



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

#### Consejo Directivo 2007-2010

Isidro Muñoz Rivera  
PRESIDENTE

Apolinar Mena Vargas  
VICEPRESIDENTE

José I. Rubí Salazar  
José Martínez Vilchis  
Edgar Hernández Muñoz  
Eruviel Avila Villegas  
Julio C. Rodríguez Albarrán  
Marco A. Rodríguez Hurtado  
Ramón Montalvo Hernández  
María G. Monter Flores  
Roberto Padilla Domínguez  
Sara D. Pérez Olivares  
CONSEJEROS

Luis Videgaray Caso  
TESORERO

Sergio R. Chavelas Maruri  
SECRETARIO EJECUTIVO

#### Directorio

Isidro Muñoz Rivera  
PRESIDENTE

Sergio R. Chavelas Maruri  
SECRETARIO EJECUTIVO

#### DIRECTORES

Adriana E. Bazán Trousselle  
EDITORIAL

Juan Maccise Naimé  
PROFESIONALIZACIÓN

Rafael M. Navas Camacho  
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

#### DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave  
TLALNEPANTLA

Arturo Cruz Sanabria  
VALLE DE CHALCO

Ivette Mondragón González  
IXTLAHUACA

Oswaldo Gómez Tovar  
IXTAPAN DE LA SAL

Victor M. Macedo Valdés  
TOLUCA



## Edición

© **Revista IAPEM**  
Instituto de Administración Pública del Estado  
de México, A.C.

Director de la Revista  
Ricardo Uvalle Berrones

Dirección Editorial

Av. Morelos Pte. Núm. 809  
Col. La Merced, Toluca, México,  
C.P. 50080. Tels. (01722) 213 46 72, 213 46 73 y  
213 46 74.

correo electrónico: [instituto@iapem.org.mx](mailto:instituto@iapem.org.mx)  
Página web: [www.iapem.org.mx](http://www.iapem.org.mx)

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714  
Certificado de Licitud de Contenido  
Núm. 6995

Certificado de Reserva de Derechos al uso  
Exclusivo del Título:  
04-2007-082814234900-102

**Revista IAPEM.** Impresa en Toluca, México,  
(agosto 2009)

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

Diseño Editorial: IAPEM  
Portada y Armado: Héctor F. Cortés Mercado

## Comité Editorial

Ricardo Uvalle Berrones  
PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán  
Rodolfo Jiménez Guzmán  
Roberto Moreno Espinosa  
Julián Salazar Medina  
VOCALES

Adriana E. Bazán Trousselle  
SECRETARIO TÉCNICO

## Editorial

El mundo contemporáneo se orienta por la senda de procesos indeterminados que exigen más capacidad de gestión desde la esfera de los gobiernos, tomando en cuenta la importancia de las formas de cooperación que deben establecerse con el mercado, los organismos sociales y las entidades de carácter civil. Frente al patrón de la racionalidad detallada que corresponde a la sociedad industrial, hoy se vive en condiciones que apuntan por la existencia de sistemas caóticos que suman fenómenos naturales y humanos que inciden de manera simultánea en los sistemas de gestión pública, los cuales han de ser un medio heurístico para responder a la multiplicidad de los fenómenos y problemas de la vida asociada.

En una perspectiva de análisis, las instituciones públicas tienen ante sí acontecimientos que rebasan las fronteras entre los países para situarse en un ámbito que reclaman atención común, bilateral y multilateral. La evaluación de las capacidades de gestión se impone como el método que permite identificar lo que hacen los gobiernos y qué tareas deben tener a su cargo tomando en cuenta la geopolítica, el comportamiento de los mercados y la presión de las sociedades en favor del cambio democrático.

Los tiempos de las capacidades ilimitadas propios de la abundancia de los recursos son reemplazados por la escasez de los mismos, lo cual obliga a revisar y adoptar políticas más consistentes. Los riesgos de las pandemias como la gripa A H1N1 que afecta a



varios países, la quiebra de las corporaciones General Motors y Chrysler LLC, la necesidad de que los palestinos tengan un Estado propio, el reconocimiento a la existencia del Estado Judío, el fin de la expulsión de Cuba de la Organización de Estados Americanos, la recesión de la economía mundial en la cual los Estados Unidos de Norteamérica tiene para este año un déficit fiscal de 1.8 billones de dólares y una deuda que la Reserva Federal compra hasta 300 mil millones de dólares (Dinero, Excelsior, junio4,2009.) son entre otros factores que, enlazados, dan lugar a situaciones complicadas de vida que necesitan atención y solución de carácter institucional.

En este sentido, la revisión de las capacidades de gobierno es asunto de la mayor relevancia a considerar para institucionalizar los problemas que emergen de manera previsible e imprevista. La categoría sistemas complejos es útil para hacer referencia a un panorama mundial cada vez más intenso y tenso, lo cual implica que las decisiones y acciones se estructuren atendiendo a criterios estratégicos. Los reajustes en las estructuras y relaciones de poder son la constante que distingue a la sociedad posmoderna y al Estado liberal contemporáneo.

De ahí las propuestas para impulsar el rediseño de las organizaciones gubernamentales, a fin de que se adapten con mayor eficacia a las realidades entendidas como arenas movedizas, es decir, que no tienen puntos invariables. La búsqueda de medios de respuesta idóneos para amortiguar, disciplinar y solucionar los problemas contemporáneos,

compromete a los políticos y administradores del Estado para que estén a la altura de las exigencias que se viven de manera ininterrumpida. La acción de gobierno no se explica en sí misma; es necesario explicarla en la lógica de su adopción y re- adopción, lo cual explica que no hay trazos lineales para gobernar ni esquemas deterministas para superar contratiempos y restricciones.

Si algo enseña la política es que el abordaje de los problemas se realiza con base en la naturaleza de los conflictos, los costos y las oportunidades de elección. Si algo enseñan las políticas públicas como procedimiento de gobierno, es que los problemas comunes no son de solución fácil. Si algo enseña el desarrollo de los acontecimientos sociales, políticos y económicos, es que tienen diversas explicaciones. Se deben conjugar en este sentido, las ventajas de la multidisciplina con en el análisis de los problemas colectivos, sean éstos de alcance nacional o internacional. La capacidad para gobernar es una cuestión que preocupa desde siempre para conseguir resultados satisfactorios. Alude a condiciones, oportunidades y restricciones que es importante ponderar para llevar a cabo el diseño e implementación de las políticas públicas.

Por tanto, es un proceso en el cual no es recomendable bajar la guardia, sino intensificar las tareas que conllevan a incrementar y fortalecer la dirección pública entendida como imperativo de primer orden en los espacios compartidos. El sentido de la dirección pública consiste en descubrir nuevos

métodos y estrategias para gobernar, atendiendo al hecho de que la intensidad de los acontecimientos pone a prueba la capacidad de reacción. Los Estados viven condiciones que no siempre generan, pero que pueden regular con políticas estratégicas. Son en este caso motivo de presiones propias y ajenas que influyen en el modo en que gobiernan a la sociedad, la economía y los procesos públicos.

Las variables dependientes e independientes son fundamentales en la comprensión de los problemas; por ello, junto a la lectura de la realidad entendida como problema, es necesario un paquete de acciones que permitan la dirección de la sociedad sobre la base de tomar en cuenta a los ciudadanos, el mercado, las organizaciones civiles y desde luego al Estado, a fin de evitar la fragmentación de las decisiones y la dispersión de la capacidad instalada. La visión interdependiente de esos ámbitos permite identificar las relaciones de causalidad que influyen en los procesos continuos de la sociedad y el Estado. La ruta de gobierno no es clara para nadie en el sentido de que hay puntos de arranque y llegada que son invariables. Hay incertidumbre y turbulencia en espacios vitales del mundo que impiden la formulación de diagnósticos certeros; hay en todo caso, tipos de aproximación para definir problemas y encontrar soluciones; la certeza no caracteriza a los sistemas políticos y económicos, aún cuando la necesitan para fines de estabilidad y eficacia.

La lucha para que los sistemas políticos funcionen sobre bases de la regularidad institucional significa que la capacidad de gobierno, además de eficaz, es innovadora, lo cual significa que a nuevos problemas, soluciones nuevas y a viejos problemas, se impone la re-solución de los mismos una y otra vez. Una característica de las situaciones caóticas es que el desorden se encuentra organizado e incide de modo diverso en las condiciones, sistemas y relaciones de la vida comunitaria. Esto significa que es parte de actores, contextos y vínculos que se influyen hasta conseguir un tipo de funcionalidad en la cual se conjugan varias racionalidades -directivas, gubernamentales, económicas, políticas, operativas, sociales- que son parte de los esfuerzos por disciplinar el impacto y consecuencias de la interacción formal e informal.

En este sentido caos no es destrucción, sino una forma de entender que las partes de la sociedad se movilizan en varias direcciones, lo mismo que los fenómenos naturales que se suceden en espacios y tiempos diversos. En consecuencia, le corresponde a la autoridad encontrar los instrumentos para regularlas sobre la base de marcos institucionales que sean producto de reformas o mejoramiento.

Las propuestas para mejorar las capacidades de gobierno son de índole diversa, tomando en cuenta el desarrollo de las fuerzas productivas. Hay instrumentales, culturales; de valor, plusvalor, organizacionales y tecnológicas. Su utilidad es aplicada y deben entenderse en el renglón de los

medios, nunca de los fines últimos del Estado; tampoco deben reemplazar los valores de la democracia política. Contribuyen a racionalizar problemas, mejorar procesos, abatir tiempos, costos y a reforzar el acercamiento de la autoridad con los gobernados con el uso de los sistemas tecnológicos, pero no sustituyen la ventaja de la política ni la necesidad de las políticas públicas para dar cumplimiento a las metas colectivas que define la propia autoridad con la participación de los actores sociales y políticos. La capacidad pública se relaciona con procesos de dirección, convocatoria, negociación y compromisos que son fundamentales para asegurar la gobernabilidad y la gobernanza, atendiendo a la diversidad y la pluralidad de la vida comunitaria.

En el oleaje del poder es fundamental que las instituciones de gobierno tengan la capacidad de afrontar problemas y recomendar soluciones de manera creativa para evitar que los conflictos le tomen la delantera a las capacidades institucionales. Los métodos convencionales -primero el problema después la solución y los recursos- no funcionan en condiciones posmodernas en las cuales la racionalidad formal y exhaustiva se quedan cortas ante el empuje de los nuevos acontecimientos que caracterizan a un mundo convulsionado. Las nuevas racionalidades tienen que ser fruto de los datos que genera el caos, lo cual implica el ejercicio de la heurística para dar paso a la creatividad y la innovación. El perfil de

los estrategias de gobierno tiene que revisarse a la luz de los problemas interdependientes y las soluciones pragmáticas que demanda la sociedad contemporánea.

En el presente número se exponen temas relacionados con la racionalidad burocrática y el control democrático, el nuevo papel de los servicios de empleo, la Administración pública y la reforma del Estado, la hechura de la política pública para proteger a la mujer, la responsabilidad patrimonial del Estado. Una interpretación de la Suprema Corte y el alcance filosófico de la Administración Pública.



<b>Artículos</b>	<b>13</b>
<b>Racionalidad burocrática y control democrático.</b> <i>Una revisión crítica desde Max Weber</i> <i>Iván Lazcano Gutiérrez</i>	<b>13</b>
<b>El nuevo rol de los Servicios Públicos de Empleo</b> <i>Zulum Avila Tapia</i>	<b>45</b>
<b>Administración pública y Reforma del Estado</b> <i>Roberto Moreno Espinosa</i>	<b>135</b>
<b>La hechura de la política pública internacional contra la violencia intrafamiliar hacia la mujer</b> <i>Denhii Rosas Zárate</i>	<b>173</b>
<b>Responsabilidad patrimonial del Estado. Interpretación de la SCJN del artículo 113 constitucional</b> <i>Ana Elena Fierro y Adriana García</i>	<b>209</b>
<b>Filosofía de la Administración Pública</b> <i>Slaymen Bonilla Núñez</i>	<b>245</b>

<b>Agenda Glocal</b>	<b>271</b>
Ley General de Turismo	271
<b>Numeralia</b>	<b>323</b>
Tabulador de Sueldos de la Administración Pública Federal comparado con el tabulador del Estado de México	323
<b>Reseña de Libro</b>	<b>327</b>
Elementos para el estudio de la administración pública estatal en México <i>Jaime Espejel Mena</i> <i>Misael Flores Vega</i>	327
<b>Criterios para colaborar en la Revista IAPEM</b>	<b>335</b>
<b>Revistas de interés</b>	<b>341</b>

# Racionalidad burocrática y control democrático.

*Una revisión crítica desde Max Weber.*

Iván Lazcano Gutiérrez\*

## Abstract

*En este artículo se trata de proponer una nueva interpretación de la racionalidad a la que se ha difundido dentro de los estudiosos de la burocracia y la administración pública. Al hablarse de "burocracia weberiana" se ha caído en la interpretación de que el sociólogo de Heidelberg veía, sin más, como algo totalmente positivo la racionalidad formal e instrumental de la burocracia moderna. No obstante, sostenemos que para Weber la racionalidad no es algo absoluto, sino relativo y plural. Por ello, la verdadera perspectiva que tenía Weber de la racionalidad burocrática dista de ser por completo positiva. La muestra de ello está en sus escritos políticos, donde se aprecia su preocupación hacia los efectos degenerativos de la lógica interna de la burocracia en la vida política. Por ello, el control democrático ejercido por el parlamento es algo indispensable; pues es un espacio donde se expresa la pluralidad de perspectivas que funcionan como contrapeso a la racionalidad formal-instrumental burocrática.*

*Palabras clave: Administración pública, burocracia, parlamento, poder y racionalidad.*

## Abstract.

*This paper addresses a new interpretation of rationality different of the one that is widespread in public administration and bureaucracy studies. Talking about of a "weberian bureaucracy" has derived into a misleading interpretation of Max Weber's concept of rationality in which he takes as something entirely positive the formal and instrumental rationality of modern bureaucracy. By the contrary, we hold that for Weber rationality isn't something absolute, but relative and plural. That is why a truer perspective of weberian rationality must take distance of the interpretation of rationality as an absolute good. The evidence of it is in his political essays in which he shows his concern about the degenerative consequences of bureaucracy's internal logic in the political sphere. Thus, democratic control of bureaucracy by parliament is something necessary; for being a place where plurality of perspectives works as a balance of bureaucratic rationality.*

*Key words: Public administration, bureaucracy, parliament, power and rationality.*

\* Candidato a Maestro en Ciencia Política por El Colegio de México y Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Dentro de la ciencia de la administración pública una de las nociones más difundidas es la de “la burocracia weberiana”. De acuerdo con algunos autores Max Weber es el defensor más representativo de la burocracia moderna. En este sentido, cuando se alude de las características de la burocracia propia del Estado moderno se recurre al apoyo del sociólogo alemán para defender sus virtudes frente a otras formas de organización administrativa. De tal forma, se parte del supuesto de que Weber tenía una concepción valorativa positiva de la burocracia dentro del Estado moderno. En este trabajo se argumenta que la noción de racionalidad en la obra de Max Weber es mucho más amplia, relativa y plural y, por tanto, trasciende los confines de la racionalidad formal-instrumental. Así, al hacer evidente que existen varias formas legítimas de racionalidad resulta inadecuado sostener que el sociólogo de Heidelberg defendiera a ultranza las virtudes de la burocracia moderna. Es en este aspecto donde entra su teoría política, particularmente su idea de la democracia parlamentaria, Weber consideraba que la profesionalización de los partidos y de los legisladores en el parlamento, así como el surgimiento de líderes carismáticos, eran la única posibilidad de contrarrestar los efectos negativos que puede generar la burocracia moderna cuando su lógica trasciende hacia otros ámbitos de la vida social.

Este trabajo está organizado en cuatro secciones. La primera está destinada a retomar algunas aportaciones centrales sobre la racionalidad administrativa en la ciencia de la administración pública para ubicar la importancia de las ideas weberianas. Posteriormente, en la segunda sección nos abocamos a discutir la noción de racionalidad en la obra de Max Weber. El objetivo de ello es comprender la naturaleza plural y relativa que Weber tiene de la racionalidad. La tercera sección se centra en la descripción que el sociólogo de Heidelberg realiza de la burocracia moderna. Finalmente, en la cuarta sección, retomamos la teoría política weberiana, específicamente su concepción de democracia de liderazgo

plebiscitario y el control parlamentario como fuentes alternativas de poder capaces de contrarrestar las inercias burocráticas.

### ***Racionalidad administrativa***

Uno de los temas más recurrentes dentro de la ciencia política y la ciencia de la administración pública es el de la racionalidad. Se trata de una de las preocupaciones centrales porque de ella depende la capacidad con la que la administración pública pueda conseguir sus objetivos. En este apartado se realiza una exposición breve pero ilustrativa de la noción de racionalidad en la ciencia de la administración pública.

El primer momento de preocupación por la racionalidad administrativa puede ubicarse de manera clara en el periodo que abarcan los siglos XVI y XVIII dentro de los principados alemanes. En efecto, en dicho periodo se desarrollaron las ciencias camerales como un conjunto de conocimientos más sistemáticos encargadas de hacer más fuerte y próspero al Estado. El cameralismo debe su nombre a la antigua institución medieval denominada “Cámara” cuya función original radicaba en ser la tesorería al servicio del señor feudal reducida a operaciones estrictamente financieras, básicamente donde eran guardados los ingresos del reino, para evolucionar con el tiempo en una institución mucho más compleja y más proactiva. En este sentido, apunta Omar Guerrero:

La cámara absolutista inaugura un estilo de trabajo administrativo sin precedentes. Los soberanos, considerando a la Cámara como la espina dorsal de la administración del Estado absolutista, establecieron un proyecto diametralmente opuesto al de sus predecesores feudales. No aspiraban a mantener el estado de cosas, sino el transformarlo de manera

radical, de modo que la administración pública debía ser revolucionada. Los fines que perseguían se resumen en un propósito: el progreso integral del Estado.<sup>1</sup>

Con las ciencias camerales se muestra de forma más nítida la tendencia racionalizadora de la actividad del Estado. Esto se debe a que “el cameralismo dejó de ser un mero conjunto de trámites oficinescos” para convertirse “en la racionalización del trabajo administrativo para fomentar la consecución de objetivos no administrativos, a saber, la felicidad del los súbditos y el bienestar del Estado”.<sup>2</sup> La razón de tal cambio en la naturaleza de la actividad del Estado se debe a que el cameralista:

es un administrador público formado cabalmente en la totalidad de los negocios gubernamentales, pero no únicamente por la vía de la experiencia y el experimento personal, sino también por el aprendizaje universal y sistemático proporcionado por las universidades.<sup>3</sup>

Las ciencias camerales estaban conformadas básicamente por tres campos del saber estatal: la policía o administración estatal, la cameralística o finanzas y el comercio o economía. Ahora bien, es importante hacer notar el hecho de que estos tres ámbitos de la vida estatal no eran delimitados exitosamente entre ellos. Corresponde a Johan Heinrich von Justi, a mitad del siglo XVIII, separar el ámbito de lo administrativo de sus disciplinas hermanas.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Omar Guerrero Orozco, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, México, Fontamara, 1989, p. 2.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>4</sup> Ver Juan Enrique von Justi, *Ciencia del Estado*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1996.

La racionalización del Estado, más específicamente, de la administración pública que se gesta en la Europa moderna no es, cabe destacar, un fenómeno radicalmente novedoso. De hecho, hay fuertes razones para sostener que la racionalización administrativa es un fenómeno que, aunque en ciernes, provino de oriente. En efecto, el caso de la racionalización del sistema de funcionarios chinos, esto es, el mandarinato es un ejemplo notable al respecto. También debe considerarse el caso de la administración hindú tal como es perceptible en la obra intitulada *Arthashastra* atribuida a Kautilya.<sup>5</sup>

El siguiente momento fundamental en dirección hacia la consolidación de una administración pública más racional se puede identificar con la publicación del célebre trabajo de Woodrow Wilson intitulado “The study of administration” publicado en 1887. En el trabajo referido Wilson plantea como preocupación central el establecer los fundamentos que justifican la existencia de la administración pública como una disciplina académica. De tal forma, considera que la existencia de la ciencia de la administración pública se justifica en la medida en que sea capaz de identificar aquello que la administración puede hacer además descubrir la forma más eficiente y menos costosa de llevarlo a cabo.<sup>6</sup> A partir de entonces la ciencia de la administración, específicamente la cultivada en los Estados Unidos, adquirió un carácter racionalista sustentado en la eficiencia y eficacia. Por tal motivo no sorprende que encuentren eco las ideas de autores provenientes de otras áreas como la economía así como la administración de empresas, pues la eficiencia es un tema que de antaño ha preocupado a los administradores públicos.

<sup>5</sup> Ver Kautilya, *Arthashastra*. La ciencia política de la adquisición y el mantenimiento de la tierra, México, Universidad Autónoma del Estado de México-Miguel Ángel Porrúa, 2008.

<sup>6</sup> Woodrow Wilson, “The study of administration”, *Political Science Quarterly*, vol. 2, núm. 2, 1887, p. 197.

Con base en este tipo de planteamientos se sientan las bases para que posteriormente se analice la dicotomía entre la política y la administración.<sup>7</sup> De acuerdo con dicha perspectiva, mientras la política se encarga de la dirección y del establecimiento de metas y objetivos, la administración se encarga de la ejecución así como de buscar la forma más eficiente para alcanzar dichas metas.

Dentro de la ciencia de la administración pública tiene un lugar muy importante la obra de Herbert Simon intitulada *Administrative behavior* cuya primera edición data de 1947. La relevancia de dicha obra, centrada en el estudio del comportamiento de las organizaciones, es el enfoque que otorga para comprender la forma y el tipo de decisiones que se toman en las organizaciones. Para Simon, la cuestión de la perfección de la decisión administrativa es algo puramente relativo. Sólo se puede establecer la racionalidad de una decisión en la medida en que se conjugan los objetivos con los medios. Simon es muy cuidadoso al abordar el problema de la racionalidad, por tal motivo señala que “bien definida no debe interpretarse la concentración sobre los aspectos racionales del comportamiento humano como una afirmación de que los seres humanos son siempre, o generalmente, racionales”.<sup>8</sup>

Una de las características más identificables del comportamiento administrativo, específicamente de la forma en que se toman las decisiones, es la existencia de una jerarquía de medios y fines. No obstante, la vinculación entre los diversos tipos de fines y medios nunca es totalmente coherente y lineal, esto es, en reiteradas ocasiones se da una contradicción entre ellos. De tal forma, Simon advierte las siguientes conclusiones: primero, los fines a alcanzar por una alternativa

<sup>7</sup> Además de Woodrow Wilson este enfoque se presentó de manera más desarrollada en la clásica obra de Frank Goodnow, *Politics and administration*, New York, Russell and Russell, 1900.

<sup>8</sup> Herbert Simon, *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisivos en las organizaciones administrativas*, Buenos Aires, Aguilar, 1988, p. 59.

se presentan de manera incompleta pues no se acierta en considerar los fines que se podrían alcanzar con base en otras alternativas no consideradas; segundo, “en las situaciones reales es generalmente imposible conseguir una separación completa de los medios y de los fines, porque los medios alternativos no son habitualmente neutrales en su valor”; y tercero, se tiende a desatender la importancia del factor tiempo en la toma de decisiones.<sup>9</sup>

La forma en que actúa un individuo dentro de una organización, de acuerdo con Simon, es mucho menos racional de lo que se podría suponer a primera vista. Incluso cuando las decisiones están basadas en una estrategia bien definida. De hecho, Simon advierte de las limitantes en las que se halla inmerso el individuo al momento de decidir. No es casual, entonces, que llegara a reflexionar sobre la racionalidad limitada (bounded rationality) como la única forma posible de racionalidad. En este sentido toma distancia de los filósofos utilitaristas como James Mill, quienes llegaron a afirmar la capacidad racional maximizadora con la que actúan los individuos.

A mediados del siglo XX se da un avance cualitativo en la forma en que se entienden los procesos decisorios de la administración. En efecto, en 1951 se publicó la obra coordinada por Harold Lasswell y Daniel Lerner intitulada *Policy sciences* cuyo objetivo principal fue el abordar desde una perspectiva más sistemática y científica la forma de tomar decisiones. Así, al comienzo de su artículo fundador, Lasswell reconoce que “la presente crisis de seguridad nacional que vivimos nos obliga a usar de la manera más eficiente la fuerza de trabajo, las instalaciones y los otros recursos del pueblo norteamericano”.<sup>10</sup> Más adelante señala que:

<sup>9</sup> Ibidem, p. 63.

<sup>10</sup> Harold. D. Lasswell, “La orientación hacia las políticas” (1951), en Luis F. Aguilar (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ª ed., 2000, p. 79.

[...] en el campo de la policía, se ha prestado mayor atención a la planeación y a los sistemas de información en los que basa el personal directivo sus decisiones operativas. Nos hemos vuelto más conscientes de que el proceso de la política (policy process), de su elaboración y realización, es objeto de estudio por derecho propio, fundamentalmente con la esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones.<sup>11</sup>

En efecto, la preocupación principal y, por tanto, el objetivo central del desarrollo del estudio de las ciencias de policy era el de racionalizar las formas en que se toman las decisiones gubernamentales. El contexto histórico en el que se hallaban los Estados Unidos obliga a establecer procesos de toma de decisiones más racionales, pues la carencia de recursos que obligaba la segunda guerra mundial, pero sobre todo en temas de política exterior (foreign policy), la necesidad de dicha aproximación.

Años más tarde, no tardarían en aparecer críticas severas al enfoque propuesto por los cultivadores de las ciencias de policy. Un ejemplo claro de ello proviene de los estudiosos de las organizaciones. Para ellos, las decisiones que se toman dentro de una organización están delimitadas o al menos influidas considerablemente por el diseño de la organización así como por las tradiciones, prácticas y roles que se han establecido de manera paulatina en su interior. De tal forma, no se puede hablar de una respuesta racional para resolver un problema en particular una vez que se ha identificado éste.<sup>12</sup> En este sentido, las organizaciones están lejos de ser entidades monolíticas que buscan de forma racional la

<sup>11</sup> Ibidem, p. 80. El énfasis es mío.

<sup>12</sup> Ver los trabajos de Michael Cohen, James March y Johan Olsen, "A garbage can model of organizational choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, núm. 1, marzo de 1972; también el libro James March y Johan Olsen, *The Free Press*, 1989.

solución a problemas que se les presentan. Más bien parece ser que las organizaciones escogen los problemas que desean resolver. Asimismo, la forma en que se resuelven los problemas dista de estar precedida por un consciensudo estudio de las alternativas, pues muchas veces la estrategia a seguir viene determinada por las experiencias previas que se han acumulado, así como por las características de los miembros de la organización.

La naturaleza de la racionalidad en la toma de decisiones no ha encontrado un punto final en su largo debate. Parece que no se ha avanzado cualitativamente de donde nos dejó el célebre trabajo de Graham Allison.<sup>13</sup> Para Allison la decisión tomada por el presidente Kennedy a raíz del problema de la crisis de los misiles en 1962 presenta la oportunidad de abordar la forma en que se llegó a ésta con fundamento en tres modelos teóricos diferentes: el modelo de policy racional, el modelo del proceso organizacional y el modelo de la política burocrática. En este sentido, los dos últimos modelos se proponen como alternativas explicativas de cómo se toman las decisiones en una organización sin recurrir al lugar común de suponer la racionalidad de los actores o de la organización. Vista desde cualquiera de estas perspectivas, la organizacional o la burocrática, las decisiones no son el producto de un proceso racional sino que obedecen más a factores de carácter rutinario o tradicional o a luchas de poder.

### ***La noción de racionalidad en Max Weber***

Uno de los temas centrales de la obra del sociólogo de Heidelberg lo constituye la noción de racionalidad. Tal es su importancia, que para

<sup>13</sup> Graham T. Allison, "Conceptual models and the Cuban missile crisis", *The American Political Science Review*, vol. XLIII, núm. 3, septiembre de 1969.

muchos especialistas en la obra weberiana, se trata del “hilo de Ariadna” que permite encontrar la coherencia interna al conjunto de los diversos trabajos escritos a lo largo de su trayectoria.<sup>14</sup> No obstante, señala Francisco Gil Villegas, a pesar del acuerdo sobre la importancia de la noción de racionalidad en la obra de Weber “no hay consenso semejante en lo referente a su significado o a la ubicación teórica del mismo en el contexto global de la obra weberiana”.<sup>15</sup> En gran parte ello se debe, a decir de Anthony Giddens, a que “el concepto de racionalización está incluido en tanta variedad de escritos de Weber que se hace difícil dilucidar los principales ámbitos de su aplicación”.<sup>16</sup> Sin embargo, la razón principal puede deberse en última instancia, señala Stephen Kalberg, a que Weber no siempre utiliza el adjetivo específico en turno cuando habla de racionalidad, de tal forma que obliga al estudioso que se adentra en su obra a dilucidar a qué tipo se refiere.<sup>17</sup> Esta situación ha hecho que tanto el concepto de “racionalidad” y sus derivados como “racionalización” hayan sido fuente de interpretaciones equivocadas y, basadas en éstas, blanco de severas críticas.<sup>18</sup>

Las interpretaciones más comunes y recurrentes sobre la obra de Max Weber en general, pero aún más de su concepto de racionalidad, lo ubican como un autor que defiende postulados cercanos a la filosofía

<sup>14</sup> Ver Francisco Gil Villegas M., *Crítica de las interpretaciones de la obra de Max Weber en Alemania. Disertación sobre el problema de la racionalidad en la historia, la religión y la política según Max weber*, México, El Colegio de México, Tesis de Maestría en Ciencia Política, 2004; también en un trabajo previo se encuentra el argumento aunque expuesto brevemente: “El concepto de racionalidad en Max Weber”, en Carmen Trueba Atienza (comp.), *Racionalidad: lenguaje, argumentación y acción*, México, Plaza y Valdés-UAM-Iztapalapa, 2000.

<sup>15</sup> F. Gil Villegas, “El concepto de racionalidad en Max weber”, p. 229.

<sup>16</sup> Anthony Giddens, *El capitalismo y la moderna teoría social. Un análisis de los escritos de Marx, Durkheim y Max Weber*, Barcelona, Idea Universitaria, 1998, p. 297.

<sup>17</sup> Stephen Kalberg, “Max Weber’s types of rationality: Cornerstones for the analysis of rationalization processes in History”, *American Journal of Sociology*, vol. 85, núm. 5, 1980, p. 1146.

<sup>18</sup> Un caso representativo de esta confusión lo constituye el trabajo de Arnold Eisen, “The meanings and confusions of weberian ‘rationality’”, *British Journal of Sociology*, vol. 29, núm. 1, marzo de 1978.

de la historia en su vertiente hegeliana, así como al funcionalismo propio de la teoría de sistemas de Talcot Parsons. Por tal motivo, en este apartado se retoma una interpretación diversa, mucho más plural y relativizada del concepto weberiano de racionalidad defendida por Wolfgang Mommsen, Stephen Kalberg y Francisco Gil Villegas. Esta interpretación alternativa es útil para comprender de mejor manera la relación entre legitimidad y legalidad en el mundo occidental moderno.

El error fundamental de la interpretación reduccionista de la noción de racionalidad en Max Weber proviene, de la equivocada y extendida consideración, de que Weber tenía una sola concepción de racionalidad, la cual estaría asociada al proceso histórico ocurrido en occidente ejemplificado en su última etapa por la organización moderna del capitalismo.<sup>19</sup> Básicamente, señala Gil Villegas:

El gran problema es que todas esas estrategias de clarificación que buscan la noción general que subsuma a todas las demás aplicaciones del uso de la noción de racionalidad en la obra de Max Weber, acaban por sucumbir, tarde o temprano, en alguna forma de reduccionismo incapaz de hacer justicia a la rica y plural noción de racionalidad del gran sociólogo de Heidelberg.<sup>20</sup>

En este sentido, se tiende a considerar que la racionalidad por antonomasia es aquella de tipo instrumental de adecuación medios-fines (*zweckrationalität*). No obstante, esta “estrategia interpretativa” pierde un hecho muy importante: que Max Weber explícitamente consideró la racionalidad como algo relativo y por lo tanto plural. La

<sup>19</sup> F. Gil Villegas, “El concepto de racionalidad en Max Weber”, p. 229.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 233.

clave se encuentra en la Introducción a los Ensayos de Sociología de la religión, en donde expresa que:

Es evidente que, en todos estos casos, se trata de un “racionalismo” específico y peculiar de la civilización occidental. [...] Hay, por ejemplo, “racionalizaciones” de la contemplación mística (es decir, de una actividad que, vista desde otras esferas vitales, constituye algo específicamente irracional), como las hay de la economía, de la técnica, del trabajo científico, de la educación, de la guerra, de la justicia y de la administración.<sup>21</sup>

La importancia de dicho pasaje estriba en que muestra lo contrario a la interpretación reduccionista; Max Weber consideraba lo racional como algo relativo que permite dar cabida a una pluralidad de procesos de racionalización. De tal forma, como apunta Mommsen, el concepto de racionalidad toma una nueva dimensión, pues se enfatiza el hecho de que la racionalización es posible con relación a valores (ideal values) o cosmovisiones religiosas considerablemente diversos y no necesariamente a aquella racionalidad formal específica de occidente que deriva en la supeditación de la naturaleza y de las instituciones sociales a la lógica de la racionalidad instrumental.<sup>22</sup> Por tanto, concluye Kalberg, “Weber da a entender que la racionalización, aunque de una clase diferente, se desarrolla de igual forma en civilizaciones no occidentales”.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Max Weber, “Introducción general a los Ensayos de Sociología de la Religión (1920)” en *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003 (edición crítica de Francisco Gil Villegas M.), p. 65.

<sup>22</sup> Wolfgang Mommsen, “Rationalization and myth in Weber’s thought”, *The political and social theory of Max Weber*, Chicago, The University of Chicago Press, 1989, p. 141.

<sup>23</sup> Kalberg, *op. cit.*, p. 1150.

La consecuencia lógica de afirmar que es posible una noción más amplia y plural de racionalidad en Max Weber es que existen entonces varios tipos de racionalidad diferentes a la racionalidad instrumental. En efecto, a lo largo de la vasta obra weberiana es posible ubicar diversos usos del concepto de racionalidad que desafortunadamente no siempre son explícitos. De acuerdo con Stephen Kalberg, el primer paso para comprender correctamente los diversos “tipos de racionalidad” utilizados por Weber es distinguirlos de los tipos de acción social.<sup>24</sup>

De acuerdo con la sociología comprensiva desarrollada por Max Weber, el ser humano es capaz de desplegar básicamente cuatro tipos de acción social (afectiva, tradicional, valorativa e instrumental) independientemente del contexto cultural en que se halla inserto. Es decir, son capacidades universales propias del Homo Sapiens y por tanto no son dependientes del contexto social o cultural, ni del desarrollo histórico. De tal forma, afirma Kalberg, “estos tipos de acción social permanecen ‘fuera de la historia’ como rasgos antropológicos del hombre”.<sup>25</sup> Por tal motivo, es incorrecto considerar a la racionalidad incluso la instrumental (*zweckrationalität*) como el producto de un supuesto proceso histórico evolutivo, pues esta capacidad es innata en el hombre dado que ha estado presente en todas las etapas históricas.

La tipología weberiana de los “tipos de racionalidad” está conformada por las racionalidades “práctica”, “teorética”, “sustantiva” y “formal”. Los diversos tipos de racionalidad expuestos son una consecuencia de la capacidad de actuar del hombre con base en una lógica racional, ya sea ésta valorativa o instrumental. Una vez más, no debe considerarse que exista una secuencia histórica inexorable entre ellas. Tampoco deben interpretarse como mutuamente excluyentes.

<sup>24</sup> Ibidem, p. 1146.

<sup>25</sup> Ibidem, p. 1148.

Lo fundamental de los diversos tipos de racionalidad identificados por Max Weber, radica, junto a su carácter relativo y plural, en la influencia autónoma que pueden ejercer en las diversas esferas de la vida. Una de las lecciones más importante que Weber desarrolla en su *Ética Protestante* es la crítica que hace al materialismo histórico de inspiración marxista. Para el sociólogo de Heidelberg “el racionalismo no ofrece en modo alguno el carácter de una evolución progresiva paralela en todas las esferas de la vida”.<sup>26</sup> De otra forma, no se podría dar explicar cómo, por ejemplo, la racionalización del derecho privado se da en los países herederos del derecho romano del centro de Europa y no en Inglaterra que es donde el capitalismo económico moderno se desarrolló primero; del mismo modo tampoco se estaría en posibilidad de dar cuenta de por qué las filosofías más racionalistas y laicas se desarrollaron en Francia. En consecuencia, tanto una explicación idealista como una materialista en su sentido radical son una simplificación de la realidad. De ninguna manera es posible extraer la conclusión según la cual las ideas sean una superestructura dedicada a preservar la realidad de la base material económica o subestructura. Una afirmación de este tipo llevaría a la conclusión de que una racionalización formal en la economía lleva inexorablemente a la formalización en las demás esferas de la vida. Una vez más, en ya citada “Introducción general” Weber lo establece así:

Además, cada una de estas esferas puede ser “racionalizada” desde distintos puntos de vista, y lo que desde uno se considera “racional” parece “irracional” desde otro. Procesos de racionalización, pues, se han realizado en todos los grandes círculos culturales (Kulturkreisen) y en todas las esferas de la vida. Lo característico de su diferenciación

<sup>26</sup> Ibidem, p. 127.

histórica y cultural es precisamente cuales de estas esferas y desde qué punto de vista, fueron racionalizadas en cada momento.<sup>27</sup>

En este sentido, una lectura más apegada a lo que Weber expuso, apunta Francisco Gil Villegas, permite calificar como racionales a una diversidad de actitudes “si se ven en términos de perspectivas contextualizadas”. En esta caracterización hermenéutica de la racionalidad, la comprensión (verstehen) desempeña un papel central. Por lo tanto, concluye que “la comprensión de diferentes tipos de acción social dentro de su propio contexto amplía los horizontes de la conceptualización de la racionalidad” lo que proporciona los fundamentos de una racionalidad dentro de una perspectiva hermenéutica relativizada.<sup>28</sup> Este planteamiento se ve reforzado por las siguientes líneas que Weber escribió en su *Ética protestante* sobre el carácter contradictorio que encierra la noción misma de racionalización:

[...] es posible “racionalizar” la vida desde los más distintos puntos de vista y en las más variadas direcciones. El “racionalismo” es un concepto histórico que encierra un mundo de contradicciones [...]<sup>29</sup>

Por tal motivo, como señala Francisco Gil Villegas, una vez que se acepta la idea de que no hay una sola noción de racionalidad en Max Weber y por ello la forma en que se puede juzgar la racionalidad de las últimas etapas del proceso histórico es relativa al tipo de racionalidad elegido, se desvanece la idea de una evolución en la historia.<sup>30</sup> De esta forma, debe quedar clara la amplitud que tiene para Weber la

<sup>27</sup> M. Weber, “Introducción general a los ensayos de sociología de la religión”, p. 65.

<sup>28</sup> F. Gil Villegas, “El concepto de racionalidad en Max Weber”, p. 237.

<sup>29</sup> M. Weber, *La ética protestante*, p. 127.

<sup>30</sup> F. Gil Villegas, “El concepto de racionalidad en Max Weber”, p. 231.

noción de racionalidad que escapa a la reducción que lo asimila al capitalismo moderno ni a la noción de “modernización”. De igual forma, no debe encasillar la racionalidad a una categoría general como son las de “calculabilidad”, sistematización, lógica formal o esquemas de adecuación medios con fines.<sup>31</sup> Muy similar es la conclusión a la que llega Wolfgang Mommsen pues para él, la teoría weberiana de la racionalización y del desencanto del mundo como problema central de la historia no debe ser comprendida como una teoría que explica el triunfo del pensamiento racional moderno sobre el mito, la magia y el carisma así como sobre los órdenes tradicionalmente legítimos sino como un fenómeno fundamental de la historia universal.<sup>32</sup>

En última instancia debe recordarse la naturaleza de la construcción de tipos ideales para Weber, pues para él “la racionalidad de la historia no deriva de la realidad histórica misma, sino de la pauta de significado creado a aplicado por el historiador, quien selecciona y ordena aquellos elementos o factores considerados relevantes o significativos”.<sup>33</sup> En consecuencia, “el capitalismo occidental podría ser visto efectivamente como la etapa más racional del proceso histórico sólo si se toma en cuenta, primero, que todas las interpretaciones teleológicas de la historia no son en el fondo más que construcciones típico-ideales del historiador” y además que puede ser ubicada en la última etapa del proceso evolutivo sólo de la perspectiva de un tipo muy específico y delimitado de racionalidad, específicamente la formal e instrumental. Pues en caso contrario puede ser calificado “como sumamente ‘irracional’ cuando se le examina desde la perspectiva de otro tipo de racionalidad” como lo es la valorativa o material.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Ibidem, p. 237.

<sup>32</sup> W. Mommsen, op. cit., p. 143.

<sup>33</sup> F. Gil Villegas, op. cit., p. 231.

<sup>34</sup> Ibidem, pp. 230 y 231.

### ***La burocracia “weberiana”***

Una de las afirmaciones más comunes es la alta valoración que posee Max Weber de la burocracia moderna. No es casual que se destaque la burocracia “weberiana” como aquella forma de administración característica del Estado moderno. La razón de ello estriba en que nadie ha desarrollado una mejor exposición y explicación del funcionamiento así como de las características de la burocracia moderna que el sociólogo de Heidelberg. El tratamiento más amplio y detallado del tema se puede encontrar en sus trabajos sobre la sociología de la dominación, específicamente cuando abarca la forma de dominación legal-racional.

De acuerdo con Max Weber las características específicas de la burocracia moderna son las siguientes. Se rige por “el principio de las atribuciones oficiales fijas, ordenadas, por lo general, mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo”. Dicho de otra forma, existe una clara distribución de los deberes oficiales necesarios para cumplir con los fines que tiene la organización burocrática. También los poderes de mando necesarios para lograr los objetivos establecidos están determinados de un modo fijo, incluyendo los medios coactivos de que dispone. Asimismo, se toman las medidas necesarias para el correcto nombramiento de las personas que serán las encargadas de cumplir con los deberes señalados y el ejercicio de los derechos otorgados.<sup>35</sup>

Otra de sus características es que se rige por el principio de la jerarquía funcional, es decir, por un sistema claramente establecido de relaciones de mando y obediencia. En este tipo de relación lo normal es que se presente una inspección por parte de las autoridades superiores hacia

<sup>35</sup> Max Weber, “Esencia, supuestos y desarrollo de la dominación burocrática”, *Economía y sociedad*, trad. José Medina Echavarría et al., México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 716 y 717.

sus subordinados. Cabe señalar que también cabe la posibilidad de que una autoridad inferior pueda apelar hacia una instancia superior.<sup>36</sup>

Por otro lado, la administración burocrática moderna trabaja con expedientes conservados ya sea en borradores o minutas. De igual forma, se distingue por el aprendizaje profesional además con la exigencia de que su desempeño se realice con el máximo rendimiento sin importar las circunstancias. En este sentido, el desempeño del funcionario debe efectuarse con base en normas generales claramente establecidas, y que por ello mismo, son susceptibles de aprendizaje.<sup>37</sup>

En cuanto a la naturaleza de los funcionarios Weber apunta lo siguiente: El cargo es una profesión en el sentido de que se exige una serie de conocimientos firmemente prescritos que implican una intensa actividad a lo largo del tiempo junto con una serie de pruebas indispensables para obtener el cargo.<sup>38</sup> Más aún, deber resaltarse que la ocupación de un cargo no constituye de hecho ni de derecho la fuente de emolumentos o rentas por el cumplimiento de determinadas funciones, tal como sucedía en la Edad Media. Tampoco debe ser vista como el intercambio por las funciones realizadas como sucede en una relación fundamentada en un contrato. Más bien, señala Weber, “la ocupación del cargo es considerada [...] como la aceptación de un deber específico de fidelidad al cargo a cambio de la garantía de una existencia asegurada”. De tal forma, el funcionario moderno “se pone al servicio de una finalidad objetiva impersonal”.<sup>39</sup>

Asimismo, la posición del funcionario en el cargo tiene una serie de ventajas en considerables para el ejercicio de sus funciones. La primera

<sup>36</sup> Ibidem, p. 717.

<sup>37</sup> Ibidem, p. 718.

<sup>38</sup> Idem.

<sup>39</sup> Ibidem, p. 719. Énfasis de Max Weber.

de ellas, a decir de Weber, es que el funcionario goza de una estimación social estamental. Un funcionario de una burocracia típica, a su vez, es nombrado siempre por una autoridad superior. La importancia de ello radica en que “el funcionario no elegido, sino designado por un jefe, desempeña su función con más exactitud desde un punto de vista técnico, pues en las mismas circunstancias, los puntos de vista puramente profesionales y las aptitudes técnicas determinan con mayor probabilidad su elección y su carrera”.<sup>40</sup> Finalmente hay que añadir el hecho de que los funcionarios disfrutaban de la “perpetuidad del cargo” al menos potencialmente sin importar la posibilidad de su destitución o el hecho de que se halle sujeto a ratificaciones periódicas. No obstante, aclara Weber que “esta perpetuidad de hecho o de derecho no es considerada, como ocurría en muchas forma de dominio aun del pasado, como un ‘derecho de posesión’ al cargo”. Básicamente lo que se quiere referir es que hay medidas que protegen al funcionario de la destitución o el traslado arbitrario.<sup>41</sup>

El progreso de la organización burocrática reside, para Max Weber, en su superioridad técnica sobre cualquier otro tipo de organización. En este sentido, “la precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costas objetivas y personales son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática”. Visto así, “desde el momento en que se trata de tareas complicadas, el trabajo burocrático pagado es no sólo más preciso, sino con frecuencia inclusive más barato que el trabajo honorífico formalmente exento de remuneración”.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Ibidem, p. 720.

<sup>41</sup> Ibidem, p. 721.

<sup>42</sup> Ibidem, p. 731.

Una vez dicho lo anterior resulta totalmente comprensible la idea de que Max Weber valora positivamente a la burocracia moderna. En efecto, la burocracia representa una serie de ventajas innegables, principalmente cuando se halla dentro de una sociedad cada vez más compleja. No obstante, en la burocracia también se presentan otra serie de características que pueden ser, en determinado caso, riesgosas. Tal es el caso de la concentración de los medios materiales que corre aparejada con las estructuras de tipo burocrático.<sup>43</sup> No es casual, por lo tanto que el propio Weber advirtiera que “una burocracia muy desarrollada constituye una de las organizaciones sociales de más difícil destrucción”. Ello se debe a que “la burocratización es el procedimiento específico de transformar una ‘acción comunitaria’ en una ‘acción societaria’ racionalmente ordenada” y por lo tanto, concluye Weber, “como instrumento de la ‘socialización’ de las relaciones de dominación ha sido y es un recurso de poder de primera clase para aquel que dispone del aparato burocrático”.<sup>44</sup>

Ahora bien, no se debe caer en el extremo de pensar que la forma de organización burocrática pueda ser desechada como ingenuamente algunos autores lo sostienen,<sup>45</sup> o en todo caso su superación hacia una etapa posterior, esto es, “post-burocrática”.<sup>46</sup> Para el sociólogo de Heidelberg, los riesgos inherentes de la burocracia no deben resolverse por otras forma de organización menos efectivas, sino que deben balancearse por mecanismos de control más democráticos.

<sup>43</sup> Ibidem, p. 736.

<sup>44</sup> Ibidem, p. 741.

<sup>45</sup> Ver por ejemplo la obra de David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, Mass, Addison Wesley, 1992.

<sup>46</sup> Ver Michael Barzelay, *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública México*, Fondo de Cultura Económica, 1998.

## ***Democracia plebiscitaria y el control parlamentario: contrapeso a la burocracia***

Si para Max Weber el derecho y la administración estatal constituyen la encarnación de la racionalización formal, la academia el de la investigación científica neutral, la política es el campo de disputa entre las distintas visiones del mundo y valores que esgrimen los diversos grupos políticos. En este sentido, la burocratización y formalización del Estado sólo constituyen las facetas más significativas del mundo occidental moderno, pero su dinámica no debe invadir necesariamente la de las otras esferas vitales.

En sus últimos escritos Weber cada vez fue más consciente de lo perjudicial que podría llegar a ser la penetración de la racionalización formal e instrumental en todas las esferas de la vida.<sup>47</sup> Max Weber veía con una enorme preocupación la situación de Alemania en el periodo “guillermino” principalmente por las consecuencias que tuvo la política seguida por su canciller Otto von Bismarck. Por otro lado, sus críticas estuvieron dirigidas a los partidos políticos en su desempeño en el parlamento, principalmente el Reichstag. Finalmente su análisis también se encaminó al papel de los funcionarios y de la burocracia estatal en el rumbo político que seguía la nación.

El principal foco de su atención lo constituyó la relación entre la burocracia y el parlamento. La importancia de la burocracia para Max Weber era tal que la ubicaba como una de las características definitorias del Estado moderno. Más aún, constituye “el criterio inequívoco para

<sup>47</sup> Ver Max Weber, “Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada” preparado entre 1917 y 1918 ambos disponibles en Escritos políticos, trad. Joaquín Abellán, Madrid, Alianza, 2008; también “El presidente del Reich” de 1919; así como en su célebre conferencia “La política como vocación” de 1919 en El político y el científico, op. cit..

medir la modernización del Estado”.<sup>48</sup> El problema con la burocracia es el enorme poder que puede llegar a obtener. De hecho, Weber señaló de manera clara que “en un Estado moderno, el poder real, que no se manifiesta en los discursos parlamentarios ni en las proclamaciones de los monarcas, sino en la actividad administrativa cotidiana”.<sup>49</sup> Su poder proviene de la formación profesional y especializada de los funcionarios, pero principalmente de la racionalidad instrumental con la que opera. A su vez, las características propias de la burocracia la vuelven cada vez más compleja. Esta situación es la que pone en desventaja tanto su jefe político en el caso principal de que se trate de un monarca, pero también a los legisladores en el parlamento.

Para Max Weber la comparación obligada de la situación alemana era la inglesa. Allí el desarrollo de la burocracia no había alcanzado el mismo nivel que en las tierras germanas. Por lo tanto era un caso digno de seguir. Para Weber la razón principal de ello estribó en el mayor protagonismo que tenía el parlamento en la conformación de la política y en la determinación del rumbo a seguir. Se trata de una situación muy distinta, señala Weber, allí donde el parlamento tiene la capacidad de nombrar de entre sus propias filas a los dirigentes de la administración estatal o al menos, tengan la capacidad para someter, mediante la expresión de la mayoría, a su criterio la continuidad en el cargo pues por esa razón están obligados a someter su actuación al examen del parlamento y, en consecuencia, “dirigir la administración de acuerdo con las normas aprobadas por el Parlamento”.<sup>50</sup>

En Alemania la burocracia consiguió desarrollar un poderío mucho mayor que en Inglaterra donde el parlamento fue la figura política predominante.

<sup>48</sup> M. Weber, “Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada”, p. 97.

<sup>49</sup> Ibidem, p. 96.

<sup>50</sup> Ibidem, p. 126.

Para Weber pueden ubicarse tres razones fundamentales de ello, esto es independientes a la propia dinámica de la burocracia: el papel de Otto von Bismarck, la incapacidad política del monarca (tanto en el caso de Guillermo I como con el de Guillermo II), y el diseño constitucional de las instituciones políticas.

Por otro lado, Weber juzgaba que el hecho formal de que la titularidad del aparato administrativo recayera en la persona del monarca en turno no era para nada suficiente para que éste tuviera un control, no se diga total, al menos parcial sobre la burocracia. Más allá de los distintos estilos de hacer política por los ambos monarcas, su incapacidad política para establecer un control sobre la burocracia fue evidente. Weber manifiesta que el carácter hereditario del monarca lo volvía en una suerte de lego en los asuntos políticos, pero principalmente en los administrativos, por lo que inevitablemente se encontraba en desventaja. Peor aún, en el caso de la confianza absoluta depositada por Guillermo I en Bismarck fue contraproducente, pues éste último se encargó de debilitar al parlamento.

Más allá de los dos factores anteriores, para Weber, existe un factor de orden estructural que determinó la política alemana en el segundo Reich. En efecto, al momento de fundarse el Estado alemán, preservó la configuración constitucional de las instituciones políticas. En este sentido, la federación se concibió como el producto de la voluntad de los estados alemanes y, por lo tanto, conservaron su poder. Contrario a lo que sucede en otros estados, el Bundesrat (la cámara alta federal) ejercía el poder y no el Reichstag (la cámara baja de representación popular). Aunado a ello debe considerarse la hegemonía prusiana en el Bundesrat por su mayor desarrollo económico y capacidad militar. De tal forma, en la práctica el gobierno alemán era una extensión del gobierno de Prusia. Por su parte la representación popular en el Reichstag era escasa pues

el mínimo control parlamentario era ejercido por los representantes de los estados en el Bundesrat. Todo ello trajo como consecuencia, según Weber, el que no se pudiera generar una cultura política moderna, en donde no se podía establecer un contrapeso efectivo hacia el poder de la burocracia por parte del monarca ni de los políticos.

Para Max Weber la burocratización de la sociedad era un proceso hasta cierto punto irresistible. Sin embargo, de esta apreciación no se puede extraer, como queda claro a partir de su idea de racionalidad, de su concepción de los tipos ideales y de su análisis político, que Weber lo vea como algo positivo. Considera positiva la acción especializada de la burocracia en tanto se mantenga en su esfera propia. El sociólogo de Heidelberg fue muy claro al señalar que si se considera como el único y último valor para decidir sobre cómo llevar los asuntos públicos la acción de la administración técnicamente buena así como racional para tratar las necesidades lo que se genera es “el armazón de la servidumbre” que aguarda en el futuro.<sup>51</sup> Por tal motivo Weber marcaba una clara distinción entre el funcionario y el político.

El funcionario por su formación especializada es el hombre más apto para operar el aparato administrativo, pero la orientación de su actividad es una cosa muy distinta en términos sustanciales a la del político. Para Weber la diferencia fundamental estriba en la naturaleza de la responsabilidad que tiene cada uno. El político está llamado a cumplir una misión totalmente diferente a la del funcionario. Para el sociólogo de Heidelberg la política es sinónimo de lucha. Se trata de un enfrentamiento basado en la aspiración al poder, pero sólo como medio para la consecución de otros fines tanto idealistas como egoístas.<sup>52</sup> No

<sup>51</sup> M. Weber, “Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada”, p. 115.

<sup>52</sup> M. Weber, “El político y el científico”, p. 84.

hay que engañarse en este punto, pues no por nada Max Weber ha sido ubicado como un continuador de la escuela del realismo político. Las opciones para “salvar un espacio para la actividad individual” no provienen sólo de una actuación idealista por un grupo de políticos, pero sí considera que la creencia en algunas valoraciones por los grupos políticos pueden motivar su acción. La cuestión central está en que “fijar objetivos políticos no es un asunto técnico, y la política no la debe determinar el funcionario especialista como tal”.<sup>53</sup> En efecto, para Weber la política no es un ámbito donde deba operar la racionalidad formal propia de la burocracia. La política obedece, valga la expresión, a otra racionalidad. Se trata de un enfrentamiento entre grupos por conquistar cargos, pero también implica una disputa por distintas cosmovisiones políticas.

La postura metodológica de Weber tiene implicaciones en la propia de la política. O dicho de otra forma, su pensamiento político es un producto de su concepción metodológica. Para él la idea de la neutralidad valorativa adquiere mayor importancia en el campo de la política. Dado que no es posible determinar de manera científica la validez de cualquier valoración, la racionalización burocrática no debe tomar las decisiones más importantes en una comunidad política, pues su racionalidad es una de tantas. Es en la política donde se deben tomar esas decisiones mediante un libre enfrentamiento de las diversas posturas políticas. Por tal motivo el parlamento, que es el órgano donde se expresan las distintas fuerzas políticas, debe tener un mayor protagonismo así como mayor capacidad de control sobre la burocracia.

Ahora bien, claro que la política es el campo de los valores que animan y orientan la actividad del Estado; sin embargo para Max Weber, su idea de neutralidad valorativa le obliga a rechazar cualquier intento

<sup>53</sup> M. Weber, “Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada”, p. 148.

que se arrogue la atribución de definir de manera unilateral cuál deba ser la sustancia que resida en la base del Estado. Es en este punto donde se encuentran las dos posturas weberianas que aparecen como antitéticas: su orientación jurídica positivista y su defensa de la democracia parlamentaria. Para Max Weber cualquier ordenamiento jurídico que el Estado tenga la capacidad de hacer obedecer y que por ello sea efectivo, junto con el hecho de que sea aceptado como legítimo, sin importar la razón de ello, le otorga validez. En este sentido, cualquier ordenamiento jurídico puede ser legítimo. Sin embargo, el otro argumento que cierra la pinza, y que comúnmente es ignorado, es que la dirección política determina el aspecto sustancial del Estado. Pero para que este contenido sustantivo que anima la actividad estatal sea válido debe ser el ganador de un enfrentamiento político previo. Su misma neutralidad valorativa en el derecho opera en la política. Lo que no se vale es defender una argumentación relativista y positivista para defender cualquier ordenamiento jurídico, pero en el campo de la política sostener que sólo existe una verdad o ideología política válida. Por tanto, para Weber la democracia parlamentaria cumple mejor que cualquier otra forma política este requisito indispensable. La democracia liberal permite la libre expresión de los distintos partidos y sus ideologías políticas. La defensa de la democracia parlamentaria para Weber implica un rompimiento con la concepción antigua de la política.<sup>54</sup> El valor de la democracia moderna es de carácter instrumental y procedimental, y no por algún valor sustancial unido a ésta. Al contrario permite la libre expresión y enfrentamiento entre las diversas valoraciones políticas, pues ninguna puede calificarse como la verdadera. Ni siquiera aquella que pregona la validez absoluta de una racionalidad instrumental libre de ideología.

<sup>54</sup> Sobre este punto explorar el libro de Javier Franzé en donde sostiene que con Max Weber se da un rompimiento con la tradición aristotélica de concebir la política: ¿Qué es la política? Tres respuestas: Aristóteles, Weber y Schmitt, Madrid, La Catarata, 2004, especialmente los capítulos 2 y 4.

## ***Conclusiones***

La idea de la burocracia weberiana debe ser vista desde una nueva perspectiva. Si bien es acertado sostener que Max Weber tenía una valoración positiva de la burocracia moderna, ésta no debe sobredimensionarse. En efecto, para el sociólogo de Heidelberg la ventaja de la burocracia sobre cualquier otra forma de organización radicaba en su superioridad técnica para resolver los problemas. Sin embargo, la noción misma de racionalidad en la obra de Max Weber es mucho más plural y relativa. De tal forma, es imposible sostener que la racionalidad formal-instrumental característica de la burocracia sea inherentemente positiva para él. En muchos de sus escritos Weber apuntó claramente que la racionalidad es relativa y depende en gran medida de los objetivos que se busquen alcanzar. Por tal motivo, la racionalidad burocrática no puede ser el único criterio con base en el cual se tomen las decisiones en una comunidad política. No puede permitirse de ninguna forma un predominio de la burocracia sobre las otras esferas o espacios vitales. Por ello juzga Weber que es indispensable la presencia de un parlamento capaz de ejercer un efectivo control de la burocracia. De lo contrario la capacidad de acumular poder de ésta puede convertirla en algo más bien dañino para la sociedad. En este sentido, la presencia de líderes carismáticos así como la existencia de partidos políticos fuertes y profesionales son la alternativa para controlar la superioridad técnica de los funcionarios modernos. En suma, Weber valoraba positivamente algunas de las cualidades de la burocracia moderna, pero siempre estuvo consciente de los peligros que entraña una burocracia que no sea balanceada por un parlamento democrático.

## ***Bibliografía***

Abellán, Joaquín, **Poder y política en Max Weber**, Madrid, Biblioteca Nueva, 2004.

Eisen, Arnold, “The meanings and confusions of weberian ‘rationality’”, **British Journal of Sociology**, XXXXX.

Franzé, Javier, **¿Qué es la política? Tres respuestas: Aristóteles, Weber y Schmitt**, Madrid, La Catarata, 2004.

Giddens, Anthony, “Política y sociología en el pensamiento de Max Weber”, **Política, sociología y teoría social**, Barcelona, Paidós, 1997.

Gil Villegas M., Francisco, “El concepto de racionalidad en Max Weber”, en Carmen Trueba Atienza (comp.), **Racionalidad: lenguaje, argumentación y acción**, México, Plaza y Valdés-UAM-Iztapalapa, 2000.

**Gil Villegas M., Francisco, Crítica de las interpretaciones de la obra de Max Weber en Alemania. Disertación sobre el problema de la racionalidad en la historia, la religión y la política según Max Weber, México, El Colegio de México, Tesis de Maestría en Ciencia Política, 2004.**

**Guerrero Orozco, Omar, Las ciencias de la administración en el Estado absolutista, México, Fontamara, 1989.**

**Kalberg, Stephen, “Max Weber’s types of rationality: Cornerstones for the analysis of rationalization processes in History”, American Journal of Sociology, vol. 85, núm. 5, 1980.**

**Lasswell, Harold D., “La orientación hacia las políticas” (1951), en Luis F. Aguilar (comp.), El estudio de las políticas públicas, México, Miguel Ángel Porrúa, 3ª ed., 2000**

**Mommsen, Wolfgang J., Max Weber and German politics, 1890-1920, Chicago, The University of Chicago Press, 1984.**

**Mommsen, Wolfgang J., The political and social theory of Max Weber, Chicago, The University of Chicago Press, 1989.**

**Simon, Herbert, El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisorios en las organizaciones administrativas, Buenos Aires, Aguilar, 1988.**

Weber, Max, “Introducción general a los Ensayos de Sociología de la Religión (1920)” en **La ética protestante y el espíritu del capitalismo**, trad. Luis Legaz Lacambra, revisada por Francisco Gil Villgeas M., México, Fondo de Cultura Económica, 2003 (edición crítica de Francisco Gil Villegas M.).

Weber, Max, **Economía y sociedad**, trad. José Medina Echavarría et al., México, Fondo de Cultura Económica,

Weber, Max, “La política como profesión”, **El político y el científico**, trad. Francisco Rubio Llorente, Madrid, Alianza, 1998.

Weber, Max, “Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada”, **Escritos políticos**, trad. Joaquín Abellán, Madrid, Alianza, 2008.

Weber, Max, “La objetividad cognoscitiva de la ciencia social y de la política social”, **Ensayos sobre metodología sociológica**, trad. José Luis Etcheverry, Buenos Aires, Amorrortu, 1973.

Weber, Max, “El sentido de la ‘neutralidad valorativa’ de las ciencias sociológicas y económicas”, **Ensayos sobre metodología sociológica**, trad. José Luis Etcheverry, Buenos Aires, Amorrortu, 1973.

Wilson, Woodrow, “The study of administration”, **Political Science Quarterly**, vol. 2, núm. 2, 1887.



# El nuevo rol de los Servicios Públicos de Empleo

Zulum Avila Tapia\*

## Abstract

*La autora explica la transformación de los servicios públicos de empleo con base en la dinámica de la globalidad, la liberalización de los mercados, la innovación tecnológica, la presión demográfica y la necesidad de asociar mejor, las relaciones de intercambio con el trabajo y el capital, en condiciones en que la tarea de los Estados es más exigente para regular los procesos productivos y laborales, a fin de incentivar la capacidad de la sociedad de acuerdo con el desarrollo de las fuerzas productivas, la calidad de los bienes y servicios y el reciclamiento de los trabajadores para responder mejor a los imperativos que apuntan por el lado de modificar los patrones de acumulación y redistribución de los beneficios atendiendo a la lógica de que el sistema capitalista se reproduce articulando cambios y exigencias laborales.*

*Palabras clave: Empleo, globalidad, liberalización, mercado y Estado.*

*The author explains the transformation of the use of public with base in the dynamics of the overall nature, the liberalization of the markets, the technological innovation, the demographic pressure and the necessity to associate in a better way, the relations of interchange with work and capital, in conditions in which the task of the States is more demanding in order to regulate the productive and labor processes, at aim to stimulate the capacity of the society in agreement with the development of the productive forces, the quality of the goods and services and the recycling of the workers to respond better to the considerations than aim by the side to modify the landlords of accumulation and redistribution of the benefits taking care of the logic of which the capitalist system reproduces, articulating labor changes and exigencies.*

*Key words: Use, overall nature, liberalization, market and State.*

\* Egresada de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

## ***Introducción***

El tema del empleo cobra una nueva dimensión como un tema estratégico de la agenda global del desarrollo. De ahí que el propósito de esta investigación se oriente primero, a la identificación de las variables que inciden en el cambio que se está sucediendo en el mundo del trabajo y las relaciones productivas para la sociedad del siglo XXI. Y en seguida, analice las nuevas medidas que el gobierno toma para enfrentar estos retos que subrayan la necesidad de fortalecer sus capacidades de gestión e intervención en el mercado laboral.

Nos interesa destacar la importancia de reconocer a los Servicios Públicos de Empleo (SPE) como instrumentos gubernamentales encargados de la implementación de la política laboral que resultan sustancialmente valiosos para promover efectos positivos en el empleo y el desarrollo productivo de la fuerza laboral.

Siguiendo la línea de estudios de organismos internacionales entre ellos la Organización Internacional del Trabajo, la Comisión Europea y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, la Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo, sobre las experiencias exitosas de políticas de empleo, buscamos generar evidencia argumentativa para sostener que estas organizaciones proveedoras de servicios públicos de vinculación, información y colocación, son una de las herramientas de gobierno más efectivas para realizar los objetivos de las políticas de empleo.

Desde este enfoque es posible observar a los SPE como un proceso de gobierno para la implementación de políticas de empleo y operación de programas orientados a promover la colocación de las personas en un trabajo, la capacitación continua de la fuerza laboral, la provisión de

información sobre el mercado laboral para apoyar la toma de decisiones de los individuos y los hacedores de política.

La finalidad de los SPE es contribuir a un mejor funcionamiento del mercado laboral y su articulación a través de esquemas de política pública con las esferas de lo social y lo económico. Los SPE forman parte de la estructura de gobierno que sirve a los fines del estado para mantener el bien común.

### ***Los servicios públicos de empleo en constante transformación: recursos y funciones***

#### ***Un contexto globalizado***

Desde hace más de un siglo los Servicios Públicos de Empleo han adoptado diferentes mandatos legales y estructuras organizativas, sus orientaciones y prioridades han ido sustentando su operatividad en criterios de desempeño vinculados al mercado laboral y paradigmas del desarrollo económico y social de cada época. Pero su función básica no ha cambiado en lo fundamental. Los SPE siguen siendo las instituciones gubernamentales esenciales para la implantación de las directrices del mercado laboral; y desempeñan una importante responsabilidad social para asistir a los individuos que no puedan incorporarse por sí mismos al mercado laboral.

Si bien la función básica de los SPE continua vigente, el contexto en el que estas instituciones operan se ha modificado a lo largo de las décadas, especialmente a partir de que el mundo convive en un espacio globalizado. Los efectos de esta transformación trastocan el entorno en el que los SPE operan, imponiéndoles nuevos retos y exigencias. De frente

al vertiginoso progreso tecnológico y la nueva división internacional del trabajo, así como los cambios demográficos y de transición económica simultánea, este período constituye un parteaguas a partir del cual los SPE han tenido que repensar el modo en el que están organizados institucionalmente así como sus métodos de gestión.<sup>1</sup>

La década de los noventa resulta especialmente significativa para los SPE. Al tiempo que se cuestiona severamente su rendimiento marginal en comparación a las cifras de desocupación de la fuerza laboral en las diferentes regiones del globo, se reconoce también la necesidad de fortalecerlos y modernizarlos para su reposicionamiento como un instrumento gubernamental capaz de responder con efectividad a esta serie de cambios.

Los SPE llevan casi dos décadas insertos en un proceso de modernización que busca reorientarlos y adaptarlos para mejorar la calidad de los servicios que prestan tanto a empleadores como a los buscadores de empleo en un mercado laboral nuevo y en rápida transformación.

Un importante referente es el caso de la Unión Europea que en 1997 impulsó una acción concertada entre los países que integran la comunidad para la modernización de los SPE, por ser considerados como eje central para la puesta en marcha de la Estrategia Europea del Empleo.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Modernizing Public Employment Services to support the European Employment Strategy, European Commission Communication, Brussels, Belgium, November 13, 1998.

<sup>2</sup> En 1997 a raíz de la introducción del nuevo título "Empleo" en el Tratado de la Unión Europea en 1997, los estados miembros lanzan la estrategia europea del empleo en la cumbre de Luxemburgo sobre el empleo, a fin de coordinar las políticas nacionales en esta materia. La estrategia establece una vigilancia multilateral que alienta a los países miembros a aplicar políticas más eficaces en este ámbito. Se dirige en particular a la capacidad de inserción profesional, el espíritu empresarial, la capacidad de adaptación y la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo europeo. <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c11318.htm> Políticas Comunitarias de Empleo, Sitio Web SCADplus de la Unión Europea.

En un mundo globalizado e interconectado, los efectos tienen una caja de resonancia. Por lo que es lógico ubicar referentes similares en las cinco regiones del globo.

En el Sureste Asiático tras la crisis financiera de 1997 y los altos niveles de desempleo en economías que se encontraban en plena expansión, los SPE se enfrentaron a un rápido incremento en el número y diversidad del perfil ocupacional de sus usuarios, al tiempo que el monto de sus recursos se veía disminuido. Esta situación condujo a las oficinas de empleo a operar una reforma interna de su organización para elevar la eficiencia de sus acciones, especialmente en los servicios de vinculación para reactivar a los desempleados de alta calificación.<sup>3</sup>

En África el Proyecto multi-bilateral de Servicios de Empleo promovido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) entró en su tercera etapa en 1996 haciendo énfasis en la “Reorientación de los Servicios Públicos de Empleo bajo Programas de Ajuste Estructural”, donde la generación y promoción del empleo desempeñaban un papel crucial. A partir de la implementación del citado programa se derivaron una serie de propuestas para los tomadores de decisiones y los operadores de los Servicios Públicos de Empleo en dos vertientes: la primera orientada a señalar los problemas y oportunidades que representa la provisión de servicios de empleo, mientras que la segunda vertiente se dirigió a brindar recomendaciones prácticas para re-organizar técnicamente las funciones básicas de los SPE.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> YAMADA, Masahiko, ¿Cómo construir y organizar una red eficiente de las oficinas de los SPE? (Reforma interna de la organización y adopción de las iniciativas privadas), Sección de Operación y Planificación de las Oficinas de los Servicios Públicos de Empleo, Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar de Japón, Tokio, Japón, Noviembre, 2007.

<sup>4</sup> SCHULZ Gregor et al, Public Employment Services in English-speaking Africa, proposals for re-organisation, Employment Services Project at African Regional Labour Administration Center, Harare, Zimbabwe, 1998.

Para otras partes del mundo estas tendencias cobraron auge ya iniciado el siglo XXI. En la Conferencia Regional del Banco Mundial para los países de África del Norte y Medio Oriente sobre la creación de empleos y el desarrollo de habilidades, celebrada en el Cairo en diciembre de 2005, se resaltó la necesidad de conceder mayor importancia en las políticas de empleo en la región y adoptar una evaluación seria de los programas de empleo desde una perspectiva regional.<sup>5</sup>

Un caso más cercano a nosotros se presenta en América Latina unos años más tarde durante la IV Cumbre de las Américas, celebrada en Mar del Plata, Argentina en 2005. En este foro el empleo es denominado como el eje de las políticas para el impulso del desarrollo económico y la superación de la pobreza en la región.<sup>6</sup>

En el umbral del siglo XXI, el empleo se ha posicionado como parte de la estrategia de los gobiernos para sustentar el desarrollo económico y elevar los niveles de bienestar de las personas. Y como un elemento clave para mejorar la competitividad, elevar la calificación de la fuerza laboral y promover la generación de empleos de mayor calidad.

La comunidad internacional en 2006 adiciona a las Metas de Desarrollo del Milenio un nuevo compromiso: “Alcanzar el pleno empleo, productivo y decente para todos, incluidos los jóvenes y las mujeres”. Una serie de indicadores fueron establecidos y puestos a disposición de los

<sup>5</sup>“Employment Policies in Arab Mediterranean Countries: How are they reacting to Trade Liberalization and Social Change?” Conference dictated at the 8th Mediterranean Research Meeting, European University Institute – Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florence & Montecatini Terme, March 21-25, 2007.

<sup>6</sup> Plan de Acción: Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática, IV Cumbre de las Américas, Mar del Plata, Argentina, Organización de Estados Americanos, 5 de noviembre de 2005. Dentro del plan de acción adoptado por los países miembros se estableció un inciso referente al rol que juegan los SPE para la implementación de las políticas y programas de empleo.

tomadores de decisiones en las regiones y países para apoyarlos en la identificación de los factores potenciales para la generación de empleo acorde a las tendencias en sus mercados laborales.<sup>7</sup>

Por ende, hoy en día el empleo es considerado un elemento articulador para generar mecanismos de complementariedad entre los agentes económicos y las políticas estructurales que buscan incidir en una mayor eficiencia del mercado laboral y redituar en la generación de empleos.<sup>8</sup>

Mejorar el desempeño del mercado laboral y reducir las altas tasas de desempleo a través de la generación de oportunidades de trabajo de calidad es un reto común asumido por los hacedores de la política de empleo.

Debido a la naturaleza de sus funciones, los SPE están directamente vinculados a esta nueva visión, y son un elemento fundamental para la transposición de estas directrices en políticas, programas y acciones que contribuyan a que los individuos se vinculen con la oferta laboral en mejores condiciones. Sobre todo cuando en las últimas dos décadas el desempleo ha sido el fenómeno más extendido de nuestros tiempos y trastoca todas las partes de una sociedad.

<sup>7</sup> Global Employment Trends: January 2008, International Labour Office, Geneva, Switzerland, 2008.

<sup>8</sup> La creación de empleos y el combate a las altas tasas de desempleo se volvió una prioridad para los países miembros de la OCDE. En la reunión de Ministros del Trabajo de la OCDE en enero de 1992, este grupo de países respaldó un plan de acción basado en el concepto de políticas activas de empleo, especialmente aquellas orientadas a promover un mejor acceso al mercado laboral, desarrollar las habilidades ocupacionales y el funcionamiento del mercado laboral. Employment Outlook 1993: Employment Prospects, Organization for Economic Cooperation and Development Paris, France, 1993.

## ***Los servicios públicos de empleo en procesos de transformación***

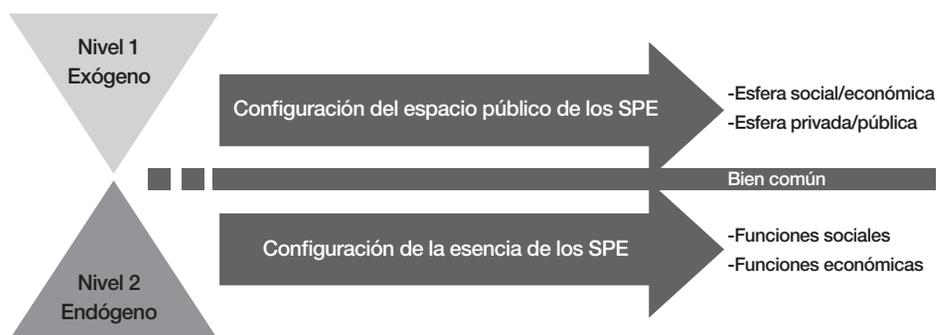
Desde su nacimiento hacia finales del siglo XIX, los Servicios Públicos de Empleo han experimentado diferentes transformaciones. Los SPE se encuentran en continua evolución por lo que resulta valioso para este análisis seguir su evolución a lo largo de poco más de cien años, y mapear las características que le dan sustancia a sus funciones públicas, de carácter social y económico que determinan su configuración y visión específica en cada época.

Al detenernos en cada período específico se observa que cada configuración particular de los SPE y sus funciones responde a un contexto específico de la vida social y económica de cada época. Por consecuencia es lógico preguntarnos ¿por qué esta ola de modernización en la que actualmente se remontan los SPE resulta diferente o particular?

Para integrar una respuesta creemos conveniente explorar brevemente los elementos que configuran y acompañan la evolución de los SPE desde su aparición hasta el actual entorno de la globalización, a fin de reunir más evidencia.

Para ello abordaremos este análisis en dos niveles como se ilustra en la figura 1. Un primer nivel exógeno que se refiere a la configuración del espacio público en el que se mueven los SPE: esfera económica y social, así como los sectores privado y público. Y paralelamente, un segundo nivel orientado a la configuración de los SPE, de su esencia y funciones inherentes. Esta doble visión nos permitirá entender dónde se sitúan los SPE, y su papel como elemento central del mercado laboral para la búsqueda del bien común.

**Figura 1**  
**Perspectiva endógena y exógena de los SPE**



Fuente: Elaboración propia con información extraída de OECD Employment Outlook 1993: Employment Prospects, Paris, France, 1993.

Es importante hacer notar que a pesar de los vaivenes de la ola del cambio, la labor sustantiva de los SPE así como sus funciones básicas y tareas operativas, resultan comunes a la fecha. En la figura 2 identificamos tres funciones sustantivas: vinculación de las ofertas de trabajo con quienes buscan un empleo; adaptación continua de la fuerza laboral e intermediación del mercado laboral. Así también, resulta pertinente señalar una cuarta función comúnmente asociada a políticas pasivas de empleo, la gestión de beneficios por desempleo.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> THUY, Phan et al. The public employment service in a changing labour market, International Labour Office, Switzerland, Geneva 2001. Cabe hacer notar que la OIT considera una cuarta función: la administración de los beneficios por seguro de desempleo. Sin embargo, no todos los SPE realizan la cuarta función asociada evidentemente a políticas pasivas. Existen países en los que el pago de beneficios por desempleo es realizado por una institución diferente al SPE, mientras que en otros casos, simplemente este beneficio es inexistente. Tal es el caso de la mayoría de SPE en América Latina que cobraron vida hacia finales de la década de los años setenta. También es relevante mencionar que la Comisión Europea sólo considera como funciones centrales de los SPE las que se ubican fuera del umbral de las políticas compensatorias.

**Figura 2**  
**Funciones básicas de los SPE**

1	<p align="center"><b>Información sobre el mercado laboral</b></p> <p>El rol de los SPE en la provisión de información sobre el mercado laboral cubre un amplio espectro pues pone a disposición de sus usuarios (empleadores y buscadores de empleo) información sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- los puestos de trabajo disponibles en el mercado laboral y el perfil de los buscadores</li> <li>- la elección de carrera y/o la reconversión de habilidades.</li> </ul> <p>Los SPE también generan información sobre el mercado laboral que sirve como insumo a los hacedores de la política de empleo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la fuerza laboral disponible para tomar decisiones relativas a inversiones empresariales y/o reorganizaciones.</li> </ul>	3	<p align="center"><b>Intermediación</b></p> <p>Intermediación del mercado laboral a través de la administración de programas de ajuste y la aplicación de las políticas de mercado de trabajo que contribuyen a solucionar los desequilibrios entre la oferta y la demanda.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- programas de asistencia para la búsqueda activa de empleo, individual y grupal</li> <li>- programas educativos y de capacitación</li> <li>- programas para el aprendizaje a lo largo de la vida</li> <li>- creación directa de empleos</li> <li>- asignación de subsidios para estimular la contratación de grupos específicos</li> <li>- asistencia para emprendedores</li> </ul>
2	<p align="center"><b>Vinculación</b></p> <p>La vinculación entre demandantes y oferentes de empleo es una de las actividades básicas de los SPE. Entre otros servicios estos ofrecen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la identificación y sistematización de las vacantes disponibles</li> <li>- el empate de los candidatos potenciales que se encuentran en el mercado laboral</li> <li>- seguimiento y asesoría para la colocación</li> </ul>	4	<p align="center"><b>Gestión de administración de los beneficios por desempleo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Seguro por desempleo</li> </ul> <p>No todos los SPE realizan esta función directamente</p>

Fuente: Elaboración propia con información extraída de THUY, Phan et al. The public employment services in a changing labour market...

## ***La configuración de los SPE***

La naturaleza pública de las funciones de los SPE se dibuja desde su aparición hacia finales del siglo XIX, cuando se configura la función básica de los primeros prototipos de lo que más tarde serán los Servicios Públicos de Empleo: vincular a quienes buscan trabajo con las vacantes disponibles en el mercado laboral. Tanto sindicatos como empleadores consideraron oportuna la intervención gubernamental para mantener una posición neutral entre los intereses de unos y otros, y contribuir a una mejor asignación de la fuerza laboral disponible para atacar el desempleo estructural.

En la figura 3 presentamos una reconstrucción cronológica de su configuración endógena y exógena. Al leer este mapa es posible en una sola vista identificar los elementos que dan lugar a su naturaleza pública.

Los Servicios Públicos de Empleo cobran vida bajo una estructura legal en 1919, casi en paralelo a la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El nuevo organismo promueve entre sus miembros, el establecimiento de estas instituciones gubernamentales para aliviar los problemas de desempleo a través de la puesta en marcha de programas para limitar los efectos del desempleo.<sup>10</sup>

El posicionamiento de los SPE como instituciones centrales del mercado laboral tiene lugar durante la primera mitad del siglo XX. La adopción de la Convención N° 88 en la Conferencia Internacional de 1948 establece que la tarea esencial de los SPE es asegurar, en colaboración con otras

<sup>10</sup> Durante la Conferencia del Trabajo celebrada en Washington en 1919, se adoptó la Convención sobre Desempleo N° 2, a partir de la que se promueve el establecimiento de Servicios Públicos de Empleo en los estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

instituciones públicas o privadas, la mejor organización posible del mercado laboral como parte integral de un programa nacional, a fin de alcanzar el pleno empleo, promover el desarrollo y utilización de los recursos productivos. Asimismo se establecen los aspectos relativos a su organización en redes de oficinas locales para la provisión de servicios tales como: orientación y asistencia a los buscadores de empleo y a los empleadores, servicios de colocación, información sobre el mercado laboral, y servicios para facilitar la movilidad ocupacional y geográfica.<sup>11</sup>

La OIT contribuye a reafirmar la visión y orientación gubernamental de su operación; así como a consolidar su posición monopólica al decretar la abolición de las Agencias Privadas de Colocación.<sup>12</sup>

Es en la crisis de la posguerra que su rol cobra especial importancia por dos razones. Primera, los SPE son concebidos como las instituciones centrales del mercado de trabajo que pueden asignar eficientemente la fuerza laboral a las demandas de pleno empleo de la economía. Segunda, se reconoce que los SPE desempeñan a la vez un rol económico y social mediante el cual contribuyen a que el mercado de trabajo funcione de manera más eficiente mediante la creación de un vínculo entre el mercado y las personas que buscan trabajo bajo el principio de justicia social.<sup>13</sup>

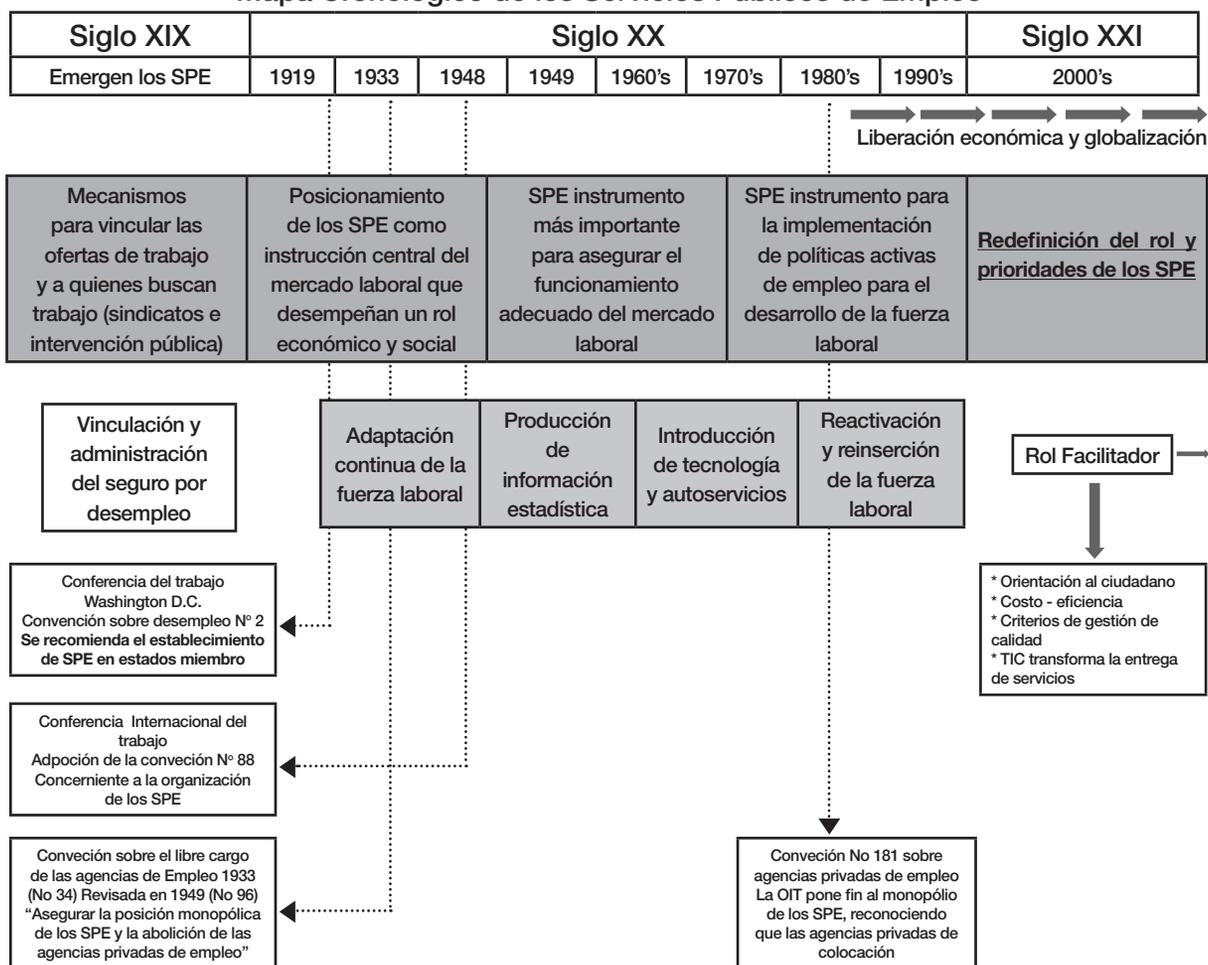
<sup>11</sup> Los aspectos relativos a la organización de los SPE se establecieron mediante la Adopción de la Convención N° 88 en la Conferencia Internacional del Trabajo de 1948.

<sup>12</sup> Adopción de la Convención sobre el libre cargo de las Agencias de Empleo en 1933 (N° 34) y que fuera revisada en 1949 (N° 96).

<sup>13</sup> Desde su nacimiento los SPE fueron concebidos como un instrumento gubernamental esencial para alcanzar el “pleno empleo”. Y como un instrumento alineado a las nuevas respuestas para enfrenar la crisis de la post-guerra que persiguen un doble objetivo, contribuir al impulso del desarrollo económico bajo el principio de justicia social. LÖNNROTH, Juhani, The Public Employment Service in an open market: New roles and main lines of modernization, European Commission, Charleroi, Belgium, October 22, 2001.

Durante este período los SPE son concebidos como un instrumento de la planificación central para la implementación de políticas y programas gubernamentales de empleo específicos. Su función principal se orienta a la regulación del mercado laboral y la atención de problemas particulares de desempleo, así como la asignación de los beneficios por desempleo.

Mapa Cronológico de los Servicios Públicos de Empleo



Fuente: Elaboración propia con información extraída de THUY, Phan et all. The public employment services in a changing labour market...

En la década de los sesenta, las cuestiones del empleo se elevan al nivel de la política económica y dejan de ser sólo cuestión de una adecuada organización del mercado laboral. Este cambio dotó a los SPE de un marco funcional para adoptar una posición clave como las instituciones que contribuyen a la implementación de la política de empleo y la producción de información estadística para el conocimiento del empleo, el desempleo y el subempleo.<sup>14</sup>

El constante incremento del desempleo a partir de los años sesentas se observa en la figura 4. El argumento en esta década se atribuyó a las inconsistencias entre las habilidades de la mano de obra disponible y la demandada del mercado laboral.<sup>15</sup> La introducción y aplicación de políticas activas de empleo desde el lado de la oferta se orientó básicamente a la adaptación de la mano de obra a las cambiantes necesidades de la industria y la tecnología.<sup>16</sup> Por lo que, la promoción de una mejor formación profesional de la fuerza laboral y el control gubernamental para reducir la demanda fueron concebidos como elementos que favorecerían el funcionamiento de las fuerzas del mercado.

En este contexto la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) concibió la idea de que los SPE son el instrumento

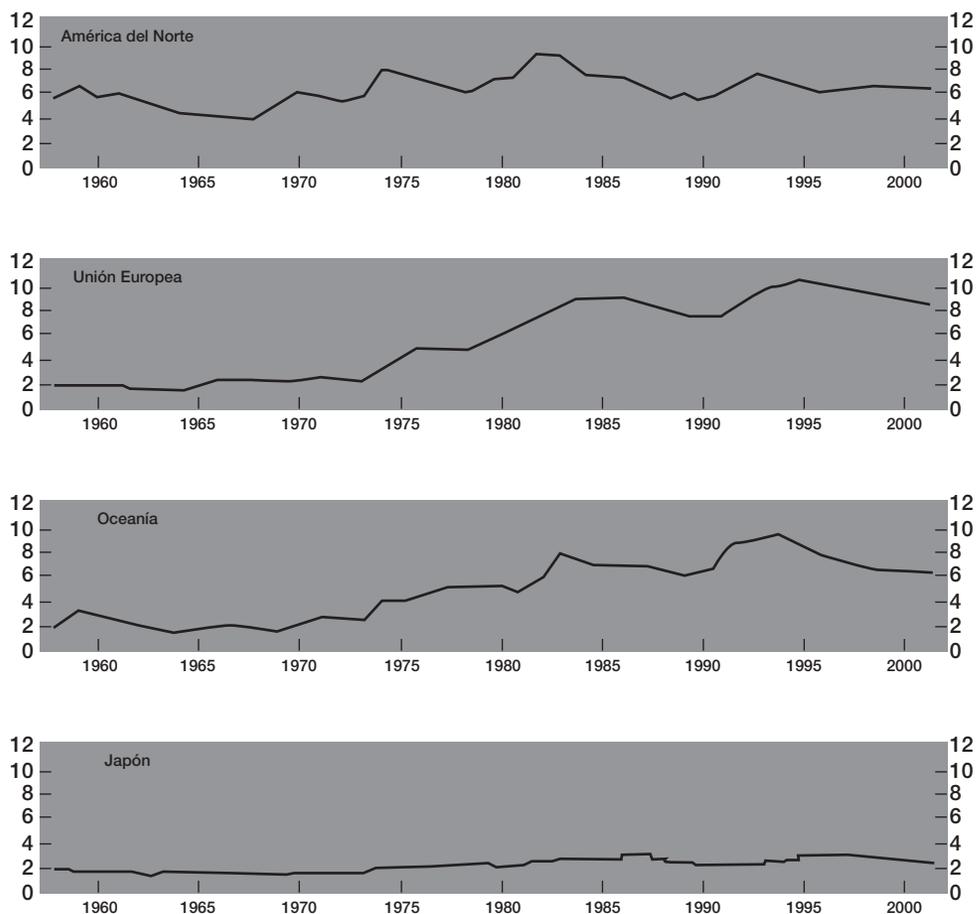
<sup>14</sup> Convención N° 122, Conferencia Internacional del Trabajo, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 1964.

<sup>15</sup> De acuerdo a la OCDE el desempleo persistente se asocia directamente a: 1) dificultad para que los jóvenes se inserten por primera vez al mercado laboral, 2) bajas tasas de colocación de la población joven, 3) dificultades para que los adultos mayores logren colocarse después de una situación de desempleo, 4) bajos flujos de reinserción en la población que se encuentra en situación de largo desempleo The OCDE Jobs Study 1996: Implementing the strategy. Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, France, 1996. Desde nuestra perspectiva, se trata de inconsistencias entre el perfil laboral de la fuerza laboral y las necesidades del aparato productivo.

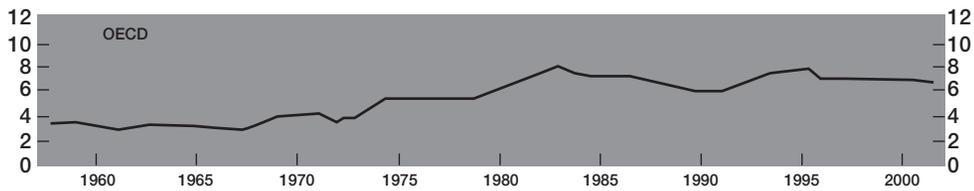
<sup>16</sup> Estevão, Marcello, Do active Labour Market Policies Increase Employment? Working paper WP/03/234, International Monetary Found - Western Hemisphere Department, December, 2003.

más importante para asegurar el funcionamiento adecuado del mercado laboral. Los SPE, en consecuencia, incorporan nuevas responsabilidades a su operación, tales como acciones de capacitación para los trabajadores, y todas aquellas que promovieran una mayor formación profesional y el desarrollo de la fuerza laboral.<sup>17</sup>

**Figura 4**  
**Tasas de Desempleo en la región OCDE 1960 - 2000**  
**Porcentaje de la fuerza laboral total**



<sup>17</sup> Op cit. THUY, Phan et all. p. 1.



Fuente: The OCDE Jobs Study 1996: Implementing the strategy. Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, France, 1996.

La modernización de los SPE llega a finales de la década de los setentas con la introducción de nueva tecnología. Sus efectos se observan en el incremento de su radio de acción y cobertura a través de los servicios de cómputo y la nueva modalidad del autoservicio. Los SPE también se involucran de manera más directa en aliviar los problemas de desempleo.

Ya en la década de los noventas, la liberalización de los mercados, la emergencia de nuevos actores que desempeñan un rol más autónomo y que influyen de manera directa en la configuración de la agenda gubernamental, así como la aparición de nuevos paradigmas que sustentan el diseño y la instrumentación de las políticas públicas situó a los SPE en un contexto en rápida transformación y cambios turbulentos<sup>18</sup> sin precedente, volviendo muy compleja la organización y gestión de los servicios que prestan.

Una serie de nuevas realidades que describiremos en el siguiente apartado sitúa a los SPE ante un parteaguas que los reorienta para reposicionarse y reorientar su rol. Su posición central como proveedores

<sup>18</sup> “La turbulencia se caracteriza porque no admite predicción. Es seguro que ocurrirá algo inesperado, pero es imposible predecir cuándo, dónde y cómo. Vivimos en tiempos turbulentos, no porque haya muchos cambios sino porque se mueven en muchas direcciones distintas”. Citado por Ricardo Uvalle. Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, Instituto Nacional de Administración Pública – Instituto de Administración Pública del Estado de México. México, 1997. p. 55.

directos de servicios de colocación e información se pone en cuestión. Y es precisamente en esta década que la OIT pone fin al monopolio que los SPE ejercían sobre la intermediación laboral, reconociendo que la operación de las Agencias Privadas de Colocación, también contribuyen de manera positiva al funcionamiento del mercado laboral.<sup>19</sup>

Retomando nuestra pregunta relativa al por qué esta ola moderna en la que actualmente se remontan los SPE resulta diferente o particular. Parcialmente diremos que este pico de la ola difiere del resto, pues se reconoce a los SPE como socios estratégicos que actúan como facilitador y catalizador, que contribuye junto con otras instituciones del mercado laboral y de la política gubernamental a alcanzar mayores índices de empleo y el desarrollo de los recursos productivos.<sup>20</sup>

Para los SPE el cierre de la década de los noventas representa un giro altamente significativo. En nuestra opinión son tres los elementos que en el umbral del siglo XXI reposicionan el ángulo de su orientación según se señala en la figura 5.

**Figura 5**  
**Parteaguas para los SPE**

<b>1</b>	Eliminación del monopolio de los SPE en el mercado laboral para incrementar el flujo de vacantes y su diseminación en un ambiente de mercado competitivo
<b>2</b>	Revisión de los sistemas de beneficio por desempleo y los criterios de asignación aplicados por los SPE
<b>3</b>	La incorporación de los grupos vulnerables como población objetivo de los SPE

Fuente: Elaboración propia con información extraída de Joint mission statement of Public Employment Services in Europe...

<sup>19</sup> Convención N° 181, Agencias Privadas de Empleo, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 1997.

<sup>20</sup> La Convención N° 88 (1948) sobre la organización de los SPE define su rol central como proveedores directos de servicios de colocación e información sobre el mercado laboral pero también como un socio y facilitador para el mejor arreglo y organización del mercado laboral en colaboración con otras instancias.

Por ahora podemos adelantar que esta etapa de modernización es particular y representa un parteaguas que redefine el rol de los SPE, recobra la naturaleza de las funciones que les dan origen, reposicionándolos para después reorientarlos.

Se trata de un efecto de anclaje y re-equipamiento de sus instrumentos y alcances en un ambiente altamente competitivo. Máxime cuando el desempeño de los SPE resulta severamente cuestionado por su rendimiento marginal en comparación a las cifras de desocupación de la fuerza laboral de los años noventa. El aumento en las tasas de desempleo se replicó lo mismo, en la región América, Europa, particularmente la parte Este, el Sureste Asiático, África, que en los países del Medio Oriente. El principal señalamiento se orientó a la desarticulación existente entre la definición de las políticas de empleo y la operación de los programas de empleo, la provisión de servicios de vinculación y orientación, los sistemas de información sobre el mercado laboral, y su impacto final en la colocación de los individuos en un empleo.

Es a partir de esta nueva realidad que nuestro círculo de inferencia se cierra y a partir del cual los SPE responden a través de nuevas aproximaciones a un contexto plagado de nuevas realidades.

### ***Nuevas realidades: nuevas aproximaciones***

#### ***La complejidad del entorno***

Si en la década de los noventa el énfasis estuvo en reducir las altas tasas de desempleo, en el umbral del siglo XXI los retos para los SPE se complejizan aún más. Las condiciones en las que los individuos buscan

y obtienen un trabajo se han modificado substancialmente. Los actores del mercado laboral<sup>21</sup> han incrementado su autonomía, sus recursos y por ende sus demandas.

Los procesos de democratización y de redimensionamiento del aparato estatal, así como la liberalización de los mercados sitúan a los SPE en un contexto en rápida transformación y que se caracteriza por cambios turbulentos y una mayor competitividad en los mercados.

Una serie de “nuevas realidades”<sup>22</sup> como las presiones demográficas, el envejecimiento de la mano de obra y la aparición de clientes críticos; el posicionamiento de competidores directos como las agencias privadas de colocación y la adopción reciente de nuevas convenciones de la OIT; los cambios tecnológicos que traen consigo nuevas demandas y necesidades en relación a la mano de obra, la aparición de nuevos perfiles laborales, la flexibilidad del mercado laboral, la proliferación de los mercados de trabajo informales; la reorientación de la política social operada más que por un Estado interventor por un Estado que sirve a sus ciudadanos, las restricciones presupuestarias, entre otros factores son parte de un entorno del mercado laboral altamente cambiante y en rápida transformación (figura 6) .

<sup>21</sup> Para efectos de esta investigación consideramos que los actores del mercado laboral están agrupados en el lado de la oferta (trabajadores y buscadores de empleo), la demanda (el aparato productivo), las instituciones de gobierno (en su papel de reguladoras y de gestión pública) así como organismos internacionales cuya materia es el mundo del trabajo (OIT, OCDE, BID), y finalmente proveedores de servicios (de capacitación y agencias privadas de colocación).

<sup>22</sup> Desde la perspectiva de los adelantos tecnológicos, se han configurado una serie de “nuevas realidades” que de acuerdo a Drucker representan ventajas competitivas de desarrollo humano, y que sin bien no son generalizadas, sí constituyen indicadores de que Estado, mercado y sociedad se re-organizan en torno a nuevos referentes. DRUCKER, Peter. Las nuevas realidades. Hermes. México, 1990.

**Figura 6**  
**Nuevas realidades que enfrentan los SPE**



Fuente: Elaboración propia con información extraída de Bostyn, Yvan, Recent developments in labour market services and labour market information-systems in Europe.

La configuración de este nuevo escenario influye en el desempeño de los SPE, recrudesciendo los factores críticos que vuelven más compleja la tarea de organizar, gestionar y proveer los servicios que prestan. Pero también crean el ambiente propicio para dar pie al replanteamiento y la innovación de los instrumentos de gestión que estos utilizan, así como para reforzar su valor agregado en el mercado laboral.

Esta transformación lleva diferentes ritmos y los alcances son también distintos. Los SPE no guardan la misma estructura, cada país tiene particularidades que responden a las características del mercado laboral. No obstante, todos ellos comparten las mismas tareas básicas. Y son fácilmente identificables los referentes que hacen común este contexto de cambio y retos que la globalización les impone.

### ***Las nuevas realidades***

En el contexto actual las regiones están más integradas que antes, incluso las más pobres. La globalización unifica e interconecta, tiene la capacidad simultánea de promover cambios positivos de innovación tecnológica y desarrollo, pero también acarrea consecuencias negativas de marginación y exclusión de personas, territorios y actividades. El reto está en reducir el enorme déficit de quienes se encuentran en situaciones de trabajo precario o al margen del mercado laboral.

Los SPE juegan un rol importante en este rubro en particular, su contribución es fundamental para dotar a la mano de obra poco calificada de las herramientas que les permita insertarse al mercado laboral. Por lo tanto, hemos identificado cuatro grandes rubros de nuevas realidades a partir de las que los SPE han configurado nuevas respuestas y aproximaciones, a saber:

1. Las nuevas convenciones de la OIT
2. La innovación tecnológica
3. Las presiones demográficas
4. El cambio en el paradigma gubernamental

Antes de abordar cada uno conviene reflexionar sobre la situación global del empleo, toda vez que estos elementos impactan el mercado laboral, y la incidencia de las políticas de empleo en el desarrollo de la fuerza laboral, sus tendencias y orientaciones.

## ***Tendencias del empleo***

En lo que va del siglo XXI, el binomio apertura comercial - políticas de inversión se ha traducido en un incremento sustancial del ingreso, el crecimiento de nuevos sectores económicos y el consumo, el avance de China e India evidencian esta tendencia. La nueva configuración del mercado laboral global también arroja evidencia de esta transformación. El posicionamiento de las economías emergentes Brasil, China, India y Rusia también da cuenta de nuevas realidades en el mercado laboral. Este grupo oferta al mundo 45% de la fuerza laboral total, en comparación con poco menos del 20% de la participación de los países de la comunidad OCDE.<sup>23</sup>

No obstante, el progreso económico que trajo consigo el fenómeno de la globalización no se ha traducido de manera automática en progreso en el mundo del trabajo, especialmente en aquellos sectores económicos en los que el avance tecnológico vuelve más vulnerables los empleos de baja calificación y los salarios asociados a éstos. La mutación de las estructuras sociales y gubernamentales no equipara la velocidad del cambio tecnológico y de los mercados económicos. La dinámica de cambios turbulentos que la globalización impone a gobiernos y sociedades enteras, vulnera y rebasa los mecanismos de acción institucional para atender la agenda pública, produciendo efectos de polarización y distribución desigual de bienes.

La brecha de oportunidades afecta a la mitad de todos los trabajadores del mundo que son cerca de 1.4 millones que viven con menos de 2 dólares por día por persona. Así como los trabajadores del sector

<sup>23</sup> GURRÍA, Ángel, Speech for the Meeting of G8 Employment and Labour Ministers: Shaping the Social Dimension of Globalization. Dresden, May 7 2007.

informal que no cuentan con prestaciones y seguridad social. Según datos de la OIT, el desempleo se incrementó durante los últimos diez años en un 25 por ciento y afecta al 6 por ciento de la fuerza laboral global. Cinco de cada diez personas en el mundo se encuentran en situación de empleo precario y cuatro de cada diez viven en la pobreza a pesar de contar con un trabajo.<sup>24</sup>

Si a estas condiciones sumamos los riesgos globales,<sup>25</sup> definidos recientemente en el Foro Económico Mundial, podremos observar que el escenario que enfrentan los SPE es multifactorial y complejo. Pues se trata de elementos asociados a los factores calificados como esenciales para impulsar el crecimiento y bienestar de la sociedad global.

No obstante, también podemos ubicar factores de estabilización y redistribución que la OIT incluye en el análisis de las tendencias del empleo.<sup>26</sup> Según este organismo, el crecimiento de la década pasada también trae efectos positivos de redistribución en el empleo. A lo largo de la última década se han incorporado más mujeres al mercado laboral, la equidad de género ha sido uno de los temas que ha cobrado eco en más países, así como el combate al trabajo infantil y la implementación de la Agenda de Trabajo Decente promovida por la OIT.

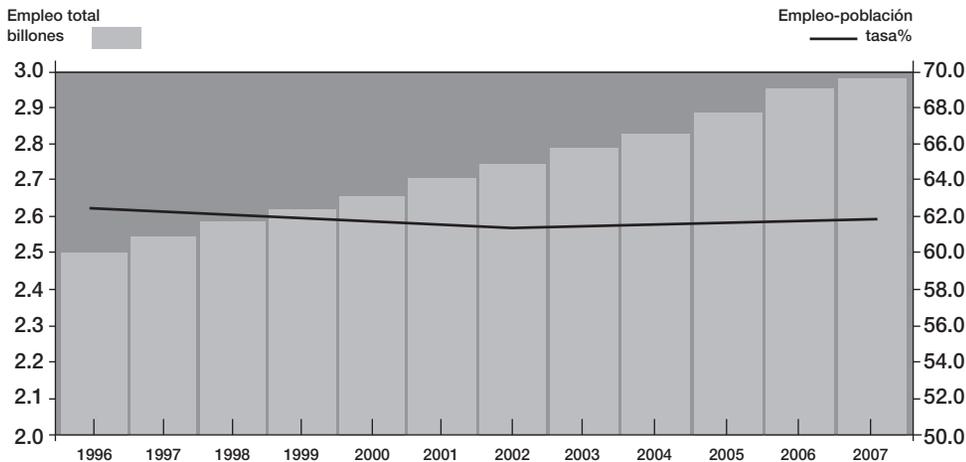
<sup>24</sup> Informe del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo: Alerta sobre una crisis de empleo sin precedentes, Foro Económico Mundial, Davos, Suiza, 25 de enero de 2006.

<sup>25</sup> Los riesgos globales son: la crisis financiera de liquidez, la seguridad alimenticia, las cadenas de suministros extendidas que han contribuido a la integración económica, y el papel de la energía, Riesgos globales 2008. Informe de Global Risk Network. World Economic Forum. Ginebra, Suiza, enero 2008.

<sup>26</sup> La OIT publica anualmente desde 1993 un informe denominado Tendencias Globales del Empleo basado en el análisis de tres modelos: el modelo del trabajo precario, el modelo de la fuerza laboral y el modelo de las tendencias globales del empleo. Las estimaciones detalladas del modelo pueden ser consultadas en [www.ilo/trends](http://www.ilo/trends).

De acuerdo al reporte más reciente de OCDE y OIT, durante los últimos diez años el empleo se ha mantenido estable. En 2007 más personas en edad de trabajar contaban con un empleo en el mercado laboral global. No obstante, ambos organismo advirtieron ya sobre el riesgo de que la economía durante el 2008 derivaría en crisis. En la figura 7 es posible seguir esta tendencia mientras que en la figura 8 se observa la participación por regiones en la creación neta de trabajos.<sup>27</sup>

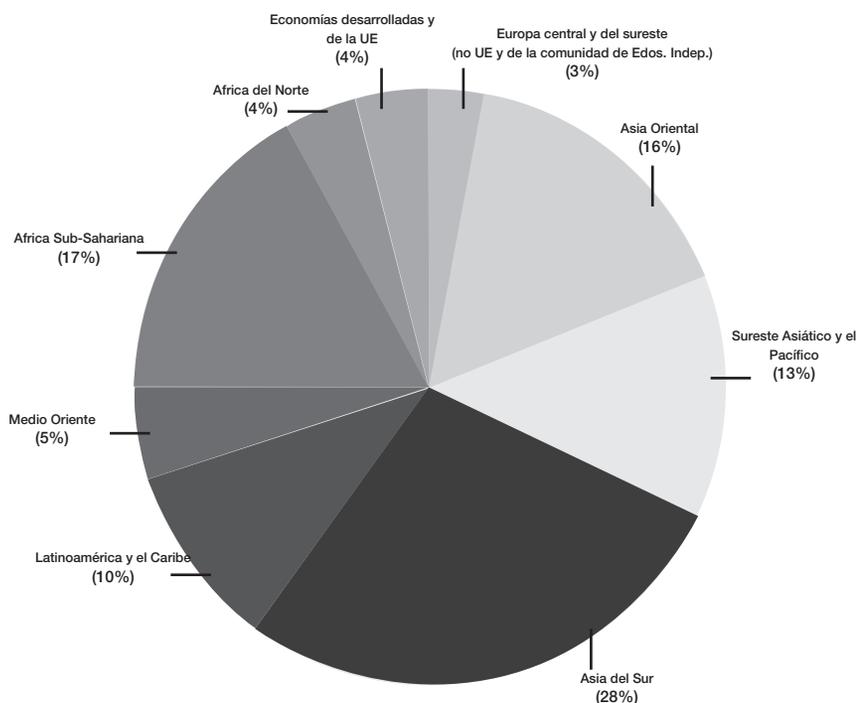
**Figura 7**  
**Tendencias globales de empleo y desempleo 1997 - 2007**



Fuente: Global Employment Trends, January 2008. ILO, Geneva, Switzerland

<sup>27</sup> Según la OIT, se espera que la población que cuenta con un empleo se incremente en 40 millones al cierre de 2008, aunque el desempleo pudiera aumentar en 5 millones, situación que derivará en una alza ligera de la tasa de desempleo de 6.1% respecto al 6.0% con el que cerró el 2007. Cabe acotar también que para la OIT, la expresión en “un empleo” incluye a los autoempleados, empleados, empleadores y trabajadores miembros de la familia sin un pago. Global Employment Trends: January 2008. International Labour Office, Geneva, Switzerland, 2008.

**Figura 8**  
**Participación por regiones en la creación neta de trabajos**



Fuente: Global Employment Trends, January 2008. ILO, Geneve, Switzerland.

Las actuales tendencias del empleo, sin duda contradictorias, sitúan a los hacedores de política de empleo ante un escenario mundial multipolar. Y aunque en cada país las circunstancias difieren, la interconexión auspiciada por el comercio internacional, las transacciones financieras, la tecnología y mejores vías de comunicación aumentan la presión en términos de competitividad en la partición del mercado laboral.

Según organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), OCDE y la misma OIT, el control de los impactos negativos de la globalización y la capitalización de las oportunidades para el desarrollo de nuevos sectores depende en gran medida de la

definición de políticas internas orientadas a mejorar la competitividad y promover la adopción de nuevas tecnologías para impulsar el crecimiento en sectores estratégicos y sostener la creación de empleos.<sup>28</sup>

Los SPE nuevamente se sitúan como una pieza clave para los hacedores de política, especialmente en la implementación de políticas internas orientadas a reducir las dificultades de reconversión de las habilidades y conocimientos básicos de los trabajadores que han sido desplazados de sectores económicos en declive. Generalmente, se trata de trabajadores de baja calificación e instrucción para quienes pareciera que la vertiginosa transformación tecnológica no abriera espacios. No obstante, los SPE han respondido y generado rutas alternativas para la reinserción de este sector de la población.

En los últimos diez años, el mundo laboral apertura nuevos nichos de desarrollo que demandan un nuevo tipo de trabajador con habilidades y perfiles que le permitan adaptarse a los constantes cambios del contexto económico y las exigencias del mercado laboral. A continuación examinaremos las nuevas realidades que rodean a los SPE. Entender claramente cómo está cambiando el mundo permitirá a los SPE continuar generando respuestas innovadoras y promover cursos de acción proactivos.

<sup>28</sup> La OCDE sostiene que la globalización genera mejores estándares de vida, sin embargo, la globalización es percibida como un fenómeno que acarrea desigualdad de manera inherente. Ante ello, el organismo sostiene que al intensificarse la competitividad en el mercado, las empresas son motivadas a innovar y adoptar nuevas tecnologías, ello deriva en crecimiento económico que a su vez sostiene la creación de empleos, por lo que la globalización es un proceso de ganar-ganar tanto para los miembros OCDE como para sus socios comerciales. "Addressing the globalisation paradox" en: OECD Employment Outlook 1997. Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, France, 1998.

### ***Cambios en las Convenciones de OIT: los SPE un competidor más***

Una vez que el mercado de la provisión de servicios de colocación se apertura y diversifica, con la eliminación del monopolio de los SPE en el mercado laboral a partir de la adopción de la Convención N°188 de la OIT, los SPE se sitúan como un competidor más en el mercado laboral.

La posición de la OIT obedece a la tendencia de los gobiernos en aperturar áreas de servicio típicamente gestionadas por el monopolio público, con el objeto de mejorar la calidad de la producción y provisión de servicios y bienes públicos. La apertura del mercado de colocación responde a la necesidad de mayor transparencia y flexibilidad del mercado laboral. Y también reconoce el impacto positivo que las agencias privadas de colocación tienen sobre un mejor funcionamiento del mercado laboral al promover un acceso más equitativo a ciertas ocupaciones sin mediar factores de discriminación.

Esta apertura involucra nuevas formas de gestión a partir de ajustes a las reglas y regulaciones que tocan a las agencias privadas de empleo y el uso de mecanismo alternos como la subcontratación de servicios. Ambos aspectos propician la competitividad y una mejor relación costo-efecto en la provisión de los servicios. Además de esquemas de colaboración entre los SPE y las agencias privadas de colocación.

En este proceso de apertura también podemos identificar elementos que aún plantean retos para los SPE y al mismo tiempo representan ventanas de oportunidad para reforzar su desempeño y posicionamiento en el mercado laboral.

Por un lado, los SPE continúan regulando directa o indirectamente a las agencias privadas de colocación, situación que los coloca al mismo tiempo como competidor y regulador. Algunos países no tienen la capacidad para actuar como entes reguladores, situación que abre espacio para la competencia desleal o bien cierra la oportunidad para que las agencias privadas puedan incidir también en la atención de grupos vulnerables como los desempleados de largo plazo. En otros casos esta situación propicia un espacio para la colaboración, posicionando a los SPE con ventajas competitivas respecto a las agencias privadas de colocación.

Paralelo al proceso de apertura los SPE aún se reservan el monopolio en la formulación de la política de empleo así como el ejercicio y control de los recursos públicos para su implementación. Factor que precisamente les brinda una posición ventajosa respecto a las agencias privadas de colocación que no en todos los casos es capitalizada.

La Red Europea del Empleo Eures, a través de la cual la Unión Europea promueve la movilidad laboral en el territorio económico europeo ilustra bien la robustez de los SPE como instituciones gubernamentales de naturaleza pública. Ninguna agencia privada de colocación cuenta con los recursos gubernamentales de la red que conforman los estados miembros de la Unión Europea. Esta red ofrece vacantes de empleo en 31 países europeos, cuenta con una red humana de más de 700 consejeros de empleo en todo el territorio europeo. Su propósito es proporcionar servicios de información, asesoramiento, contratación y colocación tanto a buscadores de empleo como a empleadores y cualquier ciudadano que desee beneficiarse del principio de la libre

circulación de personas.<sup>29</sup> A últimas fechas las agencias privadas buscan establecer alianzas de colaboración con la Red Eures para aprovechar la infraestructura montada en torno a la movilidad laboral.

Ante la apertura del mercado las formulas de instrumentación de las funciones de los SPE son diversas. La robustez de los SPE como reguladores de las agencias privadas también se puede encontrar en el extremo de la liberalización. Australia por ejemplo ha optado por la formula de privatizar la provisión de servicios de empleo e incluso la implementación de políticas activas para el empleo, la intermediación y atención de grupos vulnerables.

Un elemento más a tomar en cuenta es que la apertura del mercado laboral y comercial, no necesariamente está relacionada al incremento directo del empleo agregado.<sup>30</sup> Ello se traduce en una demanda específica y que resulta común para los SPE: incrementar el flujo y la diseminación de las vacantes en un mercado laboral altamente competitivo.

Un estudio presentado por CEPOR Centro de Política de Emprendedores y Pequeñas y Medianas Empresas de Croacia<sup>31</sup> aplicado a empleadores y buscadores de empleo arrojó que:

<sup>29</sup> Creada en 1993, EURES es una red de cooperación entre la Comisión Europea y los Servicios Públicos de Empleo europeos de los estados miembros del Espacio Económico Europeo (conformado por los países de la UE, Noruega, Islandia y Liechtenstein, Suiza también participa en la red de cooperación EURES) y otras organizaciones asociadas. Los recursos conjuntos de los miembros y organizaciones asociadas de EURES proporcionan una sólida base para que esta red ofrezca servicios de alta calidad a trabajadores y empresarios. Portal Europeo de la Movilidad Laboral:

<sup>30</sup> <http://www.europa.eu.int/eures/main.jsp?catId=27&acro=eures&lang=es>

<sup>31</sup> "Globalisation, Jobs and Wages", OECD Observer Policy Brief, Organization for Economic Cooperation and Development, June 2007. <http://www.oecdobserver.org/>  
CRNKOVIĆ-POZAIĆ, Sanja, "The process of Reform of the Public Employment Services", Conference dictated at the EU-Chile Seminar on Public Employment Services, European Commission and Ministerio de Trabajo y Previsión Social of Chile, Brussels, March 22, 2007.

- sólo entre el 20 y 30 por ciento de las vacantes del mercado laboral son declaradas a los SPE.
- los empleadores declaran no siempre estar satisfechos con los candidatos recomendados por los SPE.
- desde el punto de vista del usuario casi 80 por ciento de los desempleados no consideran que los SPE pueden ayudarles a conseguir un empleo.

Si bien estos resultados no pueden ser extrapolados de manera homogénea, nos brinda elementos a partir de los cuales podemos reafirmar nuestro argumento que sitúa a los SPE como un competidor más en el mercado laboral. Y que en un ambiente altamente competitivo desempeñan a la vez un rol económico y social mediante el cual contribuyen a que el mercado de trabajo funcione de manera más eficiente mediante la creación de un vínculo entre el mercado y las personas que buscan trabajo.

### ***Impacto de la tecnología: especialización, flexibilización, innovación***

El libre mercado intensifica la competencia, propicia la innovación y adopción de nuevas tecnologías así como la especialización del mercado laboral internacional. La transformación tecnológica no sólo ha modificado la base de producción económica sino también las condiciones en las que los individuos buscan y obtienen un trabajo. Los actores del mercado laboral han incrementado su autonomía, sus recursos y por ende sus demandas.

Así también las diferencias entre trabajo especializado y no especializado se han polarizado. Los empleos en el sector servicios desplazan a los

puestos de trabajo masivos en la línea de producción industrial. El abaratamiento de la mano de obra y la especialización del conocimiento también modifican la organización de los mercados de producción.<sup>32</sup> La composición de la fuerza laboral y el perfil de las ocupaciones se reestructuran constantemente.

En términos de reducción de costos laborales, China es un competidor inalcanzable para varias economías latinoamericanas y europeas, junto con la India es pionero en el establecimiento de redes internacionales de producción subcontratada (outsourcing) y la reubicación de funciones empresariales en países donde los costos sean menores (offshoring). Esta tendencia representa toda una nueva área de ocupación laboral que exige una mayor calificación de las personas.

Así también la distribución geográfica de los centros de producción globales y regionales se reconfigura. Tan sólo en 2007 China fue el tercer exportador mundial y se prevé que se posicione como el comerciante global, el mercado y el recipiente laboral del futuro.<sup>33</sup> De este modo la industria de la innovación y la tecnología se ha perfilado como líder en el desplazamiento de centros laborales y fuerza de trabajo especializada.

El modelo orientado a una semana laboral de cuarenta horas en un trabajo asalariado para toda la vida sede paso a la flexibilidad laboral y el cambio continuo de habilidades a lo largo de la vida laboral. El

<sup>32</sup> De acuerdo a la OCDE los “trabajadores del conocimiento” ya representan ocho de cada diez nuevos empleos, pues la mitad de la riqueza de las sociedades industriales avanzadas provienen de activos intangibles. Citado en: Educación y empleo en México. Documento interno de trabajo, no publicable. Subsecretaría de Empleo y Política Laboral de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, diciembre de 2007.

<sup>33</sup> Durante los próximos quince años 3.3 millones de trabajos de la industrial del servicio en EEUU y \$136 mil millones en salarios irán a países off-shore como la India, Rusia, China y Filipinas así como Irlanda, Israel y Egipto. EEUU y Gran Bretaña son quienes hoy en día dominan la re-locación de inversiones. El Futuro del Trabajo en el Mundo. Manpower, México, 2006.

teletrabajo, la media jornada laboral, los consultores, el trabajo temporal, el autoempleo, los contratos por honorarios o por proyectos, son conceptos que nos resultan familiares. La interconexión no sólo tiene lugar en los mercados financieros, los mercados laborales también experimentan este fenómeno. Al cierre de una jornada laboral en Nueva York, la contraparte en la India inicia su trabajo, al siguiente día el resultado es procesado de nuevo por un trabajador ubicado en la Gran Manzana.<sup>34</sup>

La tecnología así como las mejoras en el ámbito de las comunicaciones y el transporte producen no sólo un mercado global sino también una fuerza laboral más móvil, diversa e interconectada. Por otro lado, el desplazamiento de trabajadores altamente calificados y una proporción creciente de subempleados y desempleados semi capacitados o de baja calificación. La emergencia de nuevas tecnologías y nuevos productos pone en desuso ciertas competencias. Así también, el mercado laboral da vida a otros grupos que demandan un sitio en la vida laboral activa como, las personas discapacitadas, las jefas de hogar, los trabajadores inmigrantes, individuos no escolarizados y otros grupos en desventaja.

Los SPE tienen una importante tarea relacionada con ambos individuos, los altamente calificados y los que requieren ser equipados para facilitarles su entrada o reinserción a la fuerza laboral ocupada. En este sentido el cambio tecnológico afecta a los SPE exigiendo a los consejeros laborales un perfil más especializado que les permita incrementar la captación del número de vacantes y apoyar la transformación constante de los perfiles ocupacionales. La adopción de tecnología resulta un factor clave para que los SPE incrementen sus recursos y cobertura.

<sup>34</sup> FRIEDMAN, Thomas. *The World is flat*. Penguin Books. London, England, 2005-2006.

## ***Presiones demográficas: diversificación de los clientes para los SPE***

La inversión de la pirámide demográfica también representa un importante cambio para la estructura laboral, nuevas presiones demográficas tienen lugar: el envejecimiento de la población y la necesidad de los adultos mayores de prolongar la vida activa, el agudo desempleo en jóvenes, así como los flujos de trabajadores migrantes que se desplazan hacia donde se ubican las fuentes de trabajo. La declinación de las tasas de fertilidad es uno de los principales factores que incide directamente en la reducción del tamaño de la fuerza de trabajo en ciertas regiones del globo. Mientras que en otras regiones el desarrollo puede ser impulsado a través del aprovechamiento del bono demográfico.

Por otro lado, la sociedad del conocimiento<sup>35</sup> da vida a otros grupos que demandan un sitio en la vida laboral activa. La diversidad social juega también un rol y presiona la provisión de servicios por parte de los SPE. Todos ellos se convierten en nuevos clientes que demandan los servicios y atención de los SPE: jóvenes, mujeres, padres solteros, discapacitados, migrantes, repatriados, ex-convictos, entre otros.

Algunas estadísticas pueden darnos un claro panorama de la transformación demográfica y su incidencia en la fuerza laboral mundial como se observa en la siguiente tabla.

<sup>35</sup> La tesis central de Drucker sostiene que en la nueva economía ya no es el capital el elemento que define el poder y la capacidad de crear riqueza, sino el conocimiento ('knowledge', que otros llaman saber). Plantea que el valor es creado por la productividad y la innovación aplicadas a la producción. Op. Cit. DRUCKER, Peter. Las nuevas realidades...

## **Transformación demográfica y su incidencia en el mercado Laboral**

Desde 1985, aproximadamente 1.5 millones de trabajadores se han incorporado al mercado económico global como resultado de la apertura en las estructuras políticas y económicas en China, India, Rusia, Europa del Este, América Latina y Asia Central.<sup>36</sup>

### **Jóvenes**

- OIT estima que en el mundo hay 192 millones de desempleados, la mayoría jóvenes de los cuales casi la mitad tienen entre 15 y 24 años de edad.<sup>37</sup>
- En los próximos diez años, 460 millones de desempleados se ubicarán en el rango de los 16 a los 25 años
- Naciones Unidas calcula que los jóvenes representan 18 por ciento de la población actual: una de cada cinco personas en el mundo tiene entre 15 y 24 años de edad.<sup>38</sup>

### **Personas de Edad Avanzada**

- Para el año 2050 el porcentaje de personas de edad avanzada en todo el mundo ascenderá a un 24 por ciento frente al 8 por ciento que se registra actualmente. Mientras que el porcentaje de niños bajará del 33 al 20 por ciento.

### **Migrantes**

- Hasta el año 2000 cerca de 175 millones de personas residían fuera de su país de nacimiento o de nacionalidad (3% de la población mundial). Si consideramos en su conjunto a todos los migrantes internacionales representarían la quinta "nación" más poblada del mundo.
- Hoy en día tres cuartas partes o más de los trabajadores se dedican a la agricultura, se encuentran en situación de pobreza y buscan migrar a las áreas urbanas.

Fuente: A excepción de las notas al pie de página, la información proviene de HANSEN, Ellen, The Public Employment Service Adapting to a Future that has Already Happened...

La reconfiguración del mercado laboral desde el lado de la oferta resulta clara a la luz de las cifras presentadas en el cuadro anterior.<sup>39</sup> No obstante, aún nos falta ajustar el radio de nuestro análisis para ubicar al

<sup>36</sup> HANSEN, Ellen. The Public Employment Service: Adapting to a Future that has Already Happened. Conference dictated at the XVII World Congress of the World Association of Public Employment Service, Québec, Canada, May 16, 2006.

<sup>37</sup> Cambios en el mundo del trabajo, Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo, 95a Reunión 2006. Informe I (C). Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2006.

<sup>38</sup> *Ibid.* Manpower, 2006.

<sup>39</sup> La aparición de nuevos actores que demandan un puesto de trabajo: jóvenes, migrantes personas mayores de 60 años, padres solteros, etc. inciden en la reconfiguración del mercado laboral desde el lado de la oferta de mano de obra, y por tanto, se incorporan a la población objetivo de los SPE.

cliente primordial de los SPE: el empleador. Sin las vacantes que éstos proveen la instrumentación de la función de vinculación y colocación no será materializada con suficiencia y oportunidad.

En este contexto de cambios constantes, el perfil de los empleadores también se diversifica, sus necesidades se transforman acorde a los ajustes tecnológicos y de producción del mercado laboral. Otras figuras aparecen en el mercado laboral ofertando vacantes, tal es el caso del sector social a través de Organizaciones No Gubernamentales, asociaciones civiles o sin fines de lucro que son una fuente poco explorada por los SPE como fuentes de empleo.

Para brindar atención a los actores ubicados en el lado de la demanda, la función de los SPE entra al ámbito de lo económico como un agente que genera y utiliza información sobre el mercado laboral y la oferta laboral del mismo. Por tanto, su acción también contribuye a promover el desarrollo planificado de mediano y largo plazo, así como a mantener la fuerza laboral en condiciones de ser empleada. Nuevamente el reto para los SPE es doble, pues atienden tanto el lado de la demanda como el de la oferta, tanto el social como el económico.

### ***Autonomía de los ciudadanos y otros actores: nuevas fórmulas de gestión de los SPE***

La serie de transformaciones sobre las que hemos dado cuenta corre paralela al cambio de paradigma de la administración pública que nos condujo a repensar la naturaleza pública de las funciones del aparato gubernamental, así como a revisar los procesos administrativos,

funciones y propósitos públicos y sociales: el redimensionamiento de la esfera pública.<sup>40</sup>

La configuración de un nuevo paradigma de la administración pública gubernamental que transforma el rol de las oficinas públicas y su instrumental administrativo, volviéndola más promotora, supervisora, y evaluadora que operadora directa, también toca a los SPE.

Al igual que otras instancias del sector gubernamental y la administración pública, los SPE experimentan una presión creciente de un mundo en constante cambio y una disponibilidad presupuestal sujeta a restricciones constantes: las necesidades públicas se multiplican, los bienes públicos escasean, los presupuestos y proyectos gubernamentales se recortan, la deuda pública y el déficit fiscal se incrementan, numerosas empresas y servicios públicos se privatizan, y la selección de prioridades y temas de la agenda pública se vuelve más competitiva intensificándose la exclusión de actores y grupos sociales.

La ola democratizadora que vivió el mundo de finales de los años setentas ha activado esferas de acción y participación organizada que recuperan espacios en los que la mera acción estatal arrojó resultados deficitarios. En cada uno de estos espacios se desarrollan múltiples relaciones de coordinación, intercambio y competencia más allá de la mera asignación por parte del mercado y del control unilateral del Estado.

<sup>40</sup> Aguilar Villanueva, Luis Fernando. "La silenciosa, heterodoxa reforma de la Administración Pública" en: Revista de Administración Pública. Ensayos sobre la nueva Administración Pública, México, Instituto Nacional de la Administración Pública. N° 91, abril de 1996.

Ubicados en esta reconfiguración de la administración pública, los SPE también son presionados para formular con creatividad, innovación instrumental y conceptual respuestas para la atención de las nuevas realidades.<sup>41</sup>

El reto resulta complejo para los SPE sobre todo cuando los ciudadanos han fortalecido sus recursos dando paso a nuevas formas de gestión administrativa-gubernamental.

El enfoque ciudadano que caracteriza al nuevo paradigma de la administración pública promueve la construcción de esquemas de colaboración con otros actores sociales y grupos organizados públicos y privados, con recursos y capacidades complementarias e incluso sustitutivas que promueven sus intereses particulares a través de la atención de problemáticas públicas donde la actuación gubernamental resulta ineficiente o inexistente.

Los SPE se ubican ante la necesidad de redefinir su papel, su marco institucional y de gestión para la prestación de sus servicios, de generar respuestas oportunas e innovadoras para articular los intereses diversos de los actores que interactúan en el mercado laboral, sus recursos y capacidades. Capitalizar y ampliar su capacidad instalada y posibilidades de acción frente al incremento de las demandas, es también una ventana de oportunidad para los SPE para su reposicionamiento a partir de la renovación de su carácter gerencial.

<sup>41</sup> AGUILAR, Villanueva Luis F. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Miguel Ángel Porrúa. México, 1993.

## ***El rol de los SPE***

No siempre resulta evidente ubicar el ámbito de operación de los SPE y los espacios en los que incide la implementación de las políticas de empleo, así como su intervención en el mercado laboral. La figura 9 tiene la intención de identificar la relación directa entre las políticas de empleo que los SPE aplican y sus rendimientos en las esferas de lo económico y lo social.

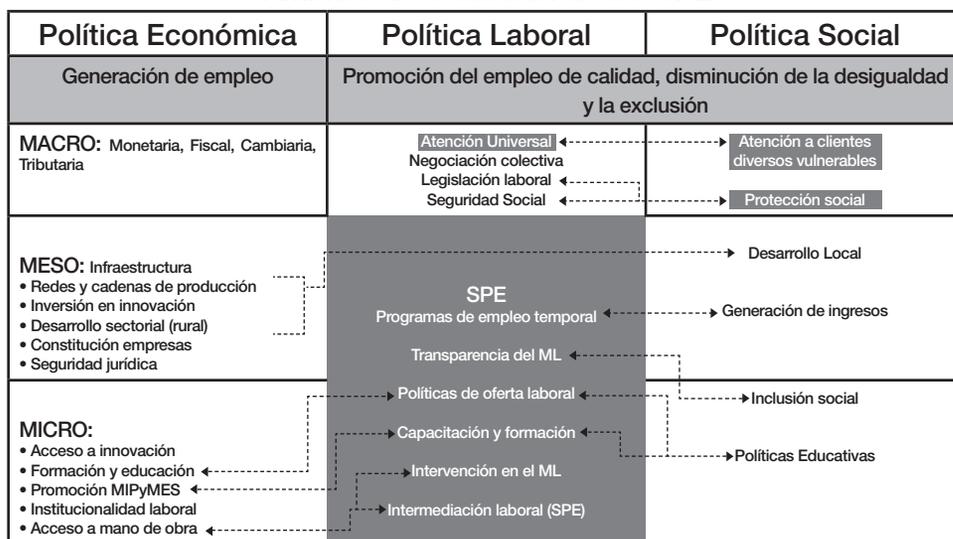
En este espectro los SPE operan bajo distintos modelos como responsables de la implementación de políticas activas y pasivas de empleo para que demanda y oferta en el mercado laboral se interconecten en mejores condiciones. Esta labor la realizan a través de la provisión de información sobre el mercado laboral, servicios de vinculación y colocación, y programas de intervención en el mercado laboral.

El papel que juegan los SPE en términos de la creación de un vínculo entre las personas que buscan trabajo y el mercado laboral continuará siendo de gran importancia durante las siguientes décadas sobre todo debido a que la dinámica entre la oferta y demanda de fuerza laboral enfrenta cambios y complejidades para mantener equilibrios en el mercado laboral.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Op. Cit. "Modernizing Public Employment Services to support the European Employment Strategy"...

Figura 9

Ámbitos de actuación de los SPE



Fuente: Elaboración propia con información extraída de CAMACHO, María Claudia, “La generación de trabajo digno y productivo de los jóvenes como detonante del desarrollo en las Américas”...

En nuestro análisis los temas más sensibles en la Agenda de los SPE son el envejecimiento de la pirámide poblacional, la precariedad laboral y el incremento de la movilidad laboral; ya que su efecto más inmediato recae sobre el mercado de trabajo con distintas consecuencias sobre las tasas de empleo, los salarios, la competencia e incluso los sistemas de salud, jubilación y seguridad social. Los SPE, por tanto, también juegan un importante rol para asegurar la equidad en el acceso a la información del mercado laboral y al brindar servicios de acceso universal también contribuyen a ampliar las oportunidades de inserción laboral de los individuos.

Cuando estas nuevas realidades son gestionadas conforme a una racionalidad administrativa que interconecte las necesidades del aparato productivo con una fuerza laboral adecuada, los efectos negativos del contexto pueden ser controlados e incluso capitalizados. En este

nicho de oportunidad se demanda la acción de los SPE: contribuir a la integración de una nueva configuración laboral entre el estado y el mercado laboral.

### ***El nuevo rol de los SPE***

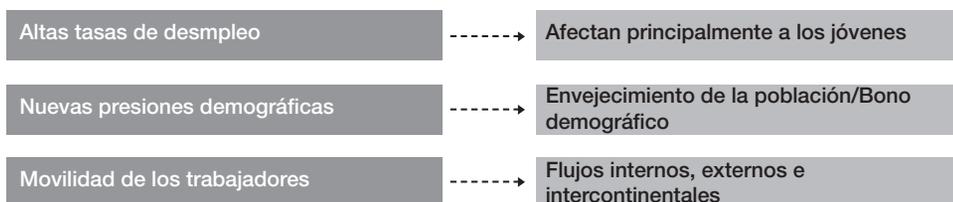
#### ***Los SPE y los nuevos mecanismos de gestión***

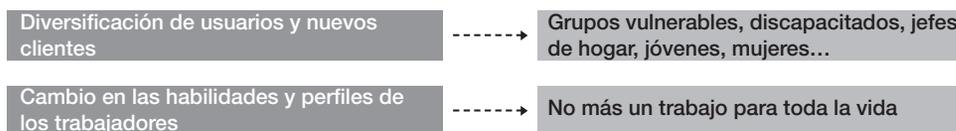
En el siglo XXI las variables centrales que determinan el funcionamiento del mercado laboral como son la difusión tecnológica en el aparato productivo, la evolución de los salarios y de la productividad, el empleo, el nivel educacional de la fuerza de trabajo, el sindicalismo, y otros, se desempeñan en forma muy distinta. Así también tienen un efecto directo que modifica las condiciones a partir de las cuales se establecen las relaciones productivas, el concepto mismo del trabajo, los derechos laborales, los sistemas de salud, jubilación y seguridad social.

Las nuevas presiones demográficas, las altas tasas de desempleo, la intensificación de la movilidad laboral, la emergencia de nuevos usuarios y grupos en condiciones de vulnerabilidad, así como el cambio en las habilidades y perfiles de los trabajadores influyen la configuración de la agenda gubernamental relativa al tema del empleo.

**Figura 10**

#### **Nuevas realidades y sus efectos en el mercado laboral**





Fuente: Elaboración propia con información extraída de CHARPY, Christian. Public Employment Services: developing perspectives...

Como instituciones gubernamentales responsables de la implementación de la política de empleo, los SPE juegan un importante rol en el mercado laboral: promueven una transformación favorable de las condiciones en las que los individuos acceden a un trabajo, aseguran la equidad en el acceso a la información del mercado laboral, y brindan servicios de acceso universal que contribuyen a ampliar las oportunidades de inserción laboral de los individuos.

Los SPE han desarrollado ventajas competitivas y nuevos enfoques hechos a la medida de las necesidades y circunstancias cambiantes del mercado laboral mismos que se describen en la figura 11. Los criterios de aproximación guardan una relación estrecha con el principio “costo-efectividad” en la prestación de servicios de empleo a los diferentes usuarios, y la exigencia de mayor oportunidad.

En la matriz se muestran los mecanismos que los SPE han configurado para enfrentarse de un modo más eficiente a las nuevas realidades del mercado laboral, asimismo se destacan las ventajas que ello representa y que por ende se ven traducidas en un desempeño más adecuado de los SPE.

**Figura 11**

**Asimilación de las nuevas realidades del mercado laboral por los SPE**

<b>Nuevas Realidades</b>	<b>Respuesta de los SPE</b>	<b>Ventajas competitivas</b>
<p>Tecnologías de información y comunicación instantánea</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bolsas electrónicas de trabajo</li> <li>- Provisión de servicios de intermediación en línea (on-line)</li> <li>- Atención telefónica</li> <li>- Contacto por telefonía celular</li> <li>- Ferias virtuales</li> <li>- Acceso a información sobre el mercado laboral a través de medios electrónicos</li> <li>- Mercadotecnia y posicionamiento de imagen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reducción de costos</li> <li>- Mayor cobertura</li> <li>- Transparencia</li> <li>- Movilidad laboral</li> <li>- Mejor distribución de las ofertas de trabajo a nivel local, nacional, regional e incluso internacional</li> <li>- Igualdad de condiciones en el acceso</li> <li>- Disposición de información inmediata desde cualquier lugar</li> <li>- Facilita el acceso a la información y servicios gratuitos</li> <li>- Incrementa oportunidades de empleo y opciones de reclutamiento</li> </ul>
<p>Nuevos actores con mayores recursos, sistemas de autogestión y nuevas demandas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecimiento de redes de colaboración con agentes del mercado laboral (sector educativo, empresarios, instituciones internacionales, subcontratistas de servicios, trabajadores, agencias privadas de colocación, etc.)</li> <li>- One-stop shop y servicios integrados</li> <li>- Diversificación de servicios para la atención de nuevos usuarios</li> <li>- Desarrollo de nuevas herramientas de intermediación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Suma de recursos</li> <li>- Corresponsabilidad</li> <li>- Diversidad de visiones</li> <li>- Nuevas posibilidades</li> <li>- Equilibrio social en el acceso al mercado laboral</li> <li>- Pertinencia en la entrega de información y servicios</li> <li>- Calidad en la prestación de los servicios</li> <li>- Mejor desempeño de los SPE</li> <li>- Personalización de la atención a los usuarios de mayor valor agregado</li> <li>- Vinculación más eficiente entre la oferta y demanda del mercado laboral</li> </ul>

Nuevas Realidades	Respuesta de los SPE	Ventajas competitivas
<p>Libre mercado, economía del conocimiento, nuevos esquemas de organización del trabajo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diversificación de nuevas ocupaciones y perfiles laborales</li> <li>- Esquemas diversificados de capacitación</li> <li>- Promoción del autoempleo</li> <li>- Programas hechos a la medida</li> <li>- Nuevas fuentes de empleo</li> <li>- Uso eficiente de la fuerza laboral</li> <li>- Soluciones de TIC facilitan las tareas del personal</li> <li>- Flexibilidad laboral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Provisión de información estadística sobre el mercado laboral</li> <li>- Flexibilidad en los esquemas de seguridad social</li> <li>- Reducción del trabajo informal</li> <li>- Equipamiento de los individuos poco calificados para su reinserción al mercado laboral</li> <li>- Mayor tecnificación y valor agregado de la fuerza laboral</li> <li>- Indicadores de desempeño</li> <li>- Atención diferenciada de los grupos con mayor o menor desventaja en el mercado laboral</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información extraída de CHARPY, Christian. Public Employment Services: developing perspectives...

El empleo y sus componentes son asuntos de orden público e impactan el desarrollo de la sociedad. La adopción del objetivo orientado a “alcanzar el pleno empleo, productivo y decente para todos, incluidos los jóvenes y las mujeres” como parte de las Metas del Desarrollo del Milenio,<sup>43</sup> constituye en nuestra opinión la plataforma que ubica a los SPE como las instituciones a través de las que el gobierno interviene para estimular el desarrollo de los individuos y como un medio para promover una mejor calidad de vida.

Al mismo tiempo representa un parteaguas que reconoce y reposiciona a los SPE como instituciones gubernamentales clave del mercado laboral. Toda vez que contribuyen al desarrollo de las capacidades productivas de la fuerza laboral. Operan esquemas de vinculación y colocación acorde a las necesidades del aparato productivo y facilitan

<sup>43</sup> Sitio Web <http://www.ilo.org/public/english/bureau/pardev/> MG8 Develop a global partnership for development, Decent Work and the Millennium Development Goals, Official Website of the International Labour Organization, Geneva, Switzerland.

el acceso transparente a la información sobre el mercado laboral. En este contexto, los SPE se perfilan como instituciones dotadas de una estructura organizacional flexible capaz de adaptarse a los constantes cambios y demandas diferenciadas del mercado laboral y sus actores.

### ***Transformación de las funciones operativas***

El proceso de asimilación de las nuevas realidades del mercado laboral también incide en la transformación paulatina de las funciones operativas básicas de los SPE. De esta forma se abre paso a la integración de vías alternas para la atención de las demandas formuladas por los actores del mercado laboral en materia de capacitación, vinculación laboral, provisión de información y los mecanismos de intervención de los SPE.

Los SPE son responsables de la implementación de la política de empleo mediante la aplicación combinada de políticas pasivas y activas, a partir del desempeño de funciones básicas que les resultan comunes independientemente de la configuración organizacional de cada uno.<sup>44</sup>

La definición de la política de empleo determina en gran medida la capacidad de los individuos para adaptarse a las variaciones y fluctuaciones de la demanda laboral. Como instituciones que contribuyen a un mejor funcionamiento del mercado laboral, los SPE influyen en gran medida las oportunidades de los individuos para insertarse en el mercado laboral después de una situación de desempleo.

La dotación de incentivos y la inhibición de conductas que no favorecen la vuelta al empleo de los individuos constituyen los principales mecanismos

<sup>44</sup> Op. Cit. Joint mission Statement of Public Employment Services in Europe...

de intervención en el mercado laboral de los SPE. La aplicación de medidas de protección del empleo, la administración-dotación de beneficios por desempleo y la instrumentación de políticas activas de empleo son actividades orientadas a influenciar el comportamiento y la toma de decisiones de los individuos que demandan empleo y de quienes ofertan las vacantes.<sup>45</sup>

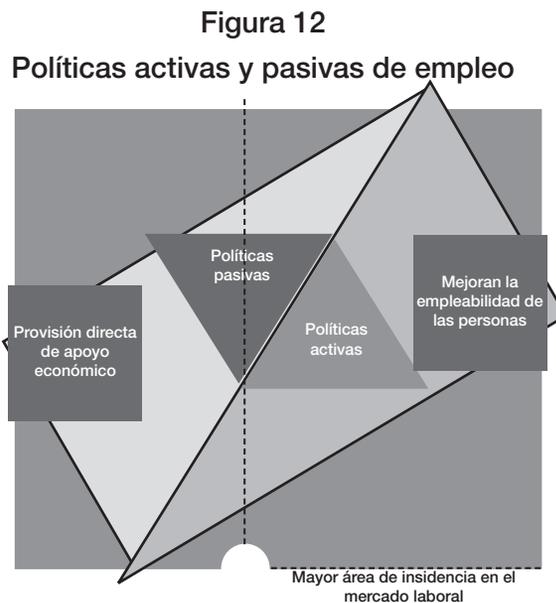
Los SPE se reconfiguran no sólo a partir de los cambios en el ambiente laboral, también lo hacen a partir de un nivel más operativo. Los esquemas de corresponsabilidad entre gobierno, sociedad y mercado dan lugar a nuevas formulas de gestión pública a partir de las que los SPE adquieren un rol de facilitador de las relaciones productivas. Desde este punto de vista, los SPE articulan decisiones, capacidades y recursos de los ciudadanos. Parafraseando a Ricardo Uvalle, el desempeño eficaz de los SPE no sólo resulta de la aplicación de los recursos técnicos sino de su orientación institucional de servicio a los ciudadanos y el desarrollo de sus fuerzas productivas.

La relevancia y profundidad de esta transformación estriba en que los SPE juegan un rol más de coordinador en el mercado laboral que de proveedores directos de servicios. La focalización y revalorización de los costos asociados a su operación se deriva de una nueva combinación en la aplicación de políticas activas y políticas pasivas de empleo.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Las Políticas Pasivas de Empleo instrumentadas por los SPE proveen un seguro contra los riesgos por desempleo a través de la provisión de beneficios por la pérdida del empleo o la operación de programas temporales que alienten el empleo en áreas de la producción focalizadas.

<sup>46</sup> Para efectos de nuestro análisis entendemos que as Políticas Activas de Empleo consisten principalmente en subsidios específicos, servicios y otros gastos públicos orientado a promover la generación de empleo. En tanto las Políticas Pasivas están enfocadas a mantener el ingreso de las personas en situación de desempleo. Información más detallada puede encontrarse en: ESTEVÃO, Marcello. Do Active Labour Market Policies Increase Employment? Working Paper 03/234, International Monetary Fund - Western Hemisphere Department, December, 2003. Otra referencia interesante: STIGLBAUER, Alfred, The (New) OECD Jobs Study: Introduction and Assessment, Monetary Policy and the Economic Q3/2006.

El objetivo final busca estimular la reactivación y reinserción de la fuerza laboral al mercado de trabajo. Una mayor aplicación de políticas activas de empleo tiene como objetivo dotar a los individuos de suficientes incentivos y condiciones favorables para insertarse en un empleo (Figura 12).<sup>47</sup>



Fuente: Elaboración propia con base en la información extraída de ESTEVÃO, Marcello, Do Active Labour Market Policies Increase Employment?

La realización de las funciones básicas de los SPE responde a nuevos principios de gestión y requerimientos del mercado laboral. Derivado de nuestro análisis observamos que los SPE han desarrollado modelos de operación que les permiten aplicar sus recursos con mayor racionalidad, brindar atención focalizada en función de la demanda y generar esquemas de colaboración entre los actores del mercado laboral.

<sup>47</sup> A este respecto los indicadores sobre la evolución del rol de los SPE publicados por la Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo serán la referencia para ilustrar esta transición. Servicios Públicos de Empleo: perspectivas de desarrollo. Documento Interno de trabajo, no publicable. Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo, Ginebra, 2007.

De acuerdo a información de la Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo, la provisión de servicios de intermediación laboral a demandantes de empleo y empleadores se realiza en forma diferenciada para brindar apoyo focalizado a sus usuarios en términos de la asignación de recursos. (Figura 13-A).

**Figura 13-A**  
Indicadores sobre la evolución del rol de los SPE

Vinculación Laboral			
Indicador AMPSE	Encuesta 2002*	Encuesta 2006*	<b>Evolución</b> 
Servicios de vinculación laboral a demandantes de empleo	83%	100%	Se convierte en un servicio universal
Servicios de vinculación laboral a empleadores	67%	96%	Enfoque en función de la demanda

Fuente: CHARPY, Christian. Public Employment Services: developing perspectives....

Los SPE brindan servicios de mayor valor agregado a los empleadores dispuestos a trabajar en la consecución de los objetivos asociados a la colocación de los individuos en un empleo y el desarrollo de habilidades ocupacionales que incrementen la capacidad productiva de la fuerza laboral.

Desde esta perspectiva los SPE adoptan un enfoque de provisión de servicios en función de la demanda. La atención diferenciada a grupos especiales promueve esquemas de atención hechos a la medida de sus necesidades. Derivado de este ajuste, los SPE proveen sus servicios con mayor racionalidad administrativa, y por ende, su función en el mercado laboral es más transparente.

De igual forma la provisión de servicios a grupos específicos se ha

incrementado, y es posible observar la consolidación de nuevos usuarios que demandan atención por parte de los SPE. La oferta de servicios cubre un amplio y diverso espectro usuarios. Los SPE han desarrollado capacidades de gestión que contribuyen a la reducción de los desajustes para los grupos en desventaja (Figura 13-B).

**Figura 13-B**  
Indicadores sobre la evolución del rol de los SPE

Vinculación Laboral			
Indicador AMPSE	Encuesta 2002*	Encuesta 2006*	Evolución ↓
Formación vocacional y asesoramiento	73%	54%	Disminuye mediante la subcontratación
Ayuda en la búsqueda de empleo	90%	92%	Principal servicio
Servicios especiales para grupos específicos			
• Jóvenes	75%	90%	Los jóvenes constituyen un grupo objetivo a nivel mundial
• Mujeres	50%	67%	Equidad y diversificación
• Inmigrantes	33%	56%	Globalización / movilidad
• Discapacitados	72%	79%	Acceso

Fuente: CHARPY, Christian. Public Employment Services: developing perspectives....

La interacción entre actores, sitúa a los SPE como un agente dinamizador que facilita la flexibilidad, el rendimiento y el impacto de los servicios de información, vinculación e intermediación. Sobre todo los asociados a la provisión de servicios de capacitación de la fuerza laboral. La subcontratación<sup>48</sup> de estos servicios promueve la competencia, eleva

<sup>48</sup> Para efectos de este análisis, se considera que la subcontratación transfiere la provisión de bienes y servicios públicos a un proveedor externo mediante la aplicación de recursos presupuestales gubernamentales. Estos esquemas operan bajo el principio de libre mercado. En tanto más proveedores de servicio haya la calidad, el costo y la aplicación de buenas prácticas incidirá en la continua mejora del servicio y/o calidad de los bienes. El esquema de la subcontratación de servicios busca flexibilizar las rigideces administrativas del aparato burocrático y reducir los costos asociados a la provisión directa. ABELSON, Peter. Outsourcing of Public Services in Australia: seven case studies. Macquarie University, Department of Economics. Australia, 2005.

la calidad y flexibilidad para establecer programas de aprendizaje y entrenamiento en función de las necesidades del aparato productivo.

Por otro lado, la gestión de las prestaciones por desempleo sigue formando parte de las competencias de los SPE pero la corresponsabilidad de los beneficiarios es una exigencia que conduce a la búsqueda de un equilibrio entre los derechos y las obligaciones en materia de seguridad social (Figura 13-C). A través de este ajuste los SPE inciden en la disminución de la fuerte carga fiscal que conllevan las políticas pasivas y compensatorias. Así también contribuyen a reducir los efectos secundarios de dependencia que ciertos individuos tienen respecto a los beneficios por desempleo.

Figura 13-C  
Indicadores sobre la evolución del rol de los SPE

Gestión de prestaciones por desempleo			
Indicador AMPSE	Encuesta 2002*	Encuesta 2006*	Evolución ↓
Gestión de prestaciones por desempleo	52%	44%	Corresponsabilidad

Fuente: CHARPY, Christian. Public Employment Services: developing perspectives....

Esta serie de indicadores dan cuenta de la transición incremental que los SPE experimentan respecto a la operación de las funciones que les resultan comunes. Así también arrojan información que reafirma la importancia que cobran las funciones básicas asociadas a la implementación de las políticas activas de empleo. Toda vez que el éxito de la vinculación entre el buscador de empleo y la vacante disponible en el mercado laboral, depende en gran medida de la efectividad con la que se implementan. La figura 14 se refiere a una clasificación que nos permite ubicar tales políticas instrumentadas por los SPE.

**Figura 14**

**Políticas activas de empleo instrumentadas por los SPE**

<b>Políticas Activas de Empleo</b>	Servicios de empleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colocación</li> <li>• Consejería</li> <li>• Asesoría vocacional</li> <li>• Búsqueda de empleo</li> <li>• Información sobre el mercado laboral</li> <li>• Apoyo a la movilidad laboral</li> </ul>
	Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación en el trabajo</li> <li>• Capacitación para el trabajo / reconversión de habilidades</li> </ul>
	Grupos en desventaja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jóvenes</li> <li>• Discapacitados</li> <li>• Adultos mayores</li> </ul>
	Subsidios al empleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidios al empleo en el sector privado</li> <li>• Autoempleo</li> <li>• Creación directa de empleos (públicos o sin fines de lucro)</li> </ul>

Fuente: Información tomada de ESTEVÃO, Marcello. Do Active Labour Market Policies Increase Employment?

***Nuevos enfoques de los SPE***

En un mundo globalizado, la economía del conocimiento<sup>49</sup> y la sociedad neotecnológica demandan un nuevo tipo de trabajador.<sup>50</sup> El trabajo se

<sup>49</sup> La economía del conocimiento ya no contempla sólo valores tangibles. Los nuevos valores de la producción son denominados intangibles: capital humano (personas), capital intelectual (innovaciones e ideas), capital social (redes, marcas, patentes), y capital estructural (procesos de trabajo y negocios). Hoy en día es posible crear valor a partir del capital intangible, Op. Cit. El Futuro del Trabajo en el Mundo, p. 15-16.

<sup>50</sup> La informática, la robótica, la nanotecnología, la electrónica, la biotecnología son desarrolladas a escala industrial y se incorporan a la producción y consumo cotidianos. El cambio estructural inducido toca directamente al proceso de producción de la sociedad actual, y determina un cambio sociológico y medioambiental con consecuencias directas de estas nuevas tecnologías sobre el empleo. A este cambio José Enrique Rodríguez le denomina la sociedad neotecnológica. RODRÍGUEZ Ibañez, José Enrique, "De la sociedad del trabajo a la sociedad tecnológica": en Revista española de investigaciones sociológicas, Málaga, España, 1989, Universidad de Málaga, Núm. 45.

asocia a valores sociales y económicos distintos, se orienta al desarrollo de actitudes y habilidades asociadas a los sectores productivos de mayor tecnificación y avance tecnológico. En una economía del conocimiento, más competitiva y dinámica se valoran actitudes y habilidades que faciliten una constante adaptación a la evolución de la economía.

El concepto de trabajo en el actual entorno pasa por un proceso de reconfiguración que tiende a la especialización, la tecnificación, la individualización de las trayectorias laborales, el debilitamiento de la negociación colectiva y la pérdida de soportes institucionales. Las relaciones productivas dejan de articularse en un marco contractual y centralizado a partir del proceso de reorganización y flexibilización de las relaciones laborales.<sup>51</sup>

A partir de la apertura de las economías, la gran empresa y las estructuras de producción del desarrollo endógeno se dividen en redes de producción ubicadas en puntos geográficos distintos de acuerdo a la lógica diferenciada de costos de los insumos de producción (transporte de materias primas, fuerza laboral, pago de impuestos, relación con puertos comerciales, etc.). Esta reorganización de los centros productivos tiene efectos directos en las relaciones laborales, así como en la concepción misma del trabajo.

El desarrollo de sectores de servicios y de uso intensivo de tecnología, abre paso a perfiles laborales de mayor especialización, tecnificación

<sup>51</sup> Alonso sostiene que el trabajo es una construcción social, referida a un contexto histórico, a las experiencias y al modo de vida de una sociedad particular. En este momento histórico la idea de la seguridad en el puesto de trabajo, los derechos de segunda generación, la negociación colectiva respaldada por la política de Estado, sede paso a una lógica de organización donde los organigramas jerárquicos son remplazados por grupos de trabajo que se organizan y reorganizan según las necesidades del nuevo esquema de producción. ALONSO, Luis Enrique, "Crisis de la sociedad del trabajo y ciudadanía: una reflexión entre lo global y lo local. Política y Sociedad" en: Revista de la Universidad Complutense, Madrid, 1999, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Núm. 31.

y profesionalización. Por otro lado, los centros de producción se flexibilizan y reestructuran en redes descentralizadas que operan bajo esquemas de subcontratación y condiciones laborales no contractuales. Al tiempo que se generan situaciones de subempleo y precariedad, se abren ocupaciones de alto valor en el mercado que generan una brecha que conduce a la fragmentación de la cohesión de las relaciones productivas.

Los esquemas de consumo y de producción marcan cambios fundamentales en las tendencias laborales en este nuevo siglo. La lógica de la producción de masas es remplazada por la especialización de tareas y la producción de capital intangible. Los adelantos tecnológicos y la investigación sobre la interfase entre máquina y cerebro derivan en nuevas aplicaciones al modo de producción.

Un ejemplo que ilustra este cambio se ubica en la industria alimenticia donde la incorporación de computadoras y sensores que controlan el crecimiento de animales, plantas y productos de la granja, reduce el número de trabajadores requeridos y exige una mayor especialización de los mismos. Este modelo de producción reduce el desperdicio y maximiza el aprovechamiento de las materias primas y la fuerza laboral para el incremento de las ganancias.

La estrategia de intervención de los SPE a partir de los nuevos valores asociados al trabajo y a la vida laboral, se centra en ámbitos prioritarios de acción como la elevación de las calificaciones y habilidades, la provisión de servicios de vinculación e información sobre las características de la demanda y la oferta de la fuerza laboral.

De este modo los SPE buscan contribuir a mantener la cohesión de las relaciones productivas y a un mejor funcionamiento del mercado

laboral. Ello requiere la acción coordinada de las instituciones del mercado laboral y los órganos de gobierno para asegurar un desarrollo positivo de las capacidades productivas de una sociedad.

Desde nuestra visión, los SPE se han reconfigurado para actuar de manera oportuna y eficiente en el entorno de un mercado laboral nuevo y en rápida transformación. Derivado de esta reflexión podemos afirmar que los SPE han asimilado las nuevas realidades del mercado laboral, y por tanto, desempeñan un nuevo rol.

A partir de las nuevas demandas del mercado laboral, los SPE entraron en un proceso de modernización, rediseño de sus estructuras e innovación en sus métodos de gestión. El modelo posburocrático<sup>52</sup> reafirma la necesidad de una intervención racional, ordenada, especializada y profesional por parte de los SPE para la instrumentación de la política de empleo.

Existen dos experiencias desarrolladas que nos permiten observar como los SPE operan ya en ámbitos prioritarios de intervención que dan cuenta de su nuevo rol más coordinador que interventor.

El proceso de modernización de los servicios públicos de empleo para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europea de Empleo impulsada por

<sup>52</sup> El modelo posburocrático propone eliminar las ineficiencias, improductividad, altos costos e inercias del modelo burocrático. De ahí que el modelo posburocrático proponga nuevas formulas para que el gobierno desarrolle esquemas de operación responsables y productivos. Este modelo propone transitar: del interés público a los resultados que aprecian los ciudadanos; de la eficiencia a la calidad y el valor; de la administración a la producción; del control a la consecución de la adhesión a las normas; más allá de las funciones, la autoridad y la estructura; de la imposición de la responsabilidad a la construcción de la rendición de cuentas; de la justificación de costos a la provisión de valor; más allá de las reglas y de los procedimientos, y más allá de los sistemas administrativos en operación. GUERRERO, Omar, "Nuevos modelos de gestión pública" en: Revista Digital Universitaria, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 30 de septiembre del 2001 Vol.2 No.3

la Unión Europea, ilustra bien la transformación de las funciones básica de los SPE en cuatro directrices prioritarias de intervención (Figura 15).

**Figura 15**

**Ámbito prioritarios de intervención de los SPE en la Unión Europea**

- **Capacidad de inserción profesional:** los SPE desempeñan un importante papel en este ámbito a través de sus actividades de orientación sobre las técnicas de búsqueda de trabajo, el acceso a la formación profesional así como mediante una asistencia suplementaria dirigida a grupos específicos (personas con discapacidad y minorías étnicas). La intervención de los SPE consiste en garantizar el funcionamiento de los sistemas de formación por aprendizaje, movilizandolos puestos de formación o actuando como intermediarios entre estos puestos y los trabajadores.
- **Espíritu de empresa:** uno de los objetivos de los SPE es la promoción del trabajo no asalariado para los desempleados o los trabajadores amenazados de despido. Además, los SPE se asocian con otros organismos públicos o privados con el fin de establecer estrategias locales de creación de empleo que respondan a las nuevas necesidades.
- **Capacidad de adaptación:** Los SPE siguen desempeñando un importante papel por lo que respecta a la gestión de la evolución de las estructuras de las empresas. Los SPE participan en distintos programas de formación, reciclaje y reconversión de los trabajadores que se enfrentan a cambios estructurales y que corren el riesgo de perder su empleo.
- **Igualdad de oportunidades:** los SPE actúan a fin de promover la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, la acción de los SPE consiste en ayudar a los hombres y las mujeres que desean reincorporarse a la vida activa después de un período de ausencia, así como mediante la puesta en práctica de políticas de igualdad de oportunidades en el ámbito del empleo en favor de determinadas categorías de trabajadores como personas con discapacidad, minorías étnicas, mujeres y jóvenes entre otros.

Fuente: Modernización de los servicios públicos de empleo para apoyar la estrategia europea de empleo....

Un referente más lo encontramos en la Organización Internacional del Trabajo y su estrategia de promoción del Trabajo Decente que se ha constituido como un mecanismo para propiciar economías más productivas, de libre intercambio, basadas en el conocimiento y un capital humano con mejores habilidades.<sup>53</sup>

<sup>53</sup> Hacer del trabajo decente un objetivo nacional y global es una de las Metas del Milenio MDG8. La OIT ha definido cuatro prioridades globales denominadas las cuatro ES: Employment creation, Employability, Equal opportunities and Entrepreneurship. <http://www.ilo.org/mdg> MG8 Develop a global partnership for development, Decent Work and the Millennium Development Goals, Official Website of the International Labour Organization, Geneva, Switzerland.

Figura 16

**Agenda Global del Empleo OIT: Prioridades clave**

- **Creación de empleos:** se sitúa como el centro de la política macroeconómica
- **Empleabilidad:** inversión en educación y capacitación para la vida laboral
- **Igualdad de oportunidades:** otorgar las mismas oportunidades a hombres que a mujeres, jóvenes y adultos
- **Espíritu empresarial:** promover y facilitar la creación de empresas

Fuente: Decent Work and the Millennium Development Goals, ILO...

Los SPE han diversificado la provisión y orientación de sus servicios y principales funciones. Por lo que el mandato de contribuir al pleno empleo queda entrelazado en su naturaleza, sólo que en el umbral del siglo XXI las nuevas aproximaciones se han configurado, en nuestra opinión, a partir de cuatro elementos clave para su redefinición como se indica en la siguiente figura.

Figura 17

**Redefinición de los SPE: Elementos Clave**

- **Aplicación de nuevas tecnologías de información y comunicación:** permite ampliar la cobertura de los servicios, reducir los costos asociados a la vinculación laboral y poner a disposición de los usuarios información oportuna, confiable y accesible en todo momento, desde cualquier punto.
- **Corresponsabilización de los actores del mercado laboral:** normalmente se tiene la errónea concepción de que los servicios que proveen los SPE no tienen un costo asociado, cuando en realidad su producción esta sujeta a un presupuesto restringido.
- **Incorporación del concepto de calidad a su operación diaria:** alcanzar un alto nivel de satisfacción de los usuarios provee de mayor confiabilidad y reconocimiento a los SPE. Desde el lado de la demanda, la satisfacción de los empleadores se refleja en un usuario frecuente y la disponibilidad de más opciones de trabajo para los buscadores de empleo. Adicionalmente la definición de indicadores permiten un mejor control y evaluación de los diferentes tramos de operación.
- **Construcción de esquemas de colaboración con otros actores del mercado laboral:** la suma de capacidades de atención incrementa la disponibilidad de opciones y recursos.

Fuente: Elaboración propia con información extraída de Mission Statement for PES adopted by the Directors General of the PES in the European Union.

Desde nuestro punto de vista el elemento nodal de cambio que le imprime un nuevo valor agregado a los SPE como agentes gubernamentales estratégicos para mantener en condiciones de ser empleada a la fuerza laboral, es el reconocimiento de que las instituciones gubernamentales no son capaces de atender unilateralmente la agenda gubernamental. Esta nueva lógica potencia la capacidad gerencial de los SPE como agentes gubernamentales que contribuyen a la instrumentación de la política de empleo.

### ***Tendencias de los SPE***

#### ***Ámbitos prioritarios de desarrollo***

Los SPE se desempeñan en un contexto donde se desarrolla una nueva forma de vida laboral, y por ello reconfiguran sus métodos de gestión, organización y respuesta a los requerimientos del mercado laboral y sus actores. La incorporación de nuevos instrumentos y herramientas como son las tecnologías de la información, mecanismos innovadores de intermediación, así como sus relaciones con otros proveedores de servicios, los posiciona como agentes facilitadores y coordinadores de las relaciones entre la oferta y la demanda laboral.

#### **Acompañamiento a lo largo de la vida productiva de las personas**

El aprendizaje no termina cuando comienza la vida laboral, las habilidades requeridas por el aparato productivo elevan la especialización de las ocupaciones, haciendo del conocimiento el valor de cambio en el mercado laboral. El aprendizaje y el entrenamiento a lo largo de la vida es una vía a través de la que los gobiernos buscan hacer sostenible la

permanencia de un individuo en el mercado laboral.

El aprendizaje a lo largo de la vida busca mantener y desarrollar las habilidades y competencias de un individuo durante su trayectoria laboral al tiempo que la tecnología y los requerimientos del aparato productivo cambian. El objetivo es mantenerlo en condiciones de ser empleado.<sup>54</sup>

Actualmente, el aprendizaje ya no es materia exclusiva del sector educativo, las empresas ahora también comparten esta responsabilidad con el individuo. Los SPE en su rol de promotores, intervienen en la promoción de programas de entrenamiento en la práctica laboral y para el trabajo en coordinación con las empresas con el propósito de preparar técnica y profesionalmente a la fuerza laboral con capacidades muy particulares para desempeñar las tareas que requiere la empresa para ciertos procesos de producción o desarrollo.

Por ende, la provisión de servicios de vinculación laboral adquiere un matiz más especializado. Los SPE incursionan en la asesoría personalizada para que los individuos encuentren una relación productiva de largo plazo entre las oportunidades de formación y los empleos disponibles. A través de este nuevo mecanismo los SPE concretan la finalidad de mantener actualizadas las habilidades de la fuerza laboral acorde a los cambiantes requerimientos ocupacionales del mercado de trabajo y la evolución tecnológica.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Según la OIT, el aprendizaje a lo largo de la vida permite asegurar el desarrollo personal y profesional de los trabajadores; incrementar la productividad y el ingreso, así como mejorar la equidad social. En tanto, el entrenamiento se refiere a la adquisición de conocimiento, habilidades, y capacidades como resultado de la enseñanza de habilidades vocacionales o prácticas laborales. Op. Cit. El Futuro del Trabajo en el Mundo, p. 13.

<sup>55</sup> HANSEN, Ellen. Orientación Profesional: Un manual de recursos para países de bajos y medianos ingresos. Organización Internacional del Trabajo, Organización Internacional del Trabajo, Centro Internacional de Formación/Empleabilidad y Habilidades, Montevideo, 2006.

Los SPE buscan mejorar sus servicios para integrar a los individuos en búsqueda de un empleo, particularmente para quienes se encuentran en situación de desempleo de larga duración, jóvenes que experimentan el proceso de transición de la escuela al trabajo, y adultos mayores que buscan prolongar su participación en el mercado laboral.

La atención individualizada permite activar al buscador de empleo a través de la integración de servicios hechos a la medida de sus capacidades y necesidades individuales. Si bien estos esquemas exigen una mayor sofisticación de las habilidades del consejero de empleo también corresponsabilizan al desempleado para reinsertarse en un trabajo, y reducir así su dependencia de los sistemas de seguridad social o el riesgo de permanecer en una situación de desempleo de larga duración.<sup>56</sup>

### Gestión de los flujos de movilidad laboral

La demanda de mano de obra en ciertas localidades, regiones y países es una consecuencia de la nueva configuración de los polos de producción y el envejecimiento de la fuerza laboral. Las personas se desplazan hacia donde se generan los puestos de trabajo, ello ocurre incluso de una frontera a otra, por lo que se generan desequilibrios en el desarrollo de las localidades que ven disminuida su fuerza productiva. Por ende, la intervención de los SPE a través de la vinculación seguirá siendo una función fundamental en las próximas décadas.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Op. Cit. LÖNNROTH, Juhani, The Public Employment Service in an open market: New roles and main lines of modernization...

<sup>57</sup> Modernizing Public Employment Services to support the European Employment Strategy". Commission Communication, European Commission, Brussels, Belgium, November 13, 1998.

Este tipo de desequilibrios en el mercado laboral, frecuentemente están vinculados al fenómeno de la migración. La intervención de los SPE genera valor agregado al ordenar racionalmente los desequilibrios del mercado laboral al transformarlos en flujos de movilidad laboral.

Los esquemas de movilidad laboral de trabajadores temporales transfronteros constituyen una solución para buscar equilibrios entre los demandantes y oferentes de fuerza laboral en sectores específicos.<sup>58</sup> Los SPE juegan un papel determinante para la gestión de los esquemas de movilidad geográfica de trabajadores entre localidades, regiones o países sin causar desequilibrios en el mercado laboral interno. Los ámbitos de intervención tocan tres etapas:

- a) El diseño de procesos operativos que contribuyan a garantizar que la movilidad laboral sea legal, segura, circular y preserve las condiciones laborales de los trabajadores.
- b) Una adecuada evaluación del perfil ocupacional de los trabajadores temporales por los empleadores extranjeros a través de la estandarización de los criterios ocupacionales, habilidades, conocimientos e historial laboral.
- c) La promoción de esquemas de capacitación específicos que contribuyan a elevar las habilidades, conocimientos y experiencias del mercado laboral.

Regularmente, la gestión de estos programas de movilidad laboral temporal generalmente se instrumenta a través de la colaboración corresponsable de varias instancias gubernamentales. Algunos ejemplos

<sup>58</sup> Mission Statement for PES adopted by the Directors General of the PES in the European Union. European Commission, Lahti, Finland, December 4, 2006.

en este sentido los encontramos en los programas que impulsan México y Canadá en el sector agrícola (Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales, PTAT) y los sectores de la construcción y turismo (Programa Piloto de Movilidad Laboral Temporal). México especialmente busca crear un precedente de la efectividad de los esquemas de movilidad laboral que en un futuro próximo pueda dar lugar a un acuerdo bilateral con su mayor socio comercial, Estados Unidos de América.

La idea de un “pasaporte laboral”, representa ya una demanda que también compete a los SPE.<sup>59</sup> Este caso aplica para la Unión Europea que aspira a la homologación del historial laboral para el reconocimiento formal de las habilidades sin importar dónde fueron adquiridas. Otra posibilidad, más cercana geográficamente a nosotros aunque más lejana en tiempo, la representa la zona del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

### Promoción de nuevos ámbitos y esquemas de empleo

Si bien el ámbito de intervención de los SPE no está directamente vinculado a la generación de puestos de trabajo, éstos cuentan con las herramientas y la capacidad de gestión para contribuir a la creación de empleos en el sector formal. El trabajo coordinado con el sector privado ha probado ser un esquema exitoso para promover la contratación de trabajadores. Los SPE han desarrollado modelos como la incorporación de individuos con bajas calificaciones a través de esquemas de capacitación específica a la medida de las empresas, el mantenimiento

<sup>59</sup> La propuesta de generar un pasaporte laboral fue comentada en una reunión de trabajo de la Coordinación General de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México en septiembre de 2008. Esta idea apunta al reconocimiento formal de las habilidades y conocimientos sin importar dónde y cómo fueron adquiridas.

de la plantilla de trabajadores a través de la flexibilización de las condiciones de trabajo (esquemas de horarios parciales, por ejemplo), la apertura de oportunidades laborales para personas con discapacidades o bien la contratación temporal de jóvenes que les permita incursionar en el mercado laboral.

Los empleadores a su vez reciben beneficios directos como los servicios gratuitos de vinculación e incluso acceso a programas de calificación de su personal o de subsidios específicos para mantener su plantilla laboral.

El sector social representa también una fuente potencial de plazas de trabajo, los SPE han comenzado a incorporar a las organizaciones de carácter no gubernamental y sin fines de lucro como un usuario más de sus servicios de vinculación.

Adicionalmente, los SPE incursionan ya desde hace algunos años en la operación directa de programas para la promoción del autoempleo. Estas modalidades de atención tienen como finalidad que las personas adquieran los conocimientos, habilidades y destrezas para realizar una actividad productiva por cuenta propia.

El costo beneficio asociado a estos programas resulta competitivo, ya que los recursos otorgados a los participantes equivalen a los beneficios por desempleo que la persona recibiría por encontrarse en situación de desempleo. Así también, se generan empleos adicionales y se activan circuitos productivos, ya sea de tipo artesanal o bien orientados a la promoción de sectores que contribuyen al desarrollo estratégico de las localidades y de su fuerza productiva.

## **Coordinación de las relaciones laborales para la provisión de servicios de empleo**

La diversificación de usuarios y actores que intervienen en el mercado laboral también contribuye a posicionar a los SPE como coordinadores de las relaciones entre oferta y demanda de la fuerza de trabajo.

Algunos actores son competidores en tanto que otros colaboran con los SPE en la provisión de servicios de vinculación. Este tipo de formulas tendrán un uso más frecuente, toda vez que los usuarios, empleadores y buscadores de empleo requieren servicios oportunos, más especializados y orientados a parámetros de costo-efectividad en relación a la empleabilidad o el reclutamiento de fuerza laboral capacitada.

El trabajo en redes entre las oficinas de los servicios públicos de empleo, las agencias privadas de colocación y los proveedores terciarios de servicios de vinculación y capacitación, refuerza el rol de los SPE como coordinadores y facilitadores de las relaciones productivas acorde a la estrategia de implementación de la política de empleo: acciones proactivas o reactivas (política pasivas y activas).

## **Cohesión social y equidad**

Los mercado laborales tienden a la reducción de la protección social, y a su vez, la protección social representa altos costos para las empresas que se desarrollan bajo nuevos esquemas de producción, como la terciarización (outsourcing). La reducción de los costos toca principalmente los salarios, las prestaciones básicas de seguridad social

(prestaciones por pensión, servicios de salud y ayuda por desempleo) e incluso la relación contractual directa con el empleador.<sup>60</sup>

Adicionalmente, la presión derivada del envejecimiento de la fuerza laboral, representa una carga para el presupuesto de los gobiernos que también tienden a reducir los costos de su personal en términos contractuales, aunque al mismo tiempo tienen la encomienda de promover esquemas de seguridad social adecuados en el mercado laboral.

Los SPE tienen a este respecto una doble tarea desde su ámbito de actuación:

1. Fortalecer la empleabilidad de las personas y proveer información sobre las condiciones laborales existentes en el mercado de trabajo.
2. Intervenir el mercado laboral con un criterio de rentabilidad y responsabilidad social en colaboración directa con el sector privado.

Resulta evidente que los SPE tienen la encomienda de continuar desempeñando funciones sociales y económicas, a la vez que contribuyen a generar condiciones de equidad y a mantener la cohesión social.

<sup>60</sup> VAN BEKKUM, Ronald, "Can Public Employment Services be the matchmaker between social security and the labour market?" Conference dictated at the 5th International Research Conference on Social Security. International Association of Social Security, Warsaw, Poland, March 5-7, 2007.

## ***El futuro de los SPE***

En las próximas décadas los SPE seguirán sujetos a un proceso continuo de reconfiguración de sus estructuras. Como organizaciones posmodernas tienden a la especialización de sus capacidades de gestión y aplicación de herramientas de intervención, coordinación, promoción y regulación. Así también, sus arreglos institucionales se flexibilizan para adaptar sus procesos operativos y capacidades de gestión a la instrumentación de tareas específicas de acuerdo al contexto, condiciones y exigencias vigentes de la vida laboral.<sup>61</sup>

En este sentido, la sociedad posmoderna<sup>62</sup> es testigo de la emergencia de cuatro nuevos factores emergentes que influyen ya la configuración de un futuro global que ya está sucediendo hoy.

Durante el Foro Económico Mundial celebrado este mismo año, se identificaron cuatro riesgos globales que afectan el funcionamiento de la economía y el bienestar de la social mundial que son:

1. La crisis alimentaria: asocia realidades como la escasez de agua, el uso de alimentos básicos para la producción de biocombustibles, el cambio climático, el crecimiento de la población, el cambio de uso de suelo, entre otros factores.

<sup>61</sup> “La organización no es un absoluto, es una herramienta que propicia un desempeño productivo de la personas que trabajan juntas. Como tal, la estructura de la organización tiene ciertas tareas y condiciones en tiempos determinados” WARTZMAN, Rick. Organizations need structure and flexibility. The DRUCKER Institute, 29 August, 2008.

<sup>62</sup> La sociedad posmoderna es aquella que revalora la idea de emancipación e identidad ciudadana y reclama el respeto a la autonomía y la libertad individual frente al Estado y al mercado. La sociedad posmoderna está constituida por ciudadanos y el ciudadano es un individuo con derechos y obligaciones frente a la colectividad. LYOTARD, Jean-François. La posmodernidad. Gedisa. México, 1986.

2. El riesgo financiero sistémico: se ha traducido en una mayor participación de la economía de riesgo sin un sustento productivo tangible que ha llevado a la recesión a varios países.

3. Las cadenas de suministro: la reconfiguración de los polos de desarrollo representa grandes retos para los gobiernos en términos de proveer fuentes de trabajo, seguridad y bienestar a las nuevas concentraciones humanas que son atraídas a estos centros de producción.

4. El uso de la energía: representa un riesgo en torno a los costos asociados a su distribución y disponibilidad, la generación y uso de fuentes alternas de energía, el daño al medio ambiente, entre otros factores.<sup>63</sup>

Los denominados riesgos globales cambiarán radicalmente el mundo del trabajo y las relaciones productivas para la sociedad poscapitalista. Los SPE tienen ante sí un nuevo reto que subraya la necesidad de fortalecer sus capacidades de gestión e intervención “coordinada con otros agentes” del mercado laboral. La especialización y el desarrollo de esquemas de respuesta proactivos y anticipados se hace un elemento exigible para los SPE.

Desde nuestra perspectiva, la tarea esencial de los SPE seguirá siendo contribuir a que los individuos enfrenten el cambio y la transición a una nueva configuración de la vida laboral, así como el desarrollo de la fuerza productiva de la sociedad postcapitalista.

<sup>63</sup> Riesgos globales 2008, Informe de Global Risk Network, World Economic Forum, Ginebra, Suiza, enero de 2008.

## ***Conclusión***

- Los SPE se reposicionan como instituciones centrales del mercado laboral, adoptando un rol de facilitador y promotor de la fuerza laboral y el aparato productivo.
- Los SPE no son más un operador directo ni único, más bien se reafirman como una instancia gubernamental que sirve a sus ciudadanos y contribuye al desarrollo de nuevas capacidades productivas de la sociedad.
- Los SPE son una herramienta gubernamental que juega un doble rol, social y económico, tienen el potencial de crear un vínculo de complementariedad entre las políticas macroeconómicas, de mercado, social, educativa y de capacitación que en conjunto activan la dinámica de crecimiento, desarrollo y bienestar de una sociedad.
- Reforzar la capacidad de los SPE de generar información estadística facilitará la provisión de evidencia fáctica a los tomadores de decisiones, en función de una mejor caracterización de la oferta y demanda del mercado laboral. En términos del intercambio de buenas prácticas, estudios comparativo, contar con información estadística es una necesidad para desarrollar o reforzar áreas de servicio de los SPE en función de las tendencias en el ámbito global.
- Los servicios que proporcionan los SPE son universales y gratuitos, representan un medio para que los individuos cuenten con los medios para (re)insertarse en el mercado laboral. Así también, los SPE proveen información sobre las características de la fuerza laboral y las tendencias sobre los requerimientos del mercado laboral para apoyar las proyecciones de crecimiento y la estrategia de expansión

de los empleadores. Quienes en última instancia son los usuarios más importantes de los SPE, pues son quienes finalmente promueven la generación y disponibilidad de fuentes de trabajo.

- Para hacer frente a las nuevas realidades los SPE son las instituciones clave para alcanzar los objetivos de la política de empleo para la promoción del desarrollo del sector productivo. Tanto en el ámbito de lo económico como de lo social, tanto a las empresas como a las personas que buscan un empleo.
- Las funciones básica de los SPE no ha cambiado en lo fundamental: 1) siguen siendo las instituciones gubernamentales esenciales para la implementación de las directrices del mercado laboral; 2) desempeñan una importante responsabilidad social para asistir a los individuos que no puedan incorporarse por sí mismos al mercado laboral; y 3) contribuyen a que el mercado laboral opere con mayor eficiencia al crear un vínculo entre las demanda y la oferta de la fuerza laboral.
- La colaboración con diferentes actores del mercado laboral es parte del nuevo rol de los SPE, y los posiciona como instituciones que promueven un buen desarrollo del mercado laboral.
- La interacción de los SPE con el sector educativo y productivo es fundamental para la potencialización de recursos y la suma de esfuerzos que conlleve a un mejor funcionamiento del mercado laboral. La provisión de servicios que permitan a los individuos un acceso al mercado laboral en condiciones de equidad, la vinculación e intervención en el mercado de trabajo a través de servicios de capacitación y entrenamiento, son instrumentos fundamentales con los que cuentan los SPE para mantener a la fuerza laboral en condiciones de ser empleada.

- Empleadores y buscadores de empleo son usuarios de los SPE. Desde nuestra visión reforzar el enfoque de atención desde la demanda, elevaría su efectividad en la colocación. Los empleadores son la fuente que provee las ofertas de empleo que permiten atender a los buscadores de empleo. Sobre todo cuando los empleadores consideran a los SPE como uno más de los posibles proveedores disponibles en el mercado laboral. Los servicios ofertados a los empleadores también deberán elevar sus estándares de calidad, seguridad y confiabilidad.
- Los SPE se orientan como un facilitador y promotor de las relaciones entre la oferta y la demanda laboral. Su aproximación a la agenda de gobierno en materia de instrumentación de la política de empleo, la capacitación de la fuerza laboral y la promoción del empleo ha dejado de ser monopólica.
- La promoción y desarrollo de las capacidades gerenciales de los SPE, supone la especialización y tecnificación de sus cuadros administrativos. La complejidad del entorno exige un perfil del Consejero de Empleo que permita flexibilizar las estructuras organizacionales y operativas de los SPE.
- Como reflexión final de este análisis bien vale tratar de extrapolar el caso del nuevo rol que asumen los SPE al nuevo rol que desde nuestra perspectiva deberán asumir las organizaciones gubernamentales en torno al desdoblamiento del concepto de lo público, que es espacio natural de su intervención en la búsqueda del bienestar común, a lo público-global-local.

### ***Epílogo: las nuevas reglas del juego***

Los riesgos globales descritos en el apartado IV, reflejan la creciente interdependencia de los países. Cada vez más los gobiernos formulan políticas de acción conjuntas para enfrentar una agenda global en la que el tema del empleo cobra una nueva dimensión como un tema estratégico ligado al desarrollo económico, la cohesión social y el medio ambiente.

Retomando el reciente planteamiento de Kemal Dervis, Administrador del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el desafío para las organizaciones públicas como los SPE será desarrollar “nuevos niveles de cooperación entre los actores públicos y privados, entre los estados y los mercados globales”.<sup>64</sup>

La tendencia observable para las organizaciones gubernamentales, particularmente el caso de los SPE, es actuar como “agentes intermediarios” entre los actores del mercado laboral. Solo que ya no se trata sólo de aquellos que se ubican en el ámbito local y nacional. Para resolver problemáticas internas los países requieren de la intervención de actores ubicados en dimensiones geográficas que rebasan el ámbito de jurisdicción nacional.

La movilidad laboral externa ilustra esta nueva situación. Para resolver los desequilibrios del mercado laboral causados por la carencia o sobre oferta de mano de obra en un país y otro, resulta necesario el desplazamiento de trabajadores hacia donde se demanda su trabajo.

<sup>64</sup> “Las Nuevas Finanzas Públicas: Libro señero ofrece herramientas para manejar riesgos globales” en: Boletín de Prensa del 28 de enero de 2006, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Estos trabajadores generan un valor con un doble efecto, en el lugar donde se desempeñan y en sus lugares de origen. A su regreso, una vez concluido el contrato laboral, pueden incorporarse a otras cadenas productivas hasta la siguiente temporada laboral. Este ejemplo permite ubicar claramente a los actores gubernamentales, empresas y buscadores de empleo que se transforman en “actores móviles” que desplazan sus capacidades transfronteras para resolver un problema local.

Encadenando a esta reflexión otra de las ideas desarrolladas por Dervis, estamos ante el surgimiento de un nuevo ‘Estado intermediario’. Para el caso del mundo laboral los debates bilaterales y multilaterales en torno a temas como la subcontratación, la flexibilidad, la seguridad social, el empleo decente, la creciente aparición de nuevas ocupaciones y perfiles laborales, la incorporación de métodos de producción menos dañinos al medio ambiente, la amalgama de la tecnología y la fuerza laboral, son problemas globales cuya atención forzosamente requiere de una intervención conjunta.

Ante las nuevas reglas del juego, específicamente las del mercado laboral que han sido abordadas en este análisis, las organizaciones gubernamentales tienen frente así el reto de aprovechar y capitalizar estos espacios para determinar a través de su racionalidad administrativa y capacidades de gerencia pública, el riesgo y los costos que según Dervis es posible asumir globalmente con resonancia directa en el plano nacional, local y micro-regional.

## ***Bibliografía***

### **Libros**

**AGUILAR, Villanueva Luis F, Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.**

**BELL, Daniel, Las contradicciones culturales del capitalismo. Alianza Universidad, México, 1989.**

**DRUCKER, Peter. Las nuevas realidades. Hermes, México, 1990.**

**FRIEDMAN, Thomas. The World is flat. Penguin Books, London, England, 2005-2006.**

**LYOTARD, Jean-François. La posmodernidad. Gedisa. México, 1986.**

**THUY, Phan et all. The public employment service in a changing labour market. International Labour Office. Switzerland, Geneva, 2001.**

**UVALLE, Berrones Ricardo. Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. Instituto Nacional de Administración Pública – Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1997.**

### Conferencias

**BOSTYN, Yvan, “Recent developments in labour market services and labour market information-systems in Europe”. Conference dictated at the Inter-American Conference of Ministers of Labour. Cocoyoc, Mexico, November 16, 2006.**

**CAMACHO, María Claudia, “La generación de trabajo digno y productivo de los jóvenes como detonante del desarrollo en las Américas”, Conferencia dictada en: Seminario de Estrategias para la generación de empleo productivo para los jóvenes, Organización de los Estados Americanos, Morelos, México, 8 de noviembre, 2006.**

**CRNKOVIĆ-POZAIĆ, Sanja, “The process of Reform of the Public Employment Services”, Conference dictated at the EU-Chile Seminar on Public Employment Services, European Commission and Ministerio de Trabajo y Previsión Social of Chile, Brussels, March 22, 2007.**

HANSEN, Ellen. The Public Employment Service: Adapting to a Future that has Already Happened, Conference dictated at the XVII World Congress of the World Association of Public Employment Service, Québec, Canada, May 16, 2006.

#### Documentos de trabajo

“Améliorer les aptitudes professionnelles pour stimuler la productivité, la croissance de l’emploi et le développement“. Rapport de référence pour la discussion générale. Document Interne du travail. Conférence Internationale du Travail, 2008. Département des Compétences et de l’Employabilité. Bureau International du Travail, Genève, Suisse.

CHARPY, Christian. Public Employment Services: developing perspectives. Internal working paper, non publishable, World Association of Public Employment Services, Belgium, February 22, 2007.

Educación y empleo en México. Documento interno de trabajo, no publicable. Subsecretaría de Empleo y Política Laboral de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, diciembre de 2007.

Servicios Públicos de Empleo: perspectivas de desarrollo. Documento Interno de trabajo, no publicable. Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo, Ginebra, 2007.

## Revistas

Aguilar Villanueva, Luis Fernando. “La silenciosa, heterodoxa reforma de la Administración Pública” en: **Revista de Administración Pública**. Ensayos sobre la nueva Administración Pública, México, Instituto Nacional de la Administración Pública. N° 91, abril de 1996.

## Fuentes electrónicas

### Conferencias

CASTELLS, Manuel, “Information Technology, Globalization and Social Development”, **Conference dictated at Conference on Information Technologies and Social Development**. United Nations Research Institute for Social Development, UNRISD. Geneva, Switzerland, June 22-24, 1998.

[www.euforic.org/by\\_theme/184.htm](http://www.euforic.org/by_theme/184.htm)

Sitio Web: European Forum on International Co-operation. Consulta: enero 2008.

**“Employment Policies in Arab Mediterranean Countries: How are they reacting to Trade Liberalization and Social Change?” Conference dictated at the 8th Mediterranean Research Meeting, European University Institute – Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florence & Montectini Terme, March 21-25, 2007.**

[http://www.iue.it/RSCAS/Research/Mediterranean/mrm2007/pdf/WS1\\_MRM2007.pdf](http://www.iue.it/RSCAS/Research/Mediterranean/mrm2007/pdf/WS1_MRM2007.pdf)

Sitio Web: European University Institute. Consulta: agosto 2008.

**VAN BEKKUM, Ronald, “Can Public Employment Services be the matchmaker between social security and the labour market?” Conference dictated at the 5th International Research Conference on Social Security. International Association of Social Security, Warsaw, Poland, March 5-7, 2007.**

<http://www.issa.int/esl/Ressourcen/Tagungsberichte/Can-Public-Employment-Services-be-the-matchmaker-between-social-security-and-the-labour-market>

Sitio Web: International Social Security Association. Consulta: octubre 2008.

## Comunicados e Informes

Cambios en el mundo del trabajo, Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo, 95a Reunión 2006. Informe I (C). Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2006. <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/newsroom/hechos/cambios.htm>

Sitio Web: Organización Internacional del Trabajo.  
Consulta: junio 2008.

Plan de Acción: Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática, IV Cumbre de las Américas, Argentina, Organización de Estados Americanos, Mar del Plata, 5 de noviembre de 2005. <http://www.cumbresdelasamericas.org/Documents%20for%20Argentina%20Summit%202005/IV%20Summit/Publications/JSWGspa.pdf>

Sitio Web: Organización de Estados Americanos.  
Consulta: junio 2008.

Informe del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo: Alerta sobre una crisis de empleo sin precedentes, Foro Económico Mundial, Davos, Suiza, 25 de enero de 2006. <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/newsroom/hechos/empleo06.htm>

Sitio Web: Centro Interamericano para el Desarrollo del  
Conocimiento en la Formación Profesional  
Consulta: julio 2008

Informe sobre Desarrollo Humano 2001, Programa de  
Naciones Unidas para el Desarrollo. Organización de  
Naciones Unidas, 2002.

<http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=123>

Sitio Web: Presidencia de la República. Consulta: julio  
2008.

“Las Nuevas Finanzas Públicas: Libro señero ofrece  
herramientas para manejar riesgos globales” en:  
Boletín de Prensa del 28 de enero de 2006, Programa  
de Naciones Unidas para el Desarrollo.

<http://www.undp.org/spanish/boletin/20060128-npf.shtml>

Sitio Web: Organización de las Naciones Unidas.  
Consulta: enero 2009.

Modernizing Public Employment Services to support  
the European Employment Strategy, European  
Commission Communication, Brussels, Belgium,  
November 13, 1998.

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/calls/2006/vt\\_2006\\_044/draftcontract\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/calls/2006/vt_2006_044/draftcontract_en.pdf)

**Sitio Web: European Commission. Consulta: agosto 2008.**

**Riesgos globales 2008, Informe de Global Risk Network. Foro Económico Mundial, Ginebra, Suiza, enero de 2008.**

**[www.weforum.org/pdf/globalrisk/report2008.pdf](http://www.weforum.org/pdf/globalrisk/report2008.pdf)**

**Sitio Web: World Economic Forum. Consulta: octubre 2008.**

**Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015, Informe del Director General, XVI Reunión Regional Americana de Brasilia, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2007. [www.trabajo.gov.ar/calidad/internacionales/files/dwork.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/calidad/internacionales/files/dwork.pdf)**

**Sitio Web: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina. Consulta: agosto 2008.**

## **Discursos**

**GURRÍA, Ángel, Speech for the Meeting of G8 Employment and Labour Ministers: Shaping the Social Dimension of Globalization. Dresden, May 7 2007.**

**[http://www.oecd.org/document/29/0,3343,en\\_2649\\_201185\\_38534237\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/29/0,3343,en_2649_201185_38534237_1_1_1_1,00.html)**

Sitio Web: Organisation for Economic Co-operation and Development. Consulta: septiembre 2008.

LÖNNROTH, Juhani, The Public Employment Service in an open market: New roles and main lines of modernization. Charleroi, Belgium. October 22, 2001.  
[http://ec.europa.eu/dgs/employment\\_social/speeches/2001\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/employment_social/speeches/2001_en.htm)

Sitio Web: European Commission. Consulta: julio 2008.

#### Documentos de trabajo

ABELSON, Peter. Outsourcing of Public Services in Australia: seven case studies. Macquarie University, Department of Economics. Australia, 2005.  
<http://www.econ.mq.edu.au/research/2005/OutsourcingPublicServices.pdf>

Sitio Web: Macquarie University. Consulta: noviembre 2008.

Convención sobre Desempleo N° 2, Conferencia del Trabajo, Organización Internacional del Trabajo, Washington, 1919.  
<http://www.ilo.org/ilolex/spanish/reportforms/pdf/22s002.pdf>

**Sitio Web:** Organización Internacional del Trabajo.

**Consulta:** septiembre 2008.

Convención N° 88, Conferencia Internacional del Trabajo, Organización Internacional del Trabajo, San Francisco, 1948.

[www.cemca.org.mx/trace/TRACE\\_46\\_PDF/Rodríguez\\_46\\_2004.pdf](http://www.cemca.org.mx/trace/TRACE_46_PDF/Rodríguez_46_2004.pdf)

**Sitio Web:** Organización Internacional del Trabajo.

**Consulta:** septiembre 2008.

Convención N° 122, Conferencia Internacional del Trabajo, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 1964.

[www.ilo.org/ilolex/spanish/docs/Handbook.pdf](http://www.ilo.org/ilolex/spanish/docs/Handbook.pdf)

**Sitio Web:** Organización Internacional del Trabajo.

**Consulta:** septiembre 2008.

Convención N° 181, Agencias Privadas de Empleo, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 1997.

[www.ilo.org/public/english/employment/skills/download/peaguidesp.pdf](http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/download/peaguidesp.pdf)

**Sitio Web:** Organización Internacional del Trabajo.

**Consulta:** septiembre 2008.

EICHHORST, Tener and PONLE-SEIDL, Regina. The interaction of Labor Market regulation and Labor Market policies in Welfare state reform, Institute for Employment Research, Nuremberg, Germany, September 7, 2005.

[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=789465](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=789465)

Sitio Web: Social Science Research Network. Consulta: noviembre 2008.

El Futuro del Trabajo en el Mundo, Manpower, México, 2006. <http://www.manpower.com.mx/sala/documents/ei/Futuro%20del%20Trabajo%20en%20el%20Mundo.pdf>

Sitio Web: Manpower. Consulta: septiembre 2008.

Employment Outlook 1993: Employment Prospects, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, France, 1993. <http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/papers/ippred14.htm>

Sitio Web: Organisation for Economic Co-operation and Development. Consulta: agosto 2008.

Estevão, Marcello, Do Active Labour Market Policies Increase Employment? Working Paper 03/234, International Monetary Fund - Western Hemisphere Department, December, 2003.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03234.pdf>

Sitio Web: International Monetary Found. Consulta: septiembre 2008.

Global Employment Trends: January 2008, International Labour Office, Geneva, Switzerland, 2008.

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_091225.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_091225.pdf)

Sitio Web: International Labour Office. Consulta: agosto 2008.

“Globalisation, Jobs and Wages”, OECD Observer Policy Brief, Organization for Economic Cooperation and Development, June 2007. <http://www.oecdobserver.org/>

Sitio Web: Organisation for Economic Co-operation and Development. Consulta: septiembre 2008.

Hansen, Ellen, Orientación Profesional: Un manual de recursos para países de bajos y medianos ingresos. Organización Internacional del Trabajo, Centro Internacional de Formación/Empleabilidad y Habilidades, Montevideo, 2006.

[http://www.oit.org.pe/intranet/index.php?option=com\\_content&task=view&id=667&Itemid=1152](http://www.oit.org.pe/intranet/index.php?option=com_content&task=view&id=667&Itemid=1152)

Sitio Web: International Labour Office. Consulta: octubre 2008.

Joint mission statement of Public Employment Services in Europe, European Union, Belgium, November 16, 1998.

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/pdf/ProgressReport-EN.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/ProgressReport-EN.pdf)

Sitio Web: European Commission. Consulta: agosto 2008.

MG8 Develop a global partnership for development, Decent Work and the Millennium Development Goals, Official Website of the International Labour Organization, Geneva, Switzerland.

<http://www.ilo.org/public/english/bureau/pardev/>

Sitio Web: International Labour Office. Consulta: septiembre 2008.

**Mission Statement for PES adopted by the Directors General of the PES in the European Union. European Commission, Lahti, Finland, December 4, 2006.**

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/pdf/pes\\_missionstatement20061404\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/pes_missionstatement20061404_en.pdf)

**Sitio Web: European Commission. Consulta: septiembre 2008.**

**OECD Employment Outlook 1997. Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, France, 1998.**

[www.oecd.org/dataoecd/29/27/38749309.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/29/27/38749309.pdf)

**Sitio Web: Organisation for Economic Co-operation and Development. Consulta: agosto 2008.**

**Plan de Acción: Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática, IV Cumbre de las Américas de la Organización de Estados Americanos, Mar del Plata, Argentina, 5 de noviembre de 2005. [www.catpuebla.org/wp-content/CIODHA01.pdf](http://www.catpuebla.org/wp-content/CIODHA01.pdf)**

**Sitio Web: Organización de Estados Americanos. Consulta: agosto 2008.**

**SCHULZ Gregor et all. Public Employment Services in English-speaking Africa, proposals for re-organization, Employment Services Project at African Regional Labour Administration Center, Harare, Zimbabwe, 1998. <http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/empserv/publ/schulz.htm>**

**Sitio Web: International Labour Office. Consulta: agosto 2008.**

**The OCDE Jobs Study 1996: Implementing the strategy. Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, France, 1996.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/42/51/1941679.pdf>**

**Sitio Web: Organisation for Economic Co-operation and Development. Consulta: octubre 2008.**

**WARTZMAN, Rick, Organizations need structure and flexibility. The Drucker Institute, 29 August, 2008.  
[www.druckerinstitute.com/ShowPage.php?PageID=84](http://www.druckerinstitute.com/ShowPage.php?PageID=84)**

**Sitio Web: Drucker Institute. Consulta: octubre 2008.**

**YAMADA, Masahiko, ¿Cómo construir y organizar una red eficiente de las oficinas de los SPE? (Reforma interna de la organización y adopción de las iniciativas privadas), Sección de Operación y Planificación de las Oficinas de los Servicios Públicos de Empleo, Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar de Japón, Tokio, Japón, Noviembre, 2007.**

[www.wapes.org/files/ppt/2007-143-SP.ppt](http://www.wapes.org/files/ppt/2007-143-SP.ppt)

**Sitio Web: World Association of Public Employment Services. Consulta: agosto 2008.**

#### **Libros electrónicos**

**ZAPATA, Francisco. “El trabajo en la vieja y nueva economía” en: El futuro del trabajo. El trabajo del futuro, Compiladores: de la Garza Toledo, Enrique; Neffa, Julio Cesar, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, México, 2001.**

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/neffa/4zap.pdf>

**SitioWeb:BibliotecaVirtualdelConsejoLatinoamericano de Ciencias Sociales. Consulta: septiembre 2008.**

## Revistas

ALONSO, Luis Enrique, “Crisis de la sociedad del trabajo y ciudadanía: una reflexión entre lo global y lo local. Política y Sociedad” en: Revista de la Universidad Complutense, Madrid, 1999, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Núm. 31.

[http://66.102.1.104/scholar?hl=es&lr=&q=cache:S9-bfKvghPAJ:www.redcimas.org/master/bibliografia/sociedad\\_del\\_trabajo\\_y\\_ciudadania.c+Alonso,+Luis+Enrique.+Crisis+de+la+sociedad+del+trabajo+y+ciudadan%C3%ADa:+una+reflexi%C3%B3n+entre+lo+global+y+lo+local](http://66.102.1.104/scholar?hl=es&lr=&q=cache:S9-bfKvghPAJ:www.redcimas.org/master/bibliografia/sociedad_del_trabajo_y_ciudadania.c+Alonso,+Luis+Enrique.+Crisis+de+la+sociedad+del+trabajo+y+ciudadan%C3%ADa:+una+reflexi%C3%B3n+entre+lo+global+y+lo+local)

Sitio Web: Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible. Consulta: noviembre 2008.

AMAR, Paola y DIAZGRANADOS, Jorge, “Modelo de relación Estado-Mercado para el fomento de la innovación” en: Investigación y desarrollo: Revista del Centro de Investigaciones en Desarrollo Humano, Bogotá, Colombia, 2006, Vol. 4, No 1.

[http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/invest\\_desarrollo/14-1/8\\_Modelo%20de%20relacion%20estado%20mercado.pdf](http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/invest_desarrollo/14-1/8_Modelo%20de%20relacion%20estado%20mercado.pdf)

Sitio Web: Biblioteca de la Universidad del Norte, Colombia. Consulta: octubre 2008.

Rodríguez Ibañez, José Enrique, “De la sociedad del trabajo a la sociedad tecnológica”: en Revista española de investigaciones sociológicas, Málaga, España, 1989, Universidad de Málaga, Núm. 45.

<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=249745>

Sitio Web: Dialnet, Universidad de la Rioja. Consulta: noviembre 2008.

GUERRERO, Omar, “Nuevos modelos de gestión pública” en: Revista Digital Universitaria, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 30 de septiembre del 2001 Vol.2 No.3

<http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html#ref35>

Sitio Web: Universidad Nacional Autónoma de México. Consulta: noviembre 2008.

STIGLBAUER, Alfred, “The (New) OECD Jobs Study: Introduction and Assessment” en: Econ.newsletter, Oesterreichische Nationalbank, Viena, Austria, 2006, Third Quarter.

[http://www.oenb.at/en/img/mop\\_2006\\_3\\_stiglbauer\\_tcm16-48472.pdf](http://www.oenb.at/en/img/mop_2006_3_stiglbauer_tcm16-48472.pdf)

Organisation for Economic Co-operation and Development. Consulta: noviembre 2008.

## Sitios Web

Políticas Comunitarias de Empleo, Sitio Web SCADplus de la Unión Europea.

<http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c11318.htm>

Sitio Web: European Commission. Consulta: septiembre 2008.

Portal Europeo de la Movilidad Laboral, Sitio Web EURES de la Unión Europea.

<http://www.europa.eu.int/eures/main.jsp?catId=27&acro=eures&lang=es>

Sitio Web: European Commission. Consulta: septiembre 2008.



### Abstract

*El autor explica el papel de la Administración pública en la reforma del Estado, considerando que son instituciones inseparables y que tanto la democratización como el cambio político influyen en su seno, lo cual destaca que las instituciones administrativas han ingresado al terreno de una nueva gobernanza que se concreta en la democratización y regionalización del poder y que en el caso de México, inicia desde 1977, hasta llegar al ámbito de la transparencia, la rendición de cuentas, el servicio profesional de carrera, así como a la creación de instituciones que se encargan de formalizar las nuevas políticas públicas que demanda la sociedad civil atendiendo a los procesos democráticos del poder.*

*Palabras clave: Administración pública, democracia, Estado, reforma y capacidad institucional.*

*The author explains the paper of the public Administration in the reform of the State, considering that they are inseparable institutions and that the democratization and the political change have an influence in their sine, which emphasizes that the administrative institutions have entered the land of new gobernanza that takes shape in the democratization and regionalization of the power; which in the case of Mexico, it initiates from 1977, until arriving at the scope of the transparency, the surrender of accounts, the professional service, as well as the creation of institutions that are in charge to formalize the new public policies that the civil society demands taking care of the democratic processes of power.*

*Key words: Public administration, democracy, State, reform and institutional capacity.*

*\*Es doctor en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; integrante del Consejo Asesor de la Sociedad Civil de la Representación en México del BID; Profesor de Carrera del Centro Universitario UAEM Amecameca; e integrante del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II.*

## ***Prefacio***

La Administración Pública constituye el vínculo fundamental entre el Estado y el conjunto de la sociedad, es la parte más visible del primero, es el gobierno en acción tal cual lo planteó a finales del Siglo XIX el angloamericano Woodrow Wilson,<sup>1</sup> también podemos concebirla como el Estado en actividad, así la definió de manera sintética Lorenzo de Stein a mediados de aquel mismo siglo; otros planteamientos íntimamente ligados a los anteriores explican a la Administración Pública como la delegación del Estado en la sociedad<sup>2</sup> o como la actividad organizadora del Estado, constituye asimismo el complejo de dependencias y entidades a través de las cuales el Estado logra sus fines.

Es importante señalar que la administración pública se desenvuelve en paralelo al Estado moderno, en otras palabras ésta sólo existe cuando aparece y se desarrolla el Estado y las formas de dominación que trae consigo, coincido en ese sentido con Mariano Baena del Alcázar cuando afirma que la administración pública como tal es la que se corresponde con el Estado moderno, sin desconocer que en las formaciones precapitalistas también hubo formas de organización y dominación, las cuales no fueron coincidentes con el denominado Estado moderno;<sup>3</sup> aunque lograron una organización notable de sus respectivas sociedades.

Históricamente en el periodo comprendido entre la época del Renacimiento y la firma de los tratados de Paz de Westfalia, momentos

<sup>1</sup> Wilson, Woodrow, "El estudio de la administración" (Political Science Quarterly 2, junio de 1887), en Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde. Clásicos de la Administración Pública. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Universidad Autónoma de Campeche, FCE, 1999, pp 73-96.

<sup>2</sup> Guerrero, Omar. La administración pública del Estado capitalista. México Fontamara, 1986.

<sup>3</sup> Baena del Alcázar, Mariano. Curso de Ciencia de la Administración. Madrid, Edit. Tecnos, 1988, véase "capítulo introductorio", pp 23-59.

históricos en que se ubica la génesis del Estado moderno, toda vez que en el primero se sitúa prácticamente el punto de partida de un concepto y formación del Estado, en tanto que en la segunda encontramos no solamente el inicio de una fase de una mayor tolerancia en materia religiosa, sino fundamentalmente pasos cualitativos en el proceso de secularización de la política y, por tanto, la pérdida del poder terrenal por parte del papado, no es casual, de esta manera que los primeros trabajos sobre diversos aspectos de la administración pública se generaran desde aquella época, algunos de ellos de gran trascendencia como Los Seis Libros de la República de Juan Bodino<sup>4</sup> y, desde luego la profusa bibliografía generada por los cameralistas austro-alemanes genuinos fundadores de la ciencia de la policía –antecedente de la ciencia de la administración–, de la economía y de la cameralia o cameralística, ciencias básicamente económico-administrativas que encierran el ars administrandi de tres siglos (XV-XVII);<sup>5</sup> desde la perspectiva política es fundamental hacer referencia a la producción de obras cuyo objeto de estudio lo constituyó la razón de Estado, tanto desde la perspectiva secular como antiseular, ambas dan lugar a un corriente que no ha perdido su vigencia desde el siglo XVI.

La conformación de los estados-nación es una clara expresión de la manera en que la sociedad moderna se proyecta como una organizada políticamente, siendo el Estado la manifestación más clara de tal realidad y donde toca a la administración pública llevar a cabo dicha organización, para subrayarlo, le corresponde ser la actividad organizadora del Estado

<sup>4</sup> Bodino, Juan. Los Seis Libros de la República. Madrid, Aguilar, 1976.

<sup>5</sup> En torno a la producción de los cameralistas y sus aportaciones a la ciencia de la administración consultar: Schiera, Pirangelo, "cameralismo", en Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci (dirección). Diccionario de Política A-J. México Siglo Veintiuno Editores, 1982; Guerrero, Omar. Las ciencias de la administración en el Estado Absolutista. México, Fontamara, 1987; y Moreno Espinosa, Roberto. El estudio de la Ciencia de la Administración Pública", en. Martínez Anzures, Luis Miguel. Antología sobre Teoría de la Administración Pública. México, INAP, 2002, pp, 101-123.

en la sociedad o de la sociedad, sólo de esa manera ha sido posible el gobierno de los hombres por los hombres mismos a través de la entidad que mayor poder ha concentrado en la historia de la humanidad, el Estado que conjuga tramposamente, según planteamiento de Michel Foucault, una racionalidad totalizante a cargo de la política con otra racionalidad profundamente individualizante y detallista a cargo de la administración pública, racionalidades que se determinan, por cierto, recíprocamente y se complementan.<sup>6</sup> Desde esta perspectiva la reforma del Estado impacta necesariamente a la administración pública que le es inherente y por extensión a la sociedad; de igual manera los cambios y transformaciones de la sociedad repercuten en su organización política y en el complejo institucional que la hace posible.

Es propósito del presente artículo efectuar un análisis del papel de la administración pública en el proceso de la denominada Reforma del Estado, se pretende demostrar que una Reforma exitosa, sólo es posible si de manera paralela y expresa se modifica a la administración pública, para lo cual partiré por efectuar un breve análisis del Estado y la administración pública mexicana en la historia contemporánea; sin embargo, se rescatan algunos aspectos que permiten vislumbrar el papel relevante que ha cubierto aquella en momentos históricos de gran trascendencia. En un siguiente apartado se analiza el proceso que parte del denominado cambio estructural que se da a mediados de la década de los ochenta, el cual fue precedido de la Reforma Política de 1977. Como elemento esencial se estudia el proceso de ajuste mayor que sufrió la administración pública con el ejercicio de desburocratización al

<sup>6</sup> Michel Foucault desarrolló sobre este particular interesantes planteamientos en el curso de verano que dictó en la Universidad de Stanford y cuyo contenido apareció en el suplemento cultural de la Revista Siempre en noviembre de 1982, bajo el título: "Dioses, pastores y hombres, el origen de la tecnología del poder y la Razón de Estado".

que siguió la desincorporación–privatización de entidades paraestatales el cual representó una reforma de desgaste de fondo del aparato del Estado, particularmente de su ala descentralizada o paraestatal que coincidió con la llamada primera generación en la Reforma del Estado mexicano. Seguidamente analizaré lo que en la región latinoamericana se conoció como el proceso de reconstrucción del Estado o del postajuste, finalmente hago alusión a la Reforma del Estado necesaria en congruencia con los cambios que manifiesta la sociedad mexicana y el nuevo papel que corresponde jugar a la administración pública en la época que nos toca vivir.

### ***Estado y Administración Pública en la historia***

Las reformas a la administración pública en la época del Estado moderno constituyen una constante, es la regla más que la excepción, hay momentos históricos en que las reformas son de mayor cobertura e impactan de manera fundamental a las relaciones cotidianas entre el ente político por antonomasia, el Estado y el conjunto de la sociedad hacia la cual dirige su acción, así, por ejemplo en la historia política de México, es indispensable referirse, en una visión retrospectiva, a las Reformas Borbónicas, las cuales no sólo fueron de amplia trascendencia, sino que dejaron una secuela indeleble en múltiples aspectos de la vida nacional, como es sabido, también tuvieron como precedente fuertes resistencias para su implantación,<sup>7</sup> además de darse, a su vez en un proceso de reformas y ajustes en la metrópoli. Analicemos algunas de sus facetas esenciales.

<sup>7</sup> Acerca de las resistencias a la implantación de las intendencias consúltese: el Dictamen del virrey Bucareli sobre el proyecto de establecer Intendencias en la Nueva España, o sea adoptar nueva forma de gobierno, México, 27 de marzo de 1774, en Secretaría de Gobernación. La administración de D. Frey Antonio María de Bucareli y Ursúa, cuadragésimo virrey de México. México, publicaciones del Archivo General de la Nación, 1936, tomo I, p 187.

A mediados del siglo XVIII, el Estado español a través del Real y Supremo Consejo de Indias designó a José de Gálvez como visitador del Reino de la Nueva España a fin de cubrir varias tareas, entre las que destacaba la evaluación y revitalización de la Real Hacienda, así como efectuar un estudio de factibilidad para la implantación del sistema de intendencias en el aludido Reino de la Nueva España más acorde con el estilo real de gobernar de la Casa de Borbón,<sup>8</sup> como lo registra la historia ambas cosas se cumplieron y correspondió al mismísimo José de Gálvez la implantación del régimen de intendencias siendo Secretario de Indias, aspecto que para nuestros propósitos brinda un particular significado, puesto que el punto de partida para iniciar los estudios correspondió a uno de los órganos colegiados o polisinodiales, el Real y Supremo Consejo de Indias; sin embargo la implantación definitiva ya no tocó a éste, sino a una Secretaría con mando unipersonal, la Secretaría de Indias, se había efectuado una reforma modernizante a la administración pública española: la sustitución de órganos colegiados por órganos unipersonales que en lo sucesivo modificaron las formas de concretar las decisiones políticas, de instancias un tanto lentas por otras más ejecutivas y ágiles, sin duda toda una modernización y cambio de época.

Como sabemos, la implantación en la Nueva España del citado sistema o régimen de intendencias, se formalizó y quedó plasmado en la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, fechado en Madrid en 1786. Cabe recordar que la primera remesa de 190 ejemplares de la Real Ordenanza hizo su arribo al puerto de Veracruz el 28 de abril de 1787

<sup>8</sup> Ver, Gálvez, José de Marqués de Sonora. Informe que en virtud de real orden instruyó y entregó al Excmo. Sr. Marqués de Sonora, siendo visitador general de este Reyno al Excmo. Sr. Virrey, Frey D. Antonio Bucareli y Ursúa, con fecha 31 de diciembre de 1771. México, imprenta de Santiago White, 1867.

en el bergantín “El Alvarado”, según nos lo refiere Ricardo Rees Jones en su estudio introductorio a la edición facsimilar de la Real Ordenanza publicada por la UNAM en 1984. El nuevo régimen modificó el dispositivo de gobierno y administración, tanto central novohispano como el regional y el local, clarificó los cometidos o causas a las que se avocó de manera fundamental la administración del Estado español en las Indias en general y en la Nueva España que es el caso que nos ocupa, aquellas se sintetizaron en cuatro básicas: Justicia, Policía, Hacienda y Guerra que prefiguraron, inclusive, la organización que adoptaría la administración pública en los inicios del México independiente, replantearon la división político-territorial de la Nueva España, a través del establecimiento de 12 intendencias que, a su vez prefiguraron algunas de las entidades federativas con motivo de la firma del Acta de la Federación en 1824 y la adopción consecuente de la forma de Estado federal en el país, con las secuelas que ello trajo al novísimo estado independiente.

Para Isabel Gil, Enrique Florescano y Omar Guerrero, las Reformas Borbónicas significaron un ejercicio modernizador y como es manifiesto, el vínculo Estado-administración pública continuó inseparable. En la primera fase del México independiente, la organización de la administración pública se integró por cuatro Secretarías de Estado y del Despacho: a) Relaciones Exteriores e Interiores; b) Justicia y Negocios Eclesiásticos, c) Guerra y Marina, y d) Hacienda. Vale la pena destacar que al lado de esta primigenia administración pública centralizada, el nuevo Estado hereda del orden colonial otras instituciones que fueron el germen de lo que ahora conocemos como la parte descentralizada o paraestatal de la propia administración pública, entre las que había que considerar al Monte de Piedad, la Lotería que después sería la Lotería Nacional, la Casa de Moneda y algunas direcciones generales que funcionaban de manera descentralizada como la Dirección General de la Renta del Tabaco y la Dirección General de Temporalidades, entre otras,

que nos dejan entrever la importancia que revistió la administración pública desde el surgimiento del Estado mexicano.

Posteriormente se registran otras reformas fundamentales como la de 1833 durante la vicepresidencia de Valentín Gómez Farías que constituyó una primera gran reforma político-administrativa de tintes secularizantes que no logró cuajar, en la cual José María Luis Mora tuvo un papel protagónico. Finalmente, durante la época juarista fue posible materializar una reforma de grandes alcances que deslindó al Estado de la Iglesia, donde se dio un paso fundamental en la modernización del Estado mexicano, atendiendo a los estudiosos de la modernización que consideran a la secularización de la política como un ingrediente básico de aquella.

La secuencia en la segunda mitad del siglo XIX en materia de política y administración y una vez restaurada la República, estuvo de la mano del ascenso irresistible del ejecutivo por sobre los otros poderes públicos, en específico del legislativo, recuérdese el eslogan de mucha política y poca administración con el que se calificó a la primera mitad de dicho siglo, en contraste al de mucha administración y poca política de la segunda mitad, toda vez que el que hacía la política era el jefe del ejecutivo, en efecto, las sucesivas administraciones encabezadas por Juárez, Lerdo y Díaz se caracterizaron por la fortaleza creciente de poder que dispone de los medios de administración, del poder sin frases por sobre el poder de las frases, el que vive de la discusión y para la discusión, el legislativo.

El régimen liberal oligárquico como se ha definido al prolongado régimen encabezado por el presidente Díaz, concluyó con el ajuste de cuentas mejor conocido como la Revolución Mexicana que marcó el inicio del siglo XX con un movimiento que en buena medida puso término al

movimiento armado con la legislación de la tercera constitución federal de México y con la formalización de amplias atribuciones al ejecutivo federal, las cuales fueron en aumento a lo largo del siglo XX, lo que retardó en el país, entre otras, el fortalecimiento del federalismo como era la aspiración planteada desde la firma del Acta de la Federación del lejano año de 1824.

### ***El cambio estructural y la reforma del Estado***

La segunda mitad de la década de los setenta marcó el inicio de una reforma política que constituyó una premisa en el proceso de ciudadanización de los procesos político-electorales, en la creación de un sistema de partidos, en la conformación plural de ayuntamientos, en la recomposición de la Cámara de Diputados, entre otros procesos que se dieron en un escenario en el cual el modelo corporativo-clientelar de partido hegemónico perdía legitimidad de forma acelerada y evidenciaba que dicho modelo empezaba a ser inviable. La citada reforma política como le demuestra la historia moderna, permitió al régimen priísta una sobre vivencia de un cuarto de siglo, al propiciar el surgimiento del aludido sistema de partidos y dar pie a la alternancia política y a una expresión más enfática del pluralismo político de la sociedad mexicana. Debido al contexto nacional e internacional, en la siguiente década se promovió una serie de cambios; se habló y promovió un cambio estructural que en el plano económico significó el abandono del modelo proteccionista, de sustitución de importaciones o de crecimiento hacia adentro, para arribar a otro de clara apertura hacia el exterior, el parte aguas lo representó la admisión del país al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio en 1986, época en que se promovió también la fusión de subsecretarías, la extinción de varias direcciones generales, el programa de retiro voluntario de servidores

públicos, proceso al que se calificó de desburocratización. Asimismo, como consecuencia de presiones externas y conveniencias internas, se promovió la privatización de entidades paraestatales, sin embargo fue hasta el sexenio salinista cuando se intensificó este último proceso, aun de aquellas paraestatales que operaban con números negros que allegaban recursos cuantiosos al Estado por la vía no fiscal, la consigna era la privatización a toda costa.

Analicemos ahora algunos aspectos del cambio estructural, asociado a la crisis fiscal (Moreno, 2004) que se sintetizaron en lo fundamental en el impulso a un conjunto de medidas que van desde la restricción en el gasto público, la enajenación del patrimonio nacional, la apertura hacia el exterior del modelo económico tradicionalmente de carácter proteccionista, desregulación y desreglamentación proclive a crear mejores condiciones para la producción, circulación de bienes, servicios y capitales, desconcentración y/o descentralización en la prestación de servicios de parte de los gobiernos centrales a los gobiernos subnacionales. En el caso de México dichas medidas se han dado en los sectores de salud, educación, agricultura y desarrollo rural, turismo, gestión ambiental, y en menor medida en áreas como construcción y mantenimiento de infraestructura educativa y educación para los adultos, acciones que han impactado ampliamente a las administraciones públicas de los estados federados. El conjunto de medidas que se han venido impulsando paralelamente al afianzamiento del modelo económico orientado hacia el sector externo, coincidente con una fase de apertura negociada, se han traducido en una racionalización creciente del gasto público; en efecto, se ha impreso cada vez una mayor disciplina en cuanto a la aplicación del gasto público que se genera desde el diseño de la Ley de Ingresos y se plasma en el Presupuesto de Egresos de la Federación; dicha racionalización alcanza a los gobiernos de las entidades federativas, quienes han visto limitados los recursos

financieros que les son transferidos y que constituye una de las causas ampliamente debatidas, en su momento por la Asociación Nacional de Gobernadores (ANAGO) y más recientemente por la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y de la promoción de lo que fue la Convención Nacional Hacendaria que pretendió, sin lograrlo, revertir la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios que de ella emanan, además de brindar mayores potestades fiscales a entidades federativas y municipios.

Adicionalmente, en la formulación de la política económica el gobierno federal se enfrenta a mayores restricciones, tales como las derivadas de los cambios en el régimen político del nuevo equilibrio en los poderes públicos, de las exigencias externas, y de una nueva legislación en materia de facultades económicas de parte del ejecutivo federal, entre dicha legislación hay que citar la Ley Federal de Competencia Económica que entró en vigor en junio de 1993, y que a decir de Pichardo Pagaza, “por disposición del propio texto legal, quedaron abrogadas las antiguas leyes que otorgaban amplias facultades al ejecutivo federal para intervenir en los procesos económicos, a saber: la ley orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios; la importante ley sobre atribuciones del ejecutivo federal en materia económica; la ley de industrias de transformación; y, la ley de asociaciones de productores para la distribución y venta de sus productos”.<sup>9</sup> La aludida Ley Federal de Competencia Económica está complementada con la labor de la Comisión Federal de Competencia Económica.

Los cambios pues, son muy significativos y se orientan a crear más y mejores condiciones para una disciplina en las finanzas públicas,

<sup>9</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la nueva administración pública de México. México, INAP, 2002, p 161.

en la limitada intervención del Estado en las actividades económicas y en el libre juego de los agentes económicos privados nacionales y transnacionales, así nuestro autor destaca:

Las diversas atribuciones del ejecutivo federal en materia económica que el anterior marco jurídico le otorgaba, se han trasladado ahora, casi exclusivamente, al campo de la protección a la libre competencia; a garantizar la más amplia competencia entre proveedores de bienes y servicios. Es el camino escogido por la economía de mercado para beneficiar a los consumidores mediante bajos precios y adecuada calidad.<sup>10</sup>

La legislación en materia de política económica, también incluye de manera fundamental el papel del Banco de México en su carácter de organismo autónomo, el cual en sucesivas épocas ha pasado de sociedad anónima a organismo público descentralizado, esto último en 1982. Finalmente y como consecuencia de la reforma en 1993 a los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución, se otorga la autonomía al Banco de México. Sobre el particular Pichardo Pagaza citando a Rabasa y Caballero enfatiza algunas de las características básicas del nuevo régimen constitucional del Banco de México, entre las que es pertinente destacar:

La Constitución dota de autonomía operativa y financiera al Banco de México y prohíbe que autoridad alguna le ordene conceder financiamiento (entiéndase que el gobierno no podrá ordenarle que conceda préstamos al propio gobierno emitiendo billetes o sacando recursos de sus reservas). Ello

<sup>10</sup> Ibid.

significa que tiene plena autonomía para manejar el crédito primario y evitar fenómenos inflacionarios por presiones políticas.<sup>11</sup>

Así, las nuevas condiciones internas y externas que se fueron imponiendo, han tenido como resultado una disciplina y racionalidad en las finanzas públicas orientada a lograr una estabilidad favorable a la inversión extranjera y a la consolidación de una economía de mercado.

Cabe también mencionar que ya desde los sexenios de José López Portillo y Miguel de la Madrid, por ejemplo, el gasto social se vio disminuido. En el caso del segundo, se hizo coincidente con lo que en la región se consideró como la década perdida, en virtud de las restricciones presupuestarias a que se vieron sujetos diversos sectores. En lo que compete a los sectores de bienestar y desarrollo social María del Carmen Pardo señala como éstos “sufrieron una considerable degradación como prioridades de 1970 a 1994, aun cuando el gasto social pudo haber aumentado en términos reales”, Además citando a Peter Ward subraya:

... su aparente rango de prioridad se vio modificado en los últimos años. Los datos indican que el sector fomento social “perdió terreno, en particular a lo largo del gobierno de De la Madrid (1982-1988), aunque el declive empezó desde el gobierno de su predecesor, López Portillo (1976-1982). Durante el sexenio de De la Madrid, la cantidad gastada en bienestar social sufrió una erosión del 41% en términos reales, hasta cerca del doble de la cifra de 1970”; y no sólo se ha reducido el presupuesto para gasto social, sino que

<sup>11</sup> Ibid., p 163.

el propio gasto social real desde 1982 ha seguido siendo socavado; se registra, sin embargo, un aumento entre 1986 y 1987, cuando se emprendió el programa de reconstrucción después del terremoto de 1985.<sup>12</sup>

Así, la reducción del gasto público, en particular en los sectores sociales contribuyó a la disminución del déficit público, pero a riesgo de estancar el desarrollo de una política orientada al empleo; asimismo, también hay que señalar en congruencia con la nueva fase que se desprende desde la década de los ochenta, que se está desarrollando una corriente tendiente a dar una mayor eficiencia a la acción gubernamental que se sintetiza en el enfoque gerencialista o en la denominada nueva gestión pública, la cual se expresó claramente en el espíritu del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) durante el sexenio 1994-2000 y otros programas como el de Calidad e Innovación que buscaron imprimir nuevos matices a la administración pública, así como en un conjunto de acciones que se vienen dando en el gobierno y administración de las entidades federativas,<sup>13</sup> la cual es coincidente con los retos y desafíos que hoy presenta un contexto nacional e internacional más competitivo, exigente y demandante.

Ricardo Uvalle, por su parte, efectúa planteamientos en torno a la naturaleza del cambio estructural que destacan el fin de una época, de una forma de administrar a la sociedad, de las relaciones con el exterior y de la distinción y relación entre la política la economía y la sociedad; se arriba a una nueva fase del Estado mexicano acorde con las nuevas condiciones y exigencias internas y externas, ajustes por

<sup>12</sup> Pardo López, María del Carmen, "El cuestionamiento al modelo de desarrollo y la política social", en La revista del Colegio, año IV, Núm. 6, primer semestre de 1996, pp 28-29.

<sup>13</sup> Consúltese: Haro Bélchez, Guillermo [Coordinador]. Avances y retos del sistema de control y evaluación de la gestión pública y desarrollo administrativo en el Estado de México 1993-1999. México, IAPEM, 1999.

demás necesarios ante las crisis recurrentes y reformas necesarias para adaptarse, al menos, aprovechando nuevas oportunidades y limitar las desventajas. “la naturaleza del cambio estructural es histórica no pasajera. Es al mismo tiempo el fin y el inicio de etapas de vida. Busca conservar lo que existe, optando por la vía de la transformación, lo cual equivale a depurar lo que está anquilosado dando paso a la nueva savia de las energías sociales” (Uvalle, 1998).

Nuestro autor también hace referencia a uno de los signos contemporáneos, la aceleración del tiempo histórico, así añade que el cambio estructural, “Es a la vez, respuesta para amortiguar los impactos severos de la crisis. Se inscribe en la complejidad de un mundo que se modifica con rapidez. En un mundo que reacomoda posiciones de poder, relaciones económicas, medios de vida y formas de actuar” (Ibid). Son tiempos de cambio, de incertidumbre, de ajustes mayores, no cabe la menor duda.

### ***El proceso de ajuste a la Administración Pública***

En la región latinoamericana a finales de la década de los ochenta y, esencialmente en la siguiente, se promovió un proceso de privatización de las empresas públicas, de organismos descentralizados y de instituciones nacionales de crédito, ello como resultado de presiones externas, de la crisis del capitalismo, del avance incontenible de los procesos de globalización y mundialización, por tanto, de la implantación de un nuevo patrón de acumulación que tiene en la apertura comercial a escala mundial una de sus premisas fundamentales, todo lo cual se ha visto favorecido como resultado de las aplicaciones de los sofisticados y refinados productos de la tercera revolución científico-tecnológica.

Hubo otro conjunto de factores determinantes para hacer posible la forma tan acelerada con la cual se llevó a cabo el proceso de privatización de entidades paraestatales o desincorporación, como eufemísticamente se denominó a dicho proceso en México, habría que hacer mención a los siguientes:

- a) proceso de endeudamiento al que se sometió la región. Como es del dominio general, en el sexenio lopezportillista cuando nos acercábamos a la administración de la abundancia, llovieron préstamos blandos de todo género respaldados en las reservas petroleras, lo cual abultó exageradamente la deuda externa y provocó que en el siguiente sexenio se obligara al país a firmar “Cartas de intención” que incluían entre sus cláusulas la de privatizar empresas públicas, tarea a la que se avocaron no sólo los políticos mexicanos, sino los de gran parte de los países latinoamericanos; ello iba acompañado de lo que se conoció como la desregulación económica, la cual limitó la participación del Estado en actividades económicas y creó más y mejores condiciones para la inversión extranjera y libre circulación de bienes, servicios y capitales;
- b) la apertura comercial que se proyectó a partir de 1986 imponía una mayor y drástica disciplina en el gasto y finanzas públicas, fue necesario, por tanto, poner en práctica un programa estratégico para equilibrar la macroeconomía, reducir el déficit público, en suma acortar los gastos de la administración pública, se inició así un periodo de escasez y restricción en el gasto de las entidades y dependencias de la administración pública federal que no se conocía desde hacía décadas, de esta manera se explica la facilidad con la cual se privatizaron empresas públicas y organismos públicos descentralizados, toda vez que ello significaba dinero fresco no inflacionario y de paso se favorecía a grupos económicos nacionales y extranjeros, y a mayor abundamiento, se cumplía

con las exigencias para mantener el crédito de México en los organismos internacionales.

c) una forma de administrar se había acercado a su fin, la tendencia del Estado mexicano de hacerlo todo, de estar en todo implicó, entre otros efectos un agotamiento del modelo intervencionista que tenía como telón de fondo altos grados de ineficiencia, un gasto público desmedido que se traducían en buen grado en el incremento del déficit público, provocando con ello el aumento de la tasa inflacionaria y la disminución del poder adquisitivo del salario. Así, el prolongado periodo del Estado omnipotente fue dando paso a una economía de mercado donde el papel de aquel se fue acotando en materia de intervención directa, para orientarse a lo que se ha denominado un Estado más promotor y regulador.

d) En el periodo se fue imponiendo el denominado Consenso de Washington que limitó ampliamente el papel del Estado, dio juego a la mano invisible del mercado y roturó el terreno para el desarrollo de los procesos de transnacionalización, liberalización de las fuerzas productivas y afianzamiento de una revolución de claro corte conservador.

En suma, la privatización de entidades paraestatales en México fue intensa, febril, rápida, en solo una década (1982-1992) se pasó de disponer de aproximadamente 1155 entidades a 217.<sup>14</sup> El tránsito del modelo económico mexicano proteccionista a otro de corte aperturista al exterior, tuvo en el ajuste de la administración pública descentralizada un pilar fundamental, el cambio estructural promovido por el Estado mexicano fue asumido de frente y con todas sus consecuencias, fueron

<sup>14</sup> Véase: Rogozinski, Jacques y Francisco Javier Casas Guzmán. "El proceso de desincorporación en México", en Vázquez Nava, María Elena. La administración pública contemporánea en México. México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, FCE, 1993, pp 26-42.

años en donde se sentaron las premisas sustantivas para arribar a nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad, a innovaciones de administración y gestión, así como a relaciones económicas sustentadas en la inversión extranjera, en el espíritu empresarial, en la ampliación de la economía de mercado, nuevas formas de intercambio, competitividad internacional, agrupamiento de países en regiones económicas se incrementaron y fomentaron en un plano mundial. De esta manera se perfilaba al país a lo que se denominó en el sexenio de Carlos Salinas la Reforma del Estado.

### ***Hacia la Reforma del Estado***

Las tradicionales formas, modos, estrategias y estilos en materia de relaciones entre el Estado y la sociedad ensayadas durante uno de los regímenes políticos de mayor duración en el mundo contemporáneo –el mexicano– (1929–2000) tuvieron en este espacio histórico diversos momentos de ajuste y reforma; sin embargo la reforma política (iniciada en 1977), el denominado cambio estructural y luego la Reforma del Estado constituyeron modificaciones de amplia cobertura que perfilaron al país a un nuevo modelo económico, a una administración y gestión públicas que incorporaron elementos de corte gerencial y a un régimen político que observa ciertos cambios que presagian y anticipan la necesidad de efectuar ajustes mayores ante las nuevas relaciones entre una sociedad civil más protagónica, grupos de interés fortalecidos y los poderes públicos, lo que ha dado lugar, inclusive a planteamiento de ciertos grupos de promover un nuevo pacto social.

La reforma política, como es sabido, dio lugar a una nueva legislación en materia de organizaciones políticas y procesos electorales (LOPPE en una primera fase y COFIPE en la siguiente), modificó la conformación

de la Cámara de Diputados, dio pie a la conformación de un sistema de partidos, generó condiciones para una nueva forma de militancia de los grupos de izquierda y de derecha y aún de los que se sitúan en “el centro”. En el ámbito municipal dio pauta para la integración plural de los ayuntamientos, por tanto a la convivencia de fuerzas políticas mayoritarias y minoritarias que si bien en un inicio fue conflictiva, con el tiempo han ido desarrollando una cultura de negociación y cooperación benéfica para sus intereses y en cierta medida para la propia comunidad, ha propiciado de manera sucesiva la alternancia política en el plano municipal que ha sido determinante para la alternancia política en el ámbito estatal y, desde luego a la alternancia en el orden federal. De igual manera ha permitido la integración plural de las legislaturas locales. El proceso de desarrollo que ha seguido en el país la Reforma Política y los ajustes y modificaciones habidas de 1977 a la fecha en los procesos político–electorales, han dado lugar a la creación de uno de los organismos autónomos de gran trascendencia para la vida política de la sociedad mexicana, el Instituto Federal Electoral (IFE), tanto en una perspectiva progresiva y de aliento al desarrollo democrático como de manera retrospectiva ante el turbulento proceso electoral del 2006.

En suma, la reforma política perfiló la ciudadanización de los procesos político-electorales y desencadenó amplias expectativas en la sociedad en torno al desarrollo y consolidación de la vida democrática del país, por lo que hoy el perfeccionamiento de dichos procesos se erige como uno de los aspectos esenciales en la reforma del Estado en curso.

Por lo que hace al cambio estructural como ya lo he venido planteando, marcó una transformación radical en el modelo económico, dio la puntilla al antiguo modelo proteccionista en el cual se cobijaron grupos empresariales que no lograron una capacidad competitiva que se evidenció cuando se pasa al modelo de apertura comercial, en el cual

el Estado cubrió con creces las insuficiencias de la clase empresarial mexicana no sólo a través de políticas proteccionistas y subsidiarias, sino también a través de la compra de innumerables empresas quebradas por convenir así a los intereses de sus propietarios que el Estado tenía que adquirir para mantener cadenas productivas necesarias; sin embargo, no todo fue desfavorable con el cambio estructural, también ello contribuyó a la promoción del sistema democrático, en efecto, era difícil abrir el aparato productivo y mantener al antiguo *statu quo* en el aspecto político, se hizo indispensable la promoción de acciones que encaminaran al país hacia un Estado de derecho con reglas más claras y transparentes que convencieran al capital extranjero para invertir en el país, esto se puso de manifiesto categóricamente durante la negociación y firma del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLCUE) quien exigió como aspecto fundamental que México firmara las cláusulas relativas al respeto irrestricto de los derechos humanos y a la promoción del sistema democrático, así la apertura comercial aportó también elementos al desarrollo de la vida democrática en el país que impactaron al antiguo régimen al grado de llegar a ser letales para la clase política que se había encumbrado por varias décadas.

Durante el sexenio encabezado en el ejecutivo federal por Carlos Salinas, se hizo abundante alusión a la reforma del Estado, proceso que en las materias a las que me he venido refiriendo ya había comenzado; sin embargo, como el cambio estructural continuó adelante e inclusive se profundizó, toda vez que fue el periodo en el cual se promovió la firma de tratados de libre comercio con varios países, señaladamente, Chile, Canadá, Estados Unidos, Bolivia, Venezuela y Colombia. De igual manera se efectuaron un conjunto de negociaciones a fin de ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que agrupa fundamentalmente a los países que observan mayor grado de desarrollo económico. Las relaciones entre el Estado y la sociedad

entraban de lleno en una nueva fase a la que se le calificó como la Reforma del Estado. En el ámbito de la administración pública se continuó con la desincorporación de entidades paraestatales. Sobresale en este proceso la venta de Teléfonos de México, S. A. de C. V. la privatización de la Banca, la primera privatización de Mexicana de Aviación y Aeroméxico, entre otras muchas.

Quizá entre las acciones más trascendentes en el sexenio que nos ocupa, habría que destacar la autonomía del Banco de México, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la del ya aludido IFE, tres de los organismos autónomos en quien se encomiendan cometidos públicos vertebrales para la vida económica, política y social del país, diríamos tres de los grandes puntales de la vida del México contemporáneo. No había duda, la Reforma del Estado se encontraba en marcha, se habían llevado a cabo la denominada primera generación de reformas y nos acercábamos al fin de siglo y de milenio.

En el sexenio que cierra el siglo pasado 1994-2000, se dieron una serie de cambios que continuaron evidenciando las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad y sus organizaciones, clases y estratos, la clase política dio muestras de su desesperación e incertidumbre, los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu constituyeron una prueba de ello, la descomposición del antiguo sistema político hacía agua, presagiaban la fase terminal de un régimen político que había sido capaz de autogeneración a lo largo de varias décadas, de suyo la Reforma Política iniciada en 1977 constituyó una de las acciones más estratégicas que oxigenó al régimen y sistema político mexicano. Las elecciones federales de 1997 que incluían la renovación total de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, trajeron consigo la pérdida de la mayoría absoluta del partido del régimen, el Revolucionario Institucional que en lo sucesivo se ha visto obligado a

negociar a transar con otros partidos fundamentalmente conservadores para lograr algunos de sus objetivos. En materia de Reforma del Estado se modificó el régimen de gobierno del hasta entonces Departamento del Distrito Federal (DDF), lo que permitió, que la ciudadanía asentada en este espacio territorial adquiriera esa categoría y, por tanto, se le concediera el derecho de elegir al nuevo Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Sobre lo anterior es pertinente destacar que hasta antes de 1997 el DDF tenía inclusive una denominación que recordaba la organización departamental francesa propia de un Estado Unitario y, en efecto, como tal se manejaba y gobernaba al Distrito Federal, puesto que al Jefe del DDF lo nombraba el jefe del ejecutivo federal, por lo que en el lenguaje coloquial se decía que el Distrito Federal se gobernaba desde los Pinos; la reforma al estatuto de gobierno del Distrito Federal pospuso hasta el año 2000 que los jefes de cada una de las 16 Delegaciones Políticas fuesen también electos por la ciudadanía, lo que quedó pendiente fue brindarle el carácter de entidad federativa al Distrito Federal, cuestión que es una de las tareas inmediatas a atender ante múltiples vacíos que ello está provocando. No deja de ser paradójico que la ciudadanía más politizada del país no disponga ni siquiera de un ordenamiento constitucional, no obstante de formar parte integrante –en los hechos– del pacto federal y de ser la entidad que mayores recursos aporta al PNB, así como a la recaudación fiscal, entre otras cuestiones que es indispensable aclarar y debatir.

Una Reforma Política no puede considerarse como tal si no se toman en cuenta de manera fundamental las demandas, reivindicaciones, movilizaciones, acciones y organización de la sociedad en su conjunto incluida, desde luego la sociedad organizada. En este sentido es indispensable destacar el proceso de diferenciación que observa la

sociedad mexicana, múltiples son el cúmulo de organizaciones que se han generado y desarrollado en las últimas tres décadas: organizaciones políticas, político-religiosas, del llamado tercer sector, no lucrativas, y no gubernamentales, todas ellas identificadas con múltiples objetivos y metas, tales como, la promoción, preservación y fomento a los derechos humanos, los derechos indígenas, los derechos de las minorías, de los minusválidos o discapacitados, de promoción y preservación del medio ambiente, de defensa de las preferencias sexuales, orientadas a la disminución de la violencia intrafamiliar, por la profesionalización de la función pública como alternativa a la política de botín tan preferida y practicada por la abrumadora mayoría de los políticos mexicanos, en fin a múltiples objetivos, que de suyo evidencian las necesidades y prioridades emergentes de sectores importantes de la sociedad, de las comunidades, colonias, etcétera que también dan lugar a la conformación, formulación y hechura de políticas públicas.

En el ambiente antes planteado, la reforma del Estado que se ha impulsado, sólo ha dado respuesta parcial a las exigencias y necesidades de la sociedad mexicana, por lo que la polémica y el debate en la materia es indispensable de ser promovido con el objeto de dar forma a una nueva reforma del Estado de largo alcance que preserve a la sociedad mexicana de futuros conflictos, cuyos costos sociales pueden ser cuantiosos, hoy estamos quizá aún a tiempo.

### *Idea y concepto de régimen político*

La idea y concepto de régimen político se encuentra íntimamente ligado a las relaciones que históricamente se labran y configuran entre la sociedad y el Estado que es su expresión política y que es el testimonio más manifiesto de la incapacidad de la sociedad para

auto organizarse, por tanto, de su renuncia a la autonomía política y desarrollo en contraposición de la heteronomía, y como consecuencia de la organización política de la propia sociedad que queda a cargo de su Estado, de esta manera a través del tiempo hemos visto surgir a los regímenes políticos contemporáneos clásicos: el parlamentario y el presidencial y un híbrido que su autor Woodrow Wilson denominó congresional, echemos una mirada en retrospectiva:

En el caso Inglés, su modelo de monarquía absoluta se transmutó en una monarquía parlamentaria en la medida en que fracciones de la sociedad inglesa adquirieron fortaleza económica y que al ver pisoteados sus intereses, se vieron en la necesidad de organizarse en una fuerza política surgida de la sociedad, el parlamento, que a través de movimientos armados y revolucionarios, fueron arrancado paulatinamente a la monarquía un lugar para participar en el gobierno, en una palabra, exigieron que se les escuchara, que se les tomara en cuenta en las decisiones que les afectaban. Los movimientos armados en contra de la monarquía son mejor conocidos como las revoluciones burguesas, a través de las cuales la burguesía y la pequeña burguesía inglesa logra hacer valer sus intereses, trátase de la burguesía comercial, industrial, financiera o bien de los antiguos terratenientes y hasta de la pequeña burguesía. Los hechos históricos registran que la monarquía absoluta inglesa, se transforma en una monarquía parlamentaria, y de haber mantenido el poder absoluto por varios siglos, actualmente el monarca inglés en turno, reina pero no gobierna, el parlamento es quien maneja y enarbola el gobierno en el contexto, reitero de uno de los regímenes políticos contemporáneos, el Parlamentario.

En el caso francés genuino laboratorio político del proceso de desarrollo del Estado moderno y cuna de la quizás más refinada monarquía absoluta, la de los luises, la de la Casa de Borbón que en la cúspide del poder

absoluto uno de los monarcas afirmó que el Estado era él, recuérdese la categórica y autoritaria afirmación de Luis XIV, El Estado soy yo, ni más ni menos; sin embargo, la convocatoria a Estados Generales emitida por Luis XVI, degeneró en la rebelión del Tercer Estado y en el estallamiento de la revolución política de mayor repercusión universal, la mundialmente conocida como la Revolución Francesa que modificaría profundamente el régimen político prevaleciente en la Francia dieciochesca y la fisonomía política de Europa occidental y de buena parte de Latinoamérica.

La Revolución Francesa dio la puntilla a la monarquía absoluta o si se quiere al régimen político absolutista para transformarlo en una moderna república con ingredientes semiparlamentarios; es a mi manera de ver el modelo francés el que más transformaciones y ajustes ha impreso a su régimen político hasta culminar con el inherente a la Quinta República y las adecuaciones a que ha sido sometida desde su fundación en 1958 a la fecha, así podemos hacer referencia a diversos ajustes, entre 1789 y 1800 se pasa de la Convención al Directorio y de este al Consulado.

De El Consulado, como es sabido, se desprende el fenómeno napoleónico que cobra la forma de Imperio; posteriormente se asiste a la restauración de la monarquía –enronización de Luis XVIII–; a continuación a la denominada monarquía de Julio; luego viene la Segunda República Francesa, precedida por un movimiento popular muy fuerte, que finalmente remató en el Segundo Imperio, el de Napoleón “El Pequeño”, como se conocía a Luis Napoleón Bonaparte; a partir de éste viene una sucesión de regímenes que dan cabida incluso a la Comuna de París, a la Tercera República;

a la Cuarta República, hasta llegar a la Quinta República, en ésta última el régimen político prevaleciente es de carácter semipresidencial.<sup>15</sup>

El modelo francés permite entrever las relaciones de la sociedad francesa con su Estado y como consecuencia de su hiperactividad política, los impactos en su régimen político que en poco más de dos siglos nos ha permitido vislumbrar los sucesivos ajustes a sus formas de gobierno, gestión y administración.

El caso español es también ampliamente ilustrativo de las relaciones entre la sociedad y el Estado y de este al conjunto de la sociedad, así durante el prolongado proceso de conformación de la monarquía absoluta española en donde destaca, entre otros procesos el de la reconquista de la soberanía hispana de la prolongada estancia de los árabes durante más de ocho siglos. Así, a pesar de las múltiples vicisitudes en que se vio envuelta, logra cuajar una monarquía que atravesó por varias etapas incluida la relativa al despotismo ilustrado mejor ejemplificado en el periodo de Carlos III que promovió al máximo la doctrina del Regalismo y una amplia centralización del poder. Es en el modelo hispano donde la figura de las Cortes desde los siglos XIV y XV hacen referencia a la presencia de ciertos sectores de la sociedad que formaron parte de estas que se transformaron en interlocutores del monarca, pero es hasta la intervención napoleónica y con las implicaciones en la península ibérica de la Revolución Francesa en que tiene lugar un cambio fundamental en su régimen político, que va de adoptar la forma de Monarquía Absoluta

<sup>15</sup> Moreno Espinosa, Roberto, "Las relaciones de la sociedad con sus órganos políticos de representación en los regímenes políticos contemporáneos", en Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, LIV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Segundo Ciclo de Mesas Redondas, Reformas Urgentes al Marco Jurídico del Congreso Mexicano, México, 2006, p 67.

a una Monarquía Constitucional, lo cual se consumó con la legislación de la primera constitución liberal española, la de Cádiz de 1812.

Es pertinente señalar que “España, a diferencia de Francia, no desarrolla un Estado altamente centralizado; las autonomías que la sociedad va labrando, desde la época de la ya citada reconquista, perfilan un Estado unitario en forma de monarquía absoluta o, como ya lo mencionamos, de monarquía constitucional (prevaliente hasta la fecha), pero con autonomías locales que se han ido ampliando, así, vale la pena destacar que actualmente España, aún siendo un Estado unitario, se autodefine como el Estado de las autonomías”<sup>16</sup> en donde la sociedad civil ha dado múltiples muestras de su actividad política.

Las repúblicas latinoamericanas que se fueron perfilando como tales durante la primera mitad del siglo XIX, adoptaron en lo fundamental un régimen político presidencial que tuvo como fuente de inspiración el modelo angloamericano en donde la división de poderes constituyó la piedra de toque básica, que si bien tal división expresa la relación entre la sociedad y su Estado, en Norteamérica se llevó hasta sus extremos, tanto que las amplias facultades que se reservaron las colonias que dieron lugar a la Unión Americana conformaron una confederación que no logró dar forma a un poder federal funcional, por lo que se vieron obligados a ceder poder y a brindar mayores facultades al ejecutivo federal con el objeto de perfilar un Estado más consolidado, a pesar de ello durante casi todo el siglo XIX el régimen político que se desarrolló fue el denominado gobierno congresional según categoría acuñada por Wilson que a decir de él fue una auténtica deformación del régimen parlamentario, dando lugar a un parlamentarismo caracterizado por la debilidad del ejecutivo como consecuencia de la invasión de sus funciones por parte

<sup>16</sup> Ibid., p 69.

de un Congreso fuerte y omnisciente. En el modelo adoptado por las Repúblicas Latinoamericanas, el diseño institucional adoptado con división de poderes trajo consigo dificultades y complejidades que han degenerado en autoritarismos, hipercentralización, gobierno militares y en una deformación según apreciación de Maurice Duverger del régimen presidencial para tornarse casi despectivamente en presidencialismos.

Tales son algunos rasgos generales de los regímenes políticos contemporáneos donde las relaciones entre la sociedad y el Estado y de este a aquélla es un ingrediente básico para caracterizar y conceptuar a dichos regímenes. Otro factor fundamental lo constituye el papel que cubre la administración pública en el desarrollo y consolidación de estos regímenes. En ambos la profesionalización y la instauración de modelos de servicio civil de carrera ha sido, por decir lo menos, el eje central que propició no sólo su desarrollo sino esencialmente su consolidación, así, por ejemplo en el régimen parlamentario inglés en su primera fase, se generaban crisis parlamentarias con una frecuencia inusitada que daba al traste con programas y políticas de gran importancia para la sociedad inglesa, consecuencia de cambios en el control del gobierno por parte del partido político que contaba con mayoría en el parlamento, aspecto que se solucionó en gran medida con el establecimiento del servicio civil de carrera inglés altamente profesionalizado que permitió atenuar y a la postre resolver las consecuencias de las citadas crisis parlamentarias, e inclusive fortaleció y promovió el juego político, habida cuenta de que los grandes programas de Estado se encontraban bajo la gestión de grupos con los perfiles y niveles de profesionalismo requeridos. En este caso un ejercicio comparativo puede resultar interesante e ilustrativo.

### *La reforma del Estado en perspectiva*

Como es sabido, actualmente el Estado mexicano se encuentra enfrascado en dar forma a una nueva Reforma del Estado con base en la iniciativa de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la cual recupera parte de las necesidades que la sociedad mexicana ha planteado en diferentes foros y manifestaciones que, es resultado además de las insuficiencias y disfuncionalidades que presenta el régimen político mexicano que, pretende ajustar y dar forma a nuevas formas de relación entre la sociedad y el Estado, entre los representantes políticos y los organismos autónomos, en particular con el encargado de los procesos político-electorales, en esta caso el IFE, entre otras de las acciones a impulsar, en la presente me detengo fundamentalmente en el lugar y papel que corresponde a la administración pública jugar en el proceso de Reforma del Estado que, como he pretendido demostrar a lo largo del presente, tiene un lugar que no puede ser obviado y pasado por alto, dada su identificación con el Estado mismo y como vínculo esencial con el conjunto de la sociedad que se expresa en la concreción de múltiples programas y políticas, en la definición, formulación, implementación, evaluación y seguimiento de políticas públicas en la consolidación de la vida democrática, dada su responsabilidad institucional y política, así como por la capacidad de gobierno y gestión que depende de los cuadros a su servicio, y lo que es más, dada su naturaleza que permite al Estado dar forma al sistema de dominación a través de las relaciones de que es capaz de llevar a cabo la administración pública como la de llegar hasta la conciencia del individuo y determinar múltiples acciones de la ciudadanía, lo cual no puede estar a cargo de servidores públicos improvisados y amateurs, por el sólo hecho de ser incondicionales de políticos encumbrados en turno.

## ***El nuevo papel de la Administración Pública***

La administración pública vista como el Estado en actividad, como la parte más visible del gobierno, como este en acción, como uno de sus elementos, como el dispositivo fundamental para organizar, dirigir, tutelar y coordinar a la sociedad, como el medio a través del cual el Estado logra sus fines, y en el contexto del régimen político como el complejo de instituciones que permiten establecer el vínculo y la relación con los grupos sociales, de interés y con las clases populares, aún siendo complejas, cercanas o distantes dado el lugar que corresponde al Estado en su cotidiana relación con el conjunto de la sociedad.

En el capítulo desarrollo algunas consideraciones en torno a cuatro aspectos que me parecen vertebrales: a) la transparencia y la rendición de cuentas, b) La profesionalización y el servicio público de carrera, c) La construcción cotidiana de la vida democrática y d) El incremento necesario de la calidad de vida de la sociedad

La transparencia y la rendición de cuentas. – la alternancia política en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal que ya se ha dado en el país, la nueva división y relación entre los poderes públicos, la ciudadanización de los procesos político–electorales, la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental y no gubernamental para aquellas organizaciones que usufructúan recursos públicos, no ha sido suficiente para lograr la transparencia y la rendición de cuentas que requiere y merece la sociedad mexicana. Se ha afirmado que la administración pública es cada vez más pública, toda vez que en el régimen priísta se manejó de manera ampliamente discrecional lo que restringió ampliamente su componente público e hizo de los procesos de decisión de las administraciones públicas genuinas cajas negras, es por tanto indispensable que como parte de la Reforma

del Estado se brinden más potestades de fiscalización y fincamiento de responsabilidades al organismo autónomo encargado de ello: la Auditoría Superior de la Federación y tomando en consideración las relaciones entre el Estado y la sociedad, corresponde a ésta hacer su labor, en este caso vinculada al desarrollo de formas de contraloría social que evalúen, analicen, ponderen y realimenten la acción gubernamental, de otra manera esta continuará teniendo manos libres para actuar con grandes dosis de discrecionalidad.

La profesionalización y el servicio público de carrera. – en los años que lleva el país como Estado independiente el sistema que ha prevalecido en la función pública ha sido, con sus honrosas excepciones, el identificado pura y llanamente con el modelo de botín político en donde el compadrazgo, el amiguismo, el nepotismo y la lealtad personal o incondicionalismo han sido los ingredientes básicos que determinan el ingreso y la permanencia en el servicio público y en el cual los políticos más que los estadistas se encuentra cómodos, tal situación no puede prolongarse indefinidamente, los retos y desafíos actuales y emergentes en el ya arrancado siglo XXI, la complejidad creciente de la sociedad mexicana y las crisis recurrentes, hacen necesario proceder a impulsar la profesionalización de la función pública, a evaluar el desempeño a través de metodologías en las que participe la sociedad civil, a dar forma a modelos de servicio profesional de carrera flexibles que sean gestionados por organismos ciudadanizados, ya se tiene como ejemplo el papel que cubre la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral del IFE que ha logrado niveles muy importantes de profesionalización en dicho organismo autónomo y donde, por ejemplo, su sistema de profesionalización desglosado en tres fases: básica, profesional y especializada, cada una conformada de cuatro áreas modulares, a saber: a) Ético-Institucional, b) Administrativo-Gerencial, c) Técnico-Instrumental, y d) Jurídico-Política, dio lugar a que se le

reconociera como Maestría en Instituciones y Procesos Electorales, de ese calibre es el sistema aludido. En este caso es importante destacar que se trata de un dispositivo responsable de la profesionalización de los cuadros de un organismo autónomo.

Es indispensable, además que se legisle en la materia a fin de que los gobiernos estatales y municipales también procedan a dar forma a sus modelos de profesionalización y servicio público de carrera, en congruencia con las responsabilidades crecientes que asumen día a día.

Fortalecimiento de los gobiernos locales.– la más que centenaria tradición centralista que se ha vivido en el país con las múltiples consecuencias que ello ha acarreado, tales como la hiperconcentración de población en la Ciudad de México y área metropolitana y que durante un periodo prolongado la cultura y los centros educativos y de investigación se concentraran la Ciudad capital, centralización que ha dado pie, inclusive a frases como aquella de que Fuera de México todo es Cuautitlán que resalta el contraste del Distrito Federal con el resto del país considerándolo sólo como provincia. Este fenómeno propició dar al traste y perder la oportunidad histórica de haber fortalecido al tercer orden de gobierno como una fórmula perdida para un desarrollo más integral. El fortalecimiento de los gobiernos locales demanda también de una redistribución del poder, de consolidar las acciones de descentralización ya implementadas, promover una gestión y relaciones intergubernamentales horizontales, entre otras medidas. Es necesario también revertir el Convenio de Coordinación Fiscal y la Ley en que se sustenta, puesto que deja a las entidades federativas y a los municipios con muy pocas potestades fiscales.

En suma lo que he planteado en este último apartado, constituyen desde mi óptica algunas de las reformas que están pendientes de ser atendidas, a fin de lograr y consolidar nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, donde el principio de corresponsabilidad tenga una genuina vigencia.

### ***Consideración final***

En el país se ha promovido un conjunto de acciones y estrategias que se inscriben en lo que se ha denominado la reforma del Estado, la primera generación de tales acciones se vio precedida de una Reforma Política y del llamado cambio estructural. La reforma política permitió al régimen prolongarse hasta finales de siglo a cambio de impulsar la ciudadanización de los procesos político–electorales, de dar pie al desarrollo de un sistema de partidos y sentar las bases para la alternancia política en los tres órdenes de gobierno del Estado federal mexicano. Con el cambio estructural se modificó el modelo económico proteccionista a fin de labrar otro sustentado en la apertura comercial, con el objeto de que el país se insertara en el esquema planteado por la nueva división internacional del trabajo, por los avances de la globalización y por los lineamientos marcados por los organismos financieros internacionales, a la par la sociedad civil mexicana daba muestras de un mayor dinamismo, de una diferenciación más acentuada, desastres como los sismos del 85 catalizaron, inclusive el proceso de organización de la sociedad ante la parálisis del régimen a lo que se añadió el surgimiento de redes como Alianza Cívica y otras expresiones en las formas de organización de sectores importantes de la sociedad mexicana.

Las reformas posteriores se tradujeron en el cambio en el régimen de gobierno del antiguo Departamento del Distrito Federal, en ajustes

a la legislación electoral; asimismo, se continuó con la creación de organismos autónomos, así a los ya existentes desde la primera mitad de la década de los noventa, se añadió la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y, más recientemente el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI); sin embargo la sumatoria de las acciones, programas, políticas y estrategias seguidas, no han sido suficientes para consolidar el sistema democrático en el país, no es casual que desde muchos foros se apunte y planteé la necesidad de promover e impulsar un nuevo pacto social, la respuesta a ello la ha dado la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión con la iniciativa para promover una nueva reforma del Estado que a la fecha sigue pendiente. En este trabajo he efectuado una serie de planteamientos en torno al papel de la administración pública en la Reforma del Estado a fin de aportar algunos elementos que permitan profundizar el debate, dada la naturaleza, carácter y objeto del complejo de dependencias y entidades que integran a la administración pública que cotidianamente llevan a cabo acciones de formulación, implementación y evaluación de políticas y programas públicos. Reformar el Estado implica forzosamente reformar a la administración pública, poner sólo el acento en el aspecto político sin atender a la parte dinámica del quehacer gubernamental, teniendo en cuenta que se ha concebido a aquélla como el Estado en actividad o como el gobierno en acción, sería una reforma parcial o en todo caso inoperante. Es indispensable promover una reforma del Estado más integral con el objeto de prevenir enmiendas inmediatas costosas, además en momentos en que el mercado muestra serias y profundas limitantes, es momento de fortalecer a la sociedad, a fin de fortalecer a la instancia política por antonomasia, el Estado y por extensión a la administración pública que le es inherente en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, ejercicio ahora necesario e impostergable.

### ***Bibliografía***

**Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y Gestión Pública*. México, FCE, 2007.**

**Baena del Alcázar, Mariano. *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid, Edit. Tecnos, 1988.**

**Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci (dirección). *Diccionario de Política A-J*. México Siglo Veintiuno Editores, 1982.**

**Bodino, Juan. *Los Seis Libros de la República*. Madrid, Aguilar, 1976.**

**Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, LIV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Segundo Ciclo de Mesas Redondas, *Reformas Urgentes al Marco Jurídico del Congreso Mexicano*, México, 2006.**

**Gálvez, José de Marqués de Sonora. Informe que en virtud de real orden instruyó y entregó al Excmo. Sr. Marqués de Sonora, siendo visitador general de este Reyno al Excmo. Sr. Virrey, Frey D. Antonio Bucareli y Ursúa, con fecha 31 de diciembre de 1771. México, imprenta de Santiago White, 1867.**

**Guerrero, Omar. La administración pública del Estado capitalista. México Fontamara, 1986.**

**Guerrero, Omar. Las ciencias de la administración en el Estado Absolutista. México, Fontamara, 1987.**

**Haro Bélchez, Guillermo [Coordinador]. Avances y retos del sistema de control y evaluación de la gestión pública y desarrollo administrativo en el Estado de México 1993-1999. México, IAPEM, 1999.**

**La revista del Colegio, año IV, Núm. 6, México, El Colegio de México, primer semestre de 1996.**

**Martínez Anzures, Luis Miguel. Antología sobre Teoría de la Administración Pública. México, INAP, 2002.**

**Michel Foucault, suplemento cultural de la Revista Siempre en noviembre de 1982, “Dioses, pastores y hombres, el origen de la tecnología del poder y la Razón de Estado”.**

Moreno Espinosa, Roberto. **La administración territorial en México, antecedentes históricos.** Toluca, Estado de México, IAPEM-UAEM, 1995.

Pardo López, María del Carmen –compiladora–. **De la administración pública a la gobernanza.** México, El Colegio de México, 2004.

Pichardo Pagaza, Ignacio. **Introducción a la nueva administración pública de México.** México, INAP, 2002.

Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, fechado en Madrid en 1786.

Revista Buen Gobierno, pensar en la democracia. México, D. F., Nos 1 y 2, segundo semestre de 2006 y primer semestre de 2007.

Secretaría de Gobernación. **La administración de D. Frey Antonio María de Bucareli y Ursúa, cuadragésimo virrey de México.** México, publicaciones del Archivo General de la Nación, 1936, tomo I, p 187.

Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde. **Clásicos de la Administración Pública.** México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Universidad Autónoma de Campeche, FCE, 1999, pp. 73–96.

**Uvalle Berrones, Ricardo. La actividad económica del Estado mexicano, relevancia del sector paraestatal. México, Plaza y Valdés, Editores, 1998.**

**Vázquez Nava, Maria Elena. La administración pública contemporánea en México. México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, FCE, 1993,**

# La hechura de la política pública internacional *contra la violencia intrafamiliar hacia la mujer*

Denhii Rosas Zárate\*

## Abstract

*La autora expone cómo un problema doméstico gana sitios en la agenda de los gobiernos, los organismos internacionales y en la prioridad que las autoridades le confieren al tratamiento y solución de la violencia intrafamiliar hacia la mujer, hecho que concita a organizaciones tanto nacionales como internacionales para que sea atendido con políticas que tiendan a desactivar las causas e impactos de una situación que refleja la negación de los derechos de las mujeres, no obstante la vigencia de protocolos que los reconocen, pero que no se cumplen de manera plena, considerando los valores culturales que estimulan en diversos sectores de la sociedad, la práctica de la violencia contra las mujeres, lo cual es contrario a la equidad de género que proclaman los Estados de derecho.*

*Palabras clave: Derechos, mujer, políticas, equidad y violencia.*

*The author sets out how a domestic problem achieve importance in the international agenda of governments, organisms and in the priority that authorities confer to the treatment and solution to the intra-family violence towards woman, fact that arouses national an international organizations to be taken care with policies which tend to deactivate the causes and impacts of a situation that reflects the negation of the rights of the women, despite the use of protocols that recognize them, but that are not fulfilled in total way, considering the cultural values which stimulate in diverse sectors of the society, the violence against women, which is in opposition to sort fairness that proclaims the States of Law.*

*Key words: Rights, woman, policies, fairness and violence.*

\*Candidata al Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, con orientación en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

## ***Introducción***

Entender, definir parámetros y explicar las decisiones que se toman para la conformación de una política no es una tarea simple. El estudio de las políticas públicas tiene cortes analíticos para su análisis y estos van a variar dependiendo de las posturas ideológicas, el sentido de ordenamiento, el objetivo de explicación y su disposición.

La vigencia de una problemática invita a un curso de acción, existe un parámetro considerable entre lo que se desea resolver y lo que es posible hacer. Por ello, el asunto de la violencia que se ejerce hacia la mujer en el ámbito doméstico logra colocarse en la agenda internacional; si bien, en un primer momento no ocupó una posición jerárquica para su atención y solamente existieron pronunciamientos al respecto. En un segundo momento, el proceso de atención se posiciona y se convierte en gran medida en un triunfo sustancial dentro de la lucha por los derechos hacia las mujeres.

En el presente trabajo se analiza el proceso de formulación y definición, que se realizó para que el problema de la violencia que se ejercía intrafamiliarmente hacia la mujer fuera considerado como un asunto público. En una demanda social merecedora de tratamiento para su control y por ende, su erradicación en todas las sociedades de los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas.

En el primer apartado se presenta la construcción conceptual que le da cuerpo al discurso y voz a la demanda de las mujeres en contra de la violencia, del que eran objeto. Este pronunciamiento fue enarbolado por el movimiento de mujeres y abrió espacios de discusión a nivel internacional. Dentro de este movimiento se encontraba un sector académico que trabajó para dar un sustento teórico; y han elaborado la

conceptualización social, cultural y psicológica de la génesis, desarrollo y evolución de la violencia hacia la mujer.

En la segunda parte se va analizando los espacios de discusión sobre el tema, los actores que estuvieron interesados en presentar el asunto como un problema social así como sus posturas en las reuniones internacionales. Se indago sobre las tendencias y límites que antepusieron los países participantes en los sitios de debate, así como lo factible o proclive que pudo ser visibilizar dicho problema.

Todo ello fue conformando la toma de conciencia sobre el tema, la seriedad que tenía este problema y el impacto social, económico, político, psicológico y de salud dentro de la sociedad. Las argumentaciones fueron varias y con diversos sustentos culturales e ideológicos que permitieron la definición como un asunto público, posicionando el problema como un reclamo ciudadano frente a los gobiernos, y se les exigió la incorporación de acciones dentro de sus agendas formales.

***Violencia hacia la mujer: una construcción conceptual del discurso.***

La violencia doméstica ha permeado las relaciones familiares y se le consideró como un asunto eminentemente privado, que emerge en las cuatro paredes y ahí se queda de manera silenciosa. Los miembros que constituyen la familia, aquellos que tienen una unión a través de los lazos de parentesco, de matrimonio o afinidad que comparten alojamiento, vida cotidiana y el devenir de la vida; en su conformación como familia, se les considera como la institución básica para el cumplimiento de la reproducción de la especie y como transmisora de la cultura.

Las organizaciones familiares son arreglos sociales dinámicos con diversos sentidos y contenidos cargados afectivamente, desde donde se inician los procesos de socialización primaria (Valenzuela y Salles, 1998, p.11). Se crean espacios sociales de intercambio material y efectivo, de solidaridad e igualdad entre sus miembros. Así como se generan jerarquías y la creación de condiciones que manifiestan conflictos económicos, psicológicos, salud, etcétera.

En la familia hay una incidencia en la conformación de diversos tipos de funciones generacionales en términos de derecho y obligaciones, de condicionantes en la definición de la sexualidad y del moldeamiento frente a los poderes establecidos, donde también se ubica la reproducción ideológica de las perspectivas patriarcales y los horizontes culturales dominantes (Valenzuela y Salle, 1998, p. 4).

Hay otros elementos en torno al funcionamiento familiar como son el poder y el género. En el contexto de un sistema de dominación masculino, es decir, el poder del padre para controlar y decidir sobre el resto de los miembros de la familia,

“La vida se estructura en referencia al hombre (los hombres), que es quien tiene el poder de decisión sobre la vida, y con éste, el poder de construir la sociedad, la cultura y la historia, y de subsumir en este proceso a la mujer (las mujeres). A este proceso de dominación genérico y a las estructuras y formas a que da lugar en la vida cotidiana se le llama patriarcado” (Cazés, 2000; pp.98-99)

Este mundo dominado por hombre, como señala Michel Kaufman, el poder social de los hombres es la fuente de su poder y privilegios individuales. Y se interiorizan en las relaciones de poder, en el seno familiar, basadas en la construcción de género.

El término patriarcado no ha sido aceptado universalmente ante diversas limitantes en su atención, se le ha criticado por caracterizarse como una visión totalizadora y generalizada, en términos persistencia y reproducción de patrones de desigualdad en el tiempo (Cfr. León, 1995; p. 178). Pero la evolución en el estudio de las desigualdades dentro de la familia se ha reforzado y profundizado a través del marco teórico de género.

Teresita De Barbieri refiere que los sistemas de género son conjuntos de prácticas, símbolos, representaciones, normas y valores sociales que las sociedades elaboraron a partir de la diferencia sexual anatómica y fisiológica y que dan sentido a la satisfacción de los impulsos sexuales, a la reproducción de la especie humana y en general al relacionamiento de la persona (De Barbieri, 1991; p. 204).

La inequidad se refleja en el acceso asimétrico a los recursos, lo que lleva al privilegio y abuso de poder de los hombres sobre las mujeres. Esta valoración diferenciada entre hombres y mujeres se le ha denominado violencia de género, es decir, el hecho de que el sexo biológico constituye la razón para privar a un individuo del ejercicio pleno de sus derechos, manifiesta un tipo de violencia que por ser socialmente aceptado, se vuelve invisible.

Jorge Corsi, denomina relación de violencia aquella forma de interacción que enmarcada en un contexto de desequilibrio de poder, incluye conductas de una de las partes que por acción u omisión ocasiona daño físico y/o psicológico a otro miembro de la relación (Corsi, 1994; p.30). Se deben presentar ciertas condiciones dentro de la relación de poder para denominarse violencia intrafamiliar, y son: permanencia, periodicidad y que sea de manera crónica.

Dentro de esta dinámica de desequilibrio de poder, son acometidos diversos miembros de la familia, no sólo nos referimos a las mujeres; sino también la violencia ejercida hacia las personas vulnerables.<sup>1</sup>

***Entorno histórico-estratégico relevante para el posicionamiento de la violencia intrafamiliar dentro de la agenda internacional.***

Los antecedentes del asunto de la violencia contra la mujer se insertan en el marco del movimiento feminista como portador de la lucha por los derechos de las mujeres, entre ellos el derecho a la integridad física y por lo tanto, garante de una vida libre de violencia hacia la mujer. Se desarrollan dos momentos importantes en el movimiento feminista: la primera ola del feminismo 1840-1920, y la segunda, que se desarrolla a partir de los años sesenta del siglo XX.

En la primera ola se trabajó por la consecución de los derechos políticos, civiles y laborales, los servicios proporcionados por la seguridad social, la caracterización de la expansión educativa y el acceso de importantes contingentes de mujeres a los estudios universitarios.

Sin embargo, había un vacío entre los instrumentos legales y la conformación de su vida cotidiana; es así como en los sesenta las mujeres comenzaron a externar sus malestares públicamente, los nombraron y exigieron soluciones a los estados, a las instituciones, y a las respectivas sociedades, a sus cónyuges y compañeros (De Barbieri, 2004; p. 197).

<sup>1</sup> En los años setenta apareció la conceptualización “síndrome del marido maltratado” sin embargo, los estudios concluyen que es mayor el impacto de violencia hacia la mujer. En Polonia indicaron que del 95 al 98% de los casos de violencia son hacia la mujer, aunque no se soslaya la presencia de violencia hacia los hombres.

Paralelamente, las feministas no encontraron respuesta teórica que sostuviera sus críticas a las experiencias vividas, no existía categorías analíticas para darle explicación como puente a su vida cotidiana. A partir de los años setenta, grupos de investigadoras se dan a la tarea de producir conocimiento, y es justamente la diferencia entre la primera ola del movimiento feminista internacional y la segunda ola (op cit. p. 199). Fue de gran trascendencia que desde los años setenta y comienzo de los ochenta, las feministas y grupos de mujeres emprendieron un trabajo que abrió un nuevo capítulo en la vida de las mujeres latinoamericanas. Criticaron las posturas de quienes consideraban el origen de las desigualdades en la clase, en la etnia o en la raza, pero no en el hecho de ser mujer.

Actualmente, “después de más de tres décadas de cambios en la condición de las mujeres y de investigación y análisis llevados de manera más o menos sistemática, aparecen con claridad dos grandes nudos muy complejos de desatar: la maternidad y la violencia” (De Barbieri, 2004; p. 205).

La maternidad sigue siendo un asunto pendiente de resolver dada las nuevas condiciones que vive las mujeres; aún con la disminución del número de hijos, existe una disparidad entre los horarios laborales en relación con los servicios públicos, se suma problemas que genera las largas jornadas laborales así como la doble o triple jornada desempeñada en el ámbito doméstico y fuera del mismo.

La violencia, a diferencia de la maternidad, surge en la segunda ola del feminismo ocupando un espacio en la agenda internacional así como en las agendas nacionales. Son cuatro las modalidades que caracteriza la violencia de género: violencia sexual, violencia doméstica, violencia en los conflictos armados y feminicidio (De Barbieri, 2004, p. 207).

La violencia sexual en los años 60's y 70's, se presenta como un acontecimiento que no solamente ocurre en la calle sino que también se desarrolla y se ejerce por parientes cercanos, incluido el problema de incesto.

El feminicidio, un concepto que manifiesta las prácticas de violencia física, psicológica y sexual practicadas masiva y sistemáticamente hasta el asesinato de mujeres (De Barbieri, 2004; pp. 207-208).

Y la violencia doméstica, perpetrada en el seno familiar; tiene cuatro vertientes para su estudio: económica, física, psicológica y sexual. La agresión proviene principalmente por parte de los cónyuges o compañeros y la ejercen hacia la mujer en todas las etapas de su vida.

### ***Espacio de la política, actores institucionales, tiempos y visibilidad.***

En la región de América Latina y el Caribe, se celebra el 25 de noviembre como el día de la no violencia contra las mujeres, en recuerdo del asesinato de las tres hermanas Mirabal en 1960 asesinadas en la República Dominicana, resultado de su rechazo y desafío a la dictadura de Rafael Leónidas Trujillo (1930-1961).<sup>2</sup>

Para 1975, México fue la sede de la I Conferencia Mundial sobre la Mujer convocada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Bajo el

<sup>2</sup> La República Dominicana sufrió durante gran parte del siglo XX largos periodos de violencia e inestabilidad política que convirtieron a ese país en un blanco fácil para la política intervencionista estadounidense. Durante 31 años, Rafael Leonidas Trujillo gobernó el país con mano de hierro controlado prácticamente todos los aspectos de la vida nacional, en medio de un ambiente de terror y represión condujo a ciento de personas a las cárceles, al exilio, o a la muerte, como las hermanas Mirabal, Patria, Minerva y María Teresa que formaron un grupo conspirativo para derrocar a Trujillo (Portugal, 2004, 37 pp.).

lema: “Igualdad, desarrollo, paz” se aprueba el primer Plan de Acción y se declara que a partir de entonces se trabajará en un periodo de un decenio para evaluar los resultados de los trabajos.

El problema de la violencia dentro del hogar fue vislumbrado como una responsabilidad exclusivamente de la familia, a pesar de los trabajos y esfuerzos ya emprendidos en otros países y espacios de la propia ONU que invitaban al compromiso común para su atención. Las recomendaciones de política internacional exaltaron la utilidad de la figura de consejero familiar y la necesidad de tribunales más efectivos. La violencia hacia la mujer no logró en ese momento ser incorporada a la agenda de discusión.

El resultado positivo de estos trabajos realizados dentro de la I Conferencia se dirigieron a la creación de mecanismos internacionales como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la mujer (Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women, CEDAW), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979. Éste documento se considera como el más amplio en la conformación de los derechos hacia las mujeres,<sup>3</sup> hasta entonces, y es el que cuenta con más ratificaciones por parte de los estados miembros de la ONU. En este tiempo no se hablaba de la violencia intrafamiliar hacia la mujer pero en este documento sí presentaba las bases para hablar de la discriminación contra la mujer en diversos ámbitos.

En su artículo primero señala:

“Discriminación contra la mujer” denotará toda distinción,

<sup>3</sup> Denominada como “la carta de los derechos humanos de la mujer.

exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.<sup>4</sup>

A través de la firma y ratificación de la CEDAW, los estados están obligados a transformar comportamientos cultural, política, social, económica y civilmente así como actividades, actitudes discriminatorias entre los sexos; tanto en la vida privada como en la pública.

Evaluando esta primera etapa de trabajos sobre los derechos hacia la mujer, el tema no formó parte de la discusión de ser un problema. Se enfatizó garantizar el acceso equitativo de la mujer a los recursos como la educación, las oportunidades de empleo, la participación política, los servicios de salud, la vivienda, la nutrición y la planificación familiar.

La relación que existía entre las habilidades reproductivas de las mujeres con los roles tradicionales, no permitía darle importancia al aporte económico que podían ya garantizar las mujeres. Como consecuencia, no se desarrollaron proyectos y programas complementarios y de aporte productivo para los países con parámetros equitativos.

El contexto internacional fue otro espacio que determinó la conformación de los planteamientos presentados en esta I conferencia. Se gestaba un Nuevo Orden Económico, que pretendía desarrollar relaciones justas entre las naciones, se continúa la inversión en infraestructura

<sup>4</sup> <http://www.ilanud.or.u/CEDAW/>, 10/10/05, 11:13 a.m.

estratégica para la creación de empleo, la capacitación de la fuerza del trabajo encaminada a la creciente interdependencia de la economía mundial.

Para 1980, en Copenhague se realiza la II Conferencia Mundial de la Mujer; se trabaja en una de sus resoluciones con el tema de “la mujer maltratada y la violencia en la familia”, solicita a los estados a reconocer los malos tratos infligidos a familiares ya que constituye un problema de graves consecuencias sociales y que perpetúan la agresión de una generación a otra.<sup>5</sup>

En este momento se pronuncia el tema como un asunto de responsabilidad social en el contexto internacional y se invita a los estados a emprender acciones para darle sustento a las directrices de común importancia. Al evaluarse los cursos de acción se disminuyen las evidentes disparidades entre los derechos garantizados y la capacidad de las mujeres para ejercer esos derechos; privilegiaron y enfatizaron tres líneas de trabajo: servicios adecuados de atención a la salud, la igualdad de acceso a la educación y las oportunidades de empleo.

En 1982, se establece el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, órgano de vigilancia de la CEDAW. Como resultado del pronunciamiento en Ginebra, se estableció que los malos tratos y violaciones en contra de las mujeres y niñas en la familia, constituyen una ofensa a la dignidad del ser humano.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> [http://mys.matriz.net/mys03/especial/especial\\_003\\_04.html](http://mys.matriz.net/mys03/especial/especial_003_04.html), Mujeres y Salud, Informe sobre “La violencia doméstica contra las mujeres”, 15 pp.

<sup>6</sup> <http://www.isis.cl/temas/conf/beijing.htm>, Isis Internacional, Conferencias internacionales.

En 1985, se lleva a cabo la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer en Nairobi, Kenia. El Plan de acción, las “Estrategias de Nairobi”, se orientó hacia el adelanto de la mujer hasta el año 2000.

Se conforma un marco de acción a nivel nacional, regional e internacional así como medidas jurídicas para prevenir la violencia. Se profundiza que la violencia contra la mujer es una forma grave de maltrato y la violencia doméstica se percibía como un obstáculo a la equidad y una ofensa intolerable a la dignidad humana; además de ser un impedimento para llegar a la paz.

Otro de los objetivos, fue establecer los mecanismos necesarios para que los países se ocuparan del problema,<sup>7</sup> además de exhortarlos a crear conciencia pública sobre la violencia contra la mujer vista como un fenómeno social.

La ausencia de información cuantitativa precisa sobre la situación en cuanto a derechos y actividades de las mujeres fue otra de las características de la Conferencia de Nairobi. Se incorporó la necesidad de investigar y recabar datos desagregados por sexo en sus informes sectoriales.

<sup>7</sup> Aunque el tema de la violencia contra las mujeres continuaba subordinado al de discriminación, ya se le menciona específicamente en el párrafo 258 de las Estrategias de Nairobi para el Desarrollo de las mujeres, adoptada en esta Conferencia. “Ese tipo de violencia constituye un obstáculo fundamental para la contribución de la paz y los otros objetivos del Decenio, y, por tanto, hay que concederle especial atención. Será preciso prestar particular atención y ofrecer asistencia total a las mujeres víctimas de la violencia. A este fin se deben adoptar medidas legales para prevenir la violencia y ayudar a las mujeres que son víctimas de ella. Se deben establecer mecanismos nacionales para ocuparse de la cuestión de la violencia contra la mujer en el seno de la familia y en la sociedad. Se deben idear políticas preventivas y prever diversas formas de ayuda institucionalizada para las mujeres víctimas de la violencia.” (El Programa Nacional por una Vida sin Violencia, 2002-2006, p.9).

En Nairobi los debates estuvieron permeados por la polarización entre el Norte y el Sur provocada por los conflictos en política internacional, el imperialismo, colonialismo, neocolonialismo, el expansionismo, el apartheid, la ocupación y dominación extranjera así como la hegemonía en todas sus manifestaciones, característica de la guerra fría; se señalaban como los principales obstáculos para la efectiva integración de la mujer en el proceso de desarrollo.

Un año de combate hacia la violencia contra la mujer, es 1993. En un contexto caracterizado por la disolución de la Unión Soviética con la caída del Muro de Berlín y la sustitución del Estado de Bienestar por el modelo neoliberal. Se llevó a cabo en Viena, Austria, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos; allí el Tribunal Internacional sobre la Violación de los Derechos Humanos de las Mujeres, se escucharon los testimonios de 33 mujeres sobre los abusos que habían sufrido. Sus palabras fueron emblemáticas y develaron por primera vez y en forma oficial, atrocidades arrastradas desde siglos, dejando en claro la responsabilidad de la comunidad internacional en la protección de las mujeres frente a tales abusos.<sup>8</sup>

En la Declaración de Viena en su párrafo 18 señala: “Los Derechos Humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrantes e indivisible de los Derechos Humanos Universales. La plena participación en condiciones de igualdad de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural, en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo, son objetivos prioritarios de la comunidad internacional. La violencia y todas las formas de acoso y explotación sexuales, en particular

<sup>8</sup> [www.hcdn.gov.ar/folio-cgi-bni/m-isapi.d11?](http://www.hcdn.gov.ar/folio-cgi-bni/m-isapi.d11?)

las derivadas de prejuicios culturales y de la trata internacional de personas, son incompatibles con la dignidad y la valía de la persona humana y deben ser eliminadas”.<sup>9</sup>

A través de este mecanismo de definición se subraya la importancia de eliminar la violencia contra la mujer tanto en la vida pública como en la privada, así como la importancia del disfrute por la mujer del más alto nivel de salud física y mental durante toda su vida.

Esta Declaración es importante por tres razones fundamentales; primera porque sitúa la violencia contra la mujer dentro del discurso de los derechos humanos, segundo porque amplía el concepto de violencia contra la mujer para reflejar las condiciones reales de la vida de las mujeres, reconociendo no solamente la violencia física, sexual y psicológica, sino también las amenazas de tal daño; aborda la violencia dentro del ámbito familiar así como en los espacios públicos, confronta el asunto de la violencia perpetrada y sancionada por el Estado. Tercero, señala las raíces de la violencia que se basa en el género, reflejando el hecho de que éste tipo de violencia no es producto del azar en donde resulta que las víctimas son niñas y mujeres; el factor de riesgo es ser mujer (Brasileiro, 1997; pp. 7-8).

En la década de los noventa en la ONU, cambió el discurso hacia la mujer. Ya no se hablaba solamente de la discriminación sino de la disparidad entre géneros y de la necesaria participación equitativa en el ejercicio del poder y en la toma de decisiones. Esta perspectiva auxilió a la elaboración de programas y proyectos específicos dirigidos a mujeres,

<sup>9</sup> Se refiere también en los párrafos 37, 38 y 40 sobre la violencia hacia la mujer. <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/62>, Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo.

se exigió un contexto con una redistribución económica equitativa, se buscó que las instancias que trabajan los asuntos de la mujer tuvieran importancia dentro de las instancias gubernamentales.

En las naciones existieron arreglos importantes ante las secuelas de crisis y de las políticas de ajuste estructural que fueron adaptándose en un contexto de apertura económica, que modifican las posibilidades de acción de los estados. Las condiciones de las mujeres se agravan ante los desequilibrios económicos, en especial de las que viven en países en desarrollo.

Aunque en los foros internacionales se plateaba la urgencia de atender el problema de la violencia hacia la mujer, los estados participantes no reconocían explícitamente las alarmantes dimensiones de la violencia contra la mujer a escala mundial, hasta diciembre de 1993, fecha en que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, por recomendación de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer.<sup>10</sup>

En la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, se define como una violación de los derechos humanos y recomienda estrategias para su eliminación, que podrán ser utilizadas por los Estados Miembros y los organismos especializados de las Naciones Unidas.

Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución 48/104. Diciembre de 1993

<sup>10</sup> <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/4c9fb218f9d2274b802568d4005b46fe?Opendocument>, La eliminación de la violencia contra la mujer, resolución de la comisión de Derechos Humanos 2000/45.

Define a la violencia contra la mujer como:

Artículo 1. - “Todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual, o psicológico para la mujer, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se produce en la vida pública como en la privada”.

Artículo 2. -La violencia contra la mujer abarca:

a) “La violencia física, sexual y psicológica, que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación”

Artículo 4. - “..Los Estados deben aplicar por todos los medios apropiados y sin demora una política encaminada a eliminar la violencia contra la mujer..”

d) “Establecer, en la legislación nacional, sanciones penales, civiles, laborales y administrativas, para castigar y reparar los agravios infligidos a las mujeres que sean objeto de violencia; darse a éstas, acceso a los mecanismos de justicia y, con arreglo a lo dispuesto en la legislación nacional, a un resarcimiento justo y eficaz por el daño que hayan padecido”.

e) “...elaborar planes de acción nacionales para promover la protección de la mujer contra toda forma de violencia y;

f) Evitar eficazmente la reincidencia en la victimización como consecuencia de leyes y prácticas de aplicación de la ley...”

i) adoptar medidas para que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y los funcionarios que han de aplicar las políticas de prevención,

investigación y castigo de la violencia contra la mujer reciban una formación que los sensibilice respecto a las necesidades de la mujer.<sup>11</sup>

Por su parte la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en 1994, denunció todos los actos de violencia basados en la pertenencia al sexo femenino y nombró a una Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer.

La misión de la Relatora Especial es buscar y recibir información sobre ese tipo de violencia, sus causas y consecuencias, recomendar medidas a nivel nacional, regional e internacional para su eliminación, y trabajar en cooperación estrecha con la Comisión de Derechos Humanos y la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer de la ONU.

La Relatora Especial presenta un informe a la Comisión cada año. Dicha Relatora ha preparado un sistema de legislación modelo que fue presentado a la Comisión en febrero de 1996. El objetivo de la legislación modelo fue que sirviera de guía en la redacción de los cuerpos legislativos. La legislación modelo reseña la actuación de parte de los gobiernos para concluir un sistema completo y atender la violencia del hogar.

En 1994 en El Cairo, Egipto, durante la Conferencia de Población y Desarrollo de la ONU, las mujeres presentaron la violencia como una forma de control de la salud y la sexualidad, como un obstáculo claro al derecho de autodeterminación de las mujeres con relación a su reproducción.

<sup>11</sup> <http://www.unhchr.ch/>, 15/04/05, 11:50 p.m.

En el Capítulo II del Plan de Acción respectivo se señala:

**Párrafo 7.35.-** “La violencia contra la mujer, en particular la violencia doméstica y la violación, están sumamente extendidas y cada vez son más las mujeres expuestas al SIDA y a otras ETS como resultado de la conducta sexual imprudente de sus parejas. En varios países, las prácticas encaminadas a controlar la sexualidad de la mujer han sido causa de grandes sufrimientos. Entre ellas se encuentra la práctica de la mutilación de los genitales femeninos, que constituye una violación de derechos fundamentales y un riesgo que afecta a las mujeres en su salud reproductiva durante toda la vida

**Principio 4.-** “Promover la equidad y la igualdad de los sexos y los derechos de la mujer, así como eliminar la violencia de todo tipo contra la mujer y asegurarse de que sea ella quien controle su propia fecundidad, son la piedra angular del programa de población y desarrollo. Los derechos humanos de la mujer y de las niñas y muchachas son parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos...”

**Principio 8.-** “Toda persona tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Los Estados deberían adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso universal a los servicios de atención médica, incluidos los relacionados con la salud reproductiva, que incluye la planificación de la familia y la salud sexual. Los programas de atención de la salud reproductiva deberían proporcionar los más amplios servicios posibles sin ningún tipo de coacción. Todas las parejas y todas las personas tienen el derecho fundamental de decidir libre y responsablemente el número y el espaciamiento de sus hijos y de disponer de la información, la educación y los medios necesarios para poder hacerlo.” (FEM, 1997;)

La Organización de los Estados Americanos, OEA, en 1994 firmó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, denominada también “Convención Belem do Para”. Es considerada un ejemplo para la aplicación del análisis de género en la formulación de la legislación regional para proteger y responder a las necesidades de la población femenina.

**Definición y ámbito de aplicación:**

**Artículo 1.-** “... debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acto, acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado”.

**Artículo 2.-** Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual o psicológica:

- a) Que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual.
- b) Que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros violación abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o en cualquier otro lugar, y
- c) Que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.

## **Derechos protegidos.**

**Artículo 3.-** Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.

## **Deberes de los Estados**

**Artículo 7.-** Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente.

“Incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sea necesaria para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso.

“Tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer.

“Establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces”.

**Artículo 8.-** Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

“Fomentar la educación y capacitación del personal administrativo de justicia policial y demás funcionarios encargados de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer.

“Suministrar los servicios especializados apropiados para la atención

necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores públicos y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia cuando sea el caso, y cuidado y custodia de los menores afectados.

“Fomentar y apoyar programas de educación gubernamentales y del sector privado destinados a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y reparación que corresponda.

“Ofrecer a la mujer objeto de violencia, acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social”.

En la ONU durante 1995, la Asamblea General instó a los Estados partes a reforzar las legislaciones nacionales, sanciones penales, civiles, laborales y administrativas para castigar la violencia contra las mujeres, tanto en el ámbito privado como público. Estableció, además, que todas las formas de violencia sexual y de tráfico de mujeres, son una violación de los derechos humanos de las mujeres y de las niñas.

Esta fue la primera vez que se aprueba una resolución sobre las niñas. Esto significa que los Estados miembros deben perseguir penal y civilmente todas estas expresiones de violencia, de idéntica forma como persiguen cualquier delito. Para ello tienen que promulgar reformas legislativas que amparen a las mujeres que han sido objeto de violencia, tipificando los malos tratos como delitos en los códigos penales.

En 1995, se reunió en Beijing la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer convocada por la ONU, los objetivos estratégicos de su Plataforma de Acción fueron realizar estudios acerca de las causas y consecuencias de la violencia de género así como la búsqueda de

metodologías para elaborar programas de prevención y costos de la violencia doméstica.

Se declara, que este tipo de violencia afecta no sólo a las mujeres sino al entorno familiar bajo la manifestación de las relaciones históricas de poder entre hombres y mujeres, las cuales han llevado a la dominación y discriminación de las mujeres por los hombres y han impedido el pleno avance de las mujeres.

La Plataforma de Acción de Beijing hace una revisión del progreso alcanzado desde que los compromisos de Nairobi, plantearon un conjunto de acciones prioritarias para el año 2000, agrupadas en 12 esferas.

Una de ellas, es violencia contra la mujer;

Capítulo D. 112. La violencia contra la mujer impide el logro de los objetivos de igualdad, desarrollo y paz. La violencia contra la mujer viola y menoscaba o impide su disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La inveterada incapacidad de proteger y promover esos derechos y libertades en los casos de violencia contra la mujer es un problema que incumbe a los Estados y exige que se adopten medidas al respecto.<sup>12</sup> Desde la Conferencia de Nairobi se ha ampliado considerablemente el conocimiento de las causas, consecuencias y el alcance de esa violencia, así como las medidas encaminadas a ponerle fin.

En todas las sociedades, en mayor o menor medida, las mujeres y las niñas están sujetas a malos tratos de índole física, sexual y psicológica,

<sup>12</sup> [http://www.redmujer.org.ar/cd/espanol/gobiernos/herramientas/declara\\_beijing4.htm](http://www.redmujer.org.ar/cd/espanol/gobiernos/herramientas/declara_beijing4.htm), plataforma de acción cuarta conferencia mundial sobre la mujer.

sin distinción en cuanto a su nivel de ingresos, clase y cultura. La baja condición social y económica de la mujer puede ser tanto una causa como una consecuencia de la violencia de que es víctima.

113. La expresión “violencia contra la mujer” se refiere a todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o privada. Por consiguiente, la violencia contra la mujer puede tener, entre otras, las siguientes formas:

- a. La violencia física, sexual y psicológica en la familia, incluidos los golpes, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital y otras prácticas tradicionales que atentan contra la mujer, la violencia ejercida por personas distintas del marido y la violencia relacionada con la explotación;
- b. La violencia física, sexual y psicológica a nivel de la comunidad en general, incluidas las violaciones, los abusos sexuales, el hostigamiento y la intimidación sexual en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros ámbitos, la trata de mujeres y la prostitución forzada,
- c. La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra.

El párrafo 224 se vuelve a ocupar de la cuestión de la violencia contra la mujer y afirma que:

La violencia contra la mujer constituye una violación de sus derechos humanos y libertades fundamentales y es un obstáculo o un impedimento para el disfrute de esos derechos y que los gobiernos deben adoptar

medidas urgentes para combatir y eliminar todas las formas de violencia contra la mujer en la vida privada y pública, ya sean perpetradas o toleradas por el Estado o por personas privadas.

Se propone como objetivos estratégicos:

- Adoptar medidas integradas para prevenir y eliminar la violencia contra la mujer.
- Medidas que han de adoptar los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones de enseñanza, los sectores públicos y privados, en particular las empresas, y los medios de información.
- Medidas que ha de adoptar el Secretario General de las Naciones Unidas.
- Estudiar las causas y consecuencias de la violencia contra la mujer y la eficacia de las medidas de prevención.<sup>13</sup>

En 1996, en la resolución 50/166 de la Asamblea General, titulada “Papel de UNIFEM en la eliminación de la violencia contra la mujer”, se fortalecieron las actividades que se ocupan de la violencia basada en el género. Y se creó el Fondo Fiduciario en Apoyo de Medidas para Eliminar la Violencia contra la Mujer.

El protocolo opcional de la CEDAW fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas.<sup>14</sup> En éste, se reconoce la competencia del Comité para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer para recibir quejas y demandas, presentadas individualmente o en grupo, cuando los gobiernos de los países signatarios no observen la Convención.

<sup>13</sup> [http://www.redmujer.org.ar/cd/espanol/gobiernos/herramientas/declara\\_beijing4.htm](http://www.redmujer.org.ar/cd/espanol/gobiernos/herramientas/declara_beijing4.htm), plataforma de acción cuarta conferencia mundial sobre la mujer.

<sup>14</sup> México lo ratificó en diciembre de 2001.

Al mismo tiempo, se trata de que el Comité promueva investigaciones sobre las violaciones sistemáticas a los derechos de las mujeres que se presenten en los países firmantes del protocolo.

La Asamblea General convoca a un período extraordinario de sesiones para examinar el progreso alcanzado en los cinco años transcurridos desde la aprobación de la Plataforma de Acción de Beijing. El periodo de sesiones se celebró en Nueva York, del 5 al 9 de junio de 2000, bajo el tema “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz en el siglo XXI”. Consiste en una evaluación por parte de las mujeres representantes gubernamentales de sus países como de aquellas que representan a las organizaciones no gubernamentales sobre las acciones para combatir la violencia en el hogar y han señalado la falta de voluntad política, de respeto a los derechos humanos de las mujeres así como los escasos recursos económicos que se destinan a los programas hacia las mujeres.

### *Avances y límites*

El trabajo realizado durante el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer en materia de violencia, fue un proceso para la definición del problema y de incorporación a la agenda. Durante tres décadas se dimensionó sus implicaciones en las diversas culturas del mundo independientemente del grado de desarrollo, de la forma de gobierno, de los valores y creencias.

Existen mecanismos que han ayudado a coadyuvar el cumplimiento de los derechos de las mujeres. Los tratados internacionales<sup>15</sup> inscritos en el derecho internacional<sup>16</sup> obligan a los estados bajo el principio de *pacta sunt servanda*<sup>17</sup> a llevarlos a su cumplimiento, ya que al firmar un tratado, las partes adquieren obligaciones cuyo contenido se define en el texto del mismo.

Los instrumentos internacionales que se refieren exclusivamente a la violencia contra la mujer tienen incidencia tanto en el ámbito público como privado.<sup>18</sup> Promoviendo un avance en la legislación internacional, en cuanto a la protección de la mujer. De tal suerte, que el Derecho Internacional tiene su principal fuente en los tratados internacionales y los estados se comprometen a cumplir y seguirlos en el ámbito de su actuación interna y externa.

Enfatizando sobre este punto en el Convenio de Viena, sobre Derechos de los Tratados (1969) se contiene la obligación de cuando un Estado

<sup>15</sup> “El tratado es cualquier acuerdo internacional que celebran dos o más estados y otras personas internacionales, y que está regido por el derecho internacional”. Max Sorensen. Manual de Derecho Internacional Público, México, FCE, 5ª reimpresión, 1994, p.155.

El tratado internacional puede recibir otras denominaciones como acuerdos, convención, carta, compromiso, concordato, modos vivendi, pacto, protocolo, estatuto, etc., pero no deja de ser considerado como tratado. Manuel Díez Velasco. Instituciones de derecho internacional público. Editorial Tecnos, Madrid, 9ª, edición, 1991, p. 125.

<sup>16</sup> Se le llama así al conjunto de normas, costumbres, doctrinas y principios generales del derecho reconocidos por los Estados para regular sus relaciones entre sí y con los demás sujetos de derecho internacional, como son los organismos internacionales. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Movimiento ciudadano por la democracia. Manual de Derecho Internacional para la protección y defensa de los Derechos Humanos (7). CMDPDH, México, 1998, p. 8.

<sup>17</sup> Cumplen de buena fe.

<sup>18</sup> En el entendido que se ha identificado por las feministas y las estudiosas, ámbito público como el lugar del trabajo que genera ingresos, la acción colectiva, el poder, es decir, el lugar donde se produce y transcurre la Historia, y el mundo privado como el de lo doméstico, del trabajo no remunerado ni reconocido como tal, las relaciones familiares y parentales, los afectos, la vida cotidiana. El primero, masculino; el segundo, femenino (De Barbieri, Teresita. 1991, p.203).

forma parte de una convención o un tratado - ya sea por adhesión (firma) o ratificación (aprobación del Senado)- automáticamente queda obligado a respetar los derechos y obligaciones ahí establecidos, así como a aceptar la competencia de los órganos que se estipulen como “cortes” o “comisiones”.

De manera que los gobiernos se comprometen a realizar acciones gubernamentales como la creación de comités interdepartamentales, directrices y protocolos para hacer frente a la violencia. Así como reformas legales y la constitución de instituciones u organismo encargados de coordinar transversalmente las acciones tendientes a erradicar la violencia hacia la mujer en todas sus manifestaciones.

Los estados que conforman la comunidad internacional han constituido logros importantes (desde 1975 hasta la fecha), el más importante de los cuales es haber “roto el silencio” que guardaban millones de mujeres agredidas por sus parejas y otros parientes dentro del hogar. Como resultado se le considera un problema público y con definición propia, categoría analítica que daba cuerpo a una parte del género humano con necesidades reales.

Otro logro ha sido la participación de diversos actores (los estados, ONU, etcétera) a nivel internacional, para abordar y analizar el problema de la violencia intrafamiliar para presentar acciones trasversales. Por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud estudia las consecuencias en la salud que implica la violencia hacia la mujer en todas sus etapas de la vida fortaleciendo con proyectos encaminados a frenar el problema creando redes con las instituciones encargadas de la salud en cada Estado.

Existen también obstáculos que no han permitido concretar objetivos ya planteados. Se puede mencionar como el mayor obstáculo las actitudes y valores socioculturales así como las prácticas sociales que refuerzan el lugar de discriminación que ocupa la mujer en la sociedad; lo que propicia la falta de comprensión hacia problema de la violencia intrafamiliar de manera integral.

Los países cuentan con leyes que sancionan los delitos de violencia contra las mujeres; con comisarías donde efectuar denuncias, con albergues para protección de ellas y sus hijos e hijas, sin embargo es evidente que aún con estos primeros pasos, en todo el mundo queda un enorme trecho que recorrer para lograr un cambio sustancial en la calidad de vida de millones de mujeres, ya que el Estado conserva prácticas, a través de sus instituciones, de dominación masculina que legitiman la violencia dentro de la familia; de ello resulta que la educación se desarrolla como motivador en la formación de estereotipos de lo que debe ser un hombre, bajo la característica de preservar el poder y lo que debe ser una mujer sobre el entendido de asumir la discriminación como inherente a su supuesta “personalidad”.

El Estado está involucrado, explícita o implícitamente, en la violencia de género, tanto por la vía de las leyes y las políticas así como de las omisiones o acciones de los ministerios públicos, policías y poder judicial para estimular o desalentar dicha violencia. Puesto que las relaciones de género están reguladas por los Estados, a través de la ley de matrimonio y familia, de arreglos fiscales, seguridad social, leyes de inmigración, la religión establecida, el servicio militar, y ejecutadas mediante instrumentos estatutarios, procedimientos administrativos y procesos legales y judiciales, así como los cuerpos ejecutivos y electivos (Brasileiro, et. al. Op. cit, p. 13).

Los Estados tienen la obligación de cambiar todas las condiciones que preservan cualquier tipo o forma de violencia hacia la mujer ya sea dentro o fuera del hogar; debido a que los estados firmaron los acuerdos internacionales adquiriendo de buena fe una serie de compromisos.

Sobre esta misma vertiente, los mismos acuerdos internacionales presentan sus limitantes para poner en marcha todo el mecanismo estatutario que representan. Tenemos que la CEDAW no contiene ningún mecanismo interno para rechazar las reservas que se consideren incompatibles con el objeto y el propósito de sus obligaciones. Esta ausencia representa un importante desafío para los defensores de los derechos humanos de las mujeres, en particular las ONGs y otras organizaciones, quienes están decididos a fortalecer la Convención en cinco esferas:

En primer lugar, quieren fortalecer los procedimientos de puesta en práctica y vigilancia de la Convención, en particular, las facultades de investigación y vigilancia obligatoria. Opinan que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer debería tener el mandato de evaluar y rechazar las reservas incompatibles con los objetivos de la Convención; así como exigir a los países que la ratifican, presentar informes de su situación y de sancionar a los estados que no cumplan con lo estipulado en la Convención.

En segundo lugar, quieren agregar disposiciones para el trámite de casos de denuncia entre estados o personas, relativas al incumplimiento de la Convención.

En tercer lugar, aspiran a un más amplio reconocimiento del papel de las organizaciones civiles, que actualmente carecen de personalidad oficial o de facultades en relación con la Convención. Por ejemplo, pretenden

que el Comité aliente a estas organizaciones a presentar informes paralelos sobre el cumplimiento de la Convención en sus países, incluso en los que carezcan de derecho de efectuar declaraciones oficiales ante el Comité.

En cuarto lugar, exhortan a que los juristas y científicos políticos que están estableciendo la jurisprudencia de derechos humanos y absorbiendo las normas de derechos humanos en la legislación nacional, preste mayor atención a la Convención.

Al tratar de obtener un nivel de financiación más apropiado para la Convención y el Comité. Desde un principio, el Comité ha padecido limitaciones de los recursos. Los calendarios de reuniones y la longitud de éstas han sido para el Comité más breves que en el caso de cualquier otro organismo y en comparación con otros órganos de tratados de derechos humanos, los servicios que se les han prestado han sido extremadamente limitados.<sup>19</sup>

A fin de asegurar el adecuado reconocimiento y la provisión de fondos suficientes a todas éstas instancias encargadas de trabajar en la violencia contra las mujeres, en este caso la violencia en el hogar, es preciso que las organizaciones civiles así como otras instancias especialistas en la materia ejerzan una continua presión sobre las instituciones internacionales de derechos humanos a fin de llevar a la práctica el espíritu de los documentos y los compromisos asumidos por los Estados en las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos, de la Asamblea General de Naciones Unidas y de la OEA. Así mismo

<sup>19</sup> Seminario “Lo Derechos de las mujeres no son opcionales”, vigésimo aniversario de la Convención para la Eliminación de todas la Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), 25 de abril del 2000 a las 9:00 hrs en el Auditorio Sebastián Lerdo de Tejada del Senado de la República, sitio en Donceles N° 14, PB, Col. Centro.

sucede con el resto de documentos que se encargan de apuntalar sobre los derechos de la mujer y específicamente contra la violencia hacia la mujer.

En suma, el planteamiento ya está formulado así como presentes los diversos caminos en construcción para poder erradicar la violencia contra la mujer, donde cada Estado puede y debe participar generando cambios en su interior para construir la democracia desde la familia.

Las mujeres han estado en la lucha cotidiana para cambiar su propia condición así como la forma de relacionarse con sus parejas pero también es necesario las condiciones institucionales para poder enfrentar las vejaciones del que son objeto.

## ***Bibliografía***

**Aguilar, Villanueva Luis F. La hechura de las políticas, (Antología 2), 2ª edición, Porrúa, México, 1996.**

**-----, La implementación de las políticas, 2ª edición, Porrúa, México, 1996.**

**-----, Problemas públicos y agenda de gobierno, (Antología 3), Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.**

**Buvinic, M., Morrison, A.R, Shifter, M. “La violencia en las Américas: marco de acción”, en el costo del silencio. *Violencia doméstica en las Américas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York, 1995, pp. 3-34.**

**Brasileiro, María, Las mujeres contra la violencia. Rompiendo el silencio (reflexiones sobre la experiencia en América Latina y el Caribe). Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM), Nueva Cork, 1997, pp.127.**

Carswell, Jane y M. D. Lenoir, “Lineamientos para el diagnóstico y tratamiento de casos de violencia doméstica de la American Medical Association” en **Violencia doméstica**, México, CIDHAL. PRODEC; Centro de Documentación, “Beatriz Hollants”, pp. 81-91.

Cazés, Daniel (coord), **La perspectiva de género. Guía para diseñar poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación y acciones públicas y civiles**, CONAPO\_PRONAM, México, 1996.

Corsi, Jorge. “abuso y victimización de la mujeres el contexto conyugal” en **Violencia doméstica**, CIDHAL, PRODEC, Centro de Documentación “Beatriz Hollants”, México, pp. 25-36.

Corsi, Jorge, “Una mirada abarcativa sobre el problema de la violencia intrafamiliar”, en Jorge Corsi (compilador) **Violencia familiar, Una mirada interdisciplinaria sobre un grave problema social**, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1994. pp. 15-63.

De Barbieri, Teresita. Más de tres décadas de los estudios de género en América Latina” en **Revista Mexicana de Sociología**, año 66, número especial, 2004, p. 35.

------. “Una reflexión sobre familias y políticas públicas”, ponencia presentada en el Seminario sobre Hogares, Familias: Desigualdad, Conflicto, Redes Solidarias y Parentales, Aguascalientes, Sociedad Mexicana de Demografía (Sodeme)/Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 27-29 junio.

------. Sobre la categoría género. Una introducción teórico-metodológica. En **Revista Interamericana de sociología**, nº 2, México, mayo-agosto, 1992.

------. Los ámbitos de acción de las mujeres, en **Revista de Sociología**, enero-marzo, N° 91, 1991, pp. 203-224.

De León, Magdalena: La familia nuclear: origen de las identidades, en **Uniandes**, Bogotá, 1995, 186 pp.

De León, Guadalupe. “La violencia de género en el Ecuador: Nudos y perspectivas”, en **Cuadernos, África, América Latina; Mujeres: decididas y valientes**, No 19, SODEPAZ, Madrid, pp. 95-100.

Heise, Lori. **Violencia contra la mujer. La cara oculta de la salud**. Programa Mujer, Salud y Desarrollo, Organización Panamericana de la Salud, Washington, D.C. 1994.

Hernández Rodríguez, Rogelio y Gonzalo Varela Petito (comps), **Políticas públicas en América Latina: seis estudios de caso**, FLACSO, México, 1987.

Lamas, Marta, “Las mujeres y las política públicas”, en Elena Tapia Fonllem y Patricia Mercado (comps), **Mujeres y Políticas públicas**, Fundación Friedrich Ebert, (Documentos de trabajo, núm. 18), México, 1989, pp. 16-29.

Lima Malvido, Ma de la Luz, (coord.), **Violencia contra la mujer**, Comité Nacional Coordinador para la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, CONAPO, México, 1995.

Lori Heise, et. Al. **Violencia contra la mujer: la carga oculta sobre la salud**. Programa Mujer, Salud y Desarrollo, Organización Panamericana de la Salud, Washington, 1994.



## Responsabilidad patrimonial del Estado.

*Interpretación de la SCJN del artículo 113 constitucional*

**Ana Elena Fierro\* y Adriana García\*\***

### Abstract

*A pesar de la reforma constitucional del artículo 113 de la CPEUM, cuyo objeto fue sentar las bases de un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, hoy es prácticamente letra muerta. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) discutió la acción de inconstitucionalidad 4/2004, promovida por varios diputados, quienes denunciaron invalidez de diversos artículos del Código Financiero del Distrito Federal que regulan la responsabilidad objetiva de las autoridades del Distrito Federal y el procedimiento para reclamar la reparación del daño. La SCJN, al resolverla, estableció un nuevo criterio de interpretación para el 113 constitucional, que fija el ámbito de aplicación de la responsabilidad patrimonial del Estado y determina los requisitos mínimos a cumplir. En el presente artículo, se analizan los alcances de esta interpretación, pues generan distintos incentivos en los sujetos objeto de la norma, y se pretende analizar el nuevo esquema, utilizando para ello el modelo económico de los ilícitos culposos.*

*Palabras Clave: Responsabilidad patrimonial, ilícitos culposos, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Estado mexicano y criterio de interpretación.*

*Despite the constitutional reform of Article 113 of the Constitution of the Mexican United States (CPEUM), whose purpose was to lay the groundwork for a system of responsibility of the State, is now virtually a dead letter. The Supreme Court of the Nation (SCJN) discussed the action of unconstitutionality 4/2004, promoted by several members of the Congress, who claimed invalidity of various articles of the Financial Code of the Federal District that governing the liability of the Federal District authorities and the procedure for claiming compensation. The SCJN, resolve to set a new criterion for interpreting the Constitution 113, which sets the scope of responsibility of the State and identifies the minimum requirements to fulfill. In this article, we analyze the implications of this interpretation, it generates different incentives in order to subject the rule, and analyzes the new scheme, using the economic model of the unlawful misconduct.*

*Key words: Patrimonial responsibility, illicit culpable, Supreme Court of Justice of the Nation, mexican state and criterion of interpretation.*

*\*Maestra en Derecho y en Filosofía por la Universidad de Georgia, EUA y la Universidad del MAYAB, respectivamente. Actualmente es Profesora e Investigadora del CIDE y Coordinadora del Programa de Análisis Regulatorio y Legislativo del mismo Centro de Investigación y Docencia Económicas.*

*\*\*Maestra en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, España; Profesora e Investigadora Asociada del CIDE y Coordinadora del Programa de Reforma a la Enseñanza del Derecho, CIDE-PRENDE.*

## ***Introducción***

¿Recuerda la última vez que cayó en un bache y tuvo que cambiar la llanta?, ¿en algún momento pensó que valía la pena intentar que el Estado mexicano le reparara el daño?, ¿cuántas veces ha escuchado historias de terror acerca de hospitales públicos en los que durante una cirugía dejaron dentro del paciente vendajes o pinzas, o que le amputaron un miembro sano sin que nadie respondiera por ello?, ¿quién debe resarcir estos daños y cómo determinarlos?

Resulta indiscutible que toda disposición que fortalezca el sistema de derechos de los ciudadanos y garantice el adecuado funcionamiento de la Administración Pública es no sólo bienvenida, sino alabada por todos. Tal es el caso de las leyes en materia de responsabilidad objetiva del Estado que, a partir de la reforma constitucional de junio de 2002, se han emitido en nuestro país. Sin embargo, como toda figura nueva dentro de un sistema jurídico, su implementación requiere, por un lado, de una interpretación que la ajuste al marco existente, y por otro, de adaptaciones que permitan, a partir de la realidad económica, política y social del país, su adecuada aplicación. Lo cierto es que de 2002 a la fecha, a pesar del cambio constitucional, la situación real ha permanecido prácticamente inmutable, pues la aplicación de este precepto a través de la legislación secundaria ha resultado muy ineficaz.

El control de la constitucionalidad que realiza la SCJN constituye una importante fuente de interpretaciones que permite delimitar los marcos de acción de las normas del sistema. Esto adquiere especial relevancia cuando se trata de la interpretación de un precepto constitucional, pues con ello quedan definidos los parámetros a los que debe sujetarse la legislación secundaria de la materia a fin de garantizar su constitucionalidad.

Tratándose de la responsabilidad patrimonial del Estado, la SCJN discutió en sesiones plenarias el 28 y 29 de enero, y 7 de febrero de 2008, la acción de inconstitucionalidad 4/2004 promovida por diputados de la Tercera Legislatura de la Asamblea de Representantes. Los diputados denunciaron la invalidez de los artículos 389 -párrafos primero y cuarto-, 390 y 392 del Código Financiero del Distrito Federal, que regulan la responsabilidad objetiva de las autoridades del Distrito Federal y el procedimiento para reclamar la reparación del daño.<sup>1</sup> La inconformidad principal de los accionantes versaba sobre la limitación de la responsabilidad, que el artículo 389 determinaba, al definir la responsabilidad como aquella que resultara de “una actividad administrativa que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que deben observarse”. Es

<sup>1</sup> Artículo 389.- De conformidad con la legislación aplicable y lo establecido en la Constitución y estatuto, el Distrito Federal tiene la obligación de pagar los daños que se causen en los bienes o derechos de los particulares, con motivo de su actividad administrativa que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que se deben observar. Los pagos de indemnización se efectuarán una vez que se haya comprobado que efectivamente le corresponde al particular la indemnización. Dichos pagos se atenderán a las disposiciones de este Código y estarán a cargo del presupuesto de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad, a los que se hayan encontrado adscritos los servidores públicos que los causen.

Tratándose de servidores públicos de los órganos desconcentrados a que se refiere el artículo 448 de este Código, los pagos estarán a cargo del presupuesto de los órganos en que se encuentre adscrito el servidor público que haya causado el daño.

Los pagos estarán sujetos en todo momento a la disponibilidad presupuestal del ejercicio fiscal de que se trate.

Artículo 391.- En los casos señalados en el artículo anterior cuando no se hubiese determinado en cantidad líquida el monto de la indemnización, la Procuraduría Fiscal, con base en la información proporcionada por las dependencias, delegaciones y entidades, determinará en cantidad líquida dicha reparación y lo hará saber a la Secretaría para que ésta ordene su pago.

Artículo 392.- El Distrito Federal exigirá de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares en [http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/CodigoFinanciero\\_2004.pdf](http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/CodigoFinanciero_2004.pdf)

decir, a fin de que el Estado repare el daño, el artículo 389 requiere que el particular afectado demuestre que la autoridad dejó de cumplir con una norma o deber, y que esta omisión fue la causa del daño (CFDF: art. 389).<sup>2</sup>

Sobre este particular, una buena parte de la discusión en el Pleno de la SCJN versó sobre la interpretación de los alcances del último párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que regula la Responsabilidad Patrimonial del Estado, que a la letra dice:

**La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes y derechos de los particulares será objetiva y directa. Los**

<sup>2</sup> En el sexto considerando de la resolución AI 4/2004 se exponen los conceptos de invalidez relativos que medularmente sostienen:

1. Que el artículo 389 del citado Código Financiero, al establecer que la responsabilidad patrimonial del Gobierno del Distrito Federal se generará con motivo de su actuación administrativa irregular que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que se deban observar, prevé un sistema subjetivo e indirecto, puesto que si alguien sufre una afectación o un daño en sus bienes o derechos con motivo de la actividad administrativa del gobierno local, primero deberá iniciar el procedimiento correspondiente, en el cual se determinará si el acto o hecho imputado al gobierno de la ciudad se apegó o no a las disposiciones legales y administrativas, lo cual implica un juicio valorativo, con lo que se elimina el carácter objetivo y directo que caracterizan a la responsabilidad patrimonial del Estado.

2. Que el artículo 390 del Código Financiero, al establecer que para que exista la obligación de indemnizar al particular debe haber un reconocimiento de la autoridad de que existe la causa de la responsabilidad y, como consecuencia, la obligación de pago, contraviene lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 113 constitucional, puesto que la responsabilidad patrimonial del Estado no debe estar sujeta al reconocimiento de indemnizar o no, como si se tratara de una concesión unilateral, toda vez que este numeral constitucional consagra la garantía de integridad patrimonial en favor de los ciudadanos.

3. Que el artículo 392 del Código Financiero contraviene el espíritu del artículo 113, párrafo segundo, constitucional, ya que otorga la facultad de emprender en cualquier caso el procedimiento administrativo de ejecución, cuando el Estado pague una indemnización a un particular, sin tomar en cuenta que no siempre el hecho o acto dañoso será atribuible al servidor público, ya que puede haber concurrencia de factores, por lo que no siempre se estará en posibilidad de emprender la vía de regreso en contra del servidor público.

particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. (CPEUM: art. 113)

Esta discusión resulta toral para la emisión de cualquier disposición nueva en materia de responsabilidad objetiva del Estado, pues enuncia los criterios con los cuales será analizada la constitucionalidad de cualquier nueva norma. En efecto, cada uno de los ministros de la Corte fijó su postura respecto de los alcances y mecanismos mediante los cuales estimaba que debe regularse la responsabilidad objetiva del Estado, a partir de la disposición constitucional, que como norma suprema delimita el ejercicio de esta facultad en todo el país. De ahí la importancia de tomarlo en cuenta para el momento en que las entidades federativas legislen en la materia. Los alcances de esta interpretación generan distintos incentivos en los sujetos objeto de la norma.

Como se expuso, la discusión de la SCJN fija los criterios bajo los cuales presumiblemente se resolverán en el futuro aquellos casos que se presenten en materia de responsabilidad patrimonial, por lo que consideramos de gran importancia la incorporación de los criterios vertidos en esta discusión en la creación de las leyes particulares que cada Estado realice, en lo que se refiere a la responsabilidad patrimonial de éste.

El propósito del presente artículo es analizar los alcances de la discusión de la SCJN respecto de la responsabilidad patrimonial del Estado, a la luz del modelo económico que tradicionalmente se ha utilizado para el análisis de la responsabilidad patrimonial civil, con el objeto, primero, de hacer patente el uso de criterios de carácter económico en las discusiones de la SCJN, y segundo, proponer el uso del modelo de los ilícitos culposos a las legislaturas que se encuentran en proceso

de creación de las leyes de responsabilidad patrimonial. Con ello se busca mostrar el camino para lograr un sistema eficaz y eficiente de responsabilidad patrimonial para el Estado mexicano a fin de que legislaciones posteriores pudieran regularlo adecuadamente a la luz de los criterios asentados por la Corte.

### ***La interpretación del artículo 113***

Durante las sesiones plenarias en la Corte, la discusión central versó sobre la interpretación que debe darse a la expresión “actividad administrativa irregular” (Castro, Estrada Alvaro: 2002)<sup>3</sup> del artículo 113 constitucional. Tales discusiones se vieron reflejadas en el engrose del asunto, en el quinto considerando, donde el ponente hace un análisis de la evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado y su tránsito desde una concepción meramente subjetiva de corte civilista -donde el Estado interviene sólo subsidiariamente ante la insolvencia del servidor público responsable- hasta la postura actual de una responsabilidad objetiva.<sup>4</sup> Tanto del análisis de las discusiones de las Cámaras del Congreso de la Unión, tomadas en cuenta por los ministros en su interpretación de la intención del legislador, como en las opiniones emitidas a lo largo de la discusión en el pleno, se pueden percibir sintéticamente dos vertientes principales:

<sup>3</sup> La doctrina señala que el concepto de incumplimiento irregular de la función administrativa sustituye al dato de culpa de la responsabilidad de corte civilista y se refiere al funcionamiento defectuoso del servicio público determinado en las normas o por un deber jurídico. Para un análisis amplio del tema véase Castro Estrada Álvaro. Nueva garantía constitucional, la responsabilidad patrimonial del Estado, Porrúa, México 2002. Al 4/2004 p.107 en [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

<sup>4</sup> Al 4/2004 p.107 en [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

- Aquella que identifica la actividad irregular de la administración pública con el daño al particular; es decir, cualquier daño que sufre el particular debe ser resarcido por el Estado independientemente del incumplimiento de un deber de su parte, siendo una responsabilidad objetiva plena.
- Y la que acota la responsabilidad al incumplimiento de una norma del sistema jurídico mexicano; a saber, a fin de que el Estado responda es necesario probar que se está en presencia de una actividad administrativa irregular resultado del incumplimiento de una norma.

El quinto considerando de la resolución AI 4/2004 hace un análisis de las iniciativas y dictámenes del Congreso de la Unión sobre la reforma al artículo 113 constitucional, en el que se expone la necesidad de superar el sistema de responsabilidad subjetiva, basado en la teoría de la culpa y regulado a través de la legislación civil, que la creciente intervención del Estado en el ámbito de los particulares -así como su complejidad- había convertido en ineficaz e inoperante; por un nuevo sistema de responsabilidad objetiva y directa (Castro, Estrada Alvaro: 2002). Así, por un lado el dictamen de la Cámara de Senadores en su carácter de revisora comienza por señalar como punto de partida de la discusión el siguiente criterio:

Lo irregular, en materia de responsabilidad objetiva, es la producción del daño en sí mismo, en tanto no se tenga la obligación jurídica de soportarlo (Cámara de Senadores: 2008, a).

En contraste el dictamen de la Cámara de Diputados señala:

Por otra parte, los miembros de estas comisiones, después de haber deliberado sobre la pertinencia de establecer un régimen amplio y general de responsabilidad patrimonial del Estado; es decir, incluir como susceptible de responsabilidad del Estado y por ende de las indemnizaciones respectivas, a toda actividad lesiva de la administración pública que fuese consecuencia del funcionamiento ya sea regular o irregular de la actividad administrativa del Estado, se ha considerado conveniente restringir, cuando menos por algún tiempo, la responsabilidad del Estado exclusivamente a su actividad administrativa irregular, máxime que se encuentran resistencias a aceptar que el Estado pudiese responder y ser responsable de los daños y perjuicios que con su actuar irroge a los particulares en el caso de haber actuado de acuerdo con los estándares medios de los servicios públicos. Es decir que sean consecuencia de su actividad administrativa normal [...]

Así pues, se precisa que el alcance de la responsabilidad patrimonial del Estado debe circunscribirse a la lesividad de la actividad irregular, con lo cual además se cubriría el mayor número de incidencias de afectación patrimonial del Estado (Cámara de Senadores: 2008).

A partir de estos extractos puede percibirse cómo en la discusión del constituyente permanente se medió la postura inicial de responsabilidad objetiva lisa y llana, para acotarla a una responsabilidad por incumplimiento de un deber por parte de la administración pública.

En el caso de la discusión del asunto en el pleno de la Corte también se sostuvieron las dos interpretaciones de la voz “actividad administrativa irregular”. Por un lado, el ministro Góngora Pimentel señalaba:

Mi óptica es que esta Suprema Corte debe optar por la que resulte más garantista para los particulares, que en el caso consiste en entender por actividad administrativa irregular, toda aquella que cause un daño, reconociéndose así una responsabilidad patrimonial del Estado amplia, pues un sistema de derecho administrativo no es completo, sino cuando el ciudadano tiene el medio para obtener una reparación por los perjuicios que le ocasione el Estado. En efecto, debemos considerar que el estado de derecho tiene entre sus fundamentos dos principios, el de legalidad y el de la responsabilidad patrimonial del Estado; la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos no se preserva solamente con la exigencia a las autoridades públicas que en sus actuaciones se sujeten a la ley, sino que también es esencial que si el Estado en ejercicio de sus poderes de intervención causa un daño, lo repare íntegramente (SCJN: 2008).

En esta postura se busca equiparar la responsabilidad patrimonial del Estado a la preceptuada por el Código Civil, artículo 1913, en el que se determina que la responsabilidad procede sin importar quién generó el daño o si actuó de manera ilícita, es decir, independientemente de la culpa o del actuar irregular de algún funcionario público. De forma que mientras exista un daño que el particular no tenga el deber jurídico de

soportar, se estará en presencia de una responsabilidad objetiva del Estado (Castro, Estrada Alvaro: 2002, 226).<sup>5</sup>

Sin embargo la mayoría del pleno tuvo una posición más acotada, en la que se hace depender la responsabilidad de la irregularidad del acto. Así la actividad irregular del Estado queda acotada al incumplimiento de una disposición por parte del servidor público, y su calificación a través de estándares generalizados del desempeño del servicio público.

Por ejemplo, el ministro Cossío Díaz señaló, en una de sus intervenciones, que resulta importante distinguir entre la actividad irregular del Estado -que tiene que ver con estándares generalizados de desempeño- y el problema del actuar doloso o ilegal del funcionario, diferencia que permite determinar que la interpretación de la intención del Constituyente Permanente fue que se califique la responsabilidad directa en el sentido de no ser subsidiaria, y en segundo lugar que se establezca como objetiva, es decir, que no está atendiendo a la intencionalidad específica del funcionario que presta el servicio o que debió haber realizado una actividad, sino a los parámetros medios conforme a los cuales hay que medir el propio proceder, lo que genera dos tipos de daños que pueden sufrir los gobernados: por un lado, el daño causado por la actividad regular del Estado, en que se está frente a una responsabilidad subjetiva e indirecta regulada por las disposiciones civiles en términos de dolo o negligencia; y en el segundo caso, por la actividad irregular del Estado que tendrá una vía expedita para su resolución a través de la responsabilidad objetiva. De tal forma que lo que se preceptúa es un

<sup>5</sup> Estrada Castro afirma en su obra *Una nueva garantía que: un régimen de responsabilidad directa* significa que es el Estado quien responde al reclamo de indemnización que formula el particular cuando la actuación del Estado le ocasiona una lesión, independientemente de que el actuar del servidor público sea lícito o ilícito. Ya que la lesión sufrida por el particular constituye un perjuicio antijurídico., Op. cit., p. 226.

sistema de responsabilidad objetiva del Estado filtrado a través del tamiz de la actividad administrativa irregular (Mir Puigpelat, Oriol: 2002).<sup>6</sup>

Esta distinción no es menor, tanto por lo que se refiere al número de actos administrativos que pudieran causar una responsabilidad objetiva, como por los costos que ello importaría para el erario público. De ahí la importancia de contar con parámetros medios que permitan calificar la actividad administrativa del Estado.

Resulta interesante la discusión que a nivel doctrinal han provocado estas dos interpretaciones de los alcances de la responsabilidad patrimonial, establecida por el artículo 113 constitucional, puesto que en el segundo párrafo en realidad se combinan las dos posturas, al señalar por un lado que es una responsabilidad objetiva y directa podría considerarse que es independiente de la licitud o ilicitud del actuar del servidor público, mas al incluir la mención de la actividad administrativa irregular debe entonces entenderse acotado al incumplimiento de una norma o deber de servicio. Así lo han apuntado expertos, como Juan Carlos Marín, quien incluso sugiere la supresión del término responsabilidad objetiva y directa (Marín González Carlo: 2004, 57-59).

Ahora bien, de acuerdo con las discusiones sostenidas en el pleno de la Corte y tras la votación, se arribó a la conclusión de que la actividad administrativa irregular debe ser interpretada como “la actuación estatal desplegada sin satisfacer la normatividad propia para la realización de ese acto administrativo”; así quedó asentado en la resolución de la AI

<sup>6</sup> Esta postura sigue la doctrina francesa de la falta en el servicio que está relacionada con la trasgresión de normas que determinan los parámetros o estándares del servicio público. Para un estudio detallado de las diversas posturas doctrinales en materia de responsabilidad patrimonial del Estado véase: MIR PUIGPELAT, ORIOL, La responsabilidad patrimonial de la administración. Hacia un nuevo sistema, Civitas, Madrid, 2002.

4/2004 del 7 de febrero de 2008 publicada en el Semanario Judicial de la Federación al señalar:

[...] el artículo 113 constitucional, en su segundo párrafo, establece la responsabilidad del Estado únicamente respecto de los daños que cause a los particulares con motivo de su actividad administrativa irregular, es decir aquella que por acción u omisión incumpla con las obligaciones legales establecidas o por el funcionamiento defectuoso de un servicio; en este supuesto, el particular podrá demandar la indemnización directamente del Estado (responsabilidad directa sin necesidad de ir en primer término en contra del funcionario a quien pudiera imputarse el daño), pues lo que determina la obligación, es la realización del hecho dañoso imputable al Estado (responsabilidad objetiva) y no la motivación subjetiva del agente de la administración.

[...] Lo que se toma en cuenta a fin de determinar la responsabilidad no es el concepto de culpa o de dolo, lo que encuadraría la responsabilidad subjetiva, sino el acto u omisión irregulares del Estado, al incumplir con la normatividad propia y las disposiciones administrativas que debe observar en sus actuaciones y, como consecuencia de ello, se haya causado el daño patrimonial (SCJN: 2008, a).

La resolución en comento apunta que los elementos a considerar a fin de determinar que existe un acto administrativo irregular que ocasione la responsabilidad patrimonial del Estado deben ser:

A. La imputabilidad material del acto o hecho al Estado en el ejercicio de sus funciones;

- B. La acreditación del cumplimiento irregular de los deberes y obligaciones impuestos legalmente;
- C. La existencia de un daño cierto; y
- D. El nexo causal entre el hecho o acto administrativo y el daño ocasionado al particular.

Adicionalmente tanto en la discusión en el pleno, como en la resolución, se retoman elementos de la reforma constitucional como límites a esta responsabilidad patrimonial del Estado:

- a. La responsabilidad objetiva queda acotada a los actos materialmente administrativos de forma tal que se exceptúan tanto la actividad legislativa como la actividad jurisdiccional.
- b. Las bases establecidas en el transitorio de la reforma constitucional que establecen la necesidad de que en la legislación se señale el procedimiento mediante el cual se determine que el particular efectivamente tiene derecho a dicha indemnización, y el hecho de que dichas indemnizaciones estarán sujetas a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Luego, de acuerdo con la resolución emitida por la SCJN, la responsabilidad patrimonial del Estado mexicano queda acotada a aquellos actos materialmente administrativos irregulares, tras haber acreditado la imputabilidad, el incumplimiento de un deber establecido en una norma y el nexo causal entre el daño y el acto administrativo.

En efecto, por unanimidad de diez votos, los ministros resolvieron la validez de los artículos 389 (párrafos primero y cuarto) y 390 del Código Financiero del Distrito Federal vigente en 2004, en el que se acotaba la responsabilidad patrimonial a la comprobación de una actividad

administrativa irregular, interpretando que la misma debe entenderse como el incumplimiento de una norma o de un deber de servicio.<sup>7</sup>

Lo anterior resulta en que la interpretación dada por la SCJN al concepto de “actividad administrativa irregular”, sujeta la responsabilidad patrimonial a la culpa por el incumplimiento de un deber (como lo establece la doctrina francesa), por lo que deja de ser objetiva de forma lisa y llana. Ahora bien, esta interpretación no sólo termina con el debate respecto de los alcances del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, sino que además sienta las bases de un sistema de incentivos y de sujetos a quienes corresponde internalizar los daños, no sólo distinto del actual (en donde el particular en la realidad lo asume todo), sino viable en las condiciones actuales de México, como quedará explicado en párrafos subsecuentes.

### ***El modelo económico de los ilícitos culposos***

El propósito del presente apartado es presentar un panorama general del modelo económico de los ilícitos culposos, también llamado modelo económico de los accidentes. Optamos por el uso de este modelo económico ya que a través del mismo se analizan las distintas reglas de responsabilidad civil, a la luz de los incentivos generados en los receptores de las reglas y en atención a que es el derecho de los accidentes uno de los primeros temas de derecho privado analizado con éxito utilizando un modelo económico formal (COOTER, Robert and Thomas Ulen: 1997, 369). El lector quizá se pregunte qué relación existe entre la responsabilidad generada por un accidente entre particulares y la responsabilidad patrimonial del Estado; pues bien, el modelo de los

<sup>7</sup> Engrose de la AI 4/2004, p.146 en [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

accidentes sugiere una serie de conclusiones aplicables a las reglas de responsabilidad en general, que pueden contribuir a resolver esa pregunta.

En toda actividad humana en sociedad existen determinados actos que pueden generar daños a terceros. Cuando los daños causados a terceros no son asumidos o internalizados por los individuos que realizan la actividad, se generan consecuencias o externalidades negativas que al ser asumidas por otros, ya sea la comunidad o el Estado, causan a su vez pérdidas sociales (Cooter, Robert and Thomas Ulen: 1997, 62). A través del derecho, específicamente de las reglas de responsabilidad, se pretende que estos costos generados a terceros (daños) sean internalizados por la parte que los causó, y de esta forma se compense el daño sufrido por terceros (pago de daños) (Friedman, David D: 2000, 190). Asimismo, a través de las reglas de responsabilidad se busca que las partes, al internalizar los daños causados por su actividad, tomen las precauciones necesarias, justificadas por sus costos (Thomas J. Miceli Thomas J: 1996, 250),<sup>8</sup> para evitar o disminuir la probabilidad de que ocurra el accidente.

En los diferentes esquemas de distribución de responsabilidades existen distintos tipos de reglas que generan a su vez diversos incentivos para los individuos (Schäfer, Hans-Bernd and Claus Ott: 2004, 128). Dada la diversidad de reglas y efectos que se generan, existen modelos económicos de los ilícitos culposos, con el propósito de analizar cuál de estas reglas resulta más adecuada para cada tipo de actividad. De acuerdo con el modelo económico de los ilícitos culposos,<sup>9</sup> este tipo de

<sup>8</sup> Es importante mencionar que el costo del cuidado es un elemento fundamental para determinar la eficiencia de las precauciones que se impongan al causante.

<sup>9</sup> Basaremos nuestra exposición del modelo de los ilícitos culposos desarrollado por Steven Shavell. *Strict Liability versus Negligence*, 1980 y *An analysis of causation and the scope of liability in the law of torts*. 1980.

actividades se catalogan como ilícitos culposos y se definen como un accidente o daño que pudo haber sido evitado, y que era prevenible por el causante y/o la víctima mediante una mayor precaución o cuidado, o mediante la disminución en el nivel de la actividad. Resulta necesario explicar que, además de ser materia del análisis estrictamente jurídico, los ilícitos culposos constituyen una rama de estudio del análisis económico del derecho, distinta a la del derecho penal. El motivo de la distinción en el análisis se basa en la no intencionalidad de los agentes de causar el daño en el caso de los ilícitos culposos (Miceli, Thomas J: 2004, 38). Toda vez que el resultado del accidente no era un resultado buscado por el agente después de realizar un análisis costo beneficio; una sanción de tipo penal no supone un costo a la realización de la conducta. Es por esto que las reglas que se analizan con el modelo descrito constituyen reglas de responsabilidad civil, referidas únicamente a la toma de precauciones del agente y no a sanciones penales.

El modelo supone dos tipos de sujetos, dos factores que influyen en la probabilidad de que se genere el accidente, dos tipos de accidentes y dos supuestos.

Los sujetos del modelo son los causantes y las víctimas (Steven Shavell: 1980,1). Los causantes son los individuos que, a través de la realización de una determinada actividad, ocasionan un daño o menoscabo a otro individuo; las víctimas, por su parte, son los individuos que sufren el daño ocasionado por la actividad del causante.

Los factores del modelo son el nivel de precaución, definido como el grado de cuidado con que se actúa, y el nivel de actividad de los individuos, definido como cantidad de la acción que el causante ejecuta (Steven Shavell: 1980, 466-470). Para efectos del presente trabajo sólo se analizarán los incentivos generados por las reglas de responsabilidad

en relación con el nivel de cuidado o de precaución de los sujetos del modelo, y no respecto del nivel de actividad, toda vez que las actividades realizadas por el Estado no resultan optativas sino obligatorias.<sup>10</sup>

De acuerdo con este modelo existen dos tipos de accidentes o ilícitos culposos: los accidentes unilaterales y los accidentes bilaterales (Miceli, Thomas J: 2004, 42 y 46). Los accidentes unilaterales son aquellos accidentes en los que sólo influye en la probabilidad de que ocurra el accidente la precaución del causante y el nivel de actividad del mismo; es decir, sólo el causante podrá tomar las precauciones debidas para prevenir o disminuir la probabilidad de que ocurra el accidente. El ejemplo por excelencia de este tipo de accidentes es el accidente aéreo, en donde los pasajeros como víctimas no pueden tomar precauciones para que no ocurra un accidente, ya que es el causante (la aerolínea) el que, en términos generales, puede tomar todas las precauciones posibles para prevenir o disminuir la probabilidad de que ocurra el accidente.

Los accidentes bilaterales, en cambio, son aquellos en los que, tanto el nivel de cuidado y de actividad del causante, como el nivel de cuidado y actividad de la víctima influyen en la prevención o disminución de la probabilidad de que ocurra el mismo (Cooter, Robert and Thomas Ulen: 1997, 390). El ejemplo más utilizado en la literatura de análisis económico del derecho es el atropellamiento de persona, donde tanto la víctima como el causante pueden tomar precauciones para evitar o disminuir la probabilidad de que el accidente ocurra.

Por último, los supuestos del modelo son los siguientes: no existe intención de los causantes de ocasionar el accidente (se excluye el

<sup>10</sup> Si bien es cierto que ciertas actuaciones del Estado son obligatorias, otras tantas son discrecionales y por ende parecería que el nivel de actividad sí debería considerarse.

dolo); los causantes sólo pueden ser los que a través de su actividad ocasionan el accidente, y las víctimas sólo pueden ser los individuos receptores del accidente, es decir, en este modelo los causantes no pueden ser a su vez víctimas y viceversa, y la compensación por los daños será perfecta (Cooter, Robert and Thomas Ulen: 1997, 384-390).

Una vez establecido el modelo, a continuación se analizan las distintas reglas de responsabilidad para establecer su idoneidad para cada una de las situaciones. En el caso de responsabilidad civil se habla de reglas de responsabilidad estricta (Schäfer, Hans-Bernd and Claus Ott: 2004, 129); reglas de responsabilidad limitada (Schäfer, Hans-Bernd and Claus Ott: 2004, 128) y reglas de no responsabilidad. La regla de responsabilidad estricta supone que el causante siempre responderá de los daños ocasionados por su actividad, sin importar si el causante cumplió o no con un estándar de actuar. La regla de responsabilidad limitada<sup>11</sup> supone que el causante sólo responderá si no cumplió con el estándar establecido por la norma, ya que en caso de haber cumplido con este estándar no será responsable de los daños ocasionados a la víctima. Por último, una regla de no responsabilidad supone que la víctima es responsable de todos los daños causados por el causante, ya que no le será imputado ninguno de estos al causante.

La regla de responsabilidad estricta exige, para que la víctima tenga derecho al pago de daños, acreditar que: 1) la víctima sufrió un daño y 2) que el acto u omisión del causante generó el daño (nexo causal: el acto debe ser la causa próxima y no distante del daño sufrido) (Schäfer, Hans-Bernd and Claus Ott: 2004, 129).

<sup>11</sup> Creo que vale la pena aclarar en una nota que existen distintos tipos de reglas por negligencia y por ende distintas distribuciones de costos del accidente.

Por su parte, la regla de responsabilidad limitada requiere, además de los requisitos anteriormente anunciados, que el acto u omisión constituya el incumplimiento de una obligación que el demandado mantenía con el demandante (Schäfer, Hans-Bernd and Claus Ott: 2004, 128).

El objetivo social es lograr que los sujetos (tanto causantes como víctimas) internalicen los costos generados por la realización de su actividad y por lo tanto tomen las precauciones necesarias para lograr disminuir la probabilidad de que se genere el accidente (Steven Shavell: 1980, 466-472). Asimismo, el objetivo de estas reglas es que tanto los causantes como las víctimas realicen la actividad, tomando en cuenta la utilidad que les genera su realización, menos los costos que esta actividad genera (daños esperados); sin embargo, como se explicó con anterioridad, en este trabajo no se analizarán los incentivos que generan las reglas de responsabilidad en el nivel de actividad de los sujetos del modelo.

De acuerdo con el modelo, la regla de responsabilidad estricta (Steven Shavell: 1980, 17) genera los incentivos suficientes al causante para tomar las precauciones debidas al realizar su actividad, ya que el causante sabe que deberá pagar todos y cada uno de los daños ocasionados a la víctima sin que en juicio deban acreditarse más que la existencia del daño y el nexo causal entre el daño y la actividad del causante.

Tratándose de accidentes unilaterales (Steven Shavell: 1980, 2-6), en los que sólo el nivel de cuidado del causante influye para disminuir la probabilidad de que ocurra el accidente, este tipo de regla resulta la óptima. Sin embargo en los accidentes bilaterales (Steven Shavell: 1980, 6-9), es decir, aquellos en los que el nivel de cuidado de la víctima también influye en la probabilidad de que suceda el accidente, este tipo de regla genera incentivos perversos para las víctimas, ya que

al saberse perfectamente compensadas de los daños causados no tomarán precaución al realizar su actividad (Cooter, Robert and Thomas Ulen: 1997, 387-391).

Por su parte, una regla de responsabilidad limitada (Steven Shavell: 1980, 20-22), tratándose de accidentes unilaterales no resulta eficiente, ya que si bien es cierto que genera los incentivos al causante de tomar precaución al realizar su actividad, también lo es que genera mayores estándares de prueba en el juicio, lo cual a la luz de la responsabilidad estricta resulta innecesario. Sin embargo en aquellos casos en los que tanto las precauciones de los causantes como las precauciones de las víctimas influyen en la probabilidad de que ocurra el accidente, este tipo de regla genera los incentivos correctos para ambas partes. Si la regla establece un estándar de cuidado debido, el causante tomará las precauciones establecidas ya que al hacerlo no pagará por los daños que genere la realización de su actividad. Por su parte la víctima, al saber que el causante tiene los incentivos suficientes para realizar su actividad con el estándar de cuidado establecido, tomará también las precauciones debidas al realizar su actividad ya que sabrá que, de generarse un daño, el causante no será responsable del pago de los daños generados por su actividad (Cooter, Robert and Thomas Ulen: 1997, 392-394).

Por último, una regla de no responsabilidad traslada todos los costos generados por la actividad del causante a la víctima, ocasionando que el causante no tenga ninguna precaución al realizar su actividad ya que sabrá que no debe pagar por los daños ocasionados por la misma.

Como puede observarse, la eficiencia de cada una de las reglas depende del tipo de accidente (unilateral o bilateral) de que se trate. En los casos en que el legislador pretenda que sólo sea el causante el que tome las

precauciones necesarias para disminuir la probabilidad de que ocurra el accidente deberá optar por una regla de responsabilidad estricta. Sin embargo, en aquellos casos en los que el legislador pretenda que tanto el causante como la víctima tomen las precauciones debidas al realizar su actividad, deberá optar por una responsabilidad limitada. Por último, en aquellos casos en los que el legislador pretendiera que sólo la víctima tomara precauciones debidas, entonces optará por una regla de no responsabilidad.

### ***Las reglas de responsabilidad patrimonial del Estado y los incentivos***

De acuerdo con lo expuesto en el primer apartado de este documento, la regla de responsabilidad prevista en el artículo 113 de la CPEUM para el caso de responsabilidad patrimonial del Estado, es una regla de responsabilidad objetiva, lo que permite el uso del modelo económico de los ilícitos culposos, ya que se trata de actividades que excluyen el dolo o la intención específica del servidor público que realizó el acto de autoridad y atiende únicamente al hecho de que se trata de una actividad del Estado irregular.

Con el objeto de utilizar el modelo anteriormente mencionado y derivar las consecuencias de la aplicación de cada una de las reglas de responsabilidad aplicadas en materia de responsabilidad patrimonial, desarrollaremos cada uno de los supuestos planteados en el modelo de los ilícitos culposos explicando las particularidades del tema.

Supondremos entonces, para efectos de nuestro análisis, que existen dos sujetos: el causante (tomando al Estado en abstracto como tal) y la

víctima. En este caso el causante siempre será el Estado como ente<sup>12</sup> y las víctimas serán siempre los ciudadanos o particulares afectados por los actos de autoridad. Al respecto resulta necesario destacar que con el objeto de presuponer racionalidad por parte del Estado como ente se asumirá un sistema perfecto de rendición de cuentas entre el Estado y sus integrantes,<sup>13</sup> es decir, que a través del sistema de responsabilidades de servidores públicos<sup>14</sup> y responsabilidades resarcitorias, se logra incorporar al análisis costo beneficio individual de cada servidor público, el costo total social y el beneficio total social.<sup>15</sup>

Supondremos también que, como en el modelo de los ilícitos culposos, existen dos tipos de actividades del Estado que pueden generar daños a los particulares: unilaterales, en las que sólo el Estado puede tomar las precauciones debidas para disminuir la probabilidad de que se actualice el daño, y bilaterales, en las que tanto los particulares como el Estado pueden tomar precauciones para disminuir la probabilidad de que se actualice el daño. Ejemplos de estos dos tipos de actividades fueron tomados en cuenta por el ministro Cossío (SCJN: 2008, b) en la discusión de la acción de inconstitucionalidad aquí estudiada. El primer ejemplo se refiere a la actividad del Estado consistente en la reparación de una vía pública. Esta actividad del Estado puede causar daños a los ciudadanos que transiten por esa vía pública. Para

<sup>12</sup> No se habla de responsabilidad de los servidores públicos que conforman al Estado.

<sup>13</sup> Se aclara que si bien es cierto el sistema puede no ser perfecto, también lo es que en la medida en que el sistema de responsabilidades de los servidores públicos sea efectivo los incentivos generados por las reglas de responsabilidad patrimonial del Estado se acercarán al óptimo.

<sup>14</sup> A través de este tipo de responsabilidad se intenta prevenir acciones negligentes por parte de los servidores públicos al establecerse un esquema de sanciones.

<sup>15</sup> No puede presuponerse racionalidad por parte del Estado como entidad, ya que se integra de un grupo de individuos que a su vez toman sus propias decisiones tomando en cuenta los costos y beneficios que representan las actividades para ellos mismos. Sin embargo, para efectos de nuestro análisis supondremos que el sistema de rendición de cuentas entre el Estado y sus integrantes es el óptimo.

minimizar la probabilidad de que ocurra un accidente el Estado deberá tomar las precauciones necesarias para que el automovilista (víctima) se percate de la reparación y no suceda un accidente. Sin embargo en este tipo de accidente la víctima también participa en la probabilidad de que ocurra el mismo, ya que la víctima puede bajar la probabilidad de que ocurra si maneja con precaución y se encuentra atenta a los señalamientos de reparación de vías. Este tipo de actividades, en las que la precaución de la víctima resulta importante, son aquellas que se explicaron como accidentes bilaterales. El segundo ejemplo planteado en la discusión se refiere a los servicios médicos brindados por el Estado a los particulares. En este tipo de actividad es importante que el Estado tome las precauciones necesarias para que los particulares no sufran daños al ser objeto de operaciones o prescripciones médicas. Sin embargo, la precaución del paciente influye poco en la disminución de la probabilidad de que se genere un daño durante una operación quirúrgica, por ejemplo. Este tipo de actividades, en las que el cuidado de la víctima influye poco o no influye sobre la probabilidad de que ocurra el daño son los llamados accidentes unilaterales.

De lo expuesto se concluye, que las actividades del Estado como causante pueden catalogarse de la misma forma en la que se catalogan los accidentes en el modelo de los ilícitos culposos, ya que existen ejemplos de ambos tipos de actividad por parte del Estado, lo que genera las condiciones necesarias para trasladar las conclusiones apuntadas al caso de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Ahora bien, resulta importante destacar que la meta de la regulación de la responsabilidad del Estado será que en aquellas actividades en las que sólo el Estado pueda o deba tomar precauciones (accidentes unilaterales), se utilice una regla de responsabilidad estricta, y en aquellos casos en los que también los particulares deban tomar precauciones

(accidentes bilaterales), se utilice una regla de responsabilidad limitada. Por último, se deja fuera del análisis la regla de no responsabilidad al no encontrar ejemplos de actividades del Estado en las que sólo los particulares puedan tomar precauciones para disminuir la probabilidad de que se actualice el daño.

La interpretación de la regla de responsabilidad patrimonial del Estado, antes de la discusión de la SCJN, parecía obedecer a la regla de responsabilidad estricta descrita en el modelo, ya que independientemente del incumplimiento de una norma por parte del Estado, el particular en teoría debería ser indemnizado. Para que se actualizara esta responsabilidad era necesario acreditar solamente que: 1) el particular sufrió un daño y 2) que el acto u omisión del Estado causó el daño.

Esta regla, como se anunció en el modelo de los ilícitos culposos, genera los incentivos correctos para que el Estado tome las precauciones debidas, ya que el Estado al saber que siempre pagará por los daños originados a los particulares, tomará las medidas necesarias para que esto ocurra en la menor cantidad de los casos. Sin embargo, en aquellos casos en los que también el actuar del ciudadano puede influir en la probabilidad de que se genere un daño, esta regla genera incentivos perversos en los ciudadanos, ya que al saberse perfectamente compensados<sup>16</sup> no tomarán las precauciones debidas al realizar sus actividades.

En adición a lo dicho, resulta importante apuntar otro incentivo perverso que esta regla pudiera generar en el Estado. El Estado realiza distintos

<sup>16</sup> Resulta necesario hacer notar que no existe compensación perfecta ya que los costos de ir a juicio son altos; sin embargo optaremos por suponer la compensación perfecta en esta parte del análisis ya que las conclusiones no se alteran de forma significativa.

tipos de actividades que generan utilidad social, es por esto que los particulares se ven beneficiados por la realización de estas actividades. Las actividades del Estado pueden ser realizadas con precauciones o sin precauciones. Las actividades realizadas con precauciones, por definición, son más costosas que aquellas realizadas sin precauciones. Ahora bien, si el Estado sabe que, independientemente de tomar las precauciones debidas en la realización de sus actos, siempre pagará en caso de generarse un daño a un particular, puede tener incentivos para destinar el dinero que destinaría a tomar las precauciones debidas para la reparación de los daños a los particulares, lo cual, sin duda conlleva a una situación peor. En este sentido, una regla de responsabilidad estricta genera no sólo la falta de cuidado de las víctimas sino la falta de cuidado también del Estado, ya que siempre pagará, independientemente de tomar las precauciones debidas o no.<sup>17</sup>

Por otra parte, la interpretación de la regla de responsabilidad patrimonial del Estado, después de la discusión respecto de los alcances del artículo 113 de la CPEUM de la SCJN, parece obedecer a la regla de responsabilidad limitada descrita en el modelo de los ilícitos culposos, ya que se incorpora a esta regla la acreditación del cumplimiento irregular de los deberes y obligaciones impuestos legalmente al Estado, es decir, es necesario que se acredite una actividad administrativa irregular. Como se expuso en párrafos anteriores, la regla de responsabilidad limitada supone acreditar, además de: 1) que el particular sufrió un daño y 2) que el acto u omisión del Estado causó el daño, 3) que el acto u omisión constituya el incumplimiento de una obligación que el Estado mantenía con el particular. Esta incorporación genera las bases para la fijación

<sup>17</sup> Pero la inversión en cuidado reduce la probabilidad del accidente y por ende el costo esperado. Así, parece que el Estado invertirá en cuidado hasta el punto donde el costo marginal de éste iguale a su beneficio marginal.

de estándares de actuación de las autoridades a través de las normas específicas que regulan la actividad de la administración pública.<sup>18</sup>

En el caso de la interpretación realizada por la SCJN los elementos de la responsabilidad limitada quedan expuestos en los requisitos señalados en la resolución, a saber:

- La imputabilidad material del acto o hecho al Estado en el ejercicio de sus funciones;
- La acreditación del cumplimiento irregular de los deberes y obligaciones impuestos legalmente;
- La existencia de un daño cierto; y
- El nexo causal entre el hecho o acto administrativo y el daño ocasionado al particular.

Ahora bien, la incorporación de estándares de actuación en la regla de responsabilidad patrimonial a la que se encuentra sujeta el Estado, supone la eliminación de los incentivos perversos generados por la regla de responsabilidad estricta, ya que los particulares tendrán los incentivos correctos y emplearán las precauciones debidas al realizar su actividad, al saber que el Estado cumplirá con los estándares establecidos en las normas que regulan su actuar para no pagar por los daños que pudieren generarse al ciudadano. Por otra parte, se eliminan los incentivos perversos que se pudieren generar en el Estado por saberse responsable siempre, independientemente de la toma de precauciones debidas o no. De esta forma se logra que tanto el Estado como los particulares tomen las precauciones debidas al momento de realizar sus actividades, minimizando los costos sociales totales.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Estándares que deben, a su vez, obedecer a la toma de precauciones justificadas por sus costos.

<sup>19</sup> En ausencia de compensación perfecta y de un sistema de rendición de cuentas perfecto aún la responsabilidad estricta internaliza costos en ambas partes.

Por último, se ilustran estas conclusiones con los dos ejemplos relatados. En el primero, en el que se propone la reparación de una vía pública y el estándar de cuidado del Estado supone el uso de señales claras para los automovilistas que pasan por esta vía, una regla de responsabilidad estricta implica que el Estado siempre tendrá que pagar por los daños ocasionados al automovilista, independientemente de haber incorporado las señales de reparación o no. El automovilista deberá probar en juicio, únicamente: 1) que sufrió un daño y 2) que el acto u omisión del Estado causó el daño. Esta regla podría generar los incentivos correctos al Estado para incorporar las señales ya que asumirá los costos totales del accidente siempre. Sin embargo el Estado podría optar también por destinar los recursos correspondientes a la incorporación de señalamientos a un fondo para el pago de todos los accidentes ocurridos en la vía en reparación.<sup>20</sup> Por otra parte, esta regla no crea los incentivos correspondientes al particular, ya que al saberse compensado por los daños que pudieren ocurrir a su automóvil, independientemente de la existencia o no de señalamientos, no tomará las precauciones debidas, es decir, no estará atento a las señales de reparación y no conducirá con precaución, lo que genera pérdidas sociales, ya que con la incorporación de estándares de cuidado en su actividad el particular puede disminuir significativamente el daño.

En cambio, con una regla de responsabilidad objetiva limitada, como propone la actual interpretación del artículo 113 de la CPEUM, el Estado sólo responderá en aquellos casos en los que haya incumplido con la obligación de incorporar las señales de reparación, por lo que el Estado tomará las precauciones requeridas con el objeto de no pagar por los daños. Por su parte, el automovilista al no saberse compensado

<sup>20</sup> Esto resulta muy probable en aquellas actividades en las que las precauciones de la víctima constituyan un factor importante en la probabilidad de que ocurra el daño.

por los daños ocasionados por su propia falta de cuidado, tomará las precauciones necesarias para disminuir la probabilidad de que ocurra el daño. Como puede observarse, a través de esta regla se logra que el Estado incorpore las señales y que el automovilista tome las precauciones necesarias al momento de conducir por una avenida en reparación, lográndose, de esta forma, minimizar la pérdida social asociada a una actividad del Estado de tipo bilateral.

En el segundo ejemplo se plantea una situación distinta, ya que en el caso de actividades médicas realizadas por el Estado, parece no existir un estándar de precaución por parte de la víctima o particular para disminuir la probabilidad de que ocurra el daño. Como se mencionó, esta característica define a este tipo de actividades como unilaterales, por lo que la regla óptima para este tipo de casos es la regla de responsabilidad estricta, ya que genera los incentivos necesarios al Estado de tomar todas las precauciones posibles al saber que siempre responderá por los daños causados a los pacientes. Por su parte el particular se sabrá siempre compensado, lo que, en este tipo de actividad no genera ningún tipo de incentivo perverso ya que el particular no puede influir en la probabilidad de que ocurra el daño.

De lo expuesto se concluye que la SCJN matiza la responsabilidad objetiva estricta, generando una responsabilidad objetiva limitada, y establece las bases para eliminar los incentivos perversos generados por una regla de responsabilidad estricta, al lograr que tanto el Estado como los particulares tomen precauciones al momento de realizar sus actividades.

Al respecto, resulta conveniente destacar que serán los creadores de las normas de responsabilidad patrimonial particulares (en la mayor parte de los casos los congresos locales) los que deberán fijar los

estándares de actuación de la administración pública con base en el tipo de actividad regulada. De esta forma, al regularse aquellas actividades del Estado catalogadas como unilaterales se deberá optar por una regla de responsabilidad estricta, estableciéndose un estándar de actuación mínimo, y al regularse aquellas actividades del Estado catalogadas como bilaterales se deberá optar por una regla de responsabilidad limitada, estableciéndose un estándar de actuación medio o alto para el Estado.

De lo expuesto se concluye que los órganos encargados de legislar en particular la responsabilidad patrimonial del Estado se enfrentan a un gran reto, debiendo tomar en cuenta al momento de legislar, además de lo ya apuntado, 1) el costo que implica para el Estado sujetarse al estándar de actuación impuesto a través de la norma (Miceli Thomas and Segerson Kathleen: 1995, 190), 2) el monto que debe ser compensado (Miceli Thomas and Segerson Kathleen: 1994, 750), y 3) la determinación de actuaciones negligentes (Miceli Thomas J: 1996, 249-64), temas en los que el análisis económico del derecho también ha hecho grandes aportaciones.

### ***Conclusión***

La nueva interpretación de la SCJN de los alcances del segundo párrafo del artículo 113 constitucional resulta afortunada al incorporar los parámetros para la eliminación de los incentivos perversos provocados por una responsabilidad objetiva estricta. Se concluye que la SCJN supone la existencia de accidentes unilaterales y de accidentes bilaterales, y con el objeto de eliminar incentivos perversos hacia los particulares (víctimas), en los casos de accidentes bilaterales, establece las bases de una responsabilidad objetiva limitada que estará regulada en la legislación secundaria mediante la incorporación de parámetros

claros que permitan determinar cuándo la actividad administrativa es irregular.

Esta interpretación establece las bases para la regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado a través de estándares de actuar que permitirán la minimización de los costos sociales generados por la actividad del Estado. Es por esto que los legisladores, que serán los sujetos facultados para fijar estos estándares de actuar del Estado, deberán tomar en cuenta este criterio y ajustarse al mismo, ya que establece las bases para la creación de una normativa eficiente que permite lograr las conductas deseadas en los sujetos receptores de la norma (tanto en el Estado como en los particulares).

Debe también tenerse cuidado de no generar para la administración pública incentivos perversos que la lleven a destinar una gran cantidad de recursos a reparar daños causados por su actuación, en lugar de dedicarlos a un desempeño eficiente del servicio público que evite, precisamente, causar esos daños a la sociedad. Toda administración pública enfrenta el reto de asignar sus recursos limitados a aquellas acciones que repercutan en un mayor beneficio para la colectividad.

Ahora bien, lo anterior no pretende eliminar de tajo la regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado, sino simplemente llevar a la consideración de la reglamentación en la materia dicha problemática, incorporando las herramientas del modelo de los ilícitos culposos anteriormente explicado. En este aspecto sería interesante retomar el concepto de estándares generalizados del desempeño de la administración pública (responsabilidad limitada), como mecanismos que en las nuevas leyes de la materia permitan establecer parámetros reales para medir los actos administrativos irregulares y determinar las compensaciones correspondientes, de tal manera que se logre, en la

medida de lo posible, el siempre difícil equilibrio entre medidas que beneficien a unos cuantos y el bien común.

Otro elemento que debe considerarse al legislar sobre esta materia es la necesidad de un mecanismo efectivo de control de funcionarios por parte del Estado, ya que como se planteó en este documento, es la base del sistema de responsabilidad patrimonial con estándares de actuación.

Por último, resulta relevante destacar la importancia de la interpretación constitucional, puesto que lo que se ha determinado es que serán los legisladores los encargados de fijar los estándares de actuar de la administración pública a través de las normas que emitan, y son ellos los que deberán tomar en cuenta el tipo de actividad que regulan para poder establecer el estándar correcto de actuar del Estado, a fin de acotar con claridad la responsabilidad objetiva. Asimismo, como se expuso anteriormente, el reto supone además tomar en cuenta al momento de legislar, el costo que implica para el Estado sujetarse al estándar de actuación impuesto a través de la norma, el monto que debe ser compensado y la determinación de actuaciones negligentes.

Ello en virtud de que un esquema de responsabilidad objetiva pura implica por un lado enormes costos para el Estado, y por el otro evita que el particular se conduzca con un deber de cuidado mínimo, ambas circunstancias podrían provocar incentivos perversos que no sólo no resultarían en mejoras en los servicios públicos, sino podrían generar enormes gastos para el Estado.

Nada más pernicioso para un Estado que poseer normas constitucionales que si bien fueron creadas con buenas intenciones resulten en letra muerta, la SCJN ha dado ya la pauta de cómo lograr un sistema de

responsabilidad objetiva, eficiente y eficaz. Ahora corresponde a los legisladores plasmarlo en las normas secundarias y hacerlo una realidad para todos los mexicanos, de tal manera que la próxima vez que dañe su auto en un bache o sufra por la negligencia de un médico del sector público, el Estado en verdad responda.

### ***Bibliografía***

Código Financiero para el Distrito Federal 2004 en [www.gob.df.gob](http://www.gob.df.gob)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dictamen de la Cámara de Senadores reforma al artículo 113 constitucional citada en versión estenográfica de la SCJN de sesión del 29 de enero 2008, a.

Dictamen de la Cámara de Diputados reforma al artículo 113 constitucional. La versión estenográfica de las fechas 28 y 29 de enero y 7 de febrero de 2008 del asunto 4/2004 del pleno de Suprema Corte de Justicia de la Nación, b.

Castro, Estrada Álvaro. 2002. **Nueva garantía constitucional, la responsabilidad patrimonial del Estado.** Porrúa, México.

Cooter , Robert y Thomas Ulen. 1997. **Derecho y Economía.** Fondo de Cultura Económica, México.

**Friedman, David D. 2000. Law's Order. Princeton University Press, United States of America.**

**Marín, González Carlos. 2004. La responsabilidad patrimonial del Estado, Porrúa: 57-59.**

**Miceli, Thomas. 2004. The Economic Approach to Law. Stanford University Press, California.**

**Miceli, Thomas J. 1996. Cause-in-Fac, Proximate Cause, and the Hand Rule: Extending Grady's Positive Economic Theory of Negligence. International Review of law and economics 3: 249-64.**

**Miceli, Thomas J.; Segerson, Kathleen. 1995a. Defining efficient care: The Role of Income Distribution. The Journal of Legal Studies 24:189-208.**

**-----1994b. Regulatory takings: when should compensation be paid. The Journal of Legal Studies 23: 749-776.**

**Schäfer, Hans-Bernd and Claus Ott. 2004. The Economic Analysis of Civil Law. Edward Elgar, United States of America.**

**Steven Shavell. 1980a. Strict Liability versus Negligence. Journal of Legal Studies 9:1-25.**

-----1980b. **An Analysis of Causation and the Scope of Liability in the law of Torts.** *Journal of Legal Studies* 9: 466 a 516.

Oriol, Mir Puigpelat. 2002. **La responsabilidad patrimonial de la administración. Hacia un nuevo sistema.** Civitas, Madrid.

Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 28 de enero de 2008.

Versión estenográfica de las fechas 28 y 29 de enero y 7 de febrero de 2008 del asunto 4/2004 del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a.



## Abstract

*El autor expone de manera interesante cómo la Administración pública debe revalorarse con el auxilio de la filosofía para que sea entendida por los compromisos ineludibles que tiene con la sociedad y la vigencia del interés público, lo cual obliga a que tanto el servidor público como el servicio público, sean estimulados también con las aportaciones de la ética, para evitar que los procesos y estructuras en sí, limiten su riqueza valorativa, en momentos que las sociedades al invocar las banderas de la democracia, demandan que la atención, la solidaridad y el compromiso se acrecienten en las instituciones administrativas y de ese modo se reconviertan en el hogar de los gobernados atendiendo al principio de la calidad de vida.*

*Palabras clave: Administración pública, calidad de vida, ética, filosofía y servicio público.*

*The author exposes in an interesting way how the public Administration must revalue itself with the aid of the philosophy which is understood by the inescapable commitments that has with the society and the use of the public interest, which forces the public servant as much as the public service, is also stimulated with the contributions of the ethics, to avoid that the processes and structures in himself, limit their valuing wealth, at moments that the societies when invoking the flags of the democracy, demand that the attention, solidarity and the commitment are increased in the administrative institutions and in that way they become the home of the governed ones relying at the statement of the quality of life.*

*Key words: Public administration, quality of life, ethics, philosophy and public service.*

\* Es candidato a obtener la Licenciatura en Filosofía Política por la Universidad Panamericana; es profesor adjunto en la asignatura Metodología Avanzada de las Ciencias Sociales en la Carrera de Administración Pública de la UNAM.

### ***Planteamiento del problema***

La concepción de la Administración pública ha sido olvidada por aquellos que la integran, no el núcleo de intelectuales que la desarrollan y perfeccionan, por los actores que la practican de una u otra forma. Tal es el punto de quiebre, que las personas han dejado de confiar en la práctica administrativa, y términos como burócrata o servidor público son hoy en día material momificado. Quizá sea que los paradigmas se han agotado, o quizá que nunca funcionaron, lo cierto es que cada instante político parece estar en contradicción con la administración; y la idea se separa de la acción. Es por tanto, innegable, que debemos replantear el sentido del accionar del gobierno, y en dado caso de ser necesario integrar y crear una nueva forma de administración, que sea capaz de mantener y llevar la función del gobierno.

### ***Preguntas de investigación***

Por lo que debemos volver a preguntarnos: ¿Qué es la administración?, ¿Cuál es la relación de ésta con la política?, ¿Y cuál su ideal máximo? Y a partir de estas cuestiones poder estudiar a fondo la base de la administración, es decir, ¿Cuál es su filosofía?, ¿Y cuál su ideal práctico máximo?, es decir ¿Cómo crear o desarrollar un ética administrativa que corresponda a una nueva síntesis de la sociedad civil y del servidor público?

## ***Marco teórico***

### ***a) Dicotomía política-administración***

Antes de empezar a explicar a la administración pública, hemos de entenderla en sí, separándola de cualquier agente ajeno a ella, siendo el más recurrente la política, pues hay quienes ven a la administración como un mero agente secundario de los ideales políticos, o más bien, se le “otorga un carácter de medio instrumental”<sup>1</sup> a esta última, “a fin de que pueda servir a los fines propuestos y definidos por la”<sup>2</sup> política.

Pero la administración tiene por sí misma una serie de funciones independientes, además indispensables del ser gubernamental.

“La administración pública está caracterizada por atributos propiamente estatales [...] por principio, es una cualidad del Estado [...] tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora en su perpetuación y desarrollo”.<sup>3</sup>

Cualidad que contiene una serie de actividades específicas y primordiales como lo son: “[...] planeación, organización, dirección, coordinación y control de las operaciones del gobierno”.<sup>4</sup>

Y he aquí su diferenciación de una actividad política que está basada en “el apresuramiento y la pugna”.<sup>5</sup> O de otro modo, en la discusión constante de ideas sobre la mejor manera de conducir un Estado.

<sup>1</sup> Francisco Gil Villegas, Los fundamentos políticos de la teoría de la administración pública, Foro Internacional, 1993, p. 30.

<sup>2</sup> Ídem.

<sup>3</sup> Omar Guerrero Orozco, Principios de Administración Pública, Cátedra Colombia, p. 23.

<sup>4</sup> Francisco Gil Villegas, p. 30.

<sup>5</sup> *Ibíd.*, p 31.

## ***b) Tipos ideales de gobierno***

Lo expuesto es un mero estudio y apreciación de las facultades diversas del propio universo, reflejadas en el quehacer social perenne de las personas. Y es que en una realidad directa, ambas son unidad, y no pueden separarse, pues su propia existencia lo haría.

A este propósito:

“Mannheim construye [...] cinco tipos ideales de pensamiento histórico-político [...]”,<sup>6</sup> en los que se verá la inexistente dicotomía real de la administración y la política. “Los cinco tipos ideales de pensamiento político-administrativo [...] son: 1) Conservatismo burocrático, 2) Historicismo conservador, 3) pensamiento democrático liberal burgués, 4) concepción socialista comunista, y 5) fascismo autoritario”.<sup>7</sup>

Estudiar estos tipos ideales, conlleva a la posición de la unidad de sus ideas y acciones, donde ya sea el tipo, una se ve supeditada a la otra, como la idea a la acción en el conservatismo burocrático, conocido hoy como tecnocracia, o la directriz social del plebiscito propia del pensamiento democrático liberal burgués. Dándonos entonces, la importante conclusión de que la administración es una herramienta que por su propia esencia, se encuentra contenida en la existencia del Estado, sea como medio o fin, y que el buen funcionamiento de aquél (el Estado) depende en gran medida de ésta.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, 36.

<sup>7</sup> *Ídem.*

### **c) *El servidor público***

En este punto encontramos la pregunta de quién realizará los movimientos administrativos, ya que de nada serviría la congruencia de la teoría Estatal si no hubiera alguien que la llevará a cabo de manera cabal, para consolidar un proyecto que revestirá la unidad social de los integrantes de un pueblo, y es que el hombre es “el único animal que tiene palabra”,<sup>8</sup> y por tanto tiende a la relación innata de sus integrantes, que a buena dirección terminarán por convertirse en un sector fuertemente unido, es esto quizá lo que Apel llama la “comunidad ideal de comunicación” o quizá lo que Ch. Larmore plantea como mínimo exigible de toda comunidad, ya que según él, “todos comparten el diálogo racional y el respeto igual a las personas”.<sup>9</sup>

En este sentido se ubica un hombre llamado servidor público, que es el administrador de las operaciones del Estado.

Administrador por el administrare, que entre los romanos significaba “la satisfacción de las necesidades de la sociedad [...]”.<sup>10</sup> Con lo cual se ve bien referida y delimitada la función de un administrador; que la propia Carta Magna da razón en su artículo 108, definiendo “como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial federal y del poder judicial del distrito federal, los funcionarios y empleador, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, o en el distrito federal, así como a los servidores públicos del instituto federal electoral [...]”.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Aristóteles, *Política*, Ed. Gredos, Madrid, 1988, p. 51.

<sup>9</sup> Adela Cortina, *Ética Aplicada y Democracia Liberal*, ED. Tecnos, Madrid, 2007, p. 40.

<sup>10</sup> *Ibíd.*, p. 37.

<sup>11</sup> Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 108 Ed. Mc Graw Hill, México, 2007, p. 113.

El administrador es necesario en una sociedad compuesta por millones de integrantes. Aquí podríamos profundizar entre el ideal participativo o representativo, pero eso lo dejaremos para mejor ocasión. Quepa por el momento que una participación total en todo ámbito estatal, sería si no imposible, al menos sí lenta, dificultosa y ardua. La sociedad no puede esperar a que millones se pongan de acuerdo, necesita actuar prontamente;<sup>12</sup> así que para ello, se designan personas (supuestamente de procedencia civil) para cuidar y velar por los intereses universalistas.<sup>13</sup>

Pero no todos pueden cumplir estas expectativas, sino sólo “aquellas personas que, según reglas generales, estén calificadas para ello”,<sup>14</sup> sin embargo parece ser todo lo contrario y “el recaudo de considerar capacidades personales e intelectuales, independientes del carácter frecuentemente subalterno del certificado de estudios, ha llevado a una condición en la cual los cargos políticos [...] se llenan fundamentalmente sin tomar en consideración dichos certificados”.<sup>15</sup> Surgiendo de aquí los primeros problemas funcionales de todo el sistema burocrático,<sup>16</sup> dado que los encargados de asegurar la congruencia del ideal son los primeros en no estar capacitados para ella. Lo que nos lleva a pensar que la primera vía de progreso de la administración se encuentra en la activación del burócrata o servidor público y de su búsqueda constante de mejora, y es que el funcionario tiene o al menos debería tener “la expectativa de realizar una carrera administrativa dentro del orden jerárquico del servicio público. De las posiciones inferiores y peor pagadas, pasa a las superiores”.<sup>17</sup> Por lo que la primera meta es

<sup>12</sup> Pero tampoco con precipitación.

<sup>13</sup> Cf. *Ibíd.*, p. 157.

<sup>14</sup> Max Weber, p. 22.

<sup>15</sup> Max Weber, p. 34.

<sup>16</sup> La burocracia, muy probablemente, nace en los sistemas políticos y militares de las antiguas civilizaciones China y egipcia, caracterizado por un conjunto de altos funcionarios gubernamentales y de los monopolios.

<sup>17</sup> *Ídem.*

asegurar la confiabilidad de los superiores en el ascenso de acuerdo a las capacidades reales del servidor. Por lo que para entender mejor dichas afirmaciones de progreso y reconocimiento habrá que consolidar algunos aspectos filosóficos de toda buena administración.

### *Ideales filosófico-políticos*

#### *a) La ética*

Otra característica que ha de tener un modelo filosófico administrativo, es sin duda, una ética; pues no hay parámetro humano que pueda entablarse en la sociedad sin una tabla de valores universales o universables. Pero cuáles han de ser las medidas a tomar en cuenta para el servidor público que se encuentra día a día con diferentes concepciones en los gobernados, para considerar algo como valor. Una división que puede ayudar a fijar posturas sería la que ve dos tipos de éticas: de la responsabilidad y de la convicción.<sup>18</sup> Esta última es de forma rígida, donde el sistema de valores ha sido ya dado por la racionalidad y la decisión del individuo, no permitiendo, que algo “nuevo” o diferente ingrese espontánea y circunstancialmente. Mientras que la primera, la de la responsabilidad “formula el mismo postulado del racionalismo crítico [...] debes exponer incluso tus creencias y valores más profundos a la crítica y hacerlos examinar en función de sus probables consecuencias. No hay ni puede haber soluciones finales”.<sup>19</sup> Porque el ejercicio de una actividad pública, conlleva diferentes secuencias de relación, que pueden poner en jaque nuestra individualidad, cosa que no es mala,

<sup>18</sup> *Ibíd.*, p. 34.

<sup>19</sup> *Ibíd.*, p. 35.

siempre y cuando, está no retrase el ejercicio de nuestras actividades públicas, cosa que es frecuente; pero la burocracia ha de considerar “la actividad oficial como un ámbito independiente de la vida privada”.<sup>20</sup>

Ésta concepción de la ética ha de ser conocida por todos los trabajadores, para sí hacerlos acreedores de una libertad responsable de sus acciones, que variarán de acuerdo a la situación, y nunca habrán de llegar a una peligrosa conclusión para un caso oficial y social. Crear un ideario, que esté en continuo repaso, porque de nada sirve la idea desconocida, siendo los funcionarios de jerarquía superior, los encargados de mostrar y recordar día tras día a los “inferiores”, el pacto de su comportamiento, y que tal pacto será factor de crecimiento en su orden su carrera.

Dicho ideario será expuesto como capítulo aparte.

### ***b) La unidad***

Parece indispensable en varios autores de la filosofía política, la unidad del gobierno y el Estado.

El estado es tomado como base de la justificación del sistema monárquico, el mejor, pues en él se ven reflejados los intereses de la comunidad y no de la propiedad,<sup>21</sup> aunque hoy en día podemos aplicar la unidad al sistema democrático, que de los diversos sistemas de gobierno, éste es el que se ha decantado “como el único factible para alcanzar legitimidad”.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Max Weber, p. 23.

<sup>21</sup> Cf. S. Tomás de Aquino, La monarquía, Ed. Alianza, Madrid, 2002, p. 8.

<sup>22</sup> Enrique Dussel, 20 tesis de política, Ed. Siglo XXI, México, 2006, p. 63.

“El bien y la salvación de la sociedad es que se conserve su unidad [...]”,<sup>23</sup> y es ésta, la única capaz de mantener la paz del Estado. La unidad es una facultad natural<sup>24</sup> de todo cuerpo, celeste o espiritual de poder organizar un orden o régimen adecuado. En la ontología, se ve como indudable la existencia de un λόγος,<sup>25</sup> que como tal es Razón y Ser; lo que conlleva a una unidad o habencia,<sup>26</sup> que es todo cuanto hay en el universo, unidad que presenta la adecuación lógico-epistemológica del ser. Todo cuanto hay es, algo que la propia física ha afirmado en diversos postulados, implicando que todo compuesto puede ser separado hasta llegar a la unidad atómica. El átomo o lo que le sigue, que creo son meras especulaciones teóricas, es la parte más simple de todo cuerpo, su propio nombre plantea la indivisibilidad (ἄτομος= sin división).

Es por tanto, común la unidad como la base de la vida, la referencia ineludible de cualquier principio. Y es que “toda multitud se deriva de uno”,<sup>27</sup> siendo ésta la esencia de la realidad misma.

Es así como se llega a la conclusión de que un gobierno regido por uno es más factible que el de muchos, y es que no es una pluralidad meramente material de la que se habla, pues a pesar de hablar de grandes cantidades de personas, si éstas buscan un bien común, pueden ser denominadas como unidad, significativa de la unidad de una sociedad en busca de algo: puede ser paz, que es el fin último y máximo de toda sociedad.<sup>28</sup> Sea cual sea el objetivo, éste siempre ha de ser de todos, que igual sería decir, de “Uno”, pues cuando este objetivo se convierte en múltiple surgen los conflictos. Difícil es lograr esta convivencia, puesto

<sup>23</sup> Op. Cit, S. Tomás de Aquino, *Ibíd.*, p. 13.

<sup>24</sup> Cf. S. Tomás de Aquino, *La monarquía*, Ed. Alianza, Madrid, 2002, p. 14.

<sup>25</sup> Logos.

<sup>26</sup> Cf. Agustín Basave, *Hacia una nueva metafísica*.

<sup>27</sup> S. Tomás de Aquino, *Ob. Cit.* p. 14.

<sup>28</sup> Cf. S. Tomás de Aquino, *La monarquía*, Ed. Alianza, Madrid, 2002, p. 13.

que “sucede que los hombres se dirigen al bien apetecido de modos diversos”.<sup>29</sup> Y no sólo ello, sino que además los propios bienes son diferentes, situación que de no ser controlada podría generar conflictos e imposiciones. La fuerza del más salvaje superaría la actividad natural del hombre: la razón, y la contrariedad natural humana surgiría, donde el hombre más dotado de fuerza bruta dominaría, por ser ésta la única forma de imponer sus deseos y convicciones, que esclavizando al otro, degenerarían en el bien de uno solo y no del común. Y es para ello que surge esta unidad denominada Estado para controlar el apetito natural de los hombres,<sup>30</sup> o su primera condición que es la de animal; y lograr en ellos la verdadera esencia, la racional. El Estado es el lugar de equilibrio de intereses sectoriales en conflicto.<sup>31</sup>

Quizá lo expuesto por Spinoza, se dirige a la conformación de cualquier Estado a la presencia de Dios, pues es Él, el único capaz de dotar de sentido a un pueblo; pues ni aún el ideal raso de paz, podría generar un verdadera unión, pues cualquiera en su individuación, podría mantener la paz de sí mismo, reduciendo lo general a lo particular.

“Prevenir todos estos males, constituir el gobierno de modo que no quede plaza al fraude, establecer, en fin, un tal orden de cosas, que todos los ciudadanos, sea cualquiera su carácter, sacrifiquen sus intereses al bien público; esta es la verdadera misión del poder”.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> *Ibíd.*, p. 5.

<sup>30</sup> Cf. Thomas Hobbes, *El Leviatán*, Ed. FCE, México, 2006, pp. 137-141.

<sup>31</sup> *Op. Cit.* Adela Cortina, p. 144.

<sup>32</sup> Baruch Spinoza, *Tratado teológico-político*, Ed. Folio, Barcelona, 2002, p. 179

Y la única forma posible de lograr dicho bien es crear o recrear en el hombre un sentimiento de fraternidad y amor para que así existan lazos de amistad entre los individuos, y por medio de ello logren la unificación de la virtud social, que no es otra cosa que la bifurcación de la sabiduría, la prudencia, la fortaleza, y la justicia.

Así la historia muestra que no fue “solamente por piedad, sino también por prudencia, por lo que los persas colocan a sus reyes en el rango de los dioses; la majestad es la salvaguardia de los reyes.<sup>33</sup> Y si no se quiere evocar a un Dios, ya sea por miedo o por convicción de libertad (aunque cabría aclarar que el razonamiento aquí expuesto no es teológico, sino político y ontológico), sí se ha de evocar al Rey (como Pueblo), o al menos, y esto, como parte de la deconstrucción<sup>34</sup> perenne del lenguaje, a una figura ideal, un objetivo, como puede ser el bien social, o el reconocimiento, o la mejoría total, encaminada por un dirigente que vele por ella, para enmarcar el argumento necesario de identificación, que sólo se da en unidad.

Por lo expuesto, se integra una base sólida administrativa en la que el servidor pueda identificar su carrera personal con la administrativa para lograr mediante actividades la unidad. Y en la que, además, se vea reflejado con sus iguales, logrando de esta manera un rendimiento más avanzado. Y es que son las “creencias y motivaciones, las que legitiman un determinado tipo de dominación”.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> *Ibíd.*, 180.

<sup>34</sup> Cf., Jaques Derrida, *De la gramatología*, Ed. Siglo XXI, México, 1998.

<sup>35</sup> Ob. Cit. Francisco Gil Villegas, p. 32.

## ***b) El reconocimiento***

Hasta aquí se exponen las actividades que el servidor habrá de pensar, estudiar, y poner en práctica. Una unidad que le será propuesta con actividades grupales y un ideario que le será expuesto. Siendo él quien actúa en forma correcta o errada, y repercutiendo esto en el avance de puesto. Y es aquí, donde debe surgir la voz del “superior”, tomando parte activa en el proceso que culminará la satisfacción diaria de una buena jornada de labor; pues este personaje desempeñará una de las ideas más necesarias, pero también más olvidadas: la del reconocimiento; entendiendo a éste, como un principio de meritocracia y de autodescubrimiento del propio “yo”.

Meritocracia porque una igualdad sería inicua, toda vez que no permita distinción por méritos.<sup>36</sup> Y entiéndase bien esto, porque el campo de la función pública es abismal y no ha de ser confundido con el de la esfera privada, por lo que no se niega una igualdad de individuos, sea cual sea su condición, pero si se requiere una distinción por méritos.

La meritocracia es la que permitirá acceder a mejores puestos, salarios, y seguridades al servidor, así como generar “una neta estima social”<sup>37</sup> entre los compañeros, otorgándole el “título” de prócer de la administración.

Por otro lado, nos encontramos con la autoconciencia que “es la reflexión, que desde el ser del mundo sensible y percibido, es esencialmente el retorno desde el ser otro”.<sup>38</sup> Esto que parecería muy difícil de entender,

<sup>36</sup> Marco Tulio Cicerón, *La República*, Ed. Gernika, México, 2005, p.32.

<sup>37</sup> Ob. Cit. Max Weber, p. 28.

<sup>38</sup> G. W. F. Hegel, *la fenomenología del espíritu*, Ed. FCE, México, 2007, p. 108.

es la simple explicación de cómo nos percibimos como tales, donde es necesario que otra persona me indique mi existencia, primero negándola, diciendo “ese no soy yo”, y después siendo reconocido por ella. Lo que yo haga ha de ser reconocido si se quiere que me descubra como parte de algo, llámese conjunto universo, o individualidad. Por tanto, es imprescindible que la autoridad reconozca mis logros si ésta desea seguir contando con mi pericia. El servidor “desea que las promociones se fijen según criterios de “antigüedad”, o quizá según la evaluación estratificada de exámenes de pericia”.<sup>39</sup> Y es, sobre todo, este segundo criterio el que tiene que ser puesto en práctica, con lo que mediante una evaluación continua, se detectarán los logros y eficiencias técnicas del trabajador público, para que quien lo merezca obtenga el debido reconocimiento, por medios diversos, algo que llevará al individuo a seguir laborando de la misma manera, si es que quiere seguir ganado “premios”, y a saberse como una persona eficiente, conocimiento que ayudará mucho a sus labores.

## *Los nuevos enfoques*

### *a) El management público*

“Los orígenes del management público [...] habría que buscarlos hacia mediados de la década de los setenta en Estados Unidos de América”.<sup>40</sup> Este término quizá no resulte tal cual un nuevo marco de estudios desarrollados sistemática e intelectualmente, pues “lejos de ser el resultado de un desarrollo intelectual, es una criatura institucional”.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Ob. Cit. Max Weber, p. 34.

<sup>40</sup> María del Carmen Prado (comp.), Ernesto Carillo, la evolución de los estudios de la administración pública, de la administración pública a la gobernanza, El Colegio de México, 2003, p. 50.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 50-51.

En su oficio, “intenta ocupar un espacio de intersección entre dos comunidades académicas separadas: la de la administración pública y la de las políticas públicas”.<sup>42</sup> Podríamos apreciar este intento, sabiendo que la administración pública y las ciencias políticas intentan resolver distintos enfoques, que tal vez se bifurquen, pero que también pueden quedar separadas, sin contemplar solución alguna en unidad. “La propuesta de síntesis del management público podría resumirse en la siguiente pregunta: “¿bajo qué circunstancias y cómo, los ejecutivos y la función ejecutiva, contribuyen al éxito de las políticas y de las agencia públicas?”.<sup>43</sup>

No hay que olvidar el que varios autores que ensalzan el management han buscado la clasificación de este concepto en la “vieja” administración, aquella de Wilson.<sup>44</sup> Con lo que retomando una estructura antigua, dan paso a un nuevo contexto y enfoque.

Así, el propósito esencial del estudio administrativo “es determinar mediante análisis empíricos y comparados: en qué se parecen y en qué se diferencian la gestión pública y privada, qué similitudes y diferencias son importantes; y cuál es el adecuado contenido especial de la gestión pública”.<sup>45</sup>

Por lo que esta nueva perspectiva ha de intentar analizar, qué sistemas de valores y habilidades pueden o no cruzarse con una actividad de interés y bienes públicos.

<sup>42</sup> Ídem.

<sup>43</sup> Ídem.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 52.

<sup>45</sup> Ídem.

Aquí se realzaría el intento de adentrar el administrador público en una dinámica donde se vea como individuo capaz de desarrollarse, pero además que entienda la función pública, de importancia magnánima, que tiene frente a su individualidad; y que mediante una correcta apreciación de ambas, y con la ayuda del ejecutivo (el director), en su justo reconocimiento y apoyo,<sup>46</sup> podrá desdoblarse de manera clara el comportamiento que ha de observar en distintas situaciones.

El management no implica, quizá, una innovación total de la administración pública, pero con él, “ha alcanzado un grado de desarrollo notable”, que pone en nuestras manos algo que parecería obvio y necesario, pero que se olvida en la práctica diaria; entender los dos universos separados del sujeto que actúa y el sujeto público, y de alguna manera crear una intersección, para así plantear una esfera de efectividad.

### ***b) La Nueva Gestión Pública***

La NAP son las siglas para designar el nuevo movimiento de la administración pública; originada “en un congreso organizado por Waldo en 1968 [...] En este congreso se reunió un grupo de jóvenes estudiosos de la administración pública para debatir sobre sus áreas de interés y enfoques [...]”.<sup>47</sup> La NAP no es la construcción de un nuevo paradigma, ni de una teoría general, sino el énfasis de un conjunto de anomalías de la “vieja” administración pública, que a bien un día tendrán un mayor y más amplio estudio.

<sup>46</sup> Todo esto dirigido al individuo.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 44.

“Una de las características más destacadas de las propuestas de la NAP es el énfasis que pone en promocionar el valor de la equidad”.<sup>48</sup> Algo que, por supuesto, se ha querido añadir al valor único de la eficiencia que la “vieja” administración hubo desarrollado. La cuestión de la equidad social salta a la vista, planteando a la administración como un agente esencial en la creación de las políticas públicas, y no sólo como un mero ejecutor. Por lo que se ha de entablar un bloque de desarrollo dividido en cuatro etapas: “los procesos distributivos, los integrativos los de intercambio con el entorno y los socioemocionales”,<sup>49</sup> que logren adecuar al servidor a la creación de una nueva formación epistemológica, que sitúe la equidad como punto central de una agenda política, que si bien ha de llevar a la eficiencia, también debe incluir una máxima: que “los procesos de distribución están directamente relacionados con la cuestión de la equidad”.<sup>50</sup> Y que “se trata de indagar sobre las pautas de distribución de los bienes y servicios públicos, analizando en qué forma los beneficios de los programas públicos alcanzan a los distintos grupos sociales”.<sup>51</sup> Con lo que el servidor ha de verse más comprometido, pues no está realizando una tarea meramente pragmática formal, sino que está envuelto en el logro de una sociedad más justa. Por lo que en este “campo recomiendan una mayor participación de los ciudadanos y organizaciones orientadas hacia el cliente, así como unas relaciones intergubernamentales más descentralizadas”.<sup>52</sup> Pues la participación de contexto histórico-geográfico ha de verse atendida de manera plena, con la consigna de desarrollar una mejor calidad de vida para todos los sectores de cualquier población, y no sólo para la inercia evolutiva de una metrópoli. Podríamos decir que se busca una administración pública que se preocupe en mejorar la justicia distributiva.

<sup>48</sup> *Ibíd.*, p. 45.

<sup>49</sup> *Ibíd.*, p. 46.

<sup>50</sup> *Ídem.*

<sup>51</sup> *Ídem.*

<sup>52</sup> *Ídem.*

Así se muestra el cómo las “nuevas” tendencias administrativas, más que plantear nuevos paradigmas, se han visto involucradas en el verdadero desarrollo de las “viejas” tendencias, logrando aportar nuevos elementos, sobre todo en el campo de la subjetividad comprometida del administrador, pues es esto, lo que enarbola el afán de mejora buscado ya desde hace muchos años por las empresas, públicas o privadas.

### *Innovación y cambio*

#### *a) Problemas actuales*

Ya fueron analizados algunos de los errores que ha cometido la administración pública en el campo ideológico y en el práctico; por lo que resta enumerar directamente las fallas que se han visto plasmadas en el presente artículo.

La primera es la referente al tratar de separar administración y política, diferenciando dichos entes como si de jerarquías constructoras se tratará. El meollo radica en que al dar a la administración la función servicial del gobierno, los servidores pierden el sentido de su misión, y dejan de trabajar de manera ardua en bien de la patria, por considerar su tarea como relegada de una real importancia estatal.

El segundo error se encuentra en la falta de capacitación y preparación de los servidores públicos, pues el grueso de la población burócrata no conoce, ni siquiera, lo que significa tal palabra, ni lo que a sus facultades corresponde, sino que únicamente se asumen como trabajadores de una oficina que atienda demandas sociales, sin consagrarse directamente a la esencia de su empleo. Además los servidores públicos, se ven como merecedores de todo sin poseer los elementos constitutivos del

ascenso, o en caso contrario, mantienen una permanente desilusión en lo que respecta a una posible promoción, pues sus capacidades se ven mermadas por el nepotismo, en algunos casos, y en otros, por el desconocimiento que de ellos tiene los superiores.

Un tercer caso es el del reconocimiento individual, en el que el agente se ve carente de un estímulo (económico o valorativo) por parte del director, y comienza a sentirse estatizado en una situación, por no percibir su propio empeño, y es que la autoconciencia de un acto sólo puede darse por la mención que de él me hace otro; y sin dicha referencia de beneplácito el compromiso disminuye, pugnado por la carencia de un efecto ante la acción, algo tan innatural, produce monotonía y agotamiento en el sujeto.

La unidad es otro tema olvidado por la actual burocracia, pero que es indispensable para el buen funcionamiento de cualquier organismo. La unidad provee la facilidad de la comunicación y de los movimientos consuetudinarios, al mismo tiempo que implanta una dinámica de ayuda y colaboración dentro de la empresa; lo contrario manifiesta la envidia y el detenimiento de las labores, en relación con las pasiones personales de cada sujeto.

Olvidar la ética es olvidar la propia dimensión humana. En donde se deduce que el sistema humano que no posee claros valores sobre su actuación y desempeño, se desprende de una estrategia concreta y cognoscitiva sobre su mejora continua.

La administración pública de hoy se ha olvidado de su carácter humano, y se ha desarrollado como un semidiós (sólo por debajo de la política) de las tareas del Estado, expulsando la participación ciudadana, y centralizando sus recursos al corazón del gigante. Algo de lo que por

lo visto, ha resultado una variación de sucesos contrarios a la tarea principal del cualquier gobierno: la eficiencia. Dado que la carencia de equidad, en las oportunidades, provoca la manifestación de repugnancia de los desfavorecidos, algo que a segundo efecto lleva a la paralización por parte de éstos, y la consecuente ineficacia, pues el órgano ya ha sido inmovilizado.

Éstas son las principales demandas que se le han hecho en el presente trabajo a la administración pública, demandas que quizá sean entonadas todos los días por los cánticos y lamentos de los afectados, pero que se omiten de la conciencia, y que sólo mediante el ejercicio de reflexión pueden ser detectadas en toda su extensión.

### ***b) Soluciones probables***

Creíble es que este sea el apartado más arduo de plantearse en una investigación metódica que plantee ayudar a mejorar la composición del cuerpo administrativo, pero de igual modo el más rico en cuanto a opiniones y certezas se refiere; y bien dije lo anterior, porque tratar de encontrar una verdad al problema de las administraciones es tanto como creernos concedores de todos los contextos ajenos a nosotros. Por lo que a lo más que se llega a intentar adaptar de mejor manera los postulados ya existentes al contexto actual, lo que por sí mismo lleva a la creación posterior de nuevos paradigmas, que a su vez han de ser superados en tiempo y espacio. Por ello ha de procederse con la formulación de los puntos pragmáticos que servirán a lo antes referido.

#### **1. La creación de una escuela administrativa,<sup>53</sup> donde los servidores**

<sup>53</sup> Cf. Omar Guerrero Orozco, Principios de Administración Pública, Cátedra Colombia, p. 109-141.

públicos se capaciten de manera adecuada para el desarrollo de su carrera administrativa; o en dado caso, la capacitación continua, mediante diplomados y conferencias, en las que se induzca al servidor al conocimiento de lo que su propio trabajo significa, y más que darla un seminario de teorías e ideas, conducirlo hacia el gusto por su carrera.

2. El desarrollo de un ideario que sea compartido por los trabajadores, y que a la vez esté ubicado en puntos estratégicos de concurrencia, con el fin de que los empleados conozcan los valores que han de conducirlos a lo largo de su período de labor. Con esto, además, los directivos, se verán obligados a crear estrategias de acercamiento y difusión, para que así los empleados lean y razonen las directrices de su empresa, y el intento no se quedé en un simple marco de palabras mundanas.

3. Elaborar un plan de reconocimientos con el que se pretende dar la apreciación adecuado a cada trabajador por sus servicios. Este programa deberá ser continuo y amplio. En él se contendrán las acciones de competitividad, que han de ser alcanzadas si se quiere ser acreedor a dicho honor, por lo que debe ser abierto a todos, y segmentado en bloques posibles de alcanzar paulatinamente.

4. Promover un plan de visitas por parte del comité directivo hacia los diversos sectores de la población administrativa, con el único objetivo de promover la competitividad y generar la confianza adecuada en el trabajador, alentando los buenos movimientos e intentando corregir los malos pasos de éste.

5. Crear tres instancias: la social, la cultural y la deportiva; encargadas de desarrollar eventos correspondientes a sus áreas, con el objetivo de unir a los diversos sectores laborales y a sus trabajadores.

En el primer caso se verá la posibilidad de fomentar eventos de asistencia social a los sectores más desprotegidos, con lo que también se desarrollará la empatía social por parte del servidor.

Los culturales integrarán a los equipos de trabajo, suscitando la asistencia a eventos teatrales, musicales, etc., en búsqueda de un afán de sabiduría y a la vez de convivencia entre los actores.

Por último los deportivos, tal como su nombre lo indica, verán por el desarrollo físico y corporal de los trabajadores, además de también velar por la avenencia de las partes integrantes.

De estas opciones cada trabajador ha de elegir al menos una, en pos de su búsqueda de mejora, por lo que, igualmente, tienen que ser exhortadas por parte de los dirigentes.

6. La aplicación de un examen anual de conocimientos, que comprenda desde el conocimiento del ideario de valores, hasta los conocimientos académicos generales que debe poseer todo buen administrador. Los mejores promedios obtendrán algún incentivo, que vendrá establecido en el plan de reconocimientos, y que quedará a consideración de la junta directiva.

7. Generar, mediante diversos programas, la participación ciudadana, buscando no el desvío de funciones, sino la colaboración e integración por parte de las distintas fracciones de la población, y de este modo abrir el panorama de acción que en cada caso, y de forma distinta, ha de plantearse un buen gobierno.

8. La participación de los administradores en el diseño de las políticas públicas, ya que ellos son, finalmente, los más cercanos a su desarrollo o a su utopía, y nadie mejor que ellos para denunciar la realidad o fantasía de uno de estos programas.

## ***Ideario de Valores administrativos***

Pasemos ahora a la construcción de un ideario que puede servir como eje de movilización de la administración pública.

Pero aclaremos, un ideario de valores mínimos está basado en una ética de mínimos. Ésta plantea la exigencia universal de sus valores.<sup>54</sup> Esto es, los valores aquí planteados por su propia naturaleza no están expuestos a consideraciones u opiniones, sino que en este caso su aplicación es forzosa en la administración, o de lo contrario se caería en un caos práctico, pues cada quien haría lo que quisiese.

Dicho esto plantemos la tabla de valores:<sup>55</sup>

- Procura la vida del otro.
- Dialoga racionalmente con el otro.
- Vive y deja vivir.
- Cumple los mandatos justos de la ley y manifiéstate por los injustos, sin agredir ni transgredir.
- Cuida al otro.
- Trabaja por tu familia y por tu país.
- Cuida el medio ambiente.
- Mata al egoísmo.
- Escoge y deja escoger.
- Se puntual y ordenado.
- Participa y mejora en y con la comunidad.
- Reconoce el trabajo de tus compañeros.

<sup>53</sup> Cf. Omar Guerrero Orozco, Principios de Administración Pública, Cátedra Colombia, p. 109-141.

<sup>54</sup> Cf. Op. Cit. Adela Cortina, p. 35.

<sup>55</sup> Cabe resaltar que éstos no están en orden de importancia, pues todos son exigibles en la misma magnitud, por lo que todos han de ser tenidos en cuenta por igual.

## ***Conclusión***

Los ejes ya han sido trazados a lo largo de la historia, y como ahora se pretende, adecuados a las situaciones históricas, por lo que sólo queda el mejoramiento subjetivo (de cada individuo) y la correcta aplicación de las bases administrativas (que es lo que más se ha olvidado), redescubriendo en cada momento las anomalías cometidas, diseñando ejes de solución y llevándolos a cabo, pues de nada sirven las palabras, si éstas no so escuchadas y puestas en práctica.

La administración es parte incesante y esencial de cualquier modo de vida, pues conlleva la propia acción, que es la que genera al individuo. Su existencia es cambiante e imperfecta como cualquier asunto humano, pero su compromiso diario ha de verse reflejado en cada uno de los rostros que la representan. Y si bien no hay una conclusión total a un trabajo administrativo, sí pueden expresarse las distintas demandas y necesidades de una sociedad cambiante. Dicho por tanto, que los ideales han de regular el comportamiento y que el éxito de su evolución e implantación, dependerá, de la responsabilidad que el conjunto retome en su poder diario.

## **Bibliografía**

**Aristóteles, Política, Ed. Gredos, Madrid, 1988.**

**Basave, Agustín, Hacia una nueva metafísica, Revista Giornale di Metafisica N°. 3, 1979.**

**Cicerón, Marco Tulio, La República, Ed. Gernika, México, 2005.**

**Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 108 Ed. Mc Graw Hill, México, 2007.**

**Cortina, Adela, Ética Aplicada y Democracia Liberal, ED. Tecnos, Madrid, 2007.**

**De Aquino, S. Tomás, La monarquía, Ed. Alianza, Madrid, 2002.**

**Derrida, Jaques, De la gramatología, Ed. Siglo XXI, México, 1998.**

**Dussel, Enrique, 20 tesis de política, Ed. Siglo XXI, México, 2006.**

**Gil Villegas, Francisco, Los fundamentos políticos de la teoría de la administración pública, Foro Internacional, 1993.**

**Guerrero Orozco, Omar, Principios de Administración Pública, Cátedra Colombia.**

**Hobbes, Thomas, El Leviatán, Ed. FCE, México, 2006.**

**Prado María del Carmen (comp.), Ernesto Carillo, la evolución de los estudios de la administración pública, de la administración pública a la gobernanza, El Colegio de México, 2003.**

**Spinoza, Baruch, Tratado teológico-político, Ed. Folio, Barcelona, 2002.**

**Weber, Max, ¿Qué es la burocracia?, Ed. Coyoacán, México, 2005.**



## TÍTULO PRIMERO

### CAPÍTULO ÚNICO De las Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social, de observancia general en toda la República en materia turística, correspondiendo su aplicación en forma concurrente al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Turismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como a los Estados, Municipios y el Distrito Federal. La interpretación en el ámbito administrativo, corresponderá al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo.

La materia turística comprende los procesos que se derivan de las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias temporales en lugares distintos al de su entorno habitual, con fines de ocio y otros motivos.

Los procesos que se generan por la materia turística son una actividad prioritaria nacional que, bajo el enfoque social y económico, genera desarrollo regional.

**Artículo 2. Esta Ley tiene por objeto:**

I. Establecer las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre el Ejecutivo Federal, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado;

II. Establecer las bases para la política, planeación y programación en todo el territorio nacional de la actividad turística, bajo criterios de beneficio social, sustentabilidad, competitividad y desarrollo equilibrado de los Estados, Municipios y el Distrito Federal, a corto, mediano y largo plazo;

III. Determinar los mecanismos para la conservación, mejoramiento, protección, promoción, y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, preservando el patrimonio natural, cultural, y el equilibrio ecológico con base en los criterios determinados por las leyes en la materia, así como contribuir a la creación o desarrollo de nuevos atractivos turísticos, en apego al marco jurídico vigente;

IV. Formular las reglas y procedimientos para establecer, el ordenamiento turístico del territorio nacional;

V. Promover y vigilar el desarrollo del turismo social, propiciando el acceso de todos los mexicanos al descanso y recreación mediante esta actividad;

VI. Facilitar a las personas con discapacidad las oportunidades necesarias para el uso y disfrute de las instalaciones destinadas a la actividad turística, así como su participación dentro de los programas de turismo accesible;

- VII. Salvaguardar la igualdad de género en la instrumentación y aplicación de políticas de apoyo y fomento al turismo;
- VIII. Establecer las reglas y procedimientos para la creación de las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable, su operación y las facultades concurrentes que, de manera coordinada, ejercerán el Ejecutivo Federal, los Estados y Municipios, y en su caso el Distrito Federal en dicha Zonas;
- IX. Optimizar la calidad y competitividad de los servicios turísticos;
- X. Impulsar la modernización de la actividad turística;
- XI. Fomentar la inversión pública, privada y social en la industria turística;
- XII. Establecer las bases para la emisión de las disposiciones jurídicas tendientes a regular la actividad de los prestadores de servicios turísticos;
- XIII. Determinar las normas para la integración y operación del Registro Nacional de Turismo;
- XIV. Establecer las bases para la orientación y asistencia a los turistas nacionales y extranjeros, definiendo sus derechos y obligaciones, y
- XV. Fomentar y desarrollar acciones para diversificar la actividad turística, todas las modalidades turísticas se considerarán como un factor de desarrollo local integrado, apoyando el aprovechamiento de las actividades propias de las comunidades.

**Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:**

**I. Actividades Turísticas:** Las que realizan las personas durante sus viajes y estancias temporales en lugares distintos al de su entorno habitual, con fines de ocio y otros motivos;

**II. Atlas Turístico de México:** El registro sistemático de carácter público de todos los bienes, recursos naturales y culturales que puedan constituirse en atractivos turísticos nacionales, sitios de interés y en general todas aquellas zonas y áreas territoriales del desarrollo del turismo;

**III. Comisión:** La Comisión Ejecutiva de Turismo;

**IV. Consejo:** El Consejo Consultivo de Turismo;

**V. Consejo de Promoción:** El Consejo de Promoción Turística de México;

**VI. Consejo Local:** Los Consejos Consultivos Locales de Turismo;

**VII Consejo Municipal:** Los Consejos Municipales de Turismo;

**VIII. Fondo:** Fondo Nacional de Fomento al Turismo;

**IX. Ley:** Ley General de Turismo;

**X. Ordenamiento Turístico del Territorio:** Instrumento de la política turística bajo el enfoque social, ambiental y territorial, cuya finalidad es conocer e inducir el uso de suelo y las actividades productivas con el propósito de lograr el aprovechamiento ordenado y sustentable de los recursos turísticos, de conformidad con las disposiciones jurídicas

aplicables en materia de medio ambiente y asentamientos humanos;

XI. Prestadores de Servicios Turísticos: Las personas físicas o morales que ofrezcan, proporcionen, o contraten con el turista, la prestación de los servicios a que se refiere esta Ley;

XII. Programa: Programa Sectorial de Turismo;

XIII. Recursos Turísticos: Son todos los elementos naturales o artificiales de un lugar o región que constituyen un atractivo para la actividad turística;

XIV. Región Turística: Es un espacio homogéneo que puede abarcar el territorio de dos o más Estados y en el que, por la cercana distancia de los atractivos y servicios, se complementan;

XV. Reglamento: El de la Ley General de Turismo;

XVI. Ruta Turística: Es un circuito temático o geográfico que se basa en un patrimonio natural o cultural de una zona y se marca sobre el terreno o aparece en los mapas;

XVII. Secretaría: La Secretaría de Turismo de la Administración Pública Federal;

XVIII. Servicios Turísticos: Los dirigidos a atender las solicitudes de los turistas a cambio de una contraprestación, en apego con lo dispuesto por esta Ley y su Reglamento;

XIX. Turismo Sustentable: Aquel que cumple con las siguientes directrices:

a) Dar un uso óptimo a los recursos naturales aptos para el desarrollo turístico, ayudando a conservarlos con apego a las leyes en la materia;

b) Respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades anfitrionas, conservando sus atractivos culturales, sus valores tradicionales y arquitectónicos, y

c) Asegurar el desarrollo de las actividades económicas viables, que reporten beneficios socioeconómicos, entre los que se cuenten oportunidades de empleo y obtención de ingresos y servicios sociales para las comunidades anfitrionas, que contribuyan a mejorar las condiciones de vida.

**XX. Turistas:** Las personas que viajan temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual y que utilicen alguno de los servicios turísticos a que se refiere esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para efectos migratorios por la Ley General de Población, y**XXI. Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable:** Aquellas fracciones del territorio nacional, claramente ubicadas y delimitadas geográficamente, que, por sus características naturales o culturales, constituyen un atractivo turístico. Se establecerán mediante declaratoria específica que emitirá el Presidente de la República, a solicitud de la Secretaría.

## **TÍTULO SEGUNDO**

### **De la Concurrencia y Coordinación de Autoridades**

#### **CAPÍTULO I De la Federación**

Artículo 4. Son atribuciones del Poder Ejecutivo Federal, que se ejercerán a través de la Secretaría:

- I. Formular y conducir la política turística nacional;
- II. Promover, a través del Consejo de Promoción, la actividad turística, nacional e internacional;
- III. Coordinar las acciones que lleven a cabo el Ejecutivo Federal, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, en su caso; en el ámbito de sus respectivas competencias, para el desarrollo turístico del país, mismas que estarán sujetas a la disponibilidad de los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación;
- IV. Atender los asuntos relacionados con la actividad turística del país;
- V. Regular las acciones para la planeación, programación, fomento y desarrollo de la actividad turística en el país;
- VI. Coadyuvar a la aplicación de los instrumentos de política ambiental en materia de turismo;

VII. Formular las bases de coordinación entre los ámbitos de gobierno, para el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable;

VIII. Promover la infraestructura y equipamiento, que contribuyan al fomento y desarrollo de la actividad turística, en coordinación con los Estados, Municipios y el Distrito Federal, y con la participación de los sectores social y privado, mismas que estarán sujetas a la disponibilidad de los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación;

IX. Promover acuerdos de cooperación y coordinación con el sector privado y social para el impulso, fomento y desarrollo de la actividad turística;

X. Participar en programas de prevención y atención de emergencias y desastres, así como en acciones para la gestión integral de los riesgos conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

XI. Promover, realizar y difundir estudios, investigaciones e indicadores en materia turística;

XII. Establecer la regulación para la clasificación de establecimientos hoteleros y de hospedaje, de cumplimiento obligatorio en toda la República;

Para el ejercicio de esta atribución el Ejecutivo Federal podrá signar convenios de colaboración con los Estados y el Distrito Federal en

materia de registro de clasificación, verificación del cumplimiento de la regulación a que se refiere la fracción anterior, y la imposición de las sanciones a que haya lugar;

XIII. Promover y vigilar el cumplimiento de esta Ley y los demás ordenamientos y Normas Oficiales Mexicanas que de ella deriven, en el ámbito de su competencia;

XIV. Fijar e imponer, de acuerdo a esta Ley y los reglamentos correspondientes, el tipo y monto y de las sanciones por el incumplimiento y violación de las disposiciones en materia turística, y

XV. Las demás previstas en éste y otros ordenamientos.

Artículo 5. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con el objeto de que los Estados, los Municipios, y el Distrito Federal, colaboren en el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I. Administrar y supervisar las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable, conforme a lo establecido por esta Ley y los programas de ordenamiento turístico del territorio;

II. Elaborar y ejecutar programas de desarrollo de la actividad turística, y

III. Realizar acciones operativas que complementen los fines previstos en este ordenamiento.

En los convenios o acuerdos de coordinación a que se refiere este artículo se podrán establecer las políticas y acciones que habrán de

instrumentar los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, y del Distrito Federal para fomentar las inversiones y propiciar el desarrollo integral y sustentable en beneficio de los habitantes de la Zona; así como los compromisos que asumen dichos órdenes de gobierno para coordinar sus acciones dentro de éstas.

Corresponde a la Secretaría evaluar el cumplimiento de los compromisos que se asuman en los convenios o acuerdos de coordinación a que se refiere este artículo.

Para los efectos de lo antes dispuesto, los convenios o acuerdos de coordinación que celebre el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, con los gobiernos de los Estados o del Distrito Federal, con la participación, en su caso, de sus Municipios, deberán sujetarse a las bases previstas en el reglamento de esta Ley.

## **CAPÍTULO II**

### **De las Dependencias Concurrentes en Materia Turística**

Artículo 6. En aquellos casos en que para la debida atención de un asunto, por razón de la materia y de conformidad con las disposiciones legales aplicables, se requiera de la intervención de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, la Secretaría ejercerá sus atribuciones en coordinación con las mismas.

La Secretaría y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que ejerzan atribuciones derivadas de otros ordenamientos jurídicos cuyos preceptos se relacionen con el objeto de la presente Ley o sus disposiciones complementarias, formularán los criterios para

preservar como Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable las áreas geográficas en las que comparten competencia.

Artículo 7. Para el cumplimiento de la presente Ley, corresponde a la Secretaría:

I. Emitir opinión en las cuestiones relacionadas con la política migratoria que tengan un impacto sobre el turismo;

II. Participar con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en la determinación de las necesidades de transporte terrestre, rutas aéreas y marítimas que garanticen el acceso y la conexión de los sitios turísticos que determine la propia Secretaría;

III. Participar con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la celebración de convenios bilaterales para la prestación de servicios aéreos internacionales, en el caso de los destinos turísticos que determine la propia Secretaría;

IV. Colaborar con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la identificación de las necesidades de señalización en las vías federales de acceso a las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable;

V. Coordinar con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, la instrumentación de los programas y medidas para la preservación de los recursos naturales, prevención de la contaminación, para la ordenación y limpieza de las playas, para promover el turismo de naturaleza y el de bajo impacto, así como para el mejoramiento ambiental de las actividades e instalaciones turísticas;

**VI. Promover y fomentar, en coordinación con la Secretaría de Economía y demás dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal, la inversión de capitales nacionales y extranjeros en proyectos de desarrollo turístico y para el establecimiento de servicios turísticos;**

**VII. Coadyuvar con la Secretaría de Economía en las acciones tendientes a fortalecer y promover las micro, pequeñas y medianas empresas turísticas;**

**VIII. Impulsar en coordinación con la Secretaría de Economía, ante las autoridades Federales, de los Estados, de los Municipios y del Distrito Federal, competentes, la instrumentación de mecanismos y programas tendientes a facilitar los trámites y gestión de los inversionistas y demás integrantes del sector turístico, que permitan la expedita creación y apertura de negocios y empresas en los destinos turísticos;**

**IX. Analizar y coadyuvar con la Secretaría de Seguridad Pública, en los casos en que se determine que sea necesaria la protección de la integridad física de los turistas;**

**X. Promover y fomentar con la Secretaría de Educación Pública la investigación, educación y la cultura turística;**

**XI. Colaborar con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el desarrollo de programas de fomento al empleo turístico, así como de capacitación y profesionalización de la actividad turística, incorporando a las personas con discapacidad;**

**XII. Coadyuvar con los comités locales de seguridad aeroportuaria y marítima de los destinos turísticos, que determine la propia Secretaría;**

XIII. Promover con el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, y el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el patrimonio histórico, artístico, arqueológico y cultural del país, de acuerdo con el marco jurídico vigente;

XIV. Instrumentar, en coordinación con la Procuraduría Federal del Consumidor, normas de procedimientos tendientes a garantizar la protección de los derechos de los usuarios de los servicios turísticos, tales como métodos alternativos que resuelvan conflictos ante incumplimientos por parte de prestadores de servicios turísticos;

XV. Promover junto con el Banco Nacional de Obras y Servicios y Nacional Financiera, el otorgamiento de créditos para las entidades públicas y los prestadores de servicios turísticos;

XVI. Coadyuvar con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para impulsar a proyectos productivos y de inversión turística, que cumplan con las disposiciones legales y normativas aplicables;

XVII. Promover en coordinación con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; el desarrollo de la pesca deportivo-recreativa, conforme lo dispuesto en esta Ley, su reglamento y en la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable, y

XVIII. Las demás previstas en éste y otros ordenamientos.

Artículo 8. La Secretaría se coordinará con las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal para la realización de

las acciones conducentes cuando la actividad turística de alguna región del país haya resultado considerablemente afectada, o esté en peligro de serlo, por fenómenos naturales.

### **CAPÍTULO III**

## **De los Estados y el Distrito Federal**

Artículo 9. Corresponde a los Estados y al Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en materia turística, las siguientes atribuciones:

- I. Formular, conducir y evaluar la política turística local;
- II. Celebrar convenios en materia turística conforme a lo previsto en la presente Ley;
- III. Aplicar los instrumentos de política turística previstos en las leyes locales en la materia, así como la planeación, programación, fomento y desarrollo de la actividad turística que se realice en bienes y áreas de competencia local;
- IV. Formular, ejecutar y evaluar el Programa Local de Turismo, las directrices previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Turismo;
- V. Establecer el Consejo Consultivo Local de Turismo;
- VI. Concertar con los sectores privado y social, las acciones tendientes a detonar programas a favor de la actividad turística;

VII. Formular, evaluar y ejecutar los programas locales de ordenamiento turístico del territorio, con la participación que corresponda a los Municipios respectivos;

VIII. Participar en la regulación, administración y vigilancia de las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable en los Municipios de los Estados, conforme a los convenios que al efecto se suscriban;

IX. Instrumentar las acciones de promoción de las actividades y destinos turísticos con que cuenta;

X. Conducir la política local de información y difusión en materia turística;

XI. Proyectar y promover el desarrollo de la infraestructura turística;

XII. Impulsar a las micro, pequeñas y medianas empresas turísticas que operen en los Estados y en el Distrito Federal;

XIII. Diseñar, instrumentar, ejecutar y evaluar, los programas de investigación para el desarrollo turístico local;

XIV. Participar en programas de prevención y atención de emergencias y desastres, así como en acciones para la gestión integral de los riesgos conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

XV. Brindar orientación y asistencia al turista y canalizar las quejas de éstos ante la autoridad competente;

**XVI. Atender los asuntos que afecten el desarrollo de la actividad turística de dos o más Municipios;**

**XVII. Coadyuvar con el Ejecutivo Federal en materia de clasificación de establecimientos hoteleros y de hospedaje, en los términos de la regulación correspondiente;**

**XVIII. Vigilar el cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones reglamentarias que de ella deriven, en lo que se refiere a los requisitos de operación de los prestadores de servicios turísticos;**

**XIX. Coordinar con las autoridades federales, por medio de los convenios que se suscriban, la imposición de sanciones por violaciones a esta Ley y a las disposiciones reglamentarias;**

**XX. Emitir opiniones a la Secretaría en la materia, y**

**XXI. Las demás previstas en éste y otros ordenamientos.**

## **CAPÍTULO IV De los Municipios**

**Artículo 10. Corresponde a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes atribuciones:**

**I. Formular, conducir y evaluar la política turística municipal;**

**II. Celebrar convenios en materia turística conforme a lo previsto en la presente Ley;**

III. Aplicar los instrumentos de política turística que les sean atribuidos por las leyes locales, así como la planeación, programación, fomento y desarrollo de la actividad turística en bienes y áreas de competencia municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas al Ejecutivo Federal, Estados o el Distrito Federal;

IV. Formular, ejecutar y evaluar el Programa Municipal de Turismo, el cual considerará las directrices previstas en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Turismo y el Programa Local;

V. Establecer el Consejo Consultivo Municipal de Turismo; que tendrá por objeto coordinar, proponer y formular las estrategias y acciones de la Administración Pública Municipal, con el fin de lograr un desarrollo integral de la actividad turística en el Municipio. Será presidido por el titular del Ayuntamiento, y estará integrado por los funcionarios que éste determine, conforme a lo que establezcan las disposiciones reglamentarias. Podrán ser invitadas las instituciones y entidades públicas, privadas y sociales, que se determinen, y demás personas relacionadas con el turismo en el Municipio, las cuales participarán únicamente con derecho a voz;

VI. Concertar con los sectores privado y social, las acciones tendientes a detonar programas a favor de la actividad turística;

VII. Participar en los programas locales de ordenamiento turístico del territorio;

VIII. Participar en el diseño, instrumentación, ejecución y evaluación de los programas locales de investigación para el desarrollo turístico;

**IX. Formular y conducir la política municipal de información y difusión en materia turística;**

**X. Coadyuvar en la instrumentación de las acciones de promoción de las actividades y destinos turísticos con que cuenta;**

**XI. Promover el impulso de las micro, pequeñas y medianas empresas turísticas;**

**XII. Participar en los programas de prevención y atención de emergencias y desastres, así como en acciones para la gestión integral de los riesgos, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;**

**XIII. Operar módulos de información y orientación al turista;**

**XIV. Recibir y canalizar las quejas de los turistas, para su atención ante la autoridad competente;**

**XV. Atender los demás asuntos que en materia de planeación, programación, fomento y desarrollo de la actividad turística les conceda esta Ley u otros ordenamientos legales en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente al Ejecutivo Federal, Estados o el Distrito Federal;**

**XVI. Emitir opinión ante la Secretaría, en aquellos casos en que la inversión concurra en proyectos de desarrollo turístico o en el establecimiento de servicios turísticos, dentro de su territorio, y**

**XVII. Las demás previstas en éste y otros ordenamientos.**

## **CAPÍTULO V**

### **De la Comisión Ejecutiva de Turismo**

Artículo 11. La Comisión Ejecutiva de Turismo es una comisión de carácter intersecretarial, que tendrá por objeto conocer, atender y resolver los asuntos de naturaleza turística relacionados con la competencia de dos o más dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, así como fungir como órgano de consulta para los asuntos que la Secretaría considere oportuno poner a su consideración.

La Comisión será presidida por el titular de la Secretaría, quien tendrá voto de calidad, y estará integrada por los subsecretarios que designen los titulares de las dependencias y sus equivalentes en las entidades de la Administración Pública Federal, en los términos de las disposiciones aplicables. Asimismo, podrán ser invitados a participar las principales organizaciones sectoriales de turismo, instituciones de educación superior, representantes de los sectores social y privado, exclusivamente con derecho a voz.

## **CAPÍTULO VI**

### **De los Consejos Consultivos**

Artículo 12. El Consejo Consultivo de Turismo es un órgano de consulta de la Secretaría, que tendrá por objeto proponer la formulación de las estrategias y acciones de coordinación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el fin de lograr un desarrollo integral de la actividad turística nacional, utilizando entre otros mecanismo los foros de consulta y memorias publicadas.

Será presidido por el titular de la Secretaría, y estará integrado por representantes de las dependencias y entidades relacionadas con la actividad turística, así como miembros del sector académico, conforme a lo que establezcan las disposiciones reglamentarias.

Podrán ser invitadas las instituciones y demás entidades públicas, federales o locales, privadas y sociales, que se determinen, y demás personas relacionadas con el turismo, las cuales participarán únicamente con derecho a voz.

**Artículo 13.** Los Estados y el Distrito Federal conformarán sus Consejos Consultivos Locales de Turismo, con el fin de lograr un desarrollo integral de la actividad turística local.

Los Consejos Consultivos Locales de Turismo serán presididos por el titular del Ejecutivo Estatal y en su caso por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y estarán integrados por los funcionarios locales que tengan a su cargo la materia turística, y aquéllos que determine el Titular del Ejecutivo Local, y presidentes municipales conforme a lo que establezcan las disposiciones reglamentarias.

Podrán ser invitadas las instituciones y entidades públicas, federales, locales y municipales, privadas y sociales, que se determinen, y demás personas relacionadas con el turismo en el Estado o en el Distrito Federal, las cuales participarán únicamente con derecho a voz.

## **TÍTULO TERCERO**

### **De la Política y Planeación de la Actividad Turística**

#### **CAPÍTULO I Del Atlas Turístico de México**

Artículo 14. Para elaborar el Atlas Turístico de México la Secretaría se coordinará con otras dependencias e instituciones y en forma concurrente con las Entidades Federativas y Municipios.

El Atlas Turístico de México es una herramienta para la promoción de la actividad turística, teniendo carácter público.

#### **CAPÍTULO II De la Incorporación de la Actividad Turística a las Cadenas Productivas**

Artículo 15. La Secretaría, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, estimularán y promoverán entre la iniciativa privada y el sector social, la creación y fomento de cadenas productivas y redes de valor en torno a los desarrollos turísticos nuevos y existentes, con el fin de detonar las economías locales y buscar el desarrollo regional.

Lo anterior, entre otros, a través de estudios sociales y de mercado, tomando en cuenta la información disponible en el Registro Nacional de Turismo y el Atlas Turístico de México.

### **CAPÍTULO III**

## **Del Turismo Social**

Artículo 16. La Secretaría impulsará y promoverá el turismo social, el cual comprende todos aquellos instrumentos y medios, a través de los cuales se otorgan facilidades con equidad para que las personas viajen con fines recreativos, deportivos, educativos y culturales en condiciones adecuadas de economía, seguridad y comodidad.

Las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal, coordinarán y promoverán sus esfuerzos entre ellas y con las de los gobiernos locales y municipales, e impulsarán acciones con los sectores social y privado para el fomento del turismo social.

La Secretaría, la Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, elaborarán y ejecutarán de manera coordinada un programa tendiente a fomentar el turismo social.

Artículo 17. La Secretaría, con la participación de las distintas dependencias y entidades promoverá la suscripción de acuerdos con prestadores de servicios turísticos para el cumplimiento de los objetivos de este capítulo.

Las instituciones, dependencias y entidades del sector público del Ejecutivo Federal, de los Estados Municipios y del Distrito Federal, promoverán entre sus trabajadores el turismo social.

## **CAPÍTULO IV Del Turismo Accesible**

Artículo 18. La Secretaría, con el apoyo y en coordinación de las dependencias y entidades competentes, promoverá la prestación de servicios turísticos con accesibilidad, que tengan por objeto beneficiar a la población con alguna discapacidad.

Artículo 19. Los prestadores de servicios turísticos deberán proveer lo necesario para que las personas con discapacidad cuenten con accesibilidad a los servicios en condiciones adecuadas.

La misma obligación tendrán las autoridades respecto de los sitios culturales con afluencia turística.

La Secretaría, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, supervisarán que lo dispuesto en este capítulo se cumpla.

## **CAPÍTULO V De la Cultura Turística**

Artículo 20. La Secretaría, en coordinación con los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y las dependencias de la Administración Pública Federal, promoverán y fomentarán entre la población aquellos programas y actividades que difundan la cultura, con el fin de crear el conocimiento de los beneficios de la actividad turística.

Artículo 21. La Secretaría en conjunto con la Secretaría de Educación Pública, promoverá programas que difundan la importancia de respetar

y conservar los atractivos turísticos, así como mostrar un espíritu de servicio y hospitalidad hacia el turista nacional y extranjero.

## **CAPÍTULO VI**

### **Del Programa Sectorial de Turismo**

Artículo 22. La Secretaría elaborará el Programa Sectorial, que se sujetará a los objetivos y metas establecidas para el sector en el Plan Nacional de Desarrollo.

La Secretaría al especificar en el programa las políticas, objetivos y prioridades que regirán a la actividad turística, procurará investigar las características de la demanda y los atractivos turísticos naturales y culturales con que cuenta cada ruta o región.

El Programa Sectorial de Turismo podrá contener entre otros elementos metodológicos de la planificación, un diagnóstico y un pronóstico de la situación del turismo en el país, el ordenamiento turístico del territorio, y las políticas, objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo de esta actividad, con observancia a lo que establezcan los instrumentos jurídicos, administrativos y de política económica que sean aplicables.

## **CAPÍTULO VII**

### **Del Ordenamiento Turístico del Territorio**

Artículo 23. En la formulación del ordenamiento turístico del territorio deberán considerarse los siguientes criterios:

- I. La naturaleza y características de los recursos turísticos existentes en el territorio nacional, así como los riesgos de desastre;
  
- II. La vocación de cada zona o región, en función de sus recursos turísticos, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes;
  
- III. Los ecológicos de conformidad con la ley en la materia;
  
- IV. La combinación deseable que debe existir entre el desarrollo urbano, las condiciones ambientales y los recursos turísticos;
  
- V. El impacto turístico de nuevos desarrollos urbanos, asentamientos humanos, obras de infraestructura y demás actividades;
  
- VI. Las modalidades que, de conformidad con la presente Ley, establezcan los decretos por los que se constituyan las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable; las previstas en las Declaratoria de áreas naturales protegidas así como las demás disposiciones previstas en los programas de manejo respectivo, en su caso;
  
- VII. Las medidas de protección y conservación establecidas en las Declaratorias Presidenciales de Zonas de Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos de interés nacional, así como las Declaratorias de Monumentos históricos y artísticos, y en las demás disposiciones legales aplicables en los sitios en que existan o se presuma la existencia de elementos arqueológicos propiedad de la Nación, yVIII. Las previsiones contenidas en los programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio

tanto regionales como locales, así como en las declaratorias de áreas naturales protegidas y demás disposiciones jurídicas aplicables en materia ambiental.

El ordenamiento turístico del territorio nacional se llevará a cabo a través de programas de orden General, Regional y Local.

Artículo 24. El Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio, será formulado por la Secretaría, con la intervención de las dependencias federales y de las autoridades locales y municipales en el ámbito de sus atribuciones y tendrá por objeto:

I. Determinar la regionalización turística del territorio nacional, a partir del diagnóstico de las características, disponibilidad y demanda de los recursos turísticos;

II. Conocer y proponer la zonificación en los planes de desarrollo urbano, así como el uso del suelo, con el propósito de preservar los recursos naturales y aprovechar de manera ordenada y sustentable los recursos turísticos;

III. Establecer los lineamientos y estrategias turísticas para la preservación y el aprovechamiento ordenado y sustentable de los recursos turísticos, y

IV. Establecer de manera coordinada los lineamientos o directrices que permitan el uso turístico adecuado y sustentable de los bienes ubicados en las zonas declaradas de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.

Artículo 25. La integración, expedición, ejecución y evaluación del ordenamiento turístico general del territorio se llevará a cabo de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y su Reglamento, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Asentamientos Humanos y demás disposiciones legales aplicables.

Los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, deberán participar en la formulación del Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables. Asimismo, la Secretaría deberá promover la participación de grupos y organizaciones sociales y empresariales, instituciones académicas y de investigación, y demás personas interesadas.

Artículo 26. Cuando una región turística se ubique en el territorio de dos o más Estados o en el de éstos y el Distrito Federal, el Ejecutivo Federal, en coordinación con las autoridades locales y/o municipales comprendidas en el respectivo territorio y en el ámbito de su competencia, podrán formular un Programa de Ordenamiento Turístico Regional. Para tal efecto, el gobierno federal celebrará los acuerdos o convenios de coordinación procedentes con los órdenes de gobierno involucrados.

Artículo 27. Los programas de ordenamiento turístico regional tendrán por objeto:

- I. Determinar el área que comprende la región a ordenar, describiendo sus recursos turísticos;
  
- II. Proponer los criterios para la determinación de los planes o programas de desarrollo urbano, con el propósito de preservar los recursos naturales

y aprovechar de manera ordenada y sustentable los recursos turísticos respectivos, y

III. Definir los lineamientos para su ejecución, seguimiento, evaluación y modificación.

Artículo 28. Los programas de ordenamiento turístico local serán expedidos por las autoridades de los Estados y del Distrito Federal con la participación de los Municipios y tendrán por objeto:

I. Determinar el área a ordenar, describiendo sus recursos turísticos; incluyendo un análisis de riesgos de las mismas;

II. Proponer los criterios para la determinación de los planes o programas de desarrollo urbano, así como del uso del suelo, con el propósito de preservar los recursos naturales y aprovechar de manera ordenada y sustentable los recursos turísticos respectivos, y

III. Definir los lineamientos para su ejecución, seguimiento, evaluación y modificación.

Artículo 29. Los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados los programas de ordenamiento turístico local, serán determinados por las leyes de los Estados y del Distrito Federal en la materia, conforme a las siguientes bases:

I. Serán concordantes con los programas de ordenamiento turístico general y regional del territorio;

II. Las autoridades locales harán compatibles sus ordenamientos turísticos del territorio, con los ordenamientos ecológicos del territorio, y sus planes o programas de desarrollo urbano y uso del suelo.

Asimismo, los programas de ordenamiento turístico local preverán las disposiciones necesarias para la coordinación, entre las distintas autoridades involucradas, en la formulación y ejecución de los programas;

III. Cuando un programa de ordenamiento turístico local incluya una Zona de Desarrollo Turístico Sustentable, el programa será elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría y el gobierno de los Estados o el del Distrito Federal de que se trate, y

IV. Las leyes locales en la materia, establecerán las formas y los procedimientos para que los particulares participen en la elaboración, ejecución, vigilancia y evaluación de los programas de ordenamiento turístico a que se refiere este precepto.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, participarán en la consulta a que se refiere la fracción anterior, y podrán emitir las recomendaciones que estimen convenientes.

Artículo 30. La Secretaría podrá respaldar técnicamente la formulación y ejecución de los programas de ordenamiento turístico regional y local, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.

## **CAPÍTULO VIII**

### **De las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable**

**Artículo 31.** Las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable podrán ser declaradas como tales por su desarrollo actual o potencial.

El Ejecutivo Federal, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán intervenir para impulsar la actividad turística en la Zona, fomentando la inversión, el empleo y el ordenamiento territorial, conservando sus recursos naturales en beneficio de la población.

Los Estados, Municipios y el Distrito Federal, podrán presentar ante la Secretaría, proyectos de declaratoria de Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable.

Los requisitos y el procedimiento para la emisión de la Declaratoria de Zona de Desarrollo Turístico Sustentable, así como la clasificación de las mismas, deberán establecerse en el reglamento respectivo.

**Artículo 32.** Las áreas naturales protegidas no podrán formar parte de las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable.

**Artículo 33.** La Secretaría acompañará a la solicitud de declaratoria de Zona de Desarrollo Turístico Sustentable, el estudio de viabilidad, de acuerdo a los requerimientos establecidos en el Reglamento respectivo.

**Artículo 34.** El Decreto para la Declaratoria de Zona de Desarrollo Turístico Sustentable deberá contener la delimitación geográfica precisa de la

Zona, los motivos que justifican la Declaratoria y los demás establecidos en el reglamento respectivo.

Artículo 35. El Decreto con la declaratoria de Zona de Desarrollo Turístico Sustentable que emita el Ejecutivo Federal será publicado en el Diario Oficial de la Federación. Artículo 36. La Secretaría, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con el poder ejecutivo de los respectivos Estados, Municipios y el Distrito Federal, formularán los programas de manejo correspondientes para cada Zona.

## **TÍTULO CUARTO**

### **De la Promoción y Fomento al Turismo**

#### **CAPÍTULO I**

#### **De la Promoción de la Actividad Turística**

Artículo 37. Los Estados, los Municipios y el Distrito Federal deberán coordinarse con la Secretaría para el desarrollo de las campañas de promoción turística en territorio nacional y el extranjero.

Artículo 38. La Secretaría en el ejercicio de sus atribuciones en materia de promoción turística, nacional e internacional, determinará las políticas que aplicará a través de la empresa de participación estatal mayoritaria denominada Consejo de Promoción Turística de México.

Artículo 39. El Consejo de Promoción se integrará por representantes de los sectores público y privado, teniendo por objeto diseñar y realizar, las estrategias de promoción turística a nivel nacional e internacional,

en coordinación con la Secretaría. El Consejo de Promoción tendrá una Junta de Gobierno que se integra por veintinueve miembros; quince designados por el gobierno federal, uno de la Secretaría, uno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno del Fondo, ocho rotatorios por cada tres años de las entidades federativas y cuatro rotatorios por tres años de los municipios turísticos.

Los catorce restantes provendrán de los representantes de las organizaciones de prestadores de servicios turísticos.

Artículo 40. El Consejo de Promoción, previo acuerdo con la Secretaría, podrá tener representantes en el extranjero para el cumplimiento de su objeto.

Artículo 41. El Consejo de Promoción tendrá el patrimonio, atribuciones, estructura orgánica, órganos de dirección e integrantes de los mismos que se establezcan en su Estatuto Orgánico y se regirá por esta Ley, así como por la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

El Consejo estará sectorizado, en el ámbito de la Secretaría. El titular del Consejo de Promoción será nombrado por el Presidente de la República.

## **CAPÍTULO II**

### **Del Fomento a la Actividad Turística**

Artículo 42. El Fondo, contribuirá a la planeación, programación, fomento y desarrollo de la actividad turística y de los recursos turísticos, así como a la promoción del financiamiento de las inversiones privadas y sociales.

El Fondo estará sectorizado, para todos los efectos legales, en el ámbito de la Secretaría.

El Director General del Fondo será designado por el Presidente de la República.

Artículo 43. El patrimonio del Fondo se integrará con:

I. Las aportaciones que efectúen el Gobierno Federal, los gobiernos locales, los municipios, las entidades paraestatales y los particulares;

II. Los créditos que obtenga de fuentes nacionales e internacionales;

III. Los productos de sus operaciones y de las inversiones de fondos;

IV. Los ingresos fiscales que se obtengan de manera proporcional por la recaudación del Derecho de No Inmigrante, en los términos establecidos por la Ley Federal de Derechos, y

V. Los demás recursos que obtenga por cualquier otro concepto.

Artículo 44. El Fondo tendrá las siguientes funciones:

I. Elaborar estudios y proyectos que permitan identificar las zonas y áreas territoriales y de servicios susceptibles de ser aprovechadas en proyectos productivos y de inversión en materia turística;

II. Crear y consolidar desarrollos turísticos conforme a los planes maestros de desarrollo, en los que habrán de considerarse los diseños urbanos y arquitectónicos del lugar, preservando el equilibrio ecológico

y garantizando la comercialización de los servicios turísticos, en congruencia con el desarrollo económico y social de la región;

III. Coordinar con las autoridades Federales, de los Estados, Municipios y el Distrito Federal, las gestiones necesarias para obtener y simplificar las autorizaciones, permisos o concesiones que permitan el desarrollo de proyectos productivos y de inversión turística así como la prestación de servicios turísticos;

IV. Ejecutar obras de infraestructura y urbanización, y realizar edificaciones e instalaciones en centros de desarrollo turístico que permitan la oferta de servicios turísticos; para dicho fin el Fondo deberá tomar en cuenta en la ejecución de dichas obras las necesidades de las personas con discapacidad;

V. Promover, la creación de nuevos desarrollos turísticos en aquellos lugares que, por sus características naturales y culturales, representan un potencial turístico;

VI. Adquirir, fraccionar, vender, arrendar, administrar y, en general, realizar cualquier tipo de enajenación de bienes muebles e inmuebles que contribuyan al fomento sustentable de la actividad turística;

VII. Participar con los sectores público, social y privado en la constitución, fomento, desarrollo y operación de fideicomisos o empresas dedicadas a la actividad turística, cualquiera que sea su naturaleza jurídica;

VIII. Realizar la promoción y publicidad de sus actividades;

IX. Adquirir valores emitidos para el fomento a la actividad turística, por instituciones del sistema financiero o por empresas dedicadas a la actividad turística;

X. Gestionar y obtener todo tipo de financiamiento que requiera para lograr su objeto, otorgando las garantías necesarias;

XI. Operar con los valores derivados de su cartera;

XII. Descontar títulos provenientes de créditos otorgados por acciones relacionadas con la actividad turística;

XIII. Garantizar frente a terceros las obligaciones derivadas de los préstamos que otorguen para la inversión en actividades turísticas;

XIV. Garantizar la amortización de capital y el pago de intereses, de obligaciones o valores, que se emitan con intervención de instituciones del sistema financiero, con el propósito de destinar al fomento del turismo los recursos que de ellos se obtengan;

XV. Vender, ceder y traspasar derechos derivados de créditos otorgados, y

XVI. En general, todas aquellas acciones que faciliten la realización de su objeto.

Artículo 45. El Fondo tendrá un Comité Técnico que estará integrado por representantes e cada una de las siguientes dependencias y entidades:

I. Uno por la Secretaría de Turismo;

**II. Dos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;**

**III. Uno por la Secretaría de Desarrollo Social;**

**IV. Uno por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;**

**V. Uno por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y**

**VI. Uno por el Banco de México.**

El Comité Técnico será presidido por el titular de la Secretaría, quien tendrá voto de calidad. La institución fiduciaria dentro de la cual se encuentre constituido el fideicomiso, contará con un representante dentro del mismo, quien concurrirá a las sesiones con voz pero sin voto, al igual que el Director General del Fondo.

Cada representante propietario acreditará ante el Comité a sus respectivos suplentes.

El Fondo contará con un comisario designado por la Secretaría de la Función Pública.

## **TÍTULO QUINTO**

### **De los Aspectos Operativos**

#### **CAPÍTULO I Del Registro Nacional de Turismo**

Artículo 46. El Registro Nacional de Turismo, es el catálogo público de prestadores de servicios turísticos en el país, el cual constituye el mecanismo por el que el Ejecutivo Federal, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, podrán contar con información sobre los prestadores de servicios turísticos a nivel nacional, con objeto de conocer mejor el mercado turístico y establecer comunicación con las empresas cuando se requiera.

En las disposiciones reglamentarias se establecerán todas aquellas personas físicas y morales obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo.

Artículo 47. Corresponde a la Secretaría regular y coordinar la operación del Registro Nacional de Turismo, el cual será operado por los Estados, los Municipios y el Distrito Federal.

Artículo 48. La inscripción al Registro Nacional de Turismo será obligatoria para los prestadores de servicios turísticos, quienes deberán proveer a las autoridades competentes la información que determine la Secretaría, a través del Reglamento correspondiente.

Los prestadores de servicios turísticos, a partir de que inicien operaciones, contarán con un plazo de treinta días naturales para inscribirse al Registro Nacional de Turismo.

**Artículo 49.** El Registro Nacional de Turismo deberá operar bajo el principio de máxima publicidad, por lo que la información contenida o que se desprenda del mismo deberá estar disponible al público en general, en la forma y términos que determine la Secretaría, con excepción de aquellos datos que en términos de la Ley, sean de carácter confidencial.

**Artículo 50.** La Secretaría deberá difundir la información que derive del Registro Nacional de Turismo, con el objeto de que se haga llegar al público en general, a través de su página Web y en los medios que ésta determine.

**Artículo 51.** La base de datos del Registro Nacional de Turismo quedará bajo la guarda de la Secretaría, siendo responsabilidad de las autoridades de los Estados, Municipios y el Distrito Federal, constatar la veracidad de la información que proporcionen los prestadores de servicios turísticos.

**Artículo 52.** La Secretaría expedirá a los prestadores inscritos en el Registro el certificado correspondiente, con el cual se acredite su calidad de prestadores de servicios turísticos.

## **CAPÍTULO II**

### **De los Prestadores de Servicios Turísticos y de los Turistas**

**Artículo 53.** Las relaciones entre los prestadores de servicios turísticos y el turista se regirán por lo que las partes convengan, observándose la presente Ley, la Ley Federal de Protección al Consumidor y las demás leyes aplicables.

Artículo 54. Para operar, los prestadores de servicios turísticos, deberán cumplir con los elementos y requisitos que determinen la Secretaría mediante las disposiciones reglamentarias correspondientes, y las Normas Oficiales Mexicanas, sin perjuicio de las obligaciones que les sean impuestas por otras autoridades.

Artículo 55. No se considerarán discriminatorias en contra de las personas, las tarifas y precios para el uso, consumo o disfrute, de los bienes o servicios ofertados, ni los requisitos de edad o las restricciones para el uso de instalaciones turísticas, cuando sean de carácter general y guarden relación directa con la especialización que el prestador de servicios turísticos decida otorgar, y siempre que las mismas no sean violatorias de otras leyes.

Artículo 56. Corresponde a la Secretaría expedir las Normas Oficiales Mexicanas relacionadas con la prestación de los servicios turísticos.

### **CAPÍTULO III**

## **De los Derechos y Obligaciones de los Prestadores de Servicios Turísticos**

Artículo 57. Los prestadores de servicios turísticos tendrán los siguientes derechos:

- I. Participar en los Consejos Consultivos de Turismo de conformidad con las reglas de organización de los mismos;
  
- II. Aparecer en el Registro Nacional de Turismo;

**III. Participar en los programas de profesionalización del sector turismo, que promueva o lleve a cabo la Secretaría;**

**IV. Obtener la clasificación que se otorgue en los términos de esta Ley;**

**V. Solicitar al personal encargado de las visitas de inspección y demás procedimientos de verificación, se identifiquen y presenten la documentación que autoriza su actuación;**

**VI. Recibir los beneficios que se les otorgue, por inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, y**

**VII. Los demás que establezca la legislación aplicable en la materia.**

**Artículo 58. Son obligaciones de los prestadores de servicios turísticos:**

**I. Anunciar visiblemente en los lugares de acceso al establecimiento la dirección, teléfono o correo electrónico, tanto del responsable del establecimiento, como de la autoridad competente, ante la que puede presentar sus quejas;**

**II. Informar al turista los precios, tarifas, condiciones, características y costo total, de los servicios y productos que éste requiera;**

**III. Implementar los procedimientos alternativos que determine la Secretaría, para la atención de quejas;**

**IV. Participar en el manejo responsable de los recursos naturales, arqueológicos, históricos y culturales, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;**

- V. Inscribirse en el Registro Nacional de Turismo y actualizar los datos oportunamente;
- VI. Cumplir con los servicios, precios, tarifas y promociones, en los términos anunciados, ofrecidos o pactados;
- VII. Expedir, aún sin solicitud del turista, factura detallada, nota de consumo o documento fiscal que ampare los cobros realizados por la prestación del servicio turístico proporcionado;
- VIII. Profesionalizar a sus trabajadores y empleados, en los términos de las leyes respectivas, en coordinación con la Secretaría;
- IX. Disponer de lo necesario para que los inmuebles, edificaciones y servicios turísticos incluyan las especificaciones que permitan la accesibilidad a toda persona de cualquier condición;
- X. Cumplir con las características y requisitos exigidos, de acuerdo a su clasificación en los términos de la presente Ley;
- XI. Prestar sus servicios en español como primera lengua, lo que no impide que se puedan prestar los servicios en otros idiomas o lenguas, y
- XII. Las demás que establezca la legislación aplicable en la materia.

Artículo 59. En la prestación y uso de los servicios turísticos no habrá discriminación de ninguna naturaleza en contra de persona alguna, en los términos del orden jurídico nacional.

**Artículo 60.** En caso de que el prestador del servicio turístico incumpla con uno de los servicios ofrecidos o pactados o con la totalidad de los mismos, tendrá la obligación de rembolsar, bonificar o compensar la suma correspondiente por el pago del servicio incumplido, o bien podrá prestar otro servicio de las mismas características o equivalencia al que hubiere incumplido, a elección del turista.

## **CAPÍTULO IV**

### **De los Derechos y Obligaciones de los Turistas**

**Artículo 61.** Los turistas, con independencia de los derechos que les asisten como consumidores, tendrán en los términos previstos en esta Ley, los siguientes derechos:

I. Recibir información útil, precisa, veraz y detallada, con carácter previo, sobre todas y cada una de las condiciones de prestación de los servicios turísticos;

II. Obtener los bienes y servicios turísticos en las condiciones contratadas;

III. Obtener los documentos que acrediten los términos de su contratación, y en cualquier caso, las correspondientes facturas o comprobantes fiscales legalmente emitidas;

IV. Recibir del prestador de servicios turísticos, los bienes y servicios de calidad, acordes con la naturaleza y cantidad de la categoría que ostente el establecimiento elegido;

V. Recibir los servicios sin ser discriminados en los términos del artículo 59 de esta Ley;

VI. Disfrutar el libre acceso y goce de todo el patrimonio turístico, así como su permanencia en las instalaciones de dichos servicios, sin más limitaciones que las derivadas de los reglamentos específicos de cada actividad, y

VII. Contar con las condiciones de higiene y seguridad de sus personas y bienes en las instalaciones y servicios turísticos, en los términos establecidos en la legislación correspondiente.

Artículo 62. Son deberes del turista:

I. Observar las normas usuales de convivencia en los establecimientos turísticos;

II. Respetar el entorno natural y patrimonio cultural de los sitios en los que realice una actividad turística;

III. Acatar las prescripciones particulares de establecimientos mercantiles y empresas cuyos servicios turísticos disfruten o contraten y, particularmente las normas y reglamentos mercantiles de uso o de régimen interior, y

IV. Pagar el precio de los servicios utilizados en el momento de la presentación de la factura o del documento que ampare el pago en el plazo pactado.

## **CAPÍTULO V**

### **De la Competitividad y Profesionalización en la Actividad Turística**

**Artículo 63.** Corresponde a la Secretaría promover la competitividad de la actividad turística, y en coordinación con las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal, fomentar:

I. La formulación de políticas públicas, modelos y acciones que incrementen la calidad y competitividad en la materia;

II. La profesionalización de quienes laboran en empresas turísticas o prestan servicios en la actividad;

III. La modernización de las empresas turísticas;

IV. El otorgamiento de incentivos, distintivos, certificados o reconocimientos a los prestadores de servicios turísticos, de acuerdo con los lineamientos que establezca la propia Secretaría;

V. El diseño y ejecución de acciones de coordinación entre dependencias y entidades de los diversos órdenes de gobierno para la promoción y establecimiento de empresas turísticas, y

VI. La realización de acciones para favorecer las inversiones y proyectos turísticos de alto impacto en el sector, así como agilizar los mecanismos y procedimientos administrativos que faciliten su desarrollo y conclusión.

**Artículo 64.** La Secretaría realizará estudios e investigaciones en materia turística, y llevará a cabo acciones para mejorar y complementar la

enseñanza turística a nivel superior y de postgrado, dirigida al personal de instituciones públicas, privadas y sociales vinculadas y con objeto social relativo al turismo.

Artículo 65. La Secretaría participará en la elaboración de programas de profesionalización turística y promoverá, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, gobiernos de los Estados, Municipios y el Distrito Federal, organismos públicos, privados y sociales, nacionales e internacionales, el establecimiento de escuelas y centros de educación y capacitación para la formación de profesionales y técnicos en ramas de la actividad turística.

Asimismo establecerá lineamientos, contenidos y alcances a fin de promover y facilitar la certificación de competencias laborales.

En los citados programas se deberá considerar la profesionalización respecto a la atención de las personas con discapacidad.

## **CAPÍTULO VI**

### **De la Verificación**

Artículo 66. Corresponde a la Secretaría verificar el cumplimiento de esta Ley, su reglamento y las Normas Oficiales Mexicanas en materia de Turismo. La Secretaría por sí o a través de los gobiernos locales y municipales, en términos de los acuerdos de coordinación que se establezcan, ejecutará las órdenes de verificación a que haya lugar.

Las visitas de verificación que efectúe la Secretaría, se registrarán por esta Ley, su reglamento, así como por lo previsto en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Las autoridades de turismo de los Estados, Municipios y del Distrito Federal, deberán brindar apoyo a la Secretaría para que ejerza sus facultades de verificación en las demarcaciones territoriales que les correspondan.

Artículo 67. Las visitas de verificación se practicarán en días y horas hábiles, por personal autorizado que exhiba identificación vigente y la orden de verificación respectiva, la que deberá ser expedida por la autoridad competente y en la que claramente se especifiquen las disposiciones cuyo cumplimiento habrá de verificarse y la manera de hacerse. Sin embargo, podrán practicarse visitas en días y horas inhábiles, en aquellos casos en que el tipo y la naturaleza de los servicios turísticos así lo requieran, pero dentro del horario de funcionamiento autorizado para el establecimiento.

Las visitas de verificación se realizarán con el representante, apoderado legal o propietario del establecimiento en donde se presten, ofrezcan, contraten o publiciten los servicios turísticos. De no encontrarse ninguno de los anteriores, las visitas se llevarán a cabo con el responsable de la operación del establecimiento o quien atienda al verificador.

## **CAPÍTULO VII**

### **De las Sanciones y del Recurso de Revisión**

Artículo 68. Las infracciones a lo dispuesto en esta Ley, su Reglamento y las Normas Oficiales Mexicanas, así como las derivadas de las quejas de los turistas, serán sancionadas por la Secretaría, para lo cual deberá iniciar y resolver el procedimiento administrativo de infracción, de conformidad con lo dispuesto en la Ley, su reglamento y la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Tratándose de quejas que se deriven del incumplimiento de disposiciones establecidas en otras leyes de las que conozca la Secretaría, deberá turnarlas a la autoridad competente.

Cuando derivado de una queja presentada por un turista ante la Procuraduría Federal del Consumidor, se detecte el probable incumplimiento de las disposiciones de esta Ley o de las disposiciones que de ella emanen, la Secretaría, podrá iniciar el procedimiento administrativo correspondiente, así como requerir al prestador de servicios turísticos información que estime para esclarecer los hechos.

Artículo 69. Los prestadores que no se inscriban en el Registro Nacional de Turismo en los plazos señalados por esta Ley, serán sancionados con multa que podrá ir de quinientos hasta mil quinientos días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

En caso de que el prestador de servicios turísticos persista en su conducta, la autoridad competente podrá imponer clausura temporal del establecimiento correspondiente, la cual se levantará veinticuatro horas después de que el prestador de servicios turísticos de que se trate quede debidamente inscrito en el Registro Nacional de Turismo.

Los prestadores de servicios turísticos que omitan información o proporcionen información inexacta a las autoridades competentes, para su inscripción al Registro Nacional de Turismo, serán requeridos para que en un término de cinco días hábiles proporcione o corrija la información solicitada en el Registro.

En caso de que el prestador de servicios turísticos haga caso omiso del requerimiento, se hará acreedor a una multa que podrá ir de doscientos hasta quinientos días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Si la conducta persiste, la autoridad competente podrá imponer clausura temporal del establecimiento correspondiente, la cual se levantará veinticuatro horas después de que el prestador de servicios turísticos de que se trate quede debidamente inscrito en el Registro Nacional de Turismo.

Artículo 70. Las infracciones a lo establecido en las fracciones I, III y X del artículo 58 de esta ley, se sancionarán con multa de hasta quinientos días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Artículo 71. El incumplimiento a lo dispuesto en las Normas Oficiales Mexicanas será sancionado conforme a lo dispuesto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Artículo 72. La infracción a lo dispuesto en los artículos 58, fracción VI y 60 de esta ley, será sancionada con multa de hasta tres veces la suma correspondiente al servicio incumplido.

En este caso, existe reincidencia cuando el mismo infractor incurra en dos o más violaciones del mismo precepto legal durante el transcurso de seis meses, contado a partir del día en que se cometió la primera infracción.

En caso de reincidencia se aplicará multa de hasta seis veces la suma correspondiente al servicio incumplido.

Artículo 73. Contra las resoluciones dictadas por la Secretaría, con fundamento en esta Ley se podrá interponer el recurso de revisión previsto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Serán supletorias de la presente Ley, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y a falta de disposición expresa en la misma se aplicará, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

La Secretaría deberá dar a conocer al público en general, los resultados de las acciones de verificación y sanciones que se realicen anualmente, a través de los medios que se determinen en el reglamento.

La Procuraduría Federal de Protección al Consumidor compartirá con la Secretaría información sobre los prestadores de servicios turísticos que tenga registrados en sus bases de datos, tanto en materia de quejas recibidas como en lo relativo a los contratos de adhesión que le sean presentados para su registro.

## **ARTÍCULOS TRANSITORIOS**

Primero. La presente Ley entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se abroga la Ley Federal de Turismo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1992 y las reformas a la misma, publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Tercero. Las disposiciones emitidas con fundamento en la Ley Federal de Turismo que no se opongan a la presente Ley, mantendrán su vigencia hasta en tanto no se publiquen nuevas disposiciones.

Cuarto. La Secretaría deberá, emitir el Reglamento de la presente Ley, dentro de los ciento ochenta días naturales a partir de la entrada en vigor

del presente Decreto, el cual incluirá su reestructuración administrativa en los términos de la presente Ley.

Los Estados y el Distrito Federal deberán adecuar a la presente Ley, su legislación en la materia, dentro de un año contado a partir de entrada en vigor el presente Decreto.

Quinto. Todos los procedimientos, recursos administrativos y demás asuntos relacionados con las materias a que se refiere esta Ley, iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, se tramitarán y resolverán conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su inicio.

Sexto. La Secretaría de Turismo deberá modernizar la estructura del Registro Nacional de Turismo, para lo cual contará con un plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

La Secretaría, de manera coordinada con los Gobiernos locales, municipales y del Distrito Federal, deberá establecer los mecanismos que permitan la inscripción al Registro Nacional de Turismo, con el objeto de que los prestadores cuenten con las facilidades necesarias para llevar a cabo los trámites correspondientes.

Concluido el proceso de modernización del Registro Nacional de Turismo, la Secretaría, deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación la convocatoria nacional de inscripción al Registro Nacional de Turismo dirigida a los prestadores de servicios turísticos.

Los prestadores de servicios turísticos contarán con un término de doce meses para inscribirse al Registro Nacional de Turismo, que comenzará a correr un día después de la fecha en que se publique en el Diario Oficial

de la Federación la convocatoria correspondiente. Una vez transcurrido dicho plazo para efectos de la inscripción se estará a lo establecido en el presente decreto.

Séptimo. Los convenios, acuerdos y/o contratos, así como las obligaciones y/o derechos adquiridos, celebrados por el Fondo Nacional de Fomento al Turismo bajo el acrónimo FONATUR, así como los que se celebren, surtirán sus efectos jurídicos.

Octavo. Las acciones derivadas de la entrada en vigor de esta Ley, así como las modificaciones a la estructura administrativa de la Secretaría, se realizarán conforme a la disponibilidad presupuestal de la misma.

DECRETO por el que se expide la Ley General de Turismo y se reforma la fracción VI y se deroga la fracción VII, del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

México, D.F., a 23 de abril de 2009.- Dip. Cesar Horacio Duarte Jaquez, Presidente.- Sen. Gustavo Enrique Madero Muñoz, Presidente.- Dip. Margarita Arenas Guzmán, Secretaria.- Sen. Gabino Cué Monteagudo, Secretario.- Rúbricas.”

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a dieciséis de junio de dos mil nueve.- Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Lic. Fernando Francisco Gómez Mont Urueta.- Rúbrica.



**Tabulador de Sueldos de la Administración**  
*Pública Federal comparado con el tabulador  
del Estado de México*

**Pedro Aristeo Álvarez Maldonado\***

Las percepciones de los altos funcionarios públicos siempre son motivo de discusión e interés por parte de la ciudadanía, la mayoría de las veces porque son percibidas como muy elevadas, considerando la situación económica prevaleciente en nuestro país.

El acceso a este tipo de información, hasta hace unos años era impensable, actualmente la información es pública y se puede consultar en los portales de transparencia de la federación y los estados.

El día 29 de mayo de 2009, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

A continuación se muestra un resumen del Manual.

669436421

54651

\* *Candidato a Doctor en Liderazgo y Dirección de Instituciones de Educación Superior por la Universidad Anáhuac México Norte. Actualmente se desempeña como Asesor del Coordinador de Gestión Gubernamental del Gobierno del Estado de México.*

### Sueldo Tabular bruto mensual de los puestos de mando de la Administración Pública Federal (Pesos)

Cargo	Percepción Bruta Mínima	Percepción Bruta Máxima
Presidente de la República*	208,570.9	208,570.9
Secretario de Estado*	205,122.1	205,122.1
Subsecretario de Estado*	189,944.3	204,774.3
Oficial Mayor*	189,944.3	199,591.5
Jefe de Unidad*	146,543.6	199,045.4
Director General*	119,670.5	192,529.5
Director General Adjunto*	85,866.9	150,220.3
Director de Área	47,973.7	95,354.6
Subdirector de Área	25,254.5	47,890.9
Jefe de Departamento	17,046.3	28,790.4

\*Alto Funcionario.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Publicado en Diario Oficial de la Federación 25 de mayo de 2009.

En el caso de los altos funcionarios en el Estado de México se muestra en el siguiente cuadro:

**Sueldo Tabular bruto mensual de los puestos de  
mando en el Gobierno del Estado de México (Pesos)**

Cargo	Percepción Bruta Mínima	Percepción Bruta Máxima
Gobernador del Estado*	203,068.8	203,068.8
Secretario General de Gobierno*	181,492.8	181,492.8
Secretario*	124,621.5	160,247.5
Subsecretario*	86,170.3	136,093.2
Director General*	70,854.5	101,701.7
Director de Área	42,735.8	58,741.4
Subdirector de Área	29,352.8	39,266.3
Jefe de Departamento	20,704.7	29,019.7

\* Mando Superior.

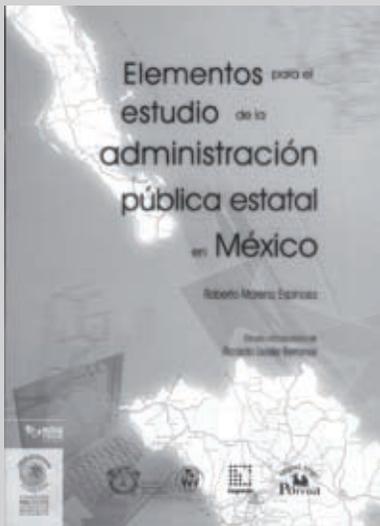
Fuente: Página de Transparencia del GEM en <http://transparencia.edomex.gob.mx/html/catalogopuestos1.htm>

**Cuadro Comparativo de Sueldos Brutos APF vs. GEM**

Cargo	Sueldo	Cargo	Sueldo	Diferencia
Presidente de la República	208,570.9	Gobernador del Estado	203,068.8	5,502.1
Secretario de Estado	205,122.1	Secretario	160,247.5	44,874.6
Subsecretario de Estado	204,773.3	Subsecretario	136,093.2	66,680.1
Director General	192,529.5	Director General	101,701.7	90,821.8
Director de Área	95,354.6	Director de Área	58,741.4	36,613.2
Subdirector de Área	47,890.9	Subdirector de Área	39,266.3	8,624.6
Jefe de Departamento	28,790.4	Jefe de Departamento	29,019.7	-229.3

Fuente: Elaboración propia.





## Elementos para el estudio de la administración *pública estatal en México*

**Jaime Espejel Mena\***  
**Misael Flores Vega\*\***

El texto que en esta ocasión presenta Roberto Moreno Espinosa es una obra con toda la solidez teórica y académica de una vida de trabajo en el estudio de la administración pública en México; más aun es producto del trabajo sistematizado de una tesis doctoral que se titula Elementos para el Estudio de la Administración Pública Estatal en México, coeditado por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, la Universidad Autónoma del Estado de México y Miguel Ángel Porrúa.

El libro analiza y explica el desenvolvimiento de la Administración Pública Estatal mexicana, desde el México novohispano hasta el inicio de la presente década. En 229 páginas y siete capítulos, Roberto Moreno, estudia pormenorizadamente los derroteros de la vida estatal, incluyendo los elementos formales e informales que conforman el régimen administrativo y el poder regio del sistema político mexicano.

En el libro se encuentra la siguiente afirmación producto de la estructura de la investigación, como punto de partida: la administración pública estatal es el campo menos estudiado de los tres ámbitos de la política, el gobierno y administración pública inherentes al Estado federal mexicano, en toda la historia del México independiente. La afirmación

\* Profesor de Carrera en la Universidad Autónoma del Estado de México en el Centro Universitario Zumpango.

\*\* Profesor de Ciencias Políticas en la Universidad Autónoma del Estado de México en el Centro Universitario Zumpango.

adquiere sentido -cuando Roberto Moreno Espinosa- plantea que el proceso formativo de la administración estatal es simultáneo al proceso constructivo de los modernos Estados nacionales y por tanto, el proceso de centralización político-administrativa. Es decir, el poder central para afianzarse en un territorio, tiene la necesidad de promover y desarrollar dispositivos, formas, estrategias y tecnologías que le permiten extender su influencia y acción, en detrimento de las formas locales de organización y autogestión, esto es, de la Administración territorial. La diversidad tanto de la vida territorial como de la periferia dan lugar al desarrollo de distintas formas de administración territorial: el corregimiento hispano, el régimen de intendencias o el departamento, son algunas de ellas. Lo anterior da cuenta de un profundo conocimiento, primero sobre la bibliografía e investigaciones existentes, segundo, sobre la problemática que viven las administraciones intermedias entre lo central y lo local.

En un país que se funda en una sorprendente centralización del poder federal, es relevante aportar elementos que permitan analizar la formación de la administración pública estatal afirma - Roberto Moreno- en un artículo fundacional que data de finales de los 80s. Hoy más que nunca es de vital trascendencia ocuparse del estudio de los objetos de estudio más olvidados en nuestro país: la administración pública estatal, de un ámbito de gobierno que no corresponde con lo local o el central pero históricamente identificado, en mayor medida con el central (Moreno, 1989: 15).

El amalgamamiento de un concepto en el devenir histórico del territorio, el gobierno y la política, son la expresión de la administración pública. La falta de presencia, de alguno de ellos, nos remite al término de administración territorial. Los elementos para el estudio de la administración pública estatal en México están relacionados con el

Estado burgués de derecho. En este sentido, el punto de arranque de los estudios de la administración estatal, es tan joven como nuestro Estado liberal de derecho.

La vida política y administrativa del naciente Estado mexicano es fundada y revitalizada por la conformación de categorías político-administrativas heredadas de las tradiciones francesas y españolas. El Intendente y el Prefecto, el Corregidor, el Intendente y el Merino; son base para la adaptación de categorías político-administrativas en el México novohispano y en la época colonial como, la de Corregidor, Alcaldes Mayores, Capitanes Generales, Gobernadores e intendentes. Antecedentes que pueden ser considerados como la génesis y formación de la administración pública estatal o los antecedentes históricos de la administración territorial en México (Moreno, 1995).

La administración pública estatal o territorial remite a una serie de planteamientos directamente vinculados con el proceso de formación y desarrollo del Estado moderno, y a los que la administración pública le es inherente en una fase identificada con la monarquía absoluta. En efecto, el fortalecimiento y la consolidación paulatina de la monarquía es paralelo al desarrollo de las formas de administración territorial que se fueron definiendo, diseñando e impulsando para crear y apoyar las condiciones que hicieron factible la expansión del poder regio. La administración territorial son las formas, los dispositivos y las tecnologías en las que se apoyan las autoridades para acercarse a la vida local. Es la que vincula al gobierno central con la diversidad y la vida local. Esta incide en la homogenización de la sociedad civil y en la consolidación de la unidad civil de la nación.

El proceso de desarrollo de las formas de administración territorial acelera la extinción de la vida feudal y favorece el advenimiento de la sociedad capitalista; en este sentido, aquéllas erosionan la vida política local y municipal, por tanto también promueven el proceso de centralización que durante el Estado absolutista tiene un espacio histórico en el que se desarrolla ampliamente.

La administración territorial constituye además una necesidad y se convierte en pilar fundamental de la monarquía absoluta para afianzarse como poder real, a la vez de expandir su esfera de influencia y control a lo largo y ancho de lo que a la postre conformarán los modernos Estados-nación.

El gobierno provincial-territorial se sustenta fundamentalmente en las formas político-administrativas que se institucionalizaron desde el poder central y se expandieron en el ámbito regional y local; mediante ellas se materializaron y concretaron las decisiones del monarca y su consejo. En efecto, el poder no flota en el aire, precisa de estructuras organizativas y del personal que paulatinamente conformará el cuadro de funcionarios en proceso de profesionalización, lo que dará lugar y brindará mayor permanencia a la burocracia gubernamental. Los modelos franceses, español y novohispano representan experiencias dignas de análisis; el primero se basa en el sistema de intendencias, el segundo en el de corregimientos y el tercero, desde su posición de colonia, en la mezcla de corregimientos, alcaldías mayores, capitanías generales y gubernaturas.

Es el siglo XVIII el escenario en el cual se lleva a efecto la síntesis franco-española por cuanto a los quehaceres gubernamentales, en el más amplio sentido del término, y en donde la administración territorial no es la excepción; tan es así que el sistema de intendencias francés se

adopta en España desde el reinado del primer monarca Borbón; así en congruencia con la vocación centralista de la nueva dinastía, la acción gubernamental se hacia llegar hasta los pueblos más apartados de la península ibérica en la época de Carlos III (Moreno, 1995).

La historia de la administración pública estatal se va construyendo y consolidando desde sus raíces en la Nueva España, la Reforma y la Revolución de 1910. El transito de la monarquía a la república, le han significado a la administración pública crear nuevos instrumentos y procesos orientados hacia una ampliación del espacio de lo público, hacia la construcción y consolidación de una cultura democrática. Es decir, entre la forma de gobierno y el régimen administrativo, no existe una relación directamente determinante, ya que la incorporación de nuevas y diferentes tecnologías en la administración pública no se trasmina a todos los ámbitos de gobierno de manera automática. Por el contrario, la génesis de la administración estatal en México tiene sus orígenes en la administración territorial que se define durante el Estado absolutista.

La administración estatal en México es concebida como una administración provincial, es el resultado de las tradiciones francesas y españolas. La centralización del poder, expresado en la figura del departamento y la centralización del poder y descentralización de funciones, expresada en un proyecto político el cual se basaba en un conjunto de relaciones de poder que pretenden establecer una dominación estatal en los territorios conquistados.

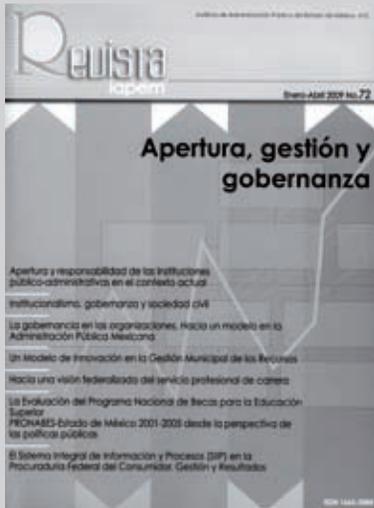
Desde sus inicios novohispanos, hasta la década de los 80s, la administración pública estatal en México, marcadamente vive una centralización político-administrativa, como una herencia franco-española. Lo público y lo privado mantenían como eje de comunicación

a lo estatal y lo estatal es representado por el ámbito federal. Es en los años 80s cuando confluyen fenómenos endógenos y exógenos -que ha decir de Moreno Espinosa- son los elementos para el estudio de la administración pública estatal en México hoy. El triunfo electoral de la gobernatura del estado de Baja California del Partido Acción Nacional (PAN) en 1989, los nuevos márgenes de gobernabilidad entre la función ejecutiva y legislativa, el redimensionamiento de las estructuras administrativas y las influencias internacionales de la globalización, inscriben nuevas realidades y conceptos necesarios entender, para comprender a la administración provincial en México. Los avatares históricos, la transición o cambio político de los gobiernos estatales y locales, las relaciones intergubernamentales entre los ordenes de gobierno, los procesos de integración económica y política en el inicio del tercer milenio, la nueva gestión pública, la modernización administrativa y la innovación gubernamental, son los elementos que este públiadministrativista propone para el estudio de la administración estatal en México.

Las actuales tendencias que viven el gobierno, el territorio y la política provocan que la administración pública estatal sea objeto de reconfiguración tanto en sus estructuras como acciones. En la óptica de Moreno Espinosa, la globalización e integración económica han moldeado a las administraciones públicas, aunque reconoce, que la primera ha estado presente, desde cuando menos cinco ciclos, en la conformación de instrumentos tecnológico-científicos, medios tecnológicos y de información a escala mundial. El concepto de globalización involucra aspectos tecnológico-científicos, económicos, políticos, sociales y culturales que se encuentran imbricados o interrelacionados de manera cada vez más intensa y cuyo proceso tiende a incrementarse de manera cada vez más intensa.

El libro formula en su argumentación dos referentes empíricos, los casos de las administraciones de los estados de Tlaxcala y Baja California. Del primero es revisado el régimen municipal, único en el concierto nacional ya que incorpora la figura de presidente municipal auxiliar; del segundo la gestión pública en una experiencia pionera en la instauración de un gobierno de oposición.





## Criterios para colaborar en la Revista IAPEM

La Revista IAPEM tiene como propósito fundamental desde su fundación en 1989, difundir ensayos científicos especializados en Administración Pública Local, con énfasis en el Estado de México.

En sus páginas, se publican además, ordenamientos jurídicos, reseñas, convocatorias e información relevante sobre administración pública y disciplinas afines.

El Consejo Directivo del IAPEM 2007-2010, a través de este medio, invita a los asociados y docentes del Instituto, servidores públicos, estudiantes y estudiosos de nuestra disciplina, a participar en la Revista IAPEM, entregando o remitiendo ensayos y colaboraciones para tal fin, mismas que deberán cumplir con los siguientes criterios básicos:

1. Los ensayos deben abordar preferentemente alguna de las siguientes temáticas:

- *Planeación Municipal y Proyectos de Inversión Local*
- *Políticas Públicas Estatales y Municipales*
- *Administración Pública Municipal*
- *Innovaciones en Sistemas de Organización e Información para la Gestión Pública Local*
- *Administración Pública Local y Reforma Fiscal*
- *Programas Sociales Gubernamentales*
- *Gobierno Electrónico*
- *Gestión Pública y Medios*



- *Administración Local y Procuración de Justicia*
- *Participación Social y Gestión Pública Local*
- *Finanzas Públicas Locales*
- *Actualización del Marco Jurídico y Normativo de la Administración Pública Local*
- *Ética en el Servicio Público*
- *Rendición de Cuentas*
- *Nuevas Tecnologías en la Administración Pública Local*
- *Nuevas Modalidades de Prestación de Servicios Públicos Locales*
- *Calidad y Productividad en el Servicio Público*
- *Colaboración y Cooperación Intergubernamental*
- *Federalismo y Municipalismo*

**2. Los ensayos serán inéditos, no habiéndose publicado en cualquier medio impreso. El incumplimiento de este criterio, será únicamente responsabilidad del autor o autores que entreguen o remitan los trabajos.**

**3. Los ensayos deberán cumplir las siguientes características: claridad en el lenguaje; calidad y actualidad de la información, rigor metodológico, originalidad y relevancia de las aportaciones teóricas y prácticas a la gestión pública local.**

**4. Los ensayos deberán tener una extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25, incluidas en ellas anexos y bibliografía, escritos en español en hojas tamaño carta, a doble espacio, en letra Arial de 11 puntos con interlineado de 18 puntos, con el margen superior, inferior e izquierdo de 3 cm. y el margen derecho de 2.5 cm. Las reseñas seguirán los mismos criterios, pero tendrán como extensión máxima 5 cuartillas.**

5. Los ensayos y colaboraciones se entregarán, además de su versión impresa, en disquete de 3.5 para computadora, en Word para Windows versión reciente. No se devolverán originales.

6. La carátula debe incluir, en la parte superior, el título correcto del ensayo, el que no excederá de dos renglones, así como el nombre completo del autor o autores, y en la parte inferior, en nota al pie de página, datos de identificación relevantes como: si son asociados del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.; cargo actual; actividad profesional; último(s) grado(s) académico(s); obras publicadas, y las actividades académicas y profesionales más relevantes.

7. Las referencias que se utilicen en el texto, serán estrictamente las necesarias e irán como notas, al pie de la página, como se ejemplifica a continuación:

( ) Guerrero Orozco, Omar. (Preparación y Estudio introductorio). Ciencia del Estado. Juan Enrique Von Justi. Toluca, México. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1996. p. LVI.

8. Las referencias generales o bibliografía no excederán de 20 y se incluirán al final del trabajo, conteniendo los elementos básicos de identificación de una publicación, como enseguida se muestra:  
Chanes Nieto, José. La Obra de Luis de la Rosa. Toluca, México. Ed. IAPEM. 2000. 461 pp. (Colección La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos).

Braibant, Guy. "Reflexiones actuales sobre Administración Pública", en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*. Número 16. Octubre-diciembre. 1992. Toluca, México. IAPEM. pp. 87-101.

9. Los términos técnicos o conceptos que aparezcan en el texto deberán definirse con claridad en la primera mención, al igual que las abreviaturas. La inclusión de cuadros, gráficas o tablas se realizará sólo en caso de que faciliten la comprensión del texto y se citarán las fuentes originales que sirvieron de base para su elaboración.

10. Los trabajos se acompañarán de un resumen curricular de los autores.

11. El Comité Editorial del IAPEM verificará que se cumplan los puntos establecidos en estos criterios; dictaminará qué trabajos serán publicados, y podrá exigir a los autores de los mismos, si así lo requiere el caso, que atiendan sus recomendaciones y observaciones. Asimismo, el IAPEM podrá hacer corrección de estilo y adecuaciones editoriales.

12. El Instituto entregará al autor o autores de cada uno de los apartados, un total de 3 ejemplares del número de la Revista IAPEM, en que sus trabajos fueron publicados.

13. Cualquier asunto relacionado con los ensayos y colaboraciones no incluido en el presente, será resuelto por el Comité Editorial del IAPEM.

(Nota. Las colaboraciones se entregarán directamente para su consideración editorial al Instituto, o, en su caso, por conducto del respectivo Coordinador del número de la Revista IAPEM).

Mayores informes:

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.  
[www.iapem.org.mx](http://www.iapem.org.mx)

Dirección Editorial  
Av. José Ma. Morelos 809,  
Col. La Merced,  
Toluca, México. C.P. 50080  
Tels.: (01 722) 213 46 72, 213 46 73 y  
213 46 74.  
e-mail: [instituto@iapem.org.mx](mailto:instituto@iapem.org.mx)  
[abazan@iapem.org.mx](mailto:abazan@iapem.org.mx)





## ÍNDICE

<b>MURAL DE OPINIONES</b> 6	
<b>CARTA DEL DIRECTOR</b> 7	
<b>LAS LECCIONES DE LA INFLUENZA</b> 11	
12 <b>Un México distinto: antes y después de la epidemia</b> <i>ARMANDO GONZÁLEZ PÉREZ</i>	
16 <b>La presencia de las universidades de México</b> <i>DAVID VARGAS TORRES</i>	
17 <b>Disponibles en México</b> <i>HELENA YERÓNIMO</i>	
18 <b>Historias y desafíos de la prevención</b> <i>OSCAR GARCÍA GONZÁLEZ</i>	
20 <b>¿Qué es México, México, a qué hora, por qué?</b> <i>ROBERTO MONTESERÍN LÓPEZ</i>	
23 <b>La importancia de la C-1 en Baja California en la crisis</b> <i>EDUARDO CÁRDENAS</i>	
26 <b>¿Programa de normalidad?</b> <i>FRANCISCO JAVIER RAMÍREZ</i>	
28 <b>Cuando previene, víctimas de la influenza</b> <i>DAISY FERRER GONZÁLEZ</i>	
29 <b>Previsión integral</b> <i>ALEJANDRO FERRER</i>	
30 <b>Indicador de alerta</b> <i>RODRÍGUEZ DE ARCE</i>	
<b>PÁGINA Y</b> 32	
32 <b>Después de la amnistía</b> <i>ROSE MARCO RUBIO</i>	
<b>CORTE DE CAJA</b> 34	
34 <b>Disposición Influenza</b>	
<b>MUNDOS</b> 36	
38 <b>Manual del docente de ciencias</b> <i>OSCAR FERRER</i>	
<b>REPÚBLICA</b> 40	
40 <b>Influenza y educación</b> <i>OSCAR FERRER</i>	
42 <b>Influenza en México: ¿cómo hacer para que?</b> <i>OSCAR FERRER</i>	
44 <b>Algunos para la vida</b>	
<b>CULTURA</b> 47	
48 <b>Historias para la influenza</b> <i>OSCAR FERRER</i>	
<b>miradas</b> 52	
52 <b>HALLAZGOS</b>	
<b>UNIVERSIDADES</b> 62	
62 <b>Educación: ¿qué es y qué hacer?</b> <i>OSCAR FERRER</i>	
<b>NOTA</b> 64	
64 <b>Educación y factores interrelacionados</b> <i>OSCAR FERRER</i>	







colofón