del concepto democrático, aplicado a lo largo de los tiempos referidos.

De lo anterior que también se pueda concluir, la simulación política que significó la división de poderes dentro de tales regímenes.

Ejemplo clásico lo tenemos en la República de Chile, cuando en 1973 una Junta Militar manipulada por la CIA asesina al presidente Salvador Allende (n. 1908) -de tendencia pro soviética-, para luego nombrar al general Augusto Pinochet (1915-2006) como presidente dictatorial, cuyas decisiones futuras serán una mezcla de los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, este último, brazo de hierro que arresta, juzga y condena de acuerdo a órdenes nunca escritas que poco a poco van aniquilando a la oposición socialista que tiene que esconderse cual ratas de sus implacables exterminadores. El régimen presidencial de Pinochet duró hasta 1990.

En Argentina, en 1976 “llega” al poder el general Jorge Rafael Videla (1925-2013), quien en poco más de 4 años gobernara a través de los *decretos ley*, igualmente, fusionando dos de los tres poderes constituidos a su antojo.

Ambos dictadores solían terminar sus informes ante el Congreso con unanimidad de aplausos aprobatorios -igual que en México con el priismo-, quizás por miedo o por colusión, aquellos poderes legislativos se manejaban al unísono presidencial; otra vez encontramos que el

poder del terror podía más que el romanticismo atribuido a la teoría de división de poderes.

En México, el régimen del partido político hegemónico a lo largo del siglo XX sería descrito en 1997 por el marqués Mario Vargas Llosa (n. 1936), como “la dictadura perfecta”, precisamente en una plática con Octavio Paz (1914-1998)

Durante más de dos siglos América Latina y el Caribe han servido de campo de experimentación, primero, de la doctrina Monroe y de la implementación del federalismo norteamericano, después, de simple campo de batalla política entre los Estados Unidos de América y de la entonces URSS principalmente.

Por cierto, dicho federalismo norteamericano es defendido por Carlos Germán Cabrera Beck (n. 1954), como algo positivo que sucedió a las repúblicas latinoamericanas, las cuales terminaron por adoptarlo: “Sin duda, la fórmula más exitosa en lo tocante a la configuración política del Estado contemporáneo es aquella que supieron, crear, los padres norteamericanos del federalismo. En ella depositaron su redefinida concepción de la soberanía, hija del liberalismo europeo y además de haberla planteado formalmente por vez primera, de ella han abrevado en los siglos subsecuentes muchas de las constituciones del mundo.” (Cabrera Beck, 2016: XVII)

Un ejemplo de autoritarismo caribeño se tiene en la figura del más clásico de los dictadores dominicanos: el general Rafael Leónidas Trujillo, que fue presidente -al igual que otros como Horacio Vázquez y Joaquín Balaguer-, más de una ocasión, de 1930-1938 y de 1942-1952, famoso por sus arbitrariedades y gestos de absoluta soberbia, tanto personal como gubernamental.

Rafael Leónidas Trujillo no sería, ni había sido, el primero ni el último de los dictadores dominicanos, pero sí fue un referente de lo que

significa el poder absoluto detentado por una sola persona, manipulando a otros presidentes después de sus mandatos; tal y como sucedió en México durante el periodo histórico conocido como “*Maximato*” (1928-1934)¹³

Las características de la vida personal y política de Rafael Leónidas Trujillo (1891-1961) fueron inmortalizadas en la novela “*La fiesta del Chivo*”¹⁴ de Mario Vargas Llosa.

Otro célebre escritor del *Boom Latinoamericano* que retrataría de manera casi surrealista (realismo mágico) a la figura del dictador de los despóticamente llamados “países bananeros”, sería Gabriel García Márquez (1928-2014), particularmente en sus obras “*El otoño del patriarca*”¹⁵ y el “*General en su laberinto*”¹⁶; así mismo, Miguel Ángel Asturias Rosales (1889-1974) haría lo propio en su novela “*El señor presidente*”¹⁷.

En Centroamérica la historia es casi la misma, pues las repúblicas del corazón del continente padecen igualmente de tales males.

En la República de Nicaragua encontramos un caos de poder dictatorial-familiar muy interesante, donde el general Anastasio Somoza García, que fuera el comandante de la Guardia Nacional, tras fraguar el asesinato del general César Augusto Sandino (personaje de gran

¹⁴ En México, no somos pocos los que consideramos, que el poder y la influencia ejercida a lo largo del tiempo por el expresidente Carlos Salinas de Gortari, ha sido suficiente para denominar a las tres presidencias que le siguieron como un segundo “*Maximato*”, pero esta vez, con el nombre de “*Salinato*”.

¹⁵ Cfr. VARGAS LLOSA, Mario. (2005). *La Fiesta del Chivo*, Editorial Alfaguara, México.

¹⁶ Cfr. GARCÍA MÁRQUEZ, Gabriel. (1975). *El otoño del patriarca*, Editorial Sudamericana, Argentina.

¹⁷ Cfr. GARCÍA MÁRQUEZ, Gabriel. (1989). *El general en su laberinto*, Editorial Diana, México.

¹⁸ Cfr. ASTURIAS, Miguel Ángel. (2013). *El señor presidente*, Alianza Editorial, S.A., España.

trascendencia en el país), permanece en la presidencia del país de 1937 a 1947 y alcanzando un segundo mandato presidencial de 1951 a 1956.

Posteriormente, dos hijos de él llegaron a la presidencia: Luis Somosa Debayle de 1956 a 1963 y Anastasio Somosa Debayle de 1967 a 1973; éste último, una vez más, de 1974 a 1979.¹⁸

Democracias avanzadas

Hablar acerca de las “*democracias avanzadas*” existentes en el mundo actual representa un importante reto; y es aún más difícil si se pretende hacerlo dentro de América Latina y el Caribe.

Se pueden intentar fabricar cuantas teorías se deseen acerca de las características propias o de los requisitos que un país o nación deba detentar para poder ser catalogada como una democracia avanzada.

Sin embargo, en la actualidad continúa siendo un concepto difícil de definir, más aun, de alcanzar, en la vida práctica.

Una democracia avanzada puede concebirse desde varios puntos de vista: uno de ellos, puede ser el grado de participación e involucramiento de la sociedad civil en materia político-electoral.

Los índices de votación para el interesado en la materia constituyen un punto esencial para poder legitimar la colocación de los respectivos representantes del poder y de la administración pública en general.

La conciencia política y los deseos generalizados de la participación ciudadana en las acciones relativas a la cosa pública (*res pública*), siempre ha representado una constante negativa por parte de ciertos sectores específicos de la colectividad, o simplemente, de personas cuyos

¹⁹ Cfr. Enciclopedia Salvat (Diccionario). (1976). Salvat Editores, S.A., Barcelona y Salvat Editores de México, S.A. México, Barcelona-México, Tomo 9, pp. 2372 y 2373.

intereses y preferencias de vida, insisten en no involucrarse en estos asuntos.

Y para que la *cosa pública* como tal exista, se requiere que una sociedad se encuentre organizada y contemplada dentro de un Estado, tal y como Carlos Germán Cabrera Beck lo expresa al referirse al concepto de “*politeia*” o ciudad-Estado: “Haciendo abstracción de otros paralelismos históricos, por sí mismos no menos significativos, el mundo político griego conoció bajo la denominación de *politeia*, la forma de organización de la *polis* (ciudad-estado).” (Cabrera Beck, 2016: 1)

En este mismo tenor, la *politeia* se establece como elemento y forma de ser tanto de una Constitución como de la República que la primera rige: ‘Puede entonces considerarse que la *politeia* es la “constitución política, forma de gobierno, administración del estado, gobierno, estado o condición de ciudadano, derecho de ciudadanía; Estado; República.” La *politeia* era pues, la forma de ser de la *polis*’ (Cabrera Beck, 2016: 1)

En teoría, una democracia avanzada trabaja con eficiencia para los grupos o personas que, aunque no participen directamente en la solución de los problemas acaecidos dentro de la sociedad, o que simplemente no muestren interés al respecto, también necesita del buen funcionamiento del aparato administrativo público, como es el caso de diversos procesos tramitológicos a realizar, o bien, de la respectiva recaudación de impuestos.

Una democracia avanzada, más allá de lo relativo al funcionamiento de su sistema electoral, -generador, por cierto, de la entronización de los poderes clásicos-, debe pugnar por la manera en que funcionará en los demás ámbitos de la vida pública; dependiendo ésta, también, del tipo de tradición política que tenga un país en el ejercicio del poder.

Por ejemplo, mucho se habla del sistema de elección o reelección continuo, y sobre todo, de periodos de ejercicio relativamente cortos

(cuatro o seis años, por ejemplo), en tema presidencial, en Europa y América Latina y el Caribe en general; sin embargo, el sistema presidencial ruso parece funcionarle bien a sus ciudadanos, pues aunque dichos periodos son prolongados, las elecciones existen y el sistema funciona, no obstante la crítica de sus detractores mayoritariamente occidentales.

En una democracia avanzada, el sistema administrativo público y la puesta en marcha de políticas públicas diversas, tendrá que funcionar de manera eficiente, con independencia de las actividades electorales respectivas, es decir, dejando a un lado el resultado del empoderamiento de una gestión a otra respecto a la continuidad y buen funcionamiento del engranaje gubernamental, institucional y administrativo, así como, del seguimiento de la participación ciudadana en temas diversos.

Un punto extremadamente interesante respecto al nivel de calidad en una democracia tiene que ver con el grado de especificidad de la intervención que los poderes económicos tengan dentro de una cultura democrática avanzada.

El papel que desempeñaría el poder económico dentro de una democracia avanzada es de primera importancia, pues sin este, no sería posible su concepción.

La cuestión más trascendente con respecto a este tema es el hecho de llegar a darle un lugar más oficial y específico a dicho poder, en una renovada conformación de la división de poderes.

Imaginemos por un momento que los representantes directos de la plutocracia ocuparan un número determinado de curules dentro del recinto asignado para tal propósito, y que, en lugar de hablar de la trinidad pública de los poderes, se tuviera una tetralogía dentro de la cual, los poseedores de la riqueza privada o sus representantes

ejecutivos declararan sus intereses de forma abierta y democráticamente electa.

No es que los consejos empresariales o los clubs de banqueros e industriales no estén sirviendo en muchos sentidos a la sociedad, sino el hecho de que la actividad económica ya no se encuentre sustentada en la parábola ni en la necesidad subrepticia de apoyar secretamente a personajes tales como presidentes, gobernadores, secretarios de Estado, senadores, diputados y/o magistrados y ministros de tribunales supremos.

Si se busca la instauración de una verdadera, legítima y legal democracia, sustentada en una división de poderes, se debe buscar mayor transparencia de propósitos plutocráticos y una congruencia política que los avale, es decir, dejar a un lado las hipocresías de la ambición y encausarlas en su lugar, a propósitos públicos y sociales más elevados.

Quizás una de las circunstancias que más ha evitado la instauración de esta idea, es el temor respecto a que los magnates terminen por apoderarse de todo el sistema público en general, sin embargo, esta idea también puede ser un error de apreciación.

Otra circunstancia que evita la mutua “confianza” entre el poder público respecto al poder privado, es el hecho, de que si su colaboración política estuviera bien estructurada, entonces podrían vigilarse de mejor manera; y para los grupos de alta corrupción esto no es una buena razón para permitir dicha apertura; lo anterior no quiere decir que milenariamente esos poderes no se hayan dedicado a colaborar en conjunto para engrosar los éxitos de sus pretensiones, pero sí lo han hecho de forma “sanamente separada”.

La inclusión oficial de los representantes de la plutocracia es un tema prospectivo por excelencia, inclusive digno de las mejores novelas de

ciencia ficción y de *cómics* que han planteado dicha posibilidad desde hace mucho, o al menos, lo han sugerido de una u otra forma.

La famosa Constitución Europea impulsada a mediados de la primera década del siglo XXI es, al igual que la anterior, una idea del orden futuro del mundo, que, por una u otra circunstancia, no ha podido consolidarse por completo, tal y como ocurrió con el *Brexit* el 31 enero de 2020, cuando el Reino Unido finalmente concretó su separación de la Unión Europea en relación con su participación de sustento económico y financiero dentro del resto del continente.

Aventurarnos a instaurar una Constitución global parece prematuro todavía, pero no inimaginable; al igual que el concepto posmoderno de *Nuevo Orden Mundial*.

Regresando al punto específico aquí referido, dependería de cierto consenso de opinión, el hecho de incluir a la plutocracia como parte de un “poder legislativo”, o bien, como un poder completamente distinto e independiente, pero abiertamente existente, además de los poderes clásicos.

Parte de la clave de la legitimación y oficialización del poder económico dentro de la división de poderes radica en dos valores primordiales: el primero de ellos tiene que ver con el acceso legítimo y legal, así como transparente y ético, dentro del proceso de toma de decisiones a nivel Estatal, independientemente del cúmulo total que después se desglose acerca de sus funciones, responsabilidades y demás facultades; la segunda tiene que ver con la exigencia y consolidación de la responsabilidad política y social que se le atribuiría, esta vez sí, con toda exigibilidad (económica, legal, moral, etcétera) a los miembros de dicho poder, para con la sociedad que en parte gobernarían.

A la fecha, el máximo acercamiento legítimo y legal que han alcanzado algunos miembros del poder económico de alto nivel, para formar parte,

por ejemplo, del poder ejecutivo, han sido magnates que se postularon en cierto momento político-electoral para alcanzar dicha meta.

Ejemplos claros de personajes potentados que invirtieron sus esfuerzos y parte de su riqueza en la obtención del poder presidencial son: Silvio Berlusconi (n. 1936) en Italia, Miguel Juan Sebastián Piñera Echenique (n. 1949) en Chile, George Herbert Walker Bush (1924-2018), George Walker Bush (n. 1946) y Donald John Trump (n. 1946) en los Estados Unidos.

Todos los anteriores, poseedores de monopolios comunicativos, líneas aéreas, consorcios petroleros e imperios inmobiliarios y hoteleros, buscaron con legitimidad y legalidad representar al más atractivo de los poderes clásicos, y lo lograron, algunos incluso más de una vez.

En la historia mexicana, el personaje más acaudalado que llegó a la presidencia de México fue quizás Carlos Salinas de Gortari, pues su riqueza personal existía con base al poder económico de su padre, independientemente de que tras la presidencia, incrementara enormemente dicho capital.

Esta práctica cada vez es más clara y constante, pero aún no significa técnicamente hablando, que el poder económico tienda a constituirse como un poder constitucionalizado más.

La intervención de los poderes económicos de manera directa e institucionalizada podría significar una revolución sin precedentes en relación con los futuros sistemas electorales; es probable que pronto se conformen nuevos y renovados procesos de recaudación de recursos para las competencias políticas.

El sistema de partidos políticos -especialmente en Latinoamérica-, podría plantearse nuevas y mejores formas de financiamiento público, devenido esta vez, de un poder económico constitucionalizado, que

pugne por mayor transparencia y deje atrás las actuales prácticas de financiamiento secreto.

Además, no se deben olvidar los demás factores y elementos que tienden poderosamente a querer convertirse en poderes institucionalizados de primer orden, como son aquellos surgidos por propio mandato constitucional.

Una importante desventaja que tienen en la actualidad los *órganos públicos con autonomía constitucional* es no contar con verdaderas formas de generación de recursos financieros propios.

No obstante que la Constitución les asigna (en el caso mexicano al menos), partidas presupuestales para su funcionamiento, estos órganos continúan sin considerarse realmente al nivel de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

Parte de la teoría que se puede concebir respecto a la conveniencia de una dirigencia plutocrática en determinada estructura administrativa e institucional pública, se genera a partir del hecho de que tales dirigentes (administradores, funcionarios, etcétera), que se encuentren a la cabeza de políticas públicas preestablecidas, no se interesen en malversarlas por el vulgar deseo de enriquecerse ilícitamente, pues desde un principio nos estaríamos refiriendo a personajes que quizás desde siempre han gozado de riqueza económica ilimitada.

Además, pensando en que dicha plutocracia legitimada y legalizada se encuentre comprometida a la bien hechura de acción y al encausamiento correcto de los postulados propios de la “gerencia pública”, entonces hablaríamos de una perspectiva positiva para su constitucionalización.

Dichos postulados gerenciales pugnan por agilizar los procesos y trámites públicos, tal y como lo hacen las mejores prácticas de la iniciativa privada y la banca para el alcance de mayores estándares de “eficiencia” y “eficacia”.

No obstante, esto, también habrá quien esté en consonancia respecto a que esta clase social empoderada económica y financieramente no encuentra límite alguno en cuanto a su deseo de enriquecimiento y de tráfico de influencia.

Es por eso que si llegara a funcionar la inclusión directa de los magnates dentro de la división de poderes, sería necesario un compromiso social y político absoluto, en razón, no de evitar su crecimiento a través de medios justos y legítimos, sino que prioricen en su función de Estado la salvaguarda de los intereses de la ciudadanía, tal como invoca el espíritu del constitucionalismo democrático.

El proceso de conversión de los poderes económicos a uno de tipo constitucional e institucionalizado, plantearía la consolidación de una revolución laboral como tal; ya que en el mundo del derecho del trabajo y de la seguridad social, aún se encuentran sin acomodo cuestiones relativas a la relación obrero-patronal (caso mexicano), en donde por parte del empresariado, persiste la queja respecto del extremo proteccionismo que las leyes del Estado continúan proporcionando tanto a los trabajadores en lo individual, como a los sindicatos en lo colectivo, sobre todo en temas de indemnizaciones por despido.

Un punto profundamente importante, y que tanto el Estado como los representantes del poder económico no han podido resolver debidamente, es el que atañe a los planes de retiro, pensiones y/o jubilaciones en materia de seguridad social, pues de manera constante, unos y otros no dejan de señalarse mutuamente como obligados a hacerlo.

El concepto de "*responsabilidad social*" que algunas de las actuales empresas nacionales manejan como eslogan publicitario y/o requisito fiscal y político, tendrá que convertirse en un elemento toral para el desempeño plutocrático dentro de la división de poderes pues, de lo contrario, sí se correrá el riesgo de empoderar a una posible tiranía de

fuerzas económicas que ostenten, mientras existan, una actitud en contra de la dignidad social.

Parte del significado o concepto ampliado de una “*democracia avanzada*” se relaciona directamente al papel que el poder económico tendría en una sociedad futura, una que en verdad pudiera considerarse como tal, ya que una democracia avanzada debería -al menos en teoría-, tender a ser una especie de “*utopía posmoderna*” donde cada miembro de la sociedad se concentraría en un mismo propósito colectivo: “la exploración de los paradigmas antropológicos y filosóficos que la humanidad puede alcanzar en varios rubros, tanto dentro como fuera del planeta Tierra”.

El poder económico y su papel dentro de una democracia avanzada es trascendente para el avance de la ciencia y la tecnología, las cuales consolidarán la colonización del humano en otros planetas y trazarán las metas comerciales a seguir en el espacio exterior.

El futuro no sólo de las sociedades latinoamericanas, sino de cualquier otra del mundo, radica esencialmente en el manejo que se dé de la economía, para la construcción de nuevos sistemas de vida y desarrollo humano, tomando en consideración la fuerte tendencia actual, respecto a la interacción de las personas con organismos cibernéticos avanzados (inteligencia artificial)

Ahora bien, se debe tomar en cuenta que, independientemente del avance que la sociedad humana pueda llegar a tener en aspectos tales como los científicos y tecnológicos, el verdadero espíritu de una sociedad avanzada no se encuentra, ni en el dinero que la sustenta, ni en el nivel de la tecnología que la rodea, sino en la legítima superación del ser humano, como ser ontológicamente perfectible.

Republicanism

Un concepto ineludible para abordar el tema aquí expuesto es sin duda, el relativo a la “*república*”, ya que esta es el origen de la “Constitución” como elemento *sine qua non* es posible su existencia y de la posterior adquisición de la división de poderes como elemento esencial, y del federalismo como forma o estilo particular de ser de una democracia.

El significado de una república tiene que ver con la transformación que experimenta un Estado monárquico para convertirse en parte del sistema democrático, donde se permite a los ciudadanos votar por sus representantes gubernamentales, pero también tiene que ver, con la posterior división política de una nación o país, en pro de establecer un control administrativo y político, regido para ello por una Constitución General que contemple en su espíritu a la división de poderes.

Para pueblos clásicos -como Grecia y Roma- la república comienza siendo de dos tipos: aristócrata o democrática; siendo a la larga esta última la más aceptada políticamente hablando, para las naciones que conforman a la actual América Latina y el Caribe, no obstante que esta idea prevalece como verdad a medias, si se considera la intervención de los poderes económicos como una forma presente de aristocracia moderna.

Lo interesante aquí será establecer una idea renovada del actual *republicanismo*, adoptando dicho concepto dentro de la visión de una democracia avanzada.

Cabe recordar que existen muchos tipos de tiranía, y que no obstante la conformación y el establecimiento de una república, los poderes fácticos pueden llegar a alcanzar la calidad de fuerzas tiránicas no oficiales, que más allá de su calidad como organismos no públicos -legales o ilegales-, pueden llegar a dominar social y políticamente de manera importante.

Federalismo vs. Centralismo

Hablar del “*federalismo*” es un punto clave para complementar el tema de la división de poderes en América Latina y el Caribe, ya que, en la actualidad, el federalismo representa uno de los debates permanentes acerca del tipo de orden y organización, que busca establecerse en cada una de las repúblicas que pertenecen al continente. “La importancia del modelo federal creado por los colonos norteamericanos, a través de los padres de su revolución, es incuestionable. No sólo ha sido el modelo político más exitoso y actual de cuantos han existido, sino que su ya presente y futura transformación, en esta ocasión por la vía de la asimilación europea, parece dirigirse inevitablemente al ámbito del Estado internacional.” (Cabrera Beck, 2016: 43)

En realidad, las virtudes intelectuales y organizativas con que fue creado el federalismo norteamericano responden entre otras cosas, a la convulsión estructural devenida tras la independencia de las trece colonias, misma que trajo consigo la imperante necesidad de reorganizar a la que llegara a ser una superpotencia internacional: “El federalismo norteamericano representa una síntesis evolutiva cultural y de índole pragmático. Los padres del federalismo norteamericano fueron hombres cultos de formación enciclopédica, a quienes la antigüedad clásica griega y latina les resultaba familiar, independientemente de sus particulares interpretaciones y del uso conceptual que pueda dárseles en su lucha contra Inglaterra...” (Cabrera Beck, 2016: 43)

El espíritu del federalismo busca establecer una forma de gobierno más bien extendida, es decir, que se aleje del *Centralismo* que por naturaleza concentra los poderes principales de una nación, en un mismo punto geográfico y administrativo.

En México, por ejemplo, la adaptación del sistema federal se debatió entre las influencias europeas y la de Norteamérica, disertándose en

momentos históricos constitucionalistas entre ambos sistemas de gobierno:

Tanto a partir de sus antecedentes teóricos como en cuanto fruto de las influencias constitucionales europeas, en particular la norteamericana, así como a partir también de la asimilación interna de los procesos políticos nacionales, el federalismo mexicano se conformó en su realidad concreta.

Luego del experimento centralista, resurge el constitucionalismo federalista con el Acta de Reforma de 1847 siendo D. Mariano Otero uno de los principales promotores de dicho documento, pero sería hasta 1857, con la Constitución promulgada el 5 de febrero de dicho año, que el sistema constitucional federal volvería a plasmarse con un carácter a futuro más definitivo dentro de nuestro sistema político interno. (Cabrera Beck, 2016: 275 y 276)

Sin embargo, hay que resaltar, que aun el país que inventó el “federalismo”, concentra geográficamente en la misma área a sus poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, a nivel federal.

Un ejemplo de la dicotomía entre federalismo y centralismo, que tiene que ver precisamente con el hecho de colocar geográficamente en un mismo lugar a los tres poderes clásicos, no obstante que el sistema adoptado para funcionar será el federalismo, se encuentra en el artículo 44 de la CPEUM, el cual expresa: “ **Artículo 44.** La Ciudad de México, es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos; se compondrá del territorio que actualmente tiene y, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México.” (CPEUM, 2019: 112)

La pugna acerca de si el sistema político de una nación debe estar basado en el centralismo, o bien, en el federalismo, continúa hasta nuestros días, sin embargo, ambas formas de administrar el poder pueden funcionar válidamente, siempre y cuando, problemas como la corrupción y la guerra sucia entre grupos políticos dentro de la administración pública, dejen de aparecer una y otra vez.

Efectivamente, sólo las Constituciones de México, Brasil, Venezuela y Argentina, son de corte federalista, mientras que las del resto de las repúblicas latinoamericanas tienden al sistema centralista de organización nacional.

Es digna de mención la ambivalente postura prescrita en la CPEUM en relación a esta dicotomía que se da entre el federalismo y el centralismo, ya que como se ha dicho, ambos finalmente pueden convivir, pues mientras el artículo 40 de esta Suprema Ley dice: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal...” (CPEUM, 2019: 98); el artículo 90 especifica que: “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal...” (CPEUM, 2019: 156)

Lo que aún parece ser innegable, es que el elemento de división de poderes no puede entenderse sin su conexión directa con tópicos tales como: el constitucionalismo, la república, el federalismo *vs.* centralismo, los órganos públicos con autonomía constitucional, la plutocracia y las ONG.

Formación política de Latinoamérica y el Caribe republicano. Algunos antecedentes de su historia

La historia atestigua la complejidad política y militar -así como económica- con que *América Latina y el Caribe republicano* se conformaron como el conjunto de Estados “independientes”, que, en la actualidad, estructuran a gran parte del continente americano.

El proceso de estructuración e independización de Latinoamérica y de parte del Caribe, responde a una multiplicidad de razones que van desde el número de poderes extranjeros involucrados en dicho proceso, hasta los intereses económicos y políticos que hoy en día continúan existiendo.

A pesar de la complejidad con que ha sido creada América Latina y el Caribe, aún es una región joven en materia política, social y económica.¹⁹

Su formación histórica responde a nombres tales como: Simón Bolívar (1783-1830), Antonio José de Sucre (1795-1830), José Francisco de San Martín y Matorras (1778-1850), Francisco de Paula Santander y Omaña (1792-1840), Toussaint Louverture (1746-1803), etcétera, los cuales dan razón de ser a varias de las repúblicas constitucionales que, hoy en día, forman parte de esta vasta región continental.

Y desde el origen formativo de América Latina y parte del Caribe como un conjunto de Estados republicanos, la influencia de grupos secretos como los “*masones*” (que ya habían establecido repúblicas europeas como la de Francia), continuaron con su ascenso dentro del poder formador americano en varias naciones del nuevo continente, como es el caso de: los Estados Unidos de América, los Estados Unidos Mexicanos, la República de Nicaragua, la República de Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, etcétera.

Tal y como los padres fundadores de Estados Unidos pertenecían a las logias masónicas -George Washington (1732-1799), John Adams (1735-

²⁰ Con la trilogía novelística (*Trilogía bananera*) de “*Viento fuerte*” (1950), “*El papa verde*” (1954), y “*Los ojos de los enterrados*” (1960) de Miguel Ángel Asturias Rosales, es posible observar la permanente presencia de la *United Fruit Company* en la América Latina y el Caribe de la segunda mitad del siglo XX; y de cómo dicho emporio norteamericano de enorme poder económico, avasalla con su desarrollo explotador a las sociedades subdesarrolladas del continente americano.

De manera más sutil, en la obra del “*Amor en los tiempos del cólera*” (1985), Gabriel García Márquez también menciona como elemento natural del paisaje amazónico, la existencia de la ya mencionada corporación.

Ambos autores referidos ganarían el Premio Nobel de Literatura, el primero en 1967, y el segundo en 1982.

Además, con “*La rebelión de los colgados*” (1938) de B. Traven, “*Juan Pérez Jolote*” (1952) de Ricardo Poza, “*Huazipungo*” (1934) de Jorge Icaza, y con “*Ciudad Real*” (1974) de Rosario Castellanos, el lector interesado puede darse una idea, de las adversidades sociales y económicas de las que ha sido presa América Latina a lo largo de su historia.

1826), Thomas Jefferson (1743-1826), Alexander Hamilton (1757-1804), Benjamin Franklin (1706-1790), etcétera-, “también los primeros libertadores de América”; tal fue el caso del mismísimo Simón Bolívar: “...En 1805 viajó a Roma, y a su regreso a París a la logia masónica. A mediados de 1807 regresó a Venezuela, donde empezó a planear la lucha por la independencia de su país...” (Enciclopedia Salvat, 1976: 518)

De hecho, la influencia de esta corriente (masonería), continuó ejerciendo influencia toral en un desconocido -al menos de manera oficial- número de ocasiones, en temas tales como: la instauración de repúblicas, la formación y trascendencia de personajes históricos relevantes, el establecimiento de partidos políticos, la implementación de ideologías intelectuales anticlericales, etcétera.

Incluso para los versados en el tema, el número tripartita que define a los poderes clásicos, probablemente tiene que ver con el misticismo-simbólico masónico tan característico de dicho grupo.

Lo que también lleva a pensar en la importancia real que tienen esta clase de grupos de poder, cuyos propósitos son operados con cierta clandestinidad. Los mismos guardan relación con el establecimiento de estructuras de poder público, así como respecto a su operativización; es en este punto, donde podemos considerar a los *grupos* o *sociedades secretas* como entes de profunda fuerza dentro del juego de pesos y contrapesos políticos.

Los grupos o sociedades secretas son un tema que, por sí mismo, merece un análisis reflexivo particular; sin embargo, por el momento acotamos el hecho de que estos grupos han representado a lo largo de la historia, un poder fáctico que se materializa de forma no oficial en la vida pública.

Simplemente el poder de la francmasonería o masonería le dio forma a prácticamente toda América Latina y el Caribe, así como a varios países europeos con anterioridad.

El mito juarista en México, plasmado físicamente con el Hemiciclo a Juárez de la Alameda Central de la Ciudad de México, el imponente obelisco característico de la capital argentina, el gorro frigio en el escudo nacional de la bandera de Nicaragua, Colombia o Argentina, y el trazo arquitectónico de la capital norteamericana, son nimias pero ostentosas huellas, del poderío masónico en el continente.

En México, por ejemplo, la guerra cristera (1926-1929) no fue otra cosa que la confrontación de los intereses políticos, económicos e ideológicos de la Iglesia Católica Apostólica Romana, en contra del poder establecido por la masonería en el gobierno del general Plutarco Elías Calles (1877-1945)

De igual manera, no se puede comprender el fenómeno político-electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI) sin su origen masónico.

Casi al mismo tiempo, fueron apareciendo diversos grupos o sociedades secretas en México para tratar de contrarrestar poder a la masonería, como fue el caso del *Opus Dei*, los Caballeros de Colón o los jesuitas.

Así mismo, dichas sociedades secretas llegan a dividirse en subgrupos como: “*el grupo Atlacomulco*” priista o el “*yunque*” panista.

En fin, insistimos acerca de la importancia que guarda este tema para llegar a entender con más precisión los entresijos que tiene el poder en el mundo.

En la propia “*cuna de la democracia moderna*”, como se estila catalogar a los Estados Unidos de América, además de la propia masonería existen grupos secretos o “*hermandades*” que llegan a determinar el rumbo del país, tal y como se especula que la fraternidad universitaria de Yale, “*Skull and Bones*”, ha llegado a influenciar a ciertos presidentes norteamericanos que han pertenecido a la misma.

En el siglo XXI se ha venido suscitando una serie de teorías de la conspiración relativas a conceptos tales como: “*El Nuevo Orden Mundial*”, donde se postula que grupos secretos ultra poderosos como los *Iluminatti* o el club Bilderberg,²⁰ están tratando de controlar a las naciones a través del poder económico.

No obstante, las teorías conspirativas en desarrollo, las formas específicas de gobiernos que hoy rigen en las repúblicas americanas continúan siendo de dos tipos, tal y como explica Juventino V. Castro y Castro:

En la época moderna sólo existen dos formas de gobierno democrático: *parlamentarista* o *presidencialista*. El primero se ejerce fundamentalmente en Europa; el segundo es más bien propio de nuestra América. Ninguno es superior al otro, su adopción obedece a razones históricas y a necesidades específicas de viejos o nuevos países. México ha optado desde su independencia -sin tomar en cuenta *imperios trasnochados*- por el presidencialismo que, contrariamente a lo que con malicia se alega, no significa la dictadura autorizada del presidente de la República, sino el otorgamiento de la facultad administrativa y ejecutiva a un funcionario que al igual que el Legislativo es electo por el pueblo y no derivado de un Parlamento. Además, el documento fundamental del país señala las atribuciones de este *ejecutivo-administrador*. (Castro y Castro, 2005: 43 y 44)

Otros poderes constitucionales

El jurista mexicano Juventino V. Castro y Castro realiza un análisis personal de lo que considera como: “*los desconocidos poderes políticos de la Constitución*”, en una obra del año 2005 que lleva ese nombre, y en donde se propone identificar al menos cinco poderes extras a los tres ya disertados hasta el momento, y que aquí se consideramos también como *clásicos, constituidos, principales o grandes*.

²¹ Cfr. ESTULIN, Daniel. (2014). *La verdadera historia del club Bilderberg*, Editorial Planeta Mexicana, México.

Castro y Castro los clasifica de la siguiente forma: Los poderes federal y estatales, el poder electoral, el poder reformador de la Constitución, el poder municipal, y los poderes autónomos.

El autor citado diserta acerca del porqué cada uno de estos poderes puede y debe ser considerado seriamente como una expansión legítima y legal de la división de poderes tripartita, al menos claro, en el aspecto constitucional mexicano.

En este capítulo se comparte la idea de que cada uno de los poderes señalados por Juventino V. Castro y Castro, son de una importancia total para posibilitar el reconocimiento oficial de otros poderes, más allá de la teoría clásica del barón de Montesquieu.

Por ejemplo, se expresa que en particular los poderes: electoral, el reformador de la Constitución y los autónomos, revisten en sí facultades y potestades sumamente relevantes.

La estructura y prolongación de los tres grandes poderes en tiempos específicos y definitorios se encuentran sustentados de la siguiente manera: el primero en el mandato del pueblo, el segundo en el mandato de los legisladores, tanto federales como locales (artículo 135 de la CPEUM), y el tercero, sostenido en el respeto a la autonomía otorgada a cada órgano independiente, creado, reconocido y facultado por la propia Constitución.

Los poderes federal y estatales y el poder municipal, (así referidos por Castro y Castro), también influyen directa y esencialmente en el entramado de los poderes constitucionales en los Estados Unidos Mexicanos.

El poder económico

Parte de los inconvenientes que la entronización del “*poder económico*” o “*plutocrático*”²¹, podría representar como poder principal dentro de la Constitución, tiene que ver con el tipo de características con las que comúnmente opera este sector.

Por ejemplo, el hecho de que las empresas, las industrias y los bancos adquieran o generen riqueza financiera a través de la aplicación dura y tajante de la ley, dista diametralmente con los usos y costumbres de la administración pública, que haciendo gala de su origen politológico, saben cuándo manejar con cierta distensión el carácter ejecutivo e inmediato de las leyes, para establecer acuerdos más flexibles con los gobernados, en relación a ciertos aspectos necesarios de la vida pública y ciudadana, como son las condonaciones, reducciones o exenciones fiscales, para el pago de determinados impuestos.

El sistema tecnocrático y gerencial no comulga fácilmente con las prácticas de perfil social, de ahí que se insista en el acercamiento de la cultura de responsabilidad social, dentro de la esfera de la plutocracia, sí es que ello es posible.

“Un dirigente empresarial ha afirmado recientemente -adoptando una argumentación que se ha venido esgrimiendo en las últimas semanas-, que los empresarios no pretenden obtener el poder político; que sólo desean que prevalezcan los mandatos constitucionales sobre la división de poderes; y que el sector que representa se opone al monopolio del poder político y económico porque esto equivale a pérdida de las libertades.” (Castro y Castro, 2005: 43)

Con relación al funcionamiento del poder económico una vez oficializada su constitucionalización, y quizás, por ejemplo, adicionada su interacción operativa dentro del Congreso de la Unión (caso

²² Cfr. PUZO, Mario. (1991). *La Cuarta K*, Editorial Grijalvo S.A. de C.V., México D. F., para aprender bastante acerca de la relación que la plutocracia guarda con los poderes oficiales.

mexicano), quizás se tendrían que establecer los mecanismos propios para la elección y representación de éste en una cámara específica para ello.

¿Cuántos representantes tendrían que componer dicha cámara?, ¿dichos representantes serían electos únicamente por los miembros de sus organismos empresariales?, ¿qué clasificación se les daría: senadores, diputados u otra?, ¿existirían circunscripciones electorales *plutocráticas*?, ¿se tendría que llevar una auditoría y un censo pormenorizados acerca de la riqueza específica de cada miembro, para aprobar su permanencia como parte de este poder?, ¿a su vez, se subclasificarían por sectores: empresarial; industrial, banca privada; financiero; etcétera?, ¿cuál sería la duración de su cargo?

Las anteriores son solo algunas de las diversas preguntas a hacerse dentro de esta prospectiva.

El poder de los medios de información y comunicación

El popularmente conocido como “*cuarto poder*”²², es decir, la prensa en general y el conjunto de medios de información: radio, televisión, internet, consorcios de comunicación, etcétera, es sin duda, un factor de alta relevancia dentro del juego de pesos y contrapesos en la división de poderes.

²³ En una serie de teorías populares, se ha prestigiado a la prensa como “*un cuarto poder*” universal, en algún tipo de listado donde, dependiendo del punto de vista o especulativo de cada individuo, el “petróleo” pudo ser considerado como el primer poder a mediados del siglo XX, o bien, subiendo y bajando de lugar con el “oro” (reservas de). Para otras opiniones populares el “sexo” y el “dinero” dominan al mundo; esta visión un tanto informal alude a una especulación acerca de que el “cuarto poder”, generalmente, continúa de los tres clásicos, o bien, que busca superarlos.

Dos de los pilares sobre los que se edifica *el poder informativo y de comunicación* son: 1) el capital que alcanza a acumular, y 2) la fuerte influencia obtenida al manipular a la opinión pública.

Aunque existen las prensas libres o los pequeños consorcios de periodismo y los reporteros independientes, cuando se habla del poderoso monstruo mediático, nos referimos a las grandes cadenas televisivas y a los grupos editoriales y de medios virtuales, cuyos dueños y accionistas se convierten paulatinamente en las personas más ricas e influyentes del mundo.

Representantes de estos titanes corporativos de la industria mediática hay múltiples y variados, pero aquí mencionamos tres personajes de esta índole: William Rondolph Hearst (1863-1951), dueño del *Morning Journal* de Nueva York y de un imperio de prensa que influyó en gran parte de la Unión Americana, y de quien el cineasta Orson Wells (1915-1985) hace metáfora en el filme "*Citizen Kane*" de 1941.

Casos contemporáneos de poder mediático los representan el magnate australiano Keith Rupert Murdoch (n. 1931), propietario, entre otras cosas, del *Daily Telegraph*, y el australiano Julian Paul Assange (n. 1971), controvertido personaje surgido tras del caso "*WikiLleaks*".

Es una realidad el hecho de que las campañas mediáticas pueden lograr importantes resultados en un sinnúmero de objetivos, ya sean comerciales y publicitarios o que tengan que ver en materia de campañas políticas y resultados electorales.

El poder informativo y comunicativo puede balancear la opinión pública adversa en relación con los ejercicios de poder desarrollados por parte de las potestades establecidas.

Generalmente los medios de información enfocan sus recursos y su atención a lo acontecido día a día en la actividad de los poderes legislativo y ejecutivo, al igual que al judicial, pero en este caso de

manera más tenue, pues se considera un área de especialización técnica que, mercadotécnicamente hablando, tiene un número menor de espectadores.

Sin embargo, en los Estados Unidos de América, la prensa y la televisión acostumbran intervenir poderosamente en atención a litigios, cuya relevancia atrae a las masas, imponiendo muchas veces la opinión que las cadenas informativas generan a partir de los mismos, por lo que incluso es posible afirmar que los medios de comunicación norteamericanos participen de forma importante como “*litigantes*”, en ciertas causas judiciales.

De igual manera, los medios pueden estar a favor o en contra de determinado personaje o régimen político, atacándolo o ayudándolo, según las circunstancias o intereses que los impulsen.

Los medios masivos de información y comunicación son un elemento de por sí prospectivo, pues reúnen una característica esencial para ello: poder estar casi siempre a la vanguardia de la información contextual imperante, o bien, encontrarse en la posibilidad permanente de inventarlo; el poder mediático tiene la facultad de crear realidades aceptables por el imaginario colectivo, el buen o mal uso de este, depende naturalmente de sus orquestadores.

Ray Douglas Bradbury (1920-2012) en su novela “*Fahrenheit 451*”²³ de 1953, relata un mundo futurista en el que el departamento de bomberos no es otra cosa que una institución irrefrenable de incendiarios estatales, encargados de incinerar cualquier indicio de información bibliográfica y/o periodística, que permita a las personas conocer la verdadera realidad histórica que los rodea, así, como negarle cualquier tipo de visión intelectual que los sitúen en el tiempo o el espacio de su época,

²⁴ Cfr. BRADBURY, Ray. (2015). *Fahrenheit 451*, Random Penguin House Grupo Editorial S.A. de C.V., México.

impidiéndoles a la vez, experimentar sentimientos de pertenencia o generar ideal alguno, que puedan llegar a inspirarlos a poner en jaque al sistema que los rige, mismo que en realidad tampoco pueden conocer.²⁴

Sin duda, el poder informativo puede alcanzar un puesto sumamente importante dentro de los balances existentes entre los demás poderes, pues cuenta, además, con características especiales de operación que le permiten transitar a través del tiempo de una manera ondulante; situación que es difícil de definir.

El poder militar

Dependiendo del cristal a través del cual se mire, *el poder militar* puede considerarse como una “simple” herramienta de control social -parecido al Estado policial-, que utiliza el gobierno para conservar la paz, tanto dentro como fuera, de las fronteras establecidas.

Incluso para la intelectualidad, a veces puede representar un sistema de represión de ideas, así como un elemento que evite el avance de la humanidad en un camino de superación ideológica y pacifista.

Lo anterior depende de varios factores, como la experiencia traumática y obscura que se tenga tras vivir los estragos propios de una guerra prolongada, o de lo desagradable que resulta ser víctima cautiva de un régimen dictatorial sin diálogo ni refinamiento.

Pero desde un punto de vista prospectivo, las fuerzas armadas (ejército, armada y fuerza aérea) podrían significar una alternativa seria, para

²⁵ Algo parecido sucede en el universo orwelliano de “1984” (1945), donde el sistema está controlado por seres desconocidos cuyo poder asfixia y captura a la sociedad del futuro a través del *Big Brother*; con Aldous Leonard Huxley y su obra “*A Brave New World*” (1932), se puede percibir lo que el futuro “controlado” de la humanidad puede llegar a ser en una distopía tecnológica.

constituirse como parte de una democracia avanzada, en algún tipo de futuro contextualmente determinado.²⁵

Aunque en la historia de la humanidad esta idea ha estado cerca de convertirse en realidad -el imperio de Alejandro Magno, algunos periodos imperiales romanos, o la visión del Tercer *Reich* alemán, por citar algunos ejemplos-, hasta la fecha han terminado por desplomarse.

Dicha falta de permanencia responde casi siempre al hecho de que tales regímenes no se encuentran sustentados en la inteligencia o en una visión más grande que la simple represión bélica y saqueadora que la posesión de las armas permite.

Quizás el más cercano a lograr este sueño fue Adolf Hitler (1889-1945), al intentar establecer un imperio de mil años con características futuristas nunca imaginadas, en el cual el factor militar sería una constante social, donde cada ciudadano respondería a su militancia partidista única, además de constituir una calidad permanente de miembro del ejército, con independencia de su condición o rol colectivo civil.

Después de la Segunda Guerra Mundial, países como la URSS y la República Popular de China intentaron imitar este tipo de régimen.

De hecho, a lo largo de la historia se han presentado intentos serios por parte de algunos caudillos para formar su propia utopía de sociedad avanzada, como en el caso del ya mencionado Alejandro III de

²⁶ En la novela de ciencia ficción *Ender's game* (1985) de Orson Scott Card, se plantea un futuro donde la humanidad ha sobrevivido a un holocausto extraterrestre, en el cual, una civilización de alienígenas llamados "*insectores*"-*buggers* o *formics* originalmente en inglés- ha intentado apoderarse de los recursos naturales de la Tierra, y que intenta exterminar a la raza humana; por lo que ahora, el gobierno único humano se encuentra comandado por una estructura administrativa militarizada, cuyo único propósito es eliminar lo que quede de la amenaza extraterrestre.

Macedonia (356-323 a. C.) y del célebre corso Napoleón Bonaparte (1769-1821), ambos caracterizados por su perfil preponderantemente militar.

América Latina y el Caribe republicano siempre fueron presa de los regímenes militares, ya fuera a través de alguna junta militar golpista, o bien, por el capricho de algún general convertido en presidente; sin embargo, el poder militar como tal no se ha logrado imponer como un poder constituido, sino sólo como una circunstancia armamentística, con la cual hacerse del poder político y administrativo de un país.

Sería interesante llegar a plantear la posibilidad de constituir a las fuerzas armadas, como un poder constitucional dentro del sistema de pesos y contrapesos de la división de poderes; ya que en realidad con el poder de las armas -pero con una élite de dirigentes militares *ilustrados* en los menesteres necesarios-, y con una férrea convicción por el bien común de una sociedad civil igualmente elevada, no estaría de más llegar a pensar que una democracia avanzada en el futuro pueda estar constituida esencialmente con características militares.

Algunos representantes militares han optado por figurar más allá de su medio ambiente primigenio, es decir, más allá del fuero de guerra, postulándose a puestos públicos en el ámbito municipal, legislativo y presidencial.²⁶ Basta revisar el número de generales-gobernadores que ascendieron al poder estatal en la época del porfiriato en México, así como los generales-presidentes que a lo largo de la historia latinoamericana han existido. Es decir, el poder militar siempre ha

²⁷ Recuerdo la intención de desarrollar una tesis de maestría en derecho en la Facultad de Derecho de la Barra Nacional de Abogados A.C. (más o menos por el año 2009), por parte del entonces licenciado y teniente coronel del Ejército Mexicano Gustavo Romero Rosas, que buscaba proponer la obligatoriedad constitucional para que hubiera al menos, un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de adscripción militar; esto en pro del engrandecimiento de las fuerzas armadas dentro del poder judicial mexicano.

deseado ir más allá de sus funciones primarias; situación que es natural y válida.

Inclusive, no hay que olvidar el hecho de que los efectivos de un ejército no sólo sirven para la guerra o para la conservación de la paz, sino que cuentan con especialistas profesionales de casi todo tipo.

Las instituciones armadas de un país congruente y responsable son de los sectores mejor preparados de una sociedad, pudiendo reemplazar a la estructura administrativa pública de todo un país.

Parte del encanto extra que las fuerzas armadas tienen -además del poder y la sapiencia técnica de las armas-, es la capacidad que tienen varios de sus efectivos para desarrollar toda clase de especialidades, como por ejemplo: ser medallistas olímpicos, tener profesionistas de distintas áreas que estudian posgrados en las mejores universidades del mundo, o bien, colaborando como médicos, ingenieros, agregados diplomáticos, científicos, políticos, etcétera, en otras partes del mundo; incluso como ilustres personajes destacados por su erudición, inteligencia y dotes físicas, en arte, literatura o deporte.²⁷

Al igual que las reflexiones alusivas de la iniciativa privada (IP), acerca del lugar específico que tendrían sus representantes, al momento de ser elevado y reconocido el poder económico como perteneciente a la división de poderes, el poder militar y sus representantes también

²⁸ Existen variados ejemplos de personajes célebres, que además de haber pertenecido a las fuerzas armadas de sus respectivos países y épocas, terminaron destacándose en otras áreas del conocimiento, tales como: George Washington (1732-1799), George Marshall (1880-1959), Napoleón Bonaparte (1769-1821), Alejandro Magno (356-323 a.C.), Wernher von Braun (1912-1977), Francisco L. Urquiza (1891-1969), Jorge Negrete (1911-1953), Ignacio López Tarso (n. 1925), José Martí (1853-1895), Ernesto "Che" Guevara (1928-1967), Sun Tzu (544-496 a.C.), Karl von Clausewitz (1780-1831), Toussaint Louverture (1746-1803), Felipe de Jesús Ángeles Ramírez (1869-1919), Joseph Paul Goebbels (1897-1945), Adolf Hitler (1889-1945), Arnold Schwarzenegger (n. 1941), por nombrar sólo algunos.

podrían ser integrados dentro del Congreso de la Unión (caso mexicano), en una sección de curules alusivas, desde donde emitirían su poder de votación: a favor, en contra o de abstención, para la aprobación de leyes o bien, para poder expresarse en forma abierta, más allá de las actuales declaraciones existentes por parte de los secretarios de Estado ante las distintas comisiones legislativas; y en dicho caso, haciéndose desde un plano de igualdad potestativa.

O quizá, estableciéndose una sede alterna para su gestión, tal vez en alguna especie de consejo militar colegiado de las respectivas sedes físicas de sus secretarías desconcentradas.

Pienso que en una democracia avanzada, en una que se precie legislativa y legalmente de serlo, tanto dentro como fuera de sus fronteras, el elemento “poder militar” no tendría que ser considerado como potencialmente peligroso a los intereses particulares de los demás poderes de una nación, sino verdadera y profundamente garante de las libertades civiles y públicas, en la mejor perspectiva y tradición de la sociedad civil alguna vez vislumbrada por el filósofo alemán Georg Wilhem Friedrich Hegel (1770-1831)

Es decir, el poder militar no debe considerarse contrario al avance o a la positiva evolución de la humanidad, sino como una herramienta importante y poderosa que puede rendir honorables frutos, además de la seguridad interna y externa de una nación determinada; entre más avanzada y refinada llegue a ser una sociedad en general, mayor deberá ser su entendimiento respecto a las fuerzas armadas que provengan de su seno.

El poder militar tiene una cualidad única respecto a los otros, esta es, su capacidad de permanencia; ya que mientras cualquier otro poder, constituido o no, tiende a tener vacíos al momento de darse su respectivo proceso de alternancia, el militar en esencia conserva de mejor forma su vigencia.

El poder ejecutivo puede llegar a faltar, o bien, encontrarse en proceso de cambio de un periodo a otro; los congresistas también pueden encontrarse en periodos activos o inactivos, no obstante, las “comisiones permanentes”.

El poder judicial también padece de periodos de inamovilidad operativa, dependiendo la materia de especialización o el tipo de lapso específico, por ejemplo: en épocas revolucionarias o pandemias en las que ni las áreas penales pueden prescindir de realizar sus funciones.

Lo mismo sucede con respecto al poder de medios de información y comunicación, con el poder económico imperante, con los poderes fácticos o grupos secretos, etcétera, pero las fuerzas armadas en sí, salvo al ser conquistadas o destruidas por fuerzas internas o externas, en esencia son mucho más permanentes, pues ese es el espíritu primigenio con que fueron creadas, son el deber ser, significan el último bastión de la estructura institucional y administrativa.²⁸

Partidos políticos y otros poderes fácticos

Los partidos políticos son fuerzas fácticas controversiales e interesantes de analizar, ya que, entre otras cosas, llegan a ser complejos objetos de estudio.

Juventino Eduardo Andrade Sánchez define al *partido político* como: “la agrupación organizada con carácter permanente, cuyo propósito es gobernar o participar en el gobierno mediante la proposición o

²⁹ Léanse las novelas “*Palabras mayores*” (1975) y “*Sobre la marcha*” (1976) de Luis Spota, donde se puede observar el tipo de intervención que las fuerzas armadas pueden tener alrededor del proceso de alternancia del poder (especialmente ejecutivo), en el ambiente de un aparentemente imaginario México de la segunda mitad del siglo XX, pero que al final de cuentas, trasciende a la realidad más verídica aquellos hechos innegables que por conveniencia de algunos políticos, no deben ser considerados como verosímiles.

designación de personas para ocupar puestos públicos.” (Andrade Sánchez, 2015: 42)

Aunque más allá de la definición erudita los partidos políticos conforman un poder propio al que se le puede denominar “*partidocracia*”.

Al respecto del papel desempeñado por los partidos políticos dentro de una sociedad, el citado autor comenta lo siguiente:

Los partidos son una realidad en los sistemas políticos contemporáneos, tanto que no concebimos la organización estatal de nuestra época sin su presencia, ya sea con carácter exclusivo en una función organizadora de la sociedad al estilo de los sistemas comunistas, como el chino, o en su carácter de entidades competitivas que se disputan el poder mediante las más variadas técnicas en los Estados pluralistas occidentales... (Andrade Sánchez, 2015: 44)

Los partidos políticos son además, influencias perennes de cualquier sistema gubernamental e institucional-administrativo concebido por la ciencia política; el sistema de la partidocracia se sostiene y opera más allá de los tiempos electorales, ya que a través de los representantes populares que se encuentran colocados dentro de las representatividades administrativas y de gestión, tanto pública como privada, su acción desemboca: “Los partidos no actúan aislados, ni de otros partidos ni en general del medio económico, político, social y cultural en que se desenvuelven. Estas relaciones dan como resultado un esquema específico de actuación de los partidos en el marco político-social al que se denomina *sistema de partidos*.” (Andrade Sánchez, 2015: 46)

Es por eso, que, la partidocracia se ostenta como un poder real y directo dentro de la división de poderes, pues sus propios miembros atienden de forma natural a los intereses de dichas agrupaciones, contraponiéndose con los vericuetos legales y legítimos que permite el principio de interpretación jurídica.

Asimismo, las relaciones y vínculos asociativos que los partidos políticos de un país determinado fraguan con partidos de otras naciones, atienden a familiaridades ideológicas de diversa índole, lo que les permite convertirse en poderes aún más fuertes.

El poder jurídico de un partido político también es relevante de acuerdo con el contexto y al tiempo específico de que se trate, como, por ejemplo: en México la Constitución General otorga a los partidos la facultad de entablar "*acciones de inconstitucionalidad*" en contra de leyes electorales que le sean desfavorables; (artículo 105, fracción II, inciso f de la CPEUM)

También un partido político cuenta con el poder para lanzar y promover candidatos, cuando las legislaciones electorales de un país en específico no permiten la posibilidad de candidatos independientes.

En países cuyos regímenes políticos y en especial la dirigencia de estos tiende a estar designada y constituida por las decisiones de un partido único, tan poderoso e influyente desde su concepción, que le permite tener una fuerza fáctica que está por encima de la propia representación de la presidencia federal.²⁹

Los partidos políticos, además, tienen un fuerte impulso en cuanto a perfiles ideológicos se refiere, es decir, captan, enfocan y potencian, a las políticas públicas y a las iniciativas de ley de forma específica, dependiendo del perfil que tengan; esto hace que el poder de los partidos pueda llegar a determinar de manera profunda la aceptación e

³⁰ En algunas novelas del escritor y periodista mexicano Luis Spota, como son las ya citadas "*Palabras mayores*", "*Sobre la marcha*" y "*El primer día*" (las tres pertenecientes a su serie titulada "*La costumbre del poder*"), puede apreciarse el papel preponderante del presidente nacional del partido hegemónico, prácticamente a la par, o incluso, por encima del presidente de la República. En dicha serie de obras, el personaje de Plutarco Canto funge como director del PUR (Partido Unificador Revolucionario)

imposición de usos y costumbres, pertenecientes o manipulados por fuerzas oficialmente desconocidas.

Las religiones y sus iglesias (poder religioso)

He aquí uno de los poderes más complejos, y a la vez, más extraordinarios que se han fundado a través de las diferentes etapas y de los distintos lugares en la historia de la humanidad, y que continúan existiendo inmersos en las sociedades, influyendo de manera decisiva dentro del engranaje de la división de poderes.

Incluso antes de intentar señalar a las religiones es menester decir que el perfil religioso de los representantes de los poderes constituidos es sumamente importante a la hora de decidir su voto o su acción administrativa, al menos claro, para ciertos asuntos específicos; esto hace que el poder religioso, aun cuando no se manifiesta oficialmente en los Estados laicos, encuentre voz y voto a través de quienes, siendo ciudadanos electos, detentan y ejercen facultades de decisión cuya trascendencia social y política, así como económica, jurídica y filosófica, encontrará impactos concretos.

Sin profundizar extenuantemente sobre el tema, se recuerdan *grosso modo* los impactos y las discusiones que aún se gestan dentro y fuera de los poderes constitucionales en América Latina y el Caribe, cuando se discuten cuestiones como las limitaciones de preferencia sexual, el derecho al aborto, la muerte asistida, la pena de muerte y demás libertades.

Las religiones judeocristianas tienen una persistente opinión y acción dentro de la sociedad y de los poderes clásicos acerca de estos temas; su influencia es significativa aun dentro de la laicidad de los gobiernos y de las administraciones, pues el voto de los funcionarios y legisladores también puede ser el voto de los feligreses a favor o en contra de tales

políticas, aprobando o no determinadas leyes, o resolviendo en uno u otro sentido controversias judiciales.

La religión católica ha tenido una constante y profunda intervención en materia Estatal a lo largo de la historia en muchos países del mundo, no se diga en los Estados Unidos Mexicanos; la historia constitucional de México no podría entenderse sin el factor Iglesia-Estado, independientemente de que la institución religiosa hubiera o no establecido sus pretensiones gubernamentales.

La Iglesia Católica ha ayudado a conformar partidos políticos que hoy en día continúan siendo fuerzas políticas relevantes, tal como el Partido Acción Nacional (PAN) en México: "...el Partido Acción Nacional. Este último, fundado en septiembre de 1939, aún subsiste y representa una gran fuerza política en la vida democrática del país. Es obra de Manuel Gómez Morín, quien también fue director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia y rector de la Universidad Nacional." (Pérez De los Reyes, 2014: 630)

Dicho partido ha logrado alcanzar dos veces la presidencia del país (2000-2006 y 2006-2012), resaltando además los valores religiosos sobre los que está fundado, primero a través de Vicente Fox Quesada y, más tarde, de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.

Además de que la Iglesia Católica Apostólica y Romana lograra establecer en la Constitución de 1924 a su religión como oficial, el periodo más violento de la pugna entre conservadores pro religiosos y los liberales pro Estado laico llegó a tener su auge con la *Guerra Cristera*: "Las relaciones Iglesia-Estado fueron tan difíciles que estalló la Guerra Cristera (1926-1929), que ensangrentó al país por los extremos de fanatismo a que llegaron ambos bandos, la "Cristiada" y el Ejército federal; los estados más afectados fueron Guanajuato, Zacatecas, San Luis Potosí, Jalisco, Colima, Michoacán y Aguascalientes." (Pérez De los Reyes, 2014: 624)

En la actualidad, gracias a la inclusión del artículo 24 de la CPEUM, la libertad religiosa se ha diversificado, por lo que otros perfiles místicos también han formado sus propios partidos políticos, como es el caso del Partido Encuentro Social (PES) de naturaleza evangélica-protestante.

En el aspecto jurídico, la influencia de la religión católica ha sido y continúa siendo tangible, en particular respecto al establecimiento del “*matrimonio*” figura jurídica institucional a manera de contrato civil, monógamo y heterosexual, que históricamente ha seguido evolucionando.

Los códigos y leyes civiles de Latinoamérica aún predominaban con base a este concepto a principios del siglo XXI, pero con la avalancha de presión social, política, legislativa y judicial de la comunidad de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Travestis, Transgéneros, Transexuales, Intersexuales y Queer (LGBTTTIQ+, el signo + significa la suma de nuevas comunidades y disidencias) ha ido logrando una ampliación de derechos esenciales tales como el matrimonio de personas del mismo sexo y la adopción *ipso facto* por parte de ellas.

El poder que hoy en día continúa representando la Iglesia Católica, no sólo en América Latina y el Caribe, sino en el mundo entero, todavía es enorme, pues es la única religión en el mundo que cuenta con su propio país, y cuyo representante máximo, además de líder religioso, es también jefe de Estado, su representación dentro de los países no es sólo cultural y mística, sino también plenamente política e internacional.

En otro tenor de ideas, la religión de testigos de Jehová se encuentra fortaleciéndose cada día más en América Latina y el Caribe; lo interesante de algunas de sus costumbres y postulados religiosos radican en el hecho de que obligan a sus seguidores a rechazar todo tipo de sumisión y respeto hacia los símbolos patrios de cualquier país en el que se encuentren o al que pertenezcan, así como tener la prohibición expresa de sus líderes (llamados “*ancianos*”), de no participar en forma

alguna dentro de procesos electorales que impliquen reconocimiento de autoridades estatales y/o administrativas de cualquier clase, a través del no ejercicio del derecho al voto.

Asimismo, los testigos de Jehová ejercen otro tipo de costumbres que constantemente parecen retar a las normas jurídicas establecidas, amparados en el caso mexicano por el artículo 24 de la CPEUM, optan por ser un constante contrapeso en contra de la división de poderes, pues sencillamente niegan su existencia.

Situaciones similares ocurren dentro del seno de otras religiones (asociaciones religiosas) registradas y establecidas, como el caso de algunos grupos específicos de *comunidades mormonas abiertas* que de forma constante pero clandestina, fomentan prácticas contrarias a las legislaciones civiles y penales alrededor de ellos, como la poligamia socio-religiosa, el incesto y la paidofilia, aceptada y auspiciada a su vez por sus *líderes*.

Son precisamente esa clase de escándalos -al menos cuando salen a la luz pública-, los que hacen mella al poder de las religiones, como ha sido el caso de la persecución en ocasiones judicial, de los sacerdotes pederastas dentro de la Iglesia Católica, o los escándalos de índole sexual y financiero de otras religiones.

Ya es histórico el caso del incendio de las instalaciones en que se encerraron decenas de "*dauidianos*" en Waco Texas a principios de la década de los 90 del siglo XX; así como en México se hicieron públicas diversos cargos criminales de índole sexual que involucraban al líder de la iglesia "*La Luz del Mundo*", Naasón Merarí Joaquín García, al que se le entabló juicio en los Estados Unidos de América en 2019.

En fin, el análisis relativo a la religión o poder religioso y de su influencia social, política, jurídica, económica y filosófica, dentro no solamente de una sociedad sino del Estado mismo, resulta interesante e igualmente

importante, más aun, cuando se refiere a su papel dentro de los nuevos paradigmas que está alcanzando en la actualidad la teoría de la división de poderes.

El poder científico-tecnológico

Este es un poder que merece especial atención, dados los alcances que puede llegar a tener en el futuro cercano.

En sentido estricto, el “*poder científico-tecnológico*” es el poder menos antropológico de todos los analizados aquí, pues, aunque su origen es este, el mismo puede llegar a escapar de su creador, para establecerse después, como una realidad ajena e independiente de su origen humano. Antes de la *Revolución Industrial*³⁰ el ser humano pensó, que de alguna manera iba a poder estar siempre por encima de sus propias creaciones, en especial, de las derivadas de su imaginación y de su ingenio.

Sin embargo, los errores que se pueden suscitar tras la puesta en marcha de tales travesías científico-tecnológicas también han acarreado problemas, que, dependiendo su tamaño o gravedad, han costado vidas y continúan haciéndolo, así como estableciendo adversidades inmediatas o graduales en perjuicio de la humanidad.

También es un hecho innegable que casi toda inversión científica-tecnológica humana, puede ser utilizada tanto para bien como para mal, dependiendo de las maneras y las circunstancias; por lo que, en este sentido, el papel de la ética pesa de manera esencial.

El poder científico-tecnológico es una mezcla de los inventos creados por el ser humano, los cuales son utilizados en diversos ámbitos sociales. Los hay en el área productiva, agrícola y ganadera, en la industria de la

³¹ Periodo que puede variar dependiendo el punto de vista de los estudiosos en la materia, pero en general, es posible ubicar el nacimiento y primer desarrollo de la Revolución Industrial a finales del Siglo XVIII en Inglaterra.

construcción y el urbanismo, en las industrias de enseres domésticos, en las armadoras automotrices y aéreo-espaciales, en la invención y producción de todo tipo de dispositivos electrónicos y computacionales, y actualmente, en cada ámbito de investigación avanzada de ciencias exactas.

El contexto internacional actual se encuentra establecido por el engranaje de las tecnologías cibernéticas desarrolladas en áreas de especialización como la armamentística, las comunicaciones, la robótica, etcétera, sólo por mencionar las de mayor impacto en popularidad e influencia, en relación con las características propias que describen al mundo posmoderno en el corto, mediano y largo plazo.

Mientras dichas tecnologías aplicadas e investigativas continúen siendo poseídas y dirigidas por seres humanos, no se puede hablar de un poder científico-tecnológico propiamente autónomo, pero sí de un poder científico-tecnológico representado por sus actuales desarrolladores y propietarios.

El avance científico-tecnológico en materia armamentística, con frecuencia tiende a plantear hipótesis prospectivas muy interesantes, pues los escenarios que se alcanzan a vislumbrar son variados, siendo algunos más alentadores que otros.

Dependiendo del futuro desarrollo de las repúblicas América Latina y el Caribe en materia científico-técnica militar, será que se puedan realizar análisis prospectivos en relación con su crecimiento y alcances. De igual forma Norteamérica representa un ejemplo palpable de lo que tarde o temprano puede llegar a desarrollarse en los países latinoamericanos en esta materia.

En la actualidad la fabricación de armas y el crecimiento de la ciencia militar, al menos en la Unión Americana, continúa en manos de la iniciativa privada, es decir, que de manera fáctica el poder económico

detenta lo que aquí se ha denominado como “poder militar” y que, en teoría, puede llegar a utilizar por decisión propia con desapego a los poderes establecidos.

De hecho, cada vez que guerrillas latinoamericanas, cárteles de la droga de países como México o Colombia, o algún tipo de fuerza insurgente golpista o revolucionaria, llegan a contar con armamento sofisticado de invención norteamericana, rusa o china, por mencionar a los más comunes, es casi imposible que los debates acerca del origen ilegal de dichas armas en manos de estos grupos surjan con suficiente claridad, pues los interrogatorios que realicen las autoridades judiciales a estos delincuentes, probablemente, contendrán severas restricciones específicas que busquen no dañar la relación diplomática que impera entre las naciones involucradas.

Una vez que los gobiernos en cuestión niegan cualquier conexión con dichas armas, que en las pesquisas investigativas no se logran identificar a los proveedores, y que las fábricas listadas para el desarrollo de estas no son señaladas ni sentenciadas como responsables, el fenómeno antes narrado termina por desaparecer, tanto histórica como jurídicamente hablando.

Los golpes militares clásicos en las repúblicas latinoamericanas muestran el poder de las armas que los hacen posibles, propiciando que se vinculen el poder militar con el científico-tecnológico, pues los cambios radicales de gobierno a través de la intervención del ejército no serían posibles, sin la respectiva retroalimentación armamentística que la tecnología permite.

La lucha del poder militar en contra de la delincuencia organizada, de grupos insurgentes-revolucionarios o bien de terroristas, demuestra que el poder científico-tecnológico de las armas no es exclusivo de las fuerzas militares establecidas constitucionalmente.

Es pertinente expresar que, en la actualidad, el poder científico-tecnológico se encuentra establecido a través de cuatro grandes campos: el robótico, el clónico, el cibernético-virtual y el espacial, cada uno de ellos con implicaciones científico-militares implícitas.

La robótica, por ejemplo, aunque en principio se refiere estrictamente al desarrollo de “*autómatas*” no necesariamente de características humanas (androides o antropomorfos), hoy en día, los términos pueden interpretarse de forma menos ambigua y diversa, atendiendo a conceptos más generales y fáciles de comprender para las masas menos ilustradas.

Los campos antes mencionados ya no actúan por separado, sino se complementan en todo momento para el desarrollo de la *inteligencia artificial* (IA), que es un campo interactivo-virtual, así como un elemento esencial de nuestros tiempos, pues ya no es solamente ciencia ficción, sino una realidad el desarrollo de androides y/o robots pensantes a semejanza de los seres humanos.

La sociedad -democracia avanzada si se prefiere-, está a punto de convertirse en una de tipo mixto, es decir, donde robots-androides interactuarán de forma simultánea con los seres humanos, dando lugar a las disertaciones intelectuales más elevadas acerca de los nuevos derechos y obligaciones concebidas para regir a la nueva colectividad.

En cuanto al desarrollo de *clones* resulta cuestión de tiempo para que la existencia de “seres humanos” completamente clonados sea anunciada oficialmente, lo cual complica aún más esta temática, al menos claro, respecto al análisis disertativo y filosófico del tema.

Con relación al campo cibernético-virtual se puede decir que, además de encontrarse en boga, ha generado incalculables sumas de dinero para sus desarrolladores, logrando con esto lo que algunos legendarios conquistadores militares ni siquiera soñaron, esto es, uniformar los

intereses globales de casi toda la humanidad en un mismo objetivo: “vivir para navegar dentro de la internet y ser miembro permanente de las redes sociales”.

El empadronamiento de una significativa parte de la sociedad global ya se encuentra catalogada por las agencias de inteligencia más avanzadas del mundo, gracias a estos aparentemente inofensivos inventos; la era de la legítima intimidad personal terminó hace ya varios años.

Los mundos virtuales simulados en obras relevantes de la cinematografía como: “*Tron*” (Lisberger, 1982), “*The Matrix*” (Wachosky Brothers, 1999), o “*Ready Player One*” (Spielberg, 2018), son casi una realidad absoluta y palpable, y poco falta también, para que un mundo alterno -además del físico-, sea un lugar oficializado e institucionalizado por los actuales amos del mundo.

De hecho, el mundo de las finanzas, las transacciones bancarias, las bolsas de valores y la invención de monedas virtuales, ya están conformando dicha realidad alterna a nivel internacional; asimismo, el desarrollo de videojuegos que semejan vidas paralelas a través de “*avatares*” personalizados, educan cada día a más a los usuarios para que experimenten y se acostumbren a un estilo de vida completamente digitalizado.

Al igual que los otros campos, el cibernético-virtual se amalgama con el robótico y clónico, pues la relación y la intervención de unos con los otros se complementa de manera inevitable.

Con el campo del desarrollo científico-espacial se cierra el círculo principal de lo que aquí se comenta con relación al poder científico-tecnológico, pues la conquista del espacio exterior continúa haciéndose con más fuerza que nunca, primero en razón investigativa y exploratoria, después, por razones militares; así como para buscar posibilidades de explotación mineral y apertura de rutas comerciales.

La colonización de la luna y de planetas ya no es solamente la visión de mentes brillantes como Jules Verne: (1828-1905), Herbert George Wells (1866-1946), Isaac Asimov (1920-1992), Stephen Hawking (1942-2018), Philipe Kendreck Dick (1928-1982), Carl Sagan (1934-1996), Orson Scott Card (n. 1951), Ernest Christy Cline (n. 1972), Robert Anson Heinlen (1907-1988), Arthur Charles Clarke (1917-2008), Robert Ervin Howard (1906-1936), George Walton Lucas (n. 1944) y demás científicos o escritores capaces de guiar los pensamientos de otros a través de las estrellas.

El poder científico-tecnológico es quizás el poder más espectacular de todos los mencionados aquí, y sin duda es un elemento esencial dentro de la división de poderes.

Lo que algunas mentes creativas han deducido acerca de la posibilidad de que algún organismo de inteligencia artificial avanzado pueda llegar a decidir la destrucción de la humanidad (como lo concibiera James Cameron (n. 1954) en 1984 escribiendo el guión original de *The Terminator*) puede llegar a ser una realidad, o bien, que algún ser humano encumbrado dentro de los poderes políticos, plutocráticos y científico-tecnológicos quiera intentar apoderarse del mando de la humanidad -como fue el caso de Alejandro Magno, Napoleón Bonaparte y Adolf Hitler en su momento histórico respectivo-.

De igual manera, no se debe dejar de disertar acerca de la posibilidad de que los androides y/o clones lleguen a pugnar por el reconocimiento de derechos -como alguna vez lo hicieron los criollos frente a los españoles de nacimiento-, en un mundo futuro donde las cantidades de los miembros de las nuevas “castas” llegasen a superar en número a los seres humanos, o sencillamente reclamen el reconocimiento existencial de un derecho minoritario.

Haciendo acopio de lo antes mencionado, es posible deducir que el poder científico-tecnológico y los campos antes referidos serían los más

adecuados para comenzar a vislumbrar temas de reflexión acerca de las posibilidades de interacción humana con otras civilizaciones.

El poder del pueblo

He aquí un tema de discusión y análisis por excelencia *el poder del pueblo*.

El artículo 39 de la CPEUM expresa de forma clara “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de un gobierno.” (CPEUM, 2019: 98)

Lo anterior supone que sobre el pueblo no existe poder superior, ni interno ni externo, ya sea constitucional o federativo, al menos en teoría.

Dicha aseveración a su vez, fue tomada del párrafo que antecede al primer artículo de la Constitución norteamericana y que sirve de presentación dogmática y hermenéutica para la misma: “We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.” (The Constitution of the United States of America: 13)

(Nosotros, *el pueblo* de los Estados Unidos, con el propósito de formar una mejor Unión; imponer justicia, garantizar la tranquilidad ciudadana, proveer seguridad universal, promover el bienestar común y proteger la Libertad de todos para la posteridad, creamos y promulgamos la presente Constitución de los Estados Unidos de América.)³¹

³² Traducción del autor.

El artículo 49 de la CPEUM expresa en su primer párrafo que: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.” (CPEUM, 2019: 113). Lo que implica que el Supremo Poder de la Federación es el “pueblo”, y que este, según el artículo 39 de esta Ley Suprema, puede cambiar su sistema de gobierno en cualquier momento, al menos en la perspectiva personal del autor de este capítulo.

Y por supuesto, es todavía más interesante la expresión del artículo 136 de la CPEUM en relación con el principio de “*inviolabilidad constitucional*” que en espíritu se contrapone al artículo 39 en sentido estricto; entre ambos existe también, el artículo 135 que se refiere al procedimiento de reforma y/o adición constitucional.

En las Constituciones de las Repúblicas de América Latina y del Caribe ocurren situaciones dogmáticas similares: como el artículo 350 de la Constitución de Venezuela, que otorga facultades al pueblo para hacer respetar a la misma cuando los gobernantes no la respeten bajo cualquier circunstancia, ya que nada deberá estar por encima del orden constitucional establecido.

Sin embargo, el punto que se desea plantear en este momento es definir *grosso modo* el verdadero significado del concepto “pueblo”, y de los alcances que este poder puede llegar a tener dentro de cierto contexto temporal y espacial, y de qué elementos y circunstancias especiales tendría que echar mano para su real instauración y consolidación.

El elemento neurálgico necesario, para pasar de la utopía a la realidad respecto al legítimo empoderamiento del pueblo como *poder máximo y absoluto* de una democracia, es el sentido de la más elevada *razón colectiva*.

Aunque cuando se conoce de primera mano el sentido de razón colectiva de casi cualquier sociedad, se puede percibir el hecho de que

las masas continúan irresponsablemente ignorantes de la situación real de su contexto, o que simplemente las fuerzas establecidas - constantemente electas por ellos-, continúan siendo sumamente fuertes, por lo que terminan imponiendo las reglas del juego.

En efecto, el pueblo no deja de ser un poderoso ente dentro de la maquinaria que mueve a la división de poderes, pero generalmente, él mismo se desarrolla como un cuerpo sin cabeza.

Hablar acerca del “*liderazgo civil espontáneo*” para la guía y movilización de un pueblo es un tema especializado por sí mismo, pero de momento es pertinente mencionarlo.

Lo que se puede adelantar es que tal y como la Constitución de Nicaragua acepta actualmente al *poder electoral* como un poder constituido, es gracias al sistema electoral y de partidos que el poder (potencial) del pueblo, puede llegar a encumbrarse representativamente, al menos en teoría.

Una vez más se alcanza a observar la necesidad de interacción que existe entre los poderes, pues sus características y áreas de especialización y de influencia son distintas. Para que el buen funcionamiento de una estructura gubernamental y social propiamente dicha sea posible, se requiere de la cooperación de varios poderes.

Para hablar de una *democracia avanzada*, la teoría de la conformación de una sociedad ilustrada continúa siendo válida, pues hasta que no se llegue a experimentar dicha realidad, no se podrá saber el alcance de esta.

Por “*sociedad ilustrada*” podemos entender cuando una mayoría casi absoluta de la ciudadanía que conforma a un pueblo cuenta con un alto grado de educación intelectual, amplia cultura general y buenas maneras de civilidad social generalizada (modales), además de contar

con una férrea voluntad colectiva enfocada al propio engrandecimiento del Estado.

Sin profundizar ni discutir acerca de perfiles ideológicos o preferencias políticas de cada uno, la República de Cuba -dada la civilidad alcanzada por gran parte de su población gracias al sistema educativo instaurado durante el régimen castrista-, puede servir de ejemplo para vislumbrar lo que sería una sociedad civil ilustrada en América Latina y el Caribe, que pese a haber sido estructurada y formada bajo lo que sus detractores pueden llamar *una dictadura pro soviética*, la misma puede presumir de grandes logros civiles, culturales y sociales.

Habría que reflexionar también si una democracia avanzada puede instaurarse en el lugar de un *poder superior*, prescindiendo tal vez de los otros poderes constituidos, pues como se comentó con anterioridad, la sana colaboración entre poderes, generalmente, tiende a dar buenos resultados.

Aún parece temprano para referirse a democracias avanzadas en América Latina y el Caribe, ya que el atraso en varios ámbitos, como el social y el económico, todavía no se muestran suficientemente sólidos para tales sociedades en general; los poderes constituidos continúan mandando al viejo estilo y la plutocracia imperante sigue alejándose de las masas populares, para utilizarlas solamente como mano de obra barata y grupos de consumo; sin embargo, no debe perderse la esperanza de la mejora constante.

Al respecto, en un artículo titulado “América es ingobernable” Andrés Tapia expresa la siguiente nota histórica:

En una carta fechada en Barranquilla el 9 de noviembre de 1830, 47 días antes de su muerte, Simón Bolívar escribió al general Juan José Flores (entonces presidente de la naciente República de Ecuador) lo siguiente: “Usted sabe que he mandado 20 años y de ellos no he sacado más que pocos resultados ciertos: primero, América es ingobernable para nosotros; segundo, el que sirve a una revolución ara en el mar; tercero, la única cosa

que se puede hacer en América es emigrar; cuarto, este país caerá infaliblemente en manos de la multitud desenfrenada, para después pasar a tiranuelos casi imperceptibles, de todos colores y razas; quinto, devorados por todos los crímenes y extinguidos por la ferocidad, los europeos no se dignarán a conquistarnos; sexto, si fuera posible que una parte del mundo volviera al caos primitivo, este sería el último periodo de la América". (Vanidades, 2019: 113)

Aunque la reflexión anterior está a sólo una década de cumplir doscientos años, la situación de algunas partes de América Latina y del Caribe aún coincide con lo postulado en esa carta; sin embargo, en ocasiones la modernidad y las formas de llevar a cabo el ejercicio político hace parecer que se ha avanzado en uno u otro sentido; pero el desafío a vencer en el fondo de todo esto, responde al hecho de que esta parte del continente continúa sirviendo de campo de batalla entre potencias formadas en tiempos de la *Guerra Fría*; sumado al entorno social y de otros ámbitos que todavía caracterizan a América Latina y el Caribe.

De igual manera, la desigualdad económica extrema, la incongruencia institucional y financiera de algunos países latinoamericanos como México, Cuba, el Salvador, Bolivia, etcétera, se suman a las circunstancias que mantienen hundidos a tales pueblos latinoamericanos.

El poder jurídico

El *poder jurídico* es aquel devenido del derecho, que, como ciencia y disciplina epistemológica, busca establecerse como el mecanismo sustantivo (teórico) y adjetivo (práctico), con el cual se resuelvan de la mejor forma posible las controversias y conflictos que se presenten ante él, a través de un sistema de impartición de justicia que un poder judicial determinado haya instaurado previamente.

Asimismo, el poder jurídico está sustentado en interpretaciones dogmáticas y en precedentes legales, reunidos a través de la práctica de sus operadores y litigantes. Esos criterios pueden generarse por medio

de casos concretos presentados ante tal sistema, que, aunque no hayan sido resueltos del todo, sirven de base legítima para respaldar la resolución de controversias futuras.

El poder jurídico varía en relación con el ámbito y contexto específicos en que se desarrolle, pues sus características y potestades responden a distintas tradiciones y sistemas, por lo que su especialización tiende a ser compleja.

La elegancia del citado poder consiste en servir de guía constitutiva y técnica de los demás poderes, tanto clásicos como de otra índole, además de servir como una especie de poder diplomático-coercitivo, para lidiar con los conflictos de interés que surjan entre las demás fuerzas.

A nivel macro -caso mexicano-, la figura del *recurso de amparo* representa un claro ejemplo del poder jurídico como potencial balanceador, entre las disposiciones que otros poderes quieran imponer ilegal e ilegítimamente.

Las llamadas *acciones de inconstitucionalidad* (artículo 105, fracción II de la CPEUM), son un instrumento legal mediante el cual, la Cámara de Diputados Federal, el Senado de la República, el presidente de la Nación, los Congresos Locales, los Partidos Políticos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y la Fiscalía General de la República, pueden intentar contrarrestar el efecto coercitivo de leyes que consideren contradictorias a la Constitución General, así como a sus intereses previamente legislados por el Congreso de la Unión y sancionados por el presidente.

A nivel micro, los ciudadanos afectados en sus intereses particulares o en la violación de sus derechos humanos, también pueden recurrir a la figura del amparo para intentar restablecer el derecho presuntamente dañado por alguna(s) autoridad(es) administrativa(s).

También en este rubro existen los llamados amparos directos e indirectos: el primero como recurso en contra de sentencias de primera o segunda instancia; y el segundo, en contra de actos u omisiones por parte de la autoridad jurisdiccional antes, durante o después del procedimiento.

Existen otros tipos de amparo (adhesivo, para suspender el acto reclamado, etcétera), dependiendo del ámbito legal específico del que se trate (penal, laboral, agrario, civil, etcétera) o bien, de la pretensión específica que se busca neutralizar o combatir.

Al ser el derecho de amparo mexicano una rama de especialización jurídica compleja, los términos y las valoraciones dogmáticas de su terminología pueden llegar a variar de acuerdo con el autor cuya obra se consultó, pues entre otras cosas, se puede determinar que el amparo como figura jurídica es sólo una, y que en *strictu sensu*, no es necesario catalogarlo por las características propias de cada rama o pretensión en particular.

También se puede denominar (dogmáticamente) al amparo como una tercera instancia procesal, o bien, como un juicio (procedimiento) completamente propio y distinto, devenido de otro, que ya ha ejercido sus respectivas instancias.

En México los artículos alusivos a la materia de amparo³² contemplados en la CPEUM son del 103 al 107, de igual forma, al ser el derecho de amparo una invención mexicana, su nombre y recursos respectivos dentro del derecho de las demás repúblicas latinoamericanas puede llegar a variar en características, por lo que el interesado en la temática deberá revisar las legislaciones específicas.

³³ Con independencia de la existencia de la respectiva *Ley de Amparo* que es de aplicación general en la República Mexicana.

Conclusiones

Sin duda, la teoría de división de poderes y su estipulación constitucional ha sido una de las invenciones intelectuales más extraordinarias en la historia de la humanidad, al menos, en cuanto a derecho, ciencia política y a administración pública se refiere, pues esta ha existido en diferentes etapas de la historia de una u otra forma, para disertarse y afianzarse intelectualmente de manera más refinada en el siglo XVIII por el ya referido barón de Montesquieu.

Además de lo anterior, siempre han existido poderes alternos y/u ocultos alrededor de los faraones, reyes, emperadores, tiranos, monarcas absolutistas, etcétera, pues la carga del poder difícilmente puede sostenerse sobre dos hombros.

La evolución de la división de poderes y de su contemplación dentro de las constituciones nacionales de los países que han adoptado dicho sistema, sigue planteando nuevos e interesantes retos, los cuales implican mejoras significativas al interior de los sistemas que coordinan.

Conocer el origen de la formación de una nación y de un pueblo es fundamental para comprender las características propias que lo conforman; tal y como el libertador Simón Bolívar daba entender que América Latina y el Caribe republicano contienen desde su conformación un elemento de convulsión étnica y social que lo hace sumamente inestable y aparentemente inconquistable, pero permanentemente dependiente de naciones más poderosas.

En general, cualquier pueblo o nación que desee llegar a conformar una *democracia avanzada*, necesita aumentar significativamente el nivel intelectual, cultural, social, cívico, económico y ontológico del mayor número de ciudadanos posible, incluyendo además a sus clases más altas dentro de diversos programas de superación humana, en áreas

como la ética, la moral, la honestidad y la empatía por sus semejantes menos favorecidos.

Fuentes consultadas

Andrade Sánchez, Eduardo. (2015). *Manual de derecho electoral: Guía de lo que pasa antes y después de que votas*, Oxford University Press, México.

Asturias, Miguel Ángel. (1982). *El papa verde*, Alianza Editorial, S. A., España.

Asturias, Miguel Ángel. (2013). *El señor presidente*, Alianza Editorial, S. A., España.

Asturias, Miguel Ángel. (2016). *Los ojos de los enterrados*, Editorial Drácena, Madrid.

Asturias, Miguel Ángel. (2016). *Viento fuerte*, Editorial Drácena, Madrid.

Bradbury, Ray. (2015). *Fahrenheit 451*, Random Penguin House Grupo Editorial S. A. de C. V., México.

Cabrera Beck, Carlos G. (2016). *El Nuevo Federalismo Internacional: La soberanía en la unión de países*, Editorial Porrúa, S. A. de C. V., México.

Castellanos, Rosario. (1974). *Ciudad Real*, Organización Editorial Novaro, S.A., México.

Castellanos, Rosario. (1974). *Ciudad Real*, Organización Editorial Novaro, S.A., México.

Castro y Castro, Juventino V. (2005). *Los desconocidos poderes políticos de la Constitución*, Editorial Porrúa, S. A. de C. V., México.

Estulin, Daniel. (2014). *La verdadera historia del club Bilderberg*, Editorial Planeta Mexicana, México.

García Márquez, Gabriel. (1975). *El otoño del patriarca*, Editorial Sudamericana, Argentina.

García Márquez, Gabriel. (1989). *El general en su laberinto*, Editorial Diana, México.

García Márquez, Gabriel. (1993). *El amor en los tiempos del cólera*, Editorial Diana, México.

Hobbes, Thomas. (2003). *Leviatán*, Editorial Losada S. A., Buenos Aires.

Huxley, Aldous. (2014). *Un mundo feliz*, Ediciones del Sindicato Nacional de Trabajadores del INFONAVIT, México D. F.

Icaza, Jorge. (1979). *Huasipungo*, Plaza & Janés S.A. Editores, Barcelona, España.

Montesquieu. (2018). *Del Espíritu de las Leyes*, Grupo Editorial Éxodo, CDMX, México.

Olivos Campos, José René. (2016). *Derechos Humanos y sus Garantías*, 4ª edición, Editorial Porrúa, México.

Orwell, George. (2002). *1984*, Grupo Editorial Tomo, S. A. de C. V., México D. F.

Pérez de los Reyes, Marco Antonio. (2014). *Historia del derecho mexicano*, Oxford University Press México, México, D. F.

Pozas A., Ricardo. (1983). *Juan Pérez Jolote (Biografía de un tzotzil)*, 3ª edición 10ª reimpresión, Editado por el Fondo de Cultura Económica, México.

Puzo, Mario. (1991). *La Cuarta K*, Editorial Grijalvo S. A. de C. V., México D. F.

Scott Card, Orson. (1987). *El juego de Ender*, Ediciones B, México.

Spota, Luis. (1975). *Palabras Mayores*, 8ª edición, Editorial Grijalvo, S. A., México D. F.

Spota, Luis. (1976). *Retrato Hablado*, 3ª edición, Editorial Grijalvo, S. A., México D. F.

Spota, Luis. (1976). *Sobre la Marcha*, 11ª edición, Editorial Grijalvo, S. A., México D. F.

Spota, Luis. (1977). *El Primer Día*, 16ª edición, Editorial Grijalvo, S. A., México D. F.

Traven. B. (2003). *La rebelión de los colgados*, Editorial Selecta actualidad editorial, México.

Velasco Piña, Antonio. (1979). *Tlacaélel (El azteca entre los aztecas)*, Editorial JUS, México.

Vargas Llosa, Mario. (2005). *La Fiesta del Chivo*, Editorial Alfaguara, México.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada por Miguel Carbonell). (2019). 7ª edición, Editorial Tirand lo Blanch, México.

The Declaration of Independence-The Constitution of the United States of America, United States Department of State, cuadernillo para su difusión, obsequiado al visitante en la Biblioteca Benjamin Franklin de la CDMX.

Ley de Amparo 2018.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_150618.pdf (29/07/2021)

El libro *Gobernanza, sustentabilidad y desarrollo en el contexto contemporáneo* se publicó en forma digital en la Ciudad de México durante el mes de julio de 2022.