





# Revista iapem

---

Número 99, Enero-Abril, 2018

**La reconstrucción de la  
Administración Pública**  
*The reconstruction of the  
Public Administration*



Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

© **Revista IAPEM**

Instituto de Administración Pública  
del Estado de México, A.C.

***Directora de la Revista:***

Guillermina Baena Paz

***Comité Editorial de la Revista:***

Hilda Aburto Muñoz (*México*), Ricardo Navarro Reyna (*México*),  
Luis Humberto Fernández (*México*), Fernando Ortega (*Perú*),  
Jordi Serra (*España*), José Juan Sánchez González (*México*),  
Omar Guerrero Orozco (*México*), Alejandro Romero Gudiño (*México*),  
Lucio Mauricio Henao Vélez (*Colombia*)

Av. Hidalgo Pte. núm. 503

Col. La Merced, Toluca, México

C.P. 50080. Tels.: (01722) 213 4672, (01722) 213 4673,

(01722) 213 4674

Correo electrónico: [instituto@iapem.org.mx](mailto:instituto@iapem.org.mx)

Página *web*: [www.iapem.org.mx](http://www.iapem.org.mx)

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714

Certificado de Licitud de Contenido Núm. 6995

Certificado de Reserva de Derechos al Uso

Exclusivo del Título: 04-2013-013012312200-102

***Revista IAPEM***, impresa en Ecatepec, México

Abril, 2018

Los trabajos que aparecen en esta revista son responsabilidad de los autores y no necesariamente expresan el punto de vista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

*Revista IAPEM* es una publicación cuatrimestral especializada en Administración Pública. Está dirigida a funcionarios, administradores, investigadores, docentes, analistas y a todos aquellos interesados en la Administración Pública global, nacional y local.

*Revista IAPEM* aparece indexada en:

**Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas en América Latina  
(LATINDEX)**

## La reconstrucción de la Administración Pública *The reconstruction of the Public Administration*

Presentación . . . . .	7
<i>Presentation</i>	

### ENSAYOS

La reconstrucción de la Administración Pública <i>The reconstruction of Public Administration</i> (Consulta DELPHI) . . . . .	11
---	----

Rescatar el “alma” del servidor público. Ética y valores para una conducta íntegra en el servicio público. <i>Rescue the “soul” of the public servant. Ethics and values for a complete conduct in the public service</i> Oscar Diego Bautista . . . . .	27
---	----

### ARTÍCULOS

Los intrincados recovecos de la posverdad <i>The intricated recovecos of the postruth</i> Guillermina Baena Paz . . . . .	37
---	----

Gobierno electrónico y seguridad: estrategias transversales para debilitar el <i>Deep State</i> en Baja California <i>Electronic governance and security: strategies to weaken deep state in Baja California</i> Alma Beatriz Navarro Cerda, José García Gómez y José Carlos De Arcos Zavala . . . . .	51
--	----

Las redes sociales digitales como instrumento del Gobierno Abierto  
*Digital social networks as an instrument of open government*  
José Luis Ramos Alderete . . . . . 75

La transparencia en la nueva CDMX  
*Transparency in the new CDMX*  
David Alonso Figueroa Hernández . . . . . 93

¿Por qué estudiar la ideología en una coyuntura nacional?  
Los complejos ideológicos de la Reforma Energética de 2013  
*Why study the ideology in a national conjuncture? The ideological complexes of the energy reform of 2013*  
Axel Velázquez Yáñez . . . . . 107

**PROSPECTIVA**

Prospectiva organizacional  
El futuro del sector empresarial de energía en Brasil al 2030  
*Organizational Prospective*  
*The Future of the Enterprise Energy Sector in Brazil to 2030*  
David Xavier Villacis Pazos . . . . . 121

**RESEÑA**

Reseña del libro *La Cuarta Revolución Industrial*  
*Review of the book “The Fourth Industrial Revolution”*  
Sergio Montero Olivares . . . . . 141

**DOCUMENTOS**

Plataforma de Acción Política del Partido Nacional Antirreeleccionista  
*Political Action Platform of the National Anti-Reelection Party* . . . . . 145

**AGENDA GLOCAL**

Biografía de Ignacio Ramírez, *El Nigromante*  
*Biography of Ignacio Ramírez, El Nigromante?*  
Patricia Baena Paz . . . . . 163

Políticas Editoriales de la *Revista IAPEM* . . . . . 175

Normas para la Presentación de Originales de la *Revista IAPEM* . . . . . 181

## Presentación

### *Presentation*

**L**a Administración Pública es el gobierno en acción. Si su acción es deficiente, todo el gobierno lo será también.

La reconstrucción de la Administración Pública llega a un punto de inflexión como consecuencia del sismo. Los efectos, impactos y consecuencias del fenómeno demostraron una Administración Pública incapaz de la respuesta inmediata y de la visión de mediano y largo plazo.

Descubierta en público, es el momento perfecto para iniciar la reconstrucción del quehacer público, las voces de los especialistas son coincidentes. Los problemas están detectados y son claros.

Falta no sólo la voluntad, sino la humildad de los tomadores de decisiones para aceptar que es urgente cambiar en términos de reconstruirse a sí misma. De lo contrario, la situación se volverá tan problemática que será cada vez más difícil encontrar las soluciones.

La consulta délfica sobre *La reconstrucción de la Administración Pública* muestra que todo cambió en el mundo global y en la sociedad actual, y la Administración Pública debe cambiar, ya no puede esperar porque no está dando los resultados que debiera. Desde la raíz, que es la profesionalización con ética y con el desarrollo de capacidades que les permitirán dejar el “síndrome del Génesis” o del primer día de la creación, entender que los recursos públicos se deben de cuidar, que son públicos, no personales ni de intereses de grupos y entregar cuentas claras, actuar con transparencia y con justicia para castigar la corrupción y reducir la impunidad; pero sobre todo, entender que un país requiere de visión de largo plazo, de evitar que se desperdicien recursos en salidas que no aportan más que complicaciones y complicidades de las problemáticas.

Queremos servidores públicos que piensen más en el buen vivir de los ciudadanos, trabajar por el bien público más que en su propia situación personal para quedar una y otra vez como parte del presupuesto, para quedar cubiertos

de impunidad con el fuero de los escaños del Congreso. Para evitar que siga la corrupción de Estado, sin castigo porque en *Fuenteovejuna* todos están involucrados. El mecanismo corruptor funciona desde los más altos niveles hasta los trabajadores y ciudadanos en la calle, quienes primero somos víctimas y por todo ese sistema corrupto acaban convirtiéndonos en cómplices

Un ensayo sobre *Rescatar el “alma” del servidor público. Ética y valores para una conducta íntegra en el servicio público*, nos mueve a la reflexión por parte del especialista Oscar Diego Bautista. Dice el autor que las virtudes éticas hacen del individuo alguien más humano. Muestran caminos para hacernos mejores, por lo que es posible decir que existe una estrecha relación entre humanismo y ética. La confianza en los gobiernos y en las instituciones públicas se ve cuestionada, entre otras causas, por los malos resultados en la gestión pública y por los constantes casos de antivaleores.

Guillermina Baena Paz hace un interesante análisis en *Los intrincados recovecos de la posverdad*. En tiempos posnormales, de complejidad, crisis y contradicciones, la información no escapa a los llamados *fake news*. El texto demuestra que la información no verificable es manipulada con fines muchas veces perversos, como en las campañas electorales, una advertencia a tiempo para entender y leer de otras formas lo que se avecina.

El artículo que presentan Alma Beatriz Navarro Cerda, José García Gómez y José Carlos De Arcos Zavala, aborda el tema de *Gobierno electrónico y seguridad: Estrategias para debilitar el Deep State en Baja California*. Asimismo, establecen algunas ideas básicas sobre gobierno digital, y lo que se ha construido como *Deep State*. Posteriormente realizan un análisis en el escenario bajacaliforniano, mencionando las acciones gubernamentales en materia de agenda digital para la seguridad ciudadana y una descripción del *status* de seguridad, haciendo uso de una herramienta metodológica para encontrar que existe una relación inversa entre los elementos analizados. Concluyendo que no sólo hace falta destinar más dinero a las TIC's en materia de seguridad y gobierno, sino que hace falta un clima institucional transparente donde se empiecen a transformar las raíces del control gubernamental por una administración efectiva.

José Luis Ramos Alderete presenta el artículo *Las redes sociales digitales como instrumento del Gobierno Abierto*, donde propone el establecimiento de un modelo de relación más estrecha y horizontal entre gobierno y sociedad. Hace notar que entre los académicos que han tratado el tema, existe un cierto consenso respecto a que las TIC's y las redes sociales digitales (RSD) constituyen un adecuado medio para llevar a la práctica sus principios y sus fines; por tal motivo, se han

comenzado a destacar los beneficios que se pueden derivar del uso adecuado de las RSD en el sector público, así como la importancia de visualizar su potencial para crear espacios de participación, colaboración y co-creación de valor público. Del mismo modo, se han comenzado a delinear estrategias para emplearlas en la gestión de asuntos específicos en la Administración Pública y se ha advertido la necesidad de crear nuevos procedimientos para hacer frente a los planteamientos de los ciudadanos en las RSD y de otros aspectos, como la preparación de personal especializado.

*La transparencia en la nueva CDMX*, es el artículo elaborado por David Alonso Figueroa Hernández, quien menciona que la Ciudad de México a lo largo de su historia ha afrontado diversos retos en su reconstrucción arquitectónica y urbanística; sin embargo, en el 2018, se enfrenta ante una reconstrucción ética y de servicio como no se había presentado en el México contemporáneo. La transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, resultan conceptos imprescindibles en esta reconstrucción. El actuar responsable de los servidores públicos y el interés del ciudadano, serán factores importantes en esta nueva etapa histórica que vive la Ciudad de México, de acuerdo al autor.

En el siguiente artículo, Axel Velázquez Yáñez nos plantea: *¿Por qué estudiar la ideología en una coyuntura nacional? Los complejos ideológicos de la Reforma Energética de 2013*. El autor realiza un análisis sobre la importancia de cruzar dos variables que no se han manejado respecto a la relevancia de estudiar la ideología en una coyuntura nacional y exponer como resultado los complejos discursos ideológicos de la reforma energética de 2013.

Para la sección de Prospectiva, encontramos el trabajo elaborado por David Xavier Villacis Pazos, denominado *Prospectiva organizacional. El futuro del sector empresarial de energía en Brasil al 2030*, donde analiza los posibles escenarios empresariales de Brasil al 2030 sobre el sector energía; utiliza nueve categorías y 14 variables estratégicas de cada una, aplica los programas URCA y SMIC y formula diversos escenarios.

Encontramos también la Reseña del libro *la Cuarta Revolución Industrial*, de Klaus Schwab, elaborada por Sergio Montero Olivares, quien menciona que el autor del libro nos invita a pensar en la convergencia de distintas tecnologías, como las físicas, las digitales y las biológicas, en lo que llama la cuarta revolución industrial.

La sección *Documentos* presenta la *Plataforma de Acción Política del Partido Nacional Antirreeleccionista, de 1927*, abanderada por el general Arnulfo R. Gómez; ahora que estamos en tiempos de campaña vale la pena recordarla, ya que incluía numerosas ideas de vanguardia que hablaban del deseo y posibilidad de desarrollar un verdadero proyecto de país.

Esta Plataforma Política fue elaborada con la participación de numerosos políticos e intelectuales de primer nivel que tenían una larga carrera como luchadores por la democracia y el progreso de México, siendo ésta la razón por la que eligieron y apoyaron al General Arnulfo R. Gómez como Candidato a la Presidencia de la República.

Patricia Baena escribe en la *Agenda Glocal* sobre la personalidad de Ignacio Ramírez, *El Nigromante*, personaje al cual este año el Gobierno del Estado de México dedica oficialmente su reconocimiento en toda la papelería oficial.

DRA. GUILLERMINA BAENA PAZ

# La reconstrucción de la Administración Pública

## *The reconstruction of Public Administration*

*Consulta DELPHI*

### **Resumen**

El artículo pone en tela de juicio la urgente necesidad de una reconstrucción de la Administración Pública. Viejos problemas y vicios construidos como parte de la vida cotidiana del quehacer público han generado carencias esenciales de la actividad: ética, visiones de futuros, profesionalización, apertura a la participación ciudadana, atención real de las carencias, fuerza integradora de innovación, creación de confianza. Esta reconstrucción señalada por diferentes expertos del tema en esta consulta délfica, ya no puede esperar más.

**Palabras Clave:** Reconstrucción de la opinión pública, problemas y necesidades, consulta délfica.

### **Abstract**

The article calls into question the urgent need for a reconstruction of the Public Administration, old problems and vices built as part of the daily life of public work have generated essential shortcomings of the activity: ethics, visions of futures, professionalization, openness to citizen participation, real attention to the shortcomings, integrating force of innovation, creation of trust. This reconstruction pointed out by different experts on the subject in this Delphic consultation can not wait any longer.

**Key words:** Reconstruction of public opinion, problems and needs, Delphic consultation.

### **Introducción**

● Qué debe hacer la Administración Pública para reconstruirse y responder con eficacia y prontitud a las problemáticas sociales cada vez más complejas? Ante situaciones que nos ponen en la coyuntura de satisfacer demandas y necesidades de la población, es necesario pensar que está pasando con la Administración Pública, qué debe hacerse para que cumpla con eficacia la labor de llevar el gobierno.

Hasta ahora, envuelta en situaciones complejas de corrupción e impunidad y con muestras de incompetencia para resolverlas, es momento de reflexionar sobre la ruta que debe seguir para cambiar la situación actual.

Una administración que muchas veces ha tenido que derivar en ocurrencia, con una serie de controles que han multiplicado el trabajo de las dependencias sin que sea muy efectivo. Con vacíos legales como procedimientos con la infancia cuando está en conflicto con la ley, o bien con los problemas causados por el nuevo sistema de Justicia Penal que llegó sin que se hubiera preparado de manera adecuada y suficiente para evitar lo que está sucediendo: el ingreso y reingreso múltiple de ladrones, secuestradores, narcotraficantes e incluso asesinos.

Hasta cuándo tenemos que esperar para el cambio. ¿Qué tiene que pasar más para llegar al punto de inflexión?

Un conjunto de especialistas ofrecen sus opiniones sobre el tema. Ideas valiosas en el momento oportuno.

## Los expertos

### *José R. Castelazo*

¿En qué consistiría la próxima transformación de la Administración Pública Mexicana?

1. Asumirla como una fuerza integradora, incluyente, abierta a la participación de la sociedad organizada y los ciudadanos, con reconocimiento a las capacidades de todos quienes legítimamente ejercen el poder en sus expresiones fundacionales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los ámbitos federal, estatal y municipal.
2. El Federalismo tiene que adecuarse a la realidad, No se trata de un dogma, sino de reconocer que la descentralización trata de una responsabilidad compartida entre gobierno y sociedad, que va más allá de la transferencia de recursos junto con la consecuente cauda de controles.
3. Al Centro correspondería profundizar en la normalización y regulación de los procesos. A los Estados, ser el hilo conductor entre las prioridades nacionales y las locales; en ellos debe recaer enfáticamente la función de coordinación. A los municipios les compete operar en su territorio lo propio, y en la medida de lo posible, lo que es importante para toda la Nación.

4. Nuestro sistema presidencial en su carácter de Jefatura de Estado ha de poner mayor carga en la representación nacional y la conducción política como garantías de paz y estabilidad. Al mismo tiempo, debiera moderar su acción en la Jefatura de Gobierno, mediante una racional delegación de funciones administrativas bajo la responsabilidad de un responsable de Gabinete designado y removido libremente, sobre la base del mérito institucional.
5. La asignatura pendiente de la profesionalización de las instituciones debe realizarse con un enfoque sistémico que considere las normas, los procesos de planeación, dirección y control; las estructuras flexibles y la utilización racional de los recursos; la mejora constante del capital humano, que limite la prerrogativa de los funcionarios electos a nombrar y remover libremente al personal; la adecuación permanente de las instalaciones y actualización tecnológica. En fin, todo aquello necesario para generar la confianza en la ciudadanía, ya que una Administración Pública así concebida, constituye un dique a la corrupción.
6. Prevenir conductas contrarias al interés general mediante la promoción de un desempeño ético que implica el apego a la Ley; y en su caso, aplicar sanciones ejemplares contra la impunidad.
7. La pobreza y la desigualdad no ceden. Por ello es indispensable equilibrar las necesidades legítimas del mercado con las demandas legítimas de la población vulnerable. Es obligatorio robustecer los principios universales de la justicia social.

No hay lugar a predicciones desastrosas en el caso de la Administración Pública mexicana. Están dadas las bases para una transformación integral, ordenada.

La Reforma Administrativa se desplaza en dos vertientes: desde luego, la técnica, pero sobre todo la política. Ambas requieren talento y voluntad; por ende, un liderazgo con experiencia, conocimiento de causas y efectos, y por supuesto autoridad moral (*El semanario* del 17 de marzo de 2018, fragmento, “Reforma de la Administración Pública llama a la puerta”).

### ***Hilda Aburto***

1. Es urgente un **diagnóstico** de la Administración Pública, porque se van a encontrar múltiples propuestas, y será importante poder clasificarlas.
2. Una tarea fundamental será también la **profesionalización**, y en este sentido habrá que determinar áreas de la misma Administración a las que no se

- pueda acceder sin un mínimo de conocimientos y experiencia. Áreas como adquisiciones o finanzas públicas, presupuesto.
3. Habrá que realizar, asimismo, un recuento de los **nuevos retos** y temas en los que está involucrada la Administración Pública, tales como Derechos Humanos, gobierno abierto, Transparencia, Rendición de Cuentas, órganos autónomos.
  4. Registro al menos aproximado de **Asociaciones Público-Privadas** y la investigación presupuestal del monto de recursos públicos que están destinados a este propósito.
  5. Una nueva **política social** que si bien atienda el problema de la desigualdad, deje de ser dádiva en procesos electorales.

### ***Oswaldo Cruz***

En el contexto en el que vivimos, un proceso integrado desde lo económico, social y político, los diferentes procesos administrativos que representan un enfoque técnico necesario para poder dotar de servicios públicos a la población, deben ser operados y administrados por personal competente que refleje, en los resultados, su capacidad y, en consecuencia, mejora en los servicios públicos.

Para entender la eficacia, es preciso recordar que se trata de una variable totalmente medible, que parte de la definición de los objetivos de cada organización de la Administración Pública, pero en ocasiones esto no resulta así. Por un lado, existen indefiniciones en las funciones de las unidades administrativas, lo que normalmente ocasiona fallas en los resultados que son percibidas por la sociedad.

Por otro lado, es necesario considerar que los usuarios de los servicios públicos tienen cada vez más expectativas de su gobierno, como es el caso de los temas de seguridad pública, impartición de justicia, salud, educación, como los más relevantes. Para ello, las organizaciones de la Administración pública tienen que adaptarse a ese entorno cambiante; en consecuencia, son las capacidades tanto institucionales, como individuales las que responderán de manera pronta a las demandas sociales.

Otro aspecto es la desregulación como una opción real al cambio institucional, pues representa mejorar la prestación de los servicios con tecnología y personal, alejado de la visión patrimonialista del servicio público. Esto representa un avance significativo en la evolución de la Administración Pública. Cabe mencionar que esta estrategia ya fue intentada en el gobierno de México, en la primera década de este siglo; sin embargo, no se continuó con ello.

Reconstruir a la Administración Pública desde la sociedad resulta ser la primera estrategia con la que se debe iniciar un proceso de cambio, conocer sus expectativas y la forma en que pueden ser satisfechas; es una obligación de los servidores públicos. Sin embargo, en ocasiones, las instituciones del gobierno están privilegiando la improvisación, lealtad sobre la capacidad y honestidad. Revisemos los gobiernos municipales y estatales, principalmente.

Para ello, se deben formar administradores públicos con capacidades y sólidos conocimientos teóricos que se traduzcan en una reconversión administrativa en beneficio de la población a la que se deben. Hacer eficaz a un gobierno necesariamente pasa por atender lo mencionado y alejarse de la cultura del botín político, tan arraigada en nuestro país.

### **Gabriel Campuzano Paniagua**

1. Siendo la Administración Pública una cualidad inherente a los Estados, no podríamos iniciar un proceso de reconstrucción o de reordenación de la misma, sin llevar a cabo antes una reconstrucción o reconfiguración del Estado y de la Forma de gobierno.
2. Por lo tanto, impulsemos una reconfiguración de la República, como forma de gobierno, en la que el país se considere un asunto público, no la propiedad o asunto de los gobernantes. Aquí entra también aquella famosa frase del Tribunal Supremo de Estados Unidos, en relación a los documentos filtrados sobre la guerra de Vietnam y que el presidente Nixon quería impedir su publicación: “La prensa libre existe para servir a los gobernados, no a los gobernantes”. Me parece que éste es un tópico de primera magnitud para evitar el ocultamiento de atropellos, errores y abusos de los gobernantes. Tristemente nuestro país está en los últimos lugares del *ranking* mundial en términos de corrupción.
3. Decía John Naughton, editor de la Revista *Edge*, en una consulta Déléfica en 2013 acerca de lo que temían las 150 mentes más brillantes del mundo: le preocupaba “que estamos cada vez más inmersos en sistemas incompetentes, es decir, sistemas que exhiben un comportamiento patológico pero que no se pueden arreglar”. Pienso que éste es uno de los más graves problemas de las Administraciones Públicas mexicanas (federal, estatales y municipales) que están inmersas en un enorme marasmo producto de la incompetencia, corrupción y obsolescencia.

La consecuencia es que cada vez que intentan ciertas modificaciones, sin ir de fondo, generan mayor incompetencia. Consultar la discusión acerca de la seguridad pública y el mando único, sin fraguar capacitación, ni rediseño, ni coordinación.

4. Si la Administración Pública es una cualidad del Estado contemporáneo, debe estar orientada por los principios de la estatalidad y en su nombre mismo lleva tres principios fundamentales iniciales:
  - a) Pública en el sentido de “lo colectivo”, “lo social”, “lo general”, por oposición al manejo de los asuntos públicos como si fueran intereses privados.
  - b) Pública en el sentido de “visible”, “transparencia”, “lo que se puede ver”.
  - c) Es una Administración Pública apegada en su actuar a la legalidad, pero esta legalidad no sirve de freno, o estimula el tortuguismo, ni como escudo contra la negligencia.

En todo caso, con estos principios se privilegia a los gobernados no a los gobernantes.

5. No cabe duda que también son indispensables una adecuada estructuración, diseño y reglas procedimentales claras al interior de los procesos administrativos públicos. Además, ejercicios constantes de actualización y capacitación para los servidores públicos.

### ***Ricardo Navarro Reyna***

Los cambios se deben generar en tres ámbitos y en tres motores:

#### *Federal*

1. Nuevas reglas para la Desconcentración geográfica de las estructuras. Organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal en el país.
2. Consolidar un Federalismo Cooperativo, principalmente el de orden Fiscal.
3. Administración Tecnológica, Profesional y Honesta

#### *Estatat*

1. Gobiernos Abiertos, transparentes, con una novedosa estrategia de Rendición de Cuentas.

2. Reforma profunda en el modelo jurídico-administrativo Estado-Federación y Municipio. Que atienda características propias de cada entidad.
3. Nuevas reglas de la relación Gobierno-Administración Pública-Sociedad con base en la construcción cabal de un ESTADO DE DERECHO.

### *Municipal*

1. Un nuevo modelo de Remunicipalización.
2. Gobierno Abierto y Administración Profesional con amplia utilización de las TIC's.
3. Administración de Ciudades con una visión de *Smart City*.

### *Miguel Ángel Márquez*

Impartir una vez más las clases de Civismo.

### *Ulises Lara López*

La Administración Pública debe reconstruirse con una mirada social; debe dejar de verse hacia adentro, analizando y preguntado cómo puede ser más sensible o qué debe hacer para mejorar la eficacia, la calidad o la transparencia. La Nueva Gestión Pública y las visiones gerenciales que vieron al usuario como cliente no dejaron de verse a sí mismas, primero, en revisar sus manuales y simplificar sus procesos; en solicitar mayor capacitación y profesionalización para garantizar calidad y calidez, eficacia y efectividad, transparencia y protección de datos personales. Pero no sólo fue una mirada hacia adentro, sino a la sociedad se le observó estática y se pensó en los individuos (usuarios, clientes) o, en el mejor de los casos, en grupos humanos estratificados por categorías como pobreza, vulnerabilidad, edad, género, origen étnico, pero no como sociedad.

Mientras la Administración Pública se concibe como un entramado de instituciones, reglas y jugadores, pesos y contrapesos, estructuras de decisiones centralizadas, descentralizadas o desconcentradas, y se percibe como un todo complejo, la sociedad la ve estática y fragmentada al extremo de que sus respuestas son cada vez más atingentes o corto placistas; todo es urgente, la visión estratégica se pierde en definiciones generales, y en muchas de las formulaciones institucionales se volvió un cliché.

Las políticas públicas como eje del diseño de la Administración Pública no necesariamente recayeron en los expertos de la administración, sino en profesionales expertos en materias y áreas específicas que una vez más focalizaron sus líneas de acción en la atención a sectores específicos del Estado y la sociedad. Observamos que lo estratégico ha sido la protección de grandes intereses económicos multinacionales (energía, recursos naturales) y a ello se subordinó a la Administración Pública y desde luego a los intereses de las sociedades.

Si deseamos que la Administración Pública se reconstruya, debe girar su mirada hacia lo social y pensar en conjunto con una visión estratégica sobre una visión de Estado y nación, donde el acento sea la sociedad mexicana y su papel en el escenario global con soberanía sobre sus decisiones.

### ***David A. Figueroa Hernández***

Cuatro pasos sencillos:

- Evitar la tramitología al ciudadano. Hacer la Administración Pública más eficiente y eficaz en su proyección, dinámica de servicio y operación.
- La transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas deben ser pilares fundamentales en el ejercicio democrático diario. No basta con utilizarlos de bandera electoral, sino de hacerlos efectivos en verdaderos programas de gobierno, así como de fácil consulta al ciudadano. Debe abarcar tanto a la Administración Pública federal, como estatal y municipal.
- Hacer efectivo el marco jurídico. El crear grandes estructuras sólo engrosa la maquinaria de la ineficiencia, la impunidad y la corrupción. Es necesario aplicar la ley ya vigente a todos los niveles, a quien traiciona la confianza de la ciudadanía; servicio público significa servir al pueblo, no traicionarlo.
- Profesionalizar con auténtica capacitación teórico-práctica a todos los servidores públicos con verdaderos estándares de calidad y no solamente con exámenes adscritos al Servicio Profesional de Carrera; debe comenzarse por los Subsecretarios y Directores Generales hasta personal de enlace. La sensibilidad es fundamental para comprender a la ciudadanía.

### *Sergio Montero Olivares*

Después del sismo del 19 de septiembre del 2018, ocurrido en la Ciudad de México, mucho se habló de reconstrucción, refiriéndose sobre todo a casas y edificios dañados, entre otras construcciones. Varias construcciones resultaron afectadas en su estructura y otras con daños superficiales; de tal manera que algunas se tuvieron que demoler y otras simplemente requerían una reparación menor. Por otra parte, el daño ocasionado a la Ciudad y el tipo de respuestas de las autoridades federales y locales, permite reflexionar si la Administración Pública tiene y debe mejorar sus respuestas: si tiene daños sólo superficiales, o está dañada en su estructura y necesita reconstruirse.

Preguntarse por la *reconstrucción* de la Administración Pública en la actualidad significa también preguntarse por el papel del Estado, en un capitalismo globalizado, donde hay nuevos y viejos actores, nuevas reglas institucionales y una reestructuración de la economía, la política y lo social centradas en el individualismo. Así, se establecen tres aspectos por analizar: el contexto, el papel de los actores (Estado, gobierno y Administración Pública); mercado; sociedad civil y el crimen, como externalidades negativas y las reglas institucionales, en un contexto de alta complejidad e incertidumbre.

Es cierto que el Estado omnipresente estaba sobrecargado al procurar atender todas las demandas sociales y se creó un déficit fiscal que obligaba a realizar algunas modificaciones y se optó por un modelo de mercado basado en la competencia; de tal manera que se llegó a la creación de la Nueva Gestión Pública, considerando al ciudadano como “cliente”.

Se habló del posburocratismo y de la modernización del Estado, de la simplificación administrativa, del *e-gobierno*, de la administración por resultados, del gobierno abierto, entre otros conceptos, sin asimilarlos completamente y sin tomar en cuenta sus posibles consecuencias negativas en distintos ámbitos locales, cuyas características y condiciones particulares imponían diferencias substanciales, con velocidades distintas para el cambio organizacional. Las mismas élites políticas carecían de la necesaria preparación para impulsar el cambio y constituir un Estado catalizador. La cultura patrimonialista y corporativa siguió siendo la característica principal de los gobiernos en México, a pesar de la construcción de instituciones “democráticas”, organismos “autónomos” y mecanismos de participación ciudadana.

El principal flagelo de la función pública señalado por la sociedad es la corrupción acompañada por la impunidad y la ineficiencia. Desde luego, estas

características también están inmersas en los partidos políticos, sindicatos, organizaciones patronales y en toda la sociedad, en mayor o menor grado, pero se trata aquí, en primer lugar, del análisis de la Administración Pública y sus posibilidades de mejora.

En este sentido, el papel del Estado está entre la equidad y la eficiencia. El papel del Estado regulador, en un contexto neoliberal global, es insuficiente para una distribución más equitativa de la riqueza, ante la concentración excesiva de ésta en muy pocas manos, lo que deriva en una injusticia social donde la *exclusión* genera grandes sectores de la sociedad en condiciones de marginación sin acceso suficiente a los mínimos universales para una vida digna.

Por otra parte, el triunfo de Donald Trump le da un giro a la derecha y apuesta por el nacionalismo con el lema de “Primero Estados Unidos de Norteamérica”; quiere recuperar los empleos perdidos por la globalización y volver al proteccionismo de sus empresas. Como antes, parece que Estados Unidos sigue los pasos de Inglaterra, con su salida de Unión Europea y continuar con su propio camino, realizando por su cuenta sus propias negociaciones.

En consecuencia, tanto el modelo económico neoliberal como las “recetas” impuestas por los organismos supranacionales están en tela de juicio, y dejar a un lado el dogmatismo en su aplicación y entender que un país como el nuestro debe trazar su propio camino, sin cerrarse en un mundo global y sin confundir lo social con los programas asistencialistas de clientelismo político. Sobre todo, el punto clave está en dejar de lado la simulación y ser consecuente entre lo que se dice y lo que se hace.

El cómo se deben realizar las tareas es polémico, sobre todo, entre las izquierdas. Sin embargo, al margen de ideologías, debe prevalecer el interés público, sin demagogia y de manera colaborativa, sobre todo en condiciones de gobiernos divididos.

La educación, la salud, la seguridad, la vivienda y el empleo, siguen siendo prioridades en nuestro país, tanto en cobertura como en calidad para el mayor bienestar de todas las personas y disminuir las desigualdades y la injusticia social.

Sin duda, el fortalecimiento de todas nuestras instituciones es un buen comienzo para que la Administración Pública desempeñe un mejor papel; para ello requiere de personas altamente preparadas, honestas y realmente comprometidas en trabajar en favor del interés público.

El nuevo gobierno debe responder a las necesidades actuales de una sociedad más exigente, plural y diversa, y alejarse del modelo excluyente y concentrador de la riqueza, ejercer la Administración Pública con la participación ciudadana. Además, la Administración Pública debe relacionar todo con todo, es decir, que

el todo está en cada una de las partes. El funcionamiento debe ser sistémico, coordinando todas las acciones y no de manera fragmentada; por ejemplo, la cuestión de la salud debe estar incluida en todos los procesos educativos de manera preventiva y con el trabajo colaborativo para formar ciudadanía con pleno respeto a los derechos universales del hombre.

Además de gobiernos de coalición, es imperativo aplicar la revocación de mandato cuando un gobierno al ser evaluado por la sociedad muestra la falta de cumplimiento en las demandas más sentidas a favor del interés público. Hoy, las aplicaciones tecnológicas permiten la interacción inmediata entre los gobiernos de los diferentes niveles y los ciudadanos, de tal manera que se pueden detectar las desviaciones en el manejo del presupuesto y del gasto público, así como de los objetivos establecidos en planes y programas de conformidad con la agenda pública.

### ***María Sierra Pacheco***

La Administración Pública deberá:

1. Reconocer la crisis en la que se encuentra, así como la necesidad de una reingeniería.
2. Reconocer la complejidad de los problemas y la realidad.
3. Integrar un grupo de trabajo multidisciplinario con visión prospectiva, que planee estratégicamente la transformación de la Administración Pública, cuyo producto sea transdisciplinario.
4. Considerar la parte presupuestal que implica este cambio y convocar a la sociedad, la academia y al sector empresarial para que colabore con este aspecto.
5. Realizar un reconocimiento objetivo de los intereses políticos, ideologías y resistencias al cambio para identificar actores y tomadores de decisiones.
6. Establecer los lineamientos básicos para la gestión del cambio con los mecanismos de evaluación correspondientes para medir el éxito de éstos.

### ***Joel Mendoza Ruiz***

La Administración Pública, ante la necesidad de reconstruirse y responder con eficacia y prontitud a las problemáticas sociales cada vez más complejas, debe

desarrollar objetivamente las relaciones intergubernamentales. En tal sentido, Covarrubias esgrime que al perfilarse la coordinación como una vía de estudio de la Administración Pública, las soluciones objetivas apuntan hacia agregados interorganizacionales con doble propósito: constituir lugares de actividad como punto obligado y exhortaciones para vincularse intergubernamentalmente.\*

Como mayor contradicción a lo anterior, la gran mayoría de las relaciones intergubernamentales mexicanas operan actualmente mediante interacciones que, con poco contenido estratégico, constituyen un modelo de autoridad hiperinclusiva. A manera de ejemplo, en el caso del Gobierno del Estado de México, a partir de 1993, el control municipal se amplió al justificarse desde la gubernatura mexiquense la acción coordinada en la entidad. En el sentido ascendente (*bottom-up*), las relaciones estado-municipios sólo registran tres rubros cuyo desempeño es francamente cuestionable: la gobernación vertical, la coordinación fiscal y la administración urbana concurrente y desregulada. El resto de las interacciones son igualmente jerárquicas (*top-down*) y están integradas por once mecanismos de fiscalización y control municipal, así como nueve esquemas destinados a integrar funcionarios municipales al desempeño estratégico estatal.

Entre los pocos contrastes que difieren de lo expuesto en el párrafo anterior, destaca el caso del Gobierno del Estado de Guanajuato, que partió de la aceptación del control jerárquico como problema de desarrollo administrativo municipal. Para finiquitar tal control, se programó la descentralización estado-municipios. El proceso respectivo modificó de raíz las relaciones intergubernamentales para transferir de manera asimétrica a los municipios, primero, la toma de determinadas decisiones y, posteriormente, funciones administrativas asequibles, previa asesoría estatal y posterior evaluación del desempeño municipal para asegurar la efectividad de los procesos. El modelo expuesto lo ha estado madurando Carlos Gadsden en varias etapas de su método acción-investigación, hasta llegar al estándar mundial ISO 18091: 2014. La actualización 2018 de esa norma ISO está en proceso.

En general, la reconstrucción de la Administración Pública se propone mediante el replanteamiento de las relaciones intergubernamentales, de tal manera que se programen menos interacciones con mayor trascendencia.

---

\* O. M. Covarrubias (2007), *Transversalidad y coordinación de las políticas de Estado en el Federalismo*, Caracas, Venezuela, Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), p. 98.

***José Ramón González Chávez***

Es momento de que los administradores públicos de formación y de carrera nos unamos al margen de las grillas corporativistas para hacer una propuesta seria. Ya hubo cambio de paradigma jurídico, de sistema de justicia, ¿y la de la Administración Pública cuándo? No sólo del Ejecutivo, sino también de las demás ramas del poder público y los organismos constitucionales autónomos que no por ello están al margen del control, la transparencia y la rendición de cuentas, debido a que se rigen por normas públicas y ejercen presupuesto público (Comentario realizado a través de internet, 17 de marzo, 2018).

***Luis Humberto Fernández***

El punto de partida para repensar la ciencia de la Administración Pública debe ser su valor social, esto es, la generación de capacidades públicas y capacidad de gobernar a través de dos vertientes:

1. El conocimiento que ayude a tener un entendimiento fundamental.
2. La tecnología, las aplicaciones y las herramientas que ayuden al gobernante, al administrador y al ciudadano.

La Ciencia de la Administración está generando aportaciones limitadas y no ha integrado un cuerpo de conocimiento útil al gobernante, al administrador, al político ni al ciudadano, lo que genera que su valor social se vea menguado.

El problema implica dos ópticas:

1. El problema que representa a la Administración Pública como aparato, al no contar con el apoyo de una teoría moderna y un cuerpo de conocimiento integrado y útil.
2. El riesgo de que la Ciencia de la Administración no potencie sus aportaciones.

En otras palabras, la Administración Pública debe repensarse a partir de sus fines y utilidades. Por tal motivo, es fundamental recordar los conceptos de capacidades públicas y capacidad de gobernar para llevar a cabo de manera satisfactoria las tareas y responsabilidades públicas.

Hasta ahora las argumentaciones del llamado “pensamiento público–administrativo” han sido en el mayor de los casos hacia el interior de la Administración Pública, **haciendo a un lado su razón de ser, que está en su valor social, en lo que puede aportar al Estado, al gobierno y al ciudadano para un mejor desempeño en su función pública.**

Tampoco la Ciencia de la Administración ha logrado integrar un cuerpo de conocimientos útiles al gobernante, al administrador, al político ni al ciudadano, tanto así que podríamos contestar negativamente la siguiente pregunta: ¿La Ciencia de la Administración Pública está mejorando y desarrollando las capacidades públicas y de gobernar que se requieren para enfrentar los problemas del siglo XXI?

El desempeño del gobierno, como de cualquier otra actividad profesional, está determinado por el conocimiento, herramientas, habilidades y capacidades para el cumplimiento de sus objetivos institucionales.

La Administración Pública sólo puede ser competente si cuenta con funcionarios y personal preparado. La profesionalización, el mérito, criterios objetivos en la selección y la inversión en el desarrollo de capacidades, constituyen la contratesis de una visión patrimonialista de lo público, la improvisación y las ocurrencias.

El punto es que el conocimiento, la posibilidad de entender la realidad y crear soluciones, así como las capacidades y habilidades de los servidores públicos, son un activo fundamental para la construcción de capacidades públicas y capacidad de gobernar y, por lo tanto, contribuyen a la eficacia del Estado en un entorno democrático.

Este desarrollo de habilidades y capacidades parte de una formación específica y un cuerpo de conocimiento sistemático, congruente y con una orientación pragmática.

El desarrollo de capacidad pública y capacidad de gobernar es la dirección hacia donde la Administración Pública debe dirigirse para fortalecer su valor social, su solidez como ciencia y su relevancia en la vida pública.

El gobierno tiene que volver a construir la capacidad pública. La construcción de la capacidad no necesariamente significa “reforzamiento de la burocracia”, más bien tiene que ver con elevar los niveles de aptitud de las instituciones públicas y los funcionarios gubernamentales.

En consecuencia, la transformación de la Administración Pública requiere el desarrollo de una Ciencia de la Administración acorde a estas necesidades. La práctica en materia de asuntos públicos se ha adelantado a la investigación y la teoría (Tesis doctoral, fragmentos, *Fundamentos para la Ciencia de la Administración Pública en el siglo XXI. La necesidad de repensar la Administración Pública*, 2014).

### *Alejandro Anaya Huertas*

Para la Administración Pública, la gobernabilidad es un indicador importante, sobre todo partiendo de la identificación de sus factores esenciales; a saber, la presencia de coaliciones sólidas y duraderas, la efectividad de la actividad gubernamental y su capacidad de procesar los conflictos sociales sin recurrir a la violencia. En escenarios de *gobernabilidad ideal*, o de *buena* gobernabilidad, la Administración Pública, como ejercicio del poder desde las instituciones, cristaliza y se fortalece por la confianza social depositada en ella. Concomitantemente, la gobernabilidad precisa de una Administración Pública sólida y efectiva para sostenerse y preservarse. La Administración Pública, como pilar de la vida asociada, toma decisiones colectivas, distribuye recursos y determina el orden de prioridades que definen su acción en la sociedad. Por ello, es la institución más comprometida con el interés general, el bienestar compartido y el logro de la equidad para evitar que la desigualdad social y económica se convierta en un corrosivo que fulmine la existencia del orden político.

La Administración Pública es importante para la gobernanza, porque articula el conjunto de objetivos y prioridades comunes para toda la sociedad. Asimismo, le imprime coherencia a la pluralidad de intereses. La Administración Pública también es necesaria en la articulación y funcionamiento de lo que Longo ha denominado “ejes vertebradores de la gobernanza”. Esto es, la Administración Pública puede intervenir en la articulación de los arreglos institucionales que imperan en la gobernanza. La gobernanza también requiere de una Administración Pública sensible, receptiva y eficaz a las demandas de la sociedad, con capacidad para estructurarlas y darles cauce coherente y articulado.

Mediante la gobernanza, la sociedad civil y la Administración Pública se rigen por la corresponsabilidad. Y este atributo se nutre de una Administración Pública incluyente, democrática y responsable, que considera al ciudadano como contribuyente, como consumidor, como cliente, como evaluador y como elector. La gobernanza contribuye a recuperar el elemento político en la Administración Pública, que se convierte en el eje vertebrador que vincula a la gobernanza y a la gobernabilidad en sus respectivas interdependencias.

Las instituciones para la consolidación de la gobernabilidad y la co-gobernanza en las que se propone dar atención prioritaria son: controversias constitucionales; acciones de inconstitucionalidad; derechos humanos; reelección legislativa y evaluación del Congreso; participación social; poder ciudadano; reparación del daño y consolidación de la responsabilidad patrimonial del Estado.

México necesita, del lado del gobierno, una manifestación clara, eficaz y legítima de sus capacidades para gobernar; del lado del mercado, una mayor

corresponsabilidad social, y del lado de la sociedad, una mayor participación en los asuntos públicos.\*

## Epílogo

El nuevo gobierno tendrá que tomar en sus manos, seriamente, la tarea de la reconstrucción de la Administración Pública como prioritaria si quiere gobernar con eficacia. La insistencia de los consultados se decanta hacia un personal preparado, solidez con transparencia y rendición de cuentas, incluyente de la participación ciudadana, con la posibilidad de llenar los vacíos legales; pero sobre todo, con la conciencia de las consecuencias que tendrán, en el largo plazo y en la responsabilidad intergeneracional, las decisiones tomadas en el aquí y en el ahora.

---

\* Tesis doctoral, *México, ni dictadura perfecta ni Estado fallido*, fragmentos, 2014.

**Rescatar el “alma” del servidor público.  
Ética y valores para una conducta íntegra en el servicio público**  
*Rescue the “soul” of the public servant.  
Ethics and values for a complete conduct in the public service*

*Oscar Diego Bautista\**

**Resumen**

Las virtudes éticas hacen del individuo alguien más humano. Muestran caminos para hacernos mejores, por lo que es posible decir que existe una estrecha relación entre humanismo y ética. La confianza en los gobiernos y en las instituciones públicas se ve cuestionada, entre otras causas, por los malos resultados en la gestión pública y por los constantes casos de antivaleores.

Al ser las instituciones de carácter público, es importante contar con personal íntegro, por lo que la ética es vital, pues tiene un impacto activo en el personal que a su vez se manifiesta en la marcha y desarrollo de las instituciones. Por ello, la propuesta fundamental es recuperar el alma del servidor público.

**Palabras clave:** Recuperar el alma del servidor público, humanismo y ética, personal con valores.

**Abstract**

The ethical virtues make the individual more human. They show ways to make us better, so it is possible to say that there is a close relationship between humanism and ethics. Confidence in governments and public institutions is questioned, among other causes, by the poor results in public management and by the constant cases of anti-values. Being public institutions, it is important to have full staff, so ethics is vital because it has an active impact on the staff that in turn manifests itself in the progress and development of the institutions. The fundamental proposal for this is to recover the soul of the public servant

**Key words:** Recover the soul of the public servant, humanism and ethics, personal with values.

---

\* Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSYH), de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Nivel II.

*(...) sería ventajoso que los gobernantes se escogieran en cada caso teniendo en cuenta su vida y su conducta*  
ARISTÓTELES, Pol., 1269: 28-30

## Introducción

Uno de los reclamos cada vez más extendidos de la sociedad, sobre todo en estos tiempos de cambios, es la atención que ésta debe recibir de su gobierno. Dicha atención se manifiesta a través de la satisfacción de las demandas de la comunidad política, así como de una mayor expectativa en el nivel de vida de los ciudadanos. Sin embargo, ni los gobiernos ni las Administraciones Públicas han logrado cumplir estas exigencias. Ya sea en países con economías débiles y carencia de recursos como en aquéllos con crecimiento económico y superavit financiero, existen una serie de vicios o antivaleores en las Administraciones Públicas que impiden que éstas operen con la máxima eficiencia anhelada y se alcancen los resultados deseados. Esta situación ha generado que las demandas ciudadanas hayan rebasado la capacidad de respuesta de los gobiernos y que las instituciones públicas sean vistas como lentas, ineficaces e ineficientes, lo que a su vez genera que la ciudadanía pierda la confianza en su gobierno.

La confianza en los gobiernos y en las instituciones públicas se ve cuestionada, entre otras causas, por los malos resultados en la gestión pública y por los constantes casos de antivaleores encontrados en la conducta de políticos y funcionarios, como abuso de autoridad, tráfico de influencias, mentira, prevaricación, transfuguismo, desenfreno, uso indebido del patrimonio público o corrupción.

Problemas como la pobreza, desigualdad, desempleo, violencia, inseguridad, corrupción e impunidad, por señalar algunos, son cada vez mayores. En pleno siglo XXI, en México hay seis millones de analfabetos; en tanto, el derroche, el desvío de recursos, el tráfico de influencias, la arrogancia de servidores públicos hacia sus ciudadanos, es una constante.

## Instituciones públicas ineficientes

Frente a este panorama, una pregunta obligada es la siguiente: ¿qué se debe hacer para que las Administraciones Públicas respondan verdaderamente con eficacia y prontitud a las problemáticas sociales cada vez más complejas?

Para responder a esta pregunta, hay que comprender y tener mayor claridad sobre el problema. Hay que ir a las causas. ¿Qué es lo que genera que las instituciones públicas sean ineficientes? ¿Cuáles son las formas de comportamiento de los servidores públicos? ¿Por qué los ciudadanos desconfían de sus gobiernos y Administraciones Públicas?

Desde la última década del siglo pasado (xx), muchos gobiernos y Administraciones Públicas del mundo entraron en una crisis de confianza. Los ciudadanos dejaron de creer en sus gobiernos. Esta situación tenía diversos motivos, entre otros los múltiples actos de la corrupción realizados por políticos, funcionarios, legisladores, jueces; en suma, por servidores públicos.

Una de las características de las sociedades contemporáneas es la ausencia de mecanismos institucionales que:

- a) Definan el perfil ético de los aspirantes a ingresar al servicio público.
- b) Vigilen la conducta ética de los ocupantes de cargos públicos (políticos y funcionarios).
- c) Establezcan verdaderas sanciones en las prácticas corruptas dentro del servicio público.

### **Aumento de la corrupción**

Si bien la corrupción ha estado presente en la historia de la humanidad, dichos escándalos comenzaron a aumentar a raíz de las políticas neoliberales y de la estrategia de Globalización Económica impulsada desde la década de los ochenta. México no fue ajeno a dicha política de globalización. Con esta política se dio paso a una nueva filosofía que va directamente al “alma” de los servidores públicos, afectando su espíritu de servicio.

De esta manera, poco a poco se va gestando una nueva generación de servidores públicos, acompañadas de una filosofía gerencial, de un espíritu privado. A dicha política se le llamó Nueva Gerencia Pública (NGP), la cual comienza a divulgarse y a ser parte esencial en la formación, capacitación, actualización de los servidores públicos. Dicha formación está impregnada de valores gerenciales de índole empresarial.

El interés privado generalizado tiene sus orígenes desde finales del siglo XVIII, con la Revolución Industrial, y a lo largo del siglo XIX con el nacimiento del capitalismo, el cual se consolidó como un Sistema Económico Mundial. Dicho modelo económico tiene como fundamento ideológico el liberalismo, cuyos valores son:

individualismo, egoísmo, codicia, avaricia, anhelo ilimitado de riqueza y/o bienes materiales. Bajo el enfoque de la ética, éstos no son valores, sino antivalores. Dichos antivalores, al expandirse, han generado lo que Max Weber denominó “espíritu del capitalismo”, entendido como:

La mentalidad que aspira sistemática y profesionalmente al lucro por el lucro mismo, es una actitud, un *habitus*, una disposición psíquica del individuo que se manifiesta en sus pautas de comportamiento, en los criterios con los que organiza su vida. El “espíritu capitalista” en concreto aspira a ganar dinero como un fin en sí mismo.<sup>1</sup>

El espíritu de capitalismo es el amor excesivo por el dinero, el cual de ser un medio para la vida se convierte en el fin de la vida. En la sociedad capitalista, dicho espíritu es la causa que impulsa a muchas personas a la corrupción. Capitalismo y corrupción afectan a todos los ámbitos de la sociedad.

Bajo esta nueva filosofía, el servicio público modifica el alma del servidor público, el “bien interno” o “espíritu de servicio”, como se le denominaba en la antigüedad. Al ser esto así, tanto las actitudes como las formas de operar y trabajar en el servicio público se alteraron, dando paso a una serie de antivalores: abuso de autoridad, negligencia, injusticia, opacidad, derroche, envidia, etcétera. Todas ellas consideradas como prácticas corruptas.

## Recuperar el alma del servidor público

Frente a este panorama, ¿qué es lo que hay que hacer? Sin duda, la respuesta, sería recuperar el “alma” del servidor público. Cualquier mejora en la operación de los organismos públicos, apoyada en técnicas e innovaciones hacia una mayor eficiencia y responsabilidad, tendrá mayor posibilidad de éxito si se acompaña de principios y valores éticos. Al ser las instituciones de carácter público, es importante contar con personal íntegro, por lo que la ética es vital, pues tiene un impacto activo en el personal que a su vez se manifiesta en la marcha y desarrollo de las instituciones.

La integridad en el ser humano orienta la conducta al tiempo que permite actuar de acuerdo a valores. Los servidores públicos, entendiéndolos por éstos a aquellas personas que ocupan un cargo público y sirven al Estado (políticos,

---

<sup>1</sup> Joaquín Abellán (2003), “Estudio preliminar”, en *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Madrid, Alianza Editorial.

funcionarios y todos los que prestan sus servicios en las instituciones públicas), deben mantener un comportamiento íntegro al ocupar un cargo. Cuando este personal posee probidad, ejecuta cada acción con fundamento en la recta razón y acompañándose de una escala de valores.

Quienes sirven a la comunidad política trabajando bajo los elevados principios, contribuyen a una mejor eficiencia en la operación de las instituciones públicas en todos sus aspectos. A su vez, el adecuado funcionamiento de las instituciones genera buenos resultados en las tareas o deberes públicos. Los buenos resultados son un factor clave para que los ciudadanos otorguen confianza a su gobierno.

El cargo público existe para cumplir con la resolución de demandas ciudadanas con objetivos precisos. Cuando algunos individuos se enriquecen desde el sector público, es porque hacen negocios ilícitos desde el cargo; es decir, prácticas corruptas. La empresa privada en su naturaleza es creada para hacer negocio y obtener dinero, ganancia, rendimiento o plusvalía, mientras que en el servicio público, el objetivo es la resolución de la pluralidad de intereses en los aspectos social, cultural y de servicio.

Para estudiar y reflexionar sobre la integridad de los servidores públicos, es necesario contar con la ética al ser esta disciplina la responsable de mostrar los valores necesarios para lograr una conducta adecuada. En el momento en que la ética es aplicada al ámbito público, pasa a denominarse “ética pública” o “ética para la política y la Administración Pública”.

### **La ética aplicada a la función pública**

La ética aplicada a la función pública es de vital importancia, porque tiene como eje central la idea de servicio; es decir, las tareas y actividades que realizan los servidores públicos están orientadas a la satisfacción de la pluralidad de intereses de los miembros de la comunidad política. Es, además, un poderoso mecanismo de control de las arbitrariedades y antivalores practicados en el uso del poder público.

Es un factor esencial para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones. También es un instrumento clave para elevar la calidad de la política y la gestión pública gracias a la conducta honesta, eficiente e íntegra de los servidores públicos. La excelencia de los asuntos de la gestión pública se podrá alcanzar si se cuenta con servidores públicos con sólidos criterios de conducta ética.

Todo individuo que participa de la función pública debe tener conciencia de que el servicio público se define como la acción del gobierno para satisfacer las

demandas y necesidades de las personas que integran el Estado. El servidor público se debe a su comunidad, su sueldo es pagado por la sociedad y por lo tanto tiene una responsabilidad y un compromiso con ella.

Una relectura de la teoría política sobre el origen y razón de ser de la política misma conduce al uso de la ética como instrumento de doble función; por un lado, sirve de freno a comportamientos negativos o desviados que son nocivos en el servicio público; por otro, refuerza los valores y comportamientos positivos, contribuyendo así a la calidad moral de las personas y de las instituciones. El fomento de los valores éticos en los servidores públicos permite concienciar en responsabilidad y compromiso, generando así una mayor excelencia en la calidad y gestión de los intereses colectivos. El comportamiento correcto de los gobernantes es una condición *sine qua non* para que exista una eficiente administración a la vez que un Buen Gobierno.

Los políticos, junto con su equipo de funcionarios y técnicos, tienen la responsabilidad de dirigir los asuntos públicos y resolverlos. Para eso se propusieron los políticos siendo candidatos. Por eso son gobierno. Para eso sirven los gobiernos. Por su parte, los funcionarios y equipo técnico, al trabajar para los políticos y ser los operadores de las instituciones públicas, se convierten en corresponsables en la función de gobierno. El político y el funcionario público no deben olvidar que están para servir a la comunidad y no para servirse de ella.

Si bien históricamente la ética ha estado presente en los asuntos de gobierno desde las antiguas civilizaciones, en los últimos tiempos se ha descuidado u omitido deliberadamente su participación en la función pública al ser un dique u obstáculo para aquellos que anhelan el poder pero no poseen valores, requisito previo para ocupar un cargo. Cuando en el sector público los valores se ausentan o se comienzan a diluir, las conductas dañinas hacen su aparición.

Si bien desde antaño se encuentran en la teoría política los fundamentos que dan origen a la relación entre ética y política, así como las directrices para aplicarla y hacerla operativa, en la actualidad, en pleno siglo XXI, en la sociedad mexicana investigar, hablar y escribir sobre ética y hacerlo para referirse a la política, al gobierno y a la Administración Pública, resulta una tarea un tanto compleja y a veces incomprendida.

Cuando se discute sobre la importancia de fomentar la ética en el campo de la política y el gobierno, generalmente las reacciones en los interlocutores son de dos tipos: por un lado, existe una actitud de rechazo inmediato, en ocasiones acompañada de ironía, porque se considera que es de ingenuos pensar que en el mundo de la política, infectado por la mentira y la corrupción, pueda existir algún

espacio para la ética; por otro lado, existe una postura más sensata, más prudente, que considera que la propuesta ética para los servidores públicos en estos tiempos es un acto de valor, un desafío, incluso es vista como un acto temerario, pero en cualquier caso necesario e importante.

### **La ética pública y su relación con la política**

La ética pública implica necesariamente una relación con la política. Un Buen Gobierno, para ser considerado como tal, requiere no sólo funcionarios responsables, sino también de políticos responsables, puesto que son éstos quienes gozan del máximo margen de autonomía en las decisiones, y de tales decisiones depende a su vez la actuación de los funcionarios.

Cualquier gobierno estará legitimado si defiende y aplica una verdadera ética pública en virtud de que ésta conlleva responsabilidad, espíritu de servicio, así como atención, equidad y justicia para el ciudadano. Para contar con buenos gobiernos se requiere primero contar con individuos buenos. Es aquí donde entra la ética al formar o mejorar a las personas. Con sólo realizar una acción buena o hacerla bien, los servidores públicos ya están cumpliendo con los preceptos éticos; sin embargo, esta premisa por sencilla que parezca, es difícil de alcanzar, como lo demuestran las numerosas conductas indebidas que se practican a diario.

A través de la ética en el servicio público es posible volver a los principios originales de la política y la Administración Pública, a las premisas básicas que son los pilares del edificio público; es posible erradicar falsas creencias, ideologías, encantamientos con los que el sector privado tiene cautivos a los servidores públicos. Hay que despertar del hechizo, no caer en los cantos de sirena. Pero ello será posible si limpiamos la mente de los servidores públicos y les inyectamos la verdadera filosofía de lo público, rescatando así el alma de lo público, bien interno del servidor público, como le denominó Aristóteles.

Para garantizar la conducta de los servidores públicos, tanto de aquellos que lo son por elección (políticos), como de quienes lo son por oposición (funcionarios de carrera) o bien por designación (aquellos que llegan mediante equipos de trabajo o son nombrados en sus cargos a discreción), necesitamos llevar los valores éticos a una política de Estado.

Con la incorporación a la gestión pública de la ética, se reconoce que es en ésta donde se deposita el “espíritu” de la organización, debido a que son los *principios* y *valores* los que justifican el actuar de los servidores públicos. Cualquier programa

de reforma de las Administraciones Públicas que aspire a tener éxito, necesita forzosamente incorporar un *ethos* para la organización. Cuando las técnicas de gestión pública se acompañan de valores de servicio público, se obtiene del personal una mayor capacidad de innovación, mayor sentido de la responsabilidad, espíritu de servicio, solidaridad y entrega en cada acción, así como la cooperación en la búsqueda del interés común, que es la meta de toda política estatal.

El “espíritu de lo público” está en crisis al ser sustituido día a día por el “espíritu de lo privado”. El liberalismo exacerbado del siglo XIX llevó a la humanidad a una situación desastrosa. Tras las guerras mundiales, los gobiernos europeos declararon que nunca más los ciudadanos pasarían hambre e injusticia, de ahí que se hayan caracterizado desde entonces por el establecimiento de políticas de bienestar social. Tuvieron que pasar dos guerras para comprender la importancia de valores como la solidaridad, la cooperación y la convivencia.

Ya antaño, Aristóteles identificó tres características básicas que debía poseer cualquier individuo que ocupe un cargo público: *a)* Capacidad para el cargo, *b)* Lealtad hacia la Constitución establecida y *c)* Virtud y justicia. No obstante, el principal reto que afronta la ética pública es la interiorización de los valores en las personas, es decir, es posible saber cuáles son los valores deseables, pero lo difícil es aplicarlos en la práctica diaria. No basta con que un individuo posea conciencia sobre la importancia de la ética si finalmente actúa de forma contraria a la que ésta le dicta. Más allá de la conciencia está, y ello es lo más importante, el hecho de actuar como se piensa.

Desde su origen, la ética se constituyó como el filtro para impedir que individuos que anhelan el poder, codician o ambicionan riquezas sin poseer valores, llegaran a ocupar cargos públicos. No obstante, este tipo de individuos se saltaron dicho requisito. No es casual que la situación de la ética en muchos gobiernos y Administraciones Públicas sea de debilidad, omisión o ignorancia. Cuantos más ignorantes sean los servidores públicos en materia de valores y principios, mayor es la corrupción.

### **Propuestas clave vinculadas a la ética**

Frente a este panorama que ahoga las Administraciones Públicas contemporáneas, ¿es posible hacer algo? Sin duda, la respuesta es afirmativa. Algunas cosas que se pueden hacer son las siguientes:

- a) Retomar las enseñanzas básicas de la teoría política vinculada estrechamente a la ética.
- b) Avanzar hacia la profesionalización de los servidores públicos.
- c) Establecer códigos de ética y conducta.
- d) Fortalecer los valores de servicio público.
- e) Establecer perfiles éticos para los aspirantes a cargos públicos.
- f) Establecer filtros para depurar a quienes no cumplan con el perfil deseado.
- g) Formar en una cultura ética-política a todos los candidatos.
- h) Vigilar la conducta de los representantes públicos (durante y después de dejar el cargo).
- i) Definir políticas post-empleo.

De esta manera, el fomento de la ética pública en los representantes públicos es esencial, porque auxilia en la definición sobre lo que es conveniente o no para la comunidad política. Se refiere a los criterios que debe tomar el servidor público para realizar sus funciones con miras a dar buenos resultados que mejoren la calidad de vida de los representados, es decir, los ciudadanos.

En su naturaleza, el individuo posee inteligencia. Gracias a ella desarrolla el razonamiento, lo que le permite poder elegir, es decir, ejercer su libertad. Gracias a la capacidad de deliberación, el individuo va formando la conciencia hasta alcanzar la comprensión y el entendimiento. La formación de la conciencia proporciona *madurez de juicio*, entendida ésta como el estado de desarrollo completo de una persona. Dicha madurez hace que el ser humano se incline por adoptar valores y los incorpore como principios en su vida. Dichos principios serán los parámetros alrededor de los cuales girarán sus actos, serán los guías de su comportamiento. Las personas con principios sanos ayudan, enseñan, son verídicas, humildes en su trato, responsables en sus tareas, resuelven problemas y dan resultados en sus trabajos.

## Conclusiones

Ningún ser humano que haya llegado a un grado de conciencia realizará actos viles. De cometer alguna fechoría o prestarse a realizar alguna acción indebida, será porque no ha logrado alcanzar un nivel de dominio sobre sí mismo.

El conocimiento ético asimilado en profundidad genera un proceso de transformación en el interior de la persona que se reflejará en su conducta. Dicho

proceso se acompaña de las siguientes fases: *a)* reflexión y deliberación, *b)* adquisición o generación de conciencia, *c)* distinción entre lo conveniente y lo nocivo, *d)* adopción de principios sanos, *e)* adopción de deberes de manera voluntaria, *f)* actuación de manera íntegra y responsable.

En la disciplina ética existe una lógica del bien y del mal, de lo que es honesto, conveniente y debido, en contraposición a lo deshonesto, inconveniente e indebido. Aunque el bien es conveniente, no todos aspiran a él, ni mucho menos lo pueden alcanzar, pues ello supone tener valor, fortaleza y voluntad.

Las virtudes éticas hacen del individuo alguien más humano. Muestran caminos para hacernos mejores, por lo que es posible decir que existe una estrecha relación entre humanismo y ética. El estudio de la ética pública invita a ir más allá, hacia una reflexión profunda, adentrándose en un universo fascinante. En suma, mediante la ética, el individuo puede lograr un nuevo estilo de vida, forjarse un nuevo carácter, lograr el dominio de sí mismo y así alcanzar el mayor bien del ser humano, que es la felicidad.

# Los intrincados recovecos de la posverdad

## *The intricated recovecos of the postruth*

Guillermina Baena Paz\*

### Resumen

El artículo penetra en los intrincados caminos de la posverdad, que para comprenderse se tienen que leer en los niveles de visibilidad, no visibilidad e invisibilidad. El tema se ilustra con la incursión de troles en las redes a través de agencias como la mercenaria Cambridge Analytica y el tejido de su intromisión en la campaña de Trump.

**Palabras clave:** Posverdad, campaña de Trump, Cambridge Analytica

### Abstract

The article penetrates the intricate roads of post-truth that, to be understood, have to be read in the levels of visibility, not visibility and invisibility, the subject is illustrated by the incursion of trolls into the networks through agencies such as the Cambridge Analytica mercenary and the fabric of his interference in the Trump campaign.

**Keywords:** Post truth, Trump campaign, Cambridge Analytica

### Introducción

Todo se sabe en esta vida, decían los abuelos, tarde o temprano la verdad sale a flote. Esta vez ha sido más temprano. Son tiempos de complejidad donde surge el término posverdad para identificar fenómenos que no conocíamos, pero que empiezan a descubrirse para nuestro asombro.

Simultáneamente hablamos de tiempos posnormales caracterizados por la crisis, la complejidad y las contradicciones, y la posverdad también tiene esas características.

---

\* Doctora en Estudios Latinoamericanos, Directora de la *Revista IAPEM*, Vicepresidenta Regional de la World Futures Studies Federation.

Los usuarios de *Facebook* están siendo espiados, todo se sabe, pero nunca imaginamos que algoritmos matemáticos fueran a descubrirlos con tanta precisión, que se sabría por quién van a votar.

Finalmente, las *fake news* no son tan *fake*. A partir de definir las como *información no verificable*, cobran una dimensión neurótica que rompe prestigio, creencias, confianza y provoca el desconcierto, la inseguridad y la frustración hasta la posible anomia.

A partir del uso indiscriminado de las redes sociales se desataron *tsunamis* de información en cuya confusión, mentes perversas comenzaron a inducirnos hacia ciertas decisiones, manipulando nuestras emociones, ya que la razón no motiva a la acción y la emoción sí lo puede hacer.

### Un ejército de *trolls* nos acosa

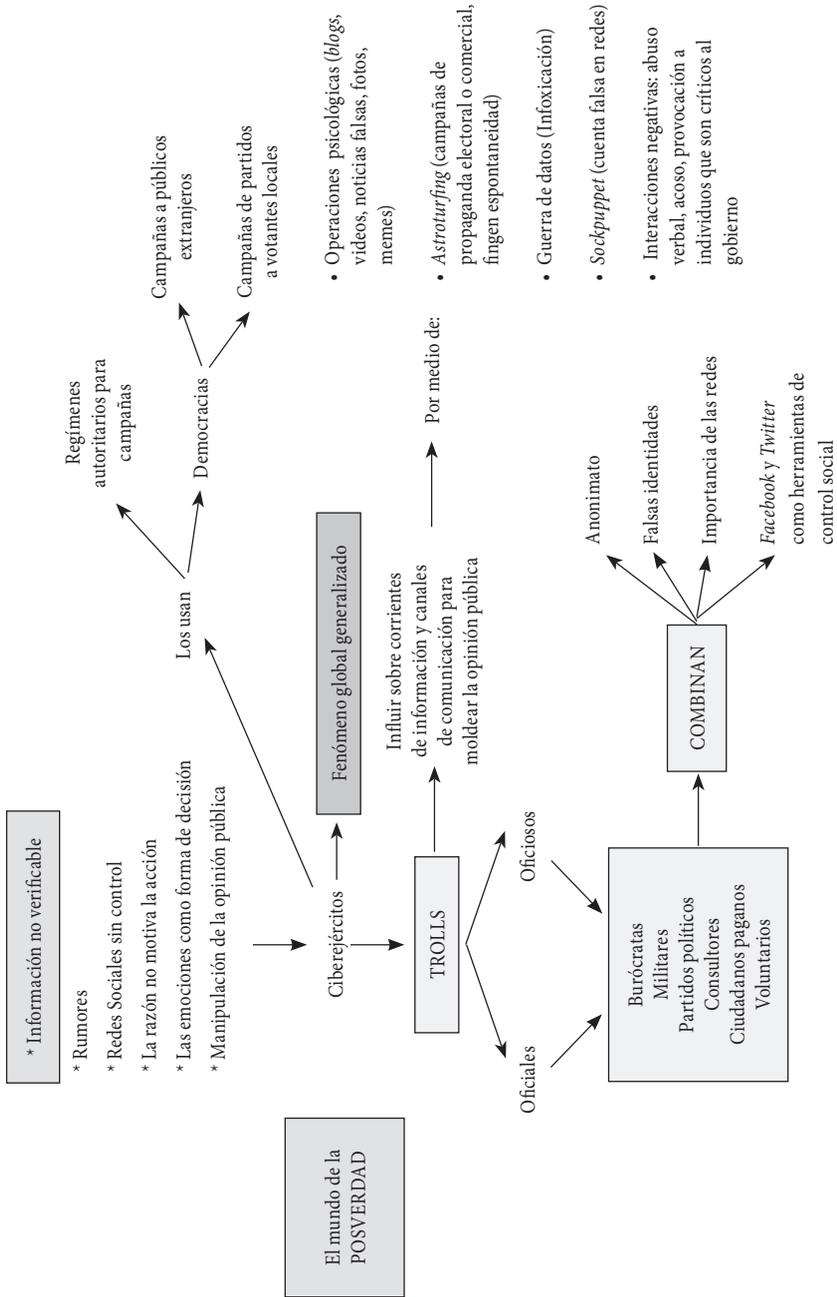
Los ingleses se dieron cuenta de ello cuando ya habían votado la salida del *Brexit*, los norteamericanos cuando habían votado por Trump. La manipulación informativa adquiriría dimensiones nunca antes vistas. Un ejército de *trolls* nos acosa.

Conocidos como *ciber ejércitos*, los *trolls* se han vuelto un fenómeno global generalizado. Los usan por igual los regímenes autoritarios para campañas en beneficio de su imagen y los emplean gobiernos democráticos para hacer campañas de los partidos dirigidas a votantes locales, o bien hacia públicos extranjeros para tener una mejor imagen con ellos.

Los *trolls* pueden ser oficiales o bien oficiosos, de ahí que sean burócratas, militares, miembros de partidos políticos, consultores, ciudadanos con paga o voluntarios.

De lo que se trata es de influir sobre corrientes de información y canales de comunicación para moldear la opinión pública, y para ello se han desarrollado un conjunto de técnicas en redes entre el anonimato, las falsas identidades ocultándose en las redes en forma de:

- Lo que podrían considerarse operaciones psicológicas como *blogs*, videos, noticias falsas, fotos, memes.
- Las llamadas *astroturfing*, o sea, campañas electorales o comerciales que fingen espontaneidad.
- La guerra de información hasta la infoxicación (intoxicación de datos).
- Los *sockpuppets* o cuentas falsas.



Fuente: Elaboración propia, "Hacia la construcción propia de una metodología prospectiva para América Latina y el Caribe", Videoconferencias, 23 de febrero, 2018.

- Las interacciones negativas, abuso verbal con epítetos mal sonantes, acoso, provocación o insultos a quienes se muestran críticos del gobierno.

## Sabemos quién eres y quiénes son tus amigos... y por quién deben votar

La aplicación llamada *You are what you like*, la cual –analizando los *likes* de los usuarios mediante algoritmos– determina con bastante precisión los gustos, las tendencias, los valores y las preferencias sexuales, entre otras características, de los usuarios registrados... A través del análisis de 218 *likes*, acierta la preferencia sexual, ciertos rasgos de la personalidad y la orientación política. Por alguna razón, informa el algoritmo, “dar un *like*” a *The New York Times* o *Huffington Post* (un periódico en línea y *blog* agregador de noticias, fundado por Arianna Huffington, Kenneth Lerer y Jonah Peretti, que presenta noticias y columnistas) le hace a uno parecer más *gay* que dárselo a *The Guardian* o *The Wired*. Que le guste *The New Yorker* le hace parecer casado; que le guste *Time*, soltero.

Tras la elección de Trump, los medios observaron que las “noticias falsas” no eran mensajes aleatorios. En cambio, eran mensajes personalizados específicamente diseñados para atraer la atención de los votantes según su perfil psicológico. Para ello, se utilizaron datos personales con fines electorales. La investigación de *The New York Times* y *The Observer* sobre Cambridge Analytica reveló que se utilizaron los datos personales de 50 millones de usuarios de *Facebook*. Cambridge Analytica utilizó a *Facebook* para detectar a los votantes en función de sus preferencias, y basado en éstas, creó perfiles psicológicos de grupos de individuos. Sin embargo, dado que los perfiles de *Facebook* ofrecen poca información sobre cómo se podría comportar el votante en ciertas circunstancias, se realizó un cuestionario.

El investigador en psicología de la Universidad de Cambridge, Aleksandr Kogan, desarrolló una aplicación-cuestionario en 2014 para la Cambridge Analytica. Ésta fue descargada por 270 mil usuarios, brindando acceso, sin consentimiento, no sólo a sus propios datos, sino también a los de sus amigos. Adicionalmente a la información sobre edad y residencia que ofrece *Facebook*, el cuestionario preguntaba sobre satisfacción con la vida, IQ, opiniones sobre temas como armas o el medio ambiente, educación, trabajo, religión y entretenimiento. Los perfiles creados por el cuestionario de Kogan fueron utilizados durante la elección de 2014, para ser reutilizados en la campaña de Trump. Tras el reportaje de *The New York Times*, *Facebook* señaló que Kogan violó sus políticas al comerciar estos datos con Cambridge Analytica.

El algoritmo de *Facebook* desarrolla incentivos que vinculan datos personales y la publicidad como fuente de ingreso. Por esta razón fue posible aprovechar la publicidad

pagada para hacer llegar estas noticias falsas a los votantes con preferencias conservadoras o interesadas en el empleo. Aun asumiendo que Cambridge Analytica haya destruido esta información, como afirma esta empresa, *Facebook* es una plataforma abierta para que otras compañías puedan explotar los datos personales existentes (Oscar Espinosa Villareal, “Cambridge Analytica: Dime qué te gusta y te diré por quién votar”, columna del 29 de marzo de 2018).

Y claro, con estos hechos públicos, *Facebook* ha sufrido la más grande pérdida de su historia, que supera a lo que había recabado. En nueve días pierde 73.5 mil millones de dólares. Monto que rebasa la fortuna de Marc Zuckerberg, su creador, que es de 71 mil millones de dólares (*El Universal*, 31 de marzo, 2018).

### Cambridge Analytica sabe cómo hacerlo

Cambridge Analytica es una empresa británica. Su casa matriz es Strategic Communication Laboratories (SCL). Como consultora política se atribuye el triunfo de Donald Trump.

¿Por qué triunfaron?, si Donald Trump y su pequeño equipo de guerreros de campaña estaban dispuestos a perder con fuego y furia. Ellos no estaban listos para ganar (Wolf, *Fire and fury*, p. 11).

Steve Bannon entonces estaba en la junta directiva de Cambridge Analytica. Fundó la empresa en 2013 con el multimillonario de extrema derecha Robert Mercer. Por lo mismo, éste comulgaba con las ideas de Trump y apoyó su campaña. Inspirada en la ideología radical de Mercer, la empresa ha realizado jugosos negocios basada en estrategias disruptivas y

desata los demonios de las personas para librar una guerra cultural destinada a “quebrar” a la sociedad y crear algo nuevo y diferente. Como cruzada fanática para cambiar al sistema, no respeta ninguna regla y todo se vale (Walter Astié, “Nociva comunicación política sin ética profesional”, en *El Universal*, 30 de marzo, 2018).

Cambridge Analytica no sólo saturó las redes sociales de *fake news*, bombardeó a los usuarios con información difamatoria y calumniosa, promovió el *Brexit* y “cosechó” ilegítimamente 50 millones de perfiles de *Facebook* para orientar el voto en las elecciones de Estados Unidos. El paquete ofrecía, de igual manera, prostitutas (ukranianas principalmente) para los “clientes” y sobornos para entrapar, chantajear y quemar al objetivo (Astié).

La empresa crea situaciones comprometedoras para los políticos que luego sube a “la vía sanguínea del internet”. Pero lo hace de manera discreta, de tal suerte que los usuarios no perciban que se trata de propaganda negativa.

Este negocio digital electoral opera secretamente en campañas electorales en varias partes del mundo. Puede hacerlo también por medio de subcontratistas o una red de empresas fantasma.

En otras ocasiones Cambridge Analytica se presenta encubierta supuestamente con estudiantes que realizan proyectos de investigación. Asimismo, pueden presentarse como “turistas”.

Su director era Alexander Nix (británico), quien inició su carrera profesional como analista financiero de Baring Securities en sus oficinas en México. Aseguraba que la empresa es especialista en manipulación digital de elecciones.

Un periodista disfrazado de cliente potencial filmó una entrevista con Nix, quien relató todo esto, incluyendo entre sus prácticas la contratación de sexoservidoras para los opositores al cliente. Contó además que contrataban otras empresas para hacer el trabajo sucio. Al día siguiente, Alexander Nix fue suspendido “con efecto inmediato y en espera de una investigación completa e independiente”, indicó un comunicado de Cambridge Analytica.

La consultora Cambridge Analytica trabajó en 2014 para la campaña de Trump y junto con el yerno de éste, Kushner, elaboró el perfil psicológico de 230 millones de usuarios de *Facebook*. Usó la información para construir un programa informático destinado a predecir las decisiones de los votantes e influir en ellas.

Jared Kushner, yerno de Trump, y Steve Bannon, ex estratega del presidente de EUA, recomendaron al equipo de campaña contratar a la empresa. El contrato tuvo un valor de más de 6.2 millones de dólares, de acuerdo con datos de la Comisión Federal Electoral.

El responsable del contacto entre la consultora y la campaña de Trump fue Brad Parscale, director digital de la campaña y recién nombrado encargado de la próxima campaña de reelección del magnate para el 2020.

El caso podría generar una multa multimillonaria para *Facebook* por la posible violación de una regulación de la Comisión Federal de Comercio de EU que protege la privacidad de usuarios de redes sociales (*El Universal*, 19 de marzo, 2018, p. A27).

La encargada de Cambridge Analytica en México, Arielle Carro, empezó a buscar a científicos de datos locales en el país a inicios de 2017, y desde julio del año pasado se conectó con el servicio *Piggi*, que tiene 1.2 millones de usuarios en México y en Colombia (y piensa llegar a cinco millones de usuarios). Es una aplicación para celulares donde las marcas patrocinan la conectividad de sus

consumidores a cambio del tiempo y de su opinión, así que ofrece internet gratis a cambio de responder cuestionarios e interactuar con publicidad.

En julio de 2017 ambas empresas dieron a conocer un acuerdo donde Cambridge Analytica daría a *Piggi* “servicios de *marketing* basados en datos para transformar cómo las marcas se anuncian en la aplicación”.

*Piggi* afirmó tomar todas las medidas de precaución necesarias para asegurarse que toda actividad de su plataforma cumple con las leyes de los países en que opera. Por lo pronto, Colombia ya ordenó el bloqueo temporal de la *app* (*El Universal*, 31 de marzo, 2018, p. A4).

No obstante, el cofundador de *Piggi*, Isaac Philips, aseguró a *Channel 4* que no estaban involucrados en trabajo político. Sin embargo, *Channel 4* afirmó que directivos de Cambridge Analytica se reunieron con representantes de varios partidos políticos y tuvieron relación con el PRI, inclusive hasta enero pasado.

La amistad ampliamente confirmada entre Kushner y el exsecretario de Hacienda peñista y actual canciller, Luis Videgaray, facilitó las cosas para que Cambridge Analytica aterrizara en México y pretendiera hacer negocio electoral con el PRI, utilizando la misma fórmula que ahora la tiene en la mira del propio FBI: utilizar sin autorización millones de cuentas en *Facebook* para robar sus datos, sus contactos y promover información falsa (*fake news*), a favor de un candidato (<https://www.proceso.com.mx/526880/cambridge-analytica-la-manipulacion-en-facebook-que-llego-a-mexico>).

## ¿Steve Bannon? El mismo que viste y calza

¿Quién es Steve Bannon?, nada menos que el inicialmente nombrado Jefe de Estrategia de Trump, quien también había sido Jefe de Campaña, de filiación de ultraderecha con sesenta y tres años de edad. Fue despedido por Trump el 18 de agosto, al igual que muchos en el gabinete desde los primeros días de gobierno, aparte de los que ya han renunciado y que han sido muchos.

Banon se consideraba así mismo el líder del movimiento nacional-populista y se ganó muchos enemigos por su posición dogmática. Calculaba que Trump no terminaría su periodo y que él se propondría como presidente para el 2020; solía decir: “If i were president...” y después con alardes lo cambió a: “When I am president...”. Demasiado poder es una ofensa para Trump. Se fue apenas ocho meses después de iniciado el gobierno de Trump y más tarde escandalizaría por las entrevistas que le haría el periodista Michael Wolff para obtener información

para el libro *Fire and Fury. Inside the Trump White House* (New York, Henry Holt and Company, 2018, p. 301). El libro, donde cuenta los escándalos de la Casa Blanca, rompió record de ventas. Y aunque está prohibido por Trump, la editora en un desafiante acto lo sacó a luz antes de lo anunciado.

Y es que trabajar con Trump es tóxico. Como dijo David Bossie: “takes perfectly healthy people and turns into old, unhealthy people” (“*llegan personas perfectamente sanas y se convierten en viejas y enfermas*”).

### **Un Facebook desesperado y en quiebra**

De nada han servido las campañas de respuesta de *Facebook* ante la gravedad del caso surgido al público de Cambridge Analytica. Por esos días publicó en los diarios una serie de recomendaciones para detectar *fake news*.

El escándalo con Rusia y la campaña de Trump ha trascendido y ha impactado a otros miembros del gabinete que han tenido que salir o renunciar.

Este gobierno ha sido absurdo, de locuras insanas, de contradicciones, renuncias y despidos. Lo que dice Trump un día, lo contradice o minimiza al siguiente. Al grado tal, que el gobernador de Florida ha dicho: “Trump podrá decir lo que quiera, pero no puede hacer lo que quiera.”

### **Entender, comprender, profundizar, analizar**

¿Qué hay detrás de todo esto? ¿Qué subyace bajo la punta del *iceberg*? ¿Por qué Trump no puede hacer lo que quiera? ¿Por qué aparece todo tan incomprensible a la luz de los datos manifiestos?

David Talbot nos ayuda a entenderlo:

Los rusos vienen... de nuevo. Tal parece que Al Qaeda, ISIS, los norcoreanos, los mexicanos malos (*bad men*) y otros monstruos, son insuficientes para la tarea de aterrorizar a los americanos. Así, ahora la máquina de guerra estadounidense –ese vasto complejo de fabricantes de armas, especuladores de Wall Street, políticos intimidadores de Washington, generales de salón y la industria de los medios de comunicación que muestran las bellas pinturas de nuestros imponentes armamentos– han revivido la amenaza comunista *RED SCARE* (posterior a la Segunda Guerra Mundial, donde los norteamericanos tenían miedo al comunismo).

Día tras día y noche tras noche, los ciudadanos americanos son bombardeados con historias de miedo acerca de las diabólicas maquinaciones de Vladimir Putin y su camarilla del Kremlin. Cómo robarán la democracia y conquistarán la entera alianza NATO. Cómo construirán una máquina militar y un arsenal nuclear que amenace eclipsar a todos. Cómo trastocarán la libre prensa global con sus bajos *ratings* y usarán la actual red armada con *hackers* y *trolls*. Cómo están bloqueando la paz en el Medio Este con sus maquinaciones en Siria.

A decir de Talbot, esta propaganda masiva anti-rusa es una de las más grandes operaciones *fake news* en la historia de los EU...

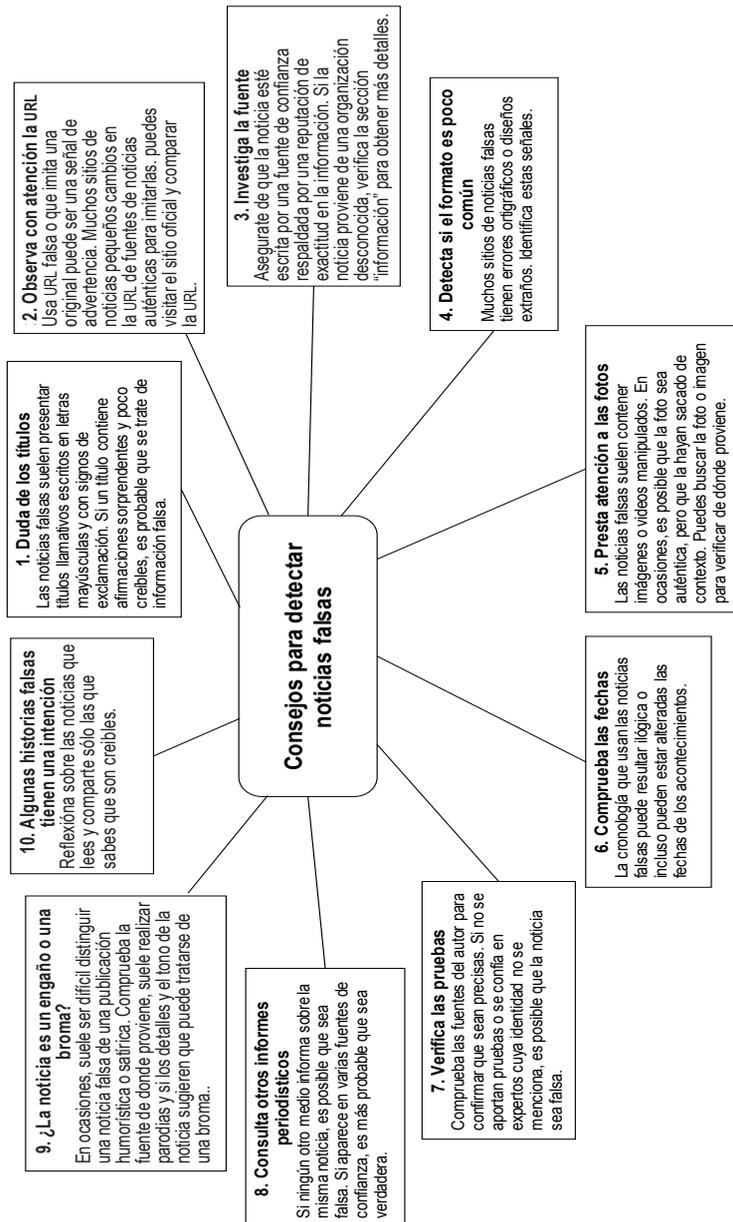
La máquina económica del país corre sobre sangre y petróleo. Sin el constante espectro de un enemigo extranjero, no hay prosperidad americana. El presidente Trump no pudo encontrar el dinero para reconstruir la colapsada infraestructura, pero sí pudo quemar 93 millones de dólares en lanzar 59 misiles *Tomahawk* sobre Siria para enviar el mensaje de que él no era un títere de Putin... El presupuesto militar de EU es tan grande como el de siete países combinados, mientras que Rusia gasta menos en defensa que Sud Arabia... La intervención rusa en asuntos exteriores de otras naciones palidece en comparación con las intromisiones masivas de EU.

El siglo pasado, los militares de EU y la CIA han intervenido en las elecciones de gobiernos democráticos en Guatemala, Irán, Congo, Chile e Indonesia; han asesinado, encarcelado o exiliado líderes en éstos y otros países; han trastocado gobiernos y elecciones incluso en países aliados como Francia e Italia, y han *hackeado* los teléfonos de líderes amigos como Alemania y Brasil

El *Deep State* se alegró cuando Trump dejó de filtrar con Putin (David Talbot, prólogo en Dan Kovalik, *The plot to scapegoat Russia. How the CIA and the DEEP State have conspired to vilify Russia*, USA, Skyhorse Publishing, 2017).

Si lo de Cambridge Analytica pareció escandaloso, aunque todavía no salen a la luz las acciones de otra empresa rusa, el escándalo sobre el tema va a tardar en aclararse; mientras tanto entran y salen funcionarios al gabinete, y mientras el yerno se mantenga en el estira afloja de las comparecencias.

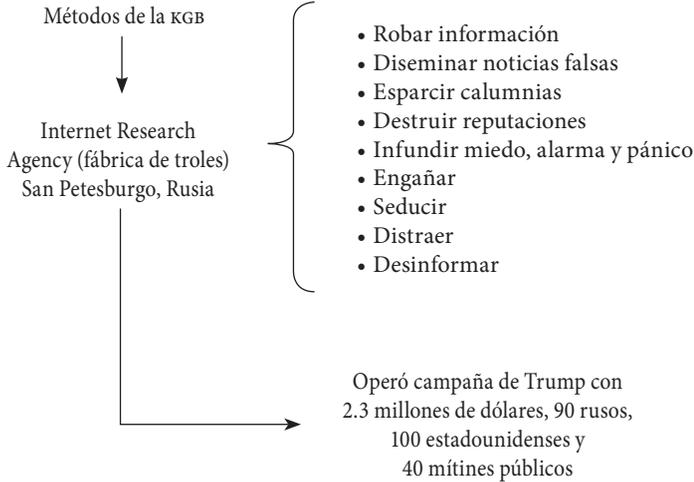
## Recomendaciones de Facebook para detectar noticias falsas



Fuente: Aparece la F de Facebook y a plana completa en *El Universal*, 19 de marzo de 2018, p. A28

La siguiente es la estructura de una empresa rusa encargada de fabricar *trolls*:

**FÁBRICA DE TROLES**



**Leer lo visible, no visible y lo invisible**

Tenemos que proceder a tres tipos de lecturas si queremos entender lo que sucede: lo visible, lo no visible y lo invisible. Para ello nos ayudan las débiles señales, o lo que se ha dado en llamar hechos aislados; verlos como piezas de un rompecabezas que se arma cuando la información en los tres niveles empieza a surgir. Si algún atributo tiene la posverdad, es que se ha podido descubrir todo tipo de información, la cual se encontraba antes escondida para todos los ciudadanos comunes. Tenemos que aprender a leer de nuevo tanto en la punta del *iceberg*, como lo que hay en el fondo del mismo. La punta del *iceberg* tiene la información manifiesta que aparece en los medios de comunicación y en las redes; pero si no tenemos más datos, quedaremos sin entender muchas situaciones o sólo superficialmente analizar lo que sucede.

Los otros dos niveles, el de no visibilidad, que leeremos si conocemos los signos, los símbolos, los procesos culturales, y el de invisibilidad de las revelaciones escandalosas, nos proporcionan información desconocida o poco conocida, aquella que antes sólo quienes estaban en lugares privilegiados, poseían información privilegiada.

Un mundo con una cantidad ilimitada de datos que estamos aprendiendo a leer en sus diferentes niveles. Y es que la posverdad no tiene límites.

En una entrevista reciente, Chomsky declaraba sus temores:

...La gente se percibe menos representada y lleva una vida precaria con trabajos cada vez peores. El resultado es una mezcla de enfado, miedo y escapismo. Ya no se confía ni en los mismos hechos. Hay quien le llama populismo, pero en realidad es descrédito de las instituciones.

La desilusión con las estructuras institucionales ha conducido a un punto donde la gente ya no cree en los hechos. Si no confías en nadie, por qué tienes que confiar en los hechos. Si nadie hace nada por mí, por qué he de creer en nadie.

**Pregunta:** ¿Ni siquiera en los medios de comunicación?

**Respuesta:** La mayoría está sirviendo a los intereses de Trump.

**Pregunta:** Pero los hay muy críticos, como *The New York Times*, *The Washington Post*, CNN...

**Respuesta:** Mire la televisión y las portadas de los diarios. No hay más que Trump, Trump, Trump. Los medios han caído en la estrategia que ha diseñado Trump. Cada día les da un aliciente o una mentira para situarse él bajo los focos y ocupar el centro de atención. Entretanto, el flanco salvaje de los Republicanos va desarrollando su política de extrema derecha, recortando derechos de los trabajadores y abandonando la lucha contra el cambio climático, que precisamente es aquello que puede terminar con todos nosotros.

**Pregunta:** ¿Ve en Trump un riesgo para la democracia?

**Respuesta:** Representa un peligro grave. Ha liberado consciente y deliberadamente olas de racismo, xenofobia y sexismo que estaban latentes pero que nadie había legitimado.

**Pregunta:** ¿Volverá a ganar?

**Respuesta:** Es posible, si consigue retardar el efecto letal de sus políticas. Es un consumado demagogo y *showman* que sabe cómo mantener activa su base de adoradores. A su favor juega también que los Demócratas están sumidos en la confusión y puede que no sean capaces de presentar un programa convincente ([https://elpais.com/cultura/2018/03/06/babelia/1520352987\\_936609.html](https://elpais.com/cultura/2018/03/06/babelia/1520352987_936609.html)).

## Conclusiones

*Piensa lo imposible porque está sucediendo mucho*, no es una frase fatídica no es una premonición, es resultado de un análisis de lecturas en términos de lo que se mueve debajo de la punta del *iceberg* y que de repente se deja ver.

La frase es un principio de la prospectiva, que nos enseña a ver más allá de donde ven los ojos, a reflexionar con otros puntos de vista, con interacciones de datos, con actitudes diferentes ante los hechos. “Salirse de la caja” de la visión que nos condiciona en tiempo y espacio, que hace mentes cuadradas y miopes y que no permite entender lo que está sucediendo.

Finalmente, hemos superado la maldición china, ésa que dice: “que te toque vivir tiempos interesantes. Nuestros tiempos ahora son emocionantes, tortuosos, difíciles y hasta traumáticos”.

## Fuentes

- Astíé, Walter (2018), “Nociva comunicación política sin ética profesional”, en *El Universal*, 30 de marzo, 2018.
- Baena Paz, Guillermina (2018), “Hacia la construcción propia de una metodología prospectiva para América Latina y el Caribe”, Guía de Estudio, Videoconferencia, 23 de febrero, 2018, México, UNAM/FCPYS.
- El Universal*, 19 de marzo, 2018.
- El Universal*, 31 de marzo, 2018.
- Espinosa Villareal, Oscar (2018), “Cambridge Analytica: Dime qué te gusta y te diré por quién votar”, columna del 29 de marzo.
- [https://elpais.com/cultura/2018/03/06/babelia/1520352987\\_936609.html](https://elpais.com/cultura/2018/03/06/babelia/1520352987_936609.html)
- <https://www.proceso.com.mx/526880/cambridge-analytica-la-manipulacion-en-facebook-que-llego-a-mexico>
- Talbot, David (2017), Prólogo en Dan Kovalik, *The Plot to Scapegoat Russia. How the CIA and the DEEP State have Conspired to vilify Russia*, USA, Skyhorse Publishing.
- Wolff, Michael (2018), *Fire and Fury. Inside the Trump White House*, New York, Henry Holt and Company.



# Gobierno electrónico y seguridad: estrategias transversales para debilitar el *Deep State* en Baja California

## *Electronic governance and security: strategies to weaken deep state in Baja California*

Alma Beatriz Navarro Cerda\*  
José García Gómez\*\*  
José Carlos De Arcos Zavala\*\*\*

### Resumen

En este trabajo se aborda el tema de Gobierno Electrónico y Seguridad desde una perspectiva integral para entender el fenómeno del *Deep State* y algunas de sus múltiples expresiones. Para ello se establecen algunas ideas básicas sobre gobierno digital, y lo que se ha construido como concepto para el *Deep State*; posteriormente se centra el análisis en el escenario bajacaliforniano, haciendo mención de las acciones gubernamentales en materia de agenda digital para la seguridad ciudadana y una descripción del *status* de seguridad, utilizando una herramienta metodológica. Se realiza una correlación entre el total de delitos de ese periodo y el presupuesto de las TIC dentro del ramo 03 de Baja California, para encontrar que existe una relación inversa. Se concluye que evidentemente no sólo hace falta destinar mayor dinero a las TIC en materia de seguridad y gobierno, sino que hace falta un clima institucional transparente donde se empiecen a transformar las raíces del control gubernamental por una administración efectiva.

**Palabras clave:** E-Gobierno y Seguridad, Agenda Digital, *Deep State*

### Abstract

In this work the subject of Electronic Government and Security is approached from an integral perspective to understand the phenomenon of the *Deep State* and some of its multiple expressions. To do this, some basic ideas about digital government and *Deep State* are established, later the analysis is centered on the Baja California scenario, mentioning government actions on digital agenda for citizen security and a description of security status, making use of a methodology tool, a correlation between the total of crimes of that period and the budget of the TIC's within the 03 branch of Baja California, to find that there is an inverse relation exists. Concluding that obviously it is not only necessary to allocate more money to TIC's in terms of security and government, but a transparent institutional climate is needed where the roots of government control will have having being transformed by effective administration.

**Key words:** E-Government and Security, Digital Agenda, *Deep State*

---

\* Doctora en Estudios del Desarrollo Global. Profesora de Tiempo Completo en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Baja California.

\*\* Doctor en Estudios del Desarrollo Global. Profesor de Tiempo Completo en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la UABC. Profesor titular de Sistemas de Información y autor de temas de criminalidad urbana y tecnología.

\*\*\* Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas. Actualmente, Maestrante del Programa de Posgrado en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la UABC.

## Entendiendo al *Gobierno Digital* y el *Deep State*: ideas básicas

**D**esde la concepción de la idea de Estado, éste ha surgido acompañado de estructuras políticas que derivan en aparatos administrativos, las cuales han ido evolucionando hasta cultivar lo que hoy conocemos como gobierno digital. Para poder definir qué es un gobierno digital o electrónico, es necesario mencionar qué entendemos primero por “gobierno”.

Se suele pensar que gobierno y Administración Pública son la misma cosa, pero no lo son, cada uno constituye un concepto diferente, y aunque entre ambos se presenta un vínculo muy estrecho, éstos aluden a escenarios y fenómenos diferentes pero no excluyentes entre sí. Si bien no podremos asumir un concepto ajeno del otro, sí es posible entender conceptualmente a cada uno por su ámbito.

Por ello partiremos de la aportación del fundador de la ciencia administrativa, Jean Bonnin, quien diferencia al gobierno y a la administración. Considera al “gobierno” como la administración suprema del Estado, siendo el alma que da vida al cuerpo político, ya que a través de él se comunica el movimiento del *Estado* y la administración como la división de la acción del gobierno (Bonnin, 1808). De tal manera, éste se divide en las partes que sean necesarias en su ámbito territorial.

En ese sentido, se puede apreciar que la principal preocupación del fundador ha sido dejar en claro que el ámbito gubernamental está condicionado por los elementos políticos que vendrán a caracterizar a cualquier tipo de organización administrativa. Por ello, el gobierno se deberá entender como el conjunto de acciones que se definen en un espacio administrativo para que éste las ejecute. De tal manera, las personas que son quienes las ejecutan, les brindarán a estas decisiones sus propios elementos característicos, impregnando de sus raíces y bases a ese nuevo conjunto de acciones.

Derivado de esta aclaración, la principal pregunta que surge es cómo debemos entender el novedoso concepto de “gobierno digital”, ya que si bien el fin del siglo xx trajo consigo un cambio drástico en los mecanismos de comunicación interpersonal, lo que este siglo xxi nos ha regalado es un avance tecnológico sin precedentes de manera aún más drástica que los años pasados; sin embargo, ello no ha significado un cambio sustancial dentro del ámbito gubernamental. Y lo que conocemos como “gobierno digital” ha tenido una eclosión vinculada al “gobierno electrónico”, pero que se ha quedado rezagado por ser utilizado particularmente en el espacio de la información social.

Partiremos de la conceptualización propuesta por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2007), en la que el

“Gobierno Electrónico” y “Administración Electrónica” se consideran como sinónimos en el uso de las TIC de los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos. Lo anterior, sin perjuicio de las denominaciones establecidas en las legislaciones nacionales.

En este sentido la idea de gobierno electrónico parte de siete principios, los cuales son: a) Principio de igualdad; b) Principio de legalidad; c) Principio de conservación; d) Principio de transparencia y accesibilidad; e) Principio de proporcionalidad f) Principio de responsabilidad; g) Principio de adecuación tecnológica. En su conjunto, estos principios, se espera, contribuyan tanto a la disminución de prácticas enfermas en las Administraciones Públicas conocidas como “corrupción”, así como el incremento de la buena gestión para lograr la eficacia y eficiencia en los servicios públicos y el actuar del Estado.

Por su parte, el *Deep State* se empieza a construir como un concepto nuevo pero que deriva de un viejo problema, el cual lo podemos asociar principalmente a una variante de la corrupción, pero sin ser o sin constituir un delito en sí mismo. Entonces, la pregunta principal es qué es el *Deep State*, pues el *Diccionario de Oxford* lo define como un

A body of people, typically influential members of government agencies or the military, believed to be involved in the secret manipulation or control of government policy. *‘the deep state and its policy of allowing extremist ideologies to flourish may be the actual issues of concern.*

Es decir, que se constituye por una serie de acciones tomadas a partir de las raíces profundas de quienes sustentan cargos de alto rango o de quienes son considerados “líderes morales”. Estos últimos son personajes que ya no cuentan con un cargo actual, pero que a lo largo del tiempo durante su vida activa en la política generaron una red que les da poder para ser colocados en espacios públicos para la toma de decisiones.

El término *Deep State*, o *Estado Profundo*, sugirió hace veinte años en un boletín de noticias del Reino Unido, donde *On Religion* (en Dale, 2014) lo definió como “las estructuras de poder antidemocráticas incrustadas dentro de un gobierno”.

Las características principales de una democracia son elecciones periódicas, voto universal, competencia y competitividad electoral, pero también la trans-

parencia y rendición de cuentas, medios de información libre y plural. Bajo esa premisa, el *Deep State* busca ir en contra de estos elementos democráticos para beneficio de los intereses de élites de poder.

En otras palabras, es una coalición de élites dentro de un Estado, la cual está arraigada y muy estructurada. En ese ámbito se encuentra la clase financiera y política, así como los medios de comunicación.

El *Deep State* impide la libre competencia tanto del mercado como de los procesos políticos, llámese elecciones, legislaciones y Políticas Gubernamentales. Este enramado de complicidades y de corrupción dentro del Estado tiene como finalidad defender los privilegios de la élite, blindando así cualquier intento de quitar esos privilegios.

Este poder fáctico que todos saben que existe, pero nadie lo ve, ha llevado a una desacreditación de los Gobiernos, lo cual genera que los ciudadanos se desinteresen por los asuntos públicos, reflejado principalmente en el descontento social y materializado en la baja participación de procesos para la toma de decisiones, principalmente en las elecciones.

La consecuencia de ello es una crisis de ineficacia percibida por los ciudadanos hacia el Gobierno, debido a que el Gobierno ya no está al servicio de los gobernados, sino que actúa en función de las estructuras enraizadas que le dan vida.

Para los mexicanos, en términos coloquiales, el *Deep State* es “la mano que mece la cuna” dentro de los gobiernos que orientan a la búsqueda de beneficio de unos cuantos.

La característica principal del *Deep State* es la corrupción, donde las acciones de los participantes que están enraizados en el Estado, ya sean actores privados y de orden político, se manifiestan a través de acciones gubernamentales, que involucran principalmente la obra pública, bienes y servicios para los gobiernos, por mencionar algunos de ellos, siendo las modificaciones legislativas los cambios de mayor impacto que benefician a grandes corporativos, nacionales e internacionales.

El *Deep State* tiene diferentes formas de expresarse, pero todas ellas se aglutinan y relacionan con la idea de la lucha o combate a formas de corrupción y/o falta de transparencia, el cual atendiendo a los principios de Gobierno Electrónico, se puede decir que la legalidad, la proporcionalidad y la responsabilidad funcionarían como entes catalizadores para la disminución de las prácticas no sanas gubernamentales. No obstante, de los mecanismos institucionalizados que pudieran implementarse o dar seguimiento, habría que ser conscientes de que la corrupción (la cual produce múltiples problemáticas gubernamentales y sociales) es resultado de

la conducta de los individuos y que la instauración de instituciones caracterizadas deontológicamente en la búsqueda de bien común, no garantizaría que alguna tuviera la capacidad de cambiar la conducta si no es por medio de mecanismos normativos que incluyan tanto incentivos selectivos negativos como positivos.

Desde un enfoque racional, el individuo al momento de tomar la decisión lo hace porque piensa que está en lo correcto, alternando el resultado a través de su conducta, que para otro individuo podría ser irracional.

Todo esto intenta explicar por qué el macro del problema de la corrupción, a la fecha, no ha sido evacuado de las oficinas gubernamentales y que en adición a ello se pueden encontrar fenómenos asociados a la corrupción en el ámbito particular.

La premisa de este trabajo es acentuar la necesidad de un gobierno digital y electrónico que funja como actor principal para la disminución de los asociados al *Deep State*.

## **El Gobierno Electrónico y la Agenda Digital**

El Open Data Wacht (organización internacional no gubernamental), que trabaja en el análisis de datos abiertos y estadísticas oficiales, monitorea políticas abiertas de datos y mide su éxito e impacto, entre otras cosas. Dicha organización ha diseñado lo que denomina como el “Inventario de Datos Abiertos” (ODIN), el cual evalúa la cobertura y la apertura de las estadísticas oficiales para ayudar a identificar brechas, promover políticas de datos abiertos, mejorar el acceso y fomentar el diálogo entre las oficinas nacionales de estadística y los usuarios de datos. Incluye la mayoría de los países de la OCDE con altos ingresos.

La organización analiza un conjunto de datos a lo largo de 20 categorías que son las más pertinentes para el manejo y monitoreo, entre ellas: 1. Población y Estadísticas Vitales; 2. Instalaciones de educación; 3. Resultados educativos; 4. Instalaciones de salud; 5. Resultados de salud; 6. Salud Reproductiva; 7. Estadísticas de género; 8. Estadísticas de Pobreza; 9. Cuentas Nacionales; 10. Estadísticas del Trabajo; 11. Índices de Precios; 12. Finanzas Públicas; 13. Dinero y banca; 14. Comercio Internacional; 15. Balanza de Pagos; 16. Uso del suelo; 17. Uso del recurso; 18. Uso de la energía; 19. Contaminación, y 20. Entorno construido.

En este sentido, durante 2016, México se situó en el lugar 16 de 173, con una puntuación de 67, evaluado con 53 en Cobertura y 80 en acceso abierto a la información. Mientras, en 2015, con una puntuación de 68, se situó en el lugar 1 de 125, evaluado con una cobertura de 61, y 74 en acceso abierto a la información.

Como integrante de la OCDE, en 2013 el gobierno federal ha diseñado “La Estrategia Digital Nacional de México con la cual pretende situarlo *como el primer país en digitalización de América Latina...* con un nivel de digitalización similar al de la media de la OCDE para el 2018” (OCDE, 2015), para incentivar con ello una economía digital en el país. El internet, las telecomunicaciones, redes de banda ancha, servicios de tecnologías de la información y todo tipo de *hardware* o aplicaciones, son los elementos que integran la economía digital (*ibidem*).

### ¿Qué es la Estrategia Digital Nacional?

Los antecedentes en materia de telecomunicaciones en México son relativamente nuevos. El 10 de junio de 2013 se promulga el *Decreto de Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Telecomunicaciones y Competencia Económica*, en el que entre otras cosas se establece como obligación del Estado nacional garantizar a los mexicanos el derecho de acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC’s) (Gobierno de la República, 2013).

De la misma manera, el 30 de agosto de 2013 se publica el *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018*, que en su objetivo 5 señala la obligación del Ejecutivo federal de establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

La reforma a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de Telecomunicaciones y Competencia Económica ya señalada y este Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, constituyen el principal sustento jurídico para la denominada Estrategia Digital Nacional (EDN) (Gobierno de la República, 2013).

Así, para hacer efectivo el derecho de acceso a las TIC’s, el Ejecutivo federal estableció la EDN, la cual tendría como propósito principal la de guiar las acciones y políticas necesarias para acercar las TIC’s a la población. La EDN tiene como objetivo el incorporar estas tecnologías a la vida cotidiana de las personas, de las empresas y del propio gobierno.

Igualmente se establece esta estrategia, coordinada desde la Presidencia de la República, con la cual se espera que se promueva la democratización en el acceso a instrumentos como Internet y Banda Ancha (Gobierno de la República, 2013). Asimismo, se esperaría que contribuya en la consecución de las metas establecidas en el *Plan Nacional de Desarrollo*.

El índice de digitalización contenido en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno ubica a México en la última posición en digitalización entre los países

de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y en la quinta posición en América Latina, con un valor de 37.05 puntos para el año 2011.

A partir de ese modesto escenario, la EDN establece como objetivo general lograr dos metas: primero, que México alcance en el índice de digitalización, establecido en el propio Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, el promedio de los países de la OCDE para el año 2018; y segundo, que México alcance los indicadores del país líder de América Latina (actualmente, Chile) para el año 2018 (Gobierno de la República, 2013).

Parte de la estrategia de los países miembros de la OCDE, es que alcancen o superen el capital-riesgo destinado a las TIC's, en igual o mayor medida que dicha organización; por ejemplo, en el 2013, el sector de TIC's de la OCDE representaba un 5.5% del valor añadido total, lo que equivale a aproximadamente 2.4 billones de USD. No obstante, entre países, este porcentaje muestra grandes variaciones, siendo un 10.7% del valor añadido lo más alto; para el caso de México se han registrado sólo menos de un 3% (OCDE, 2015).

Por lo anterior, se han planteado cinco objetivos para alcanzar estas metas del EDN ligados a las metas nacionales planteadas en el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* y que considera son indispensables para impulsar la transición de México a una Sociedad de la Información y el Conocimiento.

Los cinco objetivos señalados son:

- Transformación Gubernamental.
- Economía Digital.
- Educación de Calidad.
- Salud Universal.
- Efectiva Seguridad Ciudadana.

De la misma manera, para conseguir objetivos y metas planteadas, la EDN establece cinco habilitadores clave, los cuales ubica como herramientas transversales:

- Conectividad.
- Inclusión y Habilidades Digitales.
- Interoperabilidad.
- Marco Jurídico.
- Datos Abiertos (Gobierno de la República, 2013).

En resumen, el marco estructural de la Estrategia Digital Nacional está configurado por los cinco objetivos estratégicos y los cinco habilitadores, marco sobre

el cual se establecen las directrices de la agenda digital del Gobierno de la República. De la misma manera, dentro de los cinco objetivos estratégicos señalados, se incluyen 23 objetivos secundarios con los cuales se pretende alcanzar un

México Digital con una sociedad conectada, participativa e innovadora que potencia sus capacidades para tener mejores oportunidades; y un gobierno abierto, cercano, moderno y transparente, que garantice que la tecnología sea motor del desarrollo del país (Gobierno de la República, 2013).

De mayor interés para el presente trabajo es el objetivo quinto de la EDN, denominado Seguridad Ciudadana.

### *Seguridad ciudadana dentro de la Estrategia Digital Nacional*

Dentro de la EDN, este objetivo de Seguridad Ciudadana “se refiere a la utilización de las TIC’s para promover la seguridad y para prevenir y mitigar los daños causados por los desastres naturales” (Gobierno de la República, 2013: 24). Desastres provocados por eventos o fenómenos naturales. Para ello se establece como plan de acción el de fortalecer los marcos institucionales y de política que permitan articular los esfuerzos de la ciudadanía y de las autoridades para reforzar y consolidar la seguridad ciudadana (Gobierno de la República, 2013). Así será claro que se está abordando desde una perspectiva muy limitada el concepto de seguridad ciudadana.<sup>1</sup>

No obstante lo limitado de lo ya señalado respecto a la conceptualización de seguridad ciudadana y el aporte que a la misma puede hacer un programa como el que se pretende en la EDN, dentro de la descripción de las contribuciones de la misma, específicamente su aportación a las metas *del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* (PND), se señala en la primer meta un “México en Paz”; la contribución que la estrategia puede hacer es relevante, mismo que “se enfoca en el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de la población” (Gobierno de la República, 2013: 31).

Asimismo, tanto dentro del *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* como en la EDN se considera la participación ciudadana.

---

<sup>1</sup> La seguridad ciudadana implica la salvaguarda eficaz de todos los derechos humanos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento (PNUD, 2013).

*Participación ciudadana dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y la Estrategia Digital Nacional*

En el señalado Plan Nacional, la participación ciudadana se concibe como el eje de la relación entre gobierno y sociedad, ya que permite el desarrollo y fortalecimiento del tejido social que evita el quebrantamiento de la paz, y el mejoramiento de la transparencia y rendición de cuentas, reduciendo la corrupción (Gobierno de la República, 2013: 31).

Por su parte, la EDN señala: “en este sentido, el uso de las TIC’s que promueve la Estrategia favorecerá la participación ciudadana para lograr un México en Paz” (Gobierno de la República, 2013: 31).

El favorecimiento de la participación ciudadana, la EDN lo establece a partir de las siguientes medidas:

- a) El acceso a datos abiertos con información pública del gobierno que resulte útil y valiosa para la seguridad ciudadana.
- b) El acceso a canales de comunicación e interacción como redes sociales, *blogs* y *wikis* que permitan a la población convertirse en un actor más activo en el fortalecimiento de la cultura cívica y el seguimiento de la acción pública.
- c) El acceso a la entrega de servicios públicos y trámites digitales, disponibles en todo momento y lugar, que acerquen al gobierno y al individuo.
- d) La generación de mecanismos de denuncia ciudadana de actos negativos o conductas delictivas que vulneren la seguridad de la población (Gobierno de la República, 2013).

La vinculación de la EDN con la meta uno del PND “México en Paz” queda muy bien definida a partir del reconocimiento de las estrategias del PND que son impactadas por la EDN:

- Alentar acciones que promuevan la construcción de la ciudadanía como eje de la relación entre el Estado y la sociedad.
- Desplegar canales de comunicación que permitan a la ciudadanía participar en la garantía de la seguridad nacional.
- Combatir la corrupción mediante procesos de vigilancia respecto a la actuación del personal del Estado.
- Proveer acceso a un contexto transparente de la actuación ministerial.

- Promoción del desarrollo de capacidades institucionales y modelos de gestión para lograr administraciones públicas estatales y municipales efectivas (Gobierno de la República, 2013).

Dentro del ámbito federal existe también la denominada *Agenda Digital Nacional*, la cual en sintonía con la EDN pretende ser un vehículo generador de consensos nacionales; sin embargo, sólo se observa como objetivo el identificar las propuestas de políticas públicas necesarias para impulsar la innovación y competitividad en México a través del uso de las TIC's (Alianza ADN, 2011).

De lo anterior se desprende para Baja California la “Agenda Digital Estatal”, pero también es importante destacar que para el caso de Baja California, el desarrollo económico de la región se ha desenvuelto de manera más natural por condiciones tanto geográficas como empresariales. De manera contradictoria, en el ámbito público, ha sido muy lento.

### ¿Qué está en la Agenda Digital de Baja California?

Respecto a la creación de la Agenda Digital de Baja California (ADBC) se señala el “colocar a nuestro estado a la vanguardia en la operación de Políticas Públicas orientadas al acercamiento de la población a las herramientas tecnológicas más modernas, reconociendo el valor estratégico y el enorme impacto social, económico, político y cultural de la información” (Gobierno BC, 2014: 4).

Si bien la misma se integra de infraestructura y políticas públicas de promoción a la industria de la tecnología de la información y las comunicaciones, se reconoce que su enfoque estratégico es más amplio, contempla innovación, competitividad y productividad.

De la misma manera,

la ADBC contiene los ejes, objetivos y líneas de acción inmediatas que se alinean con el Plan Estatal de Desarrollo, la Política de Desarrollo Empresarial y por ende con los proyectos que en el corto, mediano y largo plazo integran a todos los sectores involucrados, logrando así el enfoque inmediato y la visión de largo plazo que nos consolidará en estos temas a nivel nacional e internacional (Gobierno BC, 2014: 7).

Asimismo, la ADBC

se conforma como herramienta transversal, indispensable y necesariamente útil para todos los sectores, y suma los requerimientos, necesidades, conocimientos y experiencia del Sector Académico, Empresarial y de Gobierno logrando su esquema estratégico de triple hélice, incluyendo estrategias en materia de e-gobierno, e-salud, e-educación e impactando en temas de seguridad (Gobierno BC, 2014: 7).

Igualmente, respecto de la señalada ADBC, se expone un conjunto de estrategias, acciones y compromisos de sociedad y gobierno, que contribuirán al logro de los objetivos de los programas tanto sectoriales como especiales emanados del *Plan Estatal de Desarrollo 2014-2019* (PED). En este sentido, la ADBC identifica respecto de los siete ejes rectores de la actualización del PED una relevancia, clara y específica, del uso de las TIC's para el desarrollo de los bajacalifornianos. El sexto de estos ejes rectores es el identificado como Seguridad Integral y Estado de Derecho (Gobierno BC, 2014).

El eje denominado Seguridad Integral y Estado de Derecho tiene como propósito “el garantizar el orden y la tranquilidad de la sociedad, aumentando la eficiencia de la administración y procuración de la justicia, mejorando las condiciones de seguridad pública y salvaguardar la integridad y los derechos humanos de los bajacalifornianos” (Gobierno BC, 2014: 49).

De la misma manera, respecto de los programas directamente enfocados a brindar seguridad a los ciudadanos a nivel nacional, se encuentra el denominado *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018*.

## **Seguridad ciudadana dentro de la Agenda Digital de Baja California**

Primero habría que retomar que a nivel nacional existe el *Programa para la seguridad nacional*, que establece que “la Política Pública de Seguridad y Procuración de Justicia enfatiza la prevención del delito, y privilegia el uso de la inteligencia y la tecnología en el combate a la delincuencia (Consejo de Seguridad Nacional, 2014: 57).

Asimismo, dentro de sus diez estrategias de acción incluye como número 1, la prevención del delito y reconstrucción del tejido social, y como número 5, la promoción y articulación de la participación ciudadana (Consejo de Seguridad Nacional, 2014).

Aunado a lo anterior, el Sistema Nacional de Seguridad Pública a través del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG), que suple al anterior

Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN), observa como programas de prioridad nacional a los siguientes rubros:

- Desarrollo, profesionalización y certificación policial.
- Sistema nacional de información para la seguridad pública.
- Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal.
- Tecnologías, infraestructura y equipamiento de apoyo a la operación policial.
- Sistema Nacional de Atención de llamadas de emergencia y denuncias ciudadanas.
- Diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2017).

Por su parte, en Baja California en adecuada consonancia con el eje rector del Plan Estatal de Desarrollo identificado como Seguridad Integral y Estado de Derecho, la propia ADBC contempla como uno de sus ejes rectores el de Seguridad Ciudadana.

A partir de la identificación de la relevancia del uso de las TIC's para la consecución de los objetivos del PED, la ADBC –como ya se ha señalado– contempla de manera preponderante el objetivo de contribuir a las tareas de seguridad pública o mejor dicho todavía, Seguridad Ciudadana.

Así, en este eje

se propone la utilización de las TIC's en los esfuerzos para implementar una cultura de prevención en delitos y desastres naturales, mejorar e incrementar la cobertura de los servicios de procuración de justicia y la reinserción social; además de la mitigación de los impactos y mejoramiento de los tiempos de respuesta en caso de desastres naturales (Gobierno BC, 2014: 50).

En relación con el propósito mencionado de la Agenda Digital de B.C., se establecieron como aspectos más relevantes del eje rector de Seguridad Ciudadana los siguientes objetivos:

1. Propiciar una cultura de prevención y civismo en la sociedad mediante la implementación de servicios TIC's en el que se plantean, los ejes:
  - 1.1. Desarrollar contenidos digitales enfocados por perfiles para la orientación a la sociedad, en temas como prevención de delitos, adicciones, violencia, accidentes y desastres.

- 1.2. Crear campañas en redes sociales para el conocimiento de los temas anteriores.
- 1.3. Implementar en los casos donde sea posible la alerta oportuna respecto de situaciones de peligro o actividades delictivas.
2. Ampliar y mejorar los canales de reporte y denuncia ciudadana:
  - 2.1. Desarrollar aplicaciones para la participación activa de la sociedad en temas de seguridad y civismo.
  - 2.2. Incrementar los canales de denuncia.
  - 2.3. Crear canales anónimos para la orientación a víctimas.
3. Implementar la tecnología que propicie la agilización y confiabilidad de los procesos de procuración de justicia:
  - 3.1. Hacer eficiente el seguimiento de los procesos administrativos de procuración de justicia.
  - 3.2. Fortalecer las actividades de investigación de delitos con tecnología de vanguardia.
4. Contribuir con el uso de TIC's en la adecuada y segura reinserción en la sociedad de las personas sujetas a proceso penal, y a los procesos correspondientes a su estancia en los centros de readaptación:
  - 4.1. Dotar de educación a distancia a los internos.
  - 4.2. Incrementar la cobertura y seguridad en las visitas a internos.
  - 4.3. Establecer mecanismos de monitoreo a infractores.
  - 4.4. Mantener informada a la población sobre su cercanía con infractores de delitos graves para la toma de precauciones.
5. *Habilitar la seguridad en espacios públicos y edificios de gobierno mediante el uso de TIC's.*

En el siguiente cuadro se muestran cuáles han sido las acciones durante el actual periodo del gobierno del Estado de Baja California, de 2013-2018, a cargo de Vega De La Madrid.

<i>Objetivos</i>	<i>Acciones</i>	<i>Descripción</i>
Propiciar una cultura de prevención y civismo en la sociedad mediante la implementación de servicios TIC's.	Padrón de empresas de seguridad privada.	Permite identificar las empresas registradas ante la SSP y eso genera seguridad a los particulares o quienes soliciten el servicio de seguridad privada.
	Policía cibernética.	Detectar a través del patrullaje en la red, sitios y procesos responsables de actos delictivos cometidos a través de medios informáticos y electrónicos. Cabe mencionar que el proyecto de policía cibernética está en su primera etapa, ya que en marzo del presente año salió la convocatoria para integrarla.
Ampliar y mejorar los canales de reporte y denuncia ciudadana.	Aplicación 911MOVILBC.	Es herramienta para solicitar servicios de atención de emergencia mediante una llamada de emergencia con ubicación, <i>chat</i> para informar de una emergencia botón de pánico, todo ellos con ubicación GPS.
	Padrón de usuarios potenciales	El padrón identifica a posibles usuarios con vulnerabilidad; éstos son: con discapacidad, enfermedades crónico-degenerativas o terminales, de la tercera edad, que por algún otro estado estén propensas a una atención de emergencia. Al ya estar registrados, cuando se llame por una emergencia, se podrá identificar la ubicación exacta y se canalizará a las unidades más cercanas para una respuesta pronta.
	Centro de Control, Comando, Comunicación y Cómputo (C4)	Se cuenta con cinco C4 en el Estado, uno en cada municipio; su función es coordinar con los tres órdenes de gobierno en la operación conjunta entre los municipios, se brinda asistencia a la población a través de la línea telefónica 911.
Implementar la tecnología que propicie la agilización y confiabilidad de los procesos de procuración de justicia.	Consulta de expedientes	A través del portal de la Procuraduría General de Justicia del Estado se pueden consultar los estatus de los expedientes; se debe de registrar previamente con un usuario y contraseña.
Contribuir con el uso de TIC's en la adecuada y segura reinserción en la sociedad de las personas sujetas a proceso penal, y a los procesos correspondientes a su estancia en los centros de readaptación.	El Programa de Libertarios	Difusión a través de la página de internet del Programa de Libertarios, en el cual se ponen a disposición líneas de comunicación para apoyo educativo, jurídico, laboral, psicológico y médico.

<i>Objetivos</i>	<i>Acciones</i>	<i>Descripción</i>
Establecer mecanismos soportados en TIC's para la pronta respuesta y mitigación de daños en desastres naturales o provocados por el hombre.	Coordinación Estatal de Protección Civil de Baja California	No se han detectado acciones específicas, más allá de las diseñadas por esta coordinación.
Habilitar la seguridad en espacios públicos y edificios de gobierno mediante el uso de TIC's.	Construcción del Centro de Justicia Penal Tecate, B.C.	Construido en 2015 con un costo de \$123,268,043.08
	Centro de Justicia Penal Ensenada, B.C.	Construido en 2015 con un costo de \$167,912,243.86 de pesos
	Sistema Integral de Enlace y Monitoreo para el Estado de Baja.	Con una tarifa fija de inversión mensual de \$3'913,568.57 y una tarifa fija de operación y mantenimiento mensual de \$13'754,021.56.

De este bloque de objetivos dentro del eje rector de Seguridad Ciudadana, vale la pena destacar el “Sistema Integral de Enlace y Monitoreo para el Estado de Baja California”, el cual tiene como propósito:

Llevar a cabo el proceso de automatización y vigilancia, torres de comunicación para sistemas inalámbricos de voz, datos e imágenes con fibra óptica y antenas, donde también se incluye el diseño, elaboración del complemento del proyecto, construcción, así como conservación y mantenimiento por un periodo de 22 años.

Un proyecto de esta naturaleza crea la expectativa de contribuir de manera extensiva hacia la materialización en la cultura de transparencia y legalidad del actuar público, específicamente para incentivar la disminución incrementalista en todo tipo de delitos que afectan a la sociedad bajacaliforniana, la cual, como se observa en el Cuadro 1, tiene el siguiente comportamiento:

**CUADRO 1**  
**Incidencia delictiva registrada ante Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California, 2006-2017**

Año	Robos	Lesiones	Homicidios	Delitos patrimoniales	Secuestro	Violación	Otros delitos	Total
2006	59,439	14,067	489	15,976	38	492	21,587	112,088
2007	72,838	14,752	511	18,349	20	510	22,232	129,212
2008	75,075	15,372	853	17,033	115	531	24,783	133,762
2009	68,707	14,073	750	15,410	103	572	23,399	123,014
2010	63,017	12,041	884	13,277	79	562	20,951	110,811
2011	70,175	10,995	673	12,542	64	682	20,200	115,331
2012	63,286	10,810	590	10,175	30	633	23,158	108,682
2013	57,115	9,925	774	9,630	33	564	25,988	104,029
2014	54,174	10,781	714	10,155	41	679	30,740	107,284
2015	47,398	10,547	831	10,367	11	687	34,812	104,653
2016	47,629	8,620	1,180	8,216	14	600	31,109	97,368
2017	22,568	3,123	739	3,107	7	236	12,900	42,680

Elaboración propia con información oficial de la Subsecretaría Estatal de Seguridad Pública de Baja California, incidencia delictiva. Notas: *Otros delitos* incluyen amenazas, estupro, delitos sexuales. *Violación* incluye en grado de tentativa, violación equiparada, violación impropia y abuso sexual. La información disponible corresponde hasta el mes de mayo de 2017.

De acuerdo con la información que reportan los órganos oficiales, se puede observar de manera general que la incidencia delictiva ha ido a la baja; sin embargo, el análisis debe ir más allá de esa generalidad. Una pregunta que habría que hacerse, es si realmente esos datos significan un incremento en la calidad del servicio de seguridad y refleja una percepción positiva, o bien cuestionarnos si la población ha dejado de tener incentivos para realizar la denuncia correspondiente, precisamente ante esos escenarios catastróficos de seguridad, o se le puede atribuir al “Nuevo Sistema Integral de Justicia en Baja California, que se subdivide en dos: el sistema de justicia penal y el sistema de justicia alternativa. Y precisamente en este último se genera la posibilidad de que el presunto imputado lleve su proceso en libertad, así como el hecho de que los delitos patrimoniales se resuelvan mediante justicia por acuerdo y no se genere aun una judicialización. La judicialización implica que se llevará un proceso legal en contra de alguien. Por lo tanto, si no se genera, tampoco se produce como parte del indicador, lo que explica la drástica disminución de éste durante los últimos años.

En este mismo sentido, es de suma importancia que se diseñen estrategias enfocadas en los delitos que han ido en aumento; por ejemplo, en los homicidios, que desde el 2006 se han incrementado significativamente. Asimismo, prestar atención en las condiciones que han propiciado un espacio oportuno para el incremento delictivo en los municipios de la entidad.

Con este escenario podemos entender las expectativas de un programa de “Sistema Integral de Enlace y Monitoreo para el Estado de Baja California”, cuya función principal es la del monitoreo a través del uso de las tecnologías más avanzadas, como los “vórtices ópticos”, que permitirían a los gobiernos de todos los niveles [en un supuesto de colaboración y coordinación] transmitir y compartir información para la detención *in flagranti* del acto delictivo o bien *a posteriori* en consecución de una demanda localizada, siguiendo el modelo burocrático de Niskanen (1971), el cual está diseñado para examinar las relaciones presupuestarias entre una legislatura y una agencia.

Asumiendo que el Poder Ejecutivo tiene como meta obtener mayor prepuesto mientras que la legislatura de darle menos presupuesto, la única razón por la cual tendrían la justificación de asignarle mayores recursos sería a través de la demostración de efectividad en el uso de estas tecnológicas para la disminución en los delitos y/o bien en su uso pertinente para el saneamiento social.

Como primer paso para entender el fenómeno del *Deep State*, es aclarar que uno de sus resultados es su relación con un clima social propicio para los delitos. Si bien aún no existen indicadores como tal para este concepto, la primera revelación

es vincular el comportamiento de los diversos tipos de delitos que, por un lado, se documentan en estricto apego de la normatividad, pero que no necesariamente se reflejan en la sensación ciudadana de mayor tranquilidad; y por el otro, podría estar asociado a las prácticas de gobierno digital a través del presupuesto asignado con el comportamiento del tamaño de los delitos. Por esa razón se asume que en un clima de mayor transparencia se disminuyen las posibilidades de un gobierno de conspiración y de sombras.

Por lo tanto, el *Deep State* tendría menos oportunidades de acrecentar sus raíces, y se esperaría que el uso de estas tecnologías contribuya en la legitimización social del gobierno, debido a que se encuentra en una de sus peores crisis de credibilidad social, por lo que le vendría como un buen baño fresco hacer público a través de los procesos de transparencia. Sin embargo, de forma contradictoria, la Legislatura tendría que hacer modificaciones normativas para tener un marco legal que auspice estas prácticas, debido a que en el actual marco institucional, las obligaciones de transparencia siguen siendo mínimas y de ahí la falta de credibilidad social del conjunto de instituciones gubernamentales, la continua demanda de seguridad y sensación de inseguridad.

Retomado el modelo presupuestario, existe una pregunta que todo ciudadano debería de hacerse, o al menos todo aquel que estudia los asuntos gubernamentales, y es que si los argumentos de los gobernantes en turno son respecto a la eficiencia en el uso de los recursos para dar cumplimiento a los fines del Estado y que el principal fin está relacionado con la asociación del hombre en sociedad para su supervivencia debido a que teme por su vida, entonces, si se ahorran recursos financieros en el cuidado de la vida del ser humano, ¿hacia dónde se tiene pensado destinar ese posible excedente? ¿Qué programa público vendrá a beneficiar a la masa social, salvaguardada por el Estado?

Año	Presupuesto Ramo 03 Poder Ejecutivo	Cuenta 31500 Telefonía Celular	31600 Telecomunicaciones y Satélites	31700 Internet, Redes y Procesamiento de Información
2017	\$131,585,319.70	\$700,000.28	\$123,011.64	\$164,000.04
2016	\$132,548,964.07	\$575,000.28	\$20,004.00	\$66,099.92
2015	\$123,827,903.38	\$685,000.08	\$110,604.00	\$54,580.00
2014	\$112,302,942.49	\$664,678.56	\$110,604.00	\$76,500.16
2013	\$113,739,892.55	\$716,385.96	\$110,604.00	\$76,500.16
2012	\$116,249,228.56	\$144,723.72	\$132,123.81	\$38,100.00
2011	\$110,560,091.97	\$271,536.00	\$15,000.00	N/D
2010	\$111,269,728.38	\$828,995.08	\$15,000.00	N/D
2009	\$64,034,893.52	\$457,716.00	\$30,004.00	N/D
2008	\$58,273,193.42	\$1,377,742.88	\$23,630.00	N/D
2007	\$58,538,111.38	\$572,484.24	\$6,000.02	N/D
2006	\$54,790,394.64	\$603,554.60	\$13,628.34	N/D

Elaboración propia con información del Periódico Oficial del Estado de Baja California. \*Nota: del 2006 al 2017 es telefonía general.

## Correlación

A partir de la información recolectada, se plantea o se busca encontrar una relación entre el total de delitos en Baja California en los periodos del 2006 al 2017 y el Presupuesto total de TIC's perteneciente al ramo 03.

A partir de la descripción desarrollada, la hipótesis estriba en que existe una relación inversa entre el total de delitos de Baja California y el presupuesto de las TIC's del ramo 03. Esto quiere decir que a una mayor cantidad de recurso público destinado a las TIC's para la prestación de servicio público, se espera que el total de delitos disminuya. Para ello se utilizó el programa econométrico *e-views* versión 10, con lo cual se obtuvo la siguiente ecuación.

$$Y = 114645.25328 - 0.14851206 X$$

Donde:

Y: Total de delitos en B.C.

X: el presupuesto asignado a las TIC's

La ecuación anterior representa que efectivamente existe una relación inversa o negativa entre la cantidad de delitos en Baja California y el presupuesto, por lo que ante el incremento de un peso en el presupuesto se esperaría que en promedio disminuya en un 14% la cantidad de delitos.

En términos de gasto público, podemos observar que lo utilizado en materia de digitalización y comunicación vía red, en el presente año, representa el 0.75%, del total del presupuesto del Poder Ejecutivo, mientras que en el 2012 el 0.56%, a pesar de que no parece significativo. Es necesario destacar que en lo que respecta a internet, redes y procesamiento de información, el incremento fue de un 330.34% en un lapso de 5 años (lo anterior sabiendo que cada dependencia tiene asignado un presupuesto, pero que para fines prácticos se considera únicamente el del Poder Ejecutivo, siendo éste quien tiene la responsabilidad en la agenda pública para la administración de la entidad federativa).

Algunos de los beneficios del uso de las redes de telecomunicación se han centrado principalmente en la drástica disminución del tiempo entre un nodo y otro. Por ello, en el ámbito gubernamental está directamente relacionado con la esperada eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos; no obstante, falta analizar a mayor profundidad si en el presente esa relación está representada por una sensación de calidad en la función pública y si la llamada agenda digital

de Baja California tendrá una generación de efectos positivos en la Administración Pública y no sólo para dar cumplimiento a la normatividad que regula el proceso de licitaciones en materia de infraestructura de BC.

El tema de seguridad es uno de los principales retos que enfrenta cualquier gobierno, ya que el garantizar la tranquilidad de los ciudadanos sigue siendo uno de los principales fines estatales y que debe equilibrar todo gobernante.

Para atender esto, se deberán introducir en las estrategias de seguridad todos los medios y herramientas que puedan disminuir los indicadores, como la incidencia delictiva, que en un periodo de 10 años ha ido a la baja pero no de manera significativa.

El uso de las TIC's en materia de seguridad planteada de la estrategia digital nacional es un esfuerzo inicial del gobierno federal por incorporar nuevas herramientas que puedan sumarse a la lucha contra la inseguridad; sin embargo, esto requiere de una coordinación para que toda la estructura pueda irse adaptando al uso y funcionamiento de las TIC's.

## Conclusiones

La globalización ha sido un proceso de doble cara; por un lado, podemos ver instituciones que la promueven, con todo y sus efectos positivos; por otro, ciertas instituciones que se resisten a los cambios en los que ya están inmersos, y es ahí en donde podemos afirmar que la globalización ha sido muy dura para este tipo de órganos, principalmente para los organismos públicos de nivel estatal. Y esto se debe a las raíces que toda institución trae consigo y que son tan profundas que han logrado mantener control estatal; además, están tan familiarizadas con la organización, que pareciera que ellos son la organización. Por esa razón les es muy difícil la transición hacia un conjunto de prácticas gubernamentales en las cuales se prisma la transparencia, no únicamente de la asignación presupuestaria a través de los mecanismos públicos para informar, sino la transparencia de los procesos gubernamentales para la obtención y clarificación en el uso de los recursos públicos y la toma de decisiones.

Si bien no se debe concebir al internet y/o digitalización como la panacea de los problemas sociales y públicos, sí se debe de concebir como un mecanismo que permitirá mayor transparencia en la medida en que los actores involucrados en los órganos de gobierno logren legitimarse mediante la difusión y divulgación de los criterios considerados en los procesos públicos.

En este sentido, la seguridad ciudadana y la agenda digital pueden considerarse como un elemento simbiótico de esta era y en la cual es vital dicha transición, sobre todo porque una de las principales características del nuevo sistema de justicia penal de Baja California es que (a excepción de los delitos como el homicidio, secuestro, delitos sexuales, trata de personas, delincuencia organizada, entre otros, que involucren un uso de arma de fuego) el imputado tiene el derecho de llevar en plena libertad su proceso legal, lo que deja abierta la posibilidad de volver a delinquir, de ahí que se requieran mecanismos institucionalizados apoyados en el uso de tecnologías que inhiban el incremento de delitos.

Es necesario recordar que todas estas acciones y metas mencionadas tendrían que asociarse con el fortalecimiento de un bien mayor que sería el de lograr la paz.

Para el caso del Estado de Baja California, la seguridad ciudadana dentro de la agenda digital se plantea una serie de objetivos; sin embargo, no se establecen indicadores de eficacia, es decir, medir el cumplimiento de lo que plantea. El uso de las aplicaciones, de ampliar líneas de denuncia en los C4 que se tiene (por citar algunas acciones), cómo se ha medido su funcionamiento, esto va más allá de la capacidad de respuesta, que es importante pero no es el fin; éste debe ser el impedir el delito y/o la captura de quien comete el delito.

La respuesta a la corrupción dentro del sistema de justicia la podemos ejemplificar con el *Deep State*, que es toda esa red de personas que ostentan el poder en sus diferentes dimensiones, desde los ministros de la Suprema Corte de Justicia, pasando por los titulares de las procuradurías y secretarías de justicia en el caso de los municipios, hasta los jueces y mandos policiacos. Todos ellos cuentan con intereses arraigados por una cultura de la corrupción, de no transparencia, que a su vez promueven y se niegan a cambiar el estatus a una procuración de justicia transparente, como debe ser cualquier estructura de gobierno.

Las estrategias de las TIC's en materia de seguridad deben de ir de la mano con el combate a la corrupción dentro de los cuerpos policiacos y de procuración de justicia a través del Sistema Integral de Justicia, y de otras figuras para la búsqueda de transparencia, ya que resulta difícil realizar una evaluación más allá de lo hecho, principalmente por la falta de información para el análisis. Por ello, únicamente se puede establecer una relación inversa directa entre las estrategias digitales y la disminución de los índices de inseguridad.

Sin embargo, en la medida en que los mismos entes y actores que participan en las estructuras gubernamentales adquieran la cultura de transparentar sus procesos y cómo es que se dan los resultados en la toma de decisiones, más allá de las finanzas públicas y los aspectos descriptivos de los programas públicos,

éstos serán mayormente legitimados a través de las comunidades científicas que se encargan del estudio especializado de todo tipo de fenómenos gubernamentales y al mismo tiempo se generará una tendencia de hacer más eficiente el trabajo gubernamental.

## Fuentes

- Academia de Seguridad Pública del Estado de Baja California (2017), *Convocatoria policía cibernética*, en [http://www.plexmx.info/wp-content/uploads/2017/03/16991803\\_1298560016856747\\_1798656983668707229\\_o.jpg](http://www.plexmx.info/wp-content/uploads/2017/03/16991803_1298560016856747_1798656983668707229_o.jpg). Recuperado el 5 de mayo, 2017.
- Alianza ADN (2011), *Agenda Digital Nacional*, en <http://www.canieti.org/canieti/enqueestamos/agendadigitalnacional.aspx>
- Bonnin, Charles (2004), *Principios de administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Consejo de Seguridad Nacional (2014), *Programa para la Seguridad Nacional 2014–2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI*, en <http://cdn.presidencia.gob.mx/programa-para-la-seguridad-nacional.pdf>
- Dammert, Lucia (2015), *Innovación Tecnológica para la Seguridad en América Latina*, en [https://www.academia.edu/8828864/Innovaciones\\_tecnol%C3%B3gicas\\_para\\_la\\_Seguridad\\_en\\_Am%C3%A9rica\\_Latina](https://www.academia.edu/8828864/Innovaciones_tecnol%C3%B3gicas_para_la_Seguridad_en_Am%C3%A9rica_Latina)
- Dale, Peter (2014), *The State, the Deep State, and the Wall Street Overworld. Global Research*. Disponible en <http://www.globalresearch.ca/the-state-the-deep-state-and-the-wall-street-overworld/5372843>
- EViews Academic versión 2010 (2015), IHS Global Inc.
- Gobierno Baja California (2014), *Agenda Digital BC*, en <http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/doctos/ADBC.pdf>
- Gobierno de la República (2013), *Estrategia Digital Nacional*, en <http://cdn.mexicodigital.gob.mx/EstrategiaDigital.pdf>
- Gobierno del Estado de Baja California (s.f.), Secretaría de Seguridad Pública, *Aplicación 911 emergencias móvil B.C.* Disponible en <http://www.seguridadbc.gob.mx/contenidos/movilAyuda.php>
- Gobierno del Estado de Baja California (s.f.), Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California, *Servicios en línea: Consulta ciudadana de expedientes*. Disponible en <https://www.pgjebc.gob.mx/servicios/>
- Gobierno del Estado de Baja California (s.f.), Secretaría de Seguridad Pública, *Programa 911 usuarios potenciales*. Disponible en [http://www.seguridadbc.gob.mx/contenidos/9-1-1\\_Usuarios\\_potenciales.php](http://www.seguridadbc.gob.mx/contenidos/9-1-1_Usuarios_potenciales.php)
- Gobierno del Estado de Baja California, Sistema de Compras de Baja California del Gobierno del Estado de Baja California (2011), *Sistema integral de enlace y monitoreo*

- para el Estado de Baja California*. Disponible en <http://www-2.baja.gob.mx/apps/comnetbc.nsf/7c59c40b36e3732f88256e7c000608d8/8f35670d450af7f788257fff00603f1e?OpenDocument>
- Harmon, M.; R. Mayer (1999), *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Lynn, N.; A. Wildavsky (1999), *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- OECD (2015), *Digital Economy Outlook 2015*, en [http://www.oecd.org/sti/ieconomy/DigitalEconomyOutlook2015\\_SP\\_WEB.pdf](http://www.oecd.org/sti/ieconomy/DigitalEconomyOutlook2015_SP_WEB.pdf) Recuperado: 20 de mayo, 2017.
- PNUD (2013), *Sinopsis. Seguridad ciudadana. Prevención de crisis y recuperación*, en <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/IssueBriefCitizenSecurity.html>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2017), *Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG)*, en <http://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/programa-de-fortalecimiento-para-la-seguridad-fortaseg?idiom=es>
- SSPEBC (2017), *Únete a la policía cibernética*, en [http://www.plexmx.info/wp-content/uploads/2017/03/16991803\\_1298560016856747\\_1798656983668707229\\_o.jpg](http://www.plexmx.info/wp-content/uploads/2017/03/16991803_1298560016856747_1798656983668707229_o.jpg)
- Secretaría de la Función Pública (s.f.), *Construcción del nuevo Centro de Justicia Penal en el Municipio de Ensenada, B.C.* Disponible en [https://compranet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=771936&\\_ncp=1498082623430.373-1](https://compranet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=771936&_ncp=1498082623430.373-1)
- Secretaría de la Función Pública (s.f.), *Construcción del nuevo Centro de Justicia Penal en el Municipio de Tecate, B.C.* Disponible en <https://compranet.funcionpublica.gob.mx/esop/guest/go/opportunity/detail?opportunityId=772040>
- Secretaría de Seguridad Pública (2017), *Padrón de empresas de seguridad privada*, en <http://www.seguridadbc.gob.mx/Planeacion/padron/padron2017.pdf?id=1896473630>. Recuperado: 21 de mayo, 2017.
- Secretaría de Seguridad Pública (2017), *Subsistema de Estatal de Seguridad Pública Incidencia delictiva*. Disponible en <http://www.seguridadbc.gob.mx/contenidos/estadisticas2.php>

# Las redes sociales digitales como instrumento del Gobierno Abierto

## *Digital social networks as an instrument of open government*

José Luis Ramos Alderete\*

### Resumen

El Gobierno Abierto propone el establecimiento de un modelo de relación más estrecha y horizontal entre gobierno y sociedad. Entre los académicos que han tratado el tema del Gobierno Abierto existe un cierto consenso respecto a que las tecnologías de la información y comunicación (TIC's) y especialmente las redes sociales digitales (RSD) constituyen un adecuado medio para llevar a la práctica sus principios y sus fines. Al respecto, se han comenzado a destacar los beneficios que se pueden derivar del uso adecuado de las Redes Sociales Digitales en el sector público, así como la importancia de visualizar su potencial para crear espacios de participación, colaboración y co-creación de valor público. De igual manera, se han comenzado a delinear estrategias para emplearlas en la gestión de asuntos específicos en la Administración Pública y se ha advertido la necesidad de crear nuevos procedimientos para hacer frente a los planteamientos de los ciudadanos en las RSD y de otros aspectos como la preparación de personal especializado.

**Palabras clave:** Gobierno Abierto, redes sociales digitales, transparencia, participación, colaboración, *web 2.0*, tecnologías de la información y comunicación.

### Abstract

The Open Government proposes the establishment of a closer and more horizontal relationship model between government and society. Among scholars who have addressed the issue of open government there is a certain consensus that information and communication technologies and especially Social networks are a suitable means of implementing their principles and goals. In this regard, the benefits that can be derived from the appropriate use of Social networks in the public sector have begun to be highlighted, as well as the importance of visualizing their potential to create spaces for participation, collaboration and co-creation of public value. In the same way, strategies have begun to be delineated in order to use them in the management of specific issues in the public administration and the need to create new procedures to cope with citizens approaches in Social networks and other aspects such as the preparation of specialized personnel.

**Key words:** Open government, Social networks, transparency, participation, collaboration, Web 2.0, information and communication technologies.

---

\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha laborado en el Instituto Nacional Electoral, desempeñándose como miembro del Servicio Profesional Electoral dentro del cuerpo de la función directiva. Imparte las asignaturas de Gestión de Gobierno Abierto y la de Análisis de Redes Sociales y Políticas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Actualmente cursa el Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales (orientación Administración Pública) en el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

## Introducción

El Gobierno Abierto sustenta como ideas centrales la transparencia de la información que producen, resguardan y manejan los gobiernos con objeto de que los ciudadanos puedan hacer ejercicios de rendición de cuentas y utilizarla para generar nueva información y conocimientos o para aplicarla a procesos productivos, entre otros fines. Pero no se limitan a este aspecto, sino que el acceso a la información es sólo un insumo para que los ciudadanos conozcan la actuación de los gobiernos, los asuntos públicos y en general los problemas que aquejan a la sociedad.

De tal manera, la transparencia es también el medio para que la ciudadanía pueda involucrarse en las tareas de gobierno y en los asuntos públicos y llevar a cabo algún tipo de participación buscando incidir en las decisiones gubernamentales, en el diseño e implementación de las políticas públicas o en la solución de sus problemas.

Sin embargo, el Gobierno Abierto busca ir más allá de la participación, proponiendo llegar a la colaboración entre las instancias gubernamentales y de éstas con los ciudadanos, incentivando la aportación de ideas, experiencia y recursos para el logro de objetivos comunes. De esta forma, la transparencia implica comunicación no sólo de los gobiernos hacia la sociedad, sino también de ésta hacia los primeros. La participación supone tomar parte en los asuntos de gobierno, la interacción entre gobierno y ciudadanos. En tanto, la colaboración busca la coordinación de esfuerzos, la co-creación, la co-producción de ideas, bienes, servicios, entre otras posibilidades.

Para implementar estas ideas, los diferentes autores que han desarrollado planteamientos en torno al Gobierno Abierto vieron a las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC's) como el instrumento idóneo, ya que permiten una comunicación de uno a uno, de uno a muchos o muchos a muchos de forma instantánea.

Las TIC's han tenido una vertiginosa expansión en poco tiempo, dentro de las cuales la *web* evolucionó de difundir información de manera unidireccional hacia formas en las que el receptor puede comunicarse con el emisor, intercambiar información e interactuar dando lugar a la *web 2.0*. El desarrollo de las posibilidades tecnológicas que brinda la *web 2.0* permitió la aparición de las redes sociales digitales, cuyo funcionamiento está completamente orientado a compartir todo tipo de información, generar comunicación multidireccional e interacción entre sus usuarios, lo que las llevó rápidamente a vincularse a procesos de participación, cooperación, co-creación, co-producción, en distintos ámbitos.

Estas características aunadas a la rápida expansión que tuvieron en prácticamente todo el mundo, sin lugar a dudas, hicieron que se vincularan de forma casi natural con los planteamientos del Gobierno Abierto. Es decir, en su esencia se pueden reconocer características y orientaciones muy parecidas que han llevado a diferentes autores a plantear a las RSD como un medio muy apropiado para instrumentar las ideas del Gobierno Abierto.

### **El papel de las TIC's en los planteamientos del Gobierno Abierto**

En la abundante literatura que se ha producido en los seis últimos años en torno al Gobierno Abierto, existe un consenso en considerar que esencialmente propone establecer una nueva relación entre gobierno y sociedad basada en dejar atrás esquemas jerárquicos y pasar a otros más horizontales en los que fluya de manera más directa la comunicación e interrelación.

La primera condición es que los gobiernos transparenten toda la información que producen, así como las políticas, programas y acciones que llevan a cabo, lo cual se debe complementar con el establecimiento de espacios y mecanismos de participación y colaboración entre los gobiernos, sus Administraciones Públicas y los ciudadanos.

El Gobierno Abierto no hace otra cosa que recuperar una vieja aspiración de los regímenes democráticos, que es la de lograr un mayor acercamiento entre los gobiernos y lo que los ciudadanos piensan y demandan de éstos, proponiendo formas de participación ciudadana más directa y de colaboración, en un contexto en el que las sociedades se han diversificado y complejizado, disponen de mayores fuentes de información, tienen nuevas aspiraciones y, sobre todo, los tradicionales medios de participación, atención de demandas y solución de problemas han quedado limitados, como es el caso de los procesos electorales, las consultas a la ciudadanía sobre temas específicos o las asociaciones gremiales.

Las sociedades exigen respuestas más satisfactorias y cuentan con evidentes capacidades de acción, *expertise* en muchos temas, conocimiento de los problemas que las aquejan y diferentes tipos de recursos.

En este escenario, el Gobierno Abierto aparece como una alternativa que plantea aprovechar, por una parte, las estructuras administrativas, los conocimientos de su burocracia y los recursos de los gobiernos; por otra parte, la capacidad de organización de los ciudadanos, su experiencia y los recursos que puedan aportar para encausarlos hacia objetivos comunes, que contribuyan a la discusión de los

asuntos públicos, a plantear soluciones sobre los problemas sociales y a implementar acciones para solucionarlos.

Entre los diferentes autores que han abordado el tema del Gobierno Abierto, es casi un lugar común referir que los medios prácticamente naturales a los que se puede recurrir para llevar a la práctica los planteamientos del Gobierno Abierto son las TIC's, las cuales constituyen instrumentos que por sus características pueden utilizar tanto los gobiernos como los ciudadanos para implementar prácticas de Gobierno Abierto.

Al respecto, se debe tener presente que dentro de los antecedentes que dieron pauta para la gestación de la corriente de ideas del Gobierno Abierto, está la proliferación de las leyes de transparencia, que obligó a los gobiernos a dar a conocer importantes aspectos de la información que producen, lo cual se logró básicamente mediante portales de Internet.

Otro importante antecedente fue la campaña electoral de Obama en 2008, la cual logró integrar a amplios sectores de la población mediante el uso de redes sociales digitales que se constituyeron como su principal fuente de financiamiento. Sin lugar a dudas, esta experiencia fue decisiva para concebir los planteamientos del ya célebre Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto que emitió la administración Obama como su primer acto de gobierno en enero de 2009.

Como se puede observar, desde su gestación, la corriente de ideas del Gobierno Abierto ha tenido como uno de sus ejes el uso de las TIC's. De acuerdo a Calderón y Lorenzo (2010: 11), uno de sus primeros y más importantes impulsores, el Gobierno Abierto plantea “saltar desde nuestro viejo modelo de democracia representativa a un modelo de democracia conversacional y abierta aprovechando las posibilidades que proporcionan las TIC's a los ciudadanos de participar en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos...”.

Por su parte, la Alianza para el Gobierno Abierto ha considerado dentro de los cuatro principios fundamentales que la constituyen el relativo a “aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza”.

A decir de Oszlak, el Gobierno Abierto no es un paradigma totalmente novedoso, ya que recoge muchas de las orientaciones y valores de corrientes académicas que lo precedieron. Sin embargo, subraya que:

Las TIC's hicieron la gran diferencia, en la medida que expandieron las posibilidades de una comunicación, diálogo y colaboración de doble vía entre ciudadanía y gobierno, a partir del desarrollo de la *web 2.0*. Las nuevas tecnologías habilitaron nuevos canales para que la sociedad civil participe, frente al Estado, en el triple rol de co-decisor de

políticas, coproductor de bienes y servicios y contralor de la gestión pública (Oszlak, 2016: 46).

En el libro *El Gobierno Abierto y los desafíos tecnológicos en Latinoamérica*, del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, se señala que en la práctica las estrategias de Gobierno Abierto se han venido cristalizando a través de dos ejes fundamentales:

1. La apertura de datos públicos (*open data*) que promueve la innovación usando y reutilizando los datos públicos como catalizador de nuevas aplicaciones y servicios, transformando a los gobiernos de proveedores de servicios a gestores de plataformas basadas en la *web* mediante las cuales se puedan generar nuevas actividades económicas y agregar valor público.
2. La apertura de procesos (*open process*) y el uso de la *web 2.0* (*Government 2.0*) y redes sociales, que busca facilitar la comunicación, la “escucha activa” y la participación, aprovechar el conocimiento y la experiencia de los ciudadanos para ayudar en el diseño de políticas y provisión de servicios públicos y la colaboración en red dentro y entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos.

En México, Martínez Puón (2012: 147-148) ha planteado una serie de condiciones para que los gobiernos y Administraciones Públicas puedan cumplir con los propósitos del Gobierno Abierto, dentro de las cuales se pueden ubicar varias que están directamente relacionadas con el uso de las TIC's como las siguientes:

- Tener una infraestructura sólida de tecnologías de la información y comunicación.
- Consolidar la administración en la red, y para proyectos de *Open Data*. Movilidad (*smartphones*), tanto para la ciudadanía como para la Administración Pública, y una escucha activa (qué dicen los ciudadanos) en internet.
- Nuevas estrategias de servicios públicos digitales, para aprovechar la iniciativa emprendedora en la propia administración.
- Aplicaciones a partir de datos públicos, *web* móvil, información a través de canales como *Whatsapp*, ampliación de zonas *Wi-Fi*, evolución de *Smart cities* a *Smart citizens*, plataformas para la participación ciudadana.
- Mejor comunicación con la ciudadanía, aplicaciones móviles y canal de quejas 2.0.

Por su parte, la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en Bogotá, Colombia, en julio de 2016, otorga un importante papel a las TIC's en la promoción de los planteamientos del Gobierno Abierto al señalar en su capítulo cuarto (relativo a los componentes fundamentales y orientaciones para la implementación de la Carta), apartado D, lo siguiente:

Los gobiernos deberán beneficiarse de las nuevas plataformas tecnológicas y redes sociales digitales como medio para generar espacios de escucha activa, interacción fluida en tiempo real, fomento de la participación digital de los ciudadanos, garantizando la coherencia y prontitud en la respuesta a sus demandas o consultas; también deberán velar por que las tecnologías digitales sean fácilmente “apropiables” por la ciudadanía en su conjunto, poniendo especial énfasis en que sus beneficios sean también recibidos por los segmentos más desfavorecidos de la sociedad.

Como se puede advertir, el desarrollo de los planteamientos del Gobierno Abierto han estado estrechamente vinculados al uso de las TIC's, al considerarlas como un medio al que se puede recurrir para establecer una comunicación y relación directa y horizontal entre gobierno y sociedad, debido a que permiten eliminar intermediarios, desvanecer distancias físicas y se pueden emplear en horarios abiertos.

### **Redes sociales digitales y Gobierno Abierto**

La corriente de ideas del Gobierno Abierto que se originó hacia el año de 2008 con antecedentes en los movimientos promovidos por organizaciones de la sociedad civil (OSC) en diferentes regiones del mundo para acceder a la información gubernamental y que tuvo entre sus principales logros la adopción de leyes para transparentarla, ha desarrollado diferentes planteamientos que se centran en los siguientes principios:

*a)* mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas), y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico); *b)* facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones), y *c)* favorecer la genera-

ción de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las Administraciones Públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público (Ramírez-Alujas, 2010a: 15).

En el trasfondo de estos planteamientos hay un intento de dar respuesta o proponer una alternativa a las deficientes actuaciones de los gobiernos, a la falta de eficiencia de sus Administraciones Públicas para proveer servicios y solucionar las demandas de los ciudadanos, a los recurrentes casos de corrupción que no dejan de aparecer, al ineficiente manejo de los recursos públicos, a la toma de decisiones de manera unilateral, a la escasa incidencia de la sociedad en el diseño e implementación de políticas públicas, a la limitación de las capacidades y recursos gubernamentales para dar respuestas satisfactorias a los múltiples y cada vez más complejos problemas públicos y demandas ciudadanas.

Todo esto en un contexto histórico en el que la información se ha convertido en el principal insumo para conocer y poder actuar sobre cualquier asunto público. La información es el insumo básico para generar conocimiento, el cual es la fuente de avance de todas las ciencias y del desarrollo de todas las tecnologías. El conocimiento que producen las ciencias y los avances tecnológicos determinan todas las actividades humanas en la actualidad, desde la producción de los bienes y servicios, la generación de la riqueza, hasta la organización política y social.

Este tipo de sociedad es a la que diferentes autores han denominado sociedad de la información y el conocimiento, en la que mediante las TIC's, la información como insumo básico se crea, fluye, se recrea, se transforma, se combina, se adiciona para generar más datos y nuevos conocimientos. De aquí que las TIC's cobren especial relevancia en las sociedades contemporáneas.

En el caso de la corriente de ideas del Gobierno Abierto que surgió ya en una etapa en que Internet había logrado un buen grado de desarrollo, sus promotores al momento de voltear hacia su entorno buscando medios para poner los enormes volúmenes de información gubernamental a disposición de amplios sectores de la población, para que los ciudadanos pudieran comunicarse, participar, interactuar y colaborar con sus gobernantes y Administraciones Públicas, encontraron de forma casi natural a lo que se ha denominado la *web 2.0*, que es el Internet que había evolucionado de presentar información esencialmente del emisor hacia el receptor a nuevos esquemas dinámicos en los que las páginas de Internet permiten además de difundir información recibir comunicaciones de sus usuarios creando espacios de intercambio de información e interacción entre emisores y receptores que han dado lugar a crear mecanismos de participación, co-creación y colaboración.

Hay autores que sostienen que el Gobierno Abierto puede llevarse a la práctica sin recurrir necesariamente a las TIC's (Oszlak, 2013), lo cual es ciertamente posible. Sin embargo, es evidente que el uso de las TIC's amplía exponencialmente los medios para desarrollar sus principios y fines.

Por ello, la mayoría de los autores que han trabajado el tema de Gobierno Abierto automáticamente lo han asociado con las TIC's, de forma especial con la *web 2.0* dentro de la que se ubican las RSD.

En esta línea de argumentación, Calderón y Lorenzo (2010: 12) señalan que la idea de Gobierno Abierto no es nueva, sino que es tan vieja como la propia democracia y subyace en la mayoría de las constituciones y leyes fundamentales de los Estados occidentales modernos. “Pero es sólo ahora, con el avance tecnológico que ha propiciado la llamada *web 2.0* o *web social* y la extensión de internet como red global, cuando puede comenzar a ponerse en práctica de forma masiva y con unos costes asumibles para los Estados”.

El propio Oszlak señala que un gobierno puede considerarse abierto en tanto promueva el involucramiento e interacción en la gestión pública de organizaciones sociales y ciudadanos, para lo cual “la tecnología ha multiplicado, con alcances inéditos, las formas, instancias y mecanismos a través de los cuales esas interacciones pueden hoy materializarse” (Oszlak, 2013: 4).

Asimismo, Quintanilla y Gil (2013: 23) identifican como elementos del Gobierno Abierto, por una parte, a la información y, por otra, al Gobierno 2.0 que está basado en los recursos tecnológicos de la *web 2.0* como RSS, *wikis*, *blogs*, *mashups*, *chats* y las RSD como *facebook*, *twitter* o *YouTube*. Estos autores argumentan que la sola existencia de las RSD obliga a los gobiernos a evolucionar para no sólo proporcionar datos a los ciudadanos, sino para que cuenten con la oportunidad de analizar, opinar y proponer cambios en la legislación, planes, programas y en diversas acciones públicas para mejorarlas.

Criado y Rojas no dejan lugar a dudas de que existe una clara y directa vinculación entre Gobierno Abierto y RSD al argumentar que:

la relación entre *open government* y redes sociales es inevitable y lo seguirá siendo en la medida que éstas son imprescindibles para alcanzar la dimensión normativa que inspira aquél... los compromisos de la acción gubernamental que se encuentran detrás del *open government* están claramente delimitados por el enfoque de la *Web 2.0*, que incorpora conceptos como apertura, colaboración, co-producción, co-creación, wiki-gobierno, rendición de cuentas, transparencia, participación, etcétera (Criado y Rojas, 2016: 262).

En el mundo de habla inglesa, diferentes autores han producido literatura entorno a la estrecha vinculación que observan entre el uso de las TIC's, las RSD, *e-government* y los principios y fines del Gobierno Abierto, como es el caso del ya clásico artículo de Bertot, Jaeger y Grimes titulado "Promoting Transparency and Accountability Through ICTs, Social Media, and Collaborative e-Government", en el que exponen que las RSD tienen un gran potencial de interacción social y que han tenido un efecto transformador respecto a las vías mediante las cuales las personas puede interactuar con otras personas y con sus gobiernos.

Por medio de las RSD, los gobiernos pueden promover transparencia, impulsar nuevas culturas de apertura, reducir la corrupción, empoderar a la sociedad y hacer que tomen parte en el monitoreo de actividades que realizan.

Asimismo, señalan que el uso de las RSD ofrece tres oportunidades para que las TIC's puedan hacer una revolución en el gobierno, las cuales son: 1. promover participación democrática y responsabilidad; 2. facilitar co-producción de materiales entre gobierno y ciudadanos, y 3. soluciones mediante esquemas de *crowdsourcing* e innovaciones (Bertot, Jaeger y Grimes, 2011: 86).

A partir de la emisión del Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto por parte de la administración Obama en enero de 2009, Bertot, Jaeger y Hansen han observado que mucha de la actividad gubernamental se ha focalizado ahora en las RSD, convirtiéndolas en un componente central del *e-government* en un muy corto periodo de tiempo.

Asimismo, señalan que las agencias gubernamentales han incrementado el uso de las RSD como tecnologías para extender los servicios públicos, llegar a más personas, ofrecer información gubernamental e involucrar a las personas en los esfuerzos de los gobiernos (Bertot, Jaeger y Hansen, 2011: 31).

Una de las autoras que más ha explorado la relación entre las RSD y los principios del Gobierno Abierto, es la norteamericana Mergel, quien en 2012 publicó su obra *Social Media in the Public Sector. A Guide to Participation, Collaboration, and Transparency in the Networked World*, en la que desarrolla los conceptos de participación 2.0, colaboración 2.0 y transparencia 2.0, estrechamente ligados a la idea de comunicación e interacción entre gobierno y sociedad. A través de su obra, Mergel constata que el uso de las RSD se encuentra aún en un estadio preliminar de su desarrollo, identifica barreras para su adopción en el sector público y no deja de visualizar el potencial que tienen para que los gobiernos emitan información en tiempo real, los ciudadanos y organizaciones opinen sobre el mensaje o información difundida, realicen una valoración y produzcan un retorno que puede ser procesado por el gobierno.

Por su parte, Chun, Shulman, Sandoval y Hovy, consideran que las funciones requeridas en el Gobierno Abierto pueden facilitarse mediante la adopción de las tecnologías de la *web 2.0*, que se refieren a una colección de RSD mediante las que los individuos participan de forma activa creando, organizando, editando, combinando, compartiendo, comentando y clasificando contenidos *web*, a la vez que forman una red social mediante la cual interactúan y se vinculan con otras personas. Para estos autores, las RSD pueden considerarse como una tecnología disruptiva para el gobierno, creando “innovación disruptiva” en el gobierno digital mediante el mejoramiento de servicios y de la gestión. Asimismo, señalan que para crear innovaciones disruptivas, el gobierno necesita desarrollar estrategias y modelos de cómo usar estas tecnologías para lograr transformar cada aspecto del gobierno, como la provisión de servicios, la decisión y elaboración de políticas, la administración, la gobernanza y la democracia (Chun, Shulman, Sandoval y Hovy, 2010: 2-4).

Con base en lo expuesto, se puede reconocer una clara línea de identificación entre Gobierno Abierto, la *web 2.0* y las RSD en el desarrollo de ideas de diferentes autores respecto a los medios que se pueden utilizar para llevar a la práctica los planteamientos de promover una relación más estrecha y horizontal entre gobierno y sociedad, generar espacios y mecanismos de participación, colaboración, co-creación y rendición de cuentas. Esta línea requiere ser revisada detalladamente a fin de visualizar las áreas de oportunidad, alcances y limitaciones de la adopción de RSD en el sector público.

## **El papel de las redes sociales digitales en el Gobierno Abierto**

Las RSD se han venido adoptando en las Administraciones Públicas debido a la facilidad para acceder a ellas y a que inicialmente se han visto como nuevos medios de comunicación y difusión de información de bajo costo. No obstante, como ya se ha expuesto, sus cualidades han hecho que los promotores de las ideas de Gobierno Abierto las hayan visto como un instrumento bastante apropiado para llevar a la práctica sus principios y fines. De tal forma que toda la literatura producida en torno al Gobierno Abierto se encuentra permeada por el uso de las tecnologías de la *web 2.0*, dentro de las cuales las RSD ocupan un lugar relevante.

De acuerdo a Criado y Rojas (2013: 17), la concreción del carácter 2.0 de las RSD en las Administraciones Públicas implica tres aspectos:

- a) Ciudadanos que son potenciales agentes activos en la producción de contenidos *web* (o prosumidores).
- b) La extensión de la idea de la inteligencia colaborativa, es decir, la evidencia de que la innovación pública se encuentra también fuera de los límites formales de la organización.
- c) La creciente desintermediación de las actividades entre organizaciones e individuos particulares. Estos factores constituyen una importante base para poder instrumentar los planteamientos relativos a la transparencia, la participación, la colaboración y la rendición de cuentas que propone el Gobierno Abierto.

En cuanto a la forma cómo se utilizan las RSD en las Administraciones Públicas, Mergel ha identificado las tres estrategias de uso que se describen a continuación:

1. Estrategia *push*. Se centra en la visión comunicativa y unidireccional de la utilización de las RSD al emplearse en forma de extensión de los portales *web*. Se busca lograr la representación de la agencia gubernamental en los mayores canales posibles.
2. Estrategia *pull*. En este caso se plantea la existencia de una estrategia que involucra a la audiencia a través del desarrollo de algún tipo de interacción (como comentarios en *facebook* o retuits en *twitter*). Se busca una presencia en los medios sociales orientada a potenciar el compromiso, se reconoce la necesidad de relacionarse con la ciudadanía desde una perspectiva más conversacional e interactiva. En esta estrategia, la generación de innovación y valor público se basa en la oportunidad que se ofrece a los ciudadanos para crear, compartir o coproducir contenidos y acciones, que después son replicadas por los portales *web* de las agencias gubernamentales. A decir de Criado y Rojas, esta estrategia es todavía de baja implementación en el sector público.
3. Estrategia *networking*. Propone un uso altamente interactivo de las RSD con una intensa relación entre las Administraciones Públicas y los actores externos con los que se conecta. En este caso, las Administraciones Públicas se centran no sólo en facilitar el desarrollo de conversaciones con los actores del entorno, sino también en promover la generación de redes de interacciones derivadas de la creación de contenidos, la compartición y la coproducción de actividades, facilitando la socialización entre los propios ciudadanos. Adicionalmente, las RSD pueden promover la creación de nuevos servicios a

la ciudadanía. Sin embargo, Mergel señala que este tipo de estrategia raramente se ha ensayado y se encuentra en fase experimental.

Por lo que respecta al proceso para implementar las redes sociales digitales en las Administraciones Públicas, Hrdinová, Helbig y Peters identifican ocho elementos para ponerlas en marcha: 1) acceso de los empleados públicos, 2) gestión de las cuentas, 3) uso aceptable, 4) comportamiento de los empleados públicos, 5) contenidos, 6) seguridad, 7) aspectos legales y 8) comportamiento de la ciudadanía (Hrdinová *et al.*, 2010).

Entre los académicos que más han publicado en torno al tema de las RSD en la Administración Pública en español se encuentran Criado y Rojas, quienes han desarrollado una serie de ideas que muestran sus principales aspectos e implicaciones, los cuales se exponen a continuación (Criado y Rojas, 2013: 27-29):

*Entender que las RSD han llegado para quedarse.* No son algo pasajero, por lo que es necesario atenderlas adecuadamente en términos estratégicos. Las RSD todavía tienen un impacto limitado en la vertiente interna de las Administraciones Públicas. Sin embargo, las potenciales transformaciones derivarán del entorno y de cómo sean capaces de integrar los insumos externos en el núcleo de sus actividades.

*Generar una visión unida a la filosofía 2.0.* La nueva filosofía abierta y la *web 2.0* están generando una nueva interacción entre la ciudadanía y las Administraciones Públicas. Las entidades de gobierno se deben acostumbrar a un entorno en que la información y el conocimiento son también creados por las personas fuera de las fronteras de la organización, a través de medios colaborativos.

Por tanto, las RSD no son meros medios de comunicación, sino que se convierten en mecanismos orientados a la integración de los ciudadanos en las actividades de las instancias públicas mediante la coproducción de servicios públicos o la coparticipación en el diseño de las políticas públicas.

*Desarrollar una gestión estratégica e integral de las RSD.* Las Administraciones Públicas todavía no son conscientes de los retos que implica la implementación de RSD, dentro de los cuales se deben tener en cuenta los siguientes aspectos: cómo pautar el acceso de los empleados públicos, cómo desarrollar su gestión, cuáles son los usos aceptables por parte de los empleados públicos, qué contenidos introducir, qué niveles de seguridad establecer, qué aspectos legales considerar y qué comportamientos de los ciudadanos permitir y promocionar.

*Potenciar el uso ciudadano de las RSD.* Las Administraciones Públicas deben promover el acceso al mayor número posible de ciudadanos. Aunque la interacción que se puede lograr mediante las redes sociales digitales se enfoca a perfiles

específicos, se puede llegar a sectores de la población que tradicionalmente son reticentes al contacto con las entidades públicas.

*Promover nuevos perfiles profesionales en el sector público.* Los especialistas en RSD son todavía muy escasos, por lo que se debe promover el desarrollo de nuevos perfiles profesionales con un conocimiento profundo de las actividades y procesos de las Administraciones Públicas en las que se desempeñan, al mismo tiempo que gestionan las redes de políticas en las que se inscriben sus organizaciones.

*Capacitar a los empleados públicos como potenciales usuarios de RSD.* Las Administraciones Públicas deben afrontar las nuevas necesidades de capacitación a fin de que su personal cuente con herramientas concretas que les permitan afrontar con garantías la relación cada vez más directa con la ciudadanía.

*Conocer a los ciudadanos que interaccionan con las Administraciones Públicas.* Es necesario caracterizar a los usuarios de las RSD que interaccionan con las Administraciones Públicas, desarrollando un monitoreo lo más exhaustivo posible teniendo en cuenta que puede tratarse de individuos, asociaciones, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, empresas, etcétera.

*Usar los contenidos de las RSD para mejorar las políticas públicas.* Es necesario analizar los contenidos de las redes sociales digitales, saber qué dicen, cómo y por qué lo dicen, determinar cómo moldean esos contenidos los ciudadanos.

Por su parte, Roa, otro especialista español en Gobierno Abierto y TIC's, considera que las RSD constituyen una herramienta de primera línea en el desarrollo de estrategia de *open government* en entornos públicos. Este autor argumenta que:

Desde una perspectiva estratégica de comunicación y participación ciudadana, hemos visto que el *open government* debe valerse de las tecnologías a su alcance para conseguir la mayor involucración ciudadana en el proceso deliberativo y conversacional, para que realmente consiga sus fines y propósitos. Las redes sociales se configuran como una tecnología ya existente, testada y contrastada, al alcance de las Administraciones Públicas, de los ciudadanos y de la sociedad civil, que ya cuenta con una enorme imbricación en el tejido social y que nos permite generar esa doble vía comunicativa, de una manera fácil, fiable y popular (Roa, 2013: 125).

En esta misma línea de argumentación, Roa plantea una serie de motivos por los que las Administraciones Públicas y los gobiernos deben elegir las RSD dentro de las estrategias de *open government* (Roa, 2013: 127-128), las cuales se indican enseguida:

- Por el incremento constante del número de usuarios que utilizan las redes sociales.
- Crean canales de comunicación directa con los ciudadanos, sin intermediarios, permitiendo diálogos participativos.
- Facilitan la diseminación y segmentación de la información; amplia tipología de herramientas que se pueden utilizar para segmentar la información sobre la base de la estrategia.
- Permiten nuevas formas de coproducción, donde las Administraciones Públicas y los ciudadanos puedan diseñar y desarrollar conjuntamente nuevos servicios y mejorar los existentes.
- Las fronteras entre lo público y lo privado se difuminan.
- Incorporan la participación de forma efectiva en la acción gubernamental.
- Compaginan ciertos procedimientos y garantías con las nuevas formas de participación (seguridad, privacidad, accesibilidad, universalidad).
- El control y el medio en el que se canaliza la información es compartido con el ciudadano, lo utiliza con frecuencia y está habituado a él, es fácil, lo que le aporta confianza y credibilidad. Ya forman parte de su realidad 2.0.
- Permiten al ciudadano expresarse con libertad y transparencia.
- Gran facilidad para compartir la información y generar debate.
- Enorme trascendencia del poder de recomendación y de refuerzo en las opiniones de otros ciudadanos.
- El ciudadano se convierte en prescriptor. Puede realizar propuestas directamente que además son compartidas con el resto y visibles para las Administraciones Públicas.
- Comodidad en el uso: el ciudadano interactúa cómodamente desde su casa, trabajo o *smartphone*.
- Gran viralidad de los contenidos en este medio. La información se difunde con enorme rapidez, llegando de forma eficaz a un gran número de interlocutores.
- Permiten la escucha activa a través de herramientas de monitorización de redes; además, estos instrumentos facilitan el proceso de registro de la información.
- Aportan *feedback* a las comunicaciones.
- Innovar a través del *crowdsourcing*, gracias a los datos públicos puestos a disposición de los ciudadanos de forma que puedan reutilizarlos.
- Utilización de diferentes soportes en la comunicación. Los contenidos digitales, especialmente el video, ofrecen nuevas formas de comunicación eficaz y captan la atención de nuevas audiencias.
- Alto poder de convocatoria, a través de eventos y otras aplicaciones.
- Permiten realizar encuestas y consultas públicas.

- Se pueden crear grupos o foros de debate o de trabajo, para dialogar sobre temas concretos o relevantes.
- Permiten la geolocalización de los participantes y contenidos.
- Se pueden utilizar a través de múltiples dispositivos.
- El coste de implementación es más reducido que en otro tipo de tecnologías, ya que las herramientas y fuentes ya existen, sólo hay que invertir en capacitación y estrategia.

A nivel de la implementación de prácticas de Gobierno Abierto en México, Martínez Puón (2012: 147-148) señala varias condiciones para esta tarea, entre las que se encuentran algunas que están directamente relacionadas con el uso de redes sociales digitales como las siguientes:

- Redes sociales como canal de reclamo y opinión ciudadana, nueva actitud de las Administraciones Públicas.
- Mayor conocimiento en uso de redes sociales por parte de empleados públicos, evolución y creación de portales de datos y *open government*, más guías de uso de redes sociales en las Administraciones Públicas.
- Incorporación de empleados públicos a las redes sociales y desarrollo de una cultura “de lo social” en los propios departamentos de las Administraciones Públicas.

Como puede advertirse, existe una literatura que coincide en ubicar a las redes sociales digitales como un instrumento idóneo para implementar políticas y acciones de Gobierno Abierto a través de las Administraciones Públicas. No obstante, llevar a la práctica estos preceptos, ideas e innovaciones representa una tarea de gran envergadura, para la cual las Administraciones Públicas requieren adoptar nuevos modelos de gestión más orientados al tratamiento de asuntos en plataformas de comunicación e interacción en red, que implican adoptar formas de actuación afines a la dinámica de las RSD.

## Conclusiones

Entre los autores que han tratado el tema del Gobierno Abierto existe un cierto consenso respecto a que las TIC's y en especial las RSD constituyen un medio casi natural para llevar a la práctica sus principios y fines, ya que sus cualidades tecnológicas permiten establecer una comunicación bidireccional y dialógica, así

como una interacción entre los gobiernos y los ciudadanos. La lógica de funcionamiento de las RSD elimina intermediarios, tiene una gran cobertura (sobre todo comparada con otros medios posibles de participación ciudadana), permite una comunicación instantánea y tiene un constante crecimiento.

Las RSD se han convertido en espacios de expresión cotidiana de los ciudadanos que están aprovechando para hacer denuncias, consultar a las autoridades sobre temas específicos, comentar asuntos públicos, plantear demandas e incluso hacer propuestas de solución a los problemas que los aquejan. Por ello, los gobiernos y sus Administraciones Públicas deben voltear a ver lo que se manifiesta en las RSD, reconocer que es un nuevo y amplio espacio de contacto con los ciudadanos, tomarlo en cuenta dentro de su agenda y comenzar a delinear formas de procesar la información que generan las RSD en torno a los temas de su responsabilidad, de atender sus planteamientos y de dar una respuesta satisfactoria a los ciudadanos.

El Gobierno Abierto ofrece una buena base teórico-conceptual para utilizar a las RSD como un medio de relación directa con los ciudadanos que contribuya a construir un nuevo modelo de relación más estrecho y horizontal entre la Administración Pública y los ciudadanos. Sin embargo, es necesario conocer la forma como los ciudadanos usan las RSD, el tipo de información que se genera y la dinámica de interacción a que da lugar, para comenzar a plantear procedimientos para captar, sistematizar y analizar esta información que permita ir construyendo protocolos de gestión de asuntos públicos en las RSD.

Es claro que los gobiernos aún no aprovechan el potencial que tienen las RSD como medio para generar espacios y mecanismos de participación ciudadana, colaboración y co-creación de valor público, debido a que todavía no visualizan la creciente relevancia que están adquiriendo como medio de expresión ciudadana y de exigencia para la atención de los problemas públicos; sólo se utilizan como otro medio de comunicación alternativo y unidireccional que transmite información con contenidos de corto alcance e interés para los ciudadanos.

Sin embargo, las RSD constituyen una gran área de oportunidad para llevar a la práctica los principios y fines del Gobierno Abierto y con ello de crear formas específicas de gestión innovadoras, de acuerdo a paradigmas en red que tiendan a establecer nuevas maneras y dinámicas de relación en los gobiernos y los gobernados.

Para ello, es necesario comenzar a concebir nuevos esquemas de actuación de los gobiernos frente a los ciudadanos, que permitan gestionar asuntos públicos a través de las plataformas tecnológicas a las que cada vez más personas están recurriendo para expresar su sentir y comunicar sus necesidades de forma cotidiana. De lo contrario, se seguirá abriendo la brecha entre las tradicionales formas de

actuación de los gobiernos y de sus Administraciones Públicas y las nuevas dinámicas de comunicación, interacción y organización que se están generalizando en las sociedades contemporáneas.

## Fuentes

- Bertot, J. C.; P. T. Jaeger; D. Hansen (2012), “The Impact of Polices on Government Social Media Usage. Issues, Challenges, and Recommendations”, *Government Information Quarterly*, pp. 30-40.
- Bertot, J. C., Jaeger & Grimes (2012), “Promoting Transparency and Accountability through ICTs, Social Media, and Collaborative e-government”, *Transforming Government People Process and Policy*, pp. 78-91.
- Calderón, César; Sebastián Lorenzo (coords.) (2010), *Gobierno Abierto*, España, Jaén, Algón Editores, 284 pp.
- Campos Domínguez, Eva; Ana Corojan (2012), “Estado del arte del Gobierno Abierto: promesas y expectativas”, en A. Hofmann; A. Ramírez Alujas, y J. A. Bojórquez Pereznieta (coords.), *La promesa del Gobierno Abierto*, Itaip/InfoDF, pp. 119-136.
- Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016)*, XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Bogotá, Colombia, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, pp. 1-21.
- Chun, S. A.; S. Shulman; R. Sandoval, E. Hovy (2010), “Government 2.0. Making Connections between Citizens, Data and Government”, *Information Polity. The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, pp. 1-9.
- Concha, Gastón y Alejandra Naser (editores), *El desafío hacia el Gobierno Abierto en la hora de la igualdad*, Santiago de Chile, CEPAL, 2012, 134 pp.
- Criado, J.I. y F. Rojas-Martin (2012), “Las redes sociales digitales en las Administraciones Públicas iberoamericanas. Retos y perspectivas de futuro”, XVII Congreso Internacional del CLAD, Cartagena de Indias, Colombia.
- Criado, J. I. y Francisco Rojas Martín (2013), “Aproximación general sobre la adopción y uso de las redes sociales en las Administraciones Públicas”, en *Redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un Gobierno Abierto*, Barcelona, Escola d’Administració Pública de Catalunya, pp. 16-31.
- Criado, J. I. y Francisco Rojas Martín (2016), “Hacia una gestión pública abierta en las administraciones locales. Análisis de las dinámicas de uso de redes sociales digitales en el caso español”, en *Gobierno Abierto para la consolidación democrática*, México, Tirant lo Blanch, pp. 261-284.
- Dassen, Nicolás y Juan Cruz Vieyra (eds.) (2012), *Gobierno Abierto y transparencia focalizada, tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, Washington, Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 40-71.

- El Gobierno Abierto y los desafíos tecnológicos en Latinoamérica* (2013), Goberna América Latina, Escuela de Política y Alto Gobierno, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, 243 pp.
- Hrdinová, J.; N. Helbig y C. Stollar Peters (2010), *Designing Social Media Policy for Government. Eight Essential Elements*, Albany, The Research Foundation of State University of New York, 19 pp.
- Martínez Puón, Rafael (2012), “Gobierno Abierto. ¿Más gobierno o más ciudadanía?”, en A. Honfman; A. Ramírez Alujas y J. A. Bojórquez Pereznieto (coords.), *La promesa del Gobierno Abierto*, Itaip/InfODE, pp. 137-163.
- Mergel, Ines (2012), *Social Media in the Public Sector: a Guide to Participation, Collaboration and Transparency in the Networked World*, San Francisco, Jossey-Bass, 302 pp.
- Oszlak, Oscar (2012), “Gobierno Abierto: promesas, supuestos, desafíos”, trabajo presentado en la VII Conferencia Anual INPAE 2012, “Gobierno Abierto. Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa”, San José de Puerto Rico, 25 de abril de 2012.
- Oszlak, Oscar (2013), *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe, Organización de los Estados Americanos, BID.
- Oszlak, Oscar y Ester Kaufman (2014), *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*, IDRC/CRDI, 206 pp.
- Oszlak, Oscar (2016), “Gobierno Abierto: el rumbo de los conceptos”, en Issa Luna Pla y José Antonio Bojórquez Pereznieto (coords.), *Gobierno Abierto y el valor social de la información pública*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 23-50.
- Ramírez Alujas, Álvaro V. (2010a), “Gobierno abierto es la respuesta: ¿cuál era la pregunta?”, *Revista Más Poder Local*, núm. 12, pp. 14-22.
- Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2010b), “Innovación en la gestión pública y Open Government (Gobierno Abierto): una vieja nueva idea...”, *Revista Buen Gobierno*, núm. 9, semestral, México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, julio-diciembre, pp. 96-133.
- Ramírez Alujas, Álvaro (2011), “Gobierno Abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones finales”, *Revista Enfoques*, vol. ix, núm. 15, pp. 99-125.
- Roa, Juan Manuel (2013), “Las redes sociales, una potente herramienta al servicio del Open Government”, en *Redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un Gobierno Abierto*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, pp. 119-139.
- Rojas Martín, Francisco (2013), “Hacia las Administraciones Públicas 2.0: una propuesta de modelo teórico para el estudio de las redes sociales digitales”, en *Redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un Gobierno Abierto*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, pp. 32-43.

# La transparencia en la nueva CDMX

## *Transparency in the new CDMX*

David Alonso Figueroa Hernández\*

### Resumen

A lo largo de su historia, la Ciudad de México ha afrontado diversos retos en su reconstrucción arquitectónica y urbanística, pero en el 2018 se enfrenta ante una reconstrucción ética y de servicio como no se había presentado en el México contemporáneo.

La importancia de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, resultan conceptos imprescindibles en esta reconstrucción. El actuar responsable de los servidores públicos y el interés del ciudadano serán factores importantes en esta nueva etapa histórica que vive la Ciudad de México.

**Palabras clave:** Transparencia, Acceso a la Información, Rendición de cuentas, Servidor público.

### Abstract

Mexico City throughout its history has faced various challenges in its architectural and urban reconstruction, but in 2018, it faces an ethical reconstruction and service as it had not been presented in contemporary Mexico.

The importance of transparency, access to information and accountability are essential concepts in this reconstruction. The responsible act of the public servants and the interest of the citizen, will be important factors in this new historical stage that the City of Mexico is living.

**Keywords:** Transparency, Access to information, Accountability, Public server

### Introducción

El 29 de enero de 2016 fue publicado el decreto para la reforma al Artículo 122 de la *Constitución* y comenzar así la elaboración de un nuevo precepto jurídico que daría vida a la Ciudad de México (CDMX), anteriormente conocida como Distrito Federal.

---

\* Académico en la Universidad Insurgentes (UIN), Ciudad de México. dfigueroah@yahoo.com.mx

En este marco, el trabajo de los constituyentes (60 electos y 40 designados) fue incesante y decisivo en muchas áreas, lo que resultaría en un ordenamiento jurídico con inclusión de temas a la altura de los tiempos actuales, entre ellos la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas por parte de las diversas instituciones gubernamentales. La nueva Constitución fue promulgada en tiempo y forma el 5 de febrero de 2017.

No obstante, dentro del ejercicio de la propia transparencia existen diversos asuntos pendientes que nos hacen reflexionar en torno a si dicha constante permitirá crear y recrear a una ciudad que ha arrastrado vicios administrativos, corporativos y de corrupción durante décadas.

En torno a ello, el 19 de septiembre de 2017, un sismo acrecentó las dudas que se tienen respecto a una ciudad que reflexiona a la transparencia y al acceso a la información pública como una constante para la vida cotidiana de los individuos y de la sociedad. Hoy, a más de seis meses de ese acontecimiento, el gobierno de la ciudad no ha avanzado significativamente en el derrumbe, administración de recursos y apoyo a las familias damnificadas por el sismo, pese a la gran contribución económica de países, asociaciones y sociedad en general.

### **Relevancia del Servicio Público en la CDMX**

Para los teóricos resulta fundamental el papel del Estado en la vida de los individuos, así como el quehacer cotidiano de éstos en el entramado institucional. Por ello, “designamos como ‘Estado’ el conjunto de todos los fenómenos sociales, identificándolo con la sociedad” (Kelsen, 2005: 4).

Sin embargo, el funcionamiento de las estructuras o instituciones que componen al Estado, radica en el correcto desempeño de los funcionarios o servidores públicos que asumen una responsabilidad para con la sociedad.

En este sentido, resulta evidente la lectura de Max Weber al hablar del trabajo que cumplen los servidores públicos denominados por él como *funcionarios individuales* en torno a sus “competencias” legales (Weber, 2004: 176):

1. Personalmente libres, se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo.
2. [...]
5. *Calificación profesional que fundamenta su nombramiento*, en el caso más racional: por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su calificación.

6. Son retribuidos *en dinero* con sueldos fijos, con derecho a pensión las más de las veces; son revocables siempre a instancia del propio funcionario y en ciertas circunstancias (particularmente en los establecimientos privados); pueden también ser revocados por parte del que manda; su retribución está graduada primeramente en relación con el rango jerárquico, luego según la responsabilidad del cargo y, en general, según el principio del “decoro estamental”.
7. Ejercen el cargo como su única o principal *profesión*.
8. Tienen ante sí una “carrera” o “perspectiva” de ascensos y avances por años de ejercicio, o por servicios o por ambas cosas, según juicio de sus superiores.
9. [...]
10. Están sometidos a una rigurosa *disciplina* y vigilancia administrativa.

En las diferentes instituciones que conforman la Administración Pública y órganos autónomos de la Ciudad de México, debe quedar plasmado no solamente en el plano jurídico la relevancia que los temas actuales tienen para los individuos de la misma, sino la forma en cómo se presentan y funcionan adecuadamente para atender a la ciudadanía, ya sea para resolver los problemas más apremiantes, así como para ser vehículo de un correcto ejercicio para transparentar información y rendir cuentas claras. Sin duda alguna, ambos resultan perfectibles en aras de una mejor organización institucional.

En México, los temas alusivos a la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, resultan temas novedosos cuya existencia data del año 2002. En el caso concreto de la Ciudad de México, a través del organismo garante conocido como Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (INFODF), se hacen efectivos los derechos inalienables en torno a los temas referidos. Así, el INFODF, como todo organismo garante, tiene objetivos claros que cumplir y hacer cumplir a los sujetos obligados a partir de sus valores, como son:

- *Congruencia*. Observar en nuestra actuación cotidiana los principios que promovemos: apertura de la información, rendición de cuentas y transparencia.
- *Integridad*. Actuar con rectitud, autenticidad y con apego a los valores personales y organizacionales.
- *Efectividad*. Orientar nuestra actuación al logro de resultados, observando siempre un uso racional en los recursos públicos.
- *Tolerancia*. Reconocer el diálogo como medio privilegiado para la construcción de acuerdos basados en justificaciones o argumentos racionales.

- *Compromiso*. Asumir con convicción y responsabilidad el logro de la misión institucional y los retos para alcanzarla.
- *Calidad y Calidez*. Realizar nuestro trabajo con excelencia y con un sentido de servicio al ciudadano.
- *Honestidad*. Actuar siempre con respeto, honradez y sinceridad.
- *Certeza*. Dar confianza, certidumbre y seguridad en nuestra gestión.
- *Profesionalismo*. Realizar las tareas encomendadas con capacidad, responsabilidad y eficiencia, siempre obedeciendo a los intereses institucionales.
- *Trabajo en equipo*. Compartir conocimientos y habilidades personales para el logro de los objetivos y metas del Instituto.
- *Imparcialidad*. Actuar siempre con equidad, objetividad y sin prejuicios (<http://www.infodf.org.mx/index.php/nuestro-instituto/¿qué-es-el-infodf.html>, consulta: 21 de octubre, 2017).

No obstante las líneas esgrimidas, el INFODF cuenta con una tarea titánica y al mismo tiempo muy dinámica: velar por el cumplimiento de la normatividad en todas las dependencias que manejan dinero público en la Ciudad de México y que la ley lo faculta para ello. Si bien es cierto ya existía en el entonces Distrito Federal, ahora con la nueva Constitución, se dota –o eso pensaríamos– de mayor dinamismo al ejercicio transparente de las instituciones y de los servidores públicos. Por ello, esto representa una nueva oportunidad para todos; es decir, el INFODE, las instituciones gubernamentales y organismos autónomos, así como para los ciudadanos de poder hacer efectivos estos derechos.

Al hablar de la vida democrática, el ciudadano refiere a una forma de vida que todos los días se cumplimenta en el quehacer responsable en su ámbito de acción, sea servidor público o no. El funcionario es quien por ley está obligado a hacer pública la información que no está restringida por ley; mientras que el ciudadano tiene el derecho a peticionar la información que requiera sin motivar su actuación. En esta tesitura, las exigencias a través de la nueva Constitución se refuerzan y se consolidan para un ejercicio, como ya se dijo, más transparente pero también democratizador.

El pensar la reorganización de la Ciudad de México desde los puntos de vista de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, conlleva varias aristas a las que bien vale la pena hacer alusión. De acuerdo con la *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas* de la Ciudad de México, publicada el 6 de mayo de 2016:

**Artículo 21.** Son sujetos obligados a transparentar, permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial; los Órganos Político Administrativos, Alcaldías o Demarcaciones Territoriales, Órganos Autónomos, órganos Descentralizados, Organismos Paraestatales, Universidades Públicas, Partidos Políticos, Sindicatos, Fideicomisos y Fondos Públicos, Mandatos Públicos y demás Contratos Análogos, así como cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad o de interés público de la Ciudad de México, y aquellos que determine el Instituto en arreglo a la presente Ley.

Para cada una de las instituciones también llamados sujetos obligados, es imprescindible la continuidad en el desahogo diario de las diversas peticiones de información en tiempo y forma a la ciudadanía, pero al mismo tiempo esgrimir una mayor preparación para los encargados de las Unidades de Transparencia en diversos órdenes tanto en materia de conocimientos normativos como técnicos, de confianza y de trato cordial a la ciudadanía.

En esta tesitura, “...si el personal no se encuentra motivado y no tiene confianza, el conocimiento difícilmente será comunicado y aplicado; no habrá innovación, pues no se acepta la toma de riesgos” (Serrano, 2016: 71).

De igual forma, un tema en el que poco se piensa al momento de contar con personal suficiente en una dependencia es:

La alta rotación que se da en el personal de una organización, puede ser un serio problema de gestión del conocimiento, en virtud de que los que se incorporan tienen que aprender aquello que los que se van o desaprovechan aplicarán en otras organizaciones, incluso competidoras. Particularmente es un problema si se trata del personal de alta dirección, lo que ocurre bastante en el sector público, ya que esto va en detrimento del éxito en la retención, acumulación y uso del conocimiento de una organización (Serrano, 2016: 75).

Por otra parte, es importante que el sujeto obligado transparente todas sus actividades que conllevan la utilización de dinero público. Asimismo, el actualizar constantemente sus portales electrónicos resulta favorable para que el ciudadano que desee consultar las diversas acciones y programas, pueda tener acceso libre en formatos abiertos a la información.

En este sentido, resulta importante no olvidar que:

El acceso a la información relativo al desempeño del Estado se da a través de dos caminos: la difusión proactiva y la divulgación responsiva. La difusión proactiva se refiere al acceso a un nivel mínimo de información acerca de las funciones y el desempeño oficial. La divulgación responsiva se refiere a un compromiso institucional que responde a demandas ciudadanas específicas que solicitan cierta documentación que, por otra parte, generalmente no se difunde.

Estos dos caminos del acceso a la información nos llevan justamente a distinguir entre lo que se transparenta y a lo que se accede; no obstante, no se puede afirmar que la transparencia sea parte del acceso a la información, puesto que la transparencia es lo que permite que haya, en el caso concreto de México, rendición de cuentas y acceso a la información (Torres y Sayago, 2016: 113).

Sin embargo, ¿en qué consiste la rendición de cuentas? Este concepto existe en el marco jurídico de la Administración Pública Federal contenido en el *Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés* cuya publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) del 20 de agosto de 2015, se define como uno de los 11 valores *que todo servidor público debe anteponer en el desempeño de su empleo, cargo, comisión o funciones*:

[...]

11. Rendición de Cuentas. Los servidores públicos asumen plenamente ante la sociedad y sus autoridades la responsabilidad que deriva del ejercicio de su empleo, cargo o comisión, por lo que informan, explican y justifican sus decisiones y acciones, y se sujetan a un sistema de sanciones, así como a la evaluación y al escrutinio público de sus funciones por parte de la ciudadanía.

[...]

No obstante, la rendición de cuentas también se sustenta como un medio en el proceso de comunicación existente entre el gobierno y la ciudadanía:

...rendir cuentas es también establecer un diálogo, abrir un puente de comunicación permanente, institucional, sin pretextos, entre funcionarios y ciudadanos.

La transparencia es una cualidad del gobierno, la rendición de cuentas es una obliga-

ción del gobierno, mientras que el acceso a la información es un derecho fundamental de todo individuo (Torres y Sayago, 2016: 113).

Al hacer mención de los temas de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas, sin duda permiten una mayor corresponsabilidad entre el gobierno y al ciudadanía; sin embargo, la desconfianza entre estos sectores inhibe la participación. Por un lado, el gobierno pareciera no mostrar un interés proactivo genuino y, por otro, la ciudadanía no confía en sus instituciones debido a la opacidad que durante décadas vivió el país, ya fuera por la no reglamentación o porque el gobierno ocultaba deliberadamente la información.

Al día de hoy, esta realidad sigue siendo el principal problema que la Administración Pública y los organismos garantes enfrentan. A este respecto:

...¿qué produce la desconfianza de la sociedad hacia sus instituciones? Sin dejar de lado el tema de la corrupción, realmente la falta de conocimiento en la materia trunca el correcto funcionamiento del mecanismo de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información (Torres y Sayago, 2016: 123).

Esto, sin duda, será un proceso largo y sinuoso, pero que es mejor atacar cuanto antes para que la interacción produzca los efectos positivos esperados en una sociedad que se dice democrática y que vela por el derecho de acceso a la información. Así, el gobierno no podrá ocultar información pública y la ciudadanía tendrá la garantía de solicitar cualquier tipo de información sin necesidad de sospechar de los servidores públicos que la manejan.

Vale la pena hacer un paréntesis en esta sección, ya que se aborda un concepto que en nuestro país se encuentra en decadencia tanto en la sociedad como en el gobierno: confianza.

La confianza se gana y entre las diversas instituciones, así como entre los individuos, la falta de confianza ha impedido que exista un desarrollo más acelerado en diferentes áreas de la Administración Pública. No existe la confianza entre los mexicanos, aun así los patrones político-electorales, de servicio público y sociales, continúan ampliándose sin un objetivo concreto que debería ser la efectividad en las relaciones de todos los estratos tanto gubernamentales como de la sociedad. Como punto de referencia, en países escandinavos y algunos más de Europa, la confianza es un elemento inherente en la construcción de la sociedad y la democracia. La confianza comienza en la familia, vecinos, amigos, sociedad, y termina en el gobierno y viceversa.

En este entorno, también resulta importante subrayar la importancia que tienen los avances tecnológicos en los temas aquí señalados, las nuevas tecnologías imprimen un sello de proximidad pero también de adaptación y/o de inclusión por parte de las diversas instituciones para acercar la información a la sociedad aunque de una manera más efectiva.

...el vínculo entre las TIC y las responsabilidades del Estado frente a la sociedad se asocia a la idea de tener capacidad de respuesta ante las demandas cotidianas y coyunturales que surgen de un escenario donde la complejidad de las problemáticas son cada vez mayores y los sistemas de Administración Pública deben adaptarse cada vez más ante estos fenómenos (Navarro y Moctezuma, 2014: 169).

Todos estos factores esgrimidos en estas páginas serán sin duda una nueva oportunidad para que la nueva Constitución de la Ciudad de México se convierta en un marco jurídico de avanzada, en el que no solamente se garanticen los derechos humanos inherentes a la Constitución federal y a los tratados internacionales, sino que también se garanticen en la práctica cotidiana, en el quehacer democrático que vivimos los ciudadanos.

### **El sismo del 19 de septiembre de 2017 y sus repercusiones en torno a la transparencia en la CDMX**

El 19 de septiembre de 2017, como es bien sabido, aconteció un sismo en la Ciudad de México (aunado a otro sismo previo el 7 de septiembre, que ya había hecho estragos en diversos estados del país). Ante ello, el gobierno de la Ciudad ha mostrado desde entonces atrasos considerables en la repartición de apoyos, en derrumbes de edificios catalogados como de alto riesgo,\* en apoyar directamente a familias que si bien no perdieron su casa, no pueden entrar en ellas por dictámenes burocráticos y, finalmente, en la utilización del dinero que tantos países, asociaciones y sociedad mexicana en general, donaron desinteresadamente.

De acuerdo con una conferencia de prensa del Jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera, hasta el 21 de octubre del año pasado: “El Gobierno de la Ciudad de México había gastado mil 500 millones de pesos para hacer frente a la contingencia por el sismo de magnitud 7.1” (Johana Robles y Sandra Hernández, 2017). En

---

\* A la fecha suman 24 inmuebles con autorización para ser demolidos (<http://www.reconstruccion.cdmx.gob.mx/inmuebles-demoler>, consulta: 19 de febrero, 2018).

este sentido, el funcionario hizo hincapié que de ese monto –mil 500 millones– se incluyeron 800 millones de la Hipotecaria Federal, 100 millones de Nacional Financiera, 200 millones para Metro, Servicio M1 y Transportes Eléctricos, 40 millones de Desarrollo Social, 50 millones en Obras y 100 millones en Vivienda.

Al mismo tiempo, el gobierno de la Ciudad de México, a través de Alberto Olivas, encargado de la Plataforma Digital CDMX, hizo diversos anuncios en los que estableció que ante probables abusos y errores en la asignación de apoyos a los damnificados (como la declarada por el propio Jefe de Gobierno el 4 de octubre, donde se dio a conocer que falsos damnificados tramitaron cheques de renta de tres mil pesos mensuales), la Plataforma CDMX concentraría información segura respecto a las evaluaciones en edificios con algún tipo de daño, donde además los datos serían cruzados y verificados con bases de datos de la Secretaría de Finanzas del GDF, Infonavit, Fovissste y el Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales (Fonden).

Sin embargo, otra inconsistencia resultó con el *Atlas Público de Peligros y Riesgos de la Ciudad de México*, donde diversas asociaciones acusaron de incompleta la información pública que la plataforma [www.atlas.cdmx.gob.mx](http://www.atlas.cdmx.gob.mx) debía contener al faltarle la capa de catastro (usos de suelo y construcciones), fechas de construcción, remodelación, número de departamentos, número de víctimas, etcétera (Sarabia, 2017: 1).

De acuerdo con la aprobación del Presupuesto 2018, los diputados locales aprobaron un monto de 8 mil 792 millones de pesos para la reconstrucción de la Ciudad de México, tras el sismo del año pasado del 19 de septiembre. Asimismo, los recursos adicionales al Fondo para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México, se repartirían de la siguiente forma:

<i>Dependencia</i>	<i>Monto</i>
Secretaría de Desarrollo Social	Mil 14 millones de pesos
Agencia de Gestión Urbana	Mil 165 millones de pesos
Secretaría de Educación	227 millones de pesos
Instituto de Vivienda	150 millones de pesos
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	Mil 18 millones de pesos

**Fuente:** Tabla de elaboración propia con datos de Víctor Juárez, “Avalan 8 mil mdp para reconstruir”, en *Reforma*, Ciudad de México, 24 de diciembre, 2017.

Estas cifras, para ubicarlas en un contexto más amplio, comparémoslas con algunas partidas presupuestales del gobierno federal, para saber la ubicación en el

universo programático presupuestal de las mismas y el corto alcance que tienen respecto a otras áreas de “mayor importancia”:

Si se tomara en cuenta el monto erogado en partidas presupuestales federales en los que el gobierno federal ha gastado considerablemente por encima de los respectivos recursos destinados en el Presupuesto de Egresos, tendríamos que en las partidas para Servicios Personales; Materiales de Administración, Emisión de documentos y Artículos Oficiales; Combustibles, Lubricantes y Aditivos; Servicios Básicos (telefonía, agua, electricidad...); Servicios de Arrendamiento; Servicios Profesionales, Científicos, Técnicos y Otros (asesorías); Servicios de Comunicación Social y Publicidad; Servicios de Traslado y Viáticos, y Servicios Oficiales (eventos, ceremonial y protocolo), se han gastado en 2013, \$25 mil millones de pesos adicionales; en 2014, \$25 mil 816 millones de pesos; en 2015, 33 mil 811 millones de pesos; y en 2016, más de 50 mil millones de pesos (Martínez, 2017: 3).

Por su parte, según especialistas, el monto para atender la emergencia en media docena de entidades (de ambos sismos) es de entre 40 y 45 mil millones de pesos (sin considerar los costos de reconstrucción de vivienda en la CDMX).

A decir del investigador del Colegio de México, Gerardo Esquivel:

El gran reto de la reconstrucción es la transparencia, la información, la definición de criterios. La definición de criterios sin transparencia en el ejercicio de los recursos puede no ser muy útil, lo mismo que la transparencia sin la definición de criterios; tienen que ir bien combinadas las dos cosas (Martínez, 2017: 6).

En este mismo sentido, el coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM, Rolando Cordera, señala que el gobierno puede hacer uso de recursos adicionales vía recaudación o bien a través de su capacidad de endeudamiento.

El principal reto es lograr que el objetivo de ésta (reconstrucción) no sea sólo reponer lo perdido, sino transformar la infraestructura y la calidad de la vivienda que se construye en el país, pues muchos de los daños generados por los sismos tienen su explicación en la mala calidad de las edificaciones (Martínez, 2017: 7).

En el caso de la Ciudad de México, a seis meses del sismo que afectó a la capital, la reconstrucción avanza lentamente, los damnificados claman un lugar dónde habitar sin necesidad de volver a pagar por lo que ya era suyo. La sociedad parece

desconfiar de las autoridades en torno a los millones de dólares que muchas organizaciones y gobiernos del mundo donaron y no se sabe por qué no han llegado a los afectados.

Algunos medios, como el periódico *Reforma*, cuestionan fuertemente estas acciones: “Aunque tiene hasta marzo, a la Comisión de Reconstrucción de la Ciudad le falta dictaminar cerca de 350 inmuebles dañados tras el 19-S” ([www.reforma.com](http://www.reforma.com). Consulta: 13 de febrero, 2018).

Lo que resulta una burla para la sociedad y una ineptitud para el gobierno de la ciudad, es que al mes de febrero de 2018, varios servidores públicos encargados de la reconstrucción han presentado sus renuncias, entre ellos Ricardo Becerra Laguna, comisionado para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México, y Mauricio Merino como integrante de la misma; en ambos casos se alude a las trabas legislativas en la Asamblea Legislativa de la Ciudad, es decir, los intereses políticos de las fuerzas políticas y de los diputados que controlan el presupuesto, que son quienes no permiten la fluidez del dinero a las personas que tanto lo requieren. La insensibilidad se torna una constante y la transparencia sólo una bandera a modo cuando se trata de postularse para escaños político-electorales.

No obstante las posibles salidas que ayudarían a una reconstrucción viable, eficaz y eficiente, sin transparencia, estas propuestas que los especialistas manejan pueden ser rehenes de intereses políticos.

No debemos perder de vista que el 2018 es un año electoral y si no se observa con lupa el destino del dinero que se empleará en la reconstrucción de la ciudad, es factible que éste sea utilizado indebidamente como ya se ha ejemplificado en otras elecciones con otro tipo de partidas presupuestales. La sociedad –y más aún la afectada directamente– no confía en las autoridades para destinar el dinero a quien más lo necesita. La realidad nacional es, en términos de transparencia y confianza en las instituciones, lamentable.

## Conclusiones

El Derecho de Acceso a la Información, constituido como derecho fundamental que permite a los individuos pasar de la inactividad a la actividad en el ámbito político, protegiendo e incrementando su poder real basado en el conocimiento, no es esencial sólo para lograr una mayor calidad del sistema democrático, pues es justo en este punto donde debemos resaltar la doble función que cumple:

1. Como mecanismo de control gubernamental al crear escenarios gubernamentales transparentes, abiertos al escrutinio público.
2. Como mecanismo instrumental que coadyuva al cumplimiento de otros derechos fundamentales (Torres y Sayago, 2016: 117).

Por otro lado, es necesario señalar que las actuales administraciones públicas en el mundo se encuentran inmersas en diferentes procesos asociados a la compleja globalización, presionando cada vez más hacia el incremento de mecanismos que promueven la maximización de la calidad de los servicios. De ahí que en la búsqueda constante de la calidad total en la gestión pública, los gobiernos han reconocido como un instrumento necesario para el cumplimiento de este objetivo, el uso de las tecnologías de la información en la prestación de servicios públicos por considerarse un área de oportunidad.

En esta tesitura, una tendencia derivada de los procesos de la globalización ha sido la incorporación de sistemas tecnológicos en los aspectos administrativos. De ahí que un elemento central de toda institución es el mensaje que desean transmitir a través del portal electrónico, por lo que el desarrollo de las páginas de internet institucionales se pueden agrupar, de acuerdo con el propósito que buscan transmitir al ciudadano-usuario, entre tres grandes ejes (Navarro y Moctezuma, 2014: 168-169):

- a) El Informativo.
- b) El de servicios.
- c) El Híbrido.

Así, todo el régimen político que aspire a ser reconocido como democrático, debe hacer de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información, elementos inmanentes a su naturaleza, a los cuales dará garantía implementando las políticas públicas y los mecanismos jurídicos necesarios para tal efecto (Torres y Sayago, 2016: 111).

El servidor público federal y de la CDMX debe reconocer y asumir que su trabajo diario resulta una responsabilidad, una parte inherente de la vida democrática del país; pero mientras no se sumen como agentes de cambio, con verdadera vocación de servicio sin importar el nivel jerárquico, la Administración Pública estará atrapada entre la burocratización y el asedio de los intereses políticos en turno.

Ante esta realidad, no podemos escapar a los designios de teóricos que ya avizoraban la ineptitud burocrática:

...el concepto clásico de la burocracia propuesto por Weber, el cual asumía que el Estado es un ente estructurado a través de funciones específicas aun cuando éstas carecieran de carácter racional, ha transitado hacia otro ideal de burocracia electrónica, creando estructuras no tangibles que contienen un alto poder de control político y social (Navarro y Moctezuma, 2014: 168).

Sin duda alguna, el 2018 nos dejará muchas enseñanzas ya sea para bien o para mal. La transparencia, el acceso a la información pública, así como la rendición de cuentas, serán banderas que veremos en muchos canales, pero ¿realmente nos son útiles para el ejercicio cotidiano de la democracia? La realidad que vive todos los días la sociedad de la Ciudad de México y del país se ve lejana.

## Fuentes

### *Documentos*

Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés.

*Constitución de la CDMX, Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 5 de febrero, 2017.

*Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México*.

### *Bibliohemerografía*

Contreras, Sergio Octavio (2014), “Los límites en la era digital”, en *Revista Etcétera*, México, agosto.

Juárez, Víctor (2017), “Avalan 8 mil mdp para reconstruir”, en *Reforma*, Ciudad, 24 de diciembre, 2017.

Kelsen, Hans (2005), *Teoría General del Estado*, México, Ediciones Coyoacán.

Martínez, Martha (2017), “Cómo financiar la reconstrucción”, en *Revista R, Forma y Fondo, Reforma*, 8 de octubre.

Martínez, Martha (2017), “El gran reto es la transparencia”, en *Revista R, Forma y Fondo, Reforma*, 8 de octubre.

Navarro Cerda, Beatriz y Patricia Moctezuma Hernández (2014), “La nueva burocracia global electrónica. La problemática de la implementación del gobierno electrónico en Tijuana”, en *Revista IAPEM*, núm. 89, México, IAPEM, septiembre-diciembre.

Robles, Johana y Sandra Hernández (2017), “Gastan 59 mdp en alertas sísmicas”, en *El Universal*, Metrópoli.

Sarabia, Dalila (2017), “Acusan deficiencias en Atlas de Riesgo”, en *Reforma*, Ciudad.

Serrano Sánchez, Jesús Antonio (2016), “Gestión personalista: los retos de la Administración Pública en la era del conocimiento”, en *Revista IAPEM*, núm. 94, México, IAPEM, mayo-agosto.

Torres Bernardino, Lorena y Verónica Sayago Alonzo (2016), “La responsabilidad social del Estado en el proceso de transparencia y acceso a la información pública en México”, en *Revista IAPEM*, núm. 93, México, IAPEM, enero-abril.

Weber, Max (2004), *Economía y Sociedad*, México, FCE.

### *Ciberografía*

<http://www.infodf.org.mx/index.php/nuestro-instituto/?qué-es-el-infodf.html>. Consulta: 21 de octubre, 2017.

<http://www.reconstruccion.cdmx.gob.mx/inmuebles-demoler>. Consulta: 19 de febrero, 2018.

[www.reforma.com](http://www.reforma.com). Consulta: 13 de febrero, 2018.

# ¿Por qué estudiar la ideología en una coyuntura nacional? Los complejos ideológicos de la Reforma Energética de 2013

## *Why study the ideology in a national conjuncture? The ideological complexes of the energy reform of 2013*

*Axel Velázquez Yáñez\**

### **Resumen**

En este artículo se realiza un análisis respecto a la relevancia de estudiar la ideología en una coyuntura nacional y exponer como resultado los complejos ideológicos de la reforma energética de 2013.

**Palabras clave:** Ideología, coyuntura nacional, complejos ideológicos, reforma energética.

### **Abstract**

In this article an analysis is made regarding the relevance of studying the ideology in a national context and exposing the ideological complexes of the 2013 energy reform as a result.

**Keywords:** Ideology, national conjuncture, ideological complexes, energy reform.

### **Introducción**

**E**studiar la ideología es enfrentarse a una connotación negativa del término, una que la concibe, al menos, como anacrónico, rebasado. Después de todo, en 1960, Daniel Bell decretó “el final de la ideología”, como compendio del ánimo en las democracias occidentales de ese momento. De manera más específica, cuando el objeto de estudio es el poder y sus actores, hay una visión que se circunscribe a los procesos formales. Para ello, el cambio o la continuidad, empujados desde el ejercicio del poder o desde la resistencia, se analizan a través de las instituciones y su funcionamiento.

En ese sentido, los procesos de construcción de significado pudieran parecer elementos colaterales o hasta anecdóticos. Para los que estudiamos la comunicación y, en este caso, la comunicación política (por tener relación con los procesos

---

\* Profesor universitario en la UNAM. Doctorante en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Investigaciones: Análisis del Discurso Político, Estrategias de Comunicación Política, Divulgación Periodísticas de sus Fenómenos y Problemáticas.

del ejercicio del poder o de la búsqueda de éste), esa concepción nos resultaría inaceptable. El estudio de la ideología no sustituye a otros, sino que los acompaña, los reviste de sentido. De entrada, cuestionaríamos qué se entiende por ideología, si aquello lejano que se leía en el postulado de algún gran teórico o la lectura que desde nuestro contexto le damos a su proposición.

### **La cultura y la ideología como reserva discursiva**

La cultura es lo que de manera vertical se nos asegura que es, “la cultura mexicana”, por ejemplo, o es el contexto desde el cual nos cuestionamos qué es. Respondemos que tanto la cultura como la ideología son ambas cosas, porque retomamos la definición de esta última como una “reserva discursiva” (Ferguson, 2007), a la que recurren individuos en cualquier situación de construcción de significado.

Se trata de un repertorio socialmente adquirido a través del cual los individuos dan sentido a su entorno y se forman una opinión respecto a eventos o temas que surgen en la coyuntura. No obstante, éste se encuentra en constante evolución. Por lo tanto, puede ser combinado, recombinado o yuxtapuesto de manera creativa. Tal definición, que a simple vista pudiera parecer simple y que concebimos como ligada de manera estrecha al análisis de los discursos, trae a cuento una polémica incluso más específica: dentro del estudio del discurso ideológico.

Esto, porque de acuerdo con la definición “reserva discursiva”, lo ideológico entonces no sería un tipo de discurso, sino el nombre de una dimensión presente en todos los discursos producidos en una formación social. Lo anterior, en la medida en que el hecho de ser producidos en esa formación social ha dejado sus “huellas” en el discurso (Verón, 1987). Esta premisa va en sentido contrario a la postura de Reboul (1986), para quien el término discurso ideológico tiene sentido por oposición a otros tipos de discurso.

Desde una visión más contemporánea, Eagleton (2005) sigue coincidiendo con Reboul, al señalar que si no hay nada que no sea ideológico, el término se vacía y se pierde de vista. Es decir, es digno de “acusarse” en un líder fascista, mas no en una maestra de gramática. Discrepamos de los dos y desarrollamos, a partir de su propia ejemplificación, nuestra postura.

Sin duda, se trata de una trascendencia distinta en uno y otro caso. El discurso de un líder fascista, tanto como el de un gobierno en teoría democrático, permite conocer cómo se justifica un poder (o un ejercicio del poder) en todo un país. Mas eso no implica que el discurso en clase, de la profesora antes mencionada,

no incluya una concepción de la realidad que, por cierto, puede coincidir con la visión dominante de sus líderes políticos.

Pensemos en una clase de inglés impartida en México. Quizás en la necesidad de definir nuestros *hobbies*, a partir de un reducido bagaje de palabras y frases, acotado por una cultura popular en la que las series norteamericanas tienen un papel preponderante en cuanto a definir qué interesante contar cuando nos presentamos. O en otro ejemplo, pensemos en una clase impartida en el mismo país, pero de inglés británico, con libros de la Universidad de Oxford, en los que en un apartado nos hablan sobre qué es la *Commonwealth of Nations* (La Mancomunidad de Naciones *Commonwealth*, antiguamente Mancomunidad Británica de Naciones, es una organización compuesta por 52 países, entre soberanos y semi-independientes, que comparten lazos históricos con el Reino Unido, de colonización sobre todo), definido desde la visión de Inglaterra.

Es más, entrando en materia, pensemos en lo que en su momento les pudieron enseñar a los británicos sobre la Expropiación Petrolera mexicana, en la que vieron afectados sus intereses. Pero si no es muy ajeno y no alcanzamos a imaginarlo, pensemos en lo que nos enseñaron a nosotros en México sobre dicha expropiación, pensemos en si evolucionó a lo largo de las décadas.

Dejamos ese ejemplo, por ahora, y retomamos el argumento: estudiar los discursos no implica la revelación de su carácter ideológico ni una denuncia ideológica de sus alcances. Todos son ideológicos y toda denuncia lo es también. Estudiar la ideología a través de los discursos implica reparar en las condiciones de producción que los motivaron y en todos los referentes históricos, políticos, económicos, cívicos, morales y, desde luego, textuales, que contiene; es decir, caracterizar ese componente ideológico.

### **El carácter polisémico de la ideología**

La convicción con la que aseveramos lo anterior, tomó en cuenta el innegable carácter polisémico y controvertido de la *ideología*, así como su evolución. La definición que hemos expuesto tiene sus bases en el origen mismo del término, así lo dejamos asentado a partir de la revisión de Gee (2005), en la que establece una relación entre ideología y discurso:

Desde que el término fue utilizado por primera vez, De Tracy propuso una “ciencia de las ideas” que, entre otras cosas, sostenía que lo que pensamos y nuestra forma de actuar se deben a nuestra educación y a nuestro ambiente, a nuestras interacciones

con el mundo físico y social. Por cierto, fue desde ese momento que se utilizó el término de manera peyorativa, como consecuencia de un ardid de Napoleón: como no le convenían las conclusiones de los filósofos de la Ilustración, las condenó como “fanáticas” y “poco prácticas”; “ideólogas”.

Marx compartía la visión de que las interacciones con nuestro entorno, físico y social, determinan nuestras ideas y conductas. Sólo que agregó la consideración de que éstas, en buena medida, reflejan y están configuradas por las relaciones económicas presentes en una sociedad. En cuanto al uso del término en sí, fijó su atención en las élites y los poderosos, cuyas creencias invierten la realidad con la finalidad de que ésta parezca como necesitan para aumentar y/o mantener su poder. La ideología es, entonces, una visión “de arriba abajo” de la realidad.

Para el autor, Marx ofreció una teoría que explicó la estructura socioeconómica de la sociedad y determinó quiénes sostenían ideas ilusorias enraizadas en la explotación. La virtud de su elaboración, en cuanto a lo que aquí nos concierne, es que dejó de manifiesto que, para ser rebatido, es necesaria otra teoría que demuestre que la suya está equivocada. Lo anterior invalida la anteposición de lo práctico frente a lo “ideológico” o “abstracto”.

Por teoría, Gee (2005) entiende un *corpus* de generalizaciones en relación con las cuales pueden formularse descripciones y ofrecerse explicaciones; éstas aparecen en las creencias de las personas y en las aseveraciones que realizan como consecuencia. Esa teoría es social si se ocupa sobre todo de las relaciones humanas. En ese sentido, el autor define ideología como una teoría social que incluye generalizaciones (creencias, afirmaciones) acerca de la forma o formas de distribuirse los bienes en la sociedad.

Sostenemos que la experiencia y la posición social determinarán nuestra visión del mundo, lo cual derivará en una reserva discursiva que definirá lo que es conveniente y lo que no lo es. Quienes gobiernan, desde su posición privilegiada, aportan su propia definición a los gobernados, los cuales, en consecuencia, cuentan con un repertorio similar al de los gobernantes para enfrentarse a la agenda pública. Ese proceso no es absoluto en sus efectos, pero ayuda a mantener las estructuras de una sociedad.

## **Ideología oficial y el uso de complejos ideológicos desde el poder**

Ya señalamos que no toda ideología está asociada a un poder político dominante, pues es una cualidad de cualquier discurso; pero cuando se analiza una actuación

del poder, tal definición cobra mayor fuerza. Lo anterior tiene relación con la idea de Thompson (2002), según la cual, estudiar la ideología es estudiar las maneras en que el significado movilizado por las formas simbólicas sirve para establecer y sostener las relaciones de dominación.

Incluso cuando dijimos que Eagleton no está de acuerdo en generalizar el término ideología, es porque afirma que al emplearlo se sobreentiende que se está abordando una lucha de poder central en una sociedad. Si nosotros consideramos que la ideología sí está presente en todo discurso, pero coincidimos en que emplearlo y desarrollarlo tiene sentido sobre todo cuando se trata de un discurso dominante desde el poder, se asoma necesaria una definición más específica sobre esa ideología.

Proponemos que *ideología oficial* es la mejor manera de definir la reserva discursiva que desde el poder se aporta a los ciudadanos para interpretar sucesos que afectan la forma en que se explotan y distribuyen los recursos en una sociedad. Agregamos el término oficial no sólo para distinguir a esa ideología de cualquier otra, sino porque emana de la autoridad del Estado.

En un sistema presidencialista, como el mexicano, el jefe del Estado es el Presidente de la República, al mismo tiempo que es el jefe del gobierno y, por tanto, cabeza del Poder Ejecutivo. En consecuencia, las acciones y discursos que emanan de su gobierno son consideradas como oficiales.

Por supuesto, la ideología oficial contiene paradigmas, pero éstos en ocasiones pueden ser contradictorios entre sí, dependiendo de la situación. Por tanto, si bien es ineludible conocer los preceptos del neoliberalismo para entender la postura de un gobierno actual sobre la necesidad de reformar el aprovechamiento de los hidrocarburos, no se puede esperar que la ideología oficial al respecto sea congruente con ellos en todo momento.

Si bien a partir de la contextualización podemos conocer a qué corriente económica y política se adhiere en buena medida el gobierno, debemos estar conscientes de que su ideología referirá también a otros modelos, como la ineludible revisión del nacionalismo revolucionario que en México representa toda reforma. En consecuencia, conocer la ideología oficial no será cuestión de situarla en concepciones preestablecidas y fijas, sino en la caracterización de sus referencias, combinaciones y yuxtaposiciones en constante evolución.

## **El Estado formula la ideología oficial**

Es el Estado el que formula la ideología oficial, pero son los medios de comunicación los que la propagan, a veces como mediadores que imprimen su propio estilo y

jerarquización; y en otras ocasiones, simplemente como la plataforma a través de la cual el gobierno habla a los ciudadanos (como ocurre con el uso de los tiempos oficiales). Althusser (1989) caracterizó a los medios como los aparatos ideológicos del Estado de información, que precisamente anteponen el uso de la ideología al de la violencia.

En una reflexión más reciente, pero en el mismo sentido, Castells (2012) asegura que además de la coacción, el poder también se ejerce mediante la construcción de significado, partiendo de los discursos a través de los cuales los actores sociales guían sus acciones. Las instituciones y *parainstituciones* estatales (entre las cuales se encuentran los medios de comunicación) son las principales fuentes de esos discursos.

Sobre la motivación de la ideología oficial, retomamos la idea de Innerarity (2015) de las ideologías como “medios que procuran la integración de la sociedad y de sus grupos, de tal modo que pueda actuarse en su nombre, o sea, configurar algo así como una voluntad política” (p. 116). Si en lo individual no está entre las capacidades del ciudadano la comprensión del funcionamiento de la industria petrolera y sus implicaciones económicas, la ideología tendrá una función de simplificación y esquematización del tema, haciéndolo a través de los discursos.

El discurso es la forma socialmente aceptada de utilizar el lenguaje y otras expresiones simbólicas –e incluso de reaccionar– para comunicar las creencias y afirmaciones contenidas en la ideología. En éste, se integran ciertos objetos y se proponen determinados puntos de vista, al mismo tiempo que se marginan otros.

Es un suceso de comunicación, en los términos de Van Dijk (2003), que es parte de sucesos sociales más complejos. De hecho, el control sobre ciertos discursos puede llevar a la adquisición de bienes sociales, lo que Gee (2005) caracteriza como “discursos dominantes” (p. 145). Esa cualidad posee el discurso del poder sobre la conveniencia de reformar la manera en que se explotan los recursos en un país, frente a otros discursos que intenten explicar el mismo tema en otros términos.

Ese discurso puede mantener y acrecentar el poder instaurado, el cual además representa un proyecto económico que invariablemente se traduce en tratos y negocios. Para construirlo, se recurre a referentes que aportan a los ciudadanos una versión para hablar y actuar sobre el tema. Aunque esos términos pudieran parecer fortuitos, en realidad estarían reproduciendo concepciones estructurales predominantes.

Van Dijk (2009) se refiere a ese ejercicio de poder como un control ejercido sobre el discurso de los otros. No sólo se trata de controlar lo que los ciudadanos pueden decir o, agregaríamos, dónde lo pueden decir (medios de comunicación

predominantes u otros foros privilegiados, por ejemplo), sino en qué términos deben pensarlo. Desde luego, ese efecto en las mentes no es absoluto (está condicionado por actitudes propias o ideologías previas). Es una consecuencia buscada, pero sólo probable del discurso.

En medio de la actual diversidad de discursos provenientes de distintas plataformas mediáticas que permiten a las audiencias consumir los contenidos en el momento que prefieran y compartir su opinión al respecto, o incluso producir sus propios contenidos, es fácil caer en la tentación de percibir horizontalidad en las versiones de la realidad. Es cierto que no se puede hablar de una dominación discursiva o una hegemonía ideológica absolutas, pero no de que ya no existen.

## **EL discurso del poder**

El discurso del poder, con su inherente componente ideológico, tiene que adaptarse a esas nuevas modalidades de presentación y diversificar sus estrategias, intentando copar lo que se comparte en las redes socio-digitales y en la red en general, así sea a través de otros actores. En lo que toca a los medios tradicionales de comunicación, si éstos siguen llegando a las audiencias más amplias, quien ostenta el poder se preocupa por ser la fuente principal de su información noticiosa, así como de producir mensajes institucionales convincentes sobre los temas que más le interesan.

En ese contexto, la aparente diversidad de opiniones y la atención del público dispersa en varias plataformas y estímulos constantes e inmediatos, pueden ser una ventaja para el discurso más estructurado y mejor producido. Una audiencia distraída, despolitizada o con convicciones flexibles, es conveniente al discurso dominante, sobre todo si trata de redefinir un paradigma histórico de soberanía nacional, como lo ha sido el tema del petróleo en México.

Para resumir, quien ostenta el poder, estará interesado en ofrecer el diagnóstico más convincente sobre la realidad e, incluso, sobre la necesidad de implementar cambios, mismos que derivarán en la continuidad de ese gobierno, o lo que resulta más relevante, de una forma de explotar y repartir los recursos. Se trata de un conjunto de versiones a veces contradictorias del mundo, que sirven a quienes gobiernan en lo político y lo económico, tanto para sus propios intereses como para conservar el orden social.

Es lo que Hodge y Kress (1988) conceptualizaron como “complejos ideológicos”, concepto que deriva de la idea de que quien tiene autoridad en un país como

México, emplea tácticas de la complejidad, aun sin una teoría explícita al respecto, como consecuencia lógica de una interacción que ya no es simple con quienes se le resisten o con quienes debe convencer.

Si acotamos los efectos de la comunicación, no podríamos coincidir con la idea de los autores sobre que dichos complejos ideológicos son coercitivamente impuestos. Sin embargo, al derivar del ejercicio del poder, sí cuentan con la capacidad de influir de manera asimétrica en el ánimo de los ciudadanos y pueden ser arbitrarios en cuanto a la manera en que construyen un tema.

En ese marco se encuentra el discurso del poder, enunciado a través de los medios masivos de comunicación, respecto a la conveniencia de una reforma constitucional en materia de explotación de los hidrocarburos en México, presentada a la par de un conjunto de reformas estructurales; término utilizado de manera general para describir los cambios recomendados por el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) a los gobiernos de los países en vías desarrollo, como condiciones para obtener nuevos préstamos. Tienen como finalidad una mayor orientación hacia la economía de mercado, en detrimento de la otrora fuerte conducción estatal.

### **Los complejos ideológicos de la reforma energética de 2013**

Ya definimos a los complejos ideológicos como contradictorios y funcionales para quien gobierna. Lo que no hemos dicho, es que éstos también pueden ser usados de manera subversiva por otro grupo que pretenda resistirse a ese poder, en función de sus intereses o principios. Por tal motivo, su implementación desde el poder requiere de negociaciones discursivas que tomen en cuenta los argumentos de la oposición y se adelanten a ellos. Lo mismo con las creencias previas de los ciudadanos.

Según Coronado y Hodge (2017), sus patrones de contradicción son estructuras estables que pueden reproducirse a sí mismos por largos períodos de tiempo. Los autores identificaron tres complejos ideológicos en México: indianidad, autonomía y revolución. Todos ellos funcionan como entidades estables que al momento de conectar con otros textos externos –en distintos contextos–, ayudan a mantener actitudes y políticas tanto positivas como negativas de manera simultánea.

Así, en México se ensalza el pasado y la cultura indígena, al mismo tiempo que se margina todo lo que en el presente se vincula con éstos. En el caso de la autonomía, la mexicanidad se define por su diferencia con respecto a la cultura

estadounidense; sin embargo, busca un creciente número de conexiones con ella en todas las esferas. Por último, el país es considerado revolucionario, porque su régimen es heredero de una revolución, pero dicho régimen representa una autoridad centralizada y rígida.

A partir de la pauta establecida por la identificación de esos tres complejos ideológicos en México, se pueden caracterizar otros que se hacen evidentes en una coyuntura específica. Es el caso de los ejes temáticos que ayudaron a construir la narrativa de la Reforma Energética de 2013, los cuales se entrecruzaron y ocuparon argumentos propios de la oposición a la reforma.

Esa construcción pudiera percibirse como caótica, más tuvo una lógica: fue sistemática y siguió patrones fáciles de comprender, incluso apelando al sentido común. Si bien la aparición de estos complejos ideológicos no ocurrió de manera independiente, sino al contrario, su esencia fue la de constituir una mezcla; para facilitar su estudio, es posible desarrollar los ejes temáticos más visibles.

### **El cardenismo y la unidad nacional**

Si bien el cardenismo se puede enmarcar en el régimen “revolucionario”, con sus respectivas contradicciones, sostenemos que se trata de un complejo ideológico en sí mismo. Coincidimos con Mejía (2017) al considerarlo la única utopía nacional. Es evidente el desencanto con los regímenes emanados de la revolución y con el partido político que a la fecha lleva en sus siglas dicha herencia y ostenta el poder; sin embargo, el cardenismo aún remite al crecimiento de la producción nacional y el desarrollo comunitario más equitativo, los cuales tuvieron lugar en el período de gobierno del General Lázaro Cárdenas.

Las contradicciones dentro del cardenismo son evidentes, pues fue entonces cuando se concibió el modelo corporativista de partido único que a la fecha ha concentrado el poder en manos de unos cuantos, al mismo tiempo que se nacionalizó la industria petrolera luego de la negativa de las compañías extranjeras a otorgar derechos laborales a sus trabajadores. Este último hecho, así como otras políticas del cardenismo, constituyen una especie de programa político de la izquierda electoral postmarxista de este país, la cual se opone al partido que Cárdenas ayudó a fundar.

El cardenismo es la noción de que existe la lucha de clases entre explotadores y explotados, pero por el bien del país, ésta no debe desembocar en la liquidación de uno de los contendientes. El Estado adoptará como tarea esencial la protección

de los intereses de las masas trabajadoras, frente a la clase capitalista que considera necesaria para el progreso de México (Córdova, 1974: 178).

Incluso en el texto (o los textos) que constituyó la nacionalización de la industria petrolera, hay contradicciones. La prueba está en que la estrategia discursiva de la reforma energética de 2013 inició con la idea de que se retomaría palabra por palabra lo que el General Cárdenas dejó por escrito, para abrir la industria a la participación de la iniciativa privada (y extranjera). Simultáneamente, los opositores a la reforma basaron su resistencia también en la figura de Cárdenas, así como en sus dichos.

### **Modernización y el modelo de explotación estadounidense**

La modernización, acción de modernizar, tiene su origen en la modernidad. Esta, además de ser una época, usualmente situada entre el descubrimiento de América y la Revolución Francesa, deja atrás la Edad Media (que a su vez fue antecedida por la Edad Antigua) y es seguida por lo que a partir del siglo xx se ha denominado Edad Contemporánea o posmodernidad, en la cual no se toma distancia de la Edad Moderna, sino que se intensifican sus tendencias, representa una serie de valores como progreso, racionalidad y civilización. A pesar de su búsqueda constante por distanciarse del pensamiento mítico, la modernización constituye de hecho un mito, el cual se manifiesta en un discurso de constante aspiración que se ha extendido hasta nuestros días, en los que el desarrollo del capitalismo y el Estado-nación, gestados en la modernidad, se ha intensificado con éxito.

En México, el concepto tomó un impulso especial en tiempos recientes con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual es un Acuerdo regional entre los gobiernos de Canadá, Estados Unidos de América y México para crear una zona de libre comercio, con un costo reducido para el intercambio de bienes entre los tres países; firmado en 1992, entró en vigor el año de 1994. El neoliberalismo, corriente económica y política que inspiró dicho tratado, pondera en su reserva discursiva dos conceptos: modernización y globalización, los cuales a su vez compendian postulados como el adelgazamiento del Estado y la apertura comercial hacia el exterior.

De acuerdo con Giménez (1995), los políticos usan la noción de modernización porque les reditúa debido a “connotaciones ideológicas y valorativas” que llevan a establecer relaciones como modernización *igual a* progreso *igual a* mayor productividad y competitividad *igual a* homologación con los países más desarrollados. La

situación de cercanía geográfica de México respecto a Estados Unidos de América determina que la última aspiración suele aterrizar en la sociedad estadounidense.

Es una idea de desarrollo, que considera a dicha sociedad como “prototipo y modelo universal de la modernidad” (Giménez, 1995: 36). Lo anterior va acompañado de la premisa de que no se puede ser moderno sino dejando la tradición y el pasado. Por ello, cuando desde un gobierno de corte neoliberal se propone reducir la histórica preponderancia del Estado mexicano en la extracción y comercialización de hidrocarburos, para dar paso a la industria privada y extranjera, es funcional promocionar el modelo estadounidense de extracción como ideal, incluso sin la necesidad de explicar del todo por qué lo es.

Sin embargo, la noción de modernización también ha sido empleada por quienes se han opuesto a una reforma energética de corte neoliberal. Como todo complejo ideológico, su connotación es susceptible a distintas interpretaciones y usos, desde el gobierno o desde la resistencia. Un argumento insistente de esta última fue la necesidad de modernizar a la entonces paraestatal Petróleos Mexicanos (Pemex) que a partir de la reforma de 2013 se le define como “empresa productiva del Estado”, por no necesitar la intervención de empresas transnacionales y darle viabilidad a la industria nacional.

### **Economía familiar como agente económico**

La noción de economía familiar implica visualizar a la familia no sólo como las relaciones filiales y consanguíneas entre sus integrantes, sino como un agente económico que tiene capacidad (o no) de consumo, ahorro, inversión y oferta de fuerza laboral. Así es como tiene sentido hablar de los beneficios que una medida gubernamental o legislativa en un área en apariencia tan lejana a la vida cotidiana, como los hidrocarburos, traerá a la vida de las familias.

En un momento histórico en el que un gobierno mexicano de corte priísta busca desmarcarse del legado nacionalista en la materia, no es conveniente apelar a los grandes sectores nacionales que otrora lo constituían en lo simbólico y en lo material (obrero, campesino, popular y militar, por ejemplo). Por el contrario, lo más congruente al defender el interés privado es precisamente apelar a la ganancia de los particulares, independientemente de su dimensión.

Como todo complejo ideológico empleado desde el poder, tiene sus contradicciones. No resulta sencillo explicar cómo es que una reforma energética que implica compartir la renta petrolera con empresas privadas y extranjeras, ayudará

a crear empleos, reducir costos en el cobro de servicios y hasta en los alimentos. Por lo tanto, el mismo interés de las familias podía ser fácilmente enarbolado por la oposición.

Al rescatar el legado histórico de un modelo nacionalista, la oposición a la reforma sostuvo que un cambio a uno menos controlado, de manera evidente encarecería la canasta básica, aumentaría los precios de servicios y combustibles, e incluso crearía un boquete en el presupuesto que sería llenado con más impuestos para los más desprotegidos.

## **Energías renovables**

Dentro del espectro de contradicciones funcionales para el gobierno, el tema de las energías renovables tiene un lugar especial. Al mismo tiempo que se promueve la apertura en el área de los hidrocarburos como conveniente, se le resta relevancia al promocionar otro tipo de energías, también conocidas como limpias, con un enmarcado que resalta sus bondades, como su inagotabilidad y su pureza.

Por energía renovable podemos entender aquella que se obtiene de fuentes naturales que no corren peligro de agotarse (eólica, geotérmica, hidroeléctrica, mareomotriz, solar, entre otras). Ello implicaría una ventaja no sólo ecológica, sino también económica, sobre los combustibles fósiles, pues los precios de éstos son volátiles al alza debido a que empiezan a agotarse; mientras, por sus propias características, las energías renovables evolucionan establemente a la baja, conforme un país las integra a su economía.

Además, las energías renovables han cobrado importancia conforme la comunidad internacional ha asumido compromisos para reducir sus emisiones de gases con efecto invernadero. Sin embargo, como país, México no ha tenido una política clara respecto a dichas energías. En los debates previos a la reforma de 2013, mientras desde el oficialismo se empujaba la apertura en el sector de los hidrocarburos y desde la oposición se resistía, fueron grupos reducidos de la sociedad civil los que sostuvieron que la discusión debería virar hacia la construcción de un modelo energético sostenible.

## **Conclusiones**

Como complejo ideológico que es, el tema de las energías renovables puede ser usado a conveniencia del gobierno o de la oposición. Ya que ningún bando se ha ocupado

de manera seria en la elaboración de un proyecto de país que las considere como fundamentales, bien se puede asegurar que la participación de la iniciativa privada abre el camino para inversiones en energías limpias de mayor duración, o bien se puede asegurar que mantener la soberanía en la explotación de los hidrocarburos asegura recursos y territorio para implementar y aprovechar las energías renovables como nación.

## Fuentes

- Althusser, L. (1989), “Ideología y aparatos ideológicos del Estado”, *La filosofía como arma de la Revolución*, México, Siglo XXI.
- Castells, M. (2012), *Comunicación y poder*, México, Siglo XXI.
- Córdova, A. (1974), *La política de masas del cardenismo*, México, Era.
- Coronado, G. y B. Hodge (2017), *Metodologías semióticas para análisis de la complejidad*, Australia, Privada.
- Eagleton, T. (2005), *Ideología. Una introducción*, España, Paidós.
- Ferguson, R. (2007), *Los medios bajo sospecha. Ideología y poder en los medios de comunicación*, España, Gedisa.
- Gee, J. (2005), *La ideología en los discursos*, España, Morata-Paideia.
- Giménez, G. (1995), “Modernización, cultura e identidad social”, *Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, núm. 2, México, enero-abril.
- Hodge, R. y G. Kress (1988), *Social Semiotics*, Estados Unidos de América, Cornell University Press.
- Innerarity, D. (2015), *La política en tiempos de indignación*, España, Galaxia Gutenberg.
- Mejía, F. (2017), “Piedras para la izquierda”, *Revista Proceso*, núm. 2109, México, 2 de abril.
- Reboul, O. (1986), *Lenguaje e ideología*, México, FCE.
- Thompson, J. (2002), *Ideología y cultura moderna. Teoría crítica social en la era de la comunicación de masas*, México, UAM-X.
- Van Dijk, T. (2009), *Discurso y poder*, España, Gedisa.
- Van Dijk, T. (2003), *El discurso como estructura y proceso. Estudios del discurso. Una introducción multidisciplinaria*, España, Gedisa.
- Verón, E. (1987), *La semiosis social. Fragmentos de una teoría de la discursividad*, Argentina, Gedisa.



**Prospectiva Organizacional.**  
**El futuro del sector empresarial de energía en Brasil al 2030**  
*Organizational Prospective.*  
*The future of the enterprise energy sector in Brazil to 2030*

*David Xavier Villacis Pazos\**

**Resumen**

El artículo analiza los posibles escenarios empresariales de Brasil al 2030 sobre el sector energía. El autor utiliza nueve categorías y 14 variables estratégicas de cada una, aplica los programas URCA y SMIC y formula diversos escenarios.

**Palabras clave:** Escenarios empresariales de energía, Brasil, 2030, programas URCA y SMIC

**Abstract**

The article analyzes the possible business scenarios of Brazil to 2030 on the energy sector, the author uses nine categories and 14 strategic variables of each, applies the URCA and SMIC programs and formulates various scenarios.

**Key words:** Business energy scenarios, Brazil, 2030, URCA and SMIC programs.

**Introducción**

**E**l presente trabajo muestra una simulación sobre los Escenarios Empresariales al 2030 del sector de energía de Brasil, que es parte de la investigación doctoral del autor,\* para lo cual se aplicó *software* especializado prospectivo, como los programas URCA y SMIC:

1. El programa URCA<sup>1</sup> (Unidireccional, Reversa, Circular, Ausente) desarrollado por Eduardo Marques en 1990 en Brasil, es un *software* útil para jerarquizar

---

\* David Villacis Pazos, david.villacis@iaen.edu.ec / villacis.david@gmail.com. Decano del Centro de Prospectiva Estratégica-IAEN X. *Modelo de Organização Adaptável a Cenários Turbulentos*, Tesis de Doctorado en Administración, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 2011, 231 p.

<sup>1</sup> URCA (Unidireccional, Reversa, Circular, Ausente), en <http://docplayer.es/736234-Eduardo-marques-david-villacis.html>.

las variables y seleccionar las más relevantes o estratégicas, que constituyen la materia prima de los escenarios. Este *software* se basa en una matriz estructural cuadrada que permite trabajar solamente con la parte superior de la matriz, lo que resulta en economía de tiempo al momento de ingresar los datos al *software* y se caracteriza por considerar las relaciones directas e indirectas de las variables.

2. El programa SMIC<sup>2</sup> (Sistemas y Matrices de Impacto Cruzado) desarrollado por Michel Godet en 1974 en Francia, es un *software* utilizado para la elaboración de escenarios a partir de seis variables estratégicas y se basa en matrices que combinan probabilidades simples y condicionales, de hipótesis y/o eventos, considerando las interacciones entre ellos; es decir, los impactos cruzados probabilísticos.

El objetivo de esta simulación es elaborar Escenarios Empresariales 2030, para justificar la necesidad de investigar sobre adaptabilidad organizacional en ambientes turbulentos que facilite la sobrevivencia de la empresa en el tiempo.

## Desarrollo. Metodología

El proceso metodológico tiene cinco etapas a cumplirse hasta llegar a los escenarios empresariales del sector energía, como muestra la Figura 1.

## Exploración de las categorías de estudio

La exploración de tendencias mundiales se llevó a cabo por medio de la lectura exploratoria de los escenarios futuros elaborados por *think tanks* como la *RAND Corporation*,<sup>3</sup> *The Economist Intelligence Unit*,<sup>4</sup> *World Future Society*,<sup>5</sup> *Futuribles*,<sup>6</sup> *The Club of Roma*,<sup>7</sup> entre otros.

<sup>2</sup> SMIC (Sistemas y Matrices de Impacto Cruzado), en <http://en.lapropective.fr/methods-of-prospective/software/62-smic-prob-expert.htm>.

<sup>3</sup> <http://www.rand.org/pubs/>

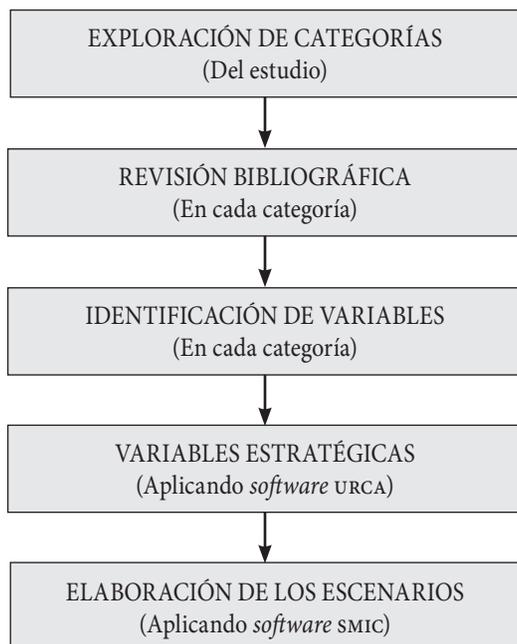
<sup>4</sup> <http://www.eiu.com/public/>

<sup>5</sup> <http://www.wfs.org/>

<sup>6</sup> <http://www.futuribles.com/home.html>

<sup>7</sup> <http://www.clubofrome.org/eng/home/>

**Figura 1**  
**Proceso metodológico**



Fuente: Elaboración propia.

Basado en análisis documental y con apoyo de expertos en el tema, fueron identificadas las categorías que podrían afectar directa o indirectamente a las organizaciones del sector de energía y su sobrevivencia futura.

Las categorías identificadas tienen como base el análisis PESTAL (Política, Económica, Social, Tecnológica, Ambiental y Legal). En el caso de la Política, por tratarse de empresas del sector de Energía, se prefirió usar el término Geopolítica. Además de otras categorías relacionadas a empresas de este sector, como la Seguridad, Energía y Administrativa. En total son nueve categorías.

A continuación se exploran aspectos de cada una de las categorías señaladas, con el objetivo de identificar la lista de variables útiles para la formulación de los escenarios.

## **Revisión bibliográfica de cada categoría**

A continuación se exploran posibles variables dentro de cada categoría, considerando fuentes bibliográficas.

### ***Categoría 1: Geopolítica***

Los acontecimientos del 11 de septiembre, según Santos (2004), fueron aprovechados por Bush para desplegar tropas en las regiones petroleras del Golfo Pérsico y del norte del Asia, lo que significa que la geopolítica del petróleo considera las regiones donde se concentra ese recurso como estratégicas para el desarrollo económico de las grandes potencias. Ese autor también señala que el Golfo Pérsico es una región clave para el juego geopolítico universal, por poseer la mayor parte del petróleo del mundo. En el Brasil, el Pre-Sal podría convertirse en el futuro en el foco de atención de ese juego geopolítico. Con base en el análisis documental realizado, los aspectos geopolíticos considerados por su relevancia en el contexto internacional para el diseño de los escenarios fueron: democracia global, mayor interés del Estado como mercado, hegemonía de Estados Unidos, volatilidad política, fanatismo religioso, disputa por áreas con recursos naturales, diferenciación étnica, asimetría en el desarrollo urbano, crecimiento poblacional sin control.

### ***Categoría 2: Económica***

Santos (2008) menciona un crecimiento global de los PIBs nacionales de 1994 a 2000. La economía norteamericana a partir del 2000 presentó una tendencia en declive, sólo recuperándose en el 2003 por medio de un aumento de las inversiones, en general, en la Bolsa de Valores, como también de la producción industrial. La situación cambiaría del dólar, afectada por la situación económica norteamericana, limita su sustentabilidad futura. Asimismo, Santos (2008) menciona que el dólar no conseguirá resistir en el largo plazo y que se visualiza, en máximo 15 años, una desvalorización contundente de esa moneda. Los aspectos económicos considerados por su gran impacto futuro fueron: desarrollo económico asimétrico, surgimiento de monedas regionales, formación de bloques regionales, globalización de los mercados, desintegración de la producción y fortalecimiento de los países BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica).

### ***Categoría 3: Social***

Un aspecto negativo de la globalización es la poca atención de los países desarrollados a la parte social, por no considerar la solución de problemas sociales en

regiones del mundo donde existe un desarrollo económico y social asimétrico en relación a los países desarrollados. Para Santos (2004), la tendencia social debe profundizar en las políticas de flexibilización del trabajo para disminuir los niveles salariales, aumentar la explotación de los trabajadores y elevar las tasas de lucro. Los aspectos sociales más frecuentes, y prioritarios, en los estudios mencionados fueron: transferencia de tecnología social, control de flujos migratorios y disminución de la pobreza mundial.

#### **Categoría 4: Tecnológica**

Se refiere a un nuevo modelo tecnológico emergente, basado en la sustitución del trabajo por *robots* flexibles y programables y por sistemas controlados por computadoras con apoyo de *software* sofisticados (Santos, 2004). Los aspectos tecnológicos innovadores de gran impulso futuro, considerados en el diseño de los escenarios, fueron: inclusión digital global, nanotecnología, ambiente de trabajo virtual, acceso a tecnología de nueva generación, número de usuarios de la internet, *groupware* y *mindware*.

#### **Categoría 5: Legal**

Se visualizan nuevas formas de empleo a nivel global y virtual, así como nuevas formas de delito que van a necesitar del fortalecimiento de Tribunales Internacionales de Justicia. La humanidad tiene que desarrollar una ética realmente universal que respete las diferencias sin oponerse al principio de la preservación y desarrollo humano, con el objetivo de no considerar ilegítimo el terror enemigo y legítimo el propio terror (Santos, 2004). Los aspectos legales considerados altamente críticos por su relación con derechos humanos, relaciones laborales y seguridad internacional, y que sin duda aparecerán en los escenarios futuros son: legislación global y justicia global.

#### **Categoría 6: Ambiental**

Existe un gran interés por la sustentabilidad ambiental por parte de las empresas, considerando que la sustentabilidad humana está amenazada de no cambiar el escenario contemporáneo. Una consciencia ambiental madura en la cual el desarrollo sustentable tenga prioridad sobre el crecimiento económico es necesaria para implementar políticas de desarrollo humano (Santos, 2004). Los aspectos ambientales considerados por su relevancia potencial futura fueron: calentamiento global peligroso, mayor demanda de productos ecológicos y aumento de desastres naturales.

### **Categoría 7: Seguridad**

El análisis de escenarios futuros elaborados por el *National Intelligence Council*<sup>8</sup> y *Millennium Project*,<sup>9</sup> que consideran amenazas futuras y posibles causas de guerras y conflictos, posibilita visualizar un escenario de alta incertidumbre y volatilidad en el área de energía, afectando directamente la sustentabilidad y el funcionamiento de las organizaciones.

El Brasil, un país con un gran potencial en recursos naturales, debe dar mucha atención al tema de los conflictos futuros de Klairé (2001), originados por la lucha por recursos escasos como agua, minerales, madera y petróleo, y de las guerras futuras de Boniface (2002) por agua, medio ambiente y alimentación, pues su impacto en proyectos tanto del sector público como del privado afectaría no únicamente la sustentabilidad organizacional como también la sustentabilidad nacional.

Selsky e McCann (2008) mencionan que escenarios turbulentos tienen como características los cambios rápidos, conexiones sorprendentes de eventos y choques frecuentes. En relación al ataque de 11 de septiembre 2001, resaltan que fue un evento de fuerte impacto. Estos autores advierten que el 9/11 cambió la atención de los gestores e investigadores organizacionales, exigiendo que las empresas promuevan en su personal nuevas habilidades como imaginación, pensamiento holístico y planeamiento racional. Así también es importante considerar algunos elementos que aumentan la turbulencia ambiental para las empresas.

El movimiento constante del capital financiero, mano de obra y tecnología, resultado de la globalización (Valaskakis, 2001), incrementa los flujos migratorios, las crisis financieras y la exteriorización del medio ambiente. El narcotráfico y las drogas de segunda generación (Toffler, 1980; Huntington, 2001; De Brie, 2000) también son elementos que deben ser llevados en cuenta por afectar a la salud y empeorar las crisis social. Los aspectos de seguridad para el diseño de los escenarios fueron considerados por su fuerte impacto negativo en la sociedad y, en consecuencia, en las empresas, y sirven para enfatizar la importancia de esa categoría en todo tipo de planeamiento en el ámbito público y privado. Como ejemplos tenemos: la proliferación del terrorismo, el aumento del narcotráfico, la innovación en nuevas drogas sintéticas, el aumento de redes criminales, criminalidad en el ciberespacio, las armas de destrucción masiva y la vulnerabilidad de la sociedad.

---

<sup>8</sup> [http://www.dni.gov/nic/NIC\\_2025\\_project.html](http://www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html)

<sup>9</sup> <http://www.millennium-project.org/millennium/isandop.html>

### **Categoría 8: Energía**

En Brasil se visualiza la construcción de una red interconectada de electricidad para América del Sur; y en nivel local, una red de gasoductos, además de complejos petroquímicos, producción de biodiesel de segunda generación y extracción de petróleo, de Pre-Sal.

Los aspectos de energía utilizados en el diseño de los escenarios, por su impacto potencial en la matriz energética mundial, fueron: fin del petróleo, nuevas fuentes de energía, uso asimétrico de energía por los países más desarrollados y electricidad sin cable.

### **Categoría 9: Administrativa**

En esta categoría, un ejemplo de empresas con gran capacidad de adaptación y sustentabilidad organizacional son las empresas chinas, las cuales adoptan, según el estudio de Sull e Wang (2006), un proceso de planeamiento estratégico conocido como SAPE (sentir-anticipar-priorizar-ejecutar), que ha sido muy exitoso y cuya característica principal es ser un planeamiento de largo plazo, dividido en etapas y con un monitoreo del contexto contemporáneo y futuro. De esta forma, la empresa invierte en infraestructura, tecnología y recursos humanos en áreas que facilitan su crecimiento y reduce la inversión y gastos en proyectos que están fuera del planeamiento de largo plazo.

El ciclo SAPE constituye una alternativa al tradicional proceso de planeamiento estratégico, porque promueve la jerarquía flexible, que es una forma organizacional en que la alta dirección fija objetivos futuros y los niveles medios y operativos reciben total libertad y autonomía para su ejecución y cumplimiento. Esa flexibilidad requiere gerentes multifuncionales y con *know-how* multidisciplinario, para la toma de decisiones y fijación de prioridades de acuerdo con las exigencias de la organización. Ese ciclo permite ventajas en ambientes dinámicos, porque define prioridades flexibles de acuerdo con los cambios de una situación compleja, incorpora decisiones estratégicas y mejoras operacionales, con la participación de todos los niveles organizacionales.

Los aspectos administrativos, basados en la exploración documental, para el diseño de los escenarios fueron: cambio de la padronización a la sincronización, transformación del modelo jerárquico rígido para el modelo adaptable, modificación de la manufactura al trabajo intelectual, variación del pensamiento lineal al pensamiento complejo, velocidad de reacción a los cambios, continuidad del negocio, sustentabilidad organizacional, nuevos indicadores de productividad y gerencia del conocimiento.

## Identificación variables estratégicas

Del análisis anterior se obtuvo una lista de variables que se presentan a continuación con una breve descripción. El sistema de estudio está conformado por nueve categorías identificadas y sus respectivas variables, y éstas son:

### *Categoría 1: Geopolítica*

1. **Democracia global:** expectativa por modelo político implementado a nivel global.
2. **Estado-mercado:** el concepto de Estado-nación pierde importancia frente al concepto de Estado-mercado.
3. **Hegemonía de Estados Unidos:** dominio mundial por Estados Unidos.
4. **Volatilidad política:** la dimensión política presenta incertidumbre, dependiendo de los actores políticos dominantes en los diferentes países.
5. **Fanatismo religioso:** en regiones del mundo donde el aspecto religioso es causa de conflictos.
6. **Áreas con recursos naturales:** regiones con recursos limitados y necesarios para la vida humana, deseados por las grandes potencias.
7. **Diferenciación étnica:** problema racial y su impacto social.
8. **Asimetría en el desarrollo urbano:** saturación de núcleos urbanos en oposición a otras regiones rurales en el ámbito global.
9. **Crecimiento poblacional sin control:** sobrepasa la capacidad de los recursos naturales del planeta en términos de número de habitantes.

### *Categoría 2: Económica*

10. **Desarrollo económico asimétrico:** mayor número de países pobres y pocos ricos.
11. **Monedas regionales:** uso de monedas para bloques regionales.
12. **Bloques regionales:** agrupamiento de países en bloques económicos.
13. **Globalización de los mercados:** productos y servicios con características para satisfacer mercados en el ámbito mundial.
14. **Desintegración de la producción:** diferentes partes y piezas fabricadas en diversos países en el ámbito global. Ejemplo: Avión *Airbus*.
15. **Países BRICS:** Brasil, Rusia, India y China, con liderazgo global en el siglo XXI.

**Categoría 3: Social**

16. **Transferencia de tecnología social:** gestión social que fue probada y dio buenos resultados en el ámbito local, puede ser transferida para otro sector.
17. **Flujos migratorios:** crecimiento del número de inmigrantes de países pobres para países ricos.
18. **Pobreza mundial:** desigualdad social y económica en la mayoría de los países.

**Categoría 4: Tecnológica**

19. **Inclusión digital global:** uso de internet por la mayoría de la población mundial en áreas urbanas y rurales y su efecto social como resultado.
20. **Nanotecnología:** nueva tecnología de tamaño microscópico con resultados superiores a la tecnología actual. Ejemplo: *micro-robots* para cirugías en el cerebro.
21. **Ambiente de trabajo virtual:** trabajo a distancia.
22. **Acceso a tecnología de nueva generación:** como dinero electrónico, *chips* y GPS para personas y mercaderías.
23. **Número de usuarios de internet:** facilidad en términos de costo e inclusión digital, especialmente para educación virtual en zonas rurales.
24. **Groupware:** *software* que facilite el trabajo en grupo y a distancia.
25. **Mindware:** *software* para dar instrucciones por medio del pensamiento, como, por ejemplo, encender y apagar la computadora por ondas cerebrales.

**Categoría 5: Legal**

26. **Legislación global:** leyes de alcance mundial.
27. **Justicia global:** jueces con injerencia legal en el ámbito mundial.

**Categoría 6: Ambiental**

28. **Calentamiento global:** incremento de temperaturas en el planeta como resultado de las acciones humanas.
29. **Productos ecológicos:** productos verdes, cuya producción y uso no afectan el medio ambiente.
30. **Desastres naturales:** incremento del número y de la intensidad de desastres naturales (terremotos, huracanes y otros), como resultado de la falta de una cultura de sustentabilidad ambiental en el ámbito global.

**Categoría 7: Seguridad**

31. **Proliferación del terrorismo:** mayor número de ataques a individuos y organizaciones a nivel mundial.
32. **Narcotráfico:** redes de tráfico de drogas.
33. **Nuevas drogas sintéticas:** desarrolladas por procesos que exigen laboratorios altamente especializados y tecnología de punta.
34. **Redes criminales:** delincuentes integrados actuando en el ámbito global.
35. **Criminalidad en el ciberespacio:** ataques de *hackers* a través de internet, para robar información o tomar el control de computadoras en áreas estratégicas, como centrales nucleares, cuentas bancarias y navegación aérea.
36. **Armas de destrucción masiva domésticas:** fabricación de bombas atómicas, biológicas y químicas “en garaje”.
37. **Vulnerabilidad de la sociedad:** individuos y organizaciones no preparados para nuevas amenazas.

**Categoría 8: Energía**

38. **Fin del petróleo:** una economía mundial sin petróleo.
39. **Nuevas fuentes de energía:** generación de energía por otros medios, como sol, aire, olas del mar, hidrógeno y biodiesel.
40. **Uso asimétrico de energía por los países más desarrollados:** mayor uso de energía para su desarrollo y, como consecuencia, mayor población.
41. **Electricidad sin cables:** nueva tecnología para transmisión de electricidad, con el principio de internet sin cable (*WiFi*).

**Categoría 9: Administrativa**

42. **Cambios de la estandarización a la sincronización:** el estándar es rígido y la sincronización es adaptable a nuevos escenarios.
43. **Del modelo jerárquico rígido para el modelo adaptable:** estructuras de organizaciones rígidas son eliminadas y se busca la sincronización de modelos flexibles y adaptables.
44. **De la manufactura al trabajo intelectual:** incremento de la generación de conocimiento y servicios.
45. **Del pensamiento lineal al pensamiento complejo:** mayor incertidumbre y mayor complejidad, siendo poco útil el pensamiento lineal en el escenario futuro.
46. **Velocidad de reacción a los cambios:** en un escenario de alta volatilidad, se necesita de mayor velocidad de reacción para adaptarse y sobrevivir.

47. **Continuidad de negocio:** capacidad de resiliencia ante crisis internas o externas.
48. **Sustentabilidad organizacional:** relacionada con la sobrevivencia de la empresa en el tiempo.
49. **Nuevos indicadores de productividad:** en función de las habilidades de los individuos, como número de reuniones virtuales por semana, ideas generadas por día, *e-mails* respondidos por día.
50. **Gerencia del conocimiento:** gestión pertinente y efectiva de la generación de conocimiento dentro de la organización.

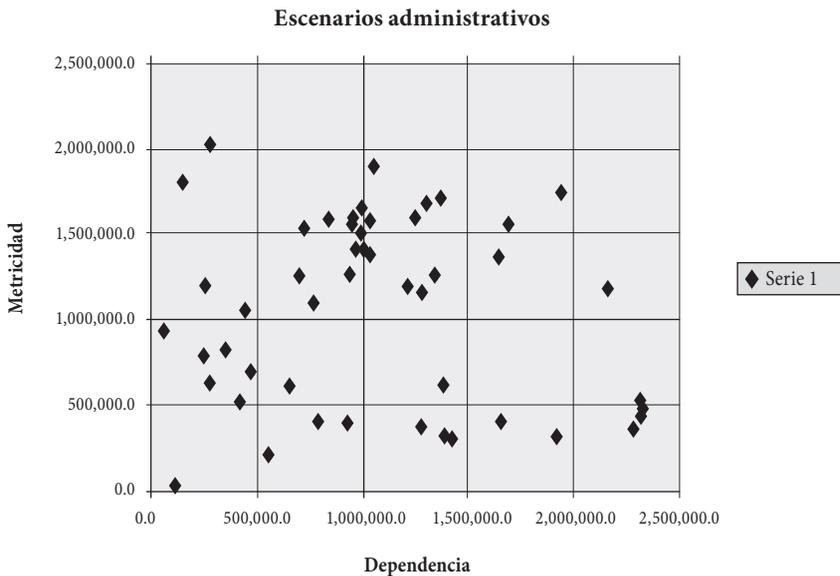
### Identificación de las Variables Estratégicas empleando el *software* URCA

Para la identificación de las variables estratégicas se aplicó el *software* URCA (Unidireccional, Reversa, Circular, Ausente), desarrollado por el profesor Eduardo Márques en 1990, que considera las relaciones entre las variables y realiza cálculos internos usando la matriz booleana para jerarquizar las variables en función de la motricidad y dependencia. Este *software* cumple la misma función que el MIC MAC de Godet, sin embargo es más rápido de aplicar por cuanto se llena la mitad de la matriz de variable por variable.

Interpretando la Figura 2, generada por el sistema URCA, es posible localizar las variables de mayor motricidad y menor dependencia, o variables de mayor importancia porque influyen mucho sobre las demás, y a la vez depende muy poco de ellas.

La localización de las variables en el cuadrante superior izquierdo es la representación gráfica de los valores en la Tabla 1, cuyo resultado proviene del cálculo de influencia entre variables, elaborado por el *software* URCA.

**Figura 2**  
**Variables estratégicas**



Nota: Variables identificadas gráficamente aplicando el *software* URCA.  
Fuente: Elaboración propia aplicando el *software* URCA (2010).

**Tabla 1**  
**Resultados de Dependencia y Motricidad**

Nº	Variables Estratégicas	Dependencia	Motricidad
1	Globalización de los mercados.	273.041,7	2.025.087,2
2	Desarrollo económico asimétrico.	139.092,8	1.814.321,2
3	Acceso a la tecnología de nueva generación como dinero electrónico y GPS para personas y mercaderías.	990.965,8	1.660.547,3
4	Pobreza mundial.	954.510,7	1.604.080,7
5	Hegemonía de Estados Unidos.	833.853,8	1.598.761,6
6	Narcotráfico.	951.341,7	1.578.678,4
7	Estado-mercado.	715.025,7	1.547.159,4
8	Nuevas drogas sintéticas.	985.307,2	1.504.927,0

Nº	Variables Estratégicas	Dependencia	Motricidad
9	Redes criminales.	985.307,2	1.429.516,1
10	Armas de destrucción masiva domésticas.	973.432,2	1.424.530,1
11	Nanotecnología.	936.161,0	1.274.602,7
12	Diferenciación étnica.	695.354,1	1.254.488,1
13	Volatilidad política.	252.685,0	1.207.534,6
14	Crecimiento poblacional sin control.	761.105,3	1.101.692,6

Fuente: Elaboración propia aplicando el *software* URCA (2010).

Es importante señalar que de las catorce variables estratégicas de mayor impacto y poco controlables, listadas en la Tabla 1, obtenidas por el *software* URCA, es necesario seleccionar seis variables. Este número máximo de seis variables, es un requisito del *software* SMIC<sup>10</sup> (Sistemas y Matrices de Impacto Cruzado) de Michel Godet, utilizado en el presente trabajo para la elaboración de escenarios.

Las variables más pertinentes por el tema de estudio de acuerdo a la opinión de los expertos y que sean diferentes de los ya existentes en los estudios de los *think tanks* antes mencionados, son las siguientes:

- 1) Estado-mercado.
- 2) Volatilidad política.
- 3) Desarrollo económico asimétrico.
- 4) Crecimiento poblacional sin control.
- 5) Redes criminales.
- 6) Acceso a la tecnología de nueva generación como dinero electrónico y GPS para personas y mercaderías.

## Formulación de escenarios

Para la formulación de escenarios, en el presente artículo se aplica el SMIC (Sistemas y Matrices de Impactos Cruzados), y su para su aplicación se utilizan matrices

<sup>10</sup> Por medio de este instrumento se utilizan matrices con probabilidades de ocurrencia de eventos futuros que son calificados por un grupo de expertos en el tema de análisis, de los cuales se van a originar los distintos escenarios.

con probabilidades de “ocurrencia” de eventos futuros, que son calificados por un grupo de expertos en el tema de análisis, de los cuales se originan los distintos escenarios que tengan mayor probabilidad.

Según Márques (2007: 15), ese

método busca captar los efectos de refuerzo y debilitamiento que ocurren como resultado de las muchas influencias entre variables. Así, en un análisis de impacto cruzado, se busca atribuir probabilidades a la realización de varios eventos, tanto aisladamente como condicionando a la realización y no realización de otros eventos. Se calcula en seguida la probabilidad de realización de una secuencia de eventos, por lo tanto, de un escenario. Las probabilidades suministradas *a priori* por los especialistas consultados en general no obedecen a las reglas del cálculo de probabilidades, siendo necesario corregirlas *a posteriori*.

Por ejemplo, para la variable *Precio del petróleo*, la descripción del evento sería: ¿cuál es la probabilidad de que para el año 2030 el precio del petróleo suba a us\$ 150/barril si actualmente está a us\$ 50/barril?

Un escenario es un conjunto de “eventos” futuros narrados de forma coherente, y son generados a partir de la combinación de hipótesis de futuros posibles. Es importante señalar que un “evento” analizará una variable estratégica, desde su situación actual hasta la situación futura, en un período de tiempo definido.

Así, Mojica (2005) sugiere los siguientes elementos:

- a) Una hipótesis.
- b) La definición de la situación actual de la variable.
- c) Un horizonte de tiempo.

Otro requisito para el uso del SMIC es la transformación de cada una de las variables seleccionadas en **eventos futuros (e)**. Así, cada variable tendrá una situación actual y una situación futura en un horizonte de tiempo al 2030, para los Escenarios Empresariales 2030, como se describe a continuación:

**e1** ¿Qué tan probable es que para el 2030, el **Estado-mercado sea implementado en su totalidad** si actualmente está en nivel básico?

**e2** ¿Qué tan probable es que para el 2030, la **volatilidad política se incremente** si actualmente está en nivel medio?

**e3** ¿Qué tan probable es que para el 2030, el **Desarrollo asimétrico económico continúe** si actualmente tiene una tendencia creciente?

**e4** ¿Qué tan probable es que para el 2030, el **crecimiento poblacional sin control sea mayor** si actualmente es constante?

**e5** ¿Qué tan probable es que para el 2030, **las redes criminales proliferen** si actualmente están poco desarrolladas?

**e6** ¿Qué tan probable es que para el 2030, el **acceso a la tecnología de nueva generación, como dinero electrónico y GPS para personas y mercaderías**, se globalicen si actualmente está siendo probado?

Con el empleo de los eventos anteriores, el *software* SMIC requiere de probabilidades de ocurrencia de cada uno de ellos aisladamente, y condicionado a la realización y no realización de otros eventos. Ejemplo:

¿Qué tan probable es que ocurra **e1**?

¿Qué tan probable es que ocurra **e1** si ocurre **e2**?

¿Qué tan probable es que ocurra **e1** si no ocurre **e2**?

Las probabilidades de los expertos fueron introducidas al *software* SMIC. Ese *software* (Márquez, 2007: 15) realiza “la corrección por intermedio de un programa de optimización que genera un conjunto de probabilidades coherentes lo más próximo posible de las probabilidades incoherentes suministradas por los expertos, creando así el mejor compromiso entre visión del experto y la lógica probabilista”.

El SMIC genera las probabilidades corregidas de mayor a menor, juntamente con la forma binaria de ocurrencia (1) o no ocurrencia (0) de los eventos en estudio. Como el SMIC genera una gran cantidad de posibles combinaciones de probabilidades, ocurrencia y no ocurrencia de eventos, que son la base para diseño de escenarios, la metodología sugiere utilizar las probabilidades de mayor valor hasta una sumatoria de 80%, como muestra la Tabla 2.

Tabla 2  
Escenarios que suman hasta 80% de probabilidad de ocurrencia

Escenarios	%	Ocurrencia					
ESC1	30,6	0	0	0	0	0	0
ESC2	18,5	1	1	1	1	1	1
ESC3	11,3	0	1	1	0	1	0
ESC4	11	0	1	1	1	1	1
ESC5	6,5	1	0	1	1	0	1
ESC6	5,1	1	0	0	1	0	1
Total	83						

Fuente: Elaboración propia aplicando el *software* SMIC (2010).

Por ejemplo, el ESCENARIO 1: la probabilidad de 30,6% con su forma binaria de (0, 0, 0, 0, 0) se transforma en el primer escenario (ESC1), que su redacción no es otra cosa que la descripción de la ocurrencia (1) o la no ocurrencia (0) de los eventos, en forma de párrafo.

Así, la ocurrencia se identifica por medio de la palabra **con** y la no ocurrencia por medio da palabra **sin**, como se ejemplifica a continuación:

**ESCENARIO 1: (0 0 0 0 0) FALSA ALARMA (Probabilidad = 30,6 %)**

En el año 2030, el sector empresarial de energía será **sin** un Estado-mercado implementado en su totalidad, **sin** incremento de la volatilidad política, **sin** Desarrollo asimétrico económico continuo, **sin** mayor crecimiento poblacional sin control, **sin** proliferación de las redes criminales y **sin** acceso a la tecnología de nueva generación como dinero electrónico y GPS para personas y mercaderías globales.

**ESCENARIO 2: (1 1 1 1 1) CAMINO SIN SALIDA (Probabilidad = 18,5%)**

En el año 2030, el sector empresarial de energía será **con** un Estado-mercado implementado en su totalidad, **con** incremento de la volatilidad política, **con** un desarrollo asimétrico económico continuo, **con** mayor crecimiento poblacional sin control, **con** proliferación de redes criminales y **con** acceso a la tecnología de nueva generación como dinero electrónico y GPS para personas y mercaderías globales.

**ESCENARIO 3: (0 1 1 0 1 0) JURASSIC PARK (Probabilidad = 11,3%)**

En el año 2030, el sector empresarial de energía será **sin** un Estado-mercado implementado en su totalidad, **con** incremento de la volatilidad política, **con** desarrollo asimétrico económico continuo, **sin** mayor crecimiento poblacional

sin control, **con** proliferación de redes criminales, y **sin** el acceso a la tecnología de nueva generación como dinero electrónico y GPS para personas y mercaderías globales.

**ESCENARIO 4: (0 1 1 1 1 1) AMÉRICA LATINA CON PROBLEMAS (Probabilidad = 11%)**

En el año 2030, el sector empresarial de energía será **sin** que el Estado-mercado sea implementado en su totalidad, **con** incremento de la volatilidad política, **con** desarrollo asimétrico económico continuo, **con** mayor crecimiento poblacional sin control, **con** proliferación de las redes criminales y **con** acceso a la tecnología de nueva generación como dinero electrónico y GPS para personas y mercaderías globales.

**ESCENARIO 5: (1 0 1 1 0 1) GLOBALIZACIÓN VENTAJOSA (Probabilidad = 6,5%)**

En el año 2030, el sector empresarial de energía será **con** un Estado-mercado implementado en su totalidad, **sin** incremento de la volatilidad política, **sin** un Desarrollo asimétrico económico continuo, **con** mayor crecimiento poblacional sin control, **sin** proliferación de las redes criminales y **con** acceso a la tecnología de nueva generación como dinero electrónico y GPS para personas y mercaderías globales.

**ESCENARIO 6: (1 0 0 1 0 1) TRANQUILIDAD MOMENTÁNEA (Probabilidad = 5,1%)**

En el año 2030, el sector empresarial de energía será **con** un Estado-mercado implementado en su totalidad, **sin** incremento de la volatilidad política, **sin** un desarrollo asimétrico económico continuo, **con** mayor crecimiento poblacional sin control, **sin** proliferación de las redes criminales y **con** el acceso a la tecnología de nueva generación como dinero electrónico y GPS para personas y mercaderías globales.

#### **ESCENARIO 7: TENDENCIAL**

Para diseñar el **Escenario Tendencial (ESC7)**, se considera la probabilidad de ocurrencia de los eventos de forma aislada, es decir, sin ninguna otra condición, como por ejemplo: ¿Qué tan probable es que ocurra **e1**?

Esas probabilidades simples, puras o aisladas, son corregidas por el *software* SMIC y su transformación binaria de 0 e 1 son empleadas en el escenario tendencial, como se observa en la Tabla 3.

Tabla 3  
Valores Binarios del Escenario Tendencial

	Probabilidades	
1:e1	0,387	e1=0
2:e1	0,453	e2=0
3:e1	0,539	e3=1
4:e1	0,495	e4=0
5:e1	0,526	e5=1
6:e1	0,547	e6=1

© lipsor-epita-prob-expert

Los valores que expresan las "Probabilidades simples puras" en términos binarios de 1 y 0, tienen la siguiente transformación:

Si  $e > 0,50 = 1$ ; Si  $e < 0,50 = 0$ , es decir  $e1 = 0,387 < 0,50$  entonces el término binario es 0.

Igual proceso para los demás valores.

Nota: Estas probabilidades simples fueron ajustadas por el *software* SMIC

Fuente: Elaboración propia aplicando el *software* SMIC (2010).

### ESCENARIO 7: (0 0 1 0 1 1) POBREZA PELIGROSA (Tendencial)

En el año 2030, el sector empresarial de energía será **sin** un Estado-mercado implementado en su totalidad, **sin** incremento de la volatilidad política, **con** un desarrollo asimétrico económico continuo, **sin** mayor crecimiento poblacional sin control, **con** proliferación de las redes criminales y **con** el acceso a la tecnología de nueva generación como dinero electrónico y GPS para personas y mercaderías globales.

Estos escenarios del sector empresarial de energía representan los futuros posibles o futuribles que con sus diferentes características y complejidades sirven de punto de referencia para justificar la necesidad de investigar sobre adaptabilidad organizacional y ambientes turbulentos que faciliten la sobrevivencia de la empresa en el tiempo.

## Conclusiones

El uso de *software* especializado en prospectiva facilita la obtención de resultados en forma más rápida; sin embargo, la opinión de los expertos al momento de alimentar los datos en los diferentes programas es la verdadera clave para obtener información coherente, pertinente y verosímil.

El *software* URCA desarrollado por Eduardo Márques, de la Fundación Getulio Vargas de Río de Janeiro, sirve para identificar las variables estratégicas basadas en su motricidad y dependencia. Otro *software* como el MICMAC desarrollado por Michel Godet en Francia cumple el mismo objetivo.

EL *software* SMIC desarrollado por Michel Godet permite obtener “n” número de escenarios basado en probabilidades de ocurrencia, por lo que para reducir a un número manejable se recomienda considerar los escenarios con mayor probabilidad hasta acumular un valor de un 80%.

El escenario tendencial obtenido por medio del *software* SMIC, requiere un tratamiento diferente que los demás escenarios, ya que al momento de ingresar las probabilidades por ser simples y puras, se las ingresa en forma aislada y no condicionado a la realización y no realización de otros eventos.

Visualizando con anticipación los futuros desafíos y oportunidades que una empresa deberá enfrentar y determinando la posibilidad de su ocurrencia o no, se facilita el planeamiento y definición de políticas y estrategias corporativas, así como emerge la urgencia de la implementación de un modelo de organización que tenga una flexibilidad tal, que a pesar de fuertes variaciones en las condiciones del ambiente, se mantiene en equilibrio sin correr el riesgo de quebrar.

## Fuentes

- Boniface, Pascal (2002), *Les guerres de demain*, Paris, Seuil.
- De Brie, Christian (2000), *Etats. Mafias et Transnationales comme Larrons en Foire*, Paris, Le Monde Diplomatique, Avr.
- Godet, Michel (1977), *Crise de la Prévision, essor de la Prospective*, Paris, Col. Presses Universitaires de France.
- Huntington, Samuel (2001), *El choque de civilizaciones y reconfiguración del orden mundial*, Barcelona, Paidós.
- Klaire, Michael (2001), *The New Landscape of Global Conflict*, New York, Metropolitan Books, Henry Holt and Company.
- Márquez, Eduardo (1975), “Thermodynamique des Systems Organises et Processus Economique: L’action Negentropique du Pouvoir”, en *Mémoire pour le Séminaire de M. Cotta. L’Analyse Économique du Pouvoir*, Paris.
- Márquez, Eduardo (2007), *Planejamento Prospectivo*, Material de clase para el Doctorado en Administacion, Río de Janeiro, Brasil, Fundación Getulio Vargas.
- Mojica, Francisco (2005), *La construcción del futuro*, Bogotá, CAB/Universidad Externado de Colombia, mayo.
- Toffler, Alvin (1997), *La tercera ola*, Barcelona, Plaza y Janés.

- Santos, Theotonio dos (2004), *Do Terror à Esperança: Auge e Declínio do Neoliberalismo*, Aparecida, SP, Idéias & Letras.
- Santos, Theotonio dos (2008), “Globalização, o Futuro do Capitalismo e das Potências Emergentes”, en Martins, Carlos Eduardo; Mónica Bruckmann (orgs.), *Países Emergentes e os Novos Caminhos da Modernidade*, Brasília, Unesco.
- Selsky, John W.; Joseph E. McCann (2008), “Managing Disruptive Change and Turbulence through Continuous Change Thinking and Scenarios”, en Ramírez, Rafael; John W. Selsky; Kess van der Heijden (orgs.), *Business Planning for Turbulence Times. New Methods for Applying Scenarios*, UK and US, Earthscan.
- Sull, Donald; Yong Wang (2006), *Made in China*. Bogotá, Editorial Norma.
- Valaskakis, Kimon (2001), *Le Début D'une ere Post-westphalienne?*, Paris, Futuribles, noviembre.
- Villacis Pazos, David X. (2011), *Modelo de Organização Adaptável a Cenários Turbulentos*, Tesis de Doctorado en Administración, Río de Janeiro, Brasil, Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 231 p.

RESEÑA

**Klaus Schwab, *La cuarta revolución industrial*,  
México, Ed. Debate, 2017, 217 p.**

*Sergio Montero Olivares*

**E**ste interesante libro escrito por el profesor alemán y doctor en Economía (*summa cum laude*) por la Universidad de Harvard, Klaus Schwab, fundador y director general del Foro Económico Mundial, nos invita a pensar en la convergencia de distintas tecnologías, como las físicas, las digitales y las biológicas, en lo que llama la cuarta revolución industrial, como dice Ana Patricia Botín en el correspondiente prólogo.

Egresado también en Ingeniería por el Instituto Tecnológico Suizo, a su vez realizó un *Máster* en Administración Pública en la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard. En 1972, un año después de fundar el Foro, se convirtió en uno de los profesores más jóvenes de la Universidad de Ginebra, con numerosas distinciones en el ámbito internacional.

La obra está organizada en tres capítulos. El primero es un resumen de la cuarta revolución industrial; el segundo referido a las principales tecnologías transformadoras, y el tercero sobre el impacto de la revolución y algunos retos que plantea en materia de políticas.

La premisa fundamental del libro, señala Klaus, es que la tecnología y la digitalización lo revolucionarán todo debido a que la escala y el alcance del cambio explican por qué la disrupción y la innovación se sienten tan intensamente hoy en día.

El texto surge de una encuesta que realizaron el Consejo de la Agenda Global del Foro Económico Mundial y grupos de la sociedad en un Informe publicado en septiembre del 2015: *Deep Shift. Technology Tipping points and Social Impact*,

donde se señalaron 25 cambios tecnológicos que llegarían a un punto de inflexión y cuál sería su impacto social.

De entrada, el autor deja claro que nos encontramos al principio de una revolución que está cambiando de manera fundamental la forma de vivir, trabajar y relacionarnos unos con otros. Supone una transformación si precedentes en la historia de la humanidad, al tener posibilidades ilimitadas de estar conectados con miles de millones de personas mediante dispositivos móviles con una gran capacidad de conocimiento.

Para asombrarnos más, bosqueja un panorama de muchas innovaciones que aunque se supone están en sus albores, pueden llegar pronto a un punto de inflexión en su desarrollo por su impresionante confluencia de avances tecnológicos que abarca varios campos como el internet de las cosas, la robótica, la inteligencia artificial, la impresión 3D, la biotecnología, la nanotecnología, la ciencia de materiales, los vehículos autónomos y la computación cuántica, entre otras.

Asimismo, Schwab habla de cómo los gobiernos y las instituciones se están reinventando, como lo están haciendo los sistemas de educación, salud y transporte con la posibilidad apoyar, regenerar y preservar los entornos naturales, en lugar de crear costos ocultos en forma de externalidades. Vivimos un cambio de paradigma en todas las dimensiones de la vida, en la manera de relacionarnos, de expresarnos, de comunicarnos, de informarnos, de entretenernos y de trabajar. Por la forma de hacer negocios, la irrupción de operadores y la remodelación de los sistemas de producción, consumo, transporte y entrega.

Sin embargo, advierte que los cambios son históricos en términos de su magnitud, velocidad y alcance. Significa que aún no sabemos cómo se desarrollarán las transformaciones impulsadas por esta revolución industrial. Su complejidad y la interconexión entre sectores implican que todos los actores de la sociedad tienen la responsabilidad de trabajar conjuntamente para comprender mejor las tendencias emergentes.

Klaus Schwab asegura que si deseamos conformar un futuro colectivo que refleje los objetivos y valores comunes, debemos tener una visión integral y compartida en el plano mundial de cómo la tecnología está cambiando nuestras vidas y la de generaciones futuras, y de cómo está transformando el panorama del contexto económico, social, cultural y humano en el cual vivimos. Asimismo, afirma que debido a la profundidad de los cambios, desde la perspectiva de la historia humana, nunca habíamos tenido una época de mayor promesa o potencial peligro.

El creador del Foro Económico Mundial muestra su preocupación sobre quienes toman las decisiones, ya que con mucha frecuencia quedan *“atrapados en el*

*pensamiento tradicional, lineal (y no disruptivo), o están demasiado absortos en preocupaciones inmediatas como para pensar estratégicamente sobre las fuerzas de la disrupción y la innovación que le dan forma a nuestro futuro”.*

Schwab expone tres razones en las que fundamenta su convicción de que la cuarta revolución está en marcha: la velocidad, la amplitud y profundidad y el impacto de los sistemas.

*Velocidad.* El crecimiento exponencial debido a un mundo polifacético e interconectado y el hecho de que la nueva tecnología engendra, a su vez, tecnología más nueva y poderosa.

*Amplitud y profundidad.* Cambios en la economía, los negocios, la sociedad y las personas. “No sólo está cambiando el “qué” y el “cómo” hacer las cosas, sino el “quiénes somos”.

*Impacto de los sistemas.* Se trata, dice el autor, de la transformación de sistemas complejos entre (y dentro de) los países, las empresas, las industrias y la sociedad en su conjunto.

Con la finalidad de proporcionar una guía sobre el mejor aprovechamiento de la cuarta revolución industrial, Schwab maneja tres objetivos para enfatizar la manera en que coexisten la tecnología y la sociedad:

1. Incrementar la conciencia de la amplitud y la velocidad de la revolución tecnológica y su impacto multifacético.
2. Crear un marco para reflexionar sobre la revolución tecnológica que describa los temas principales y destaque las posibles respuestas.
3. Proporcionar una plataforma que inspire la cooperación público-privada, así como las asociaciones sobre temas relacionados con la revolución tecnológica.

Es un hecho que la cuarta revolución facilita nuevos productos y servicios que reducen costos y aumentan la eficiencia de nuestras vidas como consumidores, cuestiones tan cotidianas como pedir un taxi, comprar productos por internet, lo mismo que conseguir un vuelo, realizar un pago, ver una película o simplemente escuchar música. Pero éstos son cambios profundos que ya iniciaron y que la mayoría alcanzarán su punto de inflexión entre 2025 y 2030 con consecuencias y efectos tanto positivos como negativos.

El cambio en las tecnologías implantables, como es el caso del teléfono móvil implantable, que el 82% de los expertos encuestados para elaborar el libro esperan que se haya alcanzado para el 2025.

Otro cambio es nuestra presencia digital ahora en términos de una multitud de plataformas y medios de comunicación en línea; muchos tienen más de una personalidad digital.

Un cambio más es la visión como interfaz cuando los dispositivos como las gafas, los audífonos y los dispositivos de seguimiento ocular, pueden llegar a ser inteligentes y hacer que los ojos sean una conexión con internet y con los dispositivos conectados.

El cambio financiero será el resultado del flujo del *bitcoin* y las monedas digitales, basadas en la idea de un mecanismo de confianza llamado *blockchain*; por lo tanto, mayor inclusión de más personas para convertir más activos negociables.

Otro cambio más es el internet para vestir; o sea, la ropa o accesorios, conectados al internet a través de la incorporación de *chips*.

El cambio más significativo es el internet de todas las cosas, donde éstas serán inteligentes y estarán conectadas a internet, lo cual permitirá una mayor comunicación y nuevos servicios basados en datos. Los expertos sugieren que cada producto físico podrá conectarse a una infraestructura de comunicación ubicua, y los sensores ubicados en todas partes permitirán a la gente percibir totalmente su entorno.

Al final, Klaus sugiere ideas y soluciones sobre la mejor manera de adaptarse, dar forma y aprovechar el potencial de esta gran transformación que por lo pronto llega ya al 2030.

## DOCUMENTOS

### **Plataforma de Acción Política del Partido Nacional Antirreeleccionista**

#### ***Political Action Platform of the National Anti-Reelection Party***

**I**nspirada por el general Arnulfo R. Gómez, la **Plataforma de Acción Política del Partido Nacional Antirreeleccionista** es una propuesta de proyecto de nación que en estos momentos del país es importante considerar y reflexionar sobre ella.

En 1927, a la edad de 37 años, por sus méritos militares y su conocimiento de la realidad mexicana, el General de División Arnulfo R. Gómez gozaba de enorme popularidad y gran prestigio y por haber sido el primero en oponerse a la traición de Obregón de querer reelegirse como Presidente. Numerosas asociaciones civiles y políticas lo postularon como Candidato a la Presidencia de la República Mexicana por el Partido Nacional Antirreeleccionista.

De acuerdo con la Hoja de Servicios elaborada por la Secretaría de Guerra y Marina, por su experiencia e importantes conocimientos de la actividad militar, al General Gómez, a partir de 1921, se le encomendó como principal actividad y objetivo la reorganización y el establecimiento de mecanismos de disciplina del Ejército Nacional Mexicano, actividad que realizó de forma sobresaliente. Como parte sustantiva de este proceso, en el año de 1922 fundó la *Revista Militar Marte*; en 1924, publicó su primer libro, *El Centinela* (mejor conocido como *Manual del Ordenanza*); y en 1926, su segundo libro con el título de *Estudios Militares*. Un tercer libro que estaba en preparación, *Apuntes de Historia Patria Militar de 1910 a la fecha* (1927), el cual contenía un gran acopio de datos y fotografías, le fue imposible publicarlo debido a que fue asesinado. La información recopilada también desapareció, ya que su domicilio en la ciudad de México fue saqueado por órdenes de Álvaro Obregón.

## **Plataforma de Acción Política del Partido Nacional Antirreeleccionista**

### **I**

#### **BASES POLÍTICAS DE NUESTRA ORGANIZACIÓN NACIONAL**

1. Efectividad en el ejercicio de la soberanía popular, modificando básicamente los estatutos políticos y los procedimientos electorales vigentes, que constituyen un verdadero obstáculo para la emisión del sufragio, previniendo en cada caso la infracción de las leyes de la materia por parte de los funcionarios y empleados de nombramiento del Ejecutivo Federal. Acción enérgica e inmediata represión.

2. Implantación del voto proporcional como reforma inmediata para lograr la representación de mayorías y minorías, o sea, de todos los matices de la opinión pública en los organismos municipales y parlamentarios, asegurando así a los diversos partidos políticos y sociales un número de representantes, variable, según la importancia de cada partido.

3. La reforma anterior subsistirá entretanto se organizan los grupos sociales conforme a sus diferentes funciones o actividades, como base y preparación indispensable de la verdadera soberanía popular, falseada dentro del absurdo método político distrital y cuantitativo. El Partido Nacional Antirreeleccionista estima que es una suprema aspiración colectiva tender a la organización de partidos sociales y económicos para poder lograr que los ayuntamientos y asambleas legislativas lleguen a integrarse de acuerdo con el sistema de la democracia funcional.

4. Restablecer el principio revolucionario de la No-Reelección de conformidad con el espíritu del artículo 83 de la Constitución, en el sentido de que el ciudadano que haya sido una vez presidente constitucional, no puede ser designado en los casos de ese mismo artículo. Hacer que el principio de No-Reelección rija para todo funcionario de elección popular.

5. Entretanto que el Congreso de la Unión estudia y expide las Reformas Constitucionales tendientes a mejorar nuestro sistema actual de Gobierno, en forma que resulte más democrática y más de acuerdo con las modernas orientaciones económicas, sociales y políticas, el Ejecutivo escuchará la voz del Parlamento, como la representación genuina de la

opinión pública, no sólo en aquello que se relacione con la manera general de la política y la administración.

6. Respeto absoluto a la Soberanía interior de las Entidades Federativas, mediante la abstención del Ejecutivo Federal en las luchas electorales y cuestiones políticas locales de los Estados.

7. Mantenimiento del Orden Público sobre la base del estricto respeto a las garantías individuales y fundamentalmente del respeto a la vida humana. El empleo de la fuerza pública para mantenerlo es prerrogativa exclusiva del Estado, pero con sujeción a la *Ley*.

8. El Partido Nacional Antirreeleccionista reconoce como principio fundamental la libertad de la conciencia humana y declara que el Estado debe respetar en forma absoluta esa libertad. Las religiones contienen principios básicos de moral saludables a los organismos sociales.

Al Estado corresponde la reglamentación en la práctica de los cultos, manteniendo el ejercicio de cualquier sacerdocio independiente del mismo Estado y garantizando las libertades cívicas del ciudadano; teniendo como límite el respeto que debe merecerle la condición religiosa de la mayoría de los mexicanos como elemento fundamental de nuestra nacionalidad; todo esto dentro de la ley.

## II

### ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL PAÍS

1. Inmediata y enérgica acción moralizadora en la Administración Pública, mediante la aplicación inflexible de la Ley de Responsabilidades a los funcionarios y empleados que falten al cumplimiento de sus deberes.

2. Efectividad de la institución del Municipio Libre como base de la organización política y administrativa de la República, reformando el artículo 115 de la Constitución y expidiendo la ley orgánica relativa para obtener por medio de ellas su emancipación política y económica. Prohibición absoluta a los Ayuntamientos de intervenir en toda clase de elecciones populares. Intervención directa de la justicia en los manejos municipales. Supresión del Gobierno Del Distrito.

3. Prohibición constitucional absoluta de las facultades extraordinarias en el Ramo de Hacienda, devolviendo al Parlamento su más alta y vital función: la votación del presupuesto.

4. Supresión de la fracción XVI del artículo 89 constitucional, que actualmente dice: “Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer provisionalmente los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, a reserva de someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida”.

### III POSTULADOS ECONÓMICOS

#### A. Programa Hacendario y de Crédito Público. Sistema Fiscal

El primer lineamiento de la política hacendaria antirreeleccionista será no favorecer al grupo dominante en la política con privilegios de crédito, de exenciones de impuestos, de concesiones en materia de transportes o de industrias privadas, etcétera, consiguiendo esta línea de conducta por medio de una sujeción estricta a la ley constitucional y a las leyes orgánicas que indican la manera de hacer los presupuestos, de aplicar los aranceles, de manejar el crédito público y de administrar el Tesoro Nacional.

Respecto de la factura de los presupuestos, que ha sido la base en que se han apoyado todos los gobiernos, para favorecer determinados intereses, deben observarse estrictamente las facultades de la división de Poderes Constitucionales, de tal manera que el Poder Legislativo, al que está encomendada la formulación de los presupuestos, no vea menoscabadas sus atribuciones por la concesión de facultades extraordinarias, que en realidad sirven sino para favorecer determinados ramos de actividad con perjuicio de otros.

Es de la competencia del Ramo de Hacienda, la formulación de presupuestos previos que orienten la labor legislativa y que deben ser remitidos a la Cámara en la primera quincena de septiembre. Todo esfuerzo debe ser hecho para que el Poder Ejecutivo y Legislativo marchen en un perfecto acuerdo para la formación de los presupuestos, pero corresponde al Legislativo la última palabra en la materia y todo programa hacendario debe ofrecer, simplemente, el que contribuirá a ilustrar al Poder Legislativo, en todo lo necesario, para que los presupuestos sean constantemente nivelados, para que no se decreten inversiones perjudiciales a la producción y reparto de la riqueza pública, para que no dejen de considerarse en los

presupuestos las deudas legítimas que la nación tenga contraídas, primero con sus servidores y después con los prestamistas extranjeros; y para que la puntual expedición de los mismos presupuestos, no permita que el Ejecutivo, en uso de facultades extraordinarias, absorba indebidamente actividades que no le corresponden.

En la materia de aranceles, un programa hacendario serio, tiene que optar, hasta cierto punto, por una definición de conducta entre el libre cambio y el proteccionismo. Para ésta no hay que creer en la eficacia absoluta de un sistema sobre el otro; por el contrario, ambos deben ser aplicados en el tiempo y momento en que estén indicadas sus influencias características. El proteccionismo tiene por objeto principal fomentar la industria y el desarrollo de actividades de elaboración y transformación de las materias primas. El libre cambio no presta ayuda limitada a la industria, no sostiene industrias exóticas, sino que procura, más bien, el desarrollo de las explotaciones de materias primas, bien sean agrícolas, ganaderas, mineras, etcétera. La protección a las industrias del acero, encareciendo los instrumentos de labranza y las maquinarias agrícolas o mineras, son medidas notoriamente perjudiciales al desarrollo de la agricultura, y la minería, y si éstas son las bases esenciales de un acrecentamiento de la riqueza nacional, toda medida que tienda a deprimir la producción de materiales primas debe considerarse como contraria a los más altos intereses nacionales. Las pocas industrias que se han desarrollado en el país, mediante protecciones exageradas, no han logrado en muchos años poner sus productos a la altura de precio de los productos extranjeros. El público está pagando altos precios por artículos de consumo, ya necesarios o de lujo, que podrían adquirirse a precios extraordinariamente menores, por la modificación de los aranceles proteccionistas. Por otro lado, la agricultura y la minería, mediante un procedimiento libre-cambista, más o menos radical, podría tener un considerable auge, que no solamente aumentaría la riqueza nacional sino que permitiría nivelar nuestras balanzas internacionales y producir saldos muy favorables a favor de nuestra país.

Debe tenerse en consideración, sin embargo, que todo cambio de política aduanera debe hacerse muy lenta y meditadamente. La brusca alteración de los sistemas en vigor traería no sólo una disminución muy considerable de las rentas públicas, sino un gran trastorno en la economía y en la producción nacionales. Un programa hacendario, cuya base es el quebrantamiento de toda plutocracia, debe poner en planta las medidas

arancelarias que sean precisas, para ayudar al fomento de la explotación de las riquezas nacionales, del suelo y del subsuelo, y para abaratar el valor comercial de los productos industriales de más necesario consumo, especialmente los usados por las clases menesterosas del país.

En materia de impuestos, debe perseguirse la implantación lenta, pero firme, de los impuestos directos; son éstos los únicos que gravan directamente el capital, la renta y la riqueza en general, sin ir a recaer sobre las clases consumidoras, tal como pasa con los impuestos indirectos, por el conocido fenómeno de la incidencia. El sistema impositivo del país reclama además una reorganización, delimitando las facultades impositivas de Estados, de los Municipios y de la Federación, de tal manera que un mismo producto no reporte numerosos gravámenes provenientes de fuentes Diversas. Cada entidad gubernativa debe tener clara y perfectamente delimitadas sus facultades impositivas y no invadir las ajenas por ningún motivo. Por último, una revisión de impuestos onerosos para la administración, se hace necesaria; impuestos hay que, por su complicación, prolijidad y mezquindad, cuesta más el recabarlos que lo que positivamente producen, sin que esto sea además un obstáculo para que dificulten el comercio extraordinariamente. Tales son los impuestos sobre consumos directos de primera mano y muchos otros cuya revisión es necesaria. El lema esencial del Partido antirreeleccionista, respecto de los impuestos, será considerarlos no solamente como fuente de ingresos de tesorería, sino antes que todo, como instrumentos de transformación social, debiendo ser usados para procurar la democratización de la riqueza.

El crédito público no requiere un programa concreto. El crédito público, como fenómeno, es una resultante de un estado de paz, de administración honrada y eficiente de riqueza pública. No hay recetas para crear el crédito público aisladamente. El crédito público es a un gobierno lo que el crédito privado es a un individuo, todo depende de su honradez y de su riqueza. No obstante lo dicho, puede definirse un programa en lo relativo a deudas ya contraídas o por contraer. Respecto de las ya contraídas, debe observarse su estricto cumplimiento y el de los tratados que las significan, hasta donde los recursos de la hacienda nacional lo permitan, sin menoscabo de la estabilidad del Gobierno Nacional. Respecto de la adquisición de nuevas deudas, parece inútil esbozar ningún programa, pues no sería cuerdo contraerlas, a menos que sirvieran para reemplazar a las existentes con beneficio para la Nación, o para emplearlas en el fomento de los recursos generales.

El crédito bancario debe solamente recibir *el fomento*, la protección y la vigilancia del Gobierno; pero *no* debe ligarse con el crédito del propio Gobierno, porque lejos de *ser así un recurso en casos* de necesidad, se convierte sólo *en sombra* del crédito público, lo cual *es* altamente perjudicial a la *economía* nacional, cuando el crédito público *pasa por crisis más o menos agudas* o por períodos de *más o menos* clara bancarrota. La fundación de bancos, en que el Gobierno tenga un control económico o capitalista a la vez que el administrativo, no es de recomendarse para países en formación, donde los gobiernos están expuestos a cambios constantes; además, la experiencia prueba que todo banco del Gobierno se convierte, más o menos, en un instrumento de tesorería y lo que es peor aún, en un instrumento por medio del cual pueden concederse privilegios, créditos y riquezas a los favoritos de la administración, con perjuicio de los intereses públicos y de los verdaderos objetivos del crédito bancario. Un partido democrático y antirreeleccionista *tiene la obligación* de ofrecer un programa de fomento del crédito bancario privado, no sólo procurando la creación de bancos populares numerosos, sino más aún, poniendo todos los medios para que el crédito se extienda a las responsabilidades personales e individuales y puedan gozar de él todos aquellos que por su honradez, por su trabajo o por su pequeño patrimonio, puedan merecerlo. Mientras el crédito no se popularice en México, no se habrá cambiado, en lo absoluto, de los sistemas bancarios de la Dictadura. Todas las anteriores consideraciones no atacan el privilegio de emisión de billetes que debe corresponder a un solo banco, como instrumento circulador de las emisiones que el Estado solamente toca hacer, como único poseedor de la soberanía nacional que tiene la facultad de crear la moneda. Pero ese banco debe concretarse en todo, por todo y sobre todo, a procurar la circulación y crédito de los billetes nacionales, dejando a otros bancos las especulaciones meramente bancarias y el usufructo del crédito propiamente bancario.

## **B. La cuestión de la tierra**

Este problema abarca:

- 1° La situación social y económica del campesino.
- 2° La educación agrícola.
- 3° Los sistemas de cultivo.

- 4° La producción agrícola.
- 5° Las vías de comunicación.
- 6° La irrigación.
- 7° El crédito agrícola.
- 8° La colonización.
- 9° La repartición de tierras; pero no en forma atentatoria y violenta, sino con estricta sujeción a la ley.

Para llegar a su solución, deben tenerse en cuenta los siguientes factores:

- a) Establecer las bases científicas para la división *natural* de los latifundios.
- b) No son únicamente los habitantes de los pueblos quienes necesitan mejorar su situación económica, sino todos los campesinos que en su inmensa mayoría viven en las haciendas y rancherías.
- c) Tenemos mucha tierra y pocas corrientes de agua; luego el problema principal consiste en aprovechar todas esas aguas, que hoy se pierden, se puede decir, casi totalmente.
- ch) Aprovechando esas aguas, se puede asegurar que con las tierras que se irrigen no sólo bastarán para el sustento de todos los mexicanos, sino que nos convertiremos de importadores en exportadores de granos.
- d) Dividiendo todas las tierras irrigadas en pequeñas parcelas, bastarán para dotar a todos los mexicanos que quieran trabajar independientemente en la agricultura y para formar colonias de extranjeros laboriosos de cultivo que enseñen a nuestros nacionales la explotación científica de la tierra.
- e) Las obras de irrigación, colonización y caminos vecinales deben ser emprendidas por los Estados, porque:
  - A. Al mejoramiento tiene derecho todos los habitantes de la República y debe procurárseles, de preferencia, y cuando eso sea posible, en las mismas comarcas que les sirvieron de cuna.
  - B. Las obras emprendidas por los Estados resultarán mucho más económicas, ya que los gobiernos locales en íntimo contacto con terratenientes y campesinos, conseguirán de todos ellos, directamente interesados, mejor cooperación.

- C. Estamos constituidos en Federación de Estados Libres y Soberanos, y no vemos la razón de por qué se impida a los Estados el ejercicio de la parte más útil de su soberanía, la que procure el desarrollo de su agricultura que constituye la principal fuente de sus riquezas.
- D. La Federación construiría las obras de mayor importancia en beneficio de algunos Estados y en perjuicio evidente de los otros que verían empleadas sus contribuciones y sus brazos en el desarrollo de la riqueza de los primeros.
- E. Está bien que la Federación emprenda obras de utilidad general para la Nación, como puertos, defensas, carreteras que crucen todo el territorio, de ornato, etcétera; pero las de irrigación, colonización y caminos vecinales, deben ser emprendidas por los mismos Estados interesados. Todos los actos de un Gobierno tienden teóricamente al beneficio de las mayorías y el ideal consiste en que se procure el bien de todos los gobernadores. Si se construyen obras materiales de ornato, se pretende que señalen el grado de adelanto artístico de una generación y que sirvan a la misma de educación y placer; si se construyen las obras de puertos, defensas y carreteras, es igualmente para procurar que a todos sirva; si se establecen escuelas y colegios, es para dar acceso a todos los hijos de la nación. Sin embargo, en la práctica vemos que no todos pudieron contemplar las obras de arte, no a todos aprovechan los puertos, no todos transitan por las carreteras, no a todos sirven las defensas, ni todos pueden ir a las escuelas y colegios, pero se puede asegurar que las obras de irrigación, colonización y caminos vecinales, son las únicas que positivamente, si son emprendidas por los Estados, beneficiarían a todos los mexicanos en primer lugar, y en segundo, con esas obras se hará labor de humanidad, ya que también serán altamente beneficiadas las multitudes de extranjeros que indudablemente vendrán a colaborar con nosotros en el engrandecimiento de México. La Revolución debe ya cumplir su promesa, poniendo la pequeña propiedad de la tierra al alcance de todos los hombres de buena voluntad. Por todo esto, el Gobierno emanado del triunfo del Partido Nacional Antirreeleccionista legislará en materia agraria sobre las bases siguientes:

*Primera.* Capacitar a los Estados financieramente para que, por medio de empréstitos con la garantía de la Federación, puedan emprender simultáneamente sus obras de irrigación, colonización y caminos vecinales.

*Segunda.* Declarar de utilidad pública esas obras y que, por lo tanto, procede la expropiación consiguiente, por parte del Estado, de concesiones y derechos sobre aguas y terrenos afectados por esas obras, mediante indemnización.

*Tercera.* Fundar con los terrenos irrigados y en general con los que se destinen a la colonización, la pequeña propiedad amparada por las Leyes del Patrimonio Familiar.

*Cuarta.* Crear una Comisión Nacional con representantes de todos los Estados y presidida por el Ejecutivo Federal, representado por el Secretario de Agricultura, encargada de coordinar en tan magna empresa, la cooperación de los estados con la Federación.

*Quinta.* Establecer un término improrrogable para que los gobernadores de los Estados revisen los expedientes de cuestiones agrarias, resueltos favorablemente al pueblo; en el concepto de que después de ese término, se tendrán por ejecutoriadas las resoluciones de las Juntas locales.

### **C. Capital y trabajo**

El Partido Nacional Antirreeleccionista al hacerse Gobierno, cumplirá el postulado 111 de su programa político, fomentando con más amplia comprensión del problema, capital y trabajo, cuanto redunde en beneficio y mejoramiento del proletariado del país, tanto del campo como de la ciudad, y al efecto no sólo conservará intactas las conquistas revolucionarias que consagran los artículos 4º, 27 y 123 de la Constitución, sino que promoverá la expedición rápida y urgente de la ley reglamentaria del último de los artículos citados, y las demás que hagan seguras y efectivas las garantías del trabajador, en consonancia con los derechos que la carta fundamental del país consigna para los patronos.

El Partido considera peligroso el implantamiento de un sistema social determinado, que heriría intereses legítimos y por eso no preconiza en

sus normas de gobierno ni un Estado capitalista que ahogaría las justas aspiraciones de redención de la masa trabajadora, ni un Estado obrerista que destruiría nuestro inicial desarrollo industrial, haciendo huir al capital necesario para su desenvolvimiento. Será, pues, su acción gubernativa en este respecto, de perfecto equilibrio entre ambos factores.

El Partido cuidará de que en la reglamentación del artículo 123 queden consignadas de modo expreso y terminante, las garantías y protección para las mujeres y los niños que trabajan; la efectividad del seguro obrero; la consagración del patrimonio de familia para obreros y empleados, del mismo modo que ha sido creado por la ley en favor de los campesinos, y la garantía, mediante sanciones efectivas, para que en los empleados federales de la Nación sean respetados los derechos que les otorga el artículo mencionado, muy especialmente en lo que se refiere al derecho de huelga y al de no ser separados sin causa justificada.

El Partido abogará por el mejoramiento intelectual de los campesinos y de los obreros, creando el mayor número de establecimientos educativos para los mismos, a fin de integrarlos a la colectividad como individuos conscientes de sus derechos y obligaciones, y de evitar que el obrero sea explotado por el liderismo, que es tanto o más peligroso que el capitalismo. Cuidará especialmente de que se establezcan escuelas industriales, a donde concurrirán los hijos de los obreros y aun estos mismos, para su mejor preparación en la lucha por la vida.

Promoverá y apoyará, moral y materialmente, la emancipación del obrero y la conquista de su bienestar económico y al efecto serán puestas en práctica por el Ejecutivo las disposiciones necesarias, a fin de que se formen cooperativas de producción en las pequeñas industrias y agricultura, dando los medios económicos tanto a los obreros como a los campesinos para no caer en manos de prestamistas acaparadores, que les compren por anticipado y a vil precio de productos de su esfuerzo. También se fomentará la creación y desarrollo de las cooperativas de consumo, haciendo que las empresas presten todas las facilidades para su establecimiento. Como complemento para la realización de esta parte del programa, se creará el Banco Refaccionario que haga préstamos a los obreros y campesinos, que constituyan conforme a la ley respectiva las cooperativas de producción, de consumo y de construcción.

Para conseguir que la organización sindicalista, en que se basa la defensa de los diversos gremios del trabajo, se desenvuelva tan ampliamente como

sea posible, dará el Partido Nacional Antirreeleccionista, en funciones de Gobierno, plenas garantías a todos los grupos organizados de acuerdo con la leyes; incorporará a la legislación actual, para que sean resueltos sus conflictos, a los gremios denominados de Transportes y Comunicaciones, Trabajadores de Mar y Tierra y Organizaciones de pescadores, procurando que representantes de estas agrupaciones formen parte de las actuales Juntas de Conciliación y Arbitraje.

El partido promoverá la formación de Juntas gremiales que conozcan y fallen, con absoluta justicia, en los conflictos que se susciten entre el capital y el trabajo, para que los trabajadores resuelvan dichos conflictos de acuerdo con el gremio a que pertenezcan, y se evite que otros trabajadores que desconocen los orígenes de una dificultad, por ser extraños a la organización obrera que la tenga, fallen sin conocimiento de causa.

Promoverá la creación de una Junta Federal que conozca en última instancia y sin ulterior recurso, de los fallos que pronuncien las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

El Partido Nacional Antirreeleccionista promoverá, para el desarrollo integral de este programa, la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. El Partido Nacional Antirreeleccionista respetará el derecho de huelga con el espíritu que animó a la Constitución de 1917.

### **CH. Empleados públicos y particulares**

Entretanto, el Poder Público organiza en debida forma el servicio civil, el Ejecutivo observará las siguientes bases de conducta: reducción del personal de las oficinas públicas al estrictamente indispensable para el desempeño de las labores; aumento de sueldos de manera proporcional y equitativa, de acuerdo con las condiciones económicas actuales; creación de riguroso escalafón para ascensos; reglamentación de un sistema al sueldo del empleado y al tiempo de servicios prestados; pensión a inválidos por enfermedades o accidentes del trabajo, en proporción a la incapacidad para el desempeño de labores; determinación exacta de los motivos de ceses, suspensión o multa por faltas en el trabajo; comprobación de la idoneidad necesaria para el desempeño de los puestos públicos; preferencia en igualdad de condiciones, de los nacionales sobre los extranjeros, en todos los puestos de la Administración; respeto a los derechos políticos del empleado, evitando que al ejercitarlos se haga uso de la influencia oficial, de los elementos propios de las oficinas o del local de las mismas.

El Partido Nacional Antirreeleccionista juzga que el empleado público debe dejar de ser el paria del contrato del trabajo, pues a pesar de que pertenece a la gran familia de los asalariados, para él no cuenta, lógicamente, el movimiento socialista, ni se ha escrito el justiciero y salvador artículo 123 constitucional. A él no lo protegen la jornada máxima, derechos de huelga, salario mínimo, seguro obrero, indemnización por enfermedades profesionales o accidentes del trabajo, reconocimiento y personalidad de los sindicatos, Tribunales de Conciliación y Arbitraje, contrato colectivo, régimen especial a favor de las mujeres y menores, participación en las utilidades, etcétera, etcétera. En consecuencia, urge crear el Servicio Civil, procurando que la acción social en defensa del proletariado no sea totalmente ajena a los empleados públicos.

El Partido Nacional Antirreeleccionista legislará también, cuando llegue al poder, haciendo extensivo a los empleados particulares los postulados de seguridad y garantía establecidos en los párrafos anteriores para el empleado público, con los beneficios conquistados por la revolución, para todos los trabajadores.

#### **D. Reglamentación profesional**

Expedición de una ley federal inmediata que establezca qué profesiones necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que deban expedirlo, fijando con precisión los requisitos de estudio y aprobación de cursos de la carrera profesional y estableciendo una taxativa absoluta a los Estados en la expedición abusiva de títulos por dispensas, favoritismo u otra causa cualquiera.

Revisión y anulación de títulos expedidos sin sujeción a los cánones científico-didácticos de los cursos y leyes escolares y que no llenen los requisitos establecidos en el párrafo anterior.

## IV ORGANIZACIÓN DE LA JUSTICIA

1. El Partido Nacional Antirreeleccionista proclama: la más absoluta independencia del Poder Judicial; la radical abstención del Poder Ejecutivo en la aplicación de penas, propiamente tales, y muy principalmente la de la odiosa “ley fuga”, deportación y destierro, el estricto respeto de

las garantías individuales y la enérgica represión de los atentados de los funcionarios públicos contra las garantías constitucionales, brindando así el más cumplido y sagrado respeto a la Ley Suprema de la República.

2. Por cuanto al problema de la Justicia en el orden civil, el Partido Nacional Antirreeleccionista propugnará una revisión total de la Legislatura Civil y Penal, adaptándola a la urgente necesidad de que la justicia sea expedita, para desterrar del país las prácticas inmorales y viciosas que emplean los litigantes de mala fe para demorar indefinidamente los juicios. Inspirado en ese mismo sano propósito, restringiendo el uso en materia civil, dictará la anhelada ley de responsabilidad de Funcionarios Judiciales, estableciendo el procedimiento democrático del jurado y la ilimitada intervención del público en visitas de Tribunales y juzgados, para, por ese medio, obtener la deseada depuración de los funcionarios. Moralización del personal secundario de la administración de justicia exigiendo responsabilidades efectivas; establecimiento de la acción popular para la represión de abusos por parte de los empleados de los Tribunales.

3. Abolición de la pena de muerte, para cualquier delito, fuera del caso de traición a la patria.

4. Reforma del artículo 21 constitucional, en lo relativo a las funciones legales del Ministerio Público, rectificando la interpretación que han dado a esta institución funciones judiciales que invaden la atribución del juzgador

5. Efectividad de la suspensión definitiva en los amparos penales, de modo que el reo quede en libertad desde el momento mismo de concederse aquélla, bajo protesta de estar sujeto a la jurisdicción del juez, y bajo caución o fianza durante el término de la provisional.

6. Facultar al Poder Judicial federal para disponer de la fuerza pública de su jurisdicción, directamente, en casos de desobediencia a sus mandatos.

7. Restitución del artículo 780 del *Código Federal de Procedimientos Civiles*.

## V EDUCACIÓN

La educación popular es la base de la felicidad y de la grandeza de todo país. El Estado no sólo tiene el deber de instruir, sino también el de educar.

La educación ética, a base del mejor desarrollo del sentimiento y del carácter, constituye la esencia de todo programa de enseñanza, los cuales, por otra parte, deberán responder a las orientaciones del movimiento social contemporáneo.

La educación elemental estará en todo sujeta a las normas impuestas por el Estado, pero éste no podrá impedir la enseñanza de los particulares sobre materias que no estén en contradicción fundamental con tales normas.

CONSECUENTEMENTE, el Partido Nacional Antirreeleccionista adoptará un tipo más estricto de educación primaria, mediante escuelas normales modelos en los grandes centros indígenas y de obreros y campesinos, creando especialmente al maestro que constituirá el eje del desarrollo de las escuelas rurales.

Ampliará la enseñanza técnica agrícola e industrial, con programas arreglados a la producción regional y al desarrollo de la riqueza pública. Fomentará escuelas y vocacionales para uno y otro sexo.

La educación física se generalizará en todo el país, para lograr el desarrollo integral del individuo.

Para evitar el parasitismo burocrático y social, limitará el desarrollo del profesinismo sostenido por el Estado. Estimulará el establecimiento de universidades libres y dará autonomía a la Universidad Nacional, asegurando su subsistencia.

Dignificará al maestro haciéndolo respetable, mediante leyes proteccionistas de inamovilidad, seguros y pensiones. Eliminación de la política en el escalafón del Magisterio.

Creación del Consejo Técnico de Educación Nacional Primaria, que se integrará con maestros primarios y tendrá a su cargo legislar en todo lo relativo a la materia.

## VI ORGANIZACIÓN MILITAR

1. Creación del Estado Mayor del Ejército, y de las Inspecciones Técnicas y Administrativas.

2. Introducción del sistema de reclutamiento, que se adapte como es debido al medio ambiente y responda a las condiciones político-sociales del país, sin caer en el extremo del servicio militar obligatorio.

3. Establecimiento de los servicios de Intendencia y Administración en todos los Cuerpos del Ejército, empezando desde luego por la implantación inmediata de estos servicios en los planteles que lo permitan, tales como el Colegio Militar.

4. Dictar las medidas necesarias, mientras se introducen los servicios indicados, tendientes a suprimir el actual sistema vicioso de la Administración de forrajes y gastos en las diferentes corporaciones o instituciones del Ejército.

5. Reglamentación en la adquisición del material de guerra para impedir la compra arbitraria del mismo, haciendo que el que se adquiriera, en la cantidad que el Ejecutivo determine en cada caso, sea precisamente el que la comisión correspondiente del Ramo de Guerra determine como más conveniente, previo estudio y vulgarización del mismo para dar lugar a la libre discusión entre los miembros del Ejército, cuya opinión debe ser atendida.

6. Resolución inmediata del problema de la alimentación del soldado con la introducción del rancho para todas las armas, ya sea con la inauguración de los servicios de Intercedía y Administración en todas las dependencias del Ejército, o bien solucionando el asunto temporalmente por medio de un bien estudiado sistema de cooperativas de consumo establecidas aisladamente en cada corporación con el auxilio de las unidades inmediatas y superiores a su vez del Centro.

7. Determinación por Ley de un tiempo máximo para que un miembro del Ejército pueda estar separado, sin interrupción, del servicio activo cualquiera que sea la causa (política, a cargo de elección popular, misión diplomática, comisión del Ejecutivo, etcétera), pasado el cual, se debe reingresar al Ejército o causar baja en él, pero no pudiendo los interesados obtener ningún ascenso durante el tiempo en que dure la susodicha separación del Ejército

8. Reglamentación que establezca que todo miembro del Ejército en servicio activo, hasta el grado de coronel, sin excepción y sin distinción alguna, verifique servicio en filas por lo menos seis meses consecutivos cada dos años durante su carrera.

9. Democratización del Ejército, suprimiendo de raíz todos los trámites despóticos e innecesarios que por rutina subsisten aun, procurando un mayor acercamiento directo entre la masa de jefes y oficiales subalternos con la superioridad.

10. Concesión de amplias garantías a los subalternos para desarrollar su acción, restituyéndoles el real y electivo ejercicio de las atribuciones que a cada jerarquía militar corresponde conforme a las leyes y reglamentos en vigor, con amplia libertad para reclamarlas cuando sea necesario y aun alentarles a ello.

11. Establecer que en lo sucesivo ningún individuo que no tenga antecedentes militares y hechos de armas y que figure como asimilado, ingrese al Ejército con grado efectivo por acuerdo especial. Imposibilitar en el futuro a los individuos que aun con los antecedentes de que se hace mención ingresen de golpe con grados superiores al de capitán primero.

12. Retiro forzoso, sin distinción de categorías (desde el divisionario abajo), de todos aquellos miembros del Ejército que hayan sobrepasado las edades correspondientes que determina la Ley.

13. Invitación cordial a todos aquellos generales y jefes cuya formación ha sido como la de la mayor parte de los de procedencia revolucionaria, fruto de la improvisación del momento y que se han dedicado notoriamente por un buen número de años a actividades extrañas a las del servicio activo militar, para que espontáneamente pidan su baja del Ejército, dejando el campo libre a aquellas que en iguales circunstancias han continuado dedicando su vida al servicio militar.

*23 de junio de 1927*



General Arnulfo R. Gómez.

AGENDA GLOCAL

**Biografía de Ignacio Ramírez, *El Nigromante***  
**Biography of Ignacio Ramírez, *El Nigromante***

Patricia G. Baena Paz

*“Que los cielos y la tierra retumben para maldecir a esos traidores  
que entregaron a su país y a su gente a una nación extranjera;  
que sus almas no encuentren reposo hasta el fin de los tiempos  
porque lo más sagrado que tiene un hombre es su honor y la patria”.*

15 de septiembre de 1863.

**E**l gobierno del Estado de México ha decidido dedicar este año a Ignacio Ramírez *El Nigromante*. Por tal motivo, la *Revista IAPEM* presenta una biografía del ilustre escritor y poeta.

Juan Ignacio Paulino Ramírez Calzada, conocido como *El Nigromante*, nació el 22 de junio de 1818, en San Miguel Allende, Guanajuato. Fue hijo de José Lino Ramírez y de Ana María Guadalupe Sinforosa Calzada; su padre de estirpe criolla; su madre, de estirpe indígena pura, descendientes de caciques aztecas y tarascos. Se decía que era del linaje de Cuitlateca y Auelitoc, así como de los últimos señores tarascos de Michoacán.

Su padre, Lino Ramírez, fue interventor de rentas, abogado y comerciante en los estados de Querétaro, Michoacán y conspirador de la Independencia de México junto con los Insurgentes de Querétaro y Guanajuato, participando con la venta de propiedades y con su red de contactos en los movimientos armados contra el gobierno español, distribuyendo pólvora y fabricando cartuchos, y coordinando la fabricación del famoso cañón *Catalina*, bautizado por José María Morelos y Pavón.

Fue amigo de los tres hermanos Hidalgo, de Morelos, de José María Piza, de José María Alzate y de Jacinto Moreno. Por cierto, el cañón *Catalina* fue elaborado por el ilustre poblano Luis Rodríguez Alconedo, pintor, orfebre e insurgente, quien luchó por el ejército del generalísimo Morelos, prendido en Zacatlán, Puebla, por los realistas Luis del Águila y Félix María Calleja, y fusilado el primero de marzo de 1815. Se dice que era Masón, miembro del Rito Nacional Mexicano, al lado de

Primo de Verdad y Ramos; Miguel Domínguez, el corregidor de Querétaro; Miguel Hidalgo; Morelos; Allende; Francisco Javier Mina; Servando Teresa de Mier; Nicolás Bravo; Vicente Guerrero, y Juan O’donjú.

De sus hermanos, Wenceslao, Juan, José y Miguel Manuel, destaca Juan Ramírez Calzada, hermano de *El Nigromante*. Combatió al ejército norteamericano en 1847, y luchó al lado del General Zaragoza, Porfirio Díaz, Berriozábal, Antonio Álvarez y Miguel Negrete, el 5 de mayo de 1862 en la Ciudad de Puebla. Vivió en las ciudades de Puebla y México, y fue el único hermano vivo que lo acompañó en su lecho de muerte. Este hermano tuvo tres hijos, a uno le llamó “Triunfo”, por el triunfo de la batalla del 5 de mayo de 1862 en Puebla (se dice que si hubiera sido mujer se llamaría Victoria). Su hermano Miguel Manuel Ramírez Calzada radicó en Sinaloa y fue presidente municipal de Mazatlán; se dice que el vals “Alejandra”, de Juventino Rosas, fue compuesto en honor de una de sus hijas, Alejandra Ramírez Retes, para amenizar su fiesta de 15 años.

Ignacio Ramírez *El Nigromante* llegó a la ciudad de México en 1834 y en 1835 ingresó al Colegio de San Gregorio, donde visitó las bibliotecas y devoró volúmenes de todas las ciencias y doctrinas: jurisprudencia, latín, sánscrito, francés, náhuatl, botánica, astronomía, economía, filosofía, liberalismo progresista, historia, álgebra, teología, literatura y otros. Se tituló de Abogado, contemporáneo de una generación de liberales mexicanos, entre ellos Melchor Ocampo, Guillermo Prieto, Santos Degollado, Sóstenes Rocha, Andrés Quintana Roo y Francisco Zarco.

En 1845 inició una vida literaria y una labor periodística constante, fundó con Manuel Payno el periódico *Don Simplicio*, que competía con la publicación *El Tiempo*, que representaba a la Monarquía; publicó también en *Temis y Deucalión*, *El Siglo XIX*, *El Clamor Progresista*, *La Insurrección*, *El Monitor Republicano*, *La Chinaca*, *La Estrella de Occidente*, *La Opinión*, *El Correo de México*, y *El Mensajero*. Con adecuada jiribilla, *Don Simplicio* pretendía ser la mirada de los simples, pertenecer a la proscrita clase de los trabajadores y proponía ser mexicano ante todo adoptando dos modalidades: una risueña y fandanguera y otra formal y meditabunda. Con todo ello, *Don Simplicio* se convirtió en el estandarte de una temprana reforma política, religiosa y económica. El periódico fue clausurado en abril de 1846, pero Ramírez, desde todas las tribunas posibles, siguió exponiendo de manera clara y apasionada ideas incendiarias para la época.

Fundó también *El Clamor Progresista*, que sostenía la candidatura de Miguel Lerdo de Tejada, y *La Insurrección*, en Sonora, donde apareció la discusión con el político español Emilio Castelar acerca de la emancipación de los pueblos hispanoamericanos. Colaboró además en *El monitor republicano* y en *El Correo de México*, fundado por Ignacio Manuel Altamirano.

Como educador, redactó la *Ley de Educación del Estado de México* en 1847, como preámbulo de un logro de la *Constitución* de 1857, de la educación laica y gratuita, otorgando becas en los municipios del Estado de México para la raza indígena y de escasos recursos, que ingresaban al Instituto Científico y Literario de Toluca, de donde saldrían grandes hombres que aportaron a la Patria mexicana, como Ignacio Manuel Altamirano y Gabino Barreda, quien después sería alumno de Augusto Comte.

Como soldado, combatió a los norteamericanos, al ejército francés y al Imperio de Maximiliano, y de igual manera a Juárez cuando intentó eternizarse en el poder.

En el terreno político, Ignacio Ramírez fue uno de los más destacados miembros del movimiento liberal; por su actividad política tuvo que sufrir penas de destierro y encarcelamiento. Fue diputado al Congreso Constituyente y Ministro de Justicia y Fomento en el gabinete de Benito Juárez. Durante el Imperio estuvo desterrado en California. Restablecida la República, fue magistrado de la Suprema Corte de Justicia.

*“La constitución progresista debe considerar garantías individuales,  
educación laica y gratuita, igualdad de géneros,  
un México libre por la separación de la Iglesia y el Estado”.*  
1857.

Como tribuno, fue uno de los constituyentes de la *Constitución* de 1857; gran impulsor de las reformas liberales, como la educación laica y gratuita, la secularización del registro civil, los panteones y la separación de poderes, entre otras.

Como visionario, se dice, fue Ignacio Ramírez quien concibió la idea inicial del libro de texto gratuito, como consta en su obra *Rudimental y progresivo, para la enseñanza primaria*, que fue publicada en 1884.

Como polemista, resultó siempre agudo crítico de su tiempo, y por su genio resultó triunfador al Tribuno Español Emilio Castelar, quien le envió una foto en que reconocía que su elocuencia y talento habían ganado; como figura legendaria, fue admirado por Víctor Hugo, y se dice que visitado por José Martí entre los años de 1875 y 1876, quien le obsequió un proyecto que databa de 1868 relativo a la emancipación de Cuba, apoyando a Martí para que fuera delegado ante el Congreso Obrero Mexicano.

Como Secretario de Estado desempeñó diversas funciones. Transformó conventos en bibliotecas. Como Ministro de la Corte, empezó la base del sistema jurídico mexicano, donde permaneció 12 años e impulsó la separación de las Salas por materias específicas.

Como hombre ilustre de su tiempo, combinó cualidades intelectuales heredadas de la Ilustración: la lucidez, la ironía, el escepticismo y la curiosidad intelectual, que se alían con la pasión y la sensibilidad de los románticos, su rebelión, su sentido del experimento técnico y su conciencia de habitar un tiempo trágico.

Considerado como uno de los grandes prosistas del siglo XIX y hombre de vasta cultura, Ignacio Ramírez escribió sobre materias dispares. Entre sus obras destacan *La lluvia de azogue* (1873), *Observaciones de meteorología marina y Lecciones de literatura* (1884).

Como poeta, fue un romántico que le cantó al amor y a la muerte, lo cual refleja en su soneto *Al Amor* de 1876, o *Brindis por los muertos* de 1872.

### **AL AMOR**

¿Por qué, Amor, cuando espiro desarmado,  
De mí te burlas? Llévate esa hermosa  
Doncella tan ardiente y tan graciosa  
Que por mi oscuro asilo has asomado.  
En tiempo más feliz, yo supe osado  
Extender mi palabra artificiosa  
Como una red, y en ella, temblorosa,  
Más de una de tus aves he cazado.  
Hoy de mí mis rivales hacen juego,  
Cobardes atacándome en gavilla,  
Y libre yo mi presa al aire entrego;  
Al inerme león el asno humilla  
Vuélveme, amor, mi juventud, y luego  
Tú mismo a mis rivales acaudilla

Como ensayista, su inteligencia aguda desborda; como catedrático, forma cuadros que posteriormente concretan sus visionarios alcances al servicio de la Patria y sobre todo en el tema de la Educación.

Estuvo casado con Soledad Mateos Lozada y tuvo cinco hijos.

Murió en la Ciudad de México el 15 de junio de 1879, a los 60 años de edad, por un infarto. En ese momento se desempeñaba como Presidente de la Corte Suprema.

## Datos curiosos

*“Enviar al Ministerio del Interior y archívese donde no estorbe”.*

Nota: fue lo que escribió acerca de la carta de excomunión que recibió desde Roma.

Figura influyente y maestro de muchos, Ignacio Ramírez fue determinante en la formación de figuras como Guillermo Prieto e Ignacio Manuel Altamirano, quien fue su primer biógrafo. Su trabajo periodístico ininterrumpido arrojó artículos de ideas reformistas, profundos ensayos, publicaciones científicas y literarias y teorías políticas y económicas, por las cuales fue encarcelado numerosas veces. La primera de ellas fue después de haber escrito y publicado un artículo contra el fastuoso funeral que Antonio López de Santa Anna le había dedicado a su pierna perdida en la batalla y que decía así:

No sabré nunca como el mocho traidor no puso su cabeza, en vez de la pata, frente al cañón. Al menos hubiera podido decir: “murió glorificado en su intento de salvar a México”. Pero prefirió vivir deshonorado, lisonjeado y aplaudido por lo más inútil de este país, que no genera más que cargas espirituales y físicas al pobre pueblo mexicano. Si es cierto que la esposa del señor Santa Anna pagó por los aplausos y lisonjas, debería darle a otros para que le digan a su esposo lo indigno de su existencia, vida de uno que nació y vivió para causar pena o lástima al pueblo mexicano, que en su heroico destino no merecía a ese personaje, perpetuado en el poder para ser sólo un estorbo y no solución, pero eso sí, rodeado y posándose siempre en el estiércol, con las más bellas mariposas.

Queda muy claro el carácter temible de su pluma y lo bien que quedaba su seudónimo con su escritura. Dice el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* que un nigromante es aquel que practica la nigromancia, una actividad que la religión condena. La definición de tal actividad ya no es tan oscura, aunque el significado tenga mucho que ver con el color negro; quiere decir práctica supersticiosa que pretende adivinar el futuro invocando a los muertos o bien magia negra o diabólica. Sin embargo, el sentido de la palabra poco tenía que ver con la realidad y las actividades de Ignacio Ramírez, pero lo divertía mucho.

El 18 de octubre de 1836, escribe Altamirano, cuando Ignacio Ramírez ingresó a la Academia de Letrán, tuvo que decir un discurso en público y ante varios notables; y al finalizar, aquellas cabezas cubiertas de canas y de lauros se levantaron con asombro, fijándose todas las miradas con avidez en el joven orador que acababa

de lanzar en aquel santuario de la ciencia un pensamiento que fulminaba las creencias y los dioses. La tesis de Ignacio Ramírez llevaría por título *No hay Dios, los seres de la naturaleza se sostienen por sí mismos*; idea que en ese tiempo parecía no sólo atrevida, sino contraria al estado de cosas en un México dominado por el dogma católico, y que le valdría los mote de jacobino, masón, impío, hereje.

El estupor fue increíble y el escándalo todavía peor, pero sus seguidores explicaron sobre su disertación que era una teoría enteramente nueva, fundada en los principios más severos de las ciencias exactas y deducía una serie inflexible de verdades: que la materia era indestructible y por consiguiente eterna, y que en ese sistema podía suprimirse, por tanto, un Dios creador y conservador.

Se desató el escándalo, le llamaron de todo, se santiguaron en su presencia y muchos se apartaron; sin embargo, su espíritu liberal e ilustrado, el haber sido maestro de muchos maestros y el haber escrito tanto que no pudiera condensarse ni en 20 tomos, también provocaron que se dijera que usaba la sabiduría como la luz de una antorcha, como un hechizo que mágicamente transforma todo. Y por ello le llamaron *El Nigromante*.

El mismo Guillermo Prieto se burlaba de los detractores de Ramírez, tanto que escribió un día: *Yo para hablar de Ignacio Ramírez necesito purificar mis labios, sacudir de mi sandalia el polvo de la Musa Callejera, y levantar mi espíritu a las alturas de los que conservan vivos los esplendores de Dios, los astros y los genios* .

### **A LA PATRIA**

El astro de la paz y la alegría  
 Que ora enguinalda en esplendor tu frente,  
 Jamás llegué al ocaso, ¡Patria mía!  
 La última tempestad pasó rugiente  
 Y olvidó de Iris el gayado velo;  
 Y de un celaje lo dejó pendiente,  
 Esparciendo sus pliegues por el suelo.  
 Flores te rinda la amorosa tierra;  
 Oiga tus votos complacido el cielo.  
 Pródiga y rica la afamada sierra  
 En tus manos derrame su tesoro;  
 Y el que, de perlas y coral, encierra  
 En sus urnas la mar y vence al oro,  
 En tus adornos su esplendor despliegue,

Dando a tu juventud gracia y decoro.  
 Lluvia fecunda tus espigas riegue;  
 La sabia industria con pasión te vea;  
 En tus velas la brisa siempre juegue;  
 Y olvida, olvida la voraz pelea  
 Que en sus brindis derrama sangre y llanto  
 Y frutos inmaduros saborea.  
 Jamás descanse del placer el canto  
 Por donde el breve pie lleve ligero  
 A esas tus hijas del amor encanto.  
 Y el sabio, y el artista, y el guerrero,  
 Humillen con sus obras, con sus balas,  
 Y con su inteligencia, al extranjero.  
 Y tú, paloma, bajo amantes alas,  
 Espónjate en orgullo soberano:  
 ¡Novia del porvenir, luce tus galas!  
 Si hay en el cielo un sentimiento humano,  
 El bálsamo de paz sobre tu pecho  
 Debe verter con generosa mano.  
 Bajo la sombra del paterno techo  
 Lleguen tus hijos a lejana tumba,  
 Que sirva a su vejez de nupcial lecho.  
 Y si otra vez tu trono se derrumba,  
 No cedas ni a la infamia, ni al delito,  
 Ni tu virtud ante el francés sucumba,  
 Y ni vuelva a salvarte Don Benito.

Una de sus frases está en el mural *Tarde de domingo en la Alameda*, de Diego Rivera; por esas palabras lo consideraron como blasfemo, asegurando que ese hombre venía del infierno; por ello, en Colombia lo denominaron “anticristo apocalíptico”. Sin embargo, Ignacio Ramírez nunca abandonó su lucha reformadora y de separación Iglesia-Estado. Tiempo después, gracias a su genio, ideas radicales y liberales, se le conocería como el *Voltaire Mexicano*, apóstol de la reforma, defensor del pueblo mexicano, paladín de la democracia, defensor de los derechos fundamentales, destructor de ídolos y falsos profetas.

He aquí un ejemplo del discurso del *Nigromante*:

## *Libertad de Profesiones*

### **Discurso pronunciado en la Suprema Corte de Justicia**

El artículo 3º de la Constitución dispone: “La ley determinara qué profesiones necesitan título para su ejercicio.” En mi concepto, el legislador constitucional no encontró ninguna profesión que necesitase título; pero dejó en libertad a los Congresos, para que en el caso de que se descubriera una profesión que requiriese un título oficial, pudiera reglamentar la materia y determinar los requisitos con que debiera expedirse el título. Hasta hoy no se ha descubierto ninguna profesión que necesite título, si no son las rameras; pero las patentes que se les dan, son un abuso del Gobernador del Distrito. Creo también que esta parte del artículo se refiere a todas las profesiones, y no solamente a las pedagógicas, porque en los colegios especiales siempre se ocupa a los de la profesión; y en los colegios que no dependen del Gobierno, cualquiera puede ejercer como profesor, en virtud de la primera parte del Artículo 3º, que proclama la libertad de enseñanza.

La mayor parte de las mejoras en la enseñanza y de los grandes descubrimientos, se deben a sabios sin título; y sus mayores enemigos han sido los sabios titulados. No conformándose el legislador constitucional con asegurar la libertad en la profesión, métodos y asuntos de la enseñanza, ha querido ser más explícito y genérico en materia de profesiones, y en el Artículo 4º dispone que todo hombre es libre para abrazar la profesión que le acomode, siendo útil y honesta. La profesión de tinterillo no es deshonesta. Por lo que toca a su utilidad, ésta no puede declararse por medio de una ley, sino por la opinión de los consumidores. Pero como en el ejercicio de nuestros derechos podemos atacar los derechos de tercero, de aquí proviene que la Constitución recuerde que la autoridad judicial, a pedimento de un interesado, pueda conocer en juicio civil o criminal, de las contravenciones que se susciten entre los interesados, sobre pugna de derechos.

El juez en este caso no ha sentenciado judicialmente, porque no ha habido juicio entre el tinterillo y, por ejemplo, un abogado. Puede también un hombre, al ejercer su profesión, atacar los derechos de la sociedad; entonces interviene la policía.

Por ejemplo, yo puedo ejercer donde quiera mi profesión de abogado; pero si establezco mi bufete en la banqueta de una calle, es seguro entonces que ofendo los derechos de la sociedad. Los Estados, no hay duda, tienen muchas y grandes facultades, pero no tienen la de oponerse a la Constitución Federal, ni mucho menos atacar las garantías individuales.

Las leyes sobre tinterillos se han fundado en dos consideraciones. Primera: se ha creído que el pueblo necesitaba, para sus negocios privados, tutela de la autoridad. Y

segunda: los abogados han querido conservar su monopolio. La tutela gubernativa ha desaparecido por completo de nuestras instituciones; éstas no la sufren ni con el pretexto de proteger a los ignorantes y desvalidos indígenas. Lo mismo sucede con el monopolio de los abogados, la ley lo repugna. Es digno de observarse, por último, que todo lo que el 197 C. Magistrado Montes dice contra los tinterillos, se ha dicho siempre contra los abogados; y nuestro autor favorito Marcial prodiga las agudezas contra nuestros ilustres compañeros. En materia de chicanas, los abogados son, por lo común los maestros, y los tinterillos unos atrasados discípulos. Voto, por lo mismo, en favor del amparo.

**Algunos fragmentos de sus discursos donde se observa la fuerza de sus palabras:**

“El nombre de Dios ha producido en todas partes el Derecho divino; y la historia del Derecho divino está escrita por la mano de los opresores con el sudor y la sangre de los pueblos; y nosotros, que presumimos de libres e ilustrados, ¿no estamos luchando todavía contra el Derecho divino? ¿No temblamos todavía como unos niños cuando se nos dice que una falange de mujerzuelas nos asaltara al discutirse la tolerancia de cultos, armadas todas con el Derecho divino? Si una revolución nos lanza de la tribuna, será el Derecho divino el que nos arrastrara a las prisiones, a los destierros y a los cadalsos” (Fragmento del discurso con el que impugnó la frase “en el nombre de Dios” del proyecto de Constitución de 1857).

“Escudándose en el Derecho divino, el hombre ha considerado a su hermano como un efecto mercantil, y lo ha vendido. Señores, yo por mi parte, lo declaro, yo no he venido a este lugar preparado por éxtasis ni por revelaciones; la única misión que desempeño, no como místico, sino como profano, está en mi credencial, vosotros lo habéis visto, ella no ha sido descrita como las tablas de la ley, sobre las cumbres del Sinaí, entre relámpagos y truenos. Es muy respetable el encargo de formar una Constitución, para que yo la comience mintiendo” (Fragmento de un discurso con el que impugnó la frase “en el nombre de Dios” del proyecto de Constitución de 1857).

“No venimos a hacer la guerra a la fe, sino a los abusos del clero. Nuestro deber como mexicanos no es destruir el principio religioso, sino los vicios o abusos de la Iglesia para que, emancipada la sociedad, camine”.

“Las necesidades de esas personas son mayores que las de nosotros”.  
(Cuando su mujer lo recriminaba por dividir su salario entre sus empleados).

“No hay Dios, los seres de la naturaleza se sostienen por sí mismos”.

“En ser indio mi vanidad se funda, porque el indio socorre en su miseria a los vasallos de Isabel Segunda. ¡Fortuna y gloria al hombre que se precia de respeto infundir hasta la muerte! Dios, por invulnerable, la desprecia, y, por su dignidad, el varón fuerte”.

“Primero el pueblo de México libre y soberano; que luego venga la constitución progresista que sirva efectivamente al primero”.

“De forma nefasta, el clero paga motines pretorianos en efectivo con el dinero del pueblo mexicano, que lo ha dado para alimento o cobijo de pobres y menesterosos”.

“El crimen más grande que puede cometerse contra cualquier ciudadano es negarle una educación que lo emancipe de la miseria y la excomuniación”.

“Felices los que sufren si se sienten con una voluntad superior a los caprichos del destino. La humillación despierta su orgullo, el dolor despierta su inteligencia y en sus manos encallecidas encuentran fuerzas suficientes para imponer la ley a sus contrarios, para levantarse sobre las generaciones humanas y revelarse como nueva divinidad entre los pueblos asombrados” (1857).

“Nunca hay nada excesivo cuando se trata de servir bien a su país”.



A handwritten signature in cursive script. The name 'Ignacio Ramírez' is written in a fluid, elegant hand. Below the name are several large, overlapping loops that form a decorative flourish.

Ignacio Ramírez, *El Nigromante*.



# Políticas editoriales de la *Revista IAPEM*

## Nueva época

### Sobre sus objetivos y cobertura temática

*Revista IAPEM* es una publicación especializada en Administración Pública, cuyo objetivo principal es contribuir a la divulgación, formación y actualización en materia de Administración Pública y disciplinas afines para difundir la producción de conocimiento y ser eje de estudio y reflexión, que permitan a quienes ejercen la Administración Pública obtener nuevas perspectivas frente a su quehacer.

Está dirigida a funcionarios, administradores, investigadores, docentes, analistas y a todos aquellos interesados en la Administración Pública global, nacional y local. Además, publica artículos de reflexión, revisiones temáticas y reseñas relativas a cualquiera de los tópicos del ámbito administrativo que incluyen (pero no están limitados a):

- Metodología de la investigación en Administración Pública
- Administración Pública en el Estado de México: historia, biografías, teorías, casos prácticos
- Prospectiva de los niveles de gobierno; delphis, construcción de escenarios, planeación prospectiva estratégica.
- Nuevos Métodos y técnicas desarrolladas dentro del quehacer administrativo
- Ética del servidor público y compromiso intergeneracional
- Gestión y evaluación de proyectos
- Políticas Públicas
- Corrientes, teorías, sistemas de pensamiento, pensadores de la Administración Pública
- Administración pública municipal
- Problemática y gestión de la Zona Metropolitana D.F. y Estado de México.

## Sobre sus secciones

*Revista IAPEM* divide su contenido en secciones de acuerdo con la variedad de los artículos presentados:

### Presentación

Nota elaborada por la dirección que da pauta al tema general de la revista y presenta los artículos de ese número.

- a) **Artículos de investigación científica, tecnológica:** documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de *proyectos en proceso, estado del arte o terminados* de investigación. En todos los casos se presentarán trabajos originales.
- b) **Artículos de reflexión (derivados de investigación):** documento que presenta resultados de investigación terminada desde una *perspectiva analítica, interpretativa o crítica* del autor, sobre un tema específico y recurriendo a fuentes originales.
- c) **Artículos que describen la práctica público-administrativa, o bien el uso de herramientas metodológicas** para su aplicación en el campo de la administración pública

En algunos casos puede haber **traducciones** de autores de reconocido prestigio en la Administración Pública internacional.

### Sección *Reseñas (no arbitrada)*

Reseñas de libros: presenta valoraciones analíticas sobre nuevas publicaciones en las áreas de cobertura de la revista. Su extensión será no menor a 2 páginas y no mayor a 3 (1000-1500 palabras), encabezada con datos bibliográficos completos del libro.

### Sección *Agenda Glocal (no arbitrada)*

Documentos e información de interés sobre lo que sucede en el ámbito de la administración pública local, nacional y global.

### Sobre su publicación

*Revista IAPEM* es publicada en cuatrimestralmente por el Instituto de Administración Pública del Estado de México. Aparece en los meses de abril, agosto y diciembre.

Sus políticas editoriales son planteadas y revisadas anualmente por su **Comité Editorial**, de acuerdo con las políticas generales del IAPEM.

### **Sobre su estructura editorial**

**La Revista IAPEM** cuenta con la siguiente estructura editorial:

**Director:** sus funciones primordiales son: *a)* actuar como el coordinador general de todo el proceso editorial (desde la convocatoria hasta la distribución de la revista); *b)* ser el responsable del cumplimiento de los estándares científicos de la revista; *c)* guiarse por las recomendaciones de los Consejo Directivo del IAPEM y el Comité Editorial para tomar la decisión última sobre cuáles manuscritos serán publicados; *d)* presentar un informe anual tanto al Consejo Directivo como al Comité Editorial, en el que se detallen los avances, dificultades y logros de la revista durante ese período de tiempo; *e)* proponer estrategias de difusión, distribución e internacionalización de la revista.

**Comité Editorial:** está formado por expertos nacionales e internacionales en cada una de las diferentes temáticas cubiertas por la revista, son ratificados por el *Consejo Directivo del IAPEM* a partir de recomendación del director, por un período de tres (3) años (prorrogables).

El Comité Editorial es el encargado de definir y revisar las presentes políticas editoriales, así como de proponer acciones para el mejoramiento de la revista. Por otra parte, sus miembros sugieren manuscritos para su publicación, asesoran al director en la selección de los árbitros y fungen como la estancia definitiva en situaciones relacionadas con la evaluación y aceptación para publicación de artículos en los cuales los árbitros no hayan logrado una decisión unánime.

Dada su naturaleza internacional, sus reuniones (y las decisiones que de ellas se desprenden) se manejan a través de Internet. El director se encargará de hacerle llegar a todos los miembros un informe anual de la situación de la revista y de las cuestiones sobre las que los miembros deban llegar a una decisión.

**Coordinación editorial:** Se encarga de recibir el material del director, enviarlo a formación, hacer la revisión editorial y supervisar la impresión

### **Sobre el proceso de revisión por árbitros**

En el momento en el que el editor recibe el material notifica por correo electrónico su recepción y procede a verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos y la pertinencia temática de dicho documento. Si el artículo cumple con lo anterior, será enviado a su evaluación anónima por parte de dos árbitros (evaluación doble

ciego) cualificados en su área temática. Al recibir el manuscrito los árbitros deben informar al editor cualquier conflicto de interés posible y que pudiese afectar su evaluación. Con esta información el editor determinará si es necesario solicitar un nuevo árbitro.

La evaluación del documento se realiza con el fin de determinar:

- a) la originalidad del conocimiento y su calidad
- b) su actualidad
- c) su pertinencia
- d) su estilo
- e) su aporte a la comunidad académica
- f) su coherencia global.

Los árbitros enviarán al editor su valoración en un máximo de 15 días calendario; en caso de no poder cumplir con este lapso de tiempo, pueden sugerirle al editor un reemplazo. La evaluación puede ser de aceptación, de aceptación con recomendaciones indicativas (sobre el contenido, la forma o los métodos utilizados) o de rechazo.

En caso de aceptación condicionada, el autor deberá atender las respectivas correcciones de los evaluadores en un plazo no superior a 15 días. La nueva versión debe estar acompañada por un resumen de los cambios realizados y una breve respuesta a las recomendaciones y críticas. Los árbitros pueden solicitar la revisión de este documento para verificar de nuevo su calidad o puede serles enviado directamente por el director o el Comité Editorial.

El manuscrito puede ser enviado a un nuevo árbitro en los siguientes escenarios: a) si la opinión de los árbitros sobre el manuscrito está dividida; b) si el autor no se encuentra conforme con la evaluación.

En este último caso el nuevo árbitro recibirá las evaluaciones previas, pero no la identidad de los árbitros.

### **Formato de cesión de derechos y proceso de publicación**

A la versión final del artículo, revisada por los autores después del proceso de evaluación, se le debe anexar un formato en el cual se ratifique la voluntad de los autores de permitir la publicación y divulgación electrónica del mismo, que el material es inédito y no está en ninguna otra publicación en evaluación y, asimismo, su responsabilidad irrestricta por su contenido. De no ser así, se asume de hecho la aprobación por parte de los autores de estas condiciones.

Un autor o un grupo de autores puede ser vetado si se confirma que el o ellos han caído en conductas científicas impropias tales como (pero no limitadas a): plagio,

falsificación de datos o resultados, presentación de un trabajo previamente publicado en otra revista, crédito inapropiado a co-autores (o su omisión).

Los autores cuyos artículos se publiquen recibirán gratuitamente, en contraprestación, tres ejemplares del número de la revista en que resulte publicado su trabajo. Ningún otro tipo de compensación (sea monetaria o de cualquier otra clase) es o será usada.

***Responsable:  
Dra. Guillermina Baena Paz***



# Normas para la Presentación de Originales de la *Revista IAPEM* (nueva época)

- **Título breve si requiere un concepto más largo agregar un subtítulo**
- **Autor:** *se debe indicar el nombre completo.* Algunos datos curriculares que el autor considere se deben mencionar puede agregarlos al pie de página: título, institución donde se desempeña; país de residencia, correo electrónico y/o páginas *web*.
- **Abstract:** en español e inglés (no más de 150 palabras en cada idioma)
- **Palabras clave:** en español y en inglés no más de 6 en cada idioma
- **Formato:** Debe ir en *word* (.doc) fuente tipo *Arial*, a 12 puntos, color negro, a espacio y medio de interlineado, SIN justificar.
- **Cuerpo del trabajo (contenido):** En tamaño carta, sin sangrías.

El lenguaje que se utilice debe ser comprensible para el lector no especializado, dado el carácter multidisciplinario de los lectores. Por lo tanto, los términos técnicos o especializados deben ir seguidos de una definición sencilla en paréntesis. Ya que el texto está escrito en español, salvo casos excepcionales, toda la presentación, notación y empleo de signos debe apegarse a las normas del 2010 de la Real Academia de la Lengua Española (RAE).

- **Introducción:** breve
- **Desarrollo:** cada cuartilla y media o dos se puede subtítular la información; en caso de utilizar imágenes, se deberán poner en el lugar correspondiente dentro del texto, aunque las imágenes se entregarán también en un archivo aparte en el formato .jpg, no se deben enviar en *Power Point* ni como parte de un paquete ya trabajado, ni extraídas de internet cuando no están autorizadas, ni como un *collage* de otra publicación. Al guardar el archivo, cada imagen debe llevar el

título abreviado que servirá para identificarla en la parte correspondiente del texto donde deba aparecer (Ejemplo: Mapa Conc. SemIbero.jpg)

- **Conclusiones** con lo relevante del artículo.
- **Márgenes de página:** 3 cm de cada lado y 2.5 cm superior e inferior
- **Texto:** NO mayor de 25 cuartillas (una cuartilla equivale, en promedio, a 300 palabras; 1,800 caracteres)
- **El archivo se debe guardar con el apellido del autor y el nombre abreviado del artículo** (Ejemplo: Guerrero Buen gobierno.doc)
- Las **FUENTES** se registran por Apellido de autor, en orden alfabético y se ponen al final del texto.
- **Para un libro:** el orden que se requiere es el siguiente:
  1. Nombre del autor (es), editor (es), compilador (es) (se pondrá empezando por el apellido y el nombre)
  2. Año de la publicación entre paréntesis
  3. Título de la publicación y subtítulo en caso de tenerlo
  4. Lugar de publicación
  5. Editorial
  6. Número de páginas (optativo)

#### **Un autor:**

Landeta, Jon (2002), *El método Delphi. Una técnica para previsión del futuro*, Barcelona, Ariel Social.

#### **Dos o más autores:**

Siliceo, A., González J. L. (2003), *Pasión por el futuro, Una Nueva planeación estratégica fundada en valores*, México, Mc Graw Hill.

#### **Editor (es)**

López Segrera, F.; Grosso, J. L.; Mojica, F.J.; Didrikson, A.; Muñoz, M.R. (coords.) (2004), *América Latina y el Caribe en el Siglo XXI. Perspectiva y prospectiva de la globalización*, México, Miguel Angel Porrúa editor.

Patrocinado por una institución (es) corporación (es) u organización (es).  
World Future Society (2004). *Special report, Forecasts for the next 25 years*, U.S.A. The futurist.

**Series**

Garduño, R. (2004), *Prospectiva para todos. Construcción de escenarios*, Working Papers No. 1, México, UNAM, FCPS.

**Capítulo de un libro colectivo**

- Godet, M. (1998), “Visión del mundo en el próximo milenio”, en Mojica, F.J., *Análisis del siglo XXI. Concepto de prospectiva*, Colombia, ed. Alfaomega.

**Sin autor, sin editor**

Si no aparece el autor, el título se usará como el primer elemento de la cita.

*Enciclopedia de la Psicología infantil y Juvenil. Desarrollo del niño* (1996), Barcelona, Océano.

**Para un artículo:** Se requieren los datos siguientes:

1. Nombre del autor(es) del artículo (apellido e iniciales o nombre completo para mayor claridad)
2. Año de la publicación entre paréntesis
3. Título del artículo (entre comillas)
4. Título de la publicación (en cursivas)
5. Año y número de la publicación
6. Páginas entre las cuales está el artículo
7. Si es trabajo inédito se pondrá al final de la referencia la palabra PAPER

**Artículo**

Salazar, A.M. (2005), “Descifrando mensajes”, *El Universal*, 18 de febrero, p. A30.

Gresser, J. & Cusumano, J. (2005), “Hydrogen and the New Energy Economy”, *The Futurist*, vol. 39, no. 2, pp. 19-25.

**Para fuentes electrónicas**

Pueden incluirse fuentes completas o productos específicos, periódicos electrónicos, o bien otras fuentes tomadas del internet.

El principio básico de las citas sigue los mismos principios de las fuentes impresas.

1. Nombre de los autor (es)
2. Fecha de publicación en caso de tenerla
3. Título de la publicación en cursivas
4. Dirección electrónica *web, blog, chat*, periódico, revista, newsletter, PDF
5. Por último **consultado o recuperado el...** con la fecha de consulta del documento

### **Referencias en el texto de un ensayo o artículo:**

En las citas de un autor, una cita textual generalmente requiere sólo el nombre del autor o autores y el año de la publicación, si fuera necesario se agregarían también las páginas.

**DE PREFERENCIA NO SE USARÁN NOTAS DE PIE DE PÁGINA, LAS REFERENCIAS ABREVIADAS, ASÍ COMO LAS IDEAS COMPLEMENTARIAS, IRÁN AL INTERIOR DEL TEXTO.**

**RECUÉRDENSE QUE LA REFERENCIA CON SUS DATOS COMPLETOS APARECERÁ ENLISTADA AL FINAL DEL TEXTO.**



INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
DEL ESTADO DE MÉXICO, A.C.

CONSEJO DIRECTIVO 2016-2019

**Presidente Honorario:** Alfredo del Mazo Maza

**Presidente:** Mauricio Valdés Rodríguez

**Secretario Ejecutivo:** Roberto A. Rodríguez Reyes

**Secretario Técnico:** Juan José Martínez Aguilar

**Director de la Escuela de Gobierno y Administración Pública Mexiquense:** Benjamín Macedo Pérez

**Directora de Comunicación y Programa Editorial:** Raiza Dayar Mora

**Directora de Igualdad de Género:** Jessica C. Castillo Pérez

**Director de Modernización municipal:** Carlos J. Tello Arteaga

**Directora de Políticas de Gobierno:** Lourdes Castro Haro

**Director de Administración y Finanzas:** Guillermo Posadas Rodríguez

**Consejeros**

Apolinar Mena Vargas, Víctor Humberto Benítez Treviño, Lorena Marín Moreno, Olga Esquivel Hernández,  
Laura Barrera Fourtoul, Blanca Esthela Mercado Rodríguez, Benjamín Fournier Espinosa,  
Alejandro Castro Hernández, Marcelo Martínez Martínez, Francisco Osorno Soberón,  
Pedro David Rodríguez Villegas, Indalecio Ríos Velázquez, Fernando Zamora Morales,  
Arturo Ugalde Meneses, Carlos Alberto Acra Alva,  
Juan Hugo de la Rosa García

**Asociados Fundadores**

Jaime Almazán Delgado, Andrés Caso Lombardo, Miguel Ángel Cruz Guerrero, Jorge Guadarrama López,  
Carlos Hank González, Jorge Hernández García, Filiberto Hernández Ordóñez, Ignacio J. Hernández Orihuela,  
Jorge Laris Casillas, Raúl Martínez Almazán, Arturo Martínez Legorreta, Alberto Mena Flores,  
Víctor Manuel Muhlia, Guillermo Ortiz Garduño, Juan Carlos Padilla Aguilar, Ignacio Pichardo Pagaza,  
Roberto Rayón Villegas, Adalberto Saldaña Harlow, Gerardo Sánchez y Sánchez, Gregorio Valner Onjas,  
Raúl Zárate Machuca

**Consejo de Honor**

Arturo Martínez Legorreta (1973-1976), José A. Muñoz Samayoa (1976-1982), Carlos F. Almada López (1982-1988),  
Roberto Gómez Collado (1988-1994), Guillermo J. Haro Bélchez (1994-1997),  
Marco Antonio Morales Gómez (1997-1998), Samuel Espejel Díaz González (1998-2001),  
Enrique Mendoza Velázquez (2001-2002), Luis García Cárdenas (2002-2007), Isidro Muñoz Rivera (2007-2010),  
Efrén Rojas Dávila (2010-2011)



## ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

*Presidente:* Mauricio Valdés Rodríguez

*Secretario Ejecutivo:* Roberto A. Rodríguez Reyes

*Secretario Técnico:* Juan José Martínez Aguilar

*Director de la Escuela de Gobierno y Administración Pública Mexiquense:* Benjamín Macedo Pérez

*Directora de Comunicación y Programa Editorial:* Raiza Dayar Mora

*Directora de Igualdad de Género:* Jessica C. Castillo Pérez

*Director de Modernización municipal:* Carlos J. Tello Arteaga

*Directora de Políticas de Gobierno:* Lourdes Castro Haro

*Director de Administración y Finanzas:* Guillermo Posadas Rodríguez

*Revista IAPEM*, núm. 99, enero-abril de 2018,  
editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.  
Se terminó de imprimir el 20 de junio del año 2018  
en los talleres de Hersa Ediciones, Av. Oriente 10 núm. 95,  
San Carlos, Ecatepec, Estado de México, C.P. 55080.  
El tiro consta de 1,000 ejemplares  
impresos en *offset* sobre papel *Bond* ahuesado de 36 grs.  
En su composición se usó el tipo *Minion Pro* en 11/13 puntos.

