

Revista iapem

Temas de Administración Pública Public Administration Topics

103

Mayo-Agosto , 2019

Revista iapem

Número 103, Mayo-Agosto, 2019

Temas de Administración Pública

Public Administration Topics



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

© **Revista IAPEM**

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

Director de la Revista:

Julián Salazar Medina

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),
Guillermina Baena Paz (México),
Juan Miguel Morales y Gómez (México),
Leobardo Ruíz Alanís (México).

Av. Hidalgo Pte. núm. 503

Col. La Merced, Toluca, México

C.P. 50080. Tels.: (01722) 213 4672, (01722) 213 4673, (01722) 213 4674

Página web: www.iapem.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

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)**

Temas de Administración Pública

Public Administration Topics

Presentación 7

ARTÍCULOS

Las consultas populares: legitimidad, representación y gestión.

Caso Estado de México

Popular consultations: legitimacy, representation and management.

Case of the State of Mexico 11

Ramiro Medrano González

La Administración Pública: Entre paradigmas jerárquico-burocráticos
y alternativas con enfoque de redes frente al nuevo entorno tecnológico

*Public Administration: Between hierarchical-bureaucratic and alternative
paradigms with a network approach to the new technological environment* 27

José Luis Ramos Alderete

La política de transparencia en lo local. Los problemas de la
institucionalización y profesionalización

The transparency policy in the local. The problems of

institutionalization and professionalization 47

Paola Jiménez Hernández

La seguridad hídrica en México: el derecho humano al agua. Una oportunidad
An Opportunity for Water Security: Human Right to Water in Mexico..... 71
Luzma Fabiola Nava
Ojilve Ramón Medrano Pérez
Antonio Cádiz Cota
Lorena Torres Bernardino

Gobernanza e Innovación. Explicaciones Sistémicas en
Organizaciones Públicas en el Ámbito Local
*Governance and Innovation. Systemic Explanations in Public
Organizations in the Local Sphere* 87
Mario Edgar Gómez Sánchez

El sistema u orden jurídico municipal, con énfasis en el Estado de Mexico
The municipal jury system or order, with emphasis in the Estate of Mexico 105
Samuel Espejel Díaz González

RESEÑA DEL LIBRO

Los males de la Administración Pública y sus remedios. Tomo I
The evils of the Public Administration and its remedies. Volume I..... 141
Leobardo Ruiz Alanís

Políticas Editoriales de la Revista IAPEM..... 147

Normas para la Presentación de Originales de la Revista IAPEM..... 153

Presentación

Con el gusto de saludar a los estimados lectores y agradecer la confianza que han depositado y que siguen depositando en este proyecto, pero sobre todo destacar su compromiso con nuestra institución, preocupada por generar acciones para una mejor gestión pública y un buen Gobierno para las instituciones públicas, propiciando una práctica administrativa eficaz en los servidores públicos de los tres órdenes de Gobierno.

Producto de ello es nuestra revista número 103, que recoge dentro de sus apartados los principales problemas contemporáneos que vive la Administración Pública en el desarrollo del ejercicio del gobierno, problemas que son analizados desde un marco académico y social, a través de la pluma de los autores que de manera oportuna han colaborado con sus conocimientos e investigaciones, que buscan una propuesta pertinente de solución.

Hace algunos meses, dada la transición del poder ejecutivo, la agenda política tenía dentro de sus principales temas, la herramienta de las consultas populares, por ello Ramiro Medrano aborda el tema “Consultas populares: legitimidad, representación y gestión”, centrando su artículo en el caso particular del Estado de México. Las consultas populares fueron incorporadas a las Constituciones de los países de América en la década de los 90 del siglo pasado como mecanismo de participación directa, que facilitan a los ciudadanos expresar institucionalmente sus demandas. Ramiro Medrano profundiza en la pregunta ¿Cuáles son las características de las consultas populares, como mecanismo de democracia directa, que los gobiernos municipales incluyeron en sus planes de desarrollo? Y para dar respuesta propone tres criterios de análisis: la inclusividad, la accesibilidad y la eficacia. Muy particularmente en el caso del orden de gobierno municipal, que está obligado a mejorar sus mecanismos de democracia y participación.

José Luis Ramos Alderete nos expone la necesidad de adaptar a la Administración Pública en un ámbito más moderno. En su tema “La Administración Pública: entre paradigmas jerárquico-burocrático y alternativas con enfoque de redes frente al nuevo entorno tecnológico”, plantea el hecho de que los gobiernos no han logrado

entender el nuevo contexto tecnológico en el que nos encontramos inmersos, por lo cual la relación del gobierno con los ciudadanos se ha ido debilitando, por ello es obligación de los gobiernos buscar nuevas formas de insertarse en las nuevas dinámicas de interacción, ya que es tendencia de la ciudadanía expresar sus principales demandas a través de medios digitales. Es necesario recurrir a nuevos referentes teórico-conceptuales con enfoques horizontales, para dar como resultado nuevas alternativas de gestión.

A continuación, abordaremos un tema de bastante relevancia, puesto que tiene que ver con un principio que todo servidor público debe profesar o por lo menos procurar, que es “La política de la transparencia en lo local” y particularmente Paola Jiménez Hernández nos refiere los problemas de la institucionalización y la profesionalización. La autora se propone analizar el diseño de la política de la transparencia en dos casos de estudio, Querétaro y el Estado de México, mediante la revisión del diseño institucional a través de la Ley de Acceso a la Información. Paola Jiménez señala que la apertura indiscriminada de información no necesariamente estimula el interés social por conocerla, lo que expresa dificultades en su implementación y dividiendo su colaboración en dos partes. Aborda primero la revisión del diseño de la política de transparencia y acceso a la información, identificando características, diferencias y semejanzas. En un segundo término aplica la técnica de investigación cualitativa del análisis del contenido (Atlas ti) para poner sobre la mesa las tensiones que tienen hoy por hoy las leyes locales con respecto al tema de transparencia en sus objetivos y en su manera de actuar dentro del ejercicio del gobierno local.

Mario Edgar Gómez Sánchez nos expone su artículo “Gobernanza e innovación explicaciones sistemáticas en organizaciones públicas en el ámbito local” donde se plantea reconstruir un marco de análisis para el estudio y explicación de innovación en las organizaciones públicas. Sin la capacidad de innovar, las organizaciones públicas perderán oportunidades y su capacidad de respuesta a demandas del entorno no será suficiente. Por ello el autor sugiere realizar una serie de procedimientos que a su vez influyan en el gobierno y el proceso administrativo para que mediante la innovación de la gobernanza se pueda ofrecer una mejor y más eficiente respuesta a las demandas que la sociedad contemporánea le exige a sus gobernantes y a sus instituciones.

El maestro Samuel Espejel Díaz González toca un punto clave para la profesionalización de la Administración Pública, así como de su correcto funcionamiento, por ello nos presenta de manera oportuna el artículo “El Sistema u Orden Jurídico Municipal, con énfasis en el Estado de México”, el cual expone los principales elementos de la relación del individuo con la sociedad a través del papel del gobierno y de la Administración Pública; particularmente la Administración

Municipal. Según el autor, este sistema habilita en el análisis del Orden Jurídico Municipal y en la identificación de los dispositivos constitucionales, leyes, bando y reglamentos que le son aplicables, así como en el manejo de éstos para aplicarlos al servicio público a través de una pirámide de suprasubordinación, esquema que es planteado de manera acertada, teniendo como resultado una mejor organización y jerarquización de los órdenes jurídicos.

En la sección de reseña se presenta el tomo I del libro “Los males de la Administración Pública y sus remedios”. Coordinado por el Doctor José Chanes Nieto, a quien de una manera muy especial recordamos en esta edición. Este primer tomo recoge los estudios y las opiniones de diez autores quienes desde un enfoque académico profundizan en los problemas contemporáneos que se dan dentro del ejercicio de la Administración Pública, buscando de igual manera un remedio oportuno que mejore su avance y su desarrollo para un buen ejercicio en favor de la sociedad.

Finalmente invitar a nuestros estimados lectores a reflexionar sobre las nuevas oportunidades que tienen los gobiernos, sobre todo los locales, para hacer más eficiente su calidad y su servicio para con la sociedad que los ha elegido.

Agradecemos su amable atención e interés por nuestra revista en su edición 103, la cual ha recopilado artículos de autores con amplia experiencia dentro del ámbito de la Administración Pública y cuyos conocimientos han dado como resultado los interesantes estudios que hoy presentamos a ustedes.

Atentamente
Julián Salazar Medina

Las consultas populares: legitimidad, representación y gestión. Caso Estado de México¹

Popular consultations: legitimacy, representation and management. Case of the State of Mexico

Ramiro Medrano González*

Resumen:

En la década de los 90, en el siglo pasado, las consultas populares fueron incorporadas en las Constituciones de países de América Latina, como un mecanismo de participación directa que, por una parte, permitiera a los ciudadanos expresar institucionalmente sus demandas y, por otra, facilitara a los gobiernos conocer mejor las preferencias para dar respuesta institucional. Este trabajo centra su análisis en los municipios del Estado de México, particularmente aquellos que han incorporado esa figura en sus Planes de Desarrollo Municipal o Bandos de gobierno (2019-2021).

La pregunta que orienta los esfuerzos exploratorios es la siguiente: ¿cuáles son las características de las consultas populares, como mecanismo de democracia directa, que los gobiernos municipales incluyeron en sus Planes de Desarrollo? Para abordarla se proponen tres criterios de análisis: a) la inclusividad, es decir quiénes y para qué pueden activar la consulta popular, b) la accesibilidad, esto es la facilidad de activación, referido a los requisitos procedimentales; y c) la eficacia, que se refiere al procedimiento y las garantías de participación inherentes durante las consultas populares.

Se concluye que la incorporación de las consultas populares en el ámbito municipal cuestiona a la autoridad estatal ya que esa figura jurídica es

Abstract

Popular consultations were incorporated into the Constitutions of Latin America countries in the 90s of the last century as a mechanism of direct participation which, on one side, will facilitate citizens to institutionally express their demands and, on the other, will allow governments to know better the preferences to give institutional response. This paper focuses its analysis on the municipalities of the State of Mexico, particularly those that have incorporated this specific form in their Municipal Development Plans or Government Groups (2019-2021).

The question that guides the exploratory efforts is the following: what are the characteristics of the popular consultations, as a mechanism of direct democracy which the municipal governments included in their development plans? In order to address it, three criteria of analysis are proposed: a) the inclusiveness, that is to say, who and for what they can activate the popular consultation, b) accessibility, known as the ease of activation referred to the procedural requirements; and c) the effectiveness of the procedure and the guarantees of participation inherent during the popular consultations.

It is concluded that the incorporation of popular consultations in the municipal sphere questions the

* Profesor investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, SNI, N1. Correo electrónico: rmedranog@uamex.mx

¹ Una versión preliminar de este trabajo se presentó en el Congreso Internacional de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOME) en Villahermosa, Tabasco, en septiembre de 2019.

defectuosa institucionalmente similar a lo que ocurre en el ámbito federal cuya reforma se realizó en los años 2013-2014. Esas condiciones también explican las fuertes limitaciones para que los gobiernos municipales mejoren su desempeño en la gestión obligando en el corto plazo a mejorar el diseño de ese mecanismo de democracia directa con el apoyo de una Ley de Participación Ciudadana en la entidad.

Palabras clave: Democracia directa, consulta popular, legitimidad, gestión, gobierno municipal

state authority, since this legal figure is defective, institutionally similar to what occurs in the federal sphere whose reform was carried out in the years 2013-2014. Those conditions also explain the strong limitations for municipal governments to improve their performance in management forcing, in the short term, to improve the design of a direct democracy mechanism with the support of a Citizen Participation Law in the entity.

Keywords

Direct democracy, popular consultation, legitimacy, management, municipal government

Introducción

A partir de las reformas en México a la Constitución entre los años 2013-2014, y derivado del acuerdo interpartidista denominado Pacto por México, se amplió el debate sobre la pertinencia de incorporar algunos mecanismos de democracia directa en el ámbito federal. Finalmente el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Consulta Popular en 2014, la cual regula el procedimiento para la convocatoria, organización y declaración de resultados de las consultas populares.

Pero hasta el año 2019, no hubo alguna consulta popular conforme a la legislación federal. Las solicitudes de consultas que llegaron a la Suprema Corte de la Nación no fueron consideradas viables porque se interpretó que violaban algún contenido de la Constitución. Esa fue la experiencia de 2018, los únicos temas que fueron propuestos por cada uno de los principales partidos (PRI, PAN, PRD y MORENA) fueron rechazados en la Suprema Corte por ser considerados inconstitucionales y se archivaron como asuntos concluidos de manera definitiva. Así lo establece el artículo 35, fracción VIII, lo que quiere decir que esos temas ya no se pueden volver a plantear en otra consulta.

Sin embargo, una vez pasadas las elecciones presidenciales del año 2018, el Presidente electo, Andrés Manuel López Obrador del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), emprendió varias consultas populares al margen de las disposiciones del artículo 35 constitucional para dar soporte social a un conjunto de decisiones que ya formaban parte de sus objetivos de gobierno. Entre ellos, se encontraron la consulta popular sobre el Aeropuerto Internacional -ubicado en el municipio mexiquense de Texcoco-, el Tren Maya, la construcción de la refinería de Dos Bocas en Tabasco, la planta termoeléctrica en el Estado de Morelos, sobre la plantación de árboles frutales y maderables, sobre otorgamiento de becas y capacitación laboral, becas a estudiantes de educación media superior, pensionar a personas con discapacidad, entre otros temas con menos polarización social.

Hay un claro interés del gobierno federal para ampliar la legitimidad o aceptación de las decisiones de gobierno mediante la consultas populares, sin embargo también hay incertidumbre ante las escasas reglas sobre quién puede convocar, bajo qué condiciones, acordar los plazos, entre otros aspectos procedimentales.

En el Estado de México, derivado de la reforma federal de 2014, también la Legislatura reformó la Constitución Local y el Código Electoral, particularmente el Libro Octavo, para regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de las consultas populares. Como calca respecto de las normativas federales, el Congreso Local resolvió que quienes tienen capacidad para solicitar dichas consultas son el Gobernador, la Legislatura (33 por ciento de sus integrantes) y los ciudadanos (por lo menos 2 por ciento de la lista nominal). También otorga la facultad de decidir sobre la viabilidad al Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Quizá allí está una parte de la explicación de la inexistencia de consultas populares en el Estado de México, ya que el procedimiento hace tan complicado iniciarlos que es mejor recurrir a otro procedimiento menos formal para la acción política. A eso hay que sumar que, según el Código Electoral, el responsable de implementarlos es el órgano electoral (Instituto Electoral del Estado de México, IEEM) quien sólo podrá hacer consultas si se tratan temas de trascendencia estatal, es decir, que 1) repercutan en la mayor parte de la entidad federativa o bien, 2) que impacten en una parte significativa de la población de la entidad. Pues bien, el Estado de México lo integran 125 municipios y una población de 16 millones de habitantes, según las cifras del INEGI.

Es posible pensar que la mayoría de los 63 municipios que incorporaron la figura de las consultas populares en sus Planes de Desarrollo o Bandos de gobierno para el periodo 2019-2021, no repararon en las disposiciones del Libro Octavo del Código Electoral. La desproporción en los requisitos en dicho Código hace inviable organizar las consultas populares como mecanismos de participación por lo que los ciudadanos ejercen su derecho a través del voto para expresar su opinión sobre temas de trascendencia estatal.

Lo que parecía un atributo de la democracia directa (la consulta popular) para reducir la brecha entre los gobiernos y los ciudadanos, para ampliar la base de legitimidad de sus decisiones, para la calidad de la representación política y, sobre todo, para mejorar el desempeño gubernamental en el ámbito municipal, todo ello, ha quedado para otros momentos en el Estado de México. Pero aun en ese contexto de adversidad institucional, 63 presidentes municipales decidieron incorporar, para el trienio 2019-2021, la figura de consulta popular en sus municipios cuyo supuesto es que ello les permitiría un gobierno de proximidad social.

Así, este trabajo explora la incorporación de la consulta popular mediante la revisión de los 125 Planes de Desarrollo Municipal y los Bandos de gobierno para identificar quiénes lo incorporaron para dar cuenta si dichos mecanismos están asociados a la promoción de la inclusividad, la accesibilidad y la eficacia en la gestión pública municipal.

A continuación, se presenta una revisión de la literatura para identificar cómo han funcionado las consultas populares en América Latina; luego se analiza la experiencia en el Estado de México con el marco regulatorio aprobado posterior a 2014, identificando sus principales deficiencias. Esto también nos permitirá identificar los partidos en los gobiernos municipales que decidieron incluir las consultas populares y sus primeros resultados desde el punto de vista del diseño institucional.

1. Las consultas populares y breve revisión de la literatura

Las transiciones a la democracia electoral en América Latina fue bienvenida en la segunda mitad del siglo XX, muchos defensores de la participación popular lamentaron la disminución de la politización de la ciudadanía que resultó de esos procesos transicionales (Cameron, 2012; Lissidini, 2010, Warren 2012).

Los llamados mecanismos de participación ciudadana, entre ellos las consultas populares, la revocación de mandato, los plebiscitos y los referendos, se incorporaron como reconocimiento a las capacidades limitadas de los gobiernos para proveer bienes públicos, lo que condujo, a su vez, a la aceptación de la necesidad de trabajar en conjunto para cumplir con esa tarea. Países como Venezuela, Colombia, Bolivia y Ecuador incorporaron esas nuevas formas de participación directa establecidas incluso en sus constituciones.

Apoyados en Welp y Serdult (2001) entendemos como mecanismos de democracia directa a las instituciones que permiten la toma de decisiones directa por parte de la ciudadanía a través del voto, sea su origen derivado de la convocatoria de las autoridades, del mandato constitucional o de la iniciativa ciudadana. Uno de esos mecanismos es la consulta popular.

Algunos partidos políticos mayoritarios y sus élites en la región aceptaron con ciertas resistencias a introducir reformas constitucionales muy ambiciosas, buscando entre otros propósitos, modificar la relación de los gobernantes con los gobernados. Tanto en los casos donde el colapso del sistema de partidos fue sucedido por la emergencia de un liderazgo presidencial personalista, por ejemplo Venezuela y Bolivia, como en aquellos donde la reforma constitucional derivó en un reemplazo electoral de los liderazgos tradicionales (Uruguay) se aprobaron

mecanismos participativos y de descentralización política integrados en los textos constitucionales (Luna, 2012).

Los importantes trabajos de Andrew Selee y Enrique Peruzzotti (2008) sugieren que las nuevas formas de institucionalización de la democracia directa en la región respondieron al creciente abismo entre los ciudadanos y el sistema político, existiendo déficits de representación provocados por la severa debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas y por el funcionamiento defectuoso de los sistemas electorales.

Hay evidencia de que, en años recientes, los liderazgos presidenciales con fuerte vocación hegemónica han logrado centralizar el poder y enfrentar la crisis de gobernabilidad (Altman, 2012), combinando políticas en lo nacional, con prácticas participativas en lo local, en un contexto general en el que los partidos políticos como instituciones se les sigue cuestionando su vocación democrática y en algunos casos siguen la ruta de debilitamiento frente al electorado.

Se puede considerar a la consultar popular como un mecanismo que da contenido al derecho de la ciudadanía a comunicar en el espacio público temas de interés para que sean referentes de los gobiernos al tomar decisiones. Cuando se trata de mecanismos institucionalizados, en general, se consideran como resultados vinculantes, esto es, obligatorios para las autoridades. En algunos casos en América Latina puede abarcar no sólo contenidos de programas o políticas también reformas a las leyes reglamentarias e incluso a las constitucionales (Altman, 2012).

La consulta popular es directa cuando culmina en la activación de una decisión del Poder Ejecutivo en cualquiera de los ámbitos de gobierno sin pasar por el Poder Legislativo y en cambio es plausible pensar que es indirecta cuando la decisión final sobre el tema propuesto corresponde al Congreso de la Unión u otro órgano de representación.

Hay razones para pensar que los diseños institucionales de las consultas populares no determinan las prácticas, pero también hay evidencia de casos de éxito al mostrar que los contextos importan, pues sirven para sentar bases para la formulación de las reglas del juego, la reducción de la incertidumbre y generar incentivos institucionales que facilitan o inhiben las prácticas. En este supuesto se encuentran las experiencias de las consultas populares en Uruguay (Lissidini y Welp, 2011).

2. Inclusividad, accesibilidad y eficacia: los problemas municipales

Siguiendo el marco conceptual de Suárez y Welp (2019) sobre el análisis de la iniciativa legislativa popular, también llamada iniciativa ciudadana como mecanismo de democracia directa, se han recuperado tres criterios que podrían explicar el éxito o el fracaso de ese mecanismo: Inclusividad, accesibilidad y eficacia.

En este artículo se entiende por inclusividad, por una parte, a los sujetos habilitados para presentar la realización de alguna consulta popular ante el órgano responsable de tutelar ese derecho y, segundo, a la variedad de temas que pueden ser objeto de dichas consultas. Por lo tanto lo podemos enunciar de la siguiente manera: entre más habilitación ciudadana exista y más amplitud en temas llevados a consultas populares, entonces hay mayor inclusividad.

Desde el punto de vista normativo en el Estado de México, quienes están habilitados para presentar solicitud de consulta popular son los siguientes actores:

Artículo 497. Podrán solicitar una consulta popular:

I. El Gobernador.

II. El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Legislatura.

III. Los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores de la Entidad con corte a la fecha que se haga la petición. (Código Electoral del Estado de México)

En el caso del Gobernador parece normal esa facultad y de hecho, en la experiencia de América Latina los titulares del Poder Ejecutivo son quienes convocan mayoritariamente ese mecanismo; por lo menos así lo sugiere la mayoría de las legislaciones nacionales. La poca experiencia de México a nivel federal de las consultas populares también tiene esa dirección. Efectivamente hay una especie de monopolio del titular del Poder Ejecutivo para convocar a consultas populares a nivel federal. Sin embargo, en el caso del Estado de México aunque son pocos los años de vigencia de la normativa de las consultas, el Poder Ejecutivo aún no ha recurrido a esa posibilidad, lo que pone en evidencia el escaso compromiso con uno de los mecanismos de la democracia directa.

En ese mismo sentido, se podría evaluar la actitud de los legisladores locales respecto de las consultas populares. Ni la LIX Legislatura (2015-2018) ni la LX Legislatura (2018-2021) han convocado, hasta el momento, a alguna de las consultas populares como lo prevé el Código Electoral.

En el caso de la posibilidad de los ciudadanos para convocar en esos ejercicios de democracia directa, parece que reunir 236 mil firmas aproximadamente para que inicie su solicitud es un cometido difícil de cumplir. Hoy el Estado de

México tiene casi 11.8 millones de ciudadanos en la lista nominal y la dinámica poblacional apunta al incremento gradual. Entonces desde el punto de vista de la práctica de las consultas populares hay malas noticias, las decisiones de los actores a los que refiere el artículo 497 del Código Electoral no permite afirmar que el criterio de inclusividad tenga resultados favorables para la democracia directa.

Pero ¿por qué el 50 por ciento de los presidentes municipales del Estado de México han decidido recuperar las consultas populares en sus Planes de desarrollo municipal o en los Bandos de gobierno? Efectivamente de los 125 municipios en 63 han referido ese mecanismo de democracia directa en sus Planes de desarrollo o en los Bandos de gobierno aprobados por los Cabildos.

Cuadro 1.
Las consultas populares en los municipios del Estado de México, 2019-2021

Partido en el gobierno	Consultas populares municipales	¿Quién convoca?		
		Presidente municipal	Cabildo	Ciudadanos
MORENA	30	28	1	1
PAN	11	11	1	1
PRI	12	11	1	0
PRD	2	2	0	0
PVEM	3	3	0	0
MC	1	1	0	0
PANAL	2	2	0	0
PT	1	1	0	0
VIA RADICAL	1	1	0	0
TOTAL	63	60	2	1

Fuente: Elaboración propia a partir de Planes de desarrollo municipal y Bando de gobierno, 2019-2021, Estado de México

Una de las inferencias de este trabajo es que en el Estado de México los Ayuntamientos han incorporado las consultas populares más por la influencia del entorno del ámbito federal y menos por las condiciones normativas de lo local. Esto quiere decir que la lógica de gobernar haciendo consultas periódicas por el Presidente Andrés Manuel López Obrador está teniendo implicaciones en el esquema de gobernar en el ámbito municipal. Es cierto, hasta ahora se trata de compromisos en el papel, esto es, en los planes de desarrollo pero no hay que subestimar el valor de esa evidencia que podría condicionar las políticas y programas municipales.

Otra inferencia es que los municipios donde MORENA es partido en el gobierno, el 56 por ciento efectivamente incluyeron algún tipo de consulta popular, lo que refuerza la idea de que aun sin un diseño normativo en lo local, los gobiernos de ese partido tienen en López Obrador un importante referente para comprometerse con las consultas populares.

Y aún más revelador es que los presidentes municipales de partidos políticos diferentes a MORENA también han incorporado (PAN, PRI, PRD, MC, PVEM, PANAL, VIA RADICAL); de hecho, esos partidos concentran el otro 50 por ciento de los municipios donde aparece la figura de las consultas populares. Con esos datos podemos afirmar que, en general, los partidos políticos que gobiernan en los municipios del Estado de México están respondiendo de manera similar, incluyendo las consultas populares. Se trata de una respuesta directa a la señal del entorno representada por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

De hecho esa señal se extiende aún más, particularmente respecto de quién tiene la capacidad para iniciar consultas populares; en este sentido 57 de los 60 Alcaldes que han planeado ese mecanismo afirman que la convocatoria la iniciarán los presidentes municipales, dos el Cabildo y una los ciudadanos. Desde el punto de vista inclusivo, es decir, los actores que pueden convocar hay pocos grados de inclusividad, tal como ha estado pasando hasta el momento a nivel federal. Podemos inferir que en el diseño de las consultas populares municipales, hay una lógica de arriba hacia abajo para su activación, es decir, los Alcaldes tienen el monopolio de iniciarlas; los Cabildos y los ciudadanos son espectadores.

Se ha referido que la otra parte de la inclusividad es la amplitud de temas que son objeto de consulta popular. En el caso de los 63 gobiernos municipales, los hemos agrupado de la siguiente manera:

Cuadro 2.
Temas de las consultas populares en los municipios del
Estado de México, 2019-2021

Temas para consulta	Frecuencia
Inseguridad pública	11
Medio ambiente	7
Centros de recreación	3
Agua	13
Transporte público y privado	3
Espacios públicos	3
Comercio (mercados)	6
Límites territoriales	5

Vialidad	2
Infraestructura educativa	2
Telecomunicaciones	2
Otros	8
Total	65

Fuente: Elaboración propia a partir de Planes de desarrollo municipal y Bando de gobierno, 2019-2021, Estado de México

Esta información revela que en promedio todos los municipios realizarán una consulta en algún momento de los tres años de gobierno. En los 63 municipios se han programado 65 consultas populares. Aunque se presenta un ejercicio de agrupar los temas es claro que sí existe amplitud y diversidad de temas en los Planes de desarrollo municipal. Sobresale el hecho de que de los 63 municipios, en 11 los Alcaldes han prometido realizar algún tipo de consulta en materia de inseguridad pública, el mayor de los problemas que los mexicanos reconocen como el principal desde hace varios lustros. Pero antes de ese tema está el referente al agua (13) y ambos por su naturaleza parecen ser problemas que rebasan los límites territoriales de un municipio.

Habrà que revisar hasta qué punto una consulta popular municipal no podrá dar suficiente información para resolver un problema cuando es compartido por más de dos municipios colindantes lo que sugiere más bien realizar consultas populares intermunicipales; sin embargo esa figura no existe en ninguno de los Planes de desarrollo municipal.

Sobre el segundo criterio de análisis, es decir, la accesibilidad, se refiere a los requisitos de forma, el número y el plazo de recolección de firmas necesarias para la presentación de una consulta popular, así como sus garantías y apoyos de tipo material o técnico para la realización (Suárez y Welp, 2019). En primer lugar, hemos dicho que una parte de la explicación de la no realización de las consultas populares en el ámbito federal se debe a la imposibilidad técnica para realizarlas por parte de los ciudadanos.

Según el artículo 35 de la Constitución Política y la Ley reglamentaria se requiere el dos por ciento de firmas de aquellos que están registrados en la lista nominal. Si consideramos que la lista la integran 89 millones de ciudadanos y el dos por ciento lo representan 1.8 millones de firmas, es plausible pensar sobre las dificultades humanas para recabar dichas firmas en tan poco tiempo.

Hemos dicho más arriba que los resultados son similares en el Estado de México, donde el Código electoral requiere también el 2% de la lista nominal para activar el inicio de la consulta popular. De 11.8 millones de ciudadanos que integran la lista nominal, se requieren 236 mil firmas aproximadamente, lo que también revela los problemas técnicos para las solicitudes de activación.

Aun cumpliendo esos requisitos queda pendiente la declaratoria de procedencia por parte del Poder Judicial, esto es, de la Suprema Corte de Justicia para el caso federal y del Tribunal Superior de Justicia para el caso del Estado de México.

Con esas informaciones y las consultas populares fallidas a nivel federal según las disposiciones del artículo 35 constitucional, se puede sostener que no es posible afirmar que el criterio de accesibilidad se cumpla en lo básico. De tal manera, que ese criterio queda mal parado para saber del éxito de las consultas populares. Quizá esto explica por qué el entonces presidente electo, Andrés Manuel López Obrador haya decidido iniciar las consultas al margen de los problemas de accesibilidad para realizarlas. Hasta el año 2019, hay evidencia débil en la Legislatura del Estado de México para flexibilizar los requisitos para iniciar y realizar las consultas populares estatales.

¿Y qué pasa con el criterio de accesibilidad en el diseño de las consultas populares en el ámbito municipal? No hay certeza de que los Presidentes Municipales quienes incorporaron las consultas populares en sus Planes de desarrollo efectivamente estaban pensando en los requisitos del Código Electoral. De hecho al revisar dichos Planes de Desarrollo y los Bandos de gobierno en ninguno de los 63 municipios hace referencia a las disposiciones normativas del Código Electoral. Esto sugiere que los Alcaldes lo incorporaron más como intentos de réplica de la política de la Cuarta Transformación (Gobierno de Andrés Manuel López Obrador) que como una estrategia de desarrollo, de gestión municipal o bien de tutela de los derechos políticos como la participación.

Probablemente una cantidad importante de los 63 Presidentes municipales que incorporaron la figura de las consultas populares, lo hicieron sin estar conscientes de ello. Es sabido que muchos recurren a empresas de consultoría para redactar su plan de desarrollo y como éstas difícilmente tienen el pulso de las demandas de la ciudadanía entonces no repararon en la importancia procedimental para ampliar la base de legitimidad, de representación y de gestión con la ayuda de las consultas populares. Esto podría explicar por qué el criterio de accesibilidad no está referido en ninguno de los Planes de desarrollo, lo que sugiere que las consultas populares tomarán tiempo para que logren instalarse institucionalmente en los municipios.

En ninguno de los 63 municipios hay reglas de acceso o de activación de la consulta popular, casi el cien por ciento dice explícitamente que serán iniciativa del Presidente Municipal y que los Cabildos lo validarán sólo mediante el conocimiento en sus sesiones. Estas condiciones dejan mal evaluado al criterio de accesibilidad para saber del éxito o fracaso de dicho mecanismo de democracia directa. Así como lo sugirieron Suárez y Welp (2019) para el caso del mecanismo de la iniciativa ciudadana, en el debate sobre el número de firmas, la tensión se ubica entre unos requisitos demasiado elevados que obstaculicen las activaciones

y unos demasiado bajos que puedan desvirtuar las consultas populares con un elevado número de propuestas.

Finalmente, sobre el tercer criterio de las consultas populares municipales, esto es, la eficacia, la cual se refiere a aspectos procedimentales que pueden facilitar que los resultados de las consultas sean tratados por los gobiernos, derivando en su discusión y votación. Destaca la obligatoriedad para la autoridad municipal, los tiempos establecidos para analizarlas e incluirlas en las políticas de gobierno, la participación de los promotores en el procedimiento en defensa de los resultados y el control que éstos puedan tener sobre el curso de la propuesta votada (Suárez y Welp, 2019).

Pues bien, este tercer criterio se podrá evaluar holísticamente una vez que concluya el trienio, es decir, en el año 2021; sin embargo, podemos advertir que a casi un año de gestión municipal, ninguno de los 63 Alcaldes que programó alguna consulta popular la ha realizado. La eficacia de este mecanismo se pone en duda al concluir el primer tercio del gobierno municipal. Suele decirse que en el proceso de la curva de aprendizaje de las nuevas autoridades municipales, toma cierto tiempo aprender a gobernar. Si bien los planes de desarrollo municipal fueron aprobados tres meses posteriores a la toma de protesta, también es plausible pensar que se podría hacer durante el primer año, incluso apoyado en la idea de que el actor privilegiado para activar las consultas son los Presidentes municipales.

3. Legitimidad, representación y gestión

La literatura sobre democracia directa en América Latina, entre ellas las consultas populares, identifica que son fundamentalmente dos los problemas que pretenden resolver en los sistemas políticos: los problemas de ilegitimidad y la representación (Cameron, 2012, Lissidini, 2012, Welp, 2011; Warren, 2012).

En el primer caso, las consultas populares pueden ser un medio para ampliar la base de legitimidad de las decisiones de los gobiernos ya que, en general, los ciudadanos no se sienten representados en la toma de decisiones de las autoridades. El hecho de que ante una decisión de gobierno se consulte a la ciudadanía, puede resolver varias aristas de la ilegitimidad de las decisiones de los gobiernos. En primer lugar, a los Presidentes municipales les puede ahorrar los costos de la toma de decisiones en términos del impacto de la decisión. En general, hay decisiones públicas, como poner orden en los mercados, que tiene muchos problemas porque es evidente que algunos se sentirán ganadores y muchos otros perdedores de la decisión. La consulta popular podría atenuar los efectos de la decisión para la autoridad municipal.

En segundo lugar, mediante las consultas populares los Alcaldes pueden alinear y acordar las prioridades internas en la administración municipal de tal manera que todas las áreas de gobierno tendrán la certidumbre de cuáles decisiones estratégicas podrían ampliar la legitimidad mediante la implementación de mecanismos de democracia directa.

De acuerdo con las normativas del Estado de México, efectivamente muchos de los temas de las consultas populares que han programado las autoridades municipales se encuentran mayoritariamente dentro de las funciones que la Ley le otorga a través de los denominados servicios públicos municipales, tales como la seguridad pública, agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, alumbrado público, recolección de basura, así como mercados y otros servicios.

De las 65 consultas populares que se han programado en 63 municipios del Estado de México, aproximadamente el 80 por ciento, efectivamente se ubican en esa relación de servicios públicos municipales. Es decir, si hay condiciones, hasta ahora en los planes formales, para que mediante las consultas pueda mejorar la legitimidad de las decisiones de los Presidentes Municipales. Evidentemente falta ver y analizar hasta qué punto están dispuestos a arriesgar sus decisiones ya que en este caso no se está refiriendo a la llamada legitimidad de origen, es decir, al apoyo de los electores para ganar la elección sino a la legitimidad del cargo, esto es, al apoyo social (popular) durante el ejercicio de gobierno.

Respecto de la posible relación de la organización de consultas populares y mejorar la representación política, algunas experiencias en América Latina como Uruguay (Welp, 2011) han encontrado evidencia de que efectivamente sí existe dicha relación en términos positivos al sostener que mediante ese mecanismo mejora la calidad del trabajo e imagen de los representantes populares. En este caso se entiende como representación política no sólo al desempeño de quienes son electos popularmente mediante el voto como los senadores y diputados (Poder Legislativo) sino también a nivel local y municipal como los gobernadores, los diputados locales, los presidentes municipales y los miembros de los cabildos (síndicos y regidores).

Hasta el momento no hay evidencia de que los Alcaldes del Estado de México tengan como interés prioritario mejorar la calidad de la representación política. Si bien los ciudadanos no valoran la actividad política como loable, y en el caso de la imagen de los políticos, ya sean profesionales o amateurs, tampoco se encuentran bien evaluados; de hecho reprueban como lo sugieren las encuestas sobre cultura política y prácticas ciudadanas.

Por ello, está pendiente saber de los resultados de la implementación de las consultas populares; hasta el momento -hemos dicho- ya han sido incorporadas en los Planes de desarrollo pero ese hecho no garantiza que efectivamente se

realizarán. En caso de que siga esta tendencia, el fracaso de las consultas populares será una decepción provocada mayoritariamente por las alternancias en los gobiernos. Si dichas alternancias no son capaces de hacer diferentes las prácticas políticas, la decepción social irá en ascenso y entonces los actores convencionales del sistema político podrían colapsar.

Finalmente, sobre el tema de la gestión, particularmente los probables efectos de las consultas populares para mejorar la calidad de la administración pública no ha sido una asociación que haya sido estudiada por la literatura. Este artículo sí reivindica esa idea, a condición de que las consultas populares dejen de ser mecanismos de propaganda y sean medios para mejorar la legitimidad de las decisiones gubernamentales y de la representación política.

Al hablar de consultas populares y calidad de la gestión municipal también nos estamos refiriendo al tema del financiamiento de las consultas. Efectivamente muchas de las consultas referidas en los Planes de desarrollo municipal del Estado de México son tan sólo promesas de los gobiernos que tuvieron su origen durante las campañas. La diferencia entre una promesa y un derecho ciudadano es un presupuesto de por medio. ¿Es posible implementar consultas populares si no hay presupuesto para organizarlas? La respuesta es negativa. Si esto es así, entonces es plausible pensar que independientemente quien activa o promueve las consultas populares, podría tener efectos positivos sobre la calidad de la gestión municipal, la legitimidad y la representación de intereses sociales del municipio.

Pero una condición de la influencia de las consultas sobre el desempeño de los gobiernos municipales es justamente la existencia de financiamiento para realizarlas. Parece muy pronto para saber del impacto que producirán las consultas populares sobre los cambios de decisión de las autoridades municipales. Sin embargo, será un instrumento creíble para saber si dichas consultas son parte de la nueva narrativa de los políticos con fuertes ambiciones de poder, prestigio y renta.

Conclusiones

En materia de mecanismos de democracia directa como las consultas populares, esta investigación no desconoce que los Planes de Desarrollo Municipal en México aún son muy poco predictivos de las decisiones que finalmente toman los Alcaldes al momento de gobernar. De hecho, el diseño de algunos planes con frecuencia se asigna a organizaciones privadas con poco compromiso con el desarrollo municipal. No obstante, la necesidad de profesionalizar la elaboración de dichos planes tendría que ser una tarea urgente si realmente los gobiernos desean cambiar las prácticas en la política gubernamental.

Este artículo enfatiza que estas nuevas formas de participación enfrentan varios riesgos importantes de tropiezos democráticos. Se sostiene que entre las oportunidades se encuentran el fomento a la participación, la promoción de una cultura de involucramiento de la ciudadanía en asuntos públicos, transparentar la política y en particular dinamizar a los partidos políticos a través de una mayor participación ciudadana. Pero el análisis nos obliga a observar los riesgos potenciales de los mecanismos participativos ya que en contextos de débil institucionalidad puede socavar la democracia, aumentando la delegación y el verticalismo gubernamental.

En México, el primer diseño que data de 2014, fue un fracaso para realizar las consultas populares. El procedimiento fue tan complicado que evitó su convocatoria y organización. De tal manera que se puede afirmar que en materia de incorporación de mecanismo de democracia directa el procedimiento importa, ya que puede facilitar u obstruir la realización exitosa.

Se podría afirmar que las consultas populares, hasta ahora, es uno de los mecanismos de participación más utilizado por el presidente Andrés Manuel López Obrador, cuya estrategia logró tener efectos en los recién elegidos Alcaldes para incorporarlo en su Planes de desarrollo. Incluso esto podría explicar porque ha sido el mecanismo de democracia directa más citado en la mitad de los planes de desarrollo.

Independientemente del partido en el gobierno municipal, los Alcaldes incorporaron esos mecanismos de participación ciudadana para los tres años; aunque hay diferencias importantes entre ellos. Se podría esperar que todos o casi todos los presidentes municipales que llegaron con la etiqueta de MORENA serían los más activos para replicar el mensaje del presidente AMLO, casi el 60 por ciento así lo hizo.

Probablemente la experiencia en la vida real de los municipios, para los próximos tres años será diferente a ese estilo de gobernar. Los Alcaldes y los Cabildos apenas están construyendo esas prácticas para gobernar con democracia participativa. Por eso hay que observar qué pasará para los siguientes tres años en los municipios mexiquenses.

Así, la historia sobre los usos de la democracia directa y participativa apenas se está construyendo a nivel local. De cualquier manera hay algunos desafíos; uno es la devolución de las atribuciones y las responsabilidades del Estado a la sociedad, transfiriendo la responsabilidad sobre asuntos imprescindibles, a grupos de ciudadanos, a gobiernos municipales o actores clientelares. Un segundo desafío posible en la expansión de las instituciones de participación directa es que los líderes unipersonales pueden utilizar estas instituciones no para fortalecer la autonomía ciudadana sino para maximizar su propio poder sobre sus contrincantes.

Bibliografía

Altman, David (2011), *Direct Democracy Worldwide*, United States of America: Cambridge University Press.

Cameron, Maxwell A., Eric Hershberg, Kenneth E. Sharpe (editores) (2012), *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México: FLACSO México.

Luna, Juan Pablo (2012) ¿Participación versus representación? Partidos políticos y democracia en la región andina” en *Democracia en la Región Andina*. Colombia: Ediciones Uniandes.

Lissidini, Alicia (2011). *Democracia Directa en Latinoamérica entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.

Lissidini, Alicia, Yanina Welp y Daniel Zovatto (Coordinadores) (2008). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Suárez, Orestes Antón y Yanina Welp (2019). “¿Papel mojado? Análisis de la Iniciativa Legislativa Popular en Colombia” en *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 54, pp. 106-126. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a06>

Warren, Mark E. (2012), “Prefacio”, en *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias* México: FLACSO México.

Welp, Yanina y Laurence Whitehead (2011). *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. México: FLACSO México.

Whitehead, Laurence (2011). “Prólogo”, en *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. México: FLACSO México.

**La Administración Pública: Entre paradigmas
jerárquico-burocráticos y alternativas con enfoque de redes
frente al nuevo entorno tecnológico**
*Public Administration: Between hierarchical-bureaucratic and
alternative paradigms with a network approach to
the new technological environment*

José Luis Ramos Alderete*

Resumen:

El propósito es exponer que la Administración Pública se ha organizado y realizado sus procesos de gestión con una fuerte influencia de paradigmas jerárquicos y burocráticos como el de la administración científica y el modelo burocrático weberiano, mismos que con el paso del tiempo han mostrado limitaciones que se han hecho más evidentes a partir de la nueva dinámica de comunicación e interacción que se ha venido observando en las sociedades contemporáneas con el auge del uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC). Los gobiernos no logran entender del todo el nuevo contexto tecnológico en el que actúan por lo que no aciertan a plantear una forma adecuada de insertarse en la nueva dinámica de interacción con los ciudadanos para atender las demandas que expresan en medios digitales. Por ello, es necesario recurrir a nuevos referentes teórico conceptuales con enfoques más horizontales y en red como el de la nueva gobernanza pública y el de la gobernanza pública inteligente que permitan revisar los tradi-

Abstract

The purpose is to expose the public administration has organized and carried out its management processes with a strong influence of hierarchical and bureaucratic paradigms such as the scientific administration and the Max Weber Bureaucracy Theory, which with the passage of time have shown limitations that have become more evident from the new dynamics of communication and interaction that has been observed in contemporary societies with the rise of the use of information and communication technologies (ICT). Governments have failed to fully understand the new technological context in which they act so they fail to propose an appropriate way of inserting themselves into the new dynamics of interaction with citizens to meet the demands they express in digital media. Therefore, it is necessary to resort to new conceptual theoretical referents with more horizontal and networked approaches such as the new public governance and the smart public governance that allows to revise the

* 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. Candidato a Doctor en Ciencias Políticas y Sociales (orientación Administración Pública) en el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

cionales modelos de organización y gestión con el fin de visualizar alternativas de gestión.

Palabras clave: Administración Pública, administración científica, modelo burocrático, TIC, redes sociales digitales, gobernanza pública, gobernanza pública inteligente.

traditional models of organization and management in order to visualize management alternatives.

Key words: Public Administration, scientific administration, bureaucratic model, ICT, social networks, public governance, public governance smart.

Introducción

Históricamente la Administración Pública ha seguido formas de organización y procesos de gestión orientados hacia modelos que tienden a establecer estructuras jerárquicas con funciones claramente delimitadas y por ello separadas, así como líneas de mando centralizadas que con el tiempo crean cotos de poder que dificultan la colaboración, la integración de procesos administrativos y la consecución de objetivos intrainstitucionales e interinstitucionales.

En la actualidad estas estructuras administrativas enfrentan el desafío de establecer nuevas relaciones con la sociedad en un escenario en el que la sociedad reclama un papel más activo frente a los gobiernos y exige mejores respuestas a sus crecientes demandas. Desde la década de los noventa del siglo XX, las ideas de la gobernanza comenzaron a redefinir el papel de los gobiernos orientándolos hacia labores de coordinación de esfuerzos, recursos y objetivos. En adelante los nuevos planteamientos en la gestión pública se han orientado hacia modelos de acercamiento a la sociedad a fin de aprovechar su conocimiento de los problemas públicos, los recursos con que cuentan y sus propuestas.

Por su parte, la sociedad ha adoptado una posición de mayor exigencia y crítica no exenta de desconfianza frente a los gobiernos. Asimismo, dispone de nuevos medios de expresión que han puesto a su alcance las TIC las cuales han revolucionado la comunicación en las sociedades contemporáneas. Estas tecnologías han comenzado a fungir como medios de comunicación directa entre ciudadanos y gobiernos y también comienzan a ser utilizados como medio de articulación de demandas.

Las tradicionales formas de organización y gestión de la Administración Pública parecen no procesar de forma eficiente los planteamientos y demandas que la sociedad canaliza a través de las TIC y especialmente de las redes sociales digitales (RSD), por lo que no han podido darles una atención y respuestas adecuadas. Por ello, es necesario recurrir a nuevos enfoques conceptuales y modelos de gestión que se adapten de mejor forma a la nueva dinámica de comunicación en la sociedad y de interrelación con sus gobiernos.

Para los fines de este artículo, se iniciará haciendo una revisión de las principales corrientes de ideas que delinearon las características centrales de la Administración Pública orientadas hacia modelos burocráticos y jerárquicos que han prevalecido hasta la fecha, para posteriormente presentar nuevas tendencias de gestión más flexibles con orientación hacia el enfoque de redes.

Paradigmas teórico conceptuales de mayor influencia en la organización y gestión en la Administración Pública

1. La administración científica

Las principales ideas, autores y corrientes de pensamiento que han contribuido a dar forma a la Administración Pública como objeto de estudio, disciplina y campo de ejercicio profesional en su acepción moderna se pueden ubicar a finales del siglo XIX y principios del XX. Especial mención merece la publicación de la obra de Woodrow Wilson titulada *El estudio de la administración* aparecida en Estados Unidos de América en 1887 y de toda una serie de obras de autores como Goodnow, White, Willoughby o Gulick. Asimismo, en esta etapa tuvieron una gran influencia los estudios de Taylor, Fayol, Mooney y Reiley que sustentaron lo que se conoce como la administración científica. Todas estas ideas y autores constituyen la etapa inicial de los estudios sobre Administración Pública a la que Sánchez (2007: 150) clasifica como la “Escuela clásica de la Administración Pública”.

La administración científica contribuyó a delinear rasgos en la Administración Pública en el plano de la organización y gestión que han tenido una continuidad a lo largo de los años y que se pueden identificar hasta la actualidad. Taylor es considerado como el padre de la administración científica, quien desde principios de la década de 1880 inició sus experimentos y estudios en la *Midvale Steel Company* midiendo tiempos y movimientos de trabajos específicos a fin de establecer procedimientos que mejoraran su eficiencia, los cuales lo llevaron a establecer una serie de ideas que se denominaron “organización científica del trabajo”.

Ante todo Taylor lo que buscaba era sustituir los procedimientos empíricos existentes por otros basados en mediciones precisas, lo que lo llevó a aplicar métodos científicos a la dirección de empresas, así como a darle un carácter profesional.

El taylorismo impulsó la creación de un movimiento de ciencia de la administración que alcanzó su clímax con la publicación de *Ensayos sobre la ciencia de la administración*. Su editor, Luther Gulick, proclamó la inminente revelación

de los verdaderos principios de administración, que serían descubiertos a través de la investigación científica. Estos principios, como la unidad de mando y el número óptimo de subordinados, orientarían a los directores en la consecución de los objetivos más importantes: la coordinación y el control (Sánchez, 2007: 154-155).

Los planteamientos de Taylor se enfocaron primordialmente en los trabajos operativos en el nivel micro de la organización dejando de lado aspectos relevantes como la relación entre la organización administrativa y el desempeño de sus funciones en el nivel macro o de conjunto.

De forma prácticamente paralela al desarrollo de las ideas de Taylor, en Francia el ingeniero minero Henry Fayol logró éxitos importantes como gerente general de la compañía *Commentry-Fourchambault* gracias a los métodos de administración que desarrolló. Según Fayol hay dos principios de dirección que son especialmente importantes: la coordinación y la especialización. La primera se logra siguiendo los principios siguientes:

- a) Escalar.- establecía que la coordinación recibiría ayuda de la distribución jerárquica de autoridad en la organización, y que tanto la autoridad como el control de una organización se distribuía en una estructura piramidal.
- b) Unidad de mando.- sustentaba que los trabajadores sólo debían responder a un superior, porque si respondían a más de uno se podía crear confusión y una posible fuente de conflictos.
- c) Control.- que identifica el número óptimo de subordinados que un supervisor podría controlar eficaz y eficientemente.
- d) Excepciones.- establece que los sucesos o asuntos rutinarios deberían ser tratados por lo empleados de la escala jerárquica más baja, permitiendo así que la alta administración solucionara problemas inusuales o excepcionales.¹

Por su parte, el principio de dirección relativo a la especialización se lograba en virtud de cómo se formaban los departamentos y la agrupación de trabajos. Al respecto Fayol desarrolló el principio de departamentalización que establecía que tareas o funciones similares deberían ser agrupadas en el mismo departamento o unidad. También fue el primero en diferenciar entre funciones en línea o ejecutivas y funciones de *staff* o apoyo. Las primeras son aquellas que contribuyen directamente a la consecución de las metas de la organización y las segundas son las que se realizan para el apoyo a las funciones ejecutivas.

¹ Tomados de B. J. Hodge, William P. Anthony y Lawrence M. Gales, *Teoría de la organización. Un enfoque estratégico*, España, Pearson Prentice Hall, 2003, p. 22.

En 1916 Fayol publicó su obra *Administration Industrielle et Générale* en la que distingue entre los niveles gerenciales y de supervisión dando mayor importancia a los primeros ya que tienen mayor influencia en la organización. Asimismo, define las funciones administrativas propias de los directivos.

Fayol es el primero en concebir la función administrativa como un proceso al que divide en cinco partes: 1) planeación, 2) organización, 3) autoridad, 4) coordinación y 5) control (Alberts, 1968: 51).

Las ideas de Fayol aunque se conocieron en Estados Unidos de América hasta la década de los cuarenta se convirtieron en el referente de administración para las empresas y organizaciones. Ambas influencias pronto pasaron al terreno de la Administración Pública en la que se emplearon para establecer sus estructuras administrativas y llevar a cabo sus trabajos sustantivos y adjetivos.

2. El modelo burocrático weberiano

2.1. La dominación legal

Como es sabido, Weber estableció en sus extensos estudios sociológicos tres tipos de dominación: el tradicional, el carismático y el legal racional. Este último es en el que se basan las organizaciones modernas como el Estado burgués de derecho, las empresas capitalistas e incluso los ejércitos y los partidos políticos.

De acuerdo a Weber (2002: 174-175) las categorías fundamentales de la dominación legal son:

1. Un ejercicio continuado, sujeto a ley, de funciones, dentro de una competencia, que significa:
 - a) Un ámbito de deberes y servicios objetivamente limitado en virtud de una distribución de funciones,
 - b) con la atribución de los poderes necesarios para su realización, y
 - c) con fijación estricta de los medios coactivos eventualmente administrables y el supuesto previo de su aplicación.
2. El principio de jerarquía administrativa, o sea la ordenación de “autoridades” fijas con facultades de regulación e inspección y con el derecho de queja o apelación ante las “autoridades” superiores por parte de las inferiores.
3. La “reglas” según las cuales hay que proceder pueden ser:
 - a) Técnicas, o
 - b) normas
4. Rige el principio de la separación plena entre el cuadro administrativo y los medios de administración y producción.

5. En el caso más racional no existe apropiación de los cargos por quien los ejerce.
6. Rige el principio administrativo de atenerse al *expediente*, aun allí donde las declaraciones orales sean de hecho la regla o estén hasta prescritas; por lo menos se fijan por escrito los considerandos, propuestas y decisiones, así, como las disposiciones y ordenanzas de toda clase.

Respecto a estos planteamientos, es importante señalar que Weber consideró que invariablemente en las sociedades antiguas o modernas se establecían relaciones de dominación, que daban lugar a la aparición de personas o instancias que ejercían un determinado dominio sobre personas, grupos u organizaciones específicas. Es decir, en las sociedades se establecen estructuras de dominación en las que existe el rol de quien ejerce la dominación y de aquellos que son sujetos al dominio.

En el caso de las sociedades modernas y en especial en las organizaciones se establece un tipo de dominación legal que no es subjetivo o arbitrario sino racional, dado que en la sociedad o en una determinada organización se establecen reglas para fines específicos que cuentan con un cierto consenso. Sin embargo, sigue existiendo una forma de dominación, relaciones en las que unos realizan funciones de dirección y otros cumplen con las normas, disposiciones y acciones que les correspondan llevar a cabo dentro de la sociedad o de una determinada organización.

Por una parte está la función de mando o dirección y por otra la de dar cumplimiento a lo que se ordena. Se trata de dos ámbitos diferenciados entre los que se establece una relación de subordinación, que no es personal sino entre cargos y funciones. Las instancias o autoridades superiores tienen poderes para ejercer sus funciones, incluso están facultadas para recurrir a la coacción, aunque existen normas para que los subordinados puedan recurrir a la queja y a la apelación. En todo caso tanto las instancias superiores como los subordinados deben someterse a las normas generales.

2.2. La administración burocrática

Weber señala que la dominación legal puede adoptar diferentes formas, pero considera que esencialmente se ejerce a través de un aparato administrativo, pues sostiene que para la vida cotidiana dominación es primariamente “administración” y, conforme a los paradigmas teóricos a los que recurre en toda su obra, construye un tipo ideal de estructura pura de “dominación del cuadro administrativo” a la que denomina “burocracia”.

Para Weber (2002: 175-176), el tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un “cuadro administrativo burocrático” que se compone de funcionarios individuales los cuales:

- 1) personalmente libres, se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo,
- 2) en jerarquía administrativa rigurosa,
- 3) con competencias rigurosamente fijadas,
- 4) en virtud de un contrato, o sea (en principio) sobre la base de libre selección según
- 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 instancias 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) trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo,
- 10) y están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.

Al hacer un análisis más detallado de la administración burocrática, Weber argumenta que es la forma más racional de ejercer una dominación, en los sentidos siguientes: precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza, calculabilidad, por tanto, para el soberano y los interesados. Asimismo, implica intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar óptimos resultados.

La administración burocrática tiene un instrumento de superioridad que es el “saber profesional especializado”, cuyo carácter imprescindible está condicionado por los caracteres de la técnica y economía modernas de la producción de bienes. La administración burocrática significa dominación gracias al saber, que representan su carácter racional fundamental y específico.

En estos planteamientos es importante resaltar el hecho de que Weber considera que el aparato administrativo al que denomina burocracia es el medio

por excelencia para ejercer el tipo de dominación que llama legal. Es decir, concibe a la administración burocrática como un medio de dominación, pero un medio de dominación racional basado en normas. No obstante, las reglas, estructuras y procedimientos que describe como propias de la administración burocrática están completamente orientadas a ejercer funciones de dirección o mando para conseguir fines específicos.

Las ideas que se han expuesto tuvieron una notable influencia en la forma en que se organizaron y desempeñaron las organizaciones tanto públicas como privadas a lo largo del siglo XX. De acuerdo a Weber (2002: 178), la administración burocrática fue el germen del estado moderno occidental, en el primer tercio del siglo XX sus planteamientos determinaron en buena medida la organización de las estructuras burocráticas gubernamentales, la forma en que se administraban y gestionar sus actividades sustantivas, adjetivas y los asuntos públicos. Posteriormente, las críticas que hicieron diferentes autores a los planteamientos de la administración burocrática así como las nuevas visiones sobre las organizaciones y alternativas de gestión contribuyeron a flexibilizar o complementar las ideas propuestas por Weber.

3. Otras corrientes de pensamiento

A lo largo del siglo XX surgieron corrientes de ideas en la academia que trataron de aplicar nuevos conceptos en la Administración Pública como los de Chester Barnard, quien sostenía que la autoridad dependía del consentimiento de la persona dirigida y de la facilidad y fluidez de comunicaciones entre los niveles organizativos. Este autor vio las organizaciones como sistemas cooperativos en que la función del ejecutivo consistía en mantener el equilibrio dinámico entre las necesidades de la organización y la de sus empleados (Sánchez, 2007: 157).

Otra corriente que se puede destacar es la de las relaciones humanas sustentada en las ideas y trabajos realizados por Elton Mayo, los cuales sostenían que el trabajador no podían ser considerado como una máquina, que su desempeño dependía de las condiciones medioambientales en las que desenvolvía y de las relaciones con sus compañeros y su organización. También tuvieron relevancia las ideas de la teoría general de sistemas sustentadas por Bertalanffy que permitían observar a las organizaciones como sistemas compuestos de otros sistemas que interactuaban entre ellos y con otros externos a la organización.

Sin embargo, en la Administración Pública puede reconocerse una continuidad de las ideas primigenias de la administración científica y de Weber. En el primer tercio del siglo XX, los planteamientos de la administración científica ejercieron una enorme influencia en la forma en que se organizó la Administración Pública

y en los procedimientos de gestión que se emplearon, que tuvieron ideas afines y vasos comunicantes con las ideas sobre la administración burocrática desarrolladas por Weber.

Los planteamientos generales de que una organización moderna debe contar con una estructura de unidades administrativas, las cuales deben tener funciones bien definidas, cadenas de mando claramente establecidas, que permitan a las cabezas dirigir con eficacia y eficiencia a los miembros y unidades de la organización para alcanzar los objetivos y fines definidos, delinearon en buena medida a la Administración Pública a grado tal que se llega a creer que le son inherentes.

A pesar de que han habido otras corrientes de ideas como la de las relaciones humanas, la teoría general de sistemas, la teoría del comportamiento o la gobernanza, en la Administración Pública ha habido una cierta tendencia a seguir patrones de organización y gestión con orientaciones hacia el modelo burocrático weberiano y la administración científica.

A lo largo de los años, en las formas de realizar las funciones de mando en la Administración Pública, de llevar a la práctica el proceso administrativo en sus trabajos sustantivos y adjetivos, en el establecimiento de relaciones entre superiores y subordinados así como entre unidades administrativas se pueden reconocer influencias de la administración científica y del modelo burocrático weberiano. En buena medida porque han permitido una cierta funcionalidad, eficacia y eficiencia en su desempeño, pero también se debe tener en cuenta que han representado resistencias al cambio y limitaciones para la adopción de nuevos paradigmas de organización y gestión.

4. Paradigmas en la gestión pública con enfoque de redes

Los modelos de organización y de gestión que han guiado a la Administración Pública desde inicios del siglo XX a la fecha han tenido una evidente evolución, la cual parte de los planteamientos sustentados por los llamados principios de la administración, pasando por la administración científica y el modelo burocrático weberiano. Estas corrientes de pensamiento planteaban estructuras administrativas jerarquizadas con funciones delimitadas, líneas de mando claramente establecidas y el seguimiento estricto de normas y procedimientos.

Estos preceptos tuvieron una gran influencia y mantuvieron una importante vigencia hasta la década de los años setenta, en buena medida debido a que se adaptaban a los fines del llamado Estado de Bienestar que asumía la conducción de la economía así como una gran participación en las actividades de desarrollo social, estableciendo una relación vertical con el ciudadano que era concebido como mero receptor de sus políticas. La Administración Pública debía diseñar e

implementar las políticas y programas gubernamentales eficientemente siguiendo esquemas de mando y control desde las estructuras gubernamentales hacia la población objetivo.

Con el desgaste del Estado de Bienestar, su eventual decaimiento y el ascenso del modelo de desarrollo de corte neoliberal, en la Administración Pública se comenzó a recurrir a los planteamientos de la Nueva Gerencia Pública (NGP) basada en procedimientos de gestión orientados a la eficiencia y productividad desarrollados en la gerencia de las empresas privadas, con reconocible influencia de ideas de la administración científica. La NGP planteó flexibilizar las rígidas estructuras administrativas para permitir que sus métodos y procedimientos gerenciales se adaptaran al sector público de la mejor forma a fin de lograr una eficacia y eficiencia similar a la que tenían en las empresas privadas. En última instancia, la NGP se proponía ofrecer mejores bienes y servicios al ciudadano al que se consideraba como el cliente, estableciendo también una relación vertical hacia la sociedad, en la que la Administración Pública era la instancia generadora de servicios y el ciudadano el receptor.

En la última década del siglo XX, al hacerse evidente que las políticas de desarrollo económico de corte neoliberal tendían a concentrar sus beneficios y a dejar pendiente las aspiraciones y necesidades de amplios sectores de la población, la sociedad civil se planteó la necesidad de lograr una mayor incidencia en las decisiones gubernamentales y las políticas públicas. Una de sus principales acciones fue la de auto organizarse en torno a causas y demandas específicas a fin de exigir su atención y solución. La sociedad civil amplió su espacio de actuación frente al Estado y al Mercado a los que veía como instancias con limitaciones para atender y dar una respuesta satisfactoria a los complejos problemas, demandas y expectativas de la cada vez más diversa sociedad.

En este escenario aparecieron las ideas de la gobernanza que partían de considerar que las enormes responsabilidades de la conducción de la economía, del desarrollo económico y político, así como el diseño, implementación y control de las políticas públicas no podían seguir recayendo sólo dentro de las responsabilidades, instituciones y capacidades limitadas del Estado. La sociedad civil y el sector privado tenían mucho que aportar bajo el supuesto de que sus demandas y necesidades tuvieran una mejor atención. Las ideas de la gobernanza comenzaron a concebir un espacio público en el que las instituciones estatales, la sociedad civil y el sector privado entraran en interacción para la atención y solución de los problemas públicos, dejando atrás el esquema vertical de relación entre Estado y sociedad. En todo caso, las instituciones estatales y gubernamentales se concebirían y desempeñarían como un actor más estableciendo redes con la sociedad y el sector privado (Rhodes, 2005).

La aparición de Internet a principios de los años noventa del siglo XX potencializó el uso de las TIC en la Administración Pública que ya se venían empleando desde décadas atrás, lo que dio origen al desarrollo e implementación de los planteamientos del llamado Gobierno Electrónico a mediados de los años noventa que básicamente se avocaban a mejorar los servicios, la comunicación y a proporcionar información a los ciudadanos de una forma más eficiente. Al final de esta década, la evolución de Internet dio paso a la web 2.0 que amplió enormemente las posibilidades de la intercomunicación e interacción de las instancias gubernamentales con los ciudadanos.

Las nuevas corrientes de ideas que se generarían a partir de la segunda década del presente siglo en el ámbito de la gestión pública como lo son la Gobernanza pública y la Gobernanza pública inteligente, retoman en gran medida las potencialidades de la web 2.0 como instrumento para poner en práctica sus planteamientos orientados a llevar un paso adelante más los planteamientos de la gobernanza, proponiendo la creación de espacios y mecanismos de participación, colaboración y co-creación de valor público entre gobierno y sociedad.

En el cuadro número 1 se presentan los aspectos centrales de los principales paradigmas en la gestión pública contemporánea y su evolución. Los planteamientos de la Gobernanza pública y de la Gobernanza pública inteligente se desarrollarán con mayor detalle en los siguientes apartados.

Cuadro no. 1
Principales paradigmas en la gestión pública contemporánea

	Administración pública tradicional	Nueva gestión pública	Gobernanza pública	Gobernanza pública inteligente
Filosofía de referencia	Teoría política liberal. Modelo burocrático weberiano	Teoría económica. Gerencialismo (taylorismo) y nueva economía institucional	Teoría política democrática. Enfoques contingentes	Teoría política democrática. <i>Open government</i> . Economía colaborativa
Idea fuerza	Cumplimiento de normas y reglas	Búsqueda de la eficiencia económica	Construcción de coaliciones para lograr acuerdos sobre las necesidades sociales	Creación de valor público a través de la colaboración con la ciudadanía

Tipo de Estado y Administración Pública	Estado garante/ administración burocrática	Estado regulador/ administración post-burocrática	Estado regulador/ administración post-burocrática	Estado abierto y delgado / <i>lean state</i> administración abierta, transparente y colaborativa
Papel del gobierno	Remar	Timonear	Timonear / construir redes	Construir redes / crear valor público
Modelo de interacción social	Jerarquía	Mercado	Red	Red
Diseño organizativo	Unidades administrativas integradas	Desagregación de unidades en agencias (agencialización)	Administración pública en red y partenariados público-privados	Administración pública en red y como plataforma / halocracia
Directivos públicos	Garantes del cumplimiento de las normas y el procedimiento	Emprendedores para mejorar los resultados en términos de eficiencia económica	Dinamizadores de redes de políticas públicas	Innovadores expertos en detectar nichos de creación de valor público y co-creación con la ciudadanía
Instrumentos para solucionar los problemas públicos	Programas públicos altamente regulados	Herramientas de gestión empresarial	Redes de actores prestadores de servicios públicos	Herramientas de la web 2.0 (app, redes sociales, plataformas colaborativas, etc.) <i>big data</i> y laboratorios de innovación
Papel de la ciudadanía	Usuario	Cliente	Ciudadano-cliente	Ciudadano coproductor
Rol de las TIC	TIC para la automatización de tareas	TIC para la digitalización y la eficiencia	TIC para mejorar la relación con el entorno	TIC para la innovación pública colaborativa y creación de valor público

Fuente: J. Ignacio Criado, "Gobernanza inteligente, innovación abierta y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas. ¿Hacia un cambio de paradigma en la gestión pública?", en *Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas*, España, INAP de España, 2016, p. 32.

Es importante precisar que estos paradigmas son modelos conceptuales, el de la Administración Pública tradicional tuvo una gran influencia de inicios del siglo XX hasta los años setenta pero incluso en etapas posteriores se pueden distinguir sus principales rasgos. El paradigma de la Nueva Gestión Pública tuvo su mayor influencia en las décadas de los ochenta y noventa pero sus principios siguen

aplicándose en mayor o menor medida en la Administración Pública de los países anglosajones, de los que son miembros de Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, así como en los de América Latina.

Por su parte, el paradigma de la Gobernanza Pública ha definido sus principales aspectos pero algunos pueden seguir evolucionando. En el caso de la Gobernanza pública inteligente ha delineado sus principales características pero todavía está en proceso de consolidación. Por último, reafirmar que estos paradigmas no son completamente exhaustivos pero, sobre todo, no son excluyentes al momento de llevarlos a la práctica.

4.1. La gobernanza pública

El paradigma de la gobernanza pública propuesto y desarrollado por Criado académico español de la Universidad Autónoma de Madrid especialista en temas de Gobierno Abierto e innovación tecnológica en la Administración Pública, es el primero en el que se puede reconocer un enfoque de redes. Para este autor, la gobernanza pública implica esencialmente una interactuación de instancias gubernamentales, de la sociedad civil y del sector privado en red. Las ideas primigenias en las que se basa la gobernanza pública aluden al papel creciente del entorno y en la necesidad de construir redes de colaboración con actores público-privados para solucionar problemas sociales.

El modelo de la gobernanza pública se centra en el rol de construcción de coaliciones que debería ser la principal función de las organizaciones del sector público, superando las ideas tradicionales de control y jerarquía y adoptando las de una actuación en red. El papel de los directivos consistiría en consolidar las redes en torno a políticas y servicios públicos concretos, mediante la aplicación de una serie de conductas directivas que incidan en la colaboración interorganizativa, como las de activar, enmarcar, movilizar, facilitar/sintetizar. Este paradigma ha tenido un elevado impacto para la gestión pública a la hora de estudiar y comprender las dinámicas de colaboración público-privadas (Criado, 2016: 35).

De acuerdo a Ignacio Criado, las ideas y análisis en torno a la gobernanza pública y la gobernanza de las redes no han parado de crecer en los últimos años como consecuencia del incremento de la complejidad en las sociedades contemporáneas. En este sentido, autores como Klinjn han vuelto a poner de manifiesto que el término gobernanza se ha usado de maneras diversas, si bien lo más común es el intento de mejorar la coordinación entre actores dependientes con el propósito de alcanzar soluciones a problemas sociales de la manera más óptima.

En otras palabras, la gobernanza en redes ha puesto sobre la mesa la necesidad de llevar la gestión pública más allá de la comprensión de las herramientas internas de las que disponen las administraciones públicas, para situar el foco de atención en la promoción horizontal de las relaciones entre redes de actores para alcanzar metas colectivas (Criado, 2016: 36).

Los planteamientos de la gobernanza pública se han adoptado sobre todo en los países más desarrollados, los cuales llevan un cierto camino andado. En la Unión Europea, la Comisión Europea ha promovido la creación de redes como parte de sus políticas, ya sea en la búsqueda de comunes, en el establecimiento de prioridades, en la implementación de programas o en la definición conjunta de objetivos, métodos y estrategias. Como principio, se reconoce que las redes de políticas son suficientemente flexibles para procesar la gran diversidad de culturas administrativas y de estructuras de los países y sectores involucrados (Luna y Velasco, 2009: 79).

En América Latina ha habido algunas experiencias entre las que sobresalen las referidas por Luna y Velasco (2009: 79) como el caso del llamado “Diálogo Argentino”, que dio lugar a una estructura creada como salida a la crisis institucional de los primeros años de la década de 2000, convocada por el gobierno, la iglesia y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, donde participaron alrededor de 300 entidades, incluyendo partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, empresas y grupos emergentes.

En México destaca el caso del Acuerdo Nacional para la Unidad, el Estado de Derecho, el Desarrollo, la Inversión y el Empleo más conocido como el “Acuerdo de Chapultepec”, firmado en septiembre de 2005. Se presentó como un acuerdo de la sociedad civil con el aval de alrededor de 500 personas incluyendo dirigentes empresariales, del sector laboral, asociaciones de la sociedad civil, personalidades del medio artístico y del deporte, miembros del gabinete, dirigentes de partidos políticos, candidatos presidenciales y la Conferencia Nacional de Gobernadores.

4.2. La gobernanza pública inteligente

Este paradigma de gestión pública está desarrollado completamente desde un enfoque de redes por el español Criado, quien en la actualidad es uno de los académicos que más se ha ocupado y aportado al tema de la innovación tecnológica en el sector público en Iberoamérica. Este paradigma, por una parte, retoma las ideas de la gobernanza pública referentes a formar redes de actores e instituciones gubernamentales, con la sociedad civil y con el sector privado, pero trata de ir un paso más adelante al plantear la creación de espacios y mecanismos no sólo de

participación sino también de colaboración, de co-gestión, co-responsabilidad y, sobre todo, de co-creación de valor público.

Por otra parte, propone el uso intensivo de las TIC como medio de comunicación e interacción en la conformación de las redes de actores, bajo el precepto de que estas tecnologías, particularmente los servicios derivados de la web 2.0 y de forma sobresaliente las RSD por su propia naturaleza propician la estructuración de redes informáticas en las que la circulación de información genera dinámicas de comunicación e interacción que propician sinergias positivas para los fines que se establecen en las redes.

En este sentido, la gobernanza pública inteligente introduce el novedoso planteamiento de que la Administración Pública sea concebida como una plataforma, que con la ayuda de las TIC, la web 2.0 y las RSD se utilice para conformar y gestionar redes interinstitucionales, con los ciudadanos, organizaciones de la sociedad y el sector privado. La Administración Pública ya no es pensada como estructura burocrática separada de la sociedad sino como una plataforma organizativa que busca integrar redes con la ciudadanía y los empresarios para la atención y solución de los problemas públicos.

Los antecedentes de la gobernanza pública inteligente se pueden ubicar en los principios y valores que se derivan de la filosofía abierta sustentada por la web 2.0, la ética *hacker* colaborativa desarrollada por Himanen y la economía colaborativa o del bien común, que se vincularon e impulsaron el movimiento internacional en torno al *open government*. En este sentido, la teoría política democrática se sitúa como el eje vertebrador de una nueva manera de entender la gestión pública que hace de la transparencia, la participación, la colaboración y la rendición de cuentas sus pilares básicos (Criado, 2016: 36).

Para la gobernanza pública inteligente, la creación de valor público no solo significa que los directivos públicos sean capaces de identificar nichos de interés, sino también de establecer espacios de co-creación de servicios públicos con la ciudadanía. Asimismo, pone énfasis en la colaboración entendida como una necesidad real de integración del conocimiento disperso en la sociedad para identificar y solucionar problemas públicos.

La disponibilidad de análisis de datos masivos, junto con la existencia de plataformas sociales, así como la existencia de sensores y herramientas de escucha activa, permiten orientar la gestión pública hacia la generación de la inteligencia en el gobierno (*smart governance*). Esta inteligencia se hace colectiva a través de los portales de transparencia, la conversación continua con la ciudadanía, la evaluación constante derivada de la trazabilidad dentro de los entornos digitales y la generación de las comunidades de aprendizaje y puesta en marcha de innovación social en la solución de problemas públicos (Criado, 2016: 36, 37).

La gobernanza pública inteligente continúa en proceso de evolución por lo que todavía no es un modelo consolidado, su aplicación en la Administración Pública en los países más desarrollados es incipiente destacando el caso de los Estados Unidos de América en el que tuvo un importante impulso en las dos administraciones de Barack Obama, en tanto que América Latina apenas se están comenzando a conocer sus planteamientos.

Las propuestas de la gobernanza pública inteligente implican no sólo flexibilizar las rígidas estructuras jerárquicas tradicionales de organización, dirección y actuación en la Administración Pública, sino adaptarlas a las nuevas dinámicas de colaboración, mayor y mejor comunicación e interacción en su interior y hacia la sociedad en su propósito de formar redes que integren las propias estructuras administrativas y se enlacen con los ciudadanos para la consecución de objetivos comunes.

A decir de Criado (2016: 40), si bien la evidencia empírica todavía es débil, los primeros resultados disponibles muestran que los procesos de innovación abierta y colaborativa desarrollados gracias a la nueva generación tecnológica llevan inoculado un nuevo *modus operandi* capaz de alterar unas relaciones de poder jerárquicas, por otras basadas en el mérito, así como una gestión pública cerrada, no participativa y fragmentada, por una gestión pública abierta, participativa y relacional.

Por último, señalar que de acuerdo a Ignacio Criado, la gobernanza pública inteligente solo será posible si existe un Estado inteligente, que sea capaz de incorporar el conocimiento colectivo disperso en la sociedad para solucionar los problemas sociales con el apoyo de una ciudadanía que se involucre y sea colaborativa. Para ello no solo es necesario transparentar la acción pública u ofrecer mejores espacios de participación ciudadana, sino también establecer bases renovadas para un verdadero cambio en las reglas del juego que han operado durante las últimas décadas en la acción de gobiernos y administraciones públicas.

Conclusiones

Las estructuras de organización y los procesos de gestión de la Administración Pública tradicional han mostrado limitaciones a lo largo de los años, en tanto que las corrientes de ideas que han tratado de introducir ideas renovadoras han tenido una influencia marginal.

La Administración Pública tradicional tiende a crear inercias que generan intereses y mecanismos de auto conservación, pero que no por ello subsanan sus deficiencias y limitaciones al interior de las instituciones gubernamentales, las cuales actúan en escenarios más complejos, en sociedades más diversas y

exigentes y a la vez con mayores demandas. Por lo que se están generando grandes desafíos para la Administración Pública tanto en el ámbito institucional de su organización y gestión como en el de su relación con la sociedad.

A partir del surgimiento de Internet, del desarrollo de la web 2.0 y del auge de las RSD, el desfase entre la Administración Pública tradicional y el entorno tecnológico en la que actúa se hace más evidente. La Administración Pública se encuentra frente a un nuevo contexto social de alta interacción posibilitada por las TIC y especialmente por las RSD, en el que se generan expresiones de todo tipo, muchas de las cuales tienen que ver con responsabilidades gubernamentales.

En la dinámica de comunicación de las RSD se están comenzando a observar nuevas formas de plantear y articular demandas de los ciudadanos hacia sus gobiernos. Por su parte, las autoridades, las instituciones gubernamentales y específicamente la Administración Pública no logran entender del todo la dinámica de las RSD y, por lo mismo, no aciertan a plantear formas institucionales de insertarse en dicha dinámica para conocer, atender y dar respuesta al cúmulo de comentarios y demandas que cotidianamente plantean los ciudadanos.

La Administración Pública requiere de referentes teórico-conceptuales que ayuden a revisar sus tradicionales modelos de organización y gestión, hacer nuevos planteamientos que los flexibilicen y que le permitan insertarse de la mejor forma en la nueva dinámica de comunicación e interacción que están estableciendo las TIC de forma general y las RSD de forma particular.

En la academia han comenzado a aparecer algunas alternativas de organización y gestión con claras orientaciones hacia esquemas horizontales y en red apoyados en las TIC, como los son los casos de la nueva gobernanza pública y la gobernanza pública inteligente, que están en proceso de maduración académica y que representan grandes desafíos para su implementación, sobre todo, en las administraciones públicas que muestran mayores influencias de los paradigmas jerárquico-burocráticos.

No obstante, es importante no seguir postergando la revisión de las estructuras de organización y los procesos de gestión tradicionales y, sobre todo, hacerse cargo del desfase que está ocurriendo entre la lenta evolución institucional en la Administración Pública y la compleja, diversa y cambiante realidad de las sociedades contemporáneas que se están insertando de mejor forma en la dinámica de comunicación e interacción de las TIC o en lo que Castells denomina la sociedad red, en la que todas las actividades (producción, consumo, educación, conocimiento, relaciones de poder, etc.) se estructuran mediante redes potenciadas por las TIC.

En todo caso, es necesario explorar nuevas formas de organización y gestión, plantear ideas y propuestas, promover su reflexión y discusión a fin de madurarlas

y contar eventualmente con alternativas que comiencen a trazar nuevas rutas de evolución organizacional en la Administración Pública.

Bibliografía

Alberts, Henry H. (1968), *Principios de organización y administración*, México, Editorial Limuna-Wiley, 751 pp.

Castells, Manuel (2011), *La sociedad red: una visión global*, España, Alianza Editorial, 539 pp.

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. Ignacio (2016), “Gobernanza inteligente, innovación abierta y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas. ¿Hacia un cambio de paradigma en la gestión pública?”, en *Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas*, España, INAP de España, pp. 27-52.

Guerrero, Omar (1985), *Introducción a la administración pública*, México, Harla, 392 pp.

_____, Omar (1986), *La teoría de la administración pública*, México, Harla, 398 pp.

_____, Omar (2009), “La formulación de principios en la administración pública”, *Convergencia*, vol. 16, núm. 49, enero-abril, pp.15-35.

Harmon, Michael M. y Richard T. Mayer (1999), *Teoría de la organización para la administración pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/FCE, 505 pp.

Hodge, B. J., William P. Anthony y Lawrence M. Gales (2003), *Teoría de la organización. Un enfoque estratégico*, España, Pearson Prentice Hall, 463 pp.

Luna, Matilde y José Luis Velasco (2009), “Las redes de acción pública como sistemas asociativos complejos: Problemas y mecanismos de integración”, *Revista hispana para el análisis de redes sociales*, vol. 14, no. 14, Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 76-99.

Rhodes, R. A. W. (2005), “La nueva gobernanza: Gobernar sin gobierno”, en Agustí Cerrillo i Martínez (coord.), en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, España, INAP de España, pp.99-122.

Sánchez González, José Juan (2007), *Estudio de la ciencia de la administración*, México, IAPEM/IAPQROO/M. A. Porrúa, 377 pp.

Weber, Max (2002), *Economía y Sociedad*, España, Fondo de Cultura Económica de España. 1245 pp.

La política de transparencia en lo local. Los problemas de la institucionalización y profesionalización

The transparency policy in the local. The problems of institutionalization and professionalization

Paola Jiménez Hernández*

Resumen:

El objetivo de este artículo es analizar el diseño de la política de transparencia en dos casos de estudio, Querétaro y Estado de México, mediante la revisión del diseño institucional a través de la Ley de Acceso a la Información Pública. Para ello, se presenta el contraste de las primeras leyes de acceso a la información a fin de conocer similitudes y diferencias en sus contenidos lo que nos permitirá identificar cómo el origen de esas leyes condicionó el desarrollo de la transparencia como política pública en los primeros años de vida.

Se utiliza la técnica del análisis de contenido (Atlas ti) para revisar si hay evidencia de la existencia de mecanismos de institucionalización de la política, si hay instrumentos de profesionalización de los recursos humanos o bien de estrategias de valor público al implementar la transparencia como política pública.

La apertura indiscriminada de información no necesariamente estimula el interés social por conocerla lo que expresa dificultades en su implementación. La pregunta es ¿por qué algunos órganos garantes de la información pública locales han implementado más eficiente que otros la política de transparencia? Argumentamos que el éxito de la implementación de la política de transparencia depende de su institucionalización y de las capacidades para operar con recursos humanos profesionalizados.

Abstract

The objective of this article is to analyze the design of the transparency policy in two study cases, Queretaro and State of Mexico, by reviewing the institutional design through the Law on Access to Public Information. For this, the contrast of the first laws of access to information is presented in order to discern similarities and differences in its contents, which will allow us to identify how the origin of those laws conditioned the development of transparency as a public policy in the first years of life.

The content analysis technique (Atlas ti) is used to review whether there is evidence of the existence of mechanisms for institutionalization of the policy, whether there are instruments for professionalization of human resources or if there are public value strategies when implementing transparency as a policy public.

The indiscriminate opening of information does not necessarily stimulate the social interest in knowing it, which expresses difficulties in its implementation. The question is why do some local public information guarantor organs have been more efficient at implementing a transparency policy than others? We argue that the success of the implementation of the transparency policy depends on its institutionalization and the capabilities to operate with professionalized human resources.

* Maestra en Administración Pública y actualmente estudia el Doctorado en Administración Pública en la Universidad Anáhuac, campus norte, Ciudad de México. Correo electrónico: paojimh@hotmail.com

En la primera parte de este artículo se presenta la revisión del diseño de la política de transparencia y acceso a la información; identificamos características, diferencias y semejanzas, sus ausencias y contradicciones. En la segunda parte aplicamos la técnica de investigación cualitativa análisis de contenido (Atlas ti), lo que permite saber cómo las actuales leyes locales en transparencia siguen presentado algunas tensiones sobre sus objetivos y los vinculamos a las debilidades en las metas de institucionalización y profesionalización de la política. Finalmente presentamos las conclusiones que anuncian ciertos desafíos para los gobiernos y la sociedad en la actualidad.

Palabras Clave: Transparencia, información gubernamental, institucionalización, profesionalización, valor público.

In the first part of the paper the review of the transparency and access to information policy design is presented; we identify characteristics, differences and similarities, their absences and contradictions. In the second part we apply the qualitative research technique content analysis (Atlas ti), which allows us to know how current local laws on transparency keep presenting some tensions about their objectives and we link them to weaknesses in the goals of institutionalization and professionalization of politics. Finally, we present the conclusions that announce certain challenges for governments and society today.

Keywords: Transparency, government information, institutionalization, professionalization, public value.

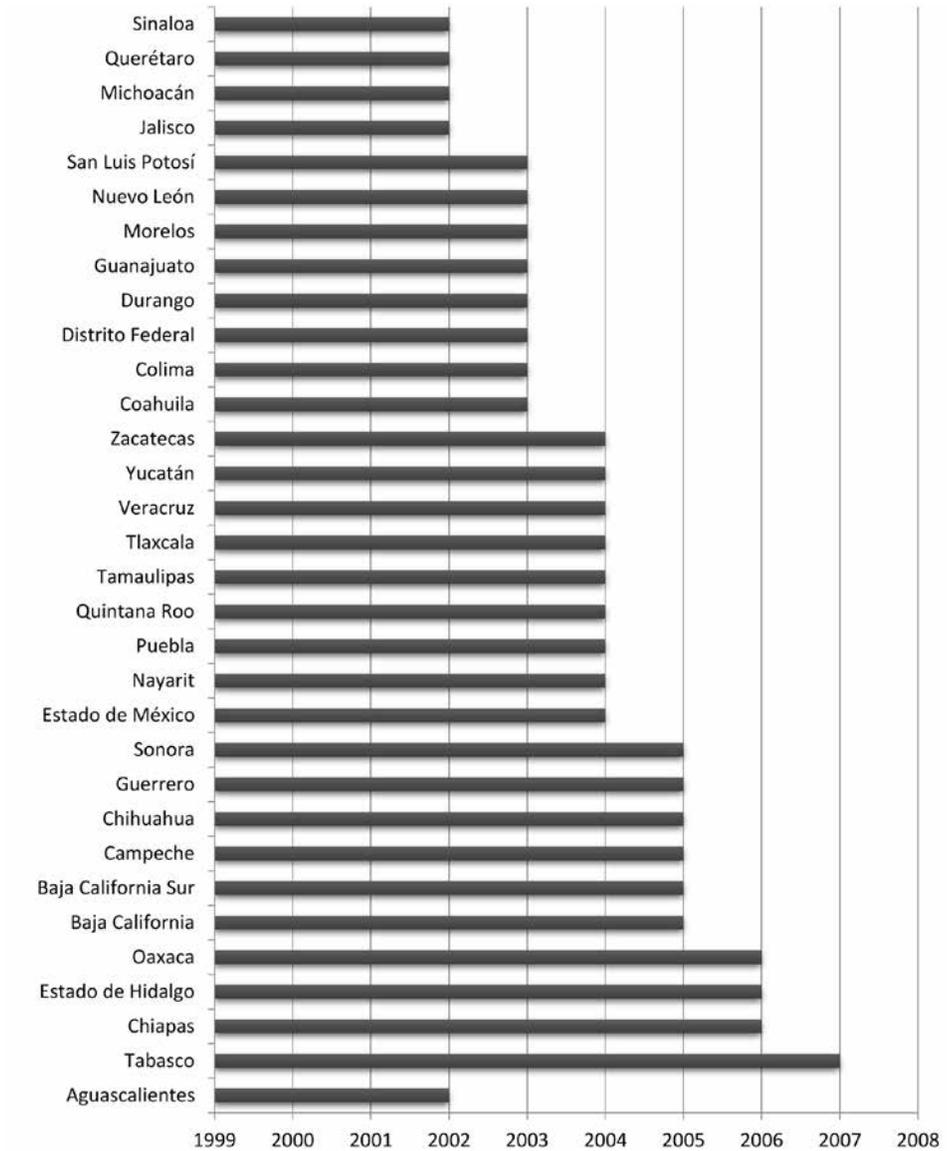
Introducción. Dos diseños institucionales locales

¿Cuándo se incorporó el derecho a la información pública en las legislaciones estatales en México? ¿Qué tan inmediatos fueron esos cambios respecto de Ley aplicable en el ámbito federal? Martínez Puón ha escrito que sólo una tercera parte de los Estados replicaron casi de inmediato las reformas constitucionales federales para construir las bases normativas, mediante la creación de las Leyes locales respectivas, y así diseñar la política pública en materia de transparencia.¹

En el recuento de las reformas realizadas entre 2002 y 2003, es decir, durante el primer año posterior a la reforma federal vía la Constitución Política de México, realizada en 2002, sólo diez Estados habían hecho los cambios respectivos, siendo las siguientes: Aguascalientes, Sinaloa, Colima, Distrito Federal, Durango, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, y San Luis Potosí. Se puede conjeturar que mediante esas nuevas leyes, las diez entidades federativas expresaron fuertes compromisos con el acceso a la información como valores de la democracia y la gobernabilidad. Así, cabría suponer que las diez entidades tuvieron afanosos compromisos con la transparencia como política local. En la siguiente gráfica aparecen los años de las primeras Leyes de todas las entidades federativas en México.

¹ Martínez Puón, Rafael, *De la Transparencia hacia el gobierno abierto*, editorial Tirant Lo Blanch, México, 2017, pág. 136-151.

Gráfica 1.
Año de aprobación de las primeras Leyes de transparencia estatales



Fuente: Elaboración propia con datos de Martínez Puón (2017)

Se puede advertir que efectivamente hay diferencias temporales significativas, la primera entidad que creó su nueva Ley en la materia fue Aguascalientes, en julio de 2002, y la última fue Tabasco en febrero de 2007. La distancia en el tiempo es de cinco años, lo que podría revelar las diferencias locales para diseñar una Ley que sentara las bases del derecho a la información y crear la política pública respectiva. Mientras que Tabasco estaba creando su primera Ley de transparencia, en otras entidades como Nuevo León o el Estado de México ya estaban haciendo sus primeras reformas en la materia.

Al hacer la comparación de las dos entidades federativas que interesa en esta investigación, Querétaro y Estado de México, podemos afirmar que la primera introdujo los cambios constitucionales y legales de inmediato; en septiembre de 2002, tan sólo tres meses después de la reforma federal. A diferencia del Estado de México, donde la reforma a su Constitución local y la creación de su primera Ley en la materia se hizo en abril de 2004, casi dos años posterior a la reforma federal. En términos de similitud o diferencia a la que alude el método comparado, se observa que hay una primera diferencia entre ellas en términos de la temporalidad en la que se aprobó la reforma respectiva.

Querétaro, cuyo gobernador panista, Ignacio Loyola Vera (1997-2003), inició con mayor compromiso que el gobierno priísta de Arturo Montiel Rojas (1999-2005) en el Estado de México. Una de las explicaciones de la prontitud del cambio es que ante el fuerte impulso nacional del gobierno panista de Vicente Fox, en Querétaro también el gobernador compartió ese compromiso por su afinidad partidista. El PAN era el partido predominante en ambos gobiernos.

De las cinco entidades federativas que aprobaron la primera Ley de Acceso a la Información Pública en el año 2002, tres de ellas eran gobernadas por panistas (Aguascalientes, Jalisco y Querétaro). La variable partido político en el gobierno pudo haber influido para que esos gobernadores construyeran más o menos el mismo sendero en materia de transparencia.

Así, la diferencia fue evidente respecto del Estado de México donde el PRI ha sido el partido en el gobierno sin haber experimentado la alternancia en el Poder Ejecutivo. El gobernador mexiquense de aquellos años, Arturo Montiel, no tuvo igual compromiso con la prontitud que aquel expresado por el gobierno federal (el panista Vicente Fox). La siguiente tabla contrasta las características de la primera Ley aprobada en las dos entidades federativas que interesan en este trabajo académico.

Tabla 1.
Características de las primeras Leyes de transparencia en Querétaro y Estado de México.

Características	Entidad federativa	
	Querétaro	Estado de México
Denominación	Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Año de aprobación	2002	2004
Gobernador	Ignacio Loyola Vera (1997-2003)	Arturo Montiel Rojas (1999-2005)
Partido en el gobierno	PAN	PRI
Órgano garante (inicial)	Comisión Estatal de Acceso a la Información Gubernamental	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información
Órgano garante (2019)	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales
Número de comisionados	4 (en el año 2002) 4 (en el año 2019)	3 (en el año 2004) 5 (en el año 2019)
Años en el cargo	4 (Sin reelección)	4 (Posibilidad de una ratificación)
¿Existió en el Plan de Desarrollo Estatal compromiso para diseñar la política de transparencia?	No existió	No existió.

Fuente: Elaboración propia con datos de las Leyes de Acceso a la Información de dos entidades federativas

De acuerdo con los considerandos de la primera Ley en Querétaro, el propósito fue “garantizar el legal desempeño del servicio público, la honestidad de los gobernantes y sobre todo asegurar la participación ciudadana, garantizando el acceso de los gobernados a la información pública, mediante la obligación del servidor público de informar de sus actos y proporcionar la información pública que le requiera el particular”.² En el Estado de México su primera Ley estableció como propósito central “transparentar el ejercicio de la función pública, tutelar

² La información revisada para fines de comparación en este apartado sobre la primera Ley de Acceso a la Información en el Estado de Querétaro se consultó en la siguiente liga electrónica. http://www.redipd.org/legislacion/common/legislacion/mexico/por_estados/queretaro.pdf. (Fecha de consulta: 1 de mayo de 2019)

y garantizar a toda persona, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, que se encuentren en posesión de los sujetos obligados”³

Focalizando el propósito general de las primeras Leyes, hay diferencias entre las dos entidades federativas. Aquella de Querétaro parece una redacción mejor lograda respecto del carácter holístico (total) y la dimensión axiológica (valores) a diferencia del Estado de México. En la primera entidad hay reconocimiento de que la Ley es un instrumento para a) el desempeño legal del gobierno, b) la honestidad pública, y c) la promoción de la participación ciudadana.

En cambio en el Estado de México sólo hubo énfasis en tutelar el derecho al acceso a la información pública. Son diferencias importantes porque si quisiéramos revisar quién de las dos entidades proyectó el contenido del gobierno abierto a partir de la Ley de Acceso a la Información Pública, sin duda Querétaro están más cerca de ello, al incorporar dos de los cuatro elementos del *open government*: Transparencia y participación ciudadana. El Estado de México sólo la transparencia. Aunque ninguna de las dos entidades hizo referencia a la rendición de cuentas (sanciones e incentivos) y a la innovación (uso de la tecnología) para mejorar los procesos de gestión y sus resultados.

Respecto de las referencias para diseñar la nueva Ley local, en Querétaro hay reconocimiento de que el derecho a la información está garantizado por normas internacionales y constitucionales, tales como los siguientes:

- La Encíclica *Pacem in Terris* del Papa Juan XXIII, o el Concilio Ecuménico Vaticano II, los cuales en términos generales señalan que la sociedad humana tiene derecho a la información e incluso lo consideran dentro del rango del derecho natural.
- El artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado.
- El Plan Básico de Gobierno 1976-1982, aludió al derecho a la información como condición de nuestra democracia, un instrumento de liberación y no de explotación de conciencias alineadas con fines de grupo o de poder.
- El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 señala que en el nuevo sistema democrático que estamos construyendo, el gobierno está obligado a establecer los mecanismos e instrumentos que le permitan informar y rendir cuentas a los ciudadanos, a los demás poderes y a cada uno de los órdenes de gobierno.⁴

³ Para el caso de la consulta sobre la primera Ley de Acceso a la Información en el Estado de México, se revisó la Ley en la materia en la siguiente dirección electrónica http://cieps.edomex.gob.mx/sites/cieps.edomex.gob.mx/files/files/ley_transparencia_acceso_informacion_publica_edomex_municipios.pdf

(Consultado: 1 de mayo de 2019)

⁴ http://www.redipd.org/legislacion/common/legislacion/mexico/por_estados/queretaro.pdf. (Fecha de consulta: 1 de mayo de 2019)

En cambio en el Estado de México, en los considerandos de la Ley aprobada, las referencias a la legislación internacional y nacional sobre el derecho a la información son escasas. Solo refieren que “en la segunda mitad del siglo XX, la legislación en el mundo ha reconocido la necesidad de apertura en las acciones que realizan los gobiernos y la importancia del acceso a la información generada por la autoridad para construir mecanismos efectivos de rendición de cuentas”.⁵

Querétaro reconoció que no obstante que el derecho a la información estaba garantizado por normas internacionales y constitucionales, no contaba con la Ley reglamentaria que regulara y garantizara el ejercicio del derecho citado, por lo que era de interés público la reglamentación en el ámbito local, con la finalidad de evitar que éste fuera una mera declaración dogmática del Estado, sin proyección pragmática positiva. En cambio en el Estado de México, los considerando de la nueva Ley refirió que se trataba sólo de una reglamentación de las fracciones segunda y tercera del artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México. No hicieron referencias explícitas internacionales o nacionales.

Entre Querétaro y el Estado de México se puede afirmar que más que similitudes, efectivamente lo que hay son diferencias entre las primeras Leyes en ambas entidades federativas. Se podría decir que ante el hecho de que en Querétaro hubo mejor fundamentación del derecho a la información con las referencias internacionales y nacionales entonces también podría haber un mejor diseño y por lo tanto podría tener implicaciones positivas en la implementación de la política de transparencia; sin embargo, no es así según lo revelan los estudios académicos sobre los resultados de la política que se analizarán en los siguientes apartados.

Al revisar los contenidos de los Planes de Desarrollo de las dos entidades federativas para aquellos periodos (Querétaro, 1997-2003 y Estado de México, 1999-2005) los gobernadores en turno no hicieron referencias explícitas a la promoción de alguna política de transparencia durante su mandato, lo que fortalece la hipótesis de que a nivel local, el acceso a la información llegó como consecuencia del entorno, es decir, derivados de los cambios que se estaban configurando del entorno nacional con la alternancia en el gobierno federal además de las exigencias de contexto internacional.

Esta inferencia se fortalece con la aportación conceptual de Niklas Luhmann, quien dice que las organizaciones (en este caso los gobiernos de los Estados) están relacionadas con su entorno (social e institucional) en términos de los insumos que éste demanda y el organismo que responde con productos de entrega. Las organizaciones son sistemas cuyas decisiones (programas y políticas) expresan

⁵ http://cieps.edomex.gob.mx/sites/cieps.edomex.gob.mx/files/files/ley_transparencia_acceso_informacion_publica_edomex_municipios (Consultado: 3 de mayo de 2019)

reglas y valores que revelan sus estructuras y funciones. Así, el entorno nacional explica por qué las entidades federativas hicieron cambios legales internos para introducir el acceso a la información a pesar de que en sus planes de desarrollo no formaba parte de su agenda de gobierno.

Según lo dicta la teoría de las políticas públicas, para la implementación debe existir alguna entidad o autoridad pública responsable, la cual puede ser desde una secretaría, subsecretaría, unidad, dirección, organismo, instituto, comisión o equivalente. En el caso de la primera Ley de Transparencia de Querétaro se aprobó la creación de una “Comisión de Acceso a la Información Gubernamental” nombrada por la Legislatura definiéndola como “un organismo especializado e imparcial, con autonomía operativa, de gestión y de decisión, que se encarga de garantizar el ejercicio, disfrute, promoción, difusión e investigación del derecho de los gobernados para acceder a la información pública”.⁶

En el caso del Estado de México se denominó Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública y se definió como:

“... un órgano público autónomo de carácter estatal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, que tiene por objeto la difusión, protección y respeto al derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales”.⁷

Sus miembros, en total tres en 2004, fueron nombrados por la Legislatura Local con posibilidad de una ratificación a diferencia de Querétaro con un periodo igual pero sin posibilidad de reelección para sus comisionados como así lo estableció la primera Ley local.

En marzo de 2007, en Querétaro, se realizó la primera reforma a la Ley de Acceso a la Información aprobada en 2002. Tomando como corte el año de 2019, en total se han realizado cinco reformas a la Ley de Acceso a la Información Gubernamental; mientras que en el Estado de México la primera reforma a su nueva Ley se realizó en diciembre del 2004, es decir, a menos de un año de ser promulgada. En total, hasta el año 2019, se han realizado ocho reformas a aquella primera Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Estas informaciones revelan que efectivamente la idea de actualización de la ley, más que una debilidad, se presenta como una oportunidad para mejorar su diseño, sin embargo, al existir permanentes cambios legales también puede provocar alteración y quizá confusión al curso normal de la tutela del derecho al

⁶ http://www.redipd.org/legislacion/common/legislacion/mexico/por_estados/queretaro.pdf. (Consultado: 1 de mayo de 2019)

⁷ http://cieps.edomex.gob.mx/sites/cieps.edomex.gob.mx/files/files/ley_transparencia (Consultado: 3 de mayo de 2019)

acceso a la información pública. En la siguiente tabla se presentan esos cambios contrastando las dos entidades federativas.

Tabla 2.
Reformas a la Ley de Acceso a la Información, Querétaro y Estado de México.

Descripción	Entidad federativa	
	Querétaro	Estado de México
Año de promulgación de la primera Ley de acceso a la información	2002	2004
Total de reformas (corte 2019)	5	8
Reformas a la Ley de Accesos a la información pública (años)	2007, 2008, 2010, 2012 y 2016	2004, 2006, 2007, 2008, 2011, 2012, 2013 y 2016
Año de la reforma reciente	2016	2016
Promedio	Una reforma cada 3.4 años	Una reforma cada 1.8 años

Fuente: Elaboración propia con datos de las Leyes de Acceso a la Información de dos entidades federativas

Las reformas a la primera Ley en el Estado de Querétaro se realizaron en los años de 2007, 2008, 2010, 2012 y 2016. Mientras que en el Estado de México en los años 2004, 2006, 2007, 2008, 2011, 2012, 2013 y 2016. En ambas entidades, hay un patrón para hacer reformas con cierta regularidad a la primera Ley en materia de acceso a la información, sin embargo, esa regularidad tiene mayor intensidad en el Estado de México que en Querétaro y probablemente esto justifique porque el cambio mediante reformas legales es una de las causas que explican los resultados de la implementación en el Estado de México pues allí en un lapso de 15 años, se han realizado 1.8 reformas por año; en cambio en Querétaro los cambios legales han sido más lentos, cada 3.4 años, se ha hecho una reforma.

Estas informaciones revelan efectivamente que la forma en cómo se han construido las Leyes de transparencia y sus permanentes reformas, han permitido al Estado de México una lógica de actualización mediante reformas legales. De hecho esa podría ser una de las inferencias de esta investigación: el Estado de México obtiene mejores resultados en la implementación de la política de transparencia porque han realizado cambios a través de reformas legales permanentes, lo que le ha facilitado la actualización. En Querétaro se han realizado reformas pero con menor intensidad como lo revela el dato de que una reforma cada 3.4 años y el Estado de México una cada 1.8 años.

Para seguir con el análisis de los contenidos, pero ahora de las actuales leyes estatales, a continuación se presentarán los resultados de algunas pruebas básicas

en un programa estadístico de tipo cualitativo que dará orientación sobre los énfasis normativos en los dos casos de estudio.

Análisis de contenido de las actuales leyes estatales de transparencia y acceso a la información pública

En este apartado utilizaremos el Programa para el Análisis Cualitativo Asistido por Computadora denominado Atlas ti, para comparar los contenidos de las actuales leyes estatales de acceso a la información pública, en Querétaro y Estado de México. Se trata de una herramienta que ayuda a las investigaciones de análisis de contenido que van desde entrevistas, documentos normativos, discursos y otros similares.

Aquí interesa el uso del software Atlas ti porque mediante la revisión de pruebas básicas de contenido podremos saber cuál es el énfasis que las leyes le dan a ciertos temas como la institucionalización, la profesionalización, el valor público y la verdad. Al realizar la revisión de las Leyes que dan origen a los programas de transparencia y acceso a la información a nivel local, permite también conocer cómo están construidas a partir de los conceptos y categorías centrales; hasta qué punto podrían ser similares o diferentes atendiendo los criterios de comparación.⁸

¿Por qué revisaremos las dos leyes de transparencia en ambas entidades? Primero porque son las vigentes desde 2016 derivado de 2015 cuando el Congreso de la Unión promulgó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual es reglamentaria del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las aprobaciones en las entidades federativas pueden efectivamente ser consideradas como decisiones importantes ya que se dio cumplimiento al mandato de febrero de 2014. Esa reforma pretendió poner fin al proceso de transformación estructural en la materia para el país y las entidades federativas.

En segundo lugar, las Leyes de transparencia local son las bases normativas de la dimensión institucional del diseño de política pública en la lógica de Luis F. Aguilar Villanueva, ya que orienta y precisa que cualquier contenido de política, programa o proyecto la de la transparencia tendrá que hacer referencia a esos contenidos de Ley, A continuación se presenta la prueba llamada nube de palabras que arrojó los siguientes resultados:

⁸ El uso de Atlas ti también se justifica porque al tratarse de una investigación mixta, esto es, utiliza técnicas cuantitativas y cualitativas sugiere que efectivamente la recolección de datos no necesariamente están en contradicción. Mejor dicho cada una de ellas procede de diferentes mecanismos que sirven para que cada una de ellas recoja información relevante que por su naturaleza y alcance la otra no lo puede hacer.

Gráfico 2. Nube de palabras de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Querétaro



Fuente: elaboración propia a partir de contenido de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Querétaro.

La nube de palabras es una prueba básica de Atlas ti sobre el contenido general de un documento que permite identificar cuáles palabras son más mencionadas en un texto. En este caso de la actual Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, publicada en 2016, la integran 173 artículos, pero en ninguno de ellos hace referencia la “verdad” o al “valor público” como componentes de la transparencia y del derecho a la información pública. Sorprende la ausencia de la “verdad pública” porque uno de los valores o principios que daría contenido a una ley de vanguardia de defensa de los derechos naturales del hombre es justamente cuando se reconoce que el ciudadano, como persona humana, tiene garantías para conocer la verdad sobre los asuntos públicos, los asuntos del gobierno que le permitirían vivir y convivir de mejor manera en el espacio público.

No obstante, de las 2480 palabras de la que está hecha la Ley, sí hay referencia explícita al tema de profesionalización y no así para el caso de la institucionalización de la política de transparencia, la cual es otra de las variables consideradas como independientes en esta investigación. Entre las palabras más citadas o nombradas,

como era esperable, son en orden descendente: información (336), ley (149), transparencia (133), acceso (128), y pública (61). Pero si prescindimos de esas referencias tenemos que las 20 palabras más citadas son las siguientes:

Tabla 3.
Palabras más citadas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Querétaro

Núm.	20 Palabras más citadas	Menciones
1	Sujeto/Sujetos	109
2	Plazo/plazos	52
3	Derechos/derecho	48
4	Resolución/resoluciones	37
5	Obligaciones/obligación/obligados	35
6	Autoridad	32
7	Unidad/unidades	32
8	Sistema	30
9	Solicitudes	26
10	Incumplimiento	21
11	Procedimientos	21
12	Confidencial	19
13	Sanciones	19
14	Políticas	17
15	Gubernamental	17
16	Políticos	16
17	Reserva	15
18	Particulares	15
19	Programas	15
20	Morales	12

Fuente: elaboración propia a partir de contenido de la Ley Transparencia y Acceso a la Información del Estado de México.

Como puede advertirse, en las veinte palabras más citadas en la Ley referida, efectivamente ninguna hace alusión a la verdad, valor público, institucionalización, innovación y otras similares que estén relacionadas directamente con las variables centrales de esta investigación. Pero ¿qué significa eso? Mucho en términos de que si esas referencias no están o son escasamente citadas podría tener, como efectivamente lo tiene, efectos en los diseños de los programas de gobierno para implementar la transparencia como política pública.

Se suele decir, con razón jurídica, que a las autoridades públicas sólo les está permitido lo que expresamente las leyes les indica. La palabra más citada en la Ley respectiva en Querétaro es “Sujeto/sujetos” en 109 menciones, y tiene sentido ya que dicha ley prescribe lo que los sujetos obligados están mandatados a hacer para implementar la transparencia como un principio de la acción de gobierno.

Desde esta perspectiva, es plausible pensar que se trata de una Ley que tiene fuerte referencia a los actores de la implementación de la política pública a la cual va dirigida y hay menor énfasis en los ciudadanos, sus derechos, responsabilidades y obligaciones. Las palabras que podrían apoyar ese supuesto (énfasis en los actores) son las siguientes: plazos (52), resoluciones (37), obligaciones (35), autoridad (32), unidades (32), sistema (30), incumplimiento (21), procedimientos (21), confidencial (19), sanciones (19), políticas (17), gubernamental (17), políticos (16), reserva (15) y programas (15). Efectivamente todas esas palabras y sus menciones están mayoritariamente referidas a los actores de la implementación de la transparencia como política pública.

En otro sentido, entre las 20 palabras más citadas que están referidas a los ciudadanos, sus obligaciones y derechos, se encuentran sólo las siguientes: derechos (48), solicitudes (26), particulares (15) y morales (12). Son significativos no sólo en número de palabras sino en el total de menciones respecto de aquellas referidas los actores que intervienen en la tutela del derecho a la información. De hecho, la expresión “ciudadanía/ciudadanos/ciudadanas” tiene como máximo número de menciones 7 veces, lo que produjo que no estuvieran entre las 20 más citadas.

Si bien, una ley no sólo refiere a los principios que protege sino también a los actores que intervienen en la aplicación de la Ley y los beneficiarios, lo cierto es que hacer un análisis de contenido, aunque breve, sí nos da elementos informativos para saber de sus alcances y limitaciones.

Y qué hay sobre del caso de la Ley en el Estado de México. Efectivamente al hacer la misma revisión encontramos los siguientes resultados:

Tabla 4.
Palabras más citadas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de México

Núm.	20 Palabras más citadas	Menciones
1	Sujetos obligados	153
2	Municipios/municipales	112
3	Públicos	94
4	Datos	89
5	Obligaciones/obligación/obligados	82
6	Derechos	68
7	Plazo/plazos	65
8	Resolución	56
9	Protección	50
10	Autoridad	41
11	Solicitudes	40
12	Procedimientos	37
13	Rendición de cuentas	31
14	Particulares	31
15	Sistema	28
16	Confidencial	27
17	Reservada/reserva	25
18	Incumplimiento	24
19	Reserva	22
20	Sanciones	21

Fuente: elaboración propia a partir de contenido de la Ley Transparencia y Acceso a la Información del Estado de México.

De acuerdo con estas informaciones seleccionadas que derivan de la aplicación del programa Atlas ti, el 85 por ciento de las 20 palabras más citadas en Querétaro y Estado de México coinciden en ambas Leyes. Las cuatro que no coinciden son “Municipios”, “Datos”, “Protección” y “Solicitudes”; y no se trata de que no están citadas en la Ley de Querétaro, lo único que quiere decir es que en esa entidad federativa no están ubicadas como las 20 más mencionadas.

En la Ley del Estado de México, también su diseño está centrado en la responsabilidad de los actores de la implementación de la transparencia y también con menor énfasis están los ciudadanos, sus derechos y obligaciones. De las 20 palabras más mencionadas, las que están referidas a los actores de la implementación de la transparencia son las siguientes: Sujetos obligados (153),

municipios/municipales (153), públicos (94), datos (89), obligaciones (82), plazos (55), resolución (46), protección (50), autoridad (41), procedimientos (37), sistema (28), confidencial (27), reservada (25), incumplimiento (24), reserva (22) y sanciones (21). Todas esas palabras están referidas a las acciones de los actores de la implementación.

En el caso de las palabras referidas a los ciudadanos, sus derechos y responsabilidades, tenemos sólo tres: derechos (68), solicitudes (40) y particulares (31). Claramente, la Ley de Transparencia del Estado de México también está centrada en los actos y responsabilidades de los actores de la implementación de la política y no es los derechos y obligaciones de los ciudadanos. La expresión “ciudadanía/ciudadanos/ciudadanas” sólo está referida máximo 12 veces, lo que produjo que no se ubique entre las 20 palabras más citadas en la Ley.

Institucionalización, profesionalización y valor público: las promesas inconclusas

¿Qué dicen las actuales leyes estatales de acceso a la información sobre la institucionalización de la transparencia? ¿Hay referencias explícitas para implementar mecanismos de profesionalización de los servidores públicos? ¿Existen tácitamente instrumentos para la creación de valor público durante la tutela del derecho a la información? Estas son las preguntas que se responderán en este apartado ya que están relacionadas directamente con las variables independientes de esta investigación académica.

Sobre la institucionalización de la política de transparencia se suele afirmar que el enfoque organizacional permite saber cómo funciona la política de transparencia en los órganos garantes del acceso a la información pública. Aquí se considera que estos órganos garantes son organizaciones públicas que formulan políticas. Y al mismo tiempo se utiliza el enfoque neoinstitucional, particularmente el institucionalismo normativo que alude a reglas, valores y certidumbres.

En este caso se entiende como institucionalización al proceso mediante el cual las reglas formales escritas (leyes, reglamentos, lineamientos, códigos y otros) orientan las conductas de los servidores públicos, de tal manera que al tomar decisiones e implementar la política de transparencia hay reducción de incertidumbre porque los funcionarios saben exactamente cuáles son sus responsabilidades y cómo deben responder para cumplir los objetivos de la organización pública (comisión o instituto de transparencia).

La primera revisión que se presenta es sobre los valores o principios del acceso a la información pública y la transparencia. En el siguiente cuadro se presentan los resultados.

Tabla 5.
Principios/ valores en el acceso a la información y transparencia en Querétaro y Estado de México.

Instrumento jurídico	Entidad federativa (Principios y valores)	
	Querétaro	Estado de México
Leyes de acceso a la información pública estatal	<ul style="list-style-type: none"> • Principio de Publicidad • Principio de Máxima Publicidad • Principio de Disponibilidad de la Información • Principio de Gratuidad: • Principio de Documentar la Acción Gubernamental • Certeza • Eficacia • Imparcialidad • Independencia • Legalidad • Objetividad • Profesionalismo 	<ul style="list-style-type: none"> • Certeza • Eficacia • Gratuidad • Imparcialidad • Independencia • Legalidad • Máxima publicidad • Objetividad • Profesionalismo • Transparencia

Fuente: Elaboración propia con datos de las Leyes de Acceso a la Información de las dos entidades federativas

Se puede observar que no hay contrastes significativos entre una entidad federativa y otra. Los hay débilmente en términos del número de principios que reivindican las leyes de acceso a la información y transparencia, Querétaro tiene 12 principios y el Estado de México 10. Los principios son tipos de valores, pues un valor es una preferencia entre dos o más opciones, en este caso, el valor es lo deseable durante la implementación de la política de transparencia.

Al conjunto de valores también se le puede llamar sistema de preferencias ya que se espera que sean orientadores para las conductas tanto de los servidores públicos del órgano garante del acceso a la información pública como en general de los actos y decisiones en toda la Administración Pública estatal. Desde la legalidad, pasando por la certeza, la máxima publicidad, la gratuidad y el profesionalismo, todos ellos, son valores deseables en términos del diseño institucional y la implementación de la política pública de transparencia. Sin embargo, esos principios no han estado allí desde la primera ley local.

Efectivamente, al hacer la revisión, se encontró que en ninguna de las primeras dos leyes originarias ya revisadas, es decir, Querétaro en 2002 y el Estado de México en 2004, incluyeron dichos principios de la transparencia que tendría que salvaguardar los órganos garantes. Esos valores se han ido incorporando con las reformas legales llegando a la de 2016.

Los primeros principios (certeza, gratuidad, legalidad y objetividad) se introdujeron en ambas entidades en sus respectivas reformas que hicieron en el año de 2008; incluso en términos prácticos se podría decir que también fueron incorporados localmente por las exigencias del entorno, ya que la Ley federal así lo dispuso. Una vez más, Luhmann tiene razón cuando afirmó que las organizaciones actúan a partir de lo que el entorno les demanda.

Un asunto relevante para esta investigación, en términos de sus hallazgos, es que la “verdad” no figura como uno de los principios y valores de la tutela del derecho a la información y de la política de transparencia. En ninguna de las dos leyes locales (incluyendo sus diferentes reformas) existe la concepción de que el derecho a la información es un derecho a la verdad, a la verdad pública.

Pero ¿quiénes son los responsables de que los principios del acceso a la información sean orientadores de las conductas de los servidores públicos? En otras palabras, ¿Quiénes son los responsables de la promoción de la institucionalización de la transparencia vía sus principios y valores? En el caso de Querétaro lo es el Sistema Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Una vez más, a partir de 2016, en esa entidad existe el Sistema Estatal derivado de la reforma local pero que fue una clara reacción a los cambios a nivel federal mediante reforma a la Constitución Política y a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Según la Ley local en Querétaro, lo estableció de la siguiente manera:

Artículo 19. El Sistema Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública de transparencia y acceso a la información, se integra por la Comisión y las Unidades de Transparencia de los sujetos obligados.

Artículo 20. El Sistema Estatal tiene como funciones: I. Establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, y políticas tendientes a cumplir con los objetivos de la presente Ley; II. Promover e implementar acciones para garantizar condiciones de accesibilidad para que los grupos vulnerables puedan ejercer, en igualdad de condiciones, el derecho de acceso a la información; III. Establecer los criterios para la publicación de los indicadores que permitan a los sujetos obligados rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y resultados obtenidos; IV. Promover la participación ciudadana a través de mecanismos eficaces en la planeación, implementación y evaluación de políticas en la materia; V. Establecer acciones de profesionalización, actualización y capacitación de los servidores públicos de los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información pública; VI. Promover la coordinación efectiva de las instancias que integran el Sistema Estatal y dar seguimiento a las acciones para el efecto sean establecidas; y VII. Las demás que se desprendan de la ley.⁹

⁹ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro. <https://www.ceigqro.org.mx/marcojuridico/Itaipeq> (Consultado: 02 de agosto de 2019)

Así, en Querétaro una posibilidad de la institucionalización es el Sistema Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pero ese instrumento fue un subproducto de las exigencias del entorno nacional. Luhmann recuerda que las organizaciones están relacionadas con su entorno social e institucional en términos de los insumos que éste demanda y la organización que responde con productos de entrega.

¿Y qué hay en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información en el Estado de México? ¿Existe el Sistema Estatal de Transparencia? La respuesta es negativa. No existe un sistema estatal de transparencia, lo que si hay es un capítulo dedicado a las condiciones en que el INFOEM (Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios) se debe incorporar al Sistema Nacional de Transparencia para colaborar, desarrollar e implementar en el ámbito de sus responsabilidades a la Plataforma Nacional de Transparencia, lo cual deriva de las disposiciones de la Ley General de Transparencia aprobada en el año 2015.

¿Cuáles podrían ser las explicaciones de la ausencia de un sistema estatal de transparencia? Una posibilidad es el hecho de que el INFOEM asume plena rectoría de la tutela del derecho a la información sin compartir diseño de políticas con los sujetos obligados como sí lo hace la Ley en la materia en el Estado de Querétaro.

Este supuesto explicativo es creíble porque las funciones que en esta última entidad se le asigna a su Sistema Estatal, en realidad en el Estado de México se le sitúan en el Pleno del INFOEM integrado por sus comisionados y cuyas tareas comparte parcialmente con el llamado “consejo consultivo del Instituto”, cuya figura no existe en Querétaro. Y sobre este tema, la Ley establece lo siguiente:

Artículo 61. El Consejo Consultivo contará con las siguientes facultades:

VII. Analizar y proponer la ejecución de programas, proyectos y acciones relacionadas con la materia de transparencia y acceso a la información pública y su accesibilidad.

Las responsabilidades de institucionalizar la transparencia en el Estado de México recaen en el Instituto y de manera particular en el Pleno, sólo de manera residual o complementaria el Consejo Consultivo es un órgano que podría proponer la ejecución de programas y acciones relacionadas con la consolidación de la transparencia. Esta distinción podría ser útil para saber si está teniendo efectos en los resultados de la implementación de la política una tarea que por ahora está fuera de los objetivos del presente trabajo de investigación.

Conclusiones

La mayoría de las investigaciones sobre la política de transparencia centran sus observaciones en los resultados que producen. A veces son de tipo institucional y otras de tipo social. En nuestro caso, hemos decidido concentrar el análisis en la parte interna de la política de transparencia, es decir, en su diseño para saber sobre sus ausencias o contradicciones. Esa información podría relevar u orientar dónde están las fallas de origen, tal como lo sostienen los neoinstitucionalistas históricos para quienes el pasado importa.

Efectivamente, esa corriente de pensamiento sostiene que la forma en cómo surge una decisión de política tiene fuertes implicaciones en su desarrollo y por lo tanto en los resultados que produce. De tal manera que el origen de la política afecta su evolución y la utilidad social. Y eso es lo que hemos encontrado en la revisión que hemos hecho de las primeras Leyes y la vigente de acceso a la información pública local.

Retomando un caso es el tema de la verdad, en ninguno de los dos diseños institucionales que hemos revisado, Querétaro y Estado de México, el derecho a la información es un derecho a la verdad y probablemente esta ausencia esté afectando la forma en cómo se implementa la política pública en lo local. Otros dos temas son la institucionalización y la profesionalización. También hay serias limitaciones sobre los mecanismos específicos para conseguir que la política sea exitosa considerando esas dos variables.

La necesidad de explicar y entender los problemas de institucionalización del acceso a la información es una oportunidad para mejorar la implementación de la política pública. Corregir los procesos y resultados institucionales son motivos suficientes para investigar este tema a fin de orientarla con mecanismos de profesionalización creando valor público, es decir, que tenga resultados socialmente aceptables y deseables.

A poco más de 15 años de vigencia, las características institucionales de acceso a la información en lo local es una política pública todavía con promesas y desafíos pues para muchos no ha sido consolidada.

Efectivamente estamos reconociendo que el tema de la transparencia está relacionado con dos tipos de problemas para la investigación: uno con problemas reales del desempeño de los gobiernos locales (institucionalización) y segundo, con la insuficiencia conceptual para entender y explicar la complejidad del fenómeno en perspectiva comparada. A su vez, la política de transparencia como medio para tutelar el derecho al acceso de la información pública tiene, por lo menos, dos desafíos en el ámbito local:

- Desafíos para favorecer la consolidación democrática, porque al reconocer constitucionalmente el derecho de acceso a la información se busca establecer el vínculo con la representación política ya que los ciudadanos que eligen a sus gobernantes, a través del voto, pueden exigir escrutinio público. Sin embargo, la política de transparencia no ha construido una tecnología de la información que empodere al ciudadano con datos impregnados de significado y sentido sobre los asuntos públicos que le interesan.
- Desafíos para mejorar la eficiencia de la Administración Pública, ya que los funcionarios de las administraciones gubernamentales, al ser usuarios primarios de la información que se genera, identifican vulnerabilidades en sus propios mecanismos de gestión y dan seguimiento a programas e iniciativas específicas. De esta manera, no existe un sistema de información pública institucionalizado.
- Desafíos sobre los datos abiertos (*open data*), lo que significa en términos de Martínez Puón, que cualquier ciudadano o empresa pueda analizar, reutilizar, y redistribuir esos datos, generando nuevos servicios y permitiendo que las administraciones públicas mejoren en transparencia y fomenten la generación de riqueza a través de la gestión inteligente de los recursos.¹⁰

FUENTES CONSULTADAS

Aguilar, Villanueva Luis F., “Marco para el análisis de las políticas públicas” en Freddy Mariñez Navarro y Vidal García Cantú, *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. Miguel Ángel Porrúa, México, 2009, 570 págs.

Cabrero, Enrique, *Administración pública*, Siglo XXI editores, México, 2010, 220 págs.

Cardozo, Brum Myriam, *Evaluación y metaevaluación en las políticas públicas y programas públicos*, UAM, México, 2012, 265 págs.

Cejudo, Guillermo, *et. al.*, *La política de transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos*. CIDE, México, 2012, 310 págs.

Brunsson, Nils y Johan Olsen, *La reforma de las organizaciones*. CIDE, México, 2007. 361 págs.

Han, Byung-Chul, *La sociedad de la transparencia*, Editorial Herder, 2016, págs. 95.

Hofmann, Andrés, “Prólogo” en Rafael Martínez Puón, *De la Transparencia hacia el gobierno abierto*, editorial Tirant Lo Blanch, México, 2017, 241 págs.

¹⁰ Martínez Puón, Rafael, *De la Transparencia hacia el gobierno abierto*, editorial Tirant Lo Blanch, México, 2017, pág. 136-151.

López Ayllón, Sergio, *El derecho a la información como un derecho fundamental*, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, 146 págs.

Luhmann, Niklas. *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. Anthropos, Universidad Iberoamericana. México, 2005, 138 págs.

Luhmann, Niklas. *Los derechos fundamentales como institución*. Universidad Iberoamericana. México, 2010, 344 págs.

Martínez, Navarro y Vidal Garza Cantú, *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2009, 570 págs.

Meyer, John y Brian Rowan, “Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia” en Walter Powell y Paul Dimaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM. México, 2001, 295 págs.

North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, 190 págs.

Pardo, María del Carmen, *De la Administración pública a la gobernanza*, El Colegio de México, México, 2011, 222 págs.

Peschard, Jacqueline, *Transparencia: promesas y desafíos*, El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2017, 274 págs.

Peters, Guy, *El nuevo institucionalismo en la ciencia política*. Gedisa, España, 2010, 259 págs.

Puente De La Mora, Ximena, *Reformas en materia de transparencia*. Fondo de Cultura Económica, México, 2017, 92 págs.

Powell, Walter y Paul Dimaggio. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica, México, 2001, 295 págs.

Arellano Gault, David. “Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas” en *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, núm. 45, México, 2017, págs 38-59.

Hillebrandt, Maarten, “Transparency as a Platform for Institutional Politics: The Case of the Council of the European Union” en *Politics and Governance*, Vol. 5, Número 3, 2017, págs 62-74.

Ingrams, Alex, “The transparency performance puzzle: A fuzzy set qualitative comparative analysis of policy failure in open government initiatives” en *The International Journal of Government and Democracy*, Vol. 22, Núm 1, 2017, págs. 25-39.

Naqvi, Yasmin, “El derecho a la verdad en el derecho internacional: ¿realidad o ficción?”, en *International Review of the Red Cross*, número 862, Junio de 2016, 1-33 págs.

López Ayllon, Sergio, El derecho de acceso a la información como derecho fundamental. Disponible en <https://goo.gl/oxgVY9>, Fecha de consulta: 15 de febrero de 2019.

La seguridad hídrica en México: el derecho humano al agua. Una oportunidad¹

An Opportunity for Water Security: Human Right to Water in Mexico

Luzma Fabiola Nava*,**
Ojilve Ramón Medrano Pérez*
Antonio Cádiz Cota***
Lorena Torres Bernardino****

Resumen

El logro del derecho humano al agua es un asunto de seguridad hídrica. En México, a nivel federal y local, iniciativas de ley han emergido con el fin de modernizar la gestión del agua, pero sobre todo de responder a los retos impuestos por el acceso y el uso de los recursos hídricos. Consecuentemente, una serie de reformas normativas se ha llevado a cabo para la elaboración de instrumentos de política pública afines. Es, con estos instrumentos, que México está llamado a responder efectivamente a los compromisos asumidos a nivel internacional pero sobre todo a las necesidades de acceso y uso de agua de la población mexicana.

Palabras claves: Derecho humano al agua, seguridad hídrica, México, marco normativo.

Abstract

The achievement of the human right to water is a matter of hydrological security. In Mexico, at the federal and local levels, legislative initiatives have emerged in order to modernize water management and above all, to respond to the challenges imposed by the access and use of water resources. As a result, a series of policy reforms has been carried out to develop public related policy instruments. With these instruments, Mexico is being called upon to respond effectively to the commitments made at the international level, but especially to needs related to the access and use of water for the Mexican population.

Keywords: Human right to water, water security, Mexico, regulatory framework.

** Cátedra–CONACyT – Centro del Cambio Global y la Sustentabilidad, A.C. (CCGS). Villahermosa, Tabasco, México. lnava@conacyt.mx ; omedrano@conacyt.mx

** International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA). Laxenburg, Austria.

*** Cátedra–CONACyT – Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) – Consorcio de Investigación y Diálogo sobre Gobierno Local (CIDIGLO), Guadalajara, Jalisco, México. acanez@conacyt.mx

**** Institut d'Études Politiques – Université Lumière Lyon II, Lyon, Francia. lorena.torres@ens-lyon.fr

¹ Una versión preliminar de este trabajo fue presentada durante el Congreso Internacional de Recursos Naturales (Coirenat) que se llevó a cabo en Villahermosa, Tabasco, México del 25 al 28 de septiembre de 2018.

Introducción

El recurso en agua se caracteriza por una riqueza de matices que revela la complejidad de su gestión, aprovechamiento, distribución y sustentabilidad. El recurso hídrico en México ha logrado alcanzar el estatus de recurso natural de vital importancia para el desarrollo social y económico, el bienestar de la población, y la preservación del medio ambiente (PNH, 2014-2018). Dentro de esta lógica, el Estado mexicano ha llevado a cabo, de manera progresiva, una serie de reformas institucionales y organizacionales. El objetivo de cada una de las administraciones federales ha sido constante, es decir, modernizar la gestión de los recursos hídricos en México y responder a todos y cada uno de los compromisos que México ha contraído a nivel internacional. México ha entonces adoptado compromisos internacionales que han favorecido la modificación del marco normativo para así, favorecer la emergencia de un discurso justificativo de dichos cambios. En un contexto en el que las relaciones entre el crecimiento poblacional, la disponibilidad de recursos en agua, y el desarrollo económico son inversamente proporcionales y, las decisiones gubernamentales son dictadas por la autoridad nacional, emerge entonces la seguridad hídrica como una prioridad de la administración federal respecto a la población y al conjunto de organizaciones internacionales. Es así como se construyen las bases sobre las que pueda reposar el acceso sostenible a cantidades adecuadas de agua de calidad aceptable para el sostenimiento de los medios de vida, el bienestar humano y el desarrollo socio-económico. A este respecto, el reciente reconocimiento constitucional del acceso al agua potable y su saneamiento como un derecho humano, también fortalece la premisa del agua como un elemento de seguridad para México, aunque ha llegado con un gran retraso a nuestro país, frente a la adopción por parte de otros países que ya han consolidado un marco de gobernanza para garantizar la transversalidad del derecho humano al agua en sus agendas de desarrollo. Para esto, es prioritaria la atención a los diversos retos que en el país enfrenta la gestión del agua desde hace varias décadas. Entre ellos, el acceso al agua, la procuración del saneamiento doméstico e industrial, la reestructuración de los esquemas de participación real en la gestión por cuencas, y el establecimiento de responsabilidades para los actores implicados. Es entonces cuando surge la pregunta: ¿Cómo el derecho humano al agua puede favorecer el logro de la seguridad hídrica? A través de un análisis focalizado de la literatura producida sobre el tema, se busca resaltar cómo la búsqueda del logro del derecho humano al agua (DHA) en México ha favorecido la emergencia de una serie de reformas consecutivas al marco normativo mexicano de gestión de recursos hídricos y a la elaboración de propuestas de instrumentos para su aplicación. Con este propósito,

este manuscrito está organizado en tres apartados. El primero tiene como objetivo presentar un panorama general de la gestión del agua en México desde los años 1980. El segundo, presenta un análisis exploratorio de la propuesta Ley General de Aguas. Por último, abordamos la seguridad hídrica en México. En esta sección presentamos los retos impuestos para el logro de la seguridad hídrica y el equilibrio entre la cantidad y la calidad del agua. Concluimos que la institucionalización del DHA en México revela la gran oportunidad que tiene México para el logro de la seguridad hídrica. En este sentido, la seguridad hídrica en México puede ser alcanzada solo si medidas y estrategias son desarrolladas e implementadas con el objetivo de facilitar, y garantizar, que la sociedad mexicana cuente con la cantidad y la calidad de agua adecuadas para satisfacer las necesidades de abastecimiento humano, y todos y cada uno de los usos de subsistencia. El alcance de la seguridad hídrica también implica la protección de los ecosistemas, la autosuficiencia en alimentos, la producción de energía propia, así como revertir las tendencias de contaminación y deterioro ambiental, y resolver la falta de transparencia en los esquemas de participación.

1. Bosquejo cronológico de la gestación de la actual gestión del agua en México

La Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) consiste en “un proceso que promueve la gestión y el desarrollo coordinados del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales” (GWP Technical Advisory Committee 2000, p. 22). La GIRH es un marco conceptual comprehensivo que toma en cuenta las múltiples facetas de los recursos en agua, tal como recurso natural y recurso productivo, así como las dimensiones socio-política y ambiental que interactúan con el recurso, y los procesos administrativos que conlleva su acceso, distribución, uso, gestión, y preservación (Nava 2018, p. 39; Nava 2014, p. 158). La GIRH en México consiste en un enfoque que se ha concretado progresivamente hasta ser declarado como eje de gestión de los recursos hídricos.

El proceso de modernización e internacionalización de la gestión del recurso agua en México empieza a gestarse en la década de los 70. Bajo la administración de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) se llevaron a cabo varias reformas a la legislación y administración del recurso. Éstas “estuvieron vinculadas a la discusión sobre el federalismo y consistieron en la cesión de competencias y funciones del Gobierno Federal hacia los estados y municipios” (Birrichaga 2009, p. 54). Cabe subrayar que, es bajo esta administración, en 1972 se promulgó la primera Ley Federal de Aguas, y en 1975 se formuló el respectivo Plan de Aguas Nacionales.

Sin embargo, es hasta la década de los 80 que empieza a gestarse la GIRH como el enfoque de gestión para los recursos en agua. José López Portillo y Pacheco (1976-1982) consideró importante la descentralización y la participación del sector privado en la gestión de los ámbitos de interés público. Es durante este sexenio que “la [participación] del sector privado [fue] altamente favorecida en detrimento del rol rector del Estado” (Birrichaga 2009, p. 54). La administración de Miguel de la Madrid (1982-1988) se caracteriza por los esfuerzos para el logro de la descentralización; y para ello, dos grandes reformas se llevaron a cabo: 1) la descentralización de las empresas públicas que representaban una carga administrativa, fiscal y económica para el Estado, y 2) la apertura de las fronteras a los flujos de comercio internacional, capitales y transferencias de tecnología. La primera consistió en la reforma, en 1983, al reformar el Art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) bajo la cual, los municipios tendrían, desde este momento, “a su cargo los servicios públicos de [...] agua potable y alcantarillado” (Birrichaga 2009, p. 54-55). La segunda reforma estuvo altamente motivada por la integración de México al entonces General Agreement on Tariffs and Trade (GATT); hoy en día, la Organización Mundial del Comercio (OMC). El sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) perpetúa la reconfiguración de la política del Estado mexicano. La privatización del conjunto de empresas propiedad del Estado y la lucha contra el modelo proteccionista son las principales líneas directrices de esta administración encaminadas a renovar la industria nacional considerada como obsoleta e inadecuada. Bajo esta administración fue esencial privatizar para alinearse a las dinámicas del contexto internacional y a los principios vehiculados por las organizaciones internacionales. En materia hídrica se reconoció “que la administración del agua debía tener una organización propia y separada de un sector de usos, en particular de la irrigación” (Birrichaga 2009, p. 55-56). Es así como el 16 de enero de 1989 se crea la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) la cual se consagra como la autoridad nacional del agua. Una de las primeras tareas de la CONAGUA fue establecer un nuevo marco normativo. Al respecto, en 1992 la CPEUM es objeto de una reforma más. En esta ocasión es el turno del Art. 27 el cual en su nueva versión avanza que el agua es susceptible de convertirse en un bien privado al mencionar que la Nación tiene el derecho de transmitir el control del recurso a los particulares. Consecuentemente, el 1º de diciembre de 1992, se publica la Ley de Aguas Nacionales (LAN) que postula como principios fundamentales la gestión integrada del agua, la planeación y programación hidráulica, la mayor participación de los usuarios de agua y la seguridad jurídica de los derechos de uso o aprovechamiento, entre otros. Aspecto relevante de la LAN es el reconocimiento explícito del principio de que la cuenca, junto con los acuíferos, constituye la unidad de gestión de los

recursos hídricos (LAN, Art. 3, Birrichaga 2009, p. 55-56). Con las reformas consecutivas a los artículos 28 y 31 de la CPEUM en 1993, la CONAGUA comenzó a gestar uno de los proyectos gubernamentales más ambiciosos, discretos y progresivos: la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) favorecida por la promoción de la descentralización de funciones, la participación ciudadana y el reconocimiento de la cuenca hidrológica como unidad básica para la administración del agua (Nava 2013). Más tarde, la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) no estuvo exenta de reformas estructurales. En 1999, el Art. 115 de la CPEUM es reformado una vez más enfatizando que los municipios tienen a su cargo las funciones y servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales. Además, los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, pueden coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos. Bajo la administración de Vicente Fox (2000-2006) la LAN es reformada por primera vez en 2004. Dicha reforma enfatiza el rol esencial del gobierno federal y de la CONAGUA en la descentralización de la gestión de los recursos hídricos. También reconoce las capacidades institucionales de la CONAGUA para contratar, concesionar o descentralizar la prestación de los servicios que sean de su competencia. Asimismo, se oficializa que la gestión de los recursos hídricos se llevará a cabo en forma descentralizada e integrada; convirtiéndose así en uno de los principios que sustentan la política hídrica nacional. Es durante esta administración y dentro del marco de la primera reforma a la LAN, que se declara de utilidad pública, entendiéndose como prioridad y asunto de seguridad nacional, la gestión integrada de los recursos hídricos, superficiales y del subsuelo, a partir de las cuencas hidrológicas en el territorio nacional (DOF 29/04/2004). La administración de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012) continúa con los esfuerzos de las administraciones precedentes por reformar por completo la gestión de los recursos hídricos. Durante este periodo, la LAN sufre cuatro reformas más. La primera, en 2008, tiene que ver con el plazo con el que cuenta la CONAGUA para actualizar el proceso de regularización administrativa de concesiones para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales. La segunda reforma, en 2011, tuvo como objetivo declarar de interés público la sustentabilidad ambiental y la prevención de la sobreexplotación de los acuíferos (DOF 20/06/2011). En 2012 se lleva a cabo una reforma muy importante. El Art. 4 de la CPEUM es reformado con el objetivo de estipular que toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible [...] (DOF 8/02/2012). La administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) ha sido hasta ahora la que más esfuerzos ha llevado a cabo para reformar la gestión del agua en

México. Sin precedentes, al menos doce reformas relacionadas con el sector han sido llevadas a cabo. El Art. 27 de la CPEUM ha sido reformado tres veces. La primera reforma, en 2013, tuvo como objetivo reafirmar que la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal (DOF 11/06/2013). La segunda reforma subraya que el gobierno federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas (DOF 20/12/2013). En 2016, se llevó a cabo lo que pudiera ser la última reforma al Art. 27 durante este periodo administrativo. Dicha reforma estipula que las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno. De la misma manera, cualesquiera otras aguas pueden ser consideradas como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos (DOF 29/01/2016). Es durante el periodo de estas reformas que, en febrero de 2015, se hace público la propuesta de la Ley General de Aguas, de la Comisión de Recursos Hidráulicos del Senado de la República, tema que será abordado en la siguiente sección.

2. Lectura exploratoria de la propuesta de Ley General de Aguas

En febrero de 2015 se presenta el proyecto de la Ley General de Aguas (LGA) ante la Cámara de Diputados. La lectura que aquí presentamos respecta exclusivamente el tema del DHA y la seguridad hídrica. La propuesta de Ley es reglamentaria del art. 4., párrafo 6to. de la CPEUM, el cual estipula que:

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines (CPEUM, Art. 4, párrafo 6to).

Al respecto entendamos que la figura jurídica de una ley general significa que atiende un derecho humano fundamental en la CPEUM. Un aspecto fundamental es que la ley general distribuye las competencias federales, estatales, y municipales de manera clara. Contrario cuando se tiene una ley nacional, la cual regula las facultades de índole federal y establece las formas de coordinación con los gobiernos locales. Entonces, la propuesta de la LGA busca establecer de manera clara las facultades de cada uno de los tres órdenes de gobierno con el objetivo

de materializar el DHA. Es decir, el carácter general de esta ley enfatiza que este derecho no sólo es responsabilidad del gobierno federal. Se requieren esquemas de gobernanza descentralizadores que incluyan también a actores privados y sociales. Si bien estos últimos han sido incluidos en la normatividad desde hace décadas, la propuesta de LGA tiene el desafío de incluir mecanismos precisos de co-responsabilidad y co-gestión.

La propuesta de LGA establece lo siguiente: 1) el recurso en agua es propiedad de la Nación; 2) la administración de los bienes públicos inherentes a las aguas nacionales es responsabilidad de la Conagua; y, 3) están sujetos a esta Ley, las autoridades federales, estatales, del Distrito Federal y municipales, así como los concesionarios, asignatarios, los prestadores y usuarios de servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, así como la población. Dentro de esta propuesta, el Ejecutivo Federal es el responsable de regular, por cuenca y acuífero, la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes (Art. 12). Por su parte, la Conagua perpetúa sus funciones hegemónicas al ser declarada como la autoridad en materia de gestión integrada de los recursos hídricos y sus bienes públicos inherentes (Art. 14). Sin embargo, los estados, el Distrito Federal y los municipios tienen que preservar, conservar y mejorar la calidad y cantidad de los recursos hídricos para garantizar el DHA y asegurar su sustentabilidad, así como realizar acciones para alcanzar la cobertura universal de los servicios públicos de agua potable y de saneamiento (Art. 24). En lo que respecta al cumplimiento del DHA; y de la descentralización, participación ciudadana y responsabilidad social; la LGA establece que los estados, el Distrito Federal y los municipios deben coordinarse entre sí (Art. 28). Dicho de otra manera, la propuesta de LGA declara que es responsabilidad de la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, el garantizar el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua. Lo que implica que el agua debe ser de fácil acceso a cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo. Sin embargo, dentro de los esfuerzos para garantizar el derecho al agua, el acceso al mínimo vital (Art. 49), la ley reconoce la existencia de costos y cargos directos e indirectos asociados al agua los cuales deben de ser acordes con la capacidad económica de los usuarios (Art. 40-42). De hecho, con el objetivo de que el acceso al mínimo vital al agua pueda ser garantizado es necesario que la Federación, los estados, la CDMX y los municipios establezcan contribuciones y tarifas asociadas al agua para consumo personal y doméstico (Art. 50). Dicho de otra manera, es la obligación del concesionario y del usuario contribuir económicamente por la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, así como pagar las tarifas por

la prestación de los servicios relacionados (Art. 51). Todo esto enmarcado dentro de una lista de principios rectores listados en el Art. 82 de la LGA. A continuación presentamos cinco que consideramos los más pertinentes para este estudio:

- a) El agua es un recurso vital, vulnerable y finito, con valor social, cultural, ambiental y económico, cuya gestión es tarea fundamental del Estado y la sociedad, así como prioridad y asunto de seguridad nacional;
- b) El Estado debe regular sus usos y otorgar preferencia al doméstico y al público urbano;
- c) El concesionario y el usuario deben contribuir por la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, así como pagar las tarifas por la prestación de los servicios relacionados;
- d) La distribución, manejo y gestión del agua por parte del Estado y su uso por la autoridad competente deben ser económicos, eficientes, equitativos, democráticos, participativos, responsables, solidarios, sostenibles y transparentes; e) Los planes, programas y políticas en materia de gestión integrada de los recursos hídricos y seguridad hídrica, deben contener un enfoque transversal y de largo plazo con visión a quince años.

El DHA y la seguridad hídrica se potencializan como los pilares que dan sustento a la LGA. Según lo establecido por la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXII Legislatura, la LGA simboliza una ley capaz de encaminar el país hacia la sustentabilidad, la equidad y la seguridad hídricas a través de un inmenso esfuerzo gubernamental, social y privado. En el marco de esta ley, el DHA se vincula directamente con el goce efectivo de otros derechos humanos; razón por la cual, debe ser garantizado a todos los mexicanos, su ejercicio debe ser asegurado en favor del derecho a la alimentación, a la salud, a la vivienda, el derecho a un medio ambiente sano, el uso preferente del agua para los grupos de población vulnerables y para los pueblos indígenas y, sobre todo, para el desarrollo integral de todos los mexicanos sin discriminación alguna (Gaceta Parlamentaria, 03/2015). La LGA, de ser aprobada, abrogaría la LAN publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 1o. de diciembre de 1992, quedando vigente el Reglamento de la LAN hasta que el Reglamento de la LGA sea expedido.

3. La seguridad hídrica en México

Calidad y cantidad del agua son principios rectores que deben de ser considerados en la elaboración de políticas del agua, planes nacionales de desarrollo y de

población, estrategias de sustentabilidad y de beneficio social, y hasta de salud y alimentación. Sin embargo, si estos dos principios no se toman en cuenta, entonces situaciones de estrés hídrico pueden derivar principalmente de la relación inversamente proporcional entre el crecimiento de la población, el desarrollo económico, y la disponibilidad –cuantitativa y cualitativa- del agua (Nava, 2018, p. 28-29; Nava 2006, p. 6). Adicionalmente, consideremos que, históricamente México ha enfrentado escenarios hídricos complejos. Sequías, desabastos, e inundaciones han sido registrados a lo largo de todo el territorio. Los efectos adversos del cambio climático acentúan aún más la problemática derivada de la relación desfavorable entre población, economía, y la disponibilidad –cuantitativa y cualitativa- del agua. En este sentido, se vuelve impostergable asumir los retos derivados que implica la seguridad hídrica en el contexto de la nueva Ley General de Aguas. Ahora bien, existen igualmente otros factores que agravan el ya problemático panorama hídrico en México. Las políticas de desarrollo han estado caracterizadas por la indiferencia, la negligencia, la discriminación, y hasta el privilegio otorgado a intereses privados y mercantiles sobre los derechos y necesidades básicas para la vida de todas las personas, sobre todo, los sectores más vulnerables (Gutiérrez Rivas 2006, p. 74). Con ello, la capacidad de la sociedad para beneficiar del uso y acceso al agua, como derecho humano, se vuelve una exclusividad para todos aquellos que tengan la capacidad económica. Una restricción material para ejercer libremente el derecho humano es la capacidad económica de la personas. En este contexto, y dentro del marco de la LGA, la incorporación de la capacidad económica para acceder al recurso en agua convierte a la seguridad hídrica en una problemática tridimensional. Ya no solo es la calidad del agua y la cantidad disponible que deben de ser consideradas en la elaboración de políticas del agua, y otros instrumentos de desarrollo nacional. Ahora también hay que tomar en cuenta la capacidad económica de la población para solventar el acceso al recurso. No podremos hablar de seguridad hídrica si estas tres variables no están equilibradas de manera positiva. Esta situación es importante tenerla en mente en el caso de que no se desee acentuar más la existente problemática social derivada de las diferentes situaciones de estrés hídrico presentes en el país y de los ya grupos sociales vulnerables. La propuesta de LGA, lejos de garantizar el derecho de los todos mexicanos a tener acceso a una cantidad de agua suficiente para el uso doméstico y personal, amenaza con acentuar las disparidades sociales y económicas, condicionar el desarrollo sustentable del recurso, y amplificar la conflictividad social. En este contexto, la LGA ha favorecido que la sociedad busque, -de forma coherente para el desarrollo social y sustentable de los recursos hídricos-, “la generación de políticas adecuadas, la búsqueda de consensos, la construcción de sistemas de gestión coherentes, y la administración adecuada del sistema” (Solanes y Jouravlev 2005, p. 8).

Resolver los retos impuestos por el logro de la seguridad hídrica consiste, ante todo, en una necesidad de la sociedad, una obligación gubernamental, y un derecho humano. Iniciativas ciudadanas han emergido como un despertar social y como muestras del ejercicio de la ciudadanía con el fin de socializar la gestión del agua y promover su desarrollo sustentable intergeneracional y de contrapesar los efectos negativos que derivarían si la LGA fuera aprobada. Para tal efecto, en esta sección hacemos referencia a la Ley de Agua y Sustentabilidad Hídrica de la Ciudad de México (LASH-CDMX). Presentada como iniciativa con proyecto de decreto de ley el 22 de marzo del 2016, y aprobada el 24 de noviembre de 2017, la LASH-CDMX tiene por objetivo revertir las consecuencias de una gestión inadecuada del agua y de la presión sobre el suelo que se ejerce debido a la sobreexplotación de la principal fuente de abastecimiento, el acuífero del Valle de México, y su dudosa sustentabilidad a mediano y largo plazo. En la CDMX, el 18% de la población no recibe agua todos los días, el 32% no recibe agua suficiente para atender sus necesidades y requiere del apoyo de pipas y de comprar agua en garrafones. Además, 45 colonias sufren de altos riesgos de inundación en temporada de lluvias. Más aun, en la CDMX el abastecimiento de las futuras generaciones está en entredicho (Sistema de Aguas de la CDMX). En este sentido, la LASH-CDMX ofrece mecanismos puntuales para revertir las consecuencias entre el crecimiento de la población (incremento de la demanda), disponibilidad del agua (oferta equilibrada), y extracción y recarga del acuífero (sostenibilidad de la fuente de agua). La Ley prevé además, la creación de un organismo descentralizado y dotado de plena autonomía de gestión, mismo que se denominaría “Sistema de Aguas de la Ciudad de México”, para gestionar el agua. Dentro del marco de esta Ley, toda persona tiene derecho al acceso, protección y saneamiento al agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, saludable y asequible. Además, la participación de la sociedad es esencial para el logro de la sustentabilidad hídrica. La LASH-CDMX propone captar el agua de lluvia y que los sectores público, privado, social, ejidos, comunidades, barrios, pueblos y en los hogares de las y los habitantes de la Ciudad de México (CDMX) puedan aprovecharla al máximo. La “cosecha” de agua de lluvia en la CDMX es ahora regulada por ley, y promovida, organizada e incentivada por el Gobierno de la CDMX. Con ello, se estipula el título de “cosechador” de agua pluvial quien coadyuva a la construcción colectiva de una nueva cultura del uso, ahorro y reúso del agua potable por medio de la cosecha de agua de lluvia. Y para institucionalizar dicha actividad, se propone también el Programa General de Cosecha de Agua de Lluvia de la CDMX. El art. 6. establece que el agua es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el ambiente; el agua es un bien social, cultural, ambiental y económico. Se añade además que el agua tiene un valor económico en todos sus

diversos usos en competencia a los que se destina y los servicios hidráulicos deben pagarse por su prestación de acuerdo a las disposiciones legales aplicables; y que la mujer desempeña un papel fundamental en la gestión, ahorro y protección del agua. El servicio público de agua no puede suspenderse, a menos de que exista falta de pago por los servicios hidráulicos, durante dos o más periodos. En el caso de restricción o suspensión de los servicios hidráulicos, la Ley estipula que se proporcionará el servicio de suministro de agua potable para las necesidades básicas, considerando 50 litros por persona al día, mediante la dotación a través de carros tanques o hidrantes provisionales o públicos distribuidos en las demarcaciones territoriales de la CDMX y/o vales de garrafones de agua potable (Art. 68). El pago de las tarifas por los servicios hidráulicos es bimestral y se basa en el principio de equidad asegurando que estos sean accesibles para todos incluyendo a grupos sociales vulnerables (Art. 6). La LASH-CDMX representa un instrumento de política pionero de la necesidad urgente de garantizar el equilibrio ambiental de la Cuenca de México, promover la participación ciudadana para contribuir a mejorar la salud y la protección civil de la población (Art. 133).

Conclusión

En noviembre de 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas subrayó que el DHA es indispensable a la vida humana. El DHA consiste en el derecho de cada uno de nosotros a disponer de agua suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible para su uso personal y doméstico (UN, 2014). Desde entonces, diversas instituciones y organizaciones impulsan la incorporación de DHA como un derecho que sea garantizado en cada uno de los marcos normativos formales (Romero Navarrete, 2016). Efectivamente, y tal y como lo hemos mencionado, es en 2012 que la CPEUM sufre una importante reforma al incluirse el DHA como una garantía constitucional (Art. 4, CPEUM). Desde entonces, el reto del Estado ha consistido en garantizar que toda persona tenga el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Es así, como la LGA, a nivel nacional, y la LASH-CDMX a nivel local, han surgido. Sin embargo, los medios para alcanzar dicho objetivo son diferentes. Por un lado la LGA responde a los intereses de la federación y a los objetivos de política hídrica nacional planteados en el 2012. Por su parte, la ley de la CDMX, además de ofrecer soluciones puntuales y concretas para resolver colectivamente la crisis de la gestión del agua y favorecer la seguridad hídrica, hacen de la participación ciudadana un pilar del proceso de toma de decisiones. Dentro de este contexto, la efectividad del DHA representa la gran oportunidad que tiene México para

alcanzar la seguridad hídrica. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, representa quizás, el compromiso internacional más importante contraído por México para asegurar la prosperidad para todos sin comprometer los recursos para las futuras generaciones. Compromiso que implica lograr el acceso universal y equitativo al agua potable segura y asequible para todos. Con este fin, el PNH (2014-2018) vigente al día de hoy representa el instrumento de política pública que busca lograr la sustentabilidad y la seguridad hídrica en México. Instrumento que coadyuva al logro de otros compromisos internacionales asumidos ante el Panel Intergubernamental del Agua (IPWater, por sus siglas en inglés), el Programa Hidrológico Internacional (PHI, por sus siglas en inglés) y el Pacto de París sobre el agua y la Adaptación al Cambio (COP 21 de París). En este sentido, quizás la LASH-CDMX sea el claro ejemplo de la responsabilidad que tiene cada uno de los respectivos niveles de gobierno dentro del proceso de toma de decisiones para que la consecución del acceso sustentable y equitativo al agua sea efectivo. Este caso particular representa el primer eslabón de los esfuerzos que a nivel nacional se tienen realizar para la satisfacción, cuantitativa y cualitativa, del acceso y uso del agua, y también para responder a los compromisos asumidos ante la comunidad internacional. La actual administración federal, encabezada por Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), tiene una tarea muy importante que consiste en hacer del DHA el mecanismo facilitador de la seguridad hídrica, donde la clave, para diseñar una nueva LGA y las políticas públicas asociadas, consistiría precisamente en la incorporación de las distintas visiones acerca de los problemas del agua y las soluciones potenciales. El reto de la actual administración federal consiste entonces en evitar caer en la tentación de sólo escuchar a un grupo reducido de actores quienes dicen tener la única verdad y solución absoluta. Al respecto, permitámonos hacer una analogía: para eliminar el cáncer que amenaza la seguridad hídrica en México se requiere indiscutiblemente el estilo de trabajo de varios equipos de cirujanos especialistas discutiendo y operando colaborativamente para resolver un problema común. El estilo de trabajo de un carnicero, intentando eliminar el cáncer mediante la amputación de las distintas partes del cuerpo, no es una solución viable. Agreguemos que no existe un pre-diseño perfecto; ni un esquema basado en la centralización de funciones en la Conagua sería lo mejor. Reconozcamos que el poder concentrado genera problemas asociados a la ausencia de contrapesos, como la imposición de posturas y la miopía de los problemas locales (Ostrom, 1974). Sin embargo, el esquema de total descentralización de funciones en las comunidades tampoco es perfecto, ya que pueden existir trampas de gobernanza, donde los usuarios y el gobierno mantienen usos y costumbres de no pago y utilización intensiva de agua, debido a que han encontrado un arreglo institucional adecuado a sus intereses

locales a pesar de los intereses regionales y más amplios (Cáñez y Pineda, 2019). Por lo tanto, proponemos que la mejor fórmula para configurar la nueva LGA y las políticas públicas asociadas es mediante una amplia discusión e integración de las distintas visiones en un esquema múltiple y complejo. Se desea los distintos actores y organizaciones animen los contrapesos necesarios de una democracia soñada con el objetivo de definir y hacer prevalecer el derecho al acceso al agua potable y al saneamiento.

Referencias

Birrichaga, D. (2009). “Legislación en torno al agua, siglos XIX y XX”. En *Semblanza Histórica del Agua en México*, Comisión Nacional del Agua, Ed. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, p. 43-59.

Caldera Ortega, A. R. (2009). “*Gobernanza y sustentabilidad: Desarrollo institucional y procesos políticos en torno al agua subterránea en México. Los casos del valle de León y del valle de Aguascalientes*”. Tesis doctoral, Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Academia de México, México, DF.

Cáñez-Cota, A. y Pineda-Pablos, N. (2019). *Breaking Out of the Governance Trap in Rural Mexico, Water Alternatives*, 12(1), pp. 221-240.

CONAGUA (Comisión Nacional del Agua). (2017). “*Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento*”. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y CONAGUA (Subdirección General Jurídica). Recuperado el 22 de diciembre de 2017. <http://files.conagua.gob.mx/conagua/publicaciones/Publicaciones/SGJ-1-17.pdf>

_____. (2016). “*Atlas del Agua en México 2016*”. Comisión Nacional del Agua y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. México. Recuperado el 18 de diciembre de 2017.

http://sina.conagua.gob.mx/publicaciones/AAM_2016.pdf

_____. (2014). *Programa Nacional Hídrico 2014-2018* (PNH 2014-2018). Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y CONAGUA. Recuperado el 22 de diciembre de 2017.

<http://files.conagua.gob.mx/transparencia/PNH2014-2018.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) Texto vigente de la última reforma publicada DOF 15-09-2017. Recuperado el 10 de enero de 2018. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2018). Secretaría de medio ambiente y recursos naturales: Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas

disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales. DOF: 29/04/2004. Recuperado el 10 de enero de 2018.

<http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2004&month=04&day=29>

_____. (2018). Secretaría de medio ambiente y recursos naturales: Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 7 Bis y 18 de la Ley de Aguas Nacionales. DOF: 20/06/2011. Recuperado el 10 de enero de 2018. <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2011&month=06&day=20>

_____. (2018). Secretaría de gobernación: Decreto por el que se Declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF: 08/02/2012. Recuperado el 10 de enero de 2018. <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2012&month=02&day=08>

_____. (2018). Secretaría de gobernación: Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones. DOF: 11/06/2013. Recuperado el 10 de enero de 2018. <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2013&month=06&day=11>

_____. (2018). Secretaría de gobernación: Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía. DOF: 20/12/2013. Recuperado el 10 de enero de 2018. <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2013&month=12&day=20>

_____. (2018). Secretaría de gobernación: Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. DOF: 29/01/2016. Recuperado el 10 de enero de 2018. <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2016&month=01&day=29>

Gaceta Parlamentaria. (2015). Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXII Legislatura, Año XVIII, Palacio Legislativo de San Lázaro, núm. 4228-II. Recuperado el 15 de enero de 2019. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/mar/20150305-II.pdf>

Greenpeace. (2016). “*Alistan Iniciativa Ciudadana de Ley General de Aguas*”. En [www.greenpeace.org](http://www.greenpeace.org/mexico/es/Noticias/2016/Octubre/Alistan-Iniciativa-Ciudadana-de-Ley-General-de-Aguas/) (noticias) en fecha 05 de octubre de 2016. Recuperado el 14 de diciembre de 2017. <http://www.greenpeace.org/mexico/es/Noticias/2016/Octubre/Alistan-Iniciativa-Ciudadana-de-Ley-General-de-Aguas/>

Gutiérrez Rivas, R. (2006). “Derecho Humano al Agua en México”. En *La gota de la vida: Hacia una gestión sustentable y democrática del agua*, 71-90. Central América, México, and Cuba: Fundación Heinrich Böll. Recuperado el 14 de diciembre de 2017. https://mx.boell.org/sites/default/files/libro_la_gota.pdf

GWP (Global Water Partnership), Technical Advisory Committee. (2000). *Integrated Water Resources Management*, TAC Background Papers N° 4. Recuperado el 9 de diciembre de 2017. <http://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/publications/background-papers/04-integrated-water-resources-management-2000-english.pdf>

Iniciativa Ciudadana de Ley General de Aguas. “Propuesta Ciudadana de Ley General de Aguas”. Publicado en *Agua Para Todos Agua Para La Vida* el 1 de agosto de 2014. Recuperado el 20 de diciembre de 2017. <http://aguaparatodos.org.mx/la-iniciativa-ciudadana-de-ley-general-de-aguas/>

Ley de Aguas Nacionales (LAN). Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de diciembre de 1992, Última reforma publicada DOF 24/03/2016. Recuperado el 5 de diciembre de 2017. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16_240316.pdf

Naciones Unidas (UN). (2014). “El derecho humano al agua y al saneamiento”. Recuperado el 9 de diciembre de 2017. http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml

Nava, L. F. (2018). “La desafiante gestión integrada de los recursos hídricos en México: elaboración de recomendaciones políticas”, en *Las ciencias en los estudios del agua. Viejos desafíos sociales y nuevos retos*. Coords. J. P. Rojas Ramírez, A. Torres Rodríguez y O. González Santana, Monografías de la Academia, Editorial Universitaria, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jal., México, p. 26-42. ISBN 978 607 547 3222.

Nava, L. F. (2014). “Los retos de la gobernanza del agua: el caso de la Cuenca fronteriza del Río Grande/Río Bravo”, *Revista Abaco, Cultura y ciencias sociales*, n° 80-81, España, ISSN- 0213- 6552, pp. 155-164.

Nava, L. F. (2013). “Gobernanza global del agua”. En *Gobernanza Global en un mundo interconectado*. López-Vallejo, Marcela, Ana Bárbara Mungaray, y Fausto Quintana, Rafael Velázquez (Eds.). Universidad Autónoma de Baja California, Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, A.C., Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, A.C., México, D.F., p. 113-121. ISBN: 978-607-607-140-3

Nava, L. F. (2006). “Cuando la gestión del agua en México se vuelve problemática”. *Observatoire des Amériques, la chronique des Amériques*, UQAM, no. 38.

Ostrom, Vincent (1974). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, The University of Alabama Press, Tuscaloosa.

Paré, L., Tajín Fuentes, G. V e I. García Coll. (2012). “Capítulo 1 Marco conceptual y metodológico”. En “Al Filo del Agua: Cogestión de la subcuenca del río Pixquiac”. Paré O., L., P. Gerez (Coords.) 2012. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Instituto Nacional de Ecología. México. Recuperado el 12

de diciembre de 2017. http://www.ccmss.org.mx/wp-content/uploads/2014/10/Al_filo_del_aguagestion_de_la_subcuenca_del_rio_Pixquiac_Veracruz.pdf

Peña, H. y M. Solanes. (2002). “La gobernabilidad del agua en las Américas una tarea inconclusa”, Foro del Agua para las Américas en el Siglo XXI, en la Ciudad de México, 8 al 11 de octubre de 2002. Recuperado el 14 de diciembre de 2017. https://www.cepal.org/noticias/noticias/2/11412/gobernabilidad_msolanes.pdf

Romero Navarrete, L. (2016). “Notas sobre la Ley General de Aguas”. Publicado en *Agua para todos Agua Para la vida*, en fecha 15 de enero de 2016. Recuperado el 17 de diciembre de 2017. <http://aguaparatodos.org.mx/notas-sobre-la-ley-general-de-aguas/>

SACMEX (2017). Ley de Agua y Sustentabilidad Hídrica de la Ciudad de México. Publicada por el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX). Recuperado el 22 de diciembre de 2017. <http://www.sacmex.cdmx.gob.mx/storage/app/media/index/LeySustentabilidad.pdf>

Solanes, M. y A. Jouravlev. (2005). “Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina y el Caribe”, serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 101 (LC/L.2397-P). Recuperado el 12 de diciembre de 2017. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6297/1/S05779_es.pdf

Gobernanza e Innovación. Explicaciones Sistémicas en Organizaciones Públicas en el Ámbito Local

Governance and Innovation. Systemic Explanations in Public Organizations in the Local Sphere

Mario Edgar Gómez Sánchez*

Resumen:

El propósito de esta investigación es reconstruir un marco de análisis para el estudio y explicación de innovación en las organizaciones públicas. Reivindicamos la idea de que las organizaciones pueden entenderse como un sistema social orientado a fines; por tanto, el enfoque parte de describir nociones conceptuales desde la perspectiva social orientada al cambio. Apoyados en la propuesta de Niklas Luhmann, el argumento central parte de la obligación y necesidad organizacional de innovar y a mantener el control sobre los cambios a través de planificación o decisiones oportunas en la Administración Pública. Sin capacidad de innovar las organizaciones públicas perderán oportunidades y su capacidad de respuesta a demandas del entorno será insuficiente, quedando sometida a cambios inevitables y no planificados con resultados difíciles de controlar. La teoría de las organizaciones aporta las bases del cambio organizacional como mecanismo para alcanzar la eficiencia; la reingeniería ofrece soluciones radicales vinculadas tanto en gestión de procesos y conocimiento administrativo.

Palabras Clave: innovación, cambio organizacional, organizaciones públicas.

Abstract

The purpose of this paper is to reconstruct an analysis framework for the study and explanation of innovation in public organizations. We claim the idea that organizations can be understood as a goal-oriented social system; therefore, the approach begins describing conceptual notions from the social perspective oriented to change. Based on Niklas Luhmann's proposal, the central argument is based on the obligation and organizational need to innovate and maintain control over changes through planning or timely decisions in the public administration. Without the ability to innovate, public organizations will lose opportunities and their capacity to respond to environmental demands will be insufficient while being subject to inevitable and unplanned changes with results that are difficult to control. The theory of organizations provides the basis of organizational change as a mechanism to achieve efficiency; reengineering offers radical solutions linked to both process management and administrative knowledge.

Keywords: innovation, organizational change, public organizations.

* Maestro en Administración Pública y Gobierno. Docente de asignatura en la FCPyS de la Universidad Autónoma del Estado de México. Correo electrónico: mario.edgar.gs@gmail.com

Introducción

En la sociedad, la dinámica tan cambiante plantea grandes problemas, de manera que el gobierno enfrenta nuevos retos, en donde cada problema social hace surgir varios aspectos de análisis, principalmente en aquellos rubros donde la capacidad de las organizaciones se ve rebasada por la complejidad del entorno.

Las estrategias de cambio organizacional que plantea la Nueva Gestión Pública como mecanismos de innovación, no han conseguido modernizar las organizaciones públicas para que cumplan con eficiencia sus objetivos y satisfagan demandas sociales porque no han sido instrumentadas de manera adecuada o son impuestas por la cabeza de las organizaciones como modas para dar una falsa idea de modernización; por ende, si se instrumentaran racionalmente sería posible modernizar de manera ordenada y controlada el funcionamiento de las organizaciones.

El reto macro parte de cómo enfrentar un problema, ya sea como persona, grupo, organización o institución; la primera cuestión es enfrentarlo con ideas que surgen del fomento del pensamiento creativo cuando los miembros de la organización tienen una visión común, las ideas referidas surgen de todos los miembros al repensar las actividades que se desempeñan y cómo podemos mejorarlas y esto genera (pensamiento creativo y la idea) conceptos que ayudan a desarrollar la innovación.

Gobernanza e Innovación en el Contexto Organizacional

La innovación puede entenderse como *“un proceso de decisión contrainductivo, un proceso de decisión que decide diferente a lo que era de esperar y así, cambia las expectativas”* (Luhmann, 2005, p. 89). Las organizaciones públicas deben transformarse para responder satisfactoriamente a las necesidades del entorno; la planeación juega un papel fundamental para el establecimiento de decisiones y el establecimiento de metas y estrategias desarrolladas para diseñar el rumbo a seguir, por ello, desde la perspectiva de los sistemas sociales, las organizaciones deben rediseñar constantemente sus objetivos para adaptarse a los cambios del entorno. La gobernanza se entiende como una nueva forma de gobernar, es la coexistencia del control jerárquico y la autorregulación social, reinventando la acción pública como dirigente de la acción social.

Es necesario señalar que *“la idea de innovación fue desarrollada como una concepción, fundamentalmente técnica, que se refiere a nuevas combinaciones de los recursos organizacionales y supone que los cambios sociales en la organización se derivan de cambios en los sistemas técnicos”* (Cabrero, 2005, p. 39). La forma

de modernizar el uso de los recursos tiene que ver con el reajuste de los principios básicos para que se diseñen mejoras en la administración de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos.

La velocidad de un proceso innovador depende particularmente de la capacidad estratégica de las organizaciones, por lo que introducen el concepto de vínculos interorganizacionales como el de enlace entre la organización y los factores contextuales que pueden ser claves para la innovación; los procesos innovadores “interpretan el cambio como proceso resultante de una capacidad organizacional interna combinada con presiones u oportunidades contextuales” (Cabrero, 2005, p.40).

Es necesario reconocer que “el hecho de que las organizaciones innovan no puede ser discutido. No obstante, hay quejas referidas a la escasa capacidad de innovación. Se parte de que la burocracia (especialmente en el sentido dado por Max Weber) dificulta el comportamiento innovador, y se buscan factores o contextos sociales que, sin embargo, favorezcan la innovación” (Luhmann, 2005, p.90). Las organizaciones públicas han ido estableciendo una forma de organización estructurada en cada entorno específico, buscando alcanzar la eficiencia y legitimidad, pero ese proceso de innovar se ve obstaculizado por las estructuras tradicionales, de manera que es necesario dotarlas de flexibilidad diseñando estrategias innovadoras tendientes a mejorar el funcionamiento de la organización.

Dentro de cada aspecto de innovación interviene la decisión, de modo que “las decisiones estratégicas (...) de la acción organizada son esenciales para entender la adaptación de las organizaciones al contexto, así como la naturaleza de éste” (Cabrero, 2005, p.40). Podemos afirmar que las organizaciones mejor estructuradas y que manejan sus recursos de manera racional son más propensas a alcanzar la eficiencia y tienden a adaptarse con más facilidad a los cambios del entorno, esto a través de la introducción de estrategias innovadoras que permiten el dinamismo y la tendencia a alcanzar la eficiencia.

Es necesario hacer un replanteamiento de los objetivos organizacionales y ver de una forma distinta la forma en que puede diseñarse una estrategia innovadora, “la evaluación del significado de la jerarquía, del alto estatus y de la comunicación formal para la introducción de novedades fluctúa (...). La tesis de que la institucionalización y la normalización de innovaciones (por ejemplo, en la forma de roles creados expresamente para este fin) promueve las innovaciones, es aceptada generalmente, pero con esto sólo se ha trasladado el problema a la cuestión de bajo qué condiciones se deja institucionalizar la innovación” (Luhmann, 2005, p.90).

Podemos señalar que las organizaciones dependen de la forma en que los decisores visualizan las disfuncionalidades entre éstas con el entorno y, mediante ello, es posible introducir la acción organizacional y generar aprendizajes para

mantener el dinamismo y que la resistencia al cambio se vea reducida por la comunicación/interacción entre participantes o actores internos.

Partiendo de lo anterior, es posible enfatizar que “las organizaciones que aprenden cómo descifrar el contexto (...) adoptan cambios estructurales, incrementan sus posibilidades de éxito” (Cabrero, 2005, p.41). Es así como los cambios intencionales resultan de utilidad para facilitar una mejor adaptación al entorno y responder eficientemente a los aspectos emergentes que no puede predecir.

“La innovación sólo es posible cuando los procesos de decisión se consideran alternativas realizables. En procesos de decisión cooperativos altamente diferenciados, requiere esto una reorganización (...) simultánea de alternativas en una multitud de situaciones de decisión que se encuentran determinadas en las soluciones que hasta el momento se han preferido.” (Luhmann, 2005, p.91)

La introducción de estrategias de innovación en las organizaciones debe enfocarse en mejorar los servicios, hacer más eficiente y sensible con el entorno a la organización, así como dar respuestas oportunas y aumentar la legitimidad y la forma de instrumentar las innovaciones debe involucrar la participación de todos los actores internos para que las estrategias de cambio sean exitosas y subsistan ante la complejidad en el sistema.

“Es plausible que la disposición de innovación solo pueda ser exigida cuando se logre y mantenga una consciencia de alternativas. Ésta es (...) una cuestión de la construcción funcionalista de planteamientos de problemas y de la obstaculización de la moralización precipitada de las variantes de solución de problemas recientemente utilizadas.” (Luhmann, 2005, p.91)

Para que la innovación al interior de las organizaciones funcione, es indispensable buscar estrategias para abatir la resistencia al cambio, misma que obstaculiza cualquier estrategia modernizadora en las organizaciones públicas formales; esa naturalidad de la resistencia surge por la normalidad de concatenación de patrones consolidados por la tradición de soluciones que han mostrado su utilidad en el pasado; debido a ello innovar depende de la participación de los integrantes de la organización para asegurar el éxito de la transformación y combatir de fondo la resistencia al cambio y asegurar la subsistencia y éxito de las innovaciones frente a los cambios sociales.

Las organizaciones públicas deben contar con la independencia y responsabilidad de los servidores públicos que las conforman, de este modo tendrán la capacidad de dar respuesta oportuna a las demandas sociales y conocerlas de

acuerdo con la prioridad que corresponde para diseñar planes, programas y proyectos que permitan a las instituciones modernizarse y operar de la mejor manera.

“La planificación organizacional debe, en consecuencia, regular y legitimar las suposiciones, de tal manera que va creando constantemente sus propias bases de sustentación. De este modo la planificación hace posible reconocer con suficiente rapidez las posibilidades y las necesidades de decisión y, con ello, crea situaciones de decisión y las decisiones resultantes. La planificación ha de generar (...) las condiciones para que un sistema organizacional pueda ser lo que intenta ser: un sistema que se compone de decisiones.” (Luhmann, 2005, p.XXV)

Las organizaciones, refiere Luhmann (2005): “se encuentran obligadas a innovar, lo que quiere decir a mantener el control sobre las alternativas de cambio, sea a través de la planificación o mediante una capacidad de innovación que se desarrolla a través de decisiones oportunas. Si no hay capacidad de innovar, de reaccionar planificadamente a los cambios internos y externos, la organización perderá oportunidades que se le ofrezcan y se encontrará sometida un cambio inevitable sin rumbo conocido” (p.XXV). Es necesario replantear la idea de prácticas administrativas en organizaciones públicas ya que, al hacerlo, será posible facilitar la introducción de estrategias innovadoras; que permitan mejorar los procesos, diseñar objetivos claros enfatizando la importancia de las decisiones y el compromiso de los integrantes de ésta, a fin de planificar el rumbo a seguir.

El Cambio en las Organizaciones Públicas

Lo señalado anteriormente hace necesario considerar el reconstruir un marco de análisis para el estudio y explicación del concepto innovación en las organizaciones en el sector público. Replantear la idea de que las organizaciones pueden ser entendidas como un sistema social orientado a fines desde una perspectiva social orientada al cambio; considerando que la sociedad cambia, las organizaciones deben estar preparadas para adaptarse, esto mediante la planificación o a través de decisiones oportunas. Si no hay capacidad de innovar la organización perderá oportunidades que se le ofrezcan y se encontrará sometida a un cambio inevitable.

En procesos de decisión cooperativos altamente diferenciados se requiere una reorganización simultánea de alternativas en una multitud de situaciones de decisión que se encuentran determinadas en las soluciones que hasta el momento se han instrumentado. La función de las organizaciones en los sistemas sociales constituye la justificación o el motivo para su creación. Las organizaciones se

consideran agrupaciones o colectividades humanas creadas o reconstituidas para alcanzar el objetivo organizacional y sus fines específicos, para ello es necesario efectuar acciones que conlleven a la división del trabajo considerando las relaciones de poder y responsabilidad, así como el esfuerzo; el carecer de división del trabajo y esfuerzo nos conduciría inevitablemente a la sustitución de personal.

La organización “es un sistema que tiene la particular característica de poder poner condiciones a quienes deseen pertenecer a él como miembros y permanecer en él, en calidad de tales (...) las organizaciones en el mundo moderno (...) han llevado a que sean (...) las encargadas de ofrecer soluciones, en los más variados ámbitos funcionales, a los problemas de la sociedad” (Rodríguez, 2004, p.22). Las organizaciones son aquellas que materializan los fines del sistema al que pertenecen, su existencia depende de la utilidad que para el sistema representan y están condicionadas a definiciones formales que las dotan de orden para su funcionamiento.

Al referirnos a definiciones formales en la teoría de Luhmann, encontramos que “las organizaciones son un tipo de sistema que se constituye por reglas y permiten especificar las propias estructuras” (Corsi, 2006, p.165). Delimitar esferas de competencia y tramos de responsabilidad de cada unidad que compone la estructura organizacional hace posible un funcionamiento ordenado para cumplir los objetivos de manera eficaz.

De esta manera para el sociólogo alemán, “los grandes problemas de la sociedad son enfrentados con soluciones organizacionales, lo que ha llevado a una racionalización creciente de las estructuras societales” (Rodríguez, 2004, p.11). Puesto que los códigos que caracterizan a cada sistema plantean atender desafíos del entorno, de manera que las organizaciones pueden ser vistas como el medio para satisfacer las necesidades y hacer frente a complejidades que el entorno cambiante demanda atender.

Las estrategias del cambio organizacional no han conseguido modernizar las organizaciones públicas para que satisfagan las demandas sociales y cumplan con sus objetivos de manera eficiente, esto porque han sido instrumentadas solo en parte o sin hacer estudios detallados para conocer cuál de ellas sería la adecuada para cada organización; señalando también que muchas de estas herramientas de innovación no logran sobrevivir a los cambios de administración, si se instrumentaran estrategias innovadores como la reingeniería de la Junta de Caminos del Estado de México (del periodo 2012-2016), sería posible modernizar de manera constante las organizaciones a fin de mejorarlas.

El principal reto de las organizaciones consiste en que deben adaptarse a su entorno, ya que una organización que no responde de manera satisfactoria con el cumplimiento de sus objetivos tiende a desaparecer, es por esa razón que

deben adaptarse y transformarse para lograr sobrevivir, esa transformación debe ser interna (innovando en la organización y funcionamiento de la estructura) y externa (adaptando sus objetivos para atender las demandas del entorno y asegurar su existencia).

“Esto quiere decir que las organizaciones no sólo tratan de obtener de su ambiente los recursos necesarios para su sobrevivencia, sino que además debe ofrecer a su entorno un producto que sea de utilidad para éste” (Rodríguez, 2004, p.28). Cada organización tiene metas que cumplir para resultar útil al sistema social, de manera que adoptar estrategias de modernidad permiten que se adecue a los requerimientos del entorno, para el caso de las organizaciones públicas, sería la utilidad de los servicios que ofrece o las demandas que satisface.

La capacidad de una organización para atender las demandas del entorno puede depender de estímulos del ambiente, instrucciones, información y demás; así que las actividades que existen en las organizaciones se desarrollan de manera selectiva entre las unidades que la conforman, de manera que se dificulta la administración de los recursos (humanos, materiales, financieros y tecnológicos), bajo las condiciones de organizaciones cada vez más complejas, haciendo necesario dotar de orden a las estructuras administrativas que generen nuevas formas de organización con relaciones ágiles que incentiven la innovación y tengan por objeto mejorar la comunicación entre unidades, fortalecer la coordinación y mejorar las interacciones para permitir que todas las partes que conforman la estructura realicen sus actividades con el fin único de cumplir los objetivos de la organización.

En las organizaciones gubernamentales existe un comportamiento multidimensional. Por una parte, deben responder a una lógica global y externa, relativamente explícita, que es un referente de existencia. Este tipo de organizaciones no existe por sí mismo sino por una misión y una legalidad externas. Pero para responder a esta lógica deben reinterpretar su misión, reinterpretación que llevan a cabo los actores en turno. Igualmente deben buscar esos fines reinterpretados a partir de los instrumentos y las circunstancias propias de su situación.

Los actuales cambios organizacionales demandan de las instituciones flexibilidad y adaptabilidad para ofrecer calidad en los servicios; instituciones responsables con opciones de servicios no estandarizados. “El cambio, desde una perspectiva instrumental, ocurrirá como un ajuste racional a nuevos objetivos y señales gerenciales, o a demandas externas cambiantes (...) las organizaciones serán más fuertes y el cambio ocurrirá lentamente por medio de un ajuste gradual, o a lo largo de periodos de estabilidad prolongados, interrumpidos por rupturas radicales” (Cabrero, 2012, p.187). El cambio debe ser un proceso permanente, que permita a la organización estar transformándose y adaptándose constantemente, de ese modo podrá asegurar su existencia.

“Dentro de las perspectivas instrumentales, distinguimos entre una variante orientada a la jerarquía, donde el control de los líderes y los cálculos analítico-rationales son centrales, y una variante basada en la negociación, que permite la articulación de intereses, así como el compromiso y la negociación entre organizaciones y actores cuyos intereses y objetivos son parcialmente conflictivos” (Cabrero, 2012, p.187). La comunicación endógena y exógena permite que los objetivos de una organización puedan responder a las necesidades del entorno y se encamine a la eficiencia.

“En cuanto a los enfoques institucionales, distinguimos entre una perspectiva cultural, esto es, la idea de organizaciones institucionalizadas, y una perspectiva mito, lo que implica la idea de un entorno institucionalizado y concentrarse en los valores y las normas presentes en una organización” (Cabrero, 2012, p.187). Esto es de gran interés para el cambio en una organización, en razón de que es el principal reto que enfrenta cualquier clase de estrategia de cambio, ya que las prácticas isomórficas toman mayor fuerza conforme pasa el tiempo.

“Una importante observación es que las organizaciones públicas de ninguna manera cambian ni se ajustan a las demandas (...) de los cambios en los liderazgos políticos. Los factores institucionales, expresados a través de las tradiciones culturales, las reglas establecidas y los convencionalismos socialmente definidos, ponen freno a las decisiones tomadas por las organizaciones públicas.” (Cabrero, 2012, p.196)

Aunque esta perspectiva es discutible, en el deber ser no debería influir la coyuntura política en los objetivos y funcionamiento de las organizaciones, ya que éstas desempeñan un papel social, de servicio, que va más allá de cualquier aspecto de intereses políticos o económicos.

Para parafrasear al economista Ernst Schumacher, la persona inteligente resuelve problemas, el genio los elude. El prevenir una enfermedad es más fácil y barato que tratarla. Prevenir el crimen es más fácil y barato que tratarlo. En una edad en la que los cambios se producen con una velocidad aterradora, el ser ciegos al futuro es un fallo mortal (Osborne, 1992). “Seguir suponiendo que las organizaciones cambian por decreto es repetir un proceso de desgaste de la energía organizacional; es necesario por lo tanto superar en este nivel de análisis la visión tradicional de la organización mecánica” (Cejudo, 2013, p.83). Esta idea induce a la reflexión, considerando que los cambios en las organizaciones no deben ser impuestos por la esfera directiva, sólo para intentar justificar un proceso de modernización que no va más allá de una solución aparente a los problemas generados por la complejidad administrativa; es necesario buscar medios de innovación que representen cambios profundos y busquen la eficiencia en la organización.

En la suma de esfuerzos de los administradores públicos por alcanzar esa eficiencia, es imprescindible diseñar “estructuras flexibles y ágiles de comunicación y un permanente esfuerzo de autocrítica pueden ser los motores de una reconceptualización del aparato estatal” (Cejudo, 2013, p.85). Esto hace posible que el engranaje de la organización funcione con uniformidad y se encamine al cumplimiento de objetivos eficientemente.

Estrategias para Instrumentar el Cambio Organizacional

Crozier afirma que la modernización de la administración pública parte de que el “cambio se deberá inducir vía el recurso humano, es decir que el cambio necesario no es sólo de estructuras o responsabilidades del funcionario, sino de actitudes y procesos de identificación” (Cejudo, 2013, p.88). Este es un aspecto de fundamental importancia para esta investigación, considerando que todos los miembros de la organización se convierten en actores clave para el cambio organizacional, ya que al mejorar las líneas de comunicación los objetivos de cada unidad administrativa se unifican y las innovaciones se adoptan por todos los integrantes de la estructura a través de una visión común.

Para lograr involucrar a todo el recurso humano con que una organización cuenta es necesario que la estrategia de cambio integre además “niveles de la eficiencia, eficacia y legitimidad, requiere ante todo una forma de desdoblamiento que le permita tener un efecto multiplicador que abarque la totalidad del aparato” (Cejudo, 2013, p.88). Es necesario tomar en cuenta los valores y la cultura organizacional, para que todos los participantes se sientan parte del cambio y, de este modo, sea posible reducir el grado de resistencia. Para el cambio en las organizaciones no hace falta solo voluntad política, sino el tipo y la calidad de las normas y mecanismos de decisión y coordinación que vinculan a los actores sociales; lo público deja de verse como lo gubernamental y se adopta el término gobernanza para delimitar la interacción entre actores de los tres sectores.

Sin duda alguna, “el cambio organizacional, para que sea eficaz, requiere de una participación directa de las bases de la estructura, sugiriendo incluso como deseable que los cambios organizacionales surjan de abajo hacia arriba” (Cejudo, 2013, p.89). De este modo es posible flexibilizar la organización y la toma de decisiones permitirá que la organización funcione de la mejor manera posible.

La concepción de un aparato eficiente debe incluir la racionalidad técnica y política, así como la capacidad para integrarlas en una estructuralmente flexible, funcional y horizontal para hacer posible una dinámica de discusión, apertura y creatividad al interior, de ese modo la forma de proyectarse al entorno será más sólida y permitirá el surgimiento de acciones que aseguren su existencia y

capacidad de respuesta oportuna en la prestación de servicios y satisfacción de necesidades.

Hinings y Greenwood parten del supuesto de que “todas las organizaciones cambian, sólo que a diferentes ritmos (...) la estabilidad y el cambio son dos caras de la misma moneda, es decir, son parte de del mismo proceso de movimiento que sufre la acción organizada, sólo que en algunos casos el movimiento está dominado por la inercia (por la permanencia en el mismo “arquetipo” o conjunto de ideas, creencias y valores organizacionales) y en otros está dominado por la reorientación (por la modificación del arquetipo original)” (Cabrero, 2005, p.28). Desde esta perspectiva es posible notar que el cambio surge como una ruptura y una continuidad.

Las organizaciones deben conducirse partiendo de la idea de que sus recursos son escasos, por ello deben facilitar que los demás sectores cooperen e intervengan en la atención de los problemas públicos. Los cambios institucionales deben tener una óptima capacidad de gestión pública ante la incertidumbre, que exige pericia y recursos para evitar situaciones violentas, destructivas e ingobernables nocivas para el desarrollo. “Desde el punto de vista estratégico de la teoría de la organización enraizada en la ciencia política, no basta concentrarse en la economía y la eficiencia. La forma en que opera el sector público debe describirse, analizarse y evaluarse desde el punto de vista estratégico de la política democrática, concentrándose en las bases del sector de valores, conocimiento y poder. Una labor de especial importancia consistirá en aclarar qué papel desempeñan los valores y las ideas democráticos en la organización del sector público” (Cabrero, 2012, p.198).

Para que una organización pueda tener un buen funcionamiento, requiere de la especialización de los servidores públicos que la conforman, así como del proceso de adaptar ciertos fundamentos para lograr la armonía que necesita y el apego a los objetivos institucionales que suponen los resultados que al mismo tiempo involucran las funciones que la constituyen.

Los aumentos en el tamaño de las estructuras se relacionan con el uso de modos impersonales de coordinación, tales como planes, políticas y procedimientos predeterminados para efectuar el trabajo, ya que a medida en que aumenta la interdependencia en las tareas, decrece la coordinación impersonal al mismo tiempo que aumentan los mecanismos personalizados e interactivos de control.

“Delimitar tramos de responsabilidad y esferas de competencia entre los órganos de decisión y los de implementación para evitar la politización de las tareas a cargo de la burocracia gubernamental; otorgar libertad a los administradores para alcanzar los resultados esperados; controlar la influencia de la política de los funcionarios a fin de que el

aparato administrativo reduzca la burocratización y se prevenga la formación de relaciones clientelares; evaluar a los servidores públicos que no son de carrera; otorgar autonomía y descentralizar dependencias cuyas funciones lo requieran; adoptar la filosofía gerente-cliente; adoptar técnicas como calidad total, benchmarking y reingeniería de procesos para impulsar la calidad del trabajo administrativo y favorecer el e-government; adoptar la gestión de calidad en las áreas de personal, finanzas, presupuesto y mejora regulatoria; adoptar la subrogación de servicios; fortalecer la ética, transparencia, rendición de cuentas y la responsabilidad en los gerentes del desempeño público, dando prioridad a los resultados finales, no tanto a la utilización de los insumos.” (Uvalle, 2005, p.127)

Las organizaciones gubernamentales generan y mantienen las características propias de cualquier organización dinámica: se mueven y desarrollan a través de la acción de actores y grupos, en espacios detentores de recursos, capaces de interpretar la norma o la política movilizandolos recursos, aprovechando oportunidades y existiendo en procesos donde el tiempo es una variable sustantiva.

La misma organización impone una estructura de interacción que está determinada por la jerarquía de autoridad y la división del trabajo, las cuales se establecen mediante la designación de personal específico para realizar funciones determinadas. La tendencia de toda organización es crecer y desarrollarse, atendiendo a que el desarrollo es un proceso lento y gradual que conduce al conocimiento de la organización en sí, además de que le permite adaptarse a los factores endógenos y exógenos.

Los especialistas del Desarrollo Organizacional destacan que las estructuras convencionales de organización no tienen condiciones para estimular la actividad innovadora ni de adaptarse a circunstancias de cambio (Chiavenato, 2007). La tarea de todas las organizaciones es responder con rapidez a las circunstancias cambiantes con descentralización, innovación, moralidad, compromiso y productividad; actividades que no podrán realizarse hasta que se puedan instrumentar mecanismos específicos para las necesidades de cada organismo.

La actualización de manuales de organización y procedimientos son piezas necesarias para los organismos que forman parte de una sociedad cada vez más compleja, de manera que será posible hacer operar la organización con mayor eficiencia. Enfatizando que, como anteriormente se ha señalado, las instituciones públicas no han conseguido funcionar con la eficiencia estimada, deben adoptarse herramientas jurídicas y procedimentales menos rígidas y sistematizadas, haciendo sencilla su aplicación, considerando que la sobrerregulación que impera actualmente dificulta la capacidad de respuesta de las Unidades Administrativas ante las demandas sociales.

Resultados del Trabajo de Campo

Los resultados obtenidos parten de la aplicación de entrevistas no estructuradas a actores clave que participaron de manera directa o indirecta en la instrumentación de una Reingeniería en la Junta de Caminos del Estado de México, siendo éste un programa que impulsó el cambio organizacional desde una perspectiva de innovación.

El cambio en la organización fue percibido principalmente en el trabajo en equipo, tanto al interior de cada unidad administrativa como con el resto del organismo, para la definición de funciones, además de la capacidad de diseñar procesos a efecto de cumplir metas y ajustarse a los objetivos institucionales, de esta manera todos los actores involucrados participan de manera activa en la sistematización y establecimiento de esferas de competencia y tramos de responsabilidad. Esta idea hace posible afirmar que la introducción de cualquier innovación en el sector público no puede quedarse a nivel superior, debe hacerse partícipe al personal operativo, a fin de mejorar y facilitar la implementación. Esto confirma el supuesto teórico planteado cuyo fundamento sustenta que “el cambio organizacional, para que sea eficaz, requiere de una participación directa de las bases de la estructura, sugiriendo incluso como deseable que los cambios organizacionales surjan de abajo hacia arriba” (Cejudo, 2013, p. 89), de manera que vislumbrar el cambio y la innovación en un esquema de gobernanza hace posible diseñar nuevos objetivos organizacionales que se adapten a lo que el entorno demande.

La resistencia surge por la normalidad de concatenación de patrones consolidados por la tradición de soluciones que han mostrado su utilidad en el pasado; debido a ello innovar depende de la participación de los integrantes de la organización para asegurar el éxito de la transformación; la resistencia que es ejercida por el mismo personal que conforma la organización, de manera que estos tres aspectos representan un marco adecuado para planificar el cambio de manera adecuada para reducir riesgos; el comportamiento de sus miembros, valores e ideologías resultan relevantes para llevar a cabo la innovación, por ello, las decisiones deben llevarse a cabo por medio de un proceso de comunicación ordenado a fin de que las interacciones entre los miembros de la organización puedan adaptarse al cambio reduciendo la resistencia.

“Para que la capacidad de transformación sea cabal, se requiere, en primer lugar, identificar qué esferas o estructuras sociales precisan de cambios; en segundo, hay que reconocer quiénes fungirán como agentes transformadores; en tercero, se necesita preparar el ‘terreno’ para el cambio y en último, se trata de conducir el cambio en forma tal que no se desequilibre a quienes estén involucrados” (Castelazo, 2009, p. 18).

El proceso de decisiones y la importancia que Luhmann les da para comprender el funcionamiento de las organizaciones y que debemos tener en cuenta para el cambio permite retomar la afirmación de que “cada puesto tiene tareas que desarrollar (programa), pertenece a una cierta oficina (vías de comunicación) y está ocupado por una persona. (...) La contingencia es tratada y transformada también por la forma particular que la comunicación asume cuando se atribuye como decisión” (Corsi, 2006, p. 166).

Un efecto que comenzó a hacerse notar con el cambio organizacional que trajo la reingeniería consistió en la armonía necesaria para que las unidades que conforman la organización se apegaran a los objetivos institucionales que suponen los resultados deseados, esto vinculado a la creación de nuevas unidades administrativas, distribución de carga de trabajo, recompensas por buen desempeño y, además, hacer partícipe a todo el personal de los cambios en su unidad administrativa, esclareciendo las funciones, responsabilidades y objetivos, haciendo de la innovación un valor institucional propio; además coincidieron en que sería deseable que más dependencias gubernamentales desarrollaran proyectos como este, en razón de que mejora radicalmente el funcionamiento de la organización, las relaciones entre unidades administrativas y servidores públicos generando pertenencia con la organización y una mejor comunicación al interior.

Recomendaciones para Innovar en las Organizaciones Públicas

Las recomendaciones contenidas en el presente apartado, son consecuencia de las inferencias generadas a partir de los datos obtenidos en las entrevistas no estructuradas, las cuales se vinculan a los referentes teóricos señalados por distintos autores que explican la innovación y el cambio en las organizaciones, de manera que de ello se desprenden algunas ideas que podrían ser de utilidad para instrumentar programas que busquen el cambio organizacional en un esquema de innovación.

1. Diseñar unidades de innovación en cada una de las dependencias del sector central y auxiliar del Poder Ejecutivo del Estado de México que funcionalmente dependan de la Dirección General de Innovación y, operativamente, del organismo al que se encuentran adscritas. El trabajo de campo nos ofreció la opinión de la totalidad de los entrevistados para que las organizaciones se mantengan en constante cambio, principalmente porque el entorno que las rodea no es estático, así que para asegurar su existencia deben responder a las demandas de la sociedad de manera eficiente. Es necesario destacar que el personal entrevistado de la Dirección

General de Innovación también coincidió en que consolidar la creación de unidades de desarrollo institucional o innovación en cada una de las dependencias del sector central y auxiliar del Poder Ejecutivo del Estado de México dotadas de personal técnico especializado en materia encargado de introducir los cambios de manera permanente y ayuden a reducir la incertidumbre y la complejidad del entorno.

Esta recomendación surge del supuesto de que todo cambio debe ser controlado y planificado, para así reducir riesgos y minimizar la incertidumbre. Esta idea sugiere que las experiencias de innovación podrían compartirse, los proyectos de diversas organizaciones podrían ser desarrollados con acciones coordinadas y podría inclusive introducirse un modelo de planeación estratégica. Lo detallado en los capítulos anteriores coincide con esta idea, bajo el postulado de que la tendencia de toda organización es crecer y desarrollarse, atendiendo a que el desarrollo es un proceso lento y gradual que conduce al conocimiento de la organización en sí, además de que le permite adaptarse a los factores endógenos y exógenos. Los especialistas del Desarrollo Organizacional destacan que las estructuras convencionales de organización no tienen condiciones para estimular la actividad innovadora ni de adaptarse a circunstancias de cambio (Chiavenato, 200, p. 169).

2. Favorecer la descentralización tanto de servicios como de funciones y operación de las organizaciones públicas; de este modo se facilita el cumplimiento de objetivos, además de que se tomen decisiones oportunas para hacer frente a la complejidad del entorno. “[...] la descentralización permite que las organizaciones respondan a la incertidumbre y administrar los cambios sociales y políticos adoptando procesos y procedimientos relacionados con el aumento de la productividad y la eficacia social [...]” (Uvalle, 2005, p. 103). Es necesario apoyar la descentralización, para de ese modo acercar los servicios a los ciudadanos y asegurar que la coordinación entre organizaciones sea más eficiente, considerando que la capacidad administrativa se ve minada con la centralización.
3. Desarrollar estrategias para establecer mecanismos de desregulación que fortalezcan la innovación, confiriendo más capacidades a los tomadores de decisiones para que su creatividad haga posible diseñar cambios a partir de un adecuado diseño y posterior implementación de innovaciones; “[...] delimitar tramos de responsabilidad y esferas de competencia entre los órganos de decisión y los de implementación para evitar la politización de las tareas a cargo de la burocracia gubernamental; otorgar libertad a los administradores para alcanzar los resultados esperados; controlar

la influencia de la política de los funcionarios a fin de que el aparato administrativo reduzca la burocratización y se prevenga la formación de relaciones clientelares [...]” (Uvalle, 2005, p. 127). De este modo las organizaciones podrán funcionar en un esquema autopoietico que permita una fase de adaptación societal definiendo para sí lo que en ella debería pertenecer o no.

4. Atraer agentes innovadores al sector público, esto a través de un servicio profesional de carrera, para que las organizaciones públicas cuenten con personal altamente calificado. Dotar a las organizaciones de personal técnico especializado en materia, encargado de introducir los cambios de manera permanente y ayuden a reducir la incertidumbre y la complejidad del entorno. Hacer esfuerzos por que en el sector público haya congruencia entre descripción del puesto con el perfil que lo ocupa es indispensable, sin embargo, en la realidad de las organizaciones eso no es lo que ocurre, sin embargo, la reingeniería en la Junta de Caminos hizo notar que, si al menos el personal a cargo de las innovaciones es especializado, es posible alcanzar mejorar en el cumplimiento de objetivos.
5. Una de las inferencias sugiere que las organizaciones dependen de la forma en que los decisores visualizan las disfuncionalidades entre éstas con el entorno y, mediante ello, es posible introducir la acción organizacional y generar aprendizajes para mantener el dinamismo y que la resistencia al cambio se vea reducida por la comunicación/interacción entre participantes o actores internos. Por ello se recomienda diseñar mecanismos para que las organizaciones cuenten con las herramientas necesarias para que la innovación pueda llevarse a cabo de manera permanente, como la reingeniería propuesta en la presente investigación. “[...] La tesis de que la institucionalización y la normalización de innovaciones (por ejemplo, en la forma de roles creados expresamente para este fin) promueve las innovaciones, es aceptada generalmente, pero con esto sólo se ha trasladado el problema a la cuestión de bajo qué condiciones se deja institucionalizar la innovación [...]” (Luhmann, 2005, p. 90) por ello se deben establecer mecanismos que permitan a las organizaciones que les confieran capacidades para desarrollarse a sí mismas y definirse para que su organización y funcionamiento sean acordes con la realidad que viven y lo que el entorno les demanda.

Conclusiones

Una perspectiva organizacional para el sector público debe orientarse a innovar constantemente, teniendo en cuenta que el cambio en las organizaciones públicas

no solo opera a niveles de objetivos, sino a intereses y necesidades sociales en las que participan o permanecen neutrales.

La innovación debe partir de la manera en que los decisores visualizan las disfuncionalidades entre las organizaciones y su entorno; la creatividad de los servidores públicos debe tomarse en cuenta, pero es necesario que éstos tengan los conocimientos técnicos necesarios para que la acción organizacional produzca aprendizajes que sean de utilidad para mantener el dinamismo y, a través de la planeación se desarrollen mecanismos que reduzcan la resistencia al cambio.

Considerando que la organización establece la estructura que determina jerarquía de autoridad y la división del trabajo mediante las esferas de competencia y tramos de responsabilidad, deben diseñarse estrategias para que las unidades administrativas se mantengan en constante cambio, principalmente en las funciones que desempeñan; es imperativo contar con personal calificado dotado de independencia para dar respuesta oportuna a las demandas sociales y contribuya al cumplimiento de los objetivos organizacionales facilitando la flexibilización organizativa.

Los recursos humanos son indispensables para facilitar el cambio en las organizaciones, puesto que todos los miembros de la organización son agentes clave para innovar, ya que involucrar desde la base de la estructura hace posible mejorar las líneas de comunicación y unificar los objetivos de cada unidad administrativa y las innovaciones se adoptan por todos los integrantes como una visión común.

En la Administración Pública, cualquier solución técnica que pretenda lograr la eficiencia administrativa, será insuficiente mientras no se hagan cambios institucionales instrumentando ideas y proyectos en contextos de gobernanza a fin de llegar al consenso.

Es necesario contar con las herramientas jurídicas menos rígidas y sistematizadas, a fin de que su aplicación sea más sencilla, considerando que la sobrerregulación que impera actualmente dificulta el desarrollo de las funciones de las Unidades Administrativas y el cumplimiento de objetivos se ve afectado por procedimientos que reducen la capacidad de respuesta a las demandas sociales.

Bibliografía

Cabrero, E. (2005). *Acción Pública y Desarrollo Local*. México: Fondo de Cultura Económica.

Cabrero, E. (2012). *Administración Pública*. México: Biblioteca Básica de Administración Pública. Siglo XXI Editores.

- Cejudo, G. M. (2013). *Nueva Gestión Pública*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Chiavenato, I., (2007). *Introducción a la teoría general de la administración*. México: McGraw Hill.
- Corsi G.; y otros. (2006). *Glosario Sobre la Teoría Social de Niklas Luhmann*. México: Universidad Iberoamericana A. C.
- Luhmann, N. (2005). *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. México: Anthropos.
- Osborne, D.; Ted G. (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. USA: Addison- Wesley Publishing Company Inc.
- Rodríguez, D. (2004). *Organizaciones para la modernización*. México: Universidad Iberoamericana A. C.
- Uvalle, J. (2005). *La Transformación Procedimental y Democracia de la Administración Pública*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

El sistema u orden jurídico municipal, con énfasis en el Estado de Mexico

The municipal jury system or order, with emphasis in the Estate of Mexico

Samuel Espejel Díaz González*

Resumen:

No se trata de un artículo científico, sino más bien de un manual, guía o ayuda memoria. Proporciona conocimientos sobre la relación que guarda la persona y la sociedad, a través del Gobierno y Administración Pública municipales, con el estado y el derecho, y de la forma y modos en que se organizan los diversos instrumentos jurídicos en una pirámide de supra subordinación. Habilita en el análisis del Sistema u Orden Jurídico municipal y en la identificación de los dispositivos constitucionales, leyes, Bando y reglamentos que le son aplicables, así como en el manejo de éstos para aplicarlos al servicio público o actividad que se tenga bajo responsabilidad, para hacer uso de ellos en la asesoría y consultoría que se preste al gobierno y administración municipales, o para el estudio académico de ellos mismos y de su aplicación por servidores públicos municipales y por consultores y asesores.

Palabras Clave: Relación persona – Sociedad – Estado – Derecho. Pirámide de Kelsen. Supra subordinación jurídica. Sistema u Orden Jurídico. Ámbito – Orden. Constitución – Leyes - Bando y reglamentos municipales.

Abstract

This is not a scientific article, but rather a guide, manual or memory aid which will provide an insight into the relationship between the individual and society through the Municipal Government and Public Administration with the state and the law, and the way and manner in which the various legal instruments are organized in a pyramid of supra subordination. The latter which enables in the analysis of the Municipal Legal System or Legal Order and in identifying the constitutional devices, laws, disposition or mandate published in higher order (Bando) and regulations that apply to it. As well as in the management of these to apply them to the public service or activity that is under responsibility to make use of them in the advice and consultancy provided to the municipal government and administration or for the academic study of themselves and their application by municipal public servants and by consultants and advisors.

Keywords: Relationship person - Society - State - Law. Pyramid of Kelsen. Supra legal subordination. System or Legal Order. Scope - Order. Constitution - Laws - Municipal side and regulations.

* Maestro en Derecho Electoral, Grado expedido por el Instituto “Prisciliano Sánchez” del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Licenciado en Derecho por la UAEM. Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de México (1997-2000). Actualmente, Profesor de Tiempo Completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEM

Presentación

El presente artículo denominado “El Sistema u Orden Jurídico municipal, con énfasis en el Estado de México” pretende proporcionar a su lector los elementos necesarios para adquirir los conocimientos y capacidades necesarios para identificar el universo de normas constitucionales, leyes, reglamentos y ordenamientos propios que regulan el Gobierno y la Administración Pública Municipales; así como, para habilitarse en el manejo y aplicación de dicho orden normativo en la actividad de servicio público y/o profesional que se encuentre realizando en el ámbito municipal.

En este sentido, el presente documento no es un artículo científico que se sustente en razonamientos metodológicos contruidos con base en el conocimiento heredado sobre el tema y basado en abundantes citas y fuentes bibliográficas, incluidas aquellas que realicen aportaciones de un nuevo o renovado conocimiento sobre el tema. Más bien, estamos frente a un manual, instructivo y/o ayuda-memoria diseñado para quienes han tomado la decisión de dedicar su vida profesional y actividad cotidiana al servicio del Gobierno y la Administración Pública municipales, noble labor que tiene gran relevancia por ser ésta la instancia que vincula directamente sus decisiones y su hacer con la sociedad, y en particular con aquellas mujeres, hombres, niñas y niños que forman parte, como vecinos, de la comunidad vecinal del municipio.

El artículo se integra con tres apartados que tienen por finalidad que el lector reconozca las bases y principios que permiten la construcción de un sistema jurídico y en particular del municipal, identificando los diversos instrumentos jurídicos que lo integran y llegando a aplicarlos en los servicios públicos, actos y actividades que tenga a su cargo o sean de su interés profesional y/o académico. Asimismo, está principalmente dedicado a servidores públicos de los gobiernos municipales que ocupan cargos de mando directivo o desarrollan funciones de mandos medios, a los profesionales que prestan servicios de consultoría, asesoría y apoyo a estos gobiernos, y a los académicos que han tomado este tema para el desarrollo de la docencia y la investigación.

En el primer apartado, “Orden o Sistema Jurídico, una aproximación al tema”, se realiza una sintética explicación de la relación que se presenta entre la persona y la sociedad, debido a su naturaleza de ser individualizado que tiene una tendencia innata a vivir en comunidad, señalando que a fin de que la convivencia se desarrolle en paz y armonía la propia persona y la sociedad han establecido y aceptan normas de conducta de diverso tipo, destacando que entre ellas las más importantes son las normas jurídicas, las leyes y reglamentos. Asimismo, se señala que existe un gran número y diversidad de instrumentos jurídicos, leyes, reglamentos y reglas administrativas, cuya mejor comprensión y manejo será posible si se les integra

en un sistema u orden; entendiéndose que éstos se logran al aplicar principios de supra subordinación jurídica y tipos de normas que proporciona la Teoría del Derecho propuesta por Kelsen, y que permiten construir un Orden Jurídico (Pirámide de Kelsen) que también es posible identificar y manejar en el Orden o Sistema Jurídico mexicano.

En el segundo apartado se recuerdan las bases de la organización política y jurídica de nuestro país para señalar la presencia de tres ámbitos de gobierno con sus respectivos órdenes jurídicos que emanan de uno de competencia general y otro de leyes generales. Con ello, se procede a identificar los elementos componentes de sistema u orden municipal y se proporcionan herramientas para su debido manejo, pasando revista en estricto orden de supra subordinación a las disposiciones de las Constituciones nacional y locales que dan vida y gobierno al municipio; a las leyes generales y locales que se vinculan con su ser y hacer; características, para llegar a reconocer y manejar los principios, elementos componentes y características del Bando y de la reglamentación municipales, habilitando al lector para su manejo en casos concretos.

Por su parte, el tercer apartado tiene un contenido totalmente práctico destinado a formar en el lector las habilidades y destrezas necesarias para identificar y manejar la relación de supra subordinación jerárquica que existe entre los diversos instrumentos jurídicos que integran la Pirámide Kelseniana del Sistema u Orden Jurídico Municipal. Para ello, se toman dos ejemplos con los cuales se recorre lo dispuesto en los ámbitos constitucional, legal, Bando Municipal y reglamentos.

Como parte final del documento se abordan los principios y valores de comportamiento ético que deben servir de máximas de conducta por parte de quienes tienen a su cargo la prestación de servicios públicos o realización de actividades municipales: Legalidad, Competencia y Responsabilidad.

Finalmente, se cierra con un Colofón o Resumen, apartado en el cual se exponen razonamientos concluyentes de los principales temas abordados en este documento, con la finalidad de reforzar el aprendizaje de su contenido y servir de guía temática para el manejo y aplicación del Sistema u Orden Jurídico estudiado.

Primer apartado: El orden o sistema jurídico, una aproximación al tema

1.1. Relación Persona – Normas de Conducta – Normas Jurídicas – Sociedad – Gobierno – Derecho

En ninguna etapa de la vida de la humanidad, el hombre ha vivido aislado de los demás hombres, por el contrario, es un ser impulsado a realizarse en colectividad y al intentarlo construye la sociedad. Dicho en otros términos, el hombre (la

persona) no puede lograr sólo su propia realización, por el contrario, para lograrla tiene y mantiene constantemente relaciones interpersonales con sus congéneres de tal suerte que, en la búsqueda de dicha realización, crea y participa en grupos y mantiene interrelaciones sociales, creando un tejido complejo y con ello la sociedad.

Lo anterior, porque la sociedad es la condición necesaria para que la persona realice su propio destino, dado que el individuo tiene diversas finalidades que cumplir, desde la conservación de su vida hasta la realización de su propio perfeccionamiento, pero para lograrlo necesita la ayuda y unión de los demás. La sociedad es, por tanto, “una pluralidad de hombres que aúnan sus esfuerzos de modo estable para la realización de fines individuales y comunes; dichos fines no son otros que la consecución del bien propio y del bien común” (Moto 1980:4)

El logro de los fines e intereses tanto personales como de sus asociaciones implican la realización de constantes inter actuaciones individuales y grupales que debido a la naturaleza de los actores deben desarrollarse en paz y libertad. Sin embargo, producto de múltiples causas y razones entre las que destaca el ejercicio excesivo de la libertad por parte de uno u otros puede llegar a trastocar la libertad del otro u otros y con ello vulnerar la paz individual y/o colectiva. Por tanto, las interrelaciones sociales deben realizarse y mantenerse en una situación de armonía socio-comunal, donde el interés de uno se ve subordinado al interés de los demás, y sin que los más avasallen a los menos.

Para ello, para garantizar la vida en armonía colectiva, hay necesidad de establecer normas, reglas de comportamiento. Una norma es “la regla que se debe seguir o a que se deben ajustar las conductas, tareas, actividades, etc.” (*vid.* Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia de la Lengua Española), y la cual, dentro de una sociedad tiene dos funciones: a) Servir de modelo o invitación para realizar una acción, y b) Disuadir, evitando por miedo al castigo que implicaría su violación que un determinado acto se realice. De esta manera se previene la aparición de conflictos o situaciones que pongan en peligro la convivencia social, en el entendido de que, una vez que se presente el conflicto, la norma sirve de ayuda para solucionarlo aplicando un castigo en caso de que sea necesario para subsanar la injusticia realizada” (Ordiers et. McCadden 2010:100)

De esta suerte, existe un gran número y diversidad de normas y reglas de conducta establecidas para mantener la armonía y estabilidad social y que, con base en la suma de opiniones de los autores, se clasifican en religiosas, morales, sociales y jurídicas, diferenciándose estas últimas por ser expedidas por el Estado y dotadas de obligatoriedad y coercitividad.

TIPO DE NORMAS	GENERACIÓN	TRANSMISIÓN	CASTIGO
Religiosas	Son dictadas por una divinidad a los hombres	A través de la jerarquía religiosa o una revelación escrita u oral	Castigo divino en la vida eterna y un posible rechazo de la comunidad religiosa
Morales	Constituyen deberes impuestos por los sentimientos de moralidad de un grupo social. Se integran en la conciencia. Proviene de la religión, la familia, el grupo social. Cada individuo las toma como propias.	Educación familiar, social y convicciones personales	Remordimiento (desaprobación de la propia conciencia al acto realizado); desprecio social o ambas.
Sociales (de etiqueta)	El decoro u otros sentimientos del grupo social o de una época histórica. De manera espontánea, propias de un grupo delimitado geográficamente y culturalmente	No están escritas, se dan a través de la educación familiar y social	Quedar mal ante los demás; el ridículo; el rechazo social
Jurídicas	Es un acto prescriptivo de la razón, que constituye una serie de mandatos que se aplican a las relaciones del hombre que vive en sociedad. Dictada por el poder público, Legisladores	A través de Leyes y Reglamentos	Sanción proporcionada por el Estado

(Tomado y modificado de Ordiers et. McCadden 2010: 102)

Por su parte, el Estado constituye un conglomerado social asentado en un espacio territorial determinado que, para que quienes o constituyen logren sus fines en armonía societaria (bienestar colectivo, social o comunal), se dota de un poder político que lo conduzca con base en las facultades y elementos característicos que las decisiones soberanas del colectivo social le determinan y establece en leyes, es decir un conjunto de normas jurídicas que limiten los poderes políticos, determinen las relaciones de éstos con la persona y la sociedad, y establezcan reglas para el comportamiento individual y societario.

Estas normas jurídicas según vimos en el cuadro anterior son actos prescriptivos de la razón que constituyen una serie de mandatos que se expresan a través de leyes y reglamentos, dictados por el poder público -Legisladores- y que cuentan con una sanción aplicable en caso de que no sean observadas. Dicho en términos de la Teoría del Derecho, las normas jurídicas se encuentran revestidas de imperatividad, que se traduce en obligatoriedad de observancia y en

coercitividad. La imperatividad deriva del término imperio, que domina, y que corresponde al Estado. Por tanto, dicha imperatividad la trasmite el Estado a las normas jurídicas debidamente expedidas a través de su función legislativa y, con ello se les dota de obligatoriedad, que se traduce en la obligación de observar y cumplir lo que el mandato determinan, y coersitividad que significa que si no se observa, se cumple, la persona que realice dicha inobservancia o incumplimiento debe ser sancionada.

Además, tengamos presente que un conjunto de normas que se refieren a un mismo asunto u objeto de regulación se integran en un mismo instrumento jurídico que denominamos ley, y que el gran conjunto de leyes y reglamentos con que se cuenta para conducir y organizar la vida societaria se denomina derecho. Según Joaquín Escriche, la Ley es una regla de conducta o acción establecida por una autoridad y que debemos obedecer; o bien una regla dada por el legislador a la cual debemos encomendar nuestras acciones libres, o bien una declaración solemne del poder legislativo que tiene por objeto el régimen interior de la nación y el interés común. (Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia). Por su parte, el Derecho -en sentido objetivo- es aquel conjunto de normas unilaterales e imperativas que rigen la convivencia humana y la conducta externa de los integrantes de un colectivo social, para determinar lo que los gobernantes -autoridad pública- pueden hacer y señalar lo que los particulares no pueden hacer -Principio de Legalidad-; así como, para que nadie pueda ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento -Principio de Seguridad Jurídica.

Estamos por tanto ante el Estado de Derecho y el Orden Jurídico Estatal, que surge, se construye, y opera bajo los Principios de Legalidad y de Seguridad Jurídica.

Concluyendo lo expuesto, diremos que de la labor normativa que realiza el Estado y de la observancia del Derecho de una sociedad determinada, se desprende una compleja relación en la cual la persona está inmersa en un universo de relaciones normativas que le demandan un comportamiento establecido por la sociedad y el Estado, constituyendo en el tema que nos ocupa un orden o sistema jurídico; así como, de lo anterior también se desprende una relación entre el Estado - Gobierno - Sociedad y Persona, el cual igualmente se construye y opera con base en normas jurídicas que determinan lo que puede hacer el gobierno y señalan las formas de relacionamiento de éstos con la sociedad y la persona, Estado-Gobierno que a pesar de su autoridad, debe respetar y garantizar los derechos fundamentales de los particulares, y actuar conforme las leyes lo autorizan. Todo ello en un universo de círculos concéntricos de mutua

interrelación y codependencia en el cual cada esfera superior es ocupada por los Principios de Legalidad y de Seguridad Jurídica, que son la fuente primaria de todas las normas jurídicas de comportamiento.



1.2. Principios y Tipos de Normas (Leyes) del Sistema u Orden Jurídico (Pirámide de Kelsen)

Existe un gran número de normas jurídicas constituidas en leyes y que han sido expedidas por el gobierno (Poder Legislativo) para regular la conducta de los miembros de la sociedad, la relación de éstos con el Estado, y para establecer el hacer del propio gobierno. Este gran número de leyes dificulta su manejo y comprensión.

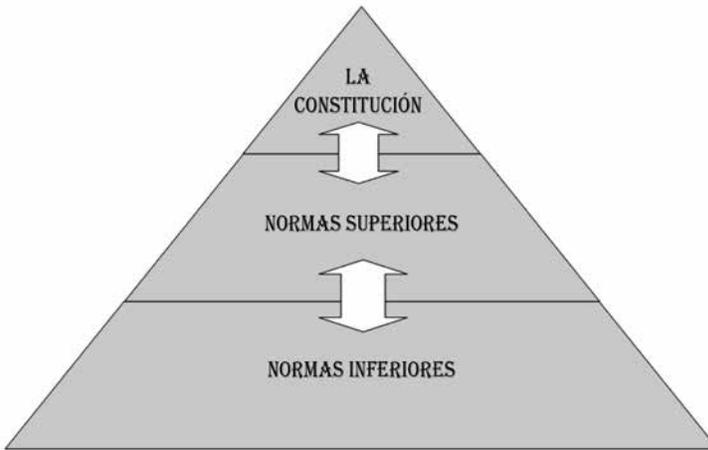
Consecuentemente, el problema central consiste en especificar el criterio conforme al cual un conjunto de normas forman una unidad, un sistema, lo que se consigue a través del concepto de “orden o sistema”. Este orden o sistema no es otra cosa que la unidad que guarda un conjunto de normas y las relaciones de interactuación que existen entre ellas.

El problema es ¿cómo se constituye o determina esta unidad?

Para ello, Hans Kelsen propuso como Principio que toda la validez de todas las normas debe remitirse, encontrarse, a una norma única superior como fundamento único de validez y que sobre esta norma única (Constitución Política) no exista ninguna otra norma; así como, también como principio, determino que debe existir una relación de supra subordinación jurídica entre las diversas normas,

mediante la cual de la norma fundamental de un orden positivo sean producidas todas las demás normas del orden jurídico, como normas dependientes, normas creadas.

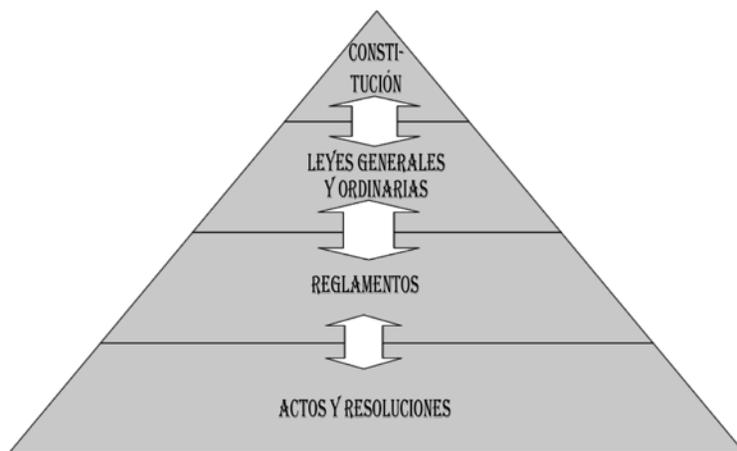
Dicho en otros términos, este principio determina inicialmente que existe una norma superior (Constitución Política) hacia la cual deban referirse las demás normas, y que esta norma superior es fuente de otras inferiores; así como, que una norma inferior también es superior, fuente de otras normas que siguiendo el principio, encuentran en ella la referencia de su validez. Esta norma inferior, por tanto, se convierte en norma superior de otras que le están subordinadas, la validez de la inferior depende de la superior (ver ilustración).



Posteriormente, Kelsen señala que entre la norma superior y la inferior existe una relación de supra subordinación, de tal suerte que la existencia y validez de una norma (inferior) depende de que encuentre su fuente en una norma superior, y en sentido inverso, para que una norma (superior) pueda aplicarse, es necesario que una norma inferior la materialice (señale como debe aplicarse u operar), tal como se muestra en la ilustración.

Con base en lo expuesto, se llega a la conclusión de que en la cúspide de todas las normas se encuentra una norma superior que es referente y fuente de todas las demás (Constitución Política), de tal suerte que de ésta emanan normas inferiores conocidas como leyes secundarias u ordinarias. Asimismo, para que estas leyes secundarias u ordinarias operen y se apliquen es necesario establecer y/o determinar cómo lo harán, lo cual se logra mediante la expedición de otras normas que le son inferiores y que se denominan Reglamentos (ver ilustración).

Al darse la búsqueda de la conformación normativa que se ha descrito, surge la construcción de una pirámide, denominada Pirámide de Kelsen, en la que se presenta la relación de supra subordinación entre los diversos tipos de normas jurídicas, determinando de las bases para la construcción de un Sistema u Orden Jurídico.



En conclusión, y siguiendo a Sánchez Bríngas, “Los órdenes jurídicos modernos nacionales tienen una Constitución, legislada o consuetudinaria, como norma superior positiva de todas las demás normas positivas del orden jurídico (...) Esta Constitución establece los procesos de creación de las normas inferiores, ya sean generales o individuales, según la importancia de cada una de ellas (...) Las disposiciones de la Constitución son normas jurídicas, por lo que son hipótesis de conducta con la característica de mandato, y son coercibles, susceptibles de sanción cuando no la conducta no se apega al mandato”. Sin embargo, no todas las normas son iguales. “Son idénticas en su naturaleza, esto es como mandatos pero existen diferencias en cuanto a su finalidad, al ‘telos’, al ‘para que existen’ (Sánchez 2007:132-133)

1.3. Sistema de ámbitos y de orden normativos del sistema jurídico mexicano

La construcción y manejo del Sistema Jurídico Mexicano y en particular del municipal es posible aplicando los conocimientos relacionados con la Pirámide de Kelsen revisados en el apartado anterior, en el entendido que dicha aplicación debe llevarse a cabo dentro del marco de la organización del Sistema Político –

Gubernamental adoptado por nuestro país. Por ello, antes de proceder al análisis de dicho sistema, inicialmente tenemos que recordar las características principales del Sistema Político-Gubernamental Mexicano y posteriormente señalar la sistematización del o los órdenes jurídicos. Sin pasar por largas explicaciones sobre el Sistema Político-Gubernamental Mexicano, traigamos a la memoria los siguientes aspectos fundamentales:

1. México adopta el Federalismo como forma de organización política y territorial, reconociendo al municipio como la mínima forma de organización político administrativa.
Ello significa la existencia de tres ámbitos de actuación y competencia del poder público, un gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas y los gobiernos y administraciones públicas municipales.
2. Cada uno de los ámbitos de gobierno cuenta con sus propias atribuciones y funciones, las cuales son determinadas por:
 - a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalando cuáles son las atribuciones del Gobierno Federal;
 - b) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para determinar que todo lo que no es señalado para la Federación corresponde a las entidades federativas, dejando a las Constituciones Locales establecer cuáles de dichas atribuciones se ejercerán en el ámbito de su territorio; y
 - c) La Constitución Nacional y las Constituciones Locales para determinar las facultades que corresponden a los municipios, especificando, en la ley que regula dicho municipio, las funciones y servicios que estarán a cargo de su Gobierno y Administración Pública Municipales.

De esta suerte y con base en lo anterior, tendremos tres ámbitos de Gobierno – Administración Pública:

ÁMBITO DE GOBIERNO	ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS
FEDERAL	Ejerce el poder público sobre todo el territorio y toda la población nacionales, conforme lo determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
ESTATAL	Ejerce el poder público sobre el territorio de la entidad federativa y sobre la población asentada en el mismo, con base en lo que establece la Constitución Política de la entidad federativa correspondiente, la que en todo momento debe observar en lo que corresponde la Constitución Nacional, y en lo particular su Artículo 116.

MUNICIPAL	Ejerce el poder público en lo que toca a la prestación de servicios públicos y actividades administrativas concurrentes federación – estados–municipios; con base en lo que determinan las Constituciones Nacional (Artículo 115) y de las entidades federativas, y las leyes que de ellas emanen.
-----------	--

En cuanto a la sistematización del orden jurídico con base en los principios kelsenianos y la construcción del o los Sistemas u Órdenes Jurídicos mexicanos, veamos que:

- 1) Con base en las atribuciones y competencias legislativas que otorga la Constitución Nacional y las constituciones locales, y que se ejerce por el Poder Legislativo correspondiente, tanto la Federación como cada entidad federativa determinan principios y bases para el comportamiento individual y del colectivo social en el ámbito estatal que corresponda.

A estas normas deben sumarse las jurídico-administrativas que expiden los Ayuntamientos (gobierno municipal), con base en la facultad reglamentaria que les otorgan las Constituciones Nacional y de cada entidad federativa.

- 2) A las normas jurídicas mencionadas en el apartado anterior debemos agregar las Leyes Generales, aparecen en nuestro país como resultado de las reformas constitucionales al Artículo 73, fracción XXI, de los años 2014, 2016 y 2016. (ojo me parece dato incorrecto, podrá ser 2017, o 2018)

- a. Inicialmente estas leyes se utilizaron para establecer principios, reglas y supuestos jurídicos que tuvieran obligatoriedad nacional, evitando diferencias e inconsistencias entre la federación y las entidades federativas en materia del denominado nuevo sistema penal acusatorio; así como, en su segunda etapa su finalidad fue establecer disposiciones mínimas en el ámbito penal, los tipos penales, y sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, como la trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y así abordar en el mismo sentido la materia electoral.

- b. En su última etapa, quizá la de producción más abundante, a través de ellas se contempla la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, destacándose las funciones en las que convergen las competencias federal, estatal y municipal.

- 3) El ejercicio de la labor legislativa genera la existencia de órdenes o sistemas jurídicos diferentes, que observan el principio de supra subordinación respecto de las disposiciones constitucionales y adoptan la naturaleza del ámbito de poder público que da lugar a su existencia.

Los ámbitos jurídicos General, Federal, Estatal y el Municipal, por el hecho de provenir (dimanar) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, están obligados a respetar y observar sus postulados, sin que les sea posible expedir leyes o reglamentos que no encuentren en la misma su fuente generadora.

Con base en lo anterior, tendremos tres órdenes de gobierno emanados de un orden constitucional:

ÓRDENES JURÍDICOS DEL SISTEMA MEXICANO	
ORDEN CONSTITUCIONAL	Constituciones Políticas Nacional y de las entidades federativas Las constituciones locales no pueden contravenir a la Constitución general
ORDEN GENERAL	Nuevo régimen mexicano de leyes generales que, establecido en un régimen federal, son vinculatorias para los tres ámbitos de gobierno.
ORDEN FEDERAL	Leyes ordinarias y reglamentos regulatorios de materias reservadas a la Federación.
ORDEN ESTATAL	Leyes y reglamentos con validez en el ámbito territorial de una entidad federativa
ORDEN MUNICIPAL	Disposiciones reglamentarias aplicables a un municipio en particular

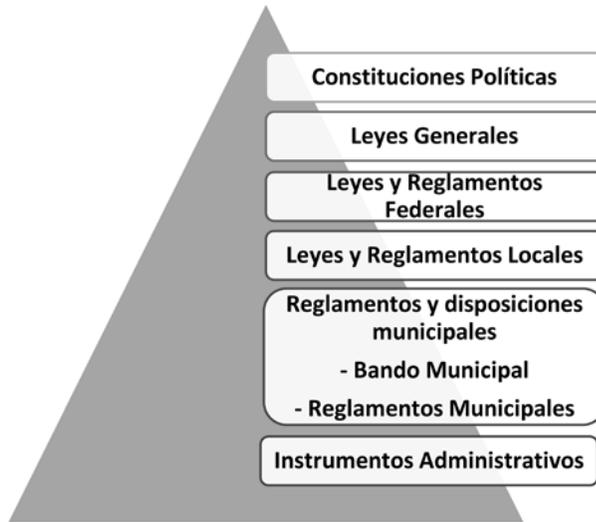
Asimismo, podemos concluir dos grandes características del Sistema u Orden Jurídico Mexicano.

- I. Por una parte, se integra con cinco órdenes jurídicos, establecidos respectivamente por tres ámbitos de gobierno que expiden diferentes tipos de normas jurídicas.

ÁMBITO DE GOBIERNO	ORDEN JURÍDICO	TIPO DE NORMAS JURÍDICAS
FEDERACIÓN	Constitucional	Constitución Política nacional Constituciones locales
	General	Normas Jurídicas Generales
	Federal	Normas Jurídicas Federales
ENTIDADES FEDERATIVAS	Estatal	Normas Jurídicas locales
MUNICIPIOS LIBRES	Municipal	Normas Jurídicas Municipales

Por otra parte, respetando la diferenciación que por naturaleza de la materia tienen que hacerse entre los ámbitos federal y estatal, y los diversos tipos de

normas jurídicas, podemos concluir que la Pirámide del Sistema u Orden Jurídico Mexicano, se integra de la siguiente manera



Segundo apartado: El municipio y su sistema u orden jurídico

El presente apartado se dedica a identificar la composición del Sistema u Orden Jurídico Municipal y a identificar sus instrumentos jurídicos, a fin de identificarlos, revisarlos y llegar a manejar sus objetos de regulación y sus alcances, poniendo especial énfasis en el Bando Municipal y en la reglamentación municipal.

2.1. Componentes del orden jurídico del Municipio

Recordando los principios de la Pirámide de Instrumentos Jurídicos (Pirámide de Kelsen) y la diferenciación de ámbitos normativos que genera el federalismo mexicano que hemos revisado en el apartado anterior, es posible determinar una jerarquía de supra subordinación que parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cúspide del ámbito nacional, y termina en el Bando y reglamentos municipales que regulan la vida comunal, pasando lógicamente por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, las leyes generales relacionadas con el municipio y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

En este sentido, tenemos el siguiente resultado:



- CPEUM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- CPELySM, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Leyes Generales relacionadas con el municipio.
- Leyes que organizan el municipio en cada entidad federativa, en el caso del Estado de México la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, LOMEM.
- Bando Municipal que corresponda.
- Reglamentos Municipales que correspondan.
- Instrumentos Administrativos.

Llamamos la atención sobre el último recuadro en la base de la Pirámide que se refiere a una serie de instrumentos normativos que son de carácter administrativo, y que resultan de obligada referencia dado a que en muchos casos son utilizados como medio de transmisión de disposiciones reglamentarias, de requisitos y/o de forma y modo de llevar a cabo procedimientos de carácter administrativo, o de instructivos (lineamientos) para realizar determinadas actividades, sobre todo aquellas que relacionan al particular con un acto, prestación o servicio público municipal. Este último nivel normativo lo visualizamos con el nombre de “Instrumentos Administrativos” en la pirámide expuesta en el apartado anterior y si bien no son normas jurídicas, tienen validez plena porque se trata de disposiciones administrativas dadas en ejercicio de la potestad reglamentaria que tiene concedida constitucionalmente el Ayuntamiento.

Los Acuerdos son actos de autoridad expedidos por el Cabildo o la Presidencia Municipal mediante los cuales se establecen reglas, requisitos y actos procedimentales, entre otros aspectos. Entre los más importantes encontramos los referentes a la expedición de constancias de vecindad, prestación de servicios, otorgamiento de determinados servicios o prestaciones, concesiones, etc.

Los Lineamientos e Instructivos generalmente se refieren a la forma y modo de llevar a cabo trámites administrativos, como de contratación de servicios de agua potable, expedición de licencias de funcionamiento, etc.

Los formatos son impresos en los que se registran datos del solicitante y se describe información relacionada con el asunto de que tratan, y en los cuales es común encontrar la referencia de las disposiciones legales y/o reglamentarias que determinan la obligación de proporcionar el dato y que se registran con letra pequeña abajo del espacio donde se anota la información. Así, tenemos el formato de solicitud de licencia de construcción, del pago de derechos específicos como el predial, etc.

Disposiciones Constitucionales Nacional y del Estado de México

Hemos dicho que en la cúspide de la Pirámide Jurídica encontramos las disposiciones constitucionales, que en términos de Hans Kelsen constituyen la norma superior fuente de todo el orden normativo y en las cuales todas las normas deben subsumirse (encontrar su referencia) para contar con validez.

En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los principios y bases fundamentales que rigen el país, y que son fuente de las normas jurídicas derivadas, es decir leyes y reglamentos. El símil de este tipo de ordenamiento en las entidades federativas son las constituciones políticas locales, las cuales en virtud del principio de supra subordinación que hemos mencionado encuentran en esta el fundamento de su vigencia y la fuente para regular el objeto a que se refieren.

Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el máximo ordenamiento jurídico que regula al municipio mexicano, estableciéndolo como la base de la división político territorial de las entidades federativas y de su organización política y administrativa, determinándole una forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular.

Dado lo anterior, dicho artículo señala sus bases de existencia en ocho fracciones con el contenido sintético que a continuación se expone:

- Constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de la República Mexicana.
- Gozará de personalidad jurídica y patrimonio propio.
- Estará a cargo de un Gobierno Municipal a cargo del Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal, Regidores y Síndicos.
- Para ejercicio de sus funciones contará con una Administración Pública y organismos auxiliares.
- Está facultado para expedir normas reglamentarias de observancia general que regulen el funcionamiento de su administración y aseguren la participación ciudadana y vecinal.
- Tendrá a su cargo las funciones y servicios públicos que se enuncian en el propio artículo.
- Establecerá relaciones intergubernamentales para mejorar el ejercicio de sus funciones.
- Podrán coordinarse y asociarse con el Gobierno del Estado y otros municipios para mejorar el ejercicio de sus funciones y la prestación de servicios públicos, previo acuerdo de sus ayuntamientos; así como, el Gobierno del Estado podrá asumir dichos servicios, a juicio del Ayuntamiento.
- Administrará libremente su Hacienda, que se formará con las contribuciones y otros ingresos que establezcan las legislaturas locales, las participaciones federales y sus ingresos propios, y con los subsidios y financiamientos que le otorguen los gobiernos Federal y estatales.
- Está facultado para intervenir y resolver la administración y zonificación del desarrollo urbano municipal, y en la creación y administración de reservas territoriales.
- Tendrán el mando de la Policía Preventiva Municipal, en los términos de leyes y disposiciones aplicables

Título Quinto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Corresponde a las Constituciones particulares de las entidades federativas determinar las bases y principios en que se organicen y funcionen los municipios que la integren, lógicamente observando el marco de referencia del Artículo 115 constitucional antes reseñado. Por lo que toca a este aspecto, nos referiremos al caso del Estado de México establecido en su Título Quinto denominado del Poder Público Municipal.

Las disposiciones constitucionales que rigen a los municipios del Estado de México se encuentran agrupadas en cuatro capítulos:

- Capítulo Primero. De los municipios
- Capítulo Segundo. De los miembros de los Ayuntamientos.
- Capítulo Tercero. De las atribuciones de los Ayuntamientos.
- Capítulo Cuarto. De las atribuciones de los presidentes municipales.

A lo anterior se agrega un Título subsecuente dedicado a las responsabilidades de los servidores públicos y del juicio político de los integrantes del Ayuntamiento.

2.2. Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Las disposiciones constitucionales son principios fundamentales que tienen que ser traducidos en normas inferiores que determinen las formas de organización, responsabilidades, funciones y competencias de las instancias que cumplirán las responsabilidades, y reglas y principios para el establecimiento de sistemas y procedimientos operacionales, cuando se trata de instituciones y ámbitos públicos. También pueden traducirse en derechos, obligaciones y reglas de comportamiento cuando los dispositivos constitucionales tienen por objeto conducir o regular el comportamiento individual y colectivo.

En este sentido, en el nivel subsecuente del ámbito constitucional encontramos las leyes que determinan el cometido y responsabilidades del municipio de su Gobierno-Administración Pública, y de la organización, funcionamiento, sistemas y procedimientos que le son necesarios para cumplirlos.

Todas las entidades federativas cuentan con una ley que regula al municipio, su Gobierno y su Administración Pública, denominándose, en el caso de nuestra entidad federativa, Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

La ley en comentario regula y organiza el funcionamiento de los municipios en siete títulos:

- I Del municipio, que contiene disposiciones generales, y se refiere a la organización territorial y población del municipio
- II De los Ayuntamientos, que nos da cuenta de su integración, funcionamiento y atribuciones; de los actos administrativos que requieren autorización de la legislatura; de la suplencia de los miembros del ayuntamiento; y de la suspensión y desaparición de los ayuntamientos, y suspensión o revocación del cargo de algunos de sus miembros.

- III De las atribuciones de los miembros del Ayuntamiento, sus comisiones, autoridades auxiliares y órganos de participación ciudadana, en las cuales se establece el régimen jurídico de los presidentes municipales, síndicos, regidores; autoridades auxiliares; de los consejos de participación ciudadana y organizaciones sociales, y se regulan los consejos municipales de protección civil, y planeación para el desarrollo municipal.
- IV Régimen administrativo, que regula las dependencias administrativas que integran la Administración Pública Municipal y los organismos auxiliares y fideicomisos, con especial referencia a la tesorería municipal, hacienda pública municipal, y contraloría municipal, y las direcciones de obras públicas y de desarrollo ecológico; determina las formas de participación ciudadana a través de comités ciudadanos de control y vigilancia; regula los aspectos de la planeación, servicios públicos, cuerpos de seguridad pública y tránsito; determina el sistema de mérito y reconocimiento del servicio público municipal; y regula el nombramiento, atribuciones y obligaciones del coordinador municipal de derechos humanos.
- V De la función mediadora-conciliadora y calificadora de los ayuntamientos, apartado referente a la forma y modo de dicha función, de los recursos que le son necesarios, y de disposiciones referentes a la figura de “acción popular”.
- VI Reglamentación municipal, que establece la existencia y expedición del Bando Municipal y su contenido, y de los reglamentos; así como, determina el régimen de sanciones municipal.
- VII De los servidores públicos municipales, en el que se determina el régimen general y el régimen de las responsabilidades de los servidores públicos municipales.

2.3. Disposiciones Municipales

Dando continuidad a la construcción del Sistema u Orden Jurídico Municipal procede realizar una reseña de los instrumentos jurídicos que integran este ámbito, los cuales, conforme se ha señalado, son el Bando Municipal y un conjunto de instrumentos jurídicos conocidos como Reglamentación Municipal; en el entendido de que éstos si bien no son normas jurídicas, su naturaleza no es la de establecer situaciones abstractas y generales, sino que se encargan de hacerlas operativas dichas normas jurídicas mediante reglas de comportamiento, procedimientos, sistemas, actos y actividades destinados a materializar objetivamente los órdenes normativos superiores, las Constituciones Políticas y las leyes vinculadas con el municipio.

El Bando Municipal y la Reglamentación Municipal, son disposiciones de carácter jurídico, universales, generales o impersonales, pero de naturaleza reglamentaria dado que regulan la organización y funcionamiento de la Administración Pública Municipal y su relación con los particulares.

Bando Municipal

El Bando Municipal es el más importante de los reglamentos municipales no solo por ser el instrumento jurídico de mayor jerarquía en este ámbito, sino además, por ser un elemento político y normativo cuya finalidad es particularizar las disposiciones jurídicas superiores al caso concreto de un municipio determinado, señalando las forma y modos de organización y actuación de su gobierno y su aparato administrativo público, así como estableciendo las reglas que regulan y conducen la conducta y comportamiento de las personas y colectivos sociales en el ámbito vecinal, y determinan aquellas que dan cauce a las relaciones entre las autoridades municipales y la ciudadanía.

Como puede apreciarse, la visión expuesta del Bando Municipal es mucho más amplia que la manejada por los textos académicos que estudian esta figura, los cuales, señalando que en su acepción gramatical y jurídica “Bando” significa “anuncio público de una cosa: edicto, mandato o ley que se publica solemnemente”, dicen que el “Bando Municipal” es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regulan la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como sus competencias de autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción.

Respecto a la organización e integración política municipal, los bandos hacen una definición más precisa en cuanto a la división política del territorio municipal, a partir de lo dispuesto por las constituciones estatales, la división territorial y las leyes orgánicas municipales, propias de cada estado.

Se señalan asimismo las autoridades, funcionarios, autoridades auxiliares y órganos de colaboración que integran el gobierno y la administración municipal.

Conforme al Artículo 162 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el Bando Municipal contendrá las disposiciones de carácter general que deberán observar los habitantes del municipio, y que por lo menos traten los siguientes aspectos:

- Nombre y escudo del municipio;
- Territorio y organización territorial y administrativa del municipio;
- Población del municipio;

- Gobierno municipal, autoridades y organismos auxiliares del Ayuntamiento;
- Servicios públicos municipales;
- Desarrollo económico y bienestar social;
- Protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente;
- Actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares;
- Infracciones, sanciones y recursos
- Las demás que se estimen necesarias.

Estos bandos son expedidos por el Cabildo y publicados anualmente el 5 de febrero de cada año en cada uno de los municipios, por lo que los interesados en consultarlos deben acudir, con el nombre del municipio que deseen, a la Gaceta de Gobierno del Estado de México, la Gaceta Municipal correspondiente o a la página electrónica de dicho municipio, teniendo cuidado en este último caso de que el documento que ahí se consulta haya sido publicado en cualquiera de las gacetas mencionadas y corresponda al año en curso.

Reglamentación Municipal

La Reglamentación Municipal constituye el segundo nivel de la Pirámide del Sistema u Orden Jurídico Municipal, que se constituye con el conjunto de normas generales, de carácter administrativo obligatorio para toda la comunidad, expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de las Constituciones Políticas y las leyes vinculadas con este ámbito.

Señalamos que para el desahogo de este tema prácticamente reseñaremos el contenido del Manual Básico de la Administración Municipal, editado en diversas versiones por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, Asociación Civil de vieja tradición nacional y en nuestra entidad y que en años recientes fue constituida como empresa de participación estatal mayoritaria asimilada. Lo anterior, por considerar muy adecuado su contenido para los servidores públicos municipales y particulares interesados en el municipio, en particular en lo referente al tema que nos ocupa.

La “Reglamentación Municipal” es el conjunto de normas generales, abstractas e impersonales de carácter administrativo obligatorio para toda la comunidad, que son expedidas por el Ayuntamiento para regular el cumplimiento de la ley por parte del Gobierno y la Administración Pública municipales, y también para establecer reglas para determinadas actividades de los particulares relacionadas con el Ayuntamiento, y modos de conducta para su comportamiento social, lógicamente relacionados con las características socioeconómicas, culturales e históricas de cada municipio.

Es por ello que, en razón a su diversidad, se ha propuesto clasificarlos en los siguientes tres grandes grupos:

REGLAMENTOS INTERNOS	Establecen y regulan el funcionamiento de Ayuntamiento y de la Administración Pública Municipal
REGLAMENTOS EXTERNOS	Establecen y regulan el ejercicio del gobierno en el seno de la sociedad: comercio, agua potable, participación ciudadana
REGLAMENTOS DE LA ACTIVIDAD DE PARTICULARES	Regulan actividades que realizan los particulares relacionadas con la organización y funcionamiento de la sociedad: mercados, turismo

Asimismo, el Manual Básico de la Administración Municipal editado por el IAPEM propone la siguiente Tipología de Reglamentación Municipal, organizada en los apartados o ámbitos de actividad antes señalados:

- ◆ De la Organización y Funcionamiento Interior del Ayuntamiento (Internos):
 - Del Funcionamiento del Cabildo
 - De la Administración Pública Municipal
- ◆ De la Organización y Funcionamiento de los Servicios Públicos
 - De Limpia y Aseo
 - De Rastros, Mercados y Centrales de Abasto
 - De Agua Potable y Alcantarillado
 - De Obras Públicas
 - De Construcción y Desarrollo Urbano
 - De Calles, Parques y Jardines
 - De Panteones
 - De Planeación
 - Del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
 - De la Asistencia Social (DIF Municipal)
 - De Seguridad Pública y Tránsito
- ◆ Aquellos en los que Participan los Particulares Incidiendo en el Desarrollo del Municipio
 - De Comercio en la Vía Pública
 - De Espectáculos y Diversiones Públicas
 - De Anuncios y Letreros
 - De Establecimientos y Expendios de Bebidas Alcohólicas
 - De Participación Ciudadana

2.4. Normatividad general y de la entidad Federativa en relación con el Municipio

Hemos dejado al final de este apartado dedicado al análisis del Sistema u Orden Jurídico Municipal el referirnos a la relación que guarda el Sistema u Orden Jurídico Municipal con los órdenes normativos superiores y sus leyes, que también encuentran su fuente y emanan de disposiciones constitucionales, o si se prefiere ser más específicos, con las leyes generales con competencia nacionales, y las leyes de las entidades federativas que gozan de imperio dentro de la circunscripción territorial de cada una de ellas.

Sobre las leyes generales ya hemos mencionado que tienen por finalidad regular la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, refiriéndose principalmente a las funciones en que convergen competencias federales, estatales y municipales.

Por su parte, las leyes de las entidades federativas, también conocidas como las leyes locales, son producto de la función legislativa estatal y tienen como finalidad específica regular al municipio, como es el caso ya visto de la Ley Orgánica Municipal o la Ley de Ingresos Municipales; son aquellas en las que el legislador consignó en su cuerpo legal un apartado específico para estos espacios comunales, o son las que por disposición de la propia ley determinan que su contenido es de observancia obligatoria para los municipios.

Como puede apreciarse, estos órdenes legales, general y local, constituyen un amplio espectro de estudio, conocimiento y praxis del Sistema u Orden Jurídico Municipal, cuyo análisis no realizamos en el presente estudio en mérito del espacio que disponemos, presentando únicamente el listado de cada una de las modalidades, y en el entendido de que sólo referimos aquellas que tienen un contenido vinculado al municipio.

Leyes Generales vinculadas con el Municipio

- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
- Ley General de Contabilidad Gubernamental
- Ley General de Cultura Física y Deporte
- Ley General de Desarrollo Social
- Ley General de Educación
- Ley General de Mejora Regulatoria
- Ley General de Protección Civil
- Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados

- Ley General de Responsabilidades Administrativas
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Ley General para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia
- Ley General para la Prevención y Gestión de Residuos Sólidos

Leyes del Estado de México vinculadas con el Municipio

- Ley Orgánica Municipal del Estado de México
- Código Administrativo del Estado de México
- Código financiero del Estado de México y Municipios
- Ley de Cultura Física y Deporte del Estado de México
- Ley de Desarrollo Social del Estado de México
- Ley de Fiscalización Superior en el Estado de México
- Ley del Gobierno Digital para el Estado de México
- Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del año 2018
- Ley de Protección Civil del Estado de México
- Ley de Planeación del Estado de México y Municipios
- Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos obligados en el Estado de México y Municipios
- Ley de Seguridad del Estado de México
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Estado de México y Municipios (1º de enero de 2019)
- Ley del Agua para el Estado de México y Municipios
- Ley del Sistema Anticorrupción en el Estado de México y Municipios
- Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios
- Ley para la Mejora Regulatoria en el Estado de México
- Ley para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana en el Estado de México
- Ley del Agua para el Estado de México y Municipios
- Ley del Sistema Anticorrupción en el Estado de México y Municipios

Tercer apartado: Relación de las disposiciones Constitucionales, legales y Municipales

Un análisis del Sistema u Orden Jurídico encuentra mayor utilidad si se enriquece con herramientas que habiliten para su manejo, entre las cuales la más importante es la competencia para manejar la relación de supra subordinación jerárquica entre los diversos órdenes jurídicos e instrumentos normativos que los integran y que se

han ilustrado con la Pirámide de Kelsen particularizada a nuestro tema. Estamos ciertos que esta revisión permitirá que el lector sea capaz de seguir la secuencia de supra subordinación que guardan los diferentes órdenes normativos y los tipos de normas jurídicas (leyes y reglamentos) que integran el caso municipal, y de manejar y aplicar sus instrumentos jurídicos (Bando y Reglamentos) municipales para conducir sus actividades y actuaciones de su gobierno y administración pública, asesorar a quienes las realizan o llevar a cabo estudios académicos aplicados de los mismos.

Iniciemos reproduciendo el cuadro de los Componentes del Orden Jurídico Municipal expuesto anteriormente, con el objeto de que el lector recuerde los principios de la Pirámide de Kelsen e identifique el tipo de instrumentos jurídicos que la integran.



- Aclaremos que el orden o nivel de Leyes Federales no se contempla en el gráfico debido a que no existe una correlación directa entre estas leyes y las disposiciones jurídicas del municipio.

Establecida la Pirámide de Kelsen del Sistema u Orden Jurídico Municipal, veamos que la relación de supra subordinación entre las disposiciones Constitucionales, Legales y Municipales se presenta siguiendo una escala descendente de diversos ordenamientos, que transitan tanto los órdenes normativos como los ámbitos de autoridad pública, de tal suerte que las constituciones políticas, nacional y estatales, son fuentes de normas inferiores conocidas como leyes que,

debido a su carácter general y abstracto, deben contar con disposiciones que las hagan operativas y/o permitan su aplicación a situaciones o circunstancias específicas que son denominadas reglamentos, finalizando su descenso en instrumentos jurídicos, acuerdos, instructivos, formularios, que se destinan al buen funcionamiento y operación administrativa en casos concretos. Asimismo, no debe olvidarse que un acto o actuación administrativa debe realizarse como se indica en el procedimiento o sistema que le da vida, pero sobre todo que para su validez jurídica debe estar autorizada o permitida por las normas jurídicas (Principio de Legalidad: la autoridad sólo puede hacer aquello que la ley le permite o autoriza), por lo que habrá que realizar la relación de supra subordinación en sentido inverso, es decir de la base hacia arriba. La citación de los ordenamientos jurídicos aplicables es un requisito de validez legal de los actos administrativos que se denomina fundamentación y cuya ausencia o defecto provoca la nulidad (no Validez) del acto que se está realizando.

En este sentido, para identificar la relación de supra subordinación jerárquica podemos partir de un dispositivo constitucional y pasar a identificar cómo se desglosa como norma de comportamiento en el nivel inmediato siguiente, que puede ser el de leyes generales o el de leyes estatales en el tema que nos ocupa.

Por ejemplo, para identificar la supra subordinación jurídica en materia de los servicios públicos que están a cargo del municipio, e iniciando por la cúspide, debemos partir del orden constitucional.

Así, tomamos la fracción III del Artículo 115 Constitucional que es el dispositivo que los establece y en el cual, además, se señala que también estarán los que las Legislaturas locales determinen.

Fracción III del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- III.** Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:
- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
 - b) Alumbrado público.
 - c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
 - d) Mercados y centrales de abasto.
 - e) Panteones.
 - f) Rastro.
 - g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

...

Posteriormente, para agotar el Orden Constitucional, debemos consultar las Constituciones Políticas locales en las cuales debe consignarse el mismo sentido del dispositivo nacional, estando la entidad federativa en posibilidad de ejercer su autonomía interior ampliando los servicios públicos de referencia o decidir no reproducir dicho dispositivo en virtud de que se encuentra gozando de Imperio legal por estar establecido en la Constitución Nacional, y en la inteligencia de que estas entidades no pueden reducir o cancelar dichos servicios porque tiene la obligación de observar y respetar la Constitución Nacional.

En el caso del Estado de México, los servicios públicos municipales se abordan en el Artículo 22 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México:

Artículo 22, del Título Quinto. Del Poder Municipal, del Capítulo Tercero. De las Atribuciones de los Ayuntamientos, de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México

Artículo 122.- Los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución Federal, esta Constitución, y demás disposiciones legales aplicables.

Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los municipios ejercerán las facultades señaladas en la Constitución General de la República, de manera coordinada con el Gobierno del Estado, de acuerdo con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos a que se refiere el artículo 139 de este ordenamiento.

Presentado el orden constitucional y en estricta secuencia lógica del gráfico expuesto de los Componentes del Orden Jurídico Municipal (véase supra), se debe continuar con el orden jurídico subsecuentes que corresponden a las leyes con competencia nacional y que en nuestro país se denominan Leyes Generales. Sin embargo, al revisar el listado que ha sido presentado de Leyes Generales Vinculadas con el Municipio y consultar su contenido resulta que ninguna de ellas

establece o determina servicios públicos municipales en términos generales, razón por la cual omitimos este orden jurídico en el ejemplo que estamos desarrollando. Lo anterior, sin demérito de que en todas esas leyes se determinan actividades e inclusive servicios que deben realizar o desempeñar los municipios para el cumplimiento de su objeto.

En este sentido, debemos descender al orden normativo local y, en particular a la ley que establece las bases de integración, organización y funcionamiento del Gobierno y Administración Municipales; lo anterior omitiendo señalamientos de las otras leyes locales que por la misma razón que se argumentó respecto de las leyes generales, establecen actividades e inclusive servicios que deben realizar o desempeñar los municipios para el cumplimiento de su objeto y generan una vinculación de supra subordinación de naturaleza específica u especializada que es motivo de otros razonamientos que no se exponen en mérito de la extensión del presente trabajo.

De esta suerte, circunscribiéndonos a nuestra entidad federativa, pasemos revista al “Artículo 31 del Título II. De los Ayuntamientos, Capítulo Tercero. Atribuciones de los Ayuntamientos, es el dispositivo jurídico del Estado de México que desglosa en expresiones de disposiciones generales los servicios públicos a cargo de los Ayuntamientos del Estado de México, constituyendo con ello el segundo orden descendente de la Pirámide Kelseniana del Municipio. Estos servicios se señalan en un largo listado de más de sesenta fracciones (véase anexo 1) y que a continuación se reseñan de manera sintética:

Reseña del Artículo 31 del Título II. De los Ayuntamientos, Capítulo Tercero. Atribuciones de los Ayuntamientos, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Artículo 31.- Son atribuciones de los ayuntamientos:

- Expedir y reformar el Bando Municipal, los reglamentos y las disposiciones administrativas, y aprobar e implementar programas y acciones de mejora regulatoria; así como, presentar a la Legislatura Local iniciativas de leyes o decretos, y de creación de organismos municipales;
- Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del Ayuntamiento;
- Crear las unidades administrativas necesarias para el funcionamiento de la administración pública municipal, nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal;
- Administrar su hacienda, aprobar y controlar su presupuesto de egresos, y conocer los informes contables y financieros anuales que presentará el tesorero con el visto bueno del síndico; y autorizar la contratación de empréstitos;
- Convocar a elección de delegados y subdelegados municipales, y de los miembros de los consejos de participación ciudadana; y designar de entre los habitantes del municipio, a los jefes de sector y de manzana;

- Formular, aprobar y ejecutar los planes y programas de desarrollo municipal; establecer programas en materia de protección civil y en prevención, auxilio y recuperación; y promover la creación, desarrollo y actualización permanente, de los atlas municipales de riesgos;
- Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio, poniendo en ejecución programas de financiamiento para ampliar su cobertura y mejorar su prestación; y celebrando convenios con las autoridades estatales para la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos;
- Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente, y generar acciones a fin de crear áreas verdes de conservación ambiental; así como, promover y ejecutar acciones y programas sociales para la recuperación de espacios públicos a fin de fortalecer la seguridad jurídica, y dar mantenimiento, sostenibilidad, control y la apropiación social de éstos;
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas, e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, y planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbadas;
- Constituir o participar en empresas Paramunicipales y Fideicomisos;
- Enajenar y dar en arrendamiento, usufructo o comodato los bienes del municipio; previa autorización, en su caso, de la Legislatura del Estado;
- Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio;
- Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales, y los de capacitación y organización para el trabajo
- Organizar y promover la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento
- Crear el Registro Municipal de Unidades Económicas, y colaborar con las autoridades estatales y federales para establecer medidas regulatorias a éstas, y crear un registro específico que se registrará de acuerdo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios;
- Otras de carácter específico, entre las que destacan:
 - o Expedición de licencias de funcionamiento que no impliquen riesgos sanitarios;
 - o Acordar la división territorial municipal y, en su caso, la categoría y denominación política que corresponda a las localidades;
 - o Acordar el destino o uso de los bienes inmuebles municipales, y aprobar los movimientos en el libro de bienes muebles e inmuebles, así como desafectar del servicio público bienes municipales o cambiar el destino de los bienes inmuebles dedicados a un servicio público o de uso común;
 - o Otorgar licencias y permisos de construcción y para el funcionamiento de unidades económicas destinados a la enajenación, reparación o mantenimiento de vehículos automotores usados y autopartes nuevas y usadas;
 - o Participar en la prevención y atención a las adicciones;
 - o Trasladar, por medio de los mecanismos fiscales con los que cuenta, el costo de la degradación municipal a los agentes públicos y privados contaminantes finales.
 - o Editar, publicar y circular la Gaceta Municipal órgano oficial en formato físico o electrónico, cuando menos cada tres meses;
 - o Expedir convocatorias para designar Cronista Municipal, y el procedimiento designación de los Defensores Municipales de Derechos Humanos;

Arribamos así al orden jurídico municipal que, como hemos visto, se integra por el Bando Municipal y los reglamentos municipales correspondientes a cada uno de los municipios que integran la entidad federativa.

Por tanto, el orden normativo subsecuente a la Ley Orgánica antes referida y seleccionando como caso concreto el municipio de Toluca, Estado de México, corresponde al Bando Municipal de Toluca 2019, publicado en la Gaceta Municipal Especial No. 2 del municipio de referencia el 5 de febrero de 2019, y en el cual, en materia de servicios públicos municipales se determina:

Artículo 44 del Bando Municipal de Toluca 2019.

Artículo 44. Son servicios públicos que presta el municipio los siguientes:

- I. Agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales;
- II. Alumbrado público;
- III. Limpia y del tratamiento integral de residuos sólidos;
- IV. Mercados y centrales de abasto;
- V. Panteones;
- VI. Rastro;
- VII. Parques y jardines;
- VIII. Seguridad pública y vial;
- IX. Protección civil y bomberos;
- X. Estacionamientos y estacionómetros;
- XI. Control animal;
- XII. Los demás que establezca la ley.

A estos servicios públicos deben sumarse las acciones que el Gobierno Municipal asume en materia de:

- Bienestar Social, Educativo y del Desarrollo Económico, y que son señaladas por el Bando en el Título Noveno de dicho nombre y en diversos artículos:
Artículo 62. Son atribuciones de las autoridades municipales en materia de bienestar social las siguientes...
Artículo 63. Son atribuciones de las autoridades municipales en materia educativa las siguientes...
Artículo 64. Son atribuciones de las autoridades municipales en materia de desarrollo económico las siguientes...
- Desarrollo Urbano y Movilidad, Obra Pública, Medio Ambiente, Biodiversidad, Sustentabilidad del Agua, Protección a la Exposición al Humo de Tabaco, Del Gobierno Digital y Del Derecho A La Ciudad, Título Décimo del mismo nombre y en diversos artículos:

Artículo 65. Son atribuciones de las autoridades municipales en materia de desarrollo urbano y movilidad...

Artículo 66. Son atribuciones de las autoridades municipales en materia de obra pública las siguientes...

Artículo 67. Son atribuciones de las autoridades municipales en materia de protección al medio ambiente y a la biodiversidad las siguientes...

Artículo 70. Son atribuciones del gobierno municipal de Toluca en materia de gobierno digital las siguientes...

Finalizaremos nuestro análisis con algunos comentarios al penúltimo orden normativo del Sistema u Orden Jurídico que corresponde a los reglamentos municipales, comentando que no nos referiremos a la base ocupada por los Instrumentos administrativos que sería muy extenso enlistar y comentar.

La potestad reglamentaria es otorgada al municipio por las Constituciones Políticas Nacional y del Estado de México, como una atribución que autoriza al municipio a expedir reglamentos que tienen como fin determinar la forma y modos en que deben cumplirse las disposiciones legales o llevarse a cabo las funciones, servicios públicos y actividades que tiene a su cargo. Estas disposiciones ni las de leyes inferiores señalan qué tipo de reglamentos debe expedir el municipio, dejando su número y contenido al ejercicio de su autonomía, lo cual no es contrario a que, como ya comentamos, el Manual Básico de la Administración Municipal editado por el IAPEM proponga una Tipología de Reglamentación Municipal que, como puede observarse, prácticamente reproduce los servicios públicos a su cargo y algunas actividades relevantes.

De esta suerte, cerrando los servicios públicos que tomamos como ejemplo y el caso del Municipio de Toluca, Estado de México, tenemos que éste cuenta con un Código Reglamentario Municipal de Toluca, que es una modalidad recientemente adoptada en los municipios para compilar las diversas disposiciones reglamentarias preexistentes en un sólo documento y facilitar su manejo, siendo lamentable que al menos en los casos que conozco no cuentan con un índice que facilite aún más su consulta. Este código fue publicado en la Gaceta Municipal Semanal del H. Ayuntamiento de Toluca 2019-2021, Volumen Cuatro, Año Uno, del 29 de enero de 2019, y se encuentra visible en: <https://www2.toluca.gob.mx/wp-content/uploads/2019/06/C%C3%B3digo-Reglamentario-Municipal-de-Toluca.pdf>, consultada el 23 de octubre de 2019.

Código Reglamentario Municipal de Toluca, publicado en la Gaceta Municipal Semanal del H. Ayuntamiento de Toluca 2019-2021, Volumen Cuatro, Año Uno, del 29 de enero de 2019

Título Sexto. De los Servicios Públicos Municipales

- Capítulo Primero. De los Servicios de Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado y Tratamiento de Aguas Residuales.
- Capítulo Segundo. Del Servicio de Alumbrado Público.
- Capítulo Tercero. Del Servicio de Limpia y del Tratamiento Integral de Residuos Sólidos.
- Capítulo Cuarto. Del Servicio de Panteones.
- Capítulo Quinto. Del Servicio de Rastro.
- Capítulo Sexto. Del Servicio de Parques y Jardines
- Capítulo Séptimo. De los Servicios de Seguridad Pública y Vial, Protección Civil y Bomberos.
- Capítulo Octavo. Del Servicio de Estacionamientos.

Título Séptimo. De las Funciones Públicas Municipales

En este Título y otros Títulos se encuentran diversas disposiciones referentes a las actividades que corresponden a: Bienestar Social, Educativo y del Desarrollo Económico; y Desarrollo Urbano y Movilidad, Obra Pública, Medio Ambiente, Biodiversidad, Sustentabilidad del Agua, Protección a la Exposición al Humo de Tabaco, Del Gobierno Digital y Del Derecho A La Ciudad, Título Décimo del mismo nombre.

Finalmente, revisemos el sentido inverso de la supra subordinación, volviendo a mencionar que es de obligada citación por ser un requisito de validez legal de los actos administrativos y cuya ausencia o defecto provoca la nulidad (no Validez) del acto que se está realizando.

Para ello, tomemos el ejemplo del Municipio de Naucalpan, Estado de México, y hagamos el recorrido inverso, de la base a la cúspide refiriéndonos al servicio público de seguridad pública.

Bando Municipal de Naucalpan, Estado de México:

Título Cuarto De los Servicios Públicos Municipales

Artículo 41.- En cumplimiento a lo dispuesto por... la CPEUM y en concordancia... la Celis, son funciones y servicios públicos municipales, considerados en forma enunciativa y no limitativa, los siguientes:

...

XX. Seguridad pública, protección civil y tránsito;

Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Título IV. Régimen Administrativo

Capítulo Séptimo. De los Servicios Públicos

Artículo 125.- Los municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales, considerándose enunciativa y no limitativamente, los siguientes:

....

VIII. Seguridad pública y tránsito;

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Capítulo Tercero. De las Atribuciones de los Ayuntamientos

Artículo 122.- Los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución Federal, esta Constitución, y demás disposiciones legales aplicables.

Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el instrumento jurídico anterior nos percatamos de que no existe ninguna redacción legal sobre el servicio público de Seguridad Pública, y que sólo existe referencia a “las Atribuciones de los Ayuntamientos”.

Este aspecto se explica con base en el principio jurídico de que las disposiciones jurídicas pueden ser expresas o tácitas, es decir, referirse gramaticalmente al tema u ofrecer una redacción más general y abstracta que comprenda el tema en cuestión. Asimismo, que fue voluntad del Legislador Local en funciones de constituyente considerar que la Constitución Local está subordinada y debe observar la Constitución Política Nacional, por lo que la referencia a la fracción y artículo correspondiente es suficiente para no realizar una doble regulación.

ARTÍCULO 115, FRACCIÓN TERCERA, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (CPEUM)**Art. 115.-**

...

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

...

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;

Apartado cuarto: Principios y valores éticos del servidor público y del consultor

El estudio del Sistema u Orden Jurídico Municipal no estaría completo si no se revisara el tema de los Principios y Valores Éticos del Servidor Público, que tiene por finalidad que quien tiene a su cargo la prestación de servicios públicos o funciones municipales sea capaz de admitir que sus actuaciones y comportamiento se lleven a cabo atendiendo el objeto y fines de los principios y valores de legalidad, competencia y honorabilidad.

El tema de los Principios y Valores Éticos en el Servidor Público aparece en el escenario de los asuntos de Estado en la última década y poco a poco ha venido adquiriendo carta de naturalización hasta encontrarse integrados en los llamados Códigos de Ética y/o de Conducta, y ser reconocidos con valor jurídico cuando se encuentran consignados en los dispositivos jurídicos o publicados como acuerdos administrativos con obligatoriedad de observancia para los servidores públicos de los gobiernos estatales y municipales.

Como muestra, consúltese los Artículos Constitucionales.1º párrafo tercero que establece que “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad...”; así como, el Artículo 134. Que determina que “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”. O si se prefiere, puede consultarse el Código de Ética de los Servidores Públicos del Estado de México, Publicado en la Gaceta de Gobierno No. 106 del 30 de noviembre de 2015, visible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2015/nov305.PDF>

Sin extendernos en el tema, partamos de que un principio o valor no es sólo un concepto o una reflexión de cómo puede realizarse la conducta a la que se refiere, sino que a la vez, y quizá sea lo más importante, es que estos principios y valores deben interiorizarse en nuestro ser, formar parte de nuestra conciencia y voluntad, para impulsar que nuestras actividades se lleven a cabo en el sentido y con la mística que establecen.

En este sentido, la mejor manera de involucrarnos con estos principios y valores, es refrescar lo que sabemos de ellos, compartirlos y comentarlos con nuestros pares, y como resultado de un trabajo de equipo, llegar a conclusiones que todos estamos dispuestos a asumir como imperativos (mandatos, reglas) de comportamiento.

Lo Principios y Valores que son aplicables a la implementación del Sistema u Orden Jurídico Municipal, son: Legalidad. Competencia. Responsabilidad.

Principio de Legalidad

La Legalidad es Principio y un Valor. La actividad de la autoridad está limitada por el derecho. Ésta sólo puede hacer lo que la ley establece. En consecuencia, el Gobierno y la Administración Pública deben regular su actuar conforme a las disposiciones legales que rijan la materia en cuestión.

Asimismo, el Servidor Público debe constreñir su actividad al principio de legalidad, sólo pudiendo realizar lo que establecen las facultades y funciones del organismo en que se desempeña.

Principio y Valor de Competencia

La competencia es un Principio y un Valor. Se refiere a las facultades y funciones de un órgano específico, que son establecidas por la ley.

En consecuencia, el Servidor Público con cargo de autoridad, debe:

- a) ejercer las facultades y funciones del órgano como lo determina la ley, y
- b) fundar y motivar sus actos, debe referir las disposiciones de ley que lo autorizan para actuar, y debe exponer las razones y motivos que la llevan a emitir un acto o resolución en tal o cual sentido.

El Servidor Público, por su parte, debe actuar conforme a las facultades y funciones de su cargo, o en los términos de las funciones que le son asignadas.

El Consultor Municipal, por su parte, debe promover y fomentar en los servidores públicos el principio-valor de la competencia como máxima de su comportamiento.

Valor de Honorabilidad

La honradez como valor exige rectitud e integridad en la forma de actuar, probidad. La falta de honradez en el servicio público provoca la corrupción, la falta de legalidad y la decadencia de la Administración Pública.

En consecuencia, el servidor público debe desempeñar su función o realizar sus actividades con rectitud, probidad y apegado a la legalidad, y desempeñarse con probidad, veracidad y transparencia.

El Consultor Municipal, por su parte, debe promover y fomentar en los servidores públicos el valor de la honradez como máxima de su comportamiento.

Apartado quinto: Colofón o resumen

Como colofón o a manera de resumen de todo lo expuesto y con la finalidad de contar con una ayuda de memoria para tener presente su contenido, presentamos el siguiente resumen de los temas fundamentales:

- Para el buen desarrollo de la convivencia humana se establecen normas de comportamiento morales, sociales, éticas y jurídicas.
- El Derecho es el conjunto de normas, obligatorias y coercitivas, que rigen y encauzan la convivencia humana.
- Para su comprensión y manejo las normas jurídicas se integran en un sistema u orden, con base a un principio de supra subordinación que construye la llamada Pirámide de Kelsen.
- El Orden Jurídico se integra con una jerarquía de normas que va de lo general a lo particular (Constituciones Políticas, Leyes Generales, Leyes Federales, Leyes Locales, Reglamentos, Orden Jurídico Municipal); así como, en el caso mexicano en tres ámbitos normativos (Federal, Estatal y Municipal).
- El Municipio cuenta con su propio Orden Jurídico: Disposiciones Constitucionales –Art. 115 CPEUM, y Título Quinto de la Celis-, Ley Orgánica Municipal, Bando Municipal, Reglamentos Municipales, Instrumentos Administrativos.
- Entre estas leyes se da una relación de supra subordinación que es demostrable (ejemplo de seguridad pública)
- El Bando Municipal es el instrumento jurídico de mayor importancia del municipio y particulariza para cada caso los principios y bases constitucionales y de la ley en la materia.
- Los Reglamentos Municipales son instrumentos jurídico-administrativos que determinan la forma de organización, funcionamiento y particularidades de sectores específicos de la actividad del Ayuntamiento.

- Los Servidores Públicos municipales deben interiorizar los principios y valores de Legalidad, Competencia y Honradez, convirtiéndolos en reglas máximas de comportamiento ético.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas

GONZÁLEZ URIBE, Héctor (2001); *Teoría Política*; Ed. Porrúa, México.

IAPEM (2015 o 2016), *Manual de Básico de Administración Municipal 2015 o 2016*, Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México, México. Visible en: <https://centrodeestudiosmunicipalesiapem.wordpress.com/2015/07/14/manual-basico-para-la-administracion-publica-municipal/>

INAFED, Guías Técnicas (32) de Administración Municipal del Instituto de Fortalecimiento y Desarrollo Municipal (INAFED) del Gobierno Federal. Visibles en: http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/inafed_publicaciones_capacitacion2013_1_El_gobierno_Municipal

Marco Jurídico y Facultad Reglamentaria del Municipio, Tomo 2; Serie: Guía para el Buen Gobierno Municipal Marco Jurídico y Facultad Reglamentaria del Municipio, diciembre 2004, México, D.F. Impreso en México. Visible en: <https://es.scribd.com/document/397807903/Tomo-2-Guia-Para-El-Buen-Gobierno-Municipal>

MOTO SALAZAR, Efraín (1980); *Elementos del Derecho*; Ed. Porrúa, México (1ª Ed. 1994).

ORDIERES, Alejandro y McCADDEN, Carlos J (2010); *Fundamentos para la Ética Ciudadana*; Ed. McGraw-Hill, México.

PORRÚA PÉREZ, Francisco (1958); *Teoría del Estado*; Ed. Porrúa, México.

ZARAGOZA, Edith M. et al (2011), *Ética y Derechos Humanos de*, Ed. IURE, México.

SÁNCHEZ BRINGAS, José (2007); *Derecho Constitucional*; Ed. Porrúa, México.

RESEÑA

Los males de la Administración Pública y sus remedios. Tomo I*

Leobardo Ruiz Alanís

El libro “Los males de la Administración Pública y sus remedios” aparece en el momento en el cual se está cuestionando a fondo el papel de la Administración Pública federal, inclusive del régimen político mexicano. Este cuestionamiento se emprende a partir de una crítica severa a lo que ha sido el Estado mexicano en su etapa neoliberal, y también propone remedios que, sin embargo parecen surgidos del momento y que provienen de una sola voz.

Se puede deducir que este libro de alguna manera es producto de una crisis de grandes alcances y la necesidad de soluciones de la misma amplitud. Los autores, sin duda, no escriben con la intención de proponer soluciones únicas, sino de aportar elementos para la discusión de los verdaderos remedios de un sinnúmero de disfunciones institucionales, en este caso, de los gobiernos locales.

En esta publicación, que explora vías de solución a los problemas abordados, sin duda, se mantiene presente la premisa de que las ciencias sociales demuestran, en todo momento, una gran capacidad explicativa y analítica que permite diagnósticos muy convincentes de los grandes problemas, sin embargo, es bien sabida la incapacidad predictiva en ciencias sociales.

No obstante, el tratamiento que se les da a los problemas abordados en el libro, está muy por arriba de simples ensayos y proyectos idealistas, puesto que, las propuestas del texto se fundamentan en datos, experiencias históricas y hechos empíricos.

En este primero tomo del título, los grandes problemas de la administración municipal se ordenan en diez temas de igual número de autores.

En el primer capítulo escrito por el Dr. Chanes Nieto, titulado con el mismo nombre del libro, el análisis se hace privilegiando las aportaciones de los grandes estudiosos de la administración mexicana de los siglos XVIII, XIX y XX.

Este capítulo es un reconocimiento a algunos diagnósticos muy certeros por

* Los males de la Administración Pública y sus remedios. Tomo I, Municipal, José Chanes Nieto (coordinador) (2019), México, Universidad Autónoma del Estado de México

los que pasó nuestra Administración Pública que, al parecer, sigue enfrascada en similares distorsiones y que carece de un proyecto de reforma que interese a nuestros gobernantes; situación semejante a la del pasado. En este capítulo el autor se abstiene de proponer remedios, dejando, tal vez, esta tarea, a la interpretación que cada lector haga del diagnóstico presentado.

En el segundo capítulo, titulado: Los males en el desarrollo de los municipios y sus remedios, escrito por Mauricio Valdés Rodríguez, el autor sugiere trabajar en la agenda para fortalecer al municipio, integrada a partir de las experiencias de los males de los municipios formada a partir de las experiencias como las que se han conocido en el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM).

Como remedios, Mauricio Valdés propone transformar los gobiernos municipales para que sean capaces de promover el desarrollo local, propiciando su fortalecimiento, mediante estructuras orgánicas modernas y funcionales, con un marco normativo moderno y completo, así como con la aplicación de las modernas tecnologías, entre ellas las de la información y la comunicación, el autor insiste en la importancia de la capacitación y profesionalización del personal en los municipios.

El tema de los males de las zonas metropolitanas y sus remedios da nombre al tercer capítulo a cargo de Leobardo Ruiz Alanís, en el cual el autor señala como argumento inicial que en México los asuntos metropolitanos no son atendidos por alguna instancia gubernamental exprofeso con atribuciones y recursos pertinentes. Es decir, la Administración Pública metropolitana en México, no existe, a pesar de la magnitud y urgencia de los asuntos que amerita atender.

Al analizar la ausencia de coordinación intergubernamental entre los gobiernos que inciden en el Valle de México, que incluyen al de la ciudad capital del país, a las de los 59 municipios conurbados con ella, al gobierno del Estado de México y al de la Federación, se presenta como una de las causas del caos urbano que se va complicando; por ejemplo con mayores demoras para el transporte, los problemas agudos de contaminación ambiental y la creciente inseguridad pública.

Este capítulo inicia con el análisis de dos de las más importantes metrópolis europeas en las que se pusieron en marcha varios proyectos para dirigir el desarrollo urbano. Sin embargo, se constata que los planes y su implementación no han tenido el éxito esperado. La solución propuesta entre los autores consultados para la hechura del capítulo, está en prescindir de grandes estructuras orgánicas y articular los servicios públicos metropolitanos, así como contar con planes de desarrollo metropolitano cuyo cumplimiento debe encargarse a organismos gubernamentales ya existentes. Es a partir de estas experiencias, que el autor del capítulo, propone como remedio para la zona metropolitana del valle de México,

articular los servicios y funciones públicas de dicha zona correspondientes a la movilidad, la protección del medio ambiente y la seguridad pública, entre otros.

En el capítulo cuarto a cargo de José Mejía Lira, bajo el título: Los males de los servicios públicos y sus remedios, el autor considera que para enfrentar el reto de los servicios públicos se debe contar con personal competente favorable al esfuerzo colectivo, capaz de vincularse a la sociedad. Hay que mejorar las tecnologías administrativas. Mejía Lira, insiste en aprovechar el potencial del personal. En cuanto a los recursos financieros que suelen ser insuficientes, esto no debe ser obstáculo, sino sólo una limitante, hay que buscar formas de mejorar su aprovechamiento. Por último, Mejía Lira propone, elaborar proyectos para aplicar sistemas de cobros diferenciados de los servicios públicos. Aunque Mejía Lira, menciona los servicios públicos en general, el capítulo está dedicado a los servicios públicos municipales; como son el del agua potable, salud, alumbrado público, y a la función de seguridad pública, principalmente.

El capítulo denominado “Los males de la administración de los servicios públicos municipales en México y sus remedios” escrito por José Martínez Vilchis, se plantea la complejidad y por tanto el desorden con que son administrados los servicios públicos municipales que, sin embargo, representan la tarea que caracteriza a los municipios. En efecto, quien recibe las numerosas atribuciones que las leyes atribuyen a los presidentes municipales, se asombrará del interminable número de tareas que debe atender. Sin embargo difícilmente los municipios cuentan como lo señala Martínez Vilchis con el personal debidamente profesionalizado para apoyar eficazmente al presidente y así, para salir adelante con tan numerosas responsabilidades.

Martínez Vilchis nos recuerda uno de los principales males de los municipios: la permanente escasez de recursos financieros que, como se sabe difícilmente alcanzan para cumplir con los gastos de sueldos y mantenimiento de oficinas y equipo.

Cuando el autor analiza las condiciones de los servicios públicos, señala otro de los males: las contradicciones e insuficiencias de los propios servicios públicos. Los remedios vendrán de los diagnósticos; que por cierto han sido suficientemente formulados por los estudiosos correspondientes.

En el siguiente capítulo, a cargo de Julián Salazar Medina, el autor señala como mal fundamental nuestro sistema federal que implica una inadecuada distribución de atribuciones dejando al municipio en condiciones de una autonomía sumamente restringida. Esta situación se muestra en toda su claridad en el plano de la hacienda municipal.

Entre los remedios más destacados que propone el autor, se puede mencionar, crear las condiciones para que el municipio haga un mayor esfuerzo recaudatorio,

signatura pendiente que pudiera cumplirse si las tesorerías municipales tuvieran mayor profesionalidad y estuvieran menos sujetas a la influencia política de los miembros del cabildo. Un avance en ese tema sería de gran provecho para la autosuficiencia financiera que también reclama Julián Salazar.

Otras sugerencias del autor consisten en buscar nuevas fuentes tributarias como impuestos al comercio local, al uso del suelo público municipal, las cuales sin ser gravosas para la actividad empresarial podrían ser significativas para la tesorería local.

Entre las recomendaciones tributarias, hay que resaltar la necesidad de una mejor distribución de atribuciones entre el municipio, el Estado y la federación.

En otra perspectiva Julián Salazar propone lo que es una práctica cotidiana en otros países pero que casi se desconoce en México: La cooperación inter y supra municipal que tendría múltiples aplicaciones como sería la actualización del catastro, y en general, para compartir gastos y beneficios de las obras y servicios públicos de uso común de dos o más municipios colindantes.

Los males y los remedios del sistema de botín en los gobiernos locales, es el título del séptimo capítulo del libro, que corresponde a José Juan Sánchez González. Este capítulo aborda el tema de la necesidad de contar con administradores públicos profesionales en los municipios, mediante un sistema de carrera, sin el cual la administración municipal no puede alcanzar un nivel de verdadera modernidad.

Por tanto, los males del sistema de botín habrán de remediarse con el establecimiento del servicio civil, en este caso, en los municipios. Siguiendo la argumentación de José Juan Sánchez, los males son varios y de enorme gravedad a saber: patrimonialismo, nepotismo, ineficiencia, corrupción, carencia del principio de idoneidad, insuficiencia profesional, carencia de experiencia en el manejo de los asuntos del gobierno, alta rotación de personal y pérdida de capital humano.

Este repertorio de males que padecen los municipios, destaca el sistema de botín que les aqueja. Para lo cual, de acuerdo con José J. Sánchez, hay un remedio consistente en adicionar al artículo 115 constitucional un mandato para que se establezca el servicio civil en las administraciones municipales. En consecuencia se deberá expedir una ley del servicio civil municipal para que esta importante reforma trascienda la dimensión administrativa y se asiente de manera permanente en las estructuras gubernamentales.

El autor señala algunos avances del servicio civil, citando a Méndez, quien menciona ejemplos de intentos de su implementación, no obstante que sean “casos aislados excepcionales”.

En el octavo capítulo denominado Los males de la corrupción en las administraciones municipales en México y sus remedios, escrito por Juan Miguel

Morales y Gómez, se propone el estudio de la corrupción mediante el análisis de indicadores y las prácticas administrativas agobiadas por ese mal. El autor considera que este flagelo produce estructuras gubernamentales corruptas alejadas de la sociedad.

Juan M. Morales, afirma que en México la corrupción se arraiga a lo largo de la historia, desde la conquista. A su vez las guerras intestinas y las invasiones extranjeras agudizaron el problema, de tal manera que actualmente la corrupción no solamente impregna los gobiernos del país, sino que está presente en lo más íntimo de nuestras instituciones públicas. El autor, agrega que a lo largo del tiempo, lejos de que la corrupción disminuya se ha agudizado, constituyendo uno de los mayores retos para el progreso del país.

El capítulo noveno a cargo de Gabriel Jaramillo, titulado, Los males de una transparencia limitada en la Administración Pública municipal, en el Estado de México, hace una evaluación de la muy publicitada transparencia que en realidad es una promesa nugatoria.

El autor afirma que la opacidad, la corrupción, el tráfico de influencias, la privatización de la información pública, son notas distintivas de los gobiernos mexicanos desde siempre.

A partir del actual siglo la transparencia se volvió promesa cotidiana de los diversos representantes del ejecutivo federal, de los estados y los municipios. La reiteración de este ofrecimiento vino aunada con el surgimiento de las leyes de transparencia en los propios Estados y la avalancha de comisiones y consejos correspondientes. No obstante, Gabriel Reyes reafirma que los escollos para hacer realidad esta promesa se encuentran en una normatividad poco precisa, falta de infraestructura y nula voluntad política para hacerla efectiva. El diagnóstico de Gabriel Reyes arroja en forma automática los remedios: Hace falta que los gobernantes ya no eludan su responsabilidad para que se cumpla lo dispuesto por las leyes de transparencia.

Alejandro Aguilar Miranda presenta un enfoque original para explicar los males del municipio en el capítulo décimo bajo el título de Los males del municipio en la arquitectura del Estado mexicano y sus remedios. El análisis de Aguilar Miranda sostiene que los municipios mantienen una relación insuficientemente articulada con las otras instancias gubernamentales, por tanto el gobierno local, entre otras cosas, no es capaz de cumplir las múltiples obligaciones que les encargan las leyes. De esta manera, el municipio cumple con deficiencia (o en muchos casos no cumple) con sus obligaciones; lo cual le da la imagen de la incompetencia que padece.

El diagnóstico presentado en este capítulo sugiere una reforma de la organización y funcionamiento del gobierno municipal, así como los ajustes necesarios para

engarzar a los municipios con las demás instituciones gubernamentales y lograr de esta manera acciones de conjunto significativas para la atención de los asuntos públicos.

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 de Gobierno.
- 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 de la Administración Pública, o bien el uso de herramientas metodológicas** para su aplicación en ese ámbito.

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 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)
- 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,
- 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.

Normas para la presentación de originales de la *Revista IAPEM (nueva época)*

1. Contenido

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).

- 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, pueden ser agregados al pie de página: título, institución donde se desempeña; país de residencia, correo electrónico y página *web*.
- Abstract: en español e inglés (no más de 150 palabras en cada idioma).
- Palabras clave: en español e inglés (no más de 6 en cada idioma).
- Introducción: breve.
- Desarrollo: cada cuartilla y media o dos se puede subtitular 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, en alta resolución. 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.

2. Formato de entrega

- Texto: NO mayor de 25 cuartillas (una cuartilla equivale, en promedio, a 300 palabras; 1,800 caracteres).
- Cuerpo del trabajo (contenido): Debe ir en *word* (.doc) fuente tipo *Arial*, a 12 puntos, color negro, a espacio y medio de interlineado, SIN justificar. En tamaño carta, sin sangrías.
- Márgenes de página: 3 cm de cada lado y 2.5 cm superior e inferior.
- Archivo. Se debe guardar con el apellido del autor y el nombre abreviado del artículo (Ejemplo: Guerrero Buen gobierno.doc).

3. Fuentes

- El registro de fuentes debe respetar las normas APA 6ta edición (2016), las cuales pueden ser consultadas en la siguiente página <http://normasapa.com/como-hacer-referencias-bibliografia-en-normas-apa/>
- Conforme a ello: las FUENTES se registran por Apellido de autor, en orden alfabético y se ponen al final del texto. Si tiene que referenciar textos del mismo autor se deben leer en orden de publicación: de la más antigua a la más reciente y si tienen la misma fecha de publicación, en orden alfabético según el título de la obra.
- Para un libro: el orden que se requiere es el siguiente: Apellido autor, Iniciales nombre autor, (Año), *Título en cursiva*, Ciudad y país: Editorial.

Un autor:

Landeta, J., (2002), *El método Delphi. Una técnica para previsión del futuro*, Barcelona, España: Ariel Social.

Dos o más autores:

Siliceo, A. y 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 Ángel 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 fuente y de la cita. Ejemplo: *Enciclopedia de la Psicología infantil y Juvenil. Desarrollo del niño* (1996), Barcelona: Océano.

****Para un artículo se requieren los datos siguientes:**

Apellido autor, Iniciales nombre autor., (Año), “Título entre comillas”, *Nombre de la publicación y volumen en cursivas*, (número de la publicación en paréntesis) PP-PP.

Ejemplo de artículo

Gresser, J. y Cusumano, J., (2005), “Hydrogen and the New Energy Economy”, *The Futurist*, vol. 39, (no. 2), pp. 19-25.

**** Para artículo de periódico impreso y digital**

Apellido A. A. (Fecha día mes y año). Título del artículo. *Nombre del periódico*, PP-PP

Ejemplo impreso

Manrique Grisales, J. (14 de noviembre de 2010). La bestia que se tragó Armero. *El Espectador*, pp. 16-17.

Ejemplo digital

Apellido A. A. (Fecha día mes y año). Título del artículo. *Nombre del periódico*. Recuperado fecha y URL.

Bonet, E. (2 de febrero de 2011). Miles de personas oran en la plaza Tahrir de El Cairo. *El Tiempo*. Recuperado el 12 de noviembre de 2015 de <http://www.eltiempo.com/>

**Para fuentes electrónicas se requieren los siguientes datos:

Apellido, A. A. (Año). *Título*. Recuperado el (fecha) de <http://www.xxxxxx.xxx>

Ejemplo: De Jesús Domínguez, J. (1887). *La autonomía administrativa en Puerto Rico*. Recuperado el 21 de diciembre de 2018 de <http://memory.loc.gov/>

4. Citas

Respetarán el formato APA 6ta edición:

- Cita textual o directa: se entrecomillará y colocará de la siguiente manera (Apellido del autor, año de la publicación, p.#).
- Cita indirecta o Paráfrasis: no lleva comillas, y se coloca de la siguiente manera (Apellido del autor, año de la publicación).

Si son dos autores: se coloca “y” entre un apellido y otro. Ejemplo: Siliceo y González, 2003). De tres a cinco autores la primera vez que realices la cita escribirás los nombres de todos los autores. En el caso que la cita se repita se escribirá el apellido del primer autor seguido por la sigla “et al.” que significa “y otros”.

Cita de cita, ejemplo:

Al respecto, Gutiérrez (1999), menciona que “la reacción ante cualquier situación siempre está en la función de la percepción que tiene ésta, lo que cuenta es la

forma en que ve las cosas y no la realidad objetiva “(Citado en Márquez, 2003, p. 57).

Si una cita tiene más de 40 palabras el formato de la cita cambia, se realiza en un párrafo aparte con una sangría de 5 espacios.

Para diferenciar obras de un mismo autor con el mismo año de publicación, colocarás, luego del año de publicación, una letra minúscula comenzando desde la “a” correlativamente: (Giles, 1998a) – (Giles, 1998b), para diferenciar las obras. De igual manera se colocará en la lista de referencias.

De preferencia no se usarán notas de pie de página, las referencias abreviadas, así como las ideas complementarias, irán al interior del texto.



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

Alfredo del Mazo Maza
Presidente Honorario

Eriko Flores Pérez
Vicepresidente

Roberto Inda González
Tesorero

Roberto A. Rodríguez Reyes
Secretario Ejecutivo

Alejandro Fernández Campillo
Bernardo Jorge Almaraz Calderón
Miguel Ángel Torres Cabello
Raúl Domínguez Rex
Reyna María del Carmen Ávila Vázquez
Mariana Flores Orona
Jorge Bernaldez García
María Isabel Sánchez Holguín
Ivett Tinoco García
Juan Jaffet Millán Márquez
Enrique Vargas del Villar
Juan Hugo de la Rosa García
Juan Rodolfo Sánchez Gómez
Elena García Martínez
Raciel Pérez Cruz
Mauricio Osorio Domínguez
Consejeros

Revista IAPEM, núm. 103, Mayo-Agosto de 2019.

Editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Se terminó de imprimir en Noviembre de 2019

en los talleres de Impresos Tega, S.A. de C.V.

Emma No. 75, Col. Nativitas, Alcaldía Benito Juárez,

Ciudad de México

E-mail: impresostega@gmail.com

La edición consta de 800 ejemplares

CONTENIDO

ARTÍCULOS

Las consultas populares: legitimidad, representación y gestión. Caso Estado de México
Ramiro Medrano González

La Administración Pública: Entre paradigmas jerárquico-burocráticos y alternativas con enfoque de redes frente al nuevo entorno tecnológico
José Luis Ramos Alderete

La política de transparencia en lo local. Los problemas de la institucionalización y profesionalización
Paola Jiménez Hernández

La seguridad hídrica en México: el derecho humano al agua. Una oportunidad
Luzma Fabiola Nava
Ojilve Ramón Medrano Pérez
Antonio Cádiz Cota
Lorena Torres Bernardino

Gobernanza e Innovación. Explicaciones Sistémicas en Organizaciones Públicas en el Ámbito Local
Mario Edgar Gómez Sánchez

El sistema u orden jurídico municipal, con énfasis en el Estado de Mexico
Samuel Espejel Díaz González

RESEÑA DEL LIBRO

Los males de la Administración Pública y sus remedios. Tomo I
Leobardo Ruiz Alanís

ISSN: 1665-2088

