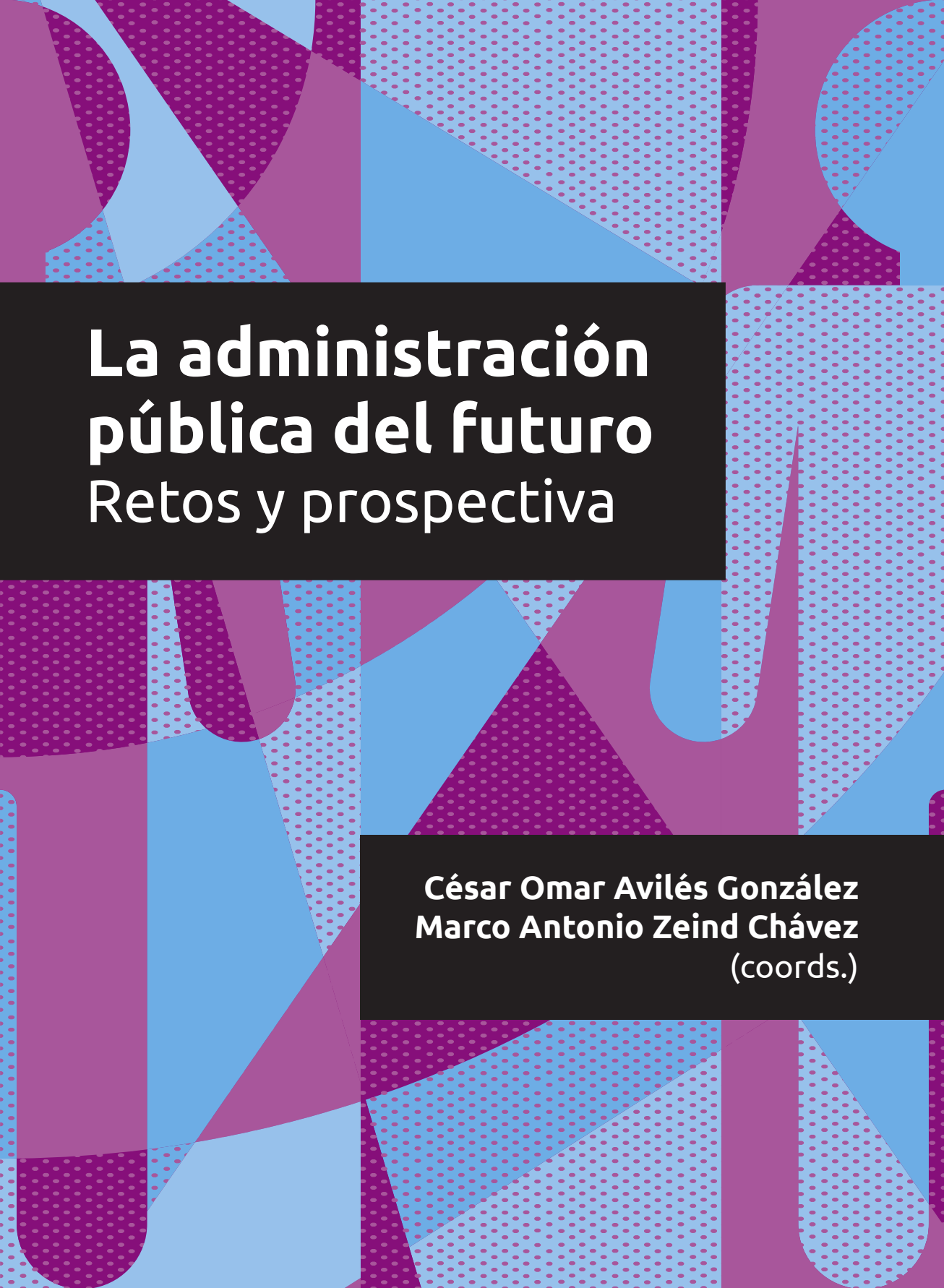




La administración pública del futuro

Retos y prospectiva

César Omar Avilés González
Marco Antonio Zeind Chávez
(coords.)

La administración pública del futuro

Retos y prospectiva



Universidad de Guadalajara

Ricardo Villanueva Lomelí
Rectoría General

Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrectoría Ejecutiva

Guillermo Arturo Gómez Mata
Secretaría General

Luis Gustavo Padilla Montes
Rectoría del Centro Universitario de
Ciencias Económico Administrativas

Missael Robles Robles
Coordinación de Entidades
Productivas para la Generación
de Recursos Complementarios

Sayri Karp Mitastein
Dirección de la Editorial



CENTRO DE ESTUDIOS
ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO

Raúl Padilla López
Presidencia del Consejo Consultivo

César Omar Avilés González
Dirección

Adrián Acosta Silva
Coordinación Académica
del proyecto Jalisco a futuro



Universidad Nacional Autónoma de México

Enrique Graue Wiechers
Rectoría

Leonardo Lomelí Vanegas
Secretaría General



Raúl Contreras Bustamante
Dirección de la Facultad de Derecho

Ricardo Rojas Arévalo
Secretaría General de la Facultad
de Derecho

Marco Antonio Zeind Chávez
Dirección del Seminario
de Derecho Administrativo

Todos los derechos de autor y conexos de este libro, así como de cualquiera de sus contenidos, se encuentran reservados y pertenecen a la Universidad de Guadalajara. Por lo que se prohíbe la reproducción, el registro o la transmisión parcial o total de esta obra por cualquier sistema de recuperación de información, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, existente o por existir, sin el permiso por escrito del titular de los derechos correspondientes.

Queda prohibido cualquier uso, reproducción, extracción, recopilación, procesamiento, transformación y/o explotación, sea total o parcial, sea en el pasado, en el presente o en el futuro, con fines de entrenamiento de cualquier clase de inteligencia artificial, minería de datos y texto y, en general, cualquier fin de desarrollo o comercialización de sistemas, herramientas o tecnologías de inteligencia artificial, incluyendo pero no limitando a la generación de obras derivadas o contenidos basados total o parcialmente en este libro y/o en alguna de sus partes. Cualquier acto de los aquí descritos o cualquier otro similar, está sujeto a la celebración de una licencia. Realizar alguna de esas conductas sin autorización puede resultar en el ejercicio de acciones jurídicas.

La administración pública del futuro

Retos y prospectiva

César Omar Avilés González
Marco Antonio Zeind Chávez
(coords.)



CENTRO DE ESTUDIOS
ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO



La administración pública del futuro: retos y prospectiva / César Omar Avilés González, Marco Antonio Zeind Chávez, coordinadores; presentación Raúl Padilla López; prólogo Raúl Contreras Bustamante; textos Edith Roque Huerta... [et al]. -- 1a ed. -- Guadalajara, Jalisco: Universidad de Guadalajara: Editorial Universidad de Guadalajara: Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho 2021.

.Incluye referencias bibliográficas

ISBN 978-607-571-300-7

1. Administración pública-México 2. México-Política económica 3. Predicciones sociales I. Avilés González, César, coordinador II. Zeind Chávez, Marco Antonio, coordinador III. Padilla López, Raúl, presentación IV. Contreras Bustamante, Raúl, prólogo V. Roque Huerta Edith, textos

354.72 .A65 CDD20

JL1224 .A65 LC

JPP Thema

Primera edición electrónica, 2021

Coordinación

César Omar Avilés González
Marco Antonio Zeind Chávez

Presentación

Raúl Padilla López

Prólogo

Raúl Contreras Bustamante

Textos

© Edith Roque Huerta, Yolanda Martínez Mancilla, Óscar Ramos Estrada, Marco Antonio Zeind Chávez, Aristides Rodrigo Guerrero García, Iván Adelchi Peña Estrada, Sonia Venegas Álvarez, Yvonne Georgina Tovar Silva, Miguel Enrique Magaña Virgen, Ricargo Rojas Arévalo, Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez, Juan Carlos Guerrero Fausto, Jaime Federico Andrade Villanueva, Carlos Alejandro Silva Maciel, Roberto Carlos González López, Susana Gabriela Muñoz Moreno, César Omar Avilés González, María Guadalupe Fernández Ruiz

Coordinación editorial

Iliana Ávalos González

Jefatura de diseño

Paola Vázquez Murillo

Cuidado de la edición

Sofía Rodríguez Benítez

Diseño y diagramación

María del Carmen Murillo



Este trabajo está autorizado bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercialSinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND) lo que significa que el texto puede ser compartido y redistribuido, siempre que el crédito sea otorgado al autor, pero no puede ser mezclado, transformado, construir sobre él ni utilizado con propósitos comerciales. Para más detalles consúltese <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>

D.R. © 2021, Universidad de Guadalajara



José Bonifacio Andrada 2679
Colonia Lomas de Guevara
44657 Guadalajara, Jalisco

01 800 834 54276
www.editorial.udg.mx

ISBN 978-607-571-300-7

Noviembre de 2021

D.R. © 2021, Universidad Nacional
Autónoma de México



Av. Universidad 3000
Ciudad Universitaria Facultad de Derecho
Delegación Coyoacán
04510 Ciudad de México

Hecho en México
Made in Mexico

Índice

- 7 **Presentación**
Raúl Padilla López
- 9 **Prólogo**
Raúl Contreras Bustamante
- 11 **Principio de legalidad, derechos humanos y medios
alternos de solución de controversias**
Edith Roque Huerta
- 25 **El gobierno y la sociedad de la información**
Yolanda Martínez Mancilla
- 39 **El derecho humano a la buena administración**
Óscar Ramos Estrada
- 53 **La administración pública y el mercado**
Marco Antonio Zeind Chávez
- 67 **Apertura gubernamental**
Aristides Rodrigo Guerrero García
- 78 **Evaluación y medición del desempeño
de la administración pública**
Iván Adelchi Peña Estrada
- 91 **Administración pública y desarrollo:
finanzas y deuda pública**
Sonia Venegas Álvarez

- 111 **Prospectiva de la actividad empresarial estatal**
Yvonne Georgina Tovar Silva
-
- 129 **De la verticalidad desvinculada a la integralidad participativa**
Miguel Enrique Magaña Virgen
-
- 163 **La profesionalización del capital humano en la Administración Pública Federal centralizada**
Ricardo Rojas Arévalo
-
- 180 **Inteligencia artificial en la administración pública: beneficios, riesgos y dilemas**
Edgar A. Ruvalcaba Gómez
-
- 193 **Tendencia y prospectiva de la administración de justicia en México**
Juan Carlos Guerrero Fausto
-
- 213 **Administración de los servicios públicos de salud después de la pandemia**
Jaime F. Andrade Villanueva
Carlos Alejandro Silva Maciel
Roberto Carlos González López
-
- 234 **El movimiento feminista y el estudio de la reforma del sector público**
Susana Muñoz Moreno
-
- 247 **Hacia una transparencia por diseño en el sistema operativo de la administración pública**
César Omar Avilés González
-
- 260 **Derechos humanos y ciberjusticia administrativa**
Guadalupe Fernández Ruiz
-
- 269 **Referencias**
- 296 **Coordinadores y autores**

Presentación

Raúl Padilla López

En el inicio de la segunda década del siglo XXI el futuro ha vuelto a situarse como un tema de reflexión ineludible. A una conversación que ya incluía tanto el optimista entusiasmo motivado por el potencial benéfico de las nuevas tecnologías, como la preocupación creciente ante la amenaza del calentamiento global, la pandemia por covid-19 ha sumado un llamado al replanteamiento de cómo será el porvenir desde el cuestionamiento de nuestros supuestos más fundamentales. Prácticamente todos los actores o instituciones sociales están enfrentando esta reflexión, pero es innegable que en ciertos ámbitos su discusión es más necesaria. El campo de la administración pública es, definitivamente, uno de ellos.

El desarrollo de la actual crisis global nos ha mostrado que los distintos países han dado diversas respuestas a una amenaza común, obteniendo resultados igualmente variables. Ello no es fruto únicamente de la pluralidad de posturas políticas: también las perspectivas y capacidades de las distintas administraciones públicas han permitido u obstaculizado cursos de acción. Por ello, en la construcción de una visión prospectiva de amplio alcance, pensar en la administración pública del futuro resulta de enorme relevancia, y este libro surge como una contribución al debate desde las voces de investigadores y especialistas en la materia.

Por más de dos décadas, la prospectiva ha sido uno de los principales intereses para el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo de la Universidad de Guadalajara. Proyectos como *Jalisco a futuro* y su importante extensión *Jalisco después del covid-19* son fruto de una vocación por generar investigación y reflexión socialmente relevante para participar activamente en la construcción del porvenir jalisciense y el nacional. La oportunidad de compartir hoy este interés con la Universidad Nacional

Autónoma de México a través de la Facultad de Derecho, ampliará los espacios del diálogo y ayudará a promover nuestra convicción de que el futuro propiciará cada vez más el trabajo colaborativo e interinstitucional.

En este libro coinciden las voces de dieciocho destacados académicos, para analizar los diversos retos que la administración pública debe enfrentar en el corto y mediano plazo. La confluencia de dos de las más importantes universidades de nuestro país amplía el intercambio de visiones y posibilita diálogos constructivos y sugerentes. Los temas tratados y las perspectivas desarrolladas dan cuenta de un debate plural, alentado por una comunidad intelectual atenta a su entorno y comprometida con el aporte de alternativas sustentadas en la investigación profesional y rigurosa.

Los capítulos que integran esta obra exponen cómo la administración pública del futuro deberá no sólo desarrollar nuevas y más sólidas capacidades para resolver las cambiantes manifestaciones de viejos problemas, sino también constituirse como un sistema dinámico y adaptable para tratar los retos emergentes que surgirán en un mundo en transformación permanente.

Esperamos que tanto académicos y estudiantes como responsables de tomador decisiones, servidores públicos de diversos niveles, activistas comprometidos con las más diversas causas y la ciudadanía en general encuentren en este volumen una invitación para pensar en los desafíos que encaramos como sociedad, y también en las oportunidades que tenemos para construir frente a ellos soluciones más reflexivas, responsables y humanistas.

Prólogo

Raúl Contreras Bustamante

La Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad de Guadalajara fueron concebidas, entre otros propósitos, bajo el de ser instituciones que permitan la conquista del desarrollo humano; entendiendo a este como el entorno en el que todas las personas pueden desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva.

Lo anterior implica el acceso efectivo al conocimiento, por ello las leyes orgánicas de ambas instituciones de educación superior consignan como sus tareas sustantivas las de impartir educación y difundir sus investigaciones.

Lograr lo anterior también implica colaboración, pues en ella se conjuntan esfuerzos y se maximizan resultados, ejemplo de ello es la presente obra *La administración pública del futuro. Retos y prospectiva*, la cual reúne a un claustro de dieciocho distinguidos catedráticos convocados por el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo de la Universidad de Guadalajara y la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, quienes reconocen a la administración pública como un medio de crear el entorno en donde las personas logren su pleno desarrollo.

Hablar de la administración pública es hablar del gobierno en acción, pues ello supone la colaboración entre los poderes de un Estado que permita la existencia y mejora continua de una ingeniería institucional diseñada para la resolución eficiente de las cada vez más complejas necesidades sociales.

El estudio de esta actividad estatal se presenta como indispensable porque esta, hoy más que nunca, debe ser factor de desarrollo, y su estudio debe llevarse a cabo con base en la puesta en marcha de políticas públicas basadas en evidencias, y en superar aquellas sustentadas en ideologías, pues la sociedad demanda resultados.

El acceso a los medios alternativos de solución de controversias, el derecho humano a la buena administración, el gobierno abierto, el papel del Estado frente al mercado, la transformación digital y el acceso a los servicios de salud, por mencionar algunos, son temas que, interpretados con corrección y aplicados con efectividad en la administración de los asuntos públicos, se instituyen como pilares del desarrollo de cualquier nación.

Por lo anterior, esta obra, al desarrollar dichos temas con precisión y claridad, atesora en sus páginas elementos de imprescindible práctica para quienes, de acuerdo a la teoría del órgano de Otto von Gierke, están insertos en la administración pública.

Esta obra representa el esfuerzo que desde la academia se realiza para atender el proceso dialéctico de la administración pública, pues no basta el análisis de las actuaciones realizadas, sino que la labor de los investigadores es mirar adelante y delinear soluciones útiles para su sociedad.

Felicito a todos los autores de la presente obra, quienes, bajo la coordinación del doctor Marco Antonio Zeind Chávez y el maestro César Omar Avilés González, difunden el conocimiento de frontera que habrá de impactar positivamente en el criterio de los responsables de tomar decisiones, que abonará en el criterio de los ciudadanos y, aun más importante, coadyuvará en la formación de los servidores públicos del mañana.

Tengo la seguridad de que esta obra trae aparejada en su publicación su obligada consulta, pues el éxito de la gerencia pública se basa en la mejora continua y esta siempre encuentra su fortaleza en las instituciones de educación superior.

Por último, quiero expresar mi agradecimiento por depositar en mí el honor de prologar esta obra, que no tiene otro fin más que el de colaborar en construir el camino para hacer de nuestra nación una nación de oportunidades.

Principio de legalidad, derechos humanos y medios alternos de solución de controversias

Edith Roque Huerta

Introducción

Este artículo tiene como objetivo abordar los derechos humanos, así como el principio de legalidad y los medios alternos de solución de controversias en la actuación de la buena administración de justicia, con un enfoque holístico. Lo antes mencionado permite establecer puentes que tiendan a armonizar los conflictos en materia de administración pública, y la protección y tutela de los derechos humanos. Este enfoque considera que la construcción de la cultura de paz a través de los procesos de solución de conflictos, el respeto a los derechos humanos y el cumplimiento normativo, formará vehículos que fortalezcan y reconstruyan el tejido social y den paso a una administración pública de calidad; de ahí que sea imprescindible reinventar las políticas públicas que permitan incidir en el fortalecimiento del Estado de derecho.

Legalidad y administración pública

Los gobiernos que conforman cada administración pública de los diferentes órdenes gubernamentales afectan directa e indirectamente la esfera particular de los gobernados. La administración pública debe construirse en beneficio de la sociedad en general y de toda su población, enfocándose, entre otros aspectos, en el bien común.

Los gobiernos tienen entre sus funciones la gestión, el suministro y la administración de bienes y servicios públicos, desde los ámbitos judicial legislativo y administrativo, en áreas como infraestructura, transporte,

acceso a los servicios de salud pública, servicios sociales, educación, vivienda, acceso a servicios básicos, alimentación, aplicación de la ley y la seguridad pública, desarrollo económico y comunitario, protección del patrimonio tangible e intangible, la correcta administración de lo recaudado, la protección de los grupos vulnerables, la gestión de emergencias, la respuesta al desastre, entre otras.

Los gobernantes deciden cómo realizar la gestión pública de conformidad con su visión de proyecto, su plan estratégico de gobierno y su ruta crítica, así como los ejes donde aplican nuevas políticas públicas, en algunos casos desde cero. Es repetitivo visualizar, en algunas administraciones, la discontinuidad de los logros obtenidos en los cambios de administración pública municipal, estatal o federal, y también se vislumbra la ausencia de análisis críticos funcionales y racionales basados en indicadores e índices.

En la administración pública existen numerosos actores implicados, lo cual trae consigo una compleja interacción entre ellos y una pluralidad de objetivos de los diversos gobernantes, lo que lleva a no tener una administración pública de calidad, eficiente y efectiva. Esto puede traer como consecuencia el incumplimiento de la normativa y la violación de derechos, lo que deriva en arbitrariedades, sanciones y responsabilidades públicas.

Un aspecto por resaltar es que los actores gubernamentales, ya sean funcionarios o servidores públicos, deben fundar y motivar en todo momento sus acciones y hacerse responsables de sus omisiones; deben actuar conforme a lo que establecen las leyes, es decir, conforme al principio de legalidad. Los servidores públicos tienen la obligación de actuar única y exclusivamente en cumplimiento de las disposiciones legales vigentes. Todo acto de autoridad, ya sea administrativo, legislativo o judicial, debe estar circunscrito a la norma, o a los principios generales del derecho, es decir, su actuación debe estar plenamente ajustada a derecho y no debe ser arbitraria.

En México, el principio de legalidad se halla establecido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se garantiza la existencia del Estado de derecho. La normativa establece la obligación de que las autoridades funden y motiven su actuar, la tutela de los derechos del gobernado o ciudadano.

Una administración eficiente, eficaz y que cumpla con las normas aplicables, es la condición *sine qua non* para una gobernabilidad democrática adecuada. El principio de legalidad es el punto de equilibrio de todas

las administraciones públicas, y una herramienta para la protección de los derechos fundamentales de los gobernados.

El que los funcionarios públicos cumplan con sus obligaciones, que funden y motiven su actuar en la exacta aplicación de la ley, con el fin de salvaguardar la seguridad jurídica de las personas, de la ciudadanía, se circunscribe a todos los actos administrativos a los que las normas apliquen.

En un Estado democrático, es imperante que se cumpla con los siguientes dos elementos: la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho. Lo anterior no permitirá la arbitrariedad en la aplicación de las normas por parte de los gobernados.

Por lo antes mencionado, la ley debe ser clara y precisa, desde su creación y desde su origen, para evitar la imparcialidad o discrecionalidad, o actos de arbitrariedad, que pueden acarrear consigo la violación a algún precepto de derechos fundamentales.

El principio de legalidad trae aparejada e implícita la certeza, para los gobernados, de que sus personas, bienes y posesiones serán protegidos y preservados de cualquier acto que en perjuicio suyo pueda generar el actuar de los administradores.

Protección de los derechos humanos

La protección de los derechos humanos se ha constituido como un elemento prioritario para los Estados. Estos derechos deben estar garantizados para todas las personas, y su protección es un componente del interés público y del Estado de derecho, que forma parte integral de las sociedades democráticas contemporáneas.

Hoy en día nos damos cuenta de que existe un verdadero constructo de normas y lineamientos que protegen y garantizan el cumplimiento de los derechos humanos, asimismo, paralelamente, se crea una serie de órganos cuya función esencial es la de asegurar y proteger que se respeten las normas que han sido adoptadas.

Entre los derechos humanos puede distinguirse, en consonancia con los cambios en el desarrollo de la sociedad a lo largo del tiempo, la protección de los derechos ciudadanos y políticos (como la libertad de movimiento, la dignidad y la inviolabilidad de la vida humana).

Dentro de los principales teóricos que han tratado el tema del respeto de los derechos fundamentales está Luigi Ferrajoli, quien expone:

Existen dos vertientes para hacer efectivos los derechos fundamentales: el primero es el de legalidad, que sostiene que para que las prestaciones que satisfacen los derechos sociales sean impuestas como obligaciones a los poderes públicos y no abandonadas al arbitrio administrativo, es necesario que legislativamente se prevean sus presupuestos vinculantes y se identifiquen con claridad sus órganos y procedimientos. El segundo principio es el jurisdiccional e indica que las lesiones de los derechos fundamentales deben ser justiciables (Ferrajoli, 2010: 117).

Ahora bien, para entender estos derechos humanos existen diversos elementos que debemos considerar para poder definirlos; de forma sencilla, Ferrajoli (2010) los señala como los derechos primarios de las personas.

Jorge Carpizo brinda una definición más completa: “Todo hombre, por el solo hecho de serlo, tiene el derecho a llevar una vida digna; es decir, una vida con satisfactores económicos, sociales y culturales suficientes que le permitan realizarse como ser humano y ser útil a su comunidad” (Carpizo, 1993: 29).

Según Héctor Gros Espiell, por derechos humanos se entiende:

Aquellas facultades, atribuciones o exigencias fundamentales que el ser humano posee, declaradas, reconocidas o atribuidas por el orden jurídico y que, derivadas de la dignidad eminente que todo hombre tiene, constituyen hoy el presupuesto indispensable y necesario de cualquier organización o sistema político nacional y de la misma comunidad internacional (Gros Espiell, 1985: 52).

En concordancia con la norma, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2020), en el título primero, capítulo I, denominado “De los derechos humanos y sus garantías”, expone:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su pro-

tección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece (art. 1).

México ha firmado y ratificado varias declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos en diversas áreas, como:

- ♦ Derechos civiles y políticos
- ♦ Derechos económicos, sociales y culturales
- ♦ Tortura
- ♦ Erradicación de la esclavitud, la servidumbre y el trabajo forzado
- ♦ Derecho de asilo
- ♦ Derechos de la mujer
- ♦ Derechos de la niñez
- ♦ Derechos de los pueblos indígenas
- ♦ Matrimonio y familia
- ♦ Discriminación
- ♦ Derechos laborales
- ♦ Derecho internacional humanitario
- ♦ Derechos de los migrantes.

Con la Reforma Constitucional a los Derechos Humanos en México publicada el 10 de junio del 2011, se abre la pauta al reconocimiento pleno de los derechos humanos, el cual obliga a todas las personas que forman parte de la administración pública a promover, respetar, proteger y garantizar estos derechos sin discriminación alguna.

Se establecen los siguientes principios en torno a los derechos humanos:

1. *Universalidad.* Consiste en que los derechos humanos corresponden a todas las personas sin discriminación alguna, y son reconocidos en todo el mundo.
2. *Interdependencia.* Se refiere a que todos los derechos humanos están relacionados o vinculados entre sí.
3. *Indivisibilidad.* Los derechos humanos son indivisibles, es decir, no se pueden separar o segregar unos de otros.
4. *Progresividad.* Este principio se refiere a que gradualmente deben ir progresando y mejorando para hacer eficiente su cumplimiento.

Uno de los logros es el reconocimiento del *principio pro persona*, consistente en establecer la obligación, a todo servidor público, de promover, respetar, garantizar y defender los derechos humanos de todas las personas en el territorio nacional; el reconocimiento de los elementos de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos; la ampliación del catálogo de derechos humanos reconocidos; el posicionamiento de los tratados internacionales al mismo nivel que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, y en general, posicionar a los derechos humanos en un rango de norma suprema.

El actuar de la administración pública debe estar, por consecuencia, coligado al principio de legalidad, para brindar seguridad jurídica a toda la ciudadanía.

El derecho de tener una buena administración se forma y se incorpora en la actualidad como derecho fundamental que engloba a los ciudadanos, por un lado, y por el otro, a los administradores con relación a los actos administrativos arbitrarios, o sea la rendición de cuentas, para efectos de consolidar un Estado de derecho.

Métodos alternos de solución de controversias

Los métodos alternos de solución de conflicto (MASC) han sido de gran importancia para la sociedad y para el Estado, ya que han dado un giro completo a la forma de resolver los conflictos y han aportado una solución a la crisis en la que se encuentra el procedimiento jurisdiccional por no poder dar abasto a la demanda social.

Cuando se habla de los MASC, generalmente se los vincula con la reparación del daño, ya que es el tronco principal que da soporte a estas medidas; sin embargo, es importante aclarar que no son solo una reparación de daño que se limita a resolver un conflicto en específico, sino que también cuentan con una función preventiva.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el párrafo cuarto del artículo 17, establece un mandato a cargo del legislador, para que se regulen métodos que sean diversos a la vía jurisdiccional, para que así se puedan regular los mecanismos alternos de solución de contro-

versias. Por lo cual es importante que se garanticen estos mecanismos para resolver disputas en cualquier materia, dentro de las cuales se encuentra también la administrativa.

El Estado no ha implementado los métodos de la justicia administrativa, no obstante que el artículo 17 constitucional establece que las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias en cualquier materia, incluyendo los conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares.

Los MASC son mecanismos diferentes de los procesos jurisdiccionales que buscan solucionar un conflicto al aplicar una sanción, lo que cambia la concepción de la resolución de controversias. También se puede entender que los MASC son herramientas utilizadas con creciente frecuencia para solucionar diferencias sin tener que recurrir a medios adversariales, como el arbitraje y el litigio (González de Cossío, 2010).

Los MASC son aparentemente de nueva creación dentro de las formas de solucionar un conflicto, sin embargo, en el foro internacional se han implementado desde antaño.

En México los MASC comenzaron a instrumentarse porque su sociedad reclamaba que la justicia no era conforme a lo estipulado por la Constitución (pronta, completa, imparcial, transparente y accesible), ni contaba con la seguridad jurídica que el Estado mexicano debía garantizar.

Los autores Hernany y Jorge I. Veytia Palomino en su artículo “Dejar de implorar como favor lo que se puede exigir como un derecho, preparando el camino de lo que preverán las leyes” hacen una crítica al precepto constitucional antes mencionado:

Pareciera como que después de garantizar el derecho de acceso a una justicia pronta, completa, imparcial y gratuita el fabricante se deslindará de toda responsabilidad añadiendo algo que suena como un “sin embargo” las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias.

Eso quiere decir que estos mecanismos por el hecho de ser “alternos” estuvieran exentos de la obligación de brindar a “toda persona” una justicia pronta, completa, imparcial y gratuita. Más aún, pareciera que los mecanismos alternos de solución de controversias fueran una especie de justicia de segunda clase, cuando en realidad hoy en día la justicia más pronta y expedita

se recibe de los ADR (Alternative Dispute Resolution) en lugar del mismo Estado en muchos casos (Veytia y Veytia, 2010: 16).

Algunos de los principios rectores son la voluntariedad, la información, la confidencialidad, la flexibilidad y simplicidad, la imparcialidad, la equidad y la honestidad.

La voluntariedad consiste en que solo pueden mediar aquellas partes que elijan hacerlo, ya que si no lo desean, jamás sería posible llegar a un acuerdo. La voluntad debe existir por ambas partes por igual, y su importancia radica en que se traduce en el interés de las partes por resolver su conflicto.

La información es el principio consistente en la explicación a las partes de la existencia de los MASC, sus alcances y consecuencias, de tal forma que las partes se sientan seguras de participar en ellos al aceptar someterse al procedimiento conciliador por tener la garantía de que en todo momento saben lo que ocurre dentro de su desenvolvimiento.

La confidencialidad es el principio que le da seguridad a las partes de que todo lo tratado dentro del proceso de solución será totalmente privado, de tal forma que se fomenta la libertad de las partes de tratar temas delicados y se motiva el diálogo, que es de suma importancia para lograr un arreglo sólido.

La flexibilidad es el principio de la adecuación, su objetivo es propiciar comodidad a las partes. Lo anterior es posible al otorgarle versatilidad al procedimiento conciliador, ya que al no poder resolverse todos los conflictos con base en un modelo estandarizado, se da la facultad de adaptar cada procedimiento al caso particular, lo que permite la comodidad que requieren las partes para poder avanzar en su diálogo conciliatorio.

Por otro lado, y complementando la flexibilidad, se encuentra la simplicidad, que consiste en despojar a las audiencias de actuaciones o procedimientos tediosos que solo tienden a entorpecer el desarrollo del proceso y a mermar el diálogo entre las partes.

La imparcialidad es de los principios más importantes que permiten el acercamiento de ambas partes para reconciliarse, ya que al analizarse el problema de manera objetiva, sin interés hacia una parte u otra, es que se puede concretar la solución del conflicto.

La equidad como principio de los MASC podría ser confundida o equiparada con el principio de imparcialidad antes mencionado, sin embargo, son totalmente diferentes, ya que la equidad consiste en darle igual importancia a las partes, tanto en su oportunidad para expresarse en las reuniones conciliatorias como al momento de escuchar. Entonces podemos decir que la imparcialidad va encaminada a la valoración de los argumentos de las partes y la equidad va dirigida a la actuación de las mismas dentro del procedimiento relativo a los MASC.

Por último está el principio de la honestidad, que se encuentra vinculado íntimamente con el resto de los principios, al considerar que estos no pudiesen existir si no contaran con la honestidad de las partes necesaria para permitir el entendimiento. La honestidad se traduce en el actuar correcto de las partes, en una serie de acciones positivas investidas de buena fe que permiten la creación de un ambiente de confianza y conciencia.

Para que se logre formalizar un acuerdo entre las partes para resolver su conflicto, es necesario que existan los principios referidos, de lo contrario sería imposible que llegaran a un entendimiento.

Los MASC han dado un revés total al paradigma de que la única solución a los conflictos es por medio de la vía judicial; lo anterior, al fomentar el cambio hacia una cultura social más dinámica y activa en la solución de conflictos.

La siguiente tesis jurisprudencial refuerza lo dicho:

Acceso a los mecanismos alternativos de solución de controversias, como derecho humano. Goza de la misma dignidad que el acceso a la jurisdicción del Estado.

Ahora bien, en cuanto a los mecanismos alternativos de solución de controversias, se rescata la idea de que son las partes las dueñas de su propio problema (litigio) y, por tanto, ellas son quienes deben decidir la forma de resolverlo, por lo que pueden optar por un catálogo amplio de posibilidades, en las que el proceso es una más. *Los medios alternativos consisten en diversos procedimientos mediante los cuales las personas puedan resolver sus controversias, sin necesidad de una intervención jurisdiccional, y consisten en la negociación (autocomposición), mediación, conciliación y el arbitraje (heterocomposición).* En ese sentido, entre las consideraciones expresadas en la exposición de motivos de la reforma constitucional al mencionado artículo 17, de dieciocho

de junio de dos mil ocho, se estableció que los mecanismos alternativos de solución de controversias “son una garantía de la población para el acceso a una justicia pronta y expedita [...], permitirán, en primer lugar, cambiar al paradigma de la justicia restaurativa, propiciarán una participación más activa de la población para encontrar otras formas de relacionarse entre sí, donde se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo”; ante tal contexto normativo, *debe concluirse que tanto la tutela judicial como los mecanismos alternos de solución de controversias, se establecen en un mismo plano constitucional y con la misma dignidad y tienen como objeto, idéntica finalidad, que es, resolver los diferendos entre los sujetos que se encuentren bajo el imperio de la ley en el Estado Mexicano.* Segundo tribunal colegiado en materia civil del tercer circuito.

Es imperante que se establezcan métodos efectivos para que gobernantes y gobernados puedan acceder a la resolución de controversias. En la Administración Pública Federal algunas instancias ya tienen establecidos, dentro de sus funciones y actividades, procedimientos de conciliación. Las dependencias y normativas que han establecido estos procedimientos son:

Cuadro 1. Dependencias gubernamentales, normativas y procedimientos de conciliación		
Dependencia	Normativa	Procedimiento
Instituto Nacional de Derechos de Autor (Indautor)	Ley Federal de Derechos de Autor	Procedimiento de avenencia
Procuraduría Federal del consumidor (Profeco)	Ley Federal de Protección al Consumidor	Procedimiento de conciliación y arbitraje
Secretaría de Economía	Ley de Comercio Exterior	Mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales
Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef)	Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros	Procedimiento conciliatorio

Cuadro 1. Dependencias gubernamentales, normativas y procedimientos de conciliación		
Dependencia	Normativa	Procedimiento
Secretaría de Administración Tributaria (SAT)	Código Fiscal de la Federación	Acuerdos conclusivos
Concursos Mercantiles	Ley de Concursos Mercantiles	Conciliación-Convenio concursal
Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte	Ley General de Cultura Física y Deporte	Arbitraje en conciencia y de estricto derecho ante la Comisión de Apelación y Aprendizaje del Deporte (CAAD)

La normativa para los procedimientos administrativos y las leyes orgánicas no prevén que el ciudadano pueda acudir a resolver controversias a las instancias de la administración pública en las entidades federativas o municipios, lo cual vulnera el derecho humano de acceso a la justicia en la vía no jurisdiccional.

La buena administración pública

Uno de los grandes retos del Estado consiste en que debe garantizar eficazmente a sus gobernados los derechos fundamentales que reconocen dentro de sus ordenamientos jurídicos, así como la exacta consolidación y su armonización normativa y administrativa, centrada en la observancia y el cumplimiento de la actuación de los actores que conforman la administración pública.

La necesidad de buscar y replantear el uso de nuevas prácticas que evolucionen hacia un sistema de gobierno justo es fuente de reconocimiento de nuevos derechos, y la aplicación integral de los ya existentes (como lo son el principio de legalidad, los derechos humanos y los MASC) en la administración pública.

El principio de la buena administración pública está coligado al Tratado de la Unión Europea que entró en vigor en el año 1993, mejor conocido como el Tratado de Maastricht; también es reconocido en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (o Carta de

Niza) de 2000, que entró en vigor al ser ratificado mediante la adopción del Tratado de Lisboa en el año 2007.

El derecho a la buena administración se conceptualiza como el derecho a que las instituciones, órganos y organismos traten sus asuntos de manera imparcial, equitativa y dentro de un plazo razonable. También prevé la reparación de los daños causados por las instituciones o sus agentes en sus funciones, de conformidad con los principios generales del derecho.

Se estipulan nueve principios generales del derecho, derivados de la Carta de Niza:

1. Principio de legalidad
2. Principio de equidad
3. Principio de imparcialidad
4. Principio de proporcionalidad
5. Principio de certeza legal
6. Principio de tomar acción dentro del límite de tiempo razonable
7. Principio de participación
8. Principio de respeto a la privacidad
9. Principio de transparencia.

En 1972, México se adhirió al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y suscribió la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública de 2013, misma que tiene influencia en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (o Carta de Niza) de 2000. En el tercer párrafo del preámbulo, la Carta Iberoamericana destaca que la buena administración es:

[...] aquella que se dirige a la mejora integral de las condiciones de vida de las personas. La buena Administración Pública es, pues, una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no estipula el concepto de la buena administración pública, sin embargo, contempla aspectos relativos a las actuaciones de los servidores públicos y sus responsabilidades. La debida observancia de lo estipulado conllevaría a una administración pública de calidad.

La Constitución Política de la Ciudad de México es en este momento el único ordenamiento jurídico en México que reconoce “el derecho a una buena Administración Pública”, en el artículo 7 establece:

Toda persona tiene derecho a una buena Administración Pública, de carácter receptivo, eficaz y eficiente, así como a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

El artículo 6o: “Garantía del debido ejercicio y probidad en la función pública” del título sexto, denominado “Del Buen Gobierno y la Buena Administración”, establece en el primer párrafo las bases para garantizar el derecho a la buena administración:

Se garantiza el derecho a la buena administración a través de un Gobierno Abierto, integral, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero, incluyente, y resiliente que procure el interés público y combata la corrupción.

El principio de la buena administración pública está vinculado con los derechos humanos y con el principio de legalidad. La buena administración pública es la clave para una gobernanza eficaz. Si se logra que se implemente una cultura de paz con la instauración de los MASC (conciliación) para que haya armonía con toda la ciudadanía, se podrá llegar a tener una mejor administración pública.

Esto conlleva diversos desafíos, como son: el manejo y control de crisis, la mejora del funcionamiento, la confianza ciudadana, la eficacia y transparencia, la implementación de las nuevas tecnologías y de la innovación, la igualdad de oportunidades, el perfil de los servidores públicos, la implementación de las TIC y de la inteligencia artificial o el *blockchain* en la administración, evitar la discrecionalidad de los servidores públicos, entre otros.

Breve reflexión

El principio de legalidad, el irrestricto cumplimiento de los derechos humanos por parte de los gobernados y los métodos alternos de solución de conflictos son herramientas que la buena administración pública necesita, ya que se complementan en su funcionalidad. La implementación de los MASC puede lograr convertirlos en figuras efectivas de prevención, en el sentido de que aportan prevención a las personas mediadas y a quienes les rodean, a tal grado que disminuyen los hechos y actos jurídicos e instauran un sentimiento de pertenencia a la comunidad.

Poco se habla de la función preventiva que tienen los MASC, sin embargo, son un elemento importante; si bien no se hacen campañas o se obliga a las personas a no repetir sus actos, mediante la conciencia y el proceso de humanización que se cultiva en el procedimiento de conciliación, se logra una construcción más sana de la sociedad.

Lo que se logra con la aplicación del principio de legalidad, la observancia de los derechos humanos y los MASC es una armonía social, puesto que las personas vuelven a sentirse parte de un ente unificado o de una comunidad y no ven a sus semejantes como ajenos o como competidores, esto les brinda una oportunidad de hacerse conscientes y responsables de sus propias acciones, lo que les abre la puerta para buscar una solución y que se decida por la más benéfica para todas las partes.

El principio de legalidad, los derechos humanos y los MASC deben coexistir en la administración pública para lograr una fórmula eficaz que dé seguridad a la sociedad.

Habrán situaciones específicas en que los MASC no podrán operar, ya sea porque las partes no tienen voluntad para resolver el conflicto o porque el conflicto trata de temas en los que la misma sociedad tenga un interés superior y que no se puede dejar a decisión de las partes. Es precisamente de estos casos de los que se hace cargo el procedimiento jurisdiccional, de tal forma que al no verse saturado de los conflictos susceptibles de resolver, este adquiere un mayor poder coercitivo, logrando eficacia en su aplicación, cumpliendo así con su función de mantener el orden y la seguridad jurídicos.

El gobierno y la sociedad de la información

Yolanda Martínez Mancilla

Las tecnologías digitales han cambiado la forma como las personas viven, trabajan, aprenden e interactúan. El nuevo orden global, basado en la ampliación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), ha generado nuevas oportunidades de desarrollo para algunos, al mismo tiempo que fomenta nuevos tipos de exclusión y disparidad entre personas y países (Hewitt, 2001).

De acuerdo con un reciente informe We Are Social, hubo 4.38 mil millones de usuarios de internet en 2019, lo que representa el 57% de la población mundial; 3 400 millones de personas (45% de la población mundial) eran usuarios activos de redes sociales y 5 100 millones (67% de la población mundial) tenían al menos un teléfono celular (FMI, 2019, en Kemp, 2019). El acceso a internet no es igual entre países y regiones geográficas. La figura 1 representa en escala de colores el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita por país, indica en el tono más claro los niveles más bajos de PIB per cápita, y en el tono más oscuro, los países con el PIB per cápita más alto. Los recuadros azules muestran el porcentaje de cobertura de internet por región. Como se ve en la figura 1, la cobertura de internet en América Latina y el Caribe es asimétrica: la cobertura en los países del sur es del 73%, mientras que en Centroamérica y el Caribe es del 63% y 51%, respectivamente.

Esta visualización sugiere una mayor inversión en conectividad en países donde el PIB per cápita es mayor. Numerosos estudios han demostrado la correlación entre el acceso a las TIC y el crecimiento económico (May, Waema y Bjåstad, 2014). Según la teoría económica, la abundancia de la industria de la información genera mercados económicos más competitivos. La infraestructura avanzada de las TIC aumenta el número de participantes digitales en todos los sectores del sistema económico, social y político de un país (Meso, Datta y Mbarika, 2006).

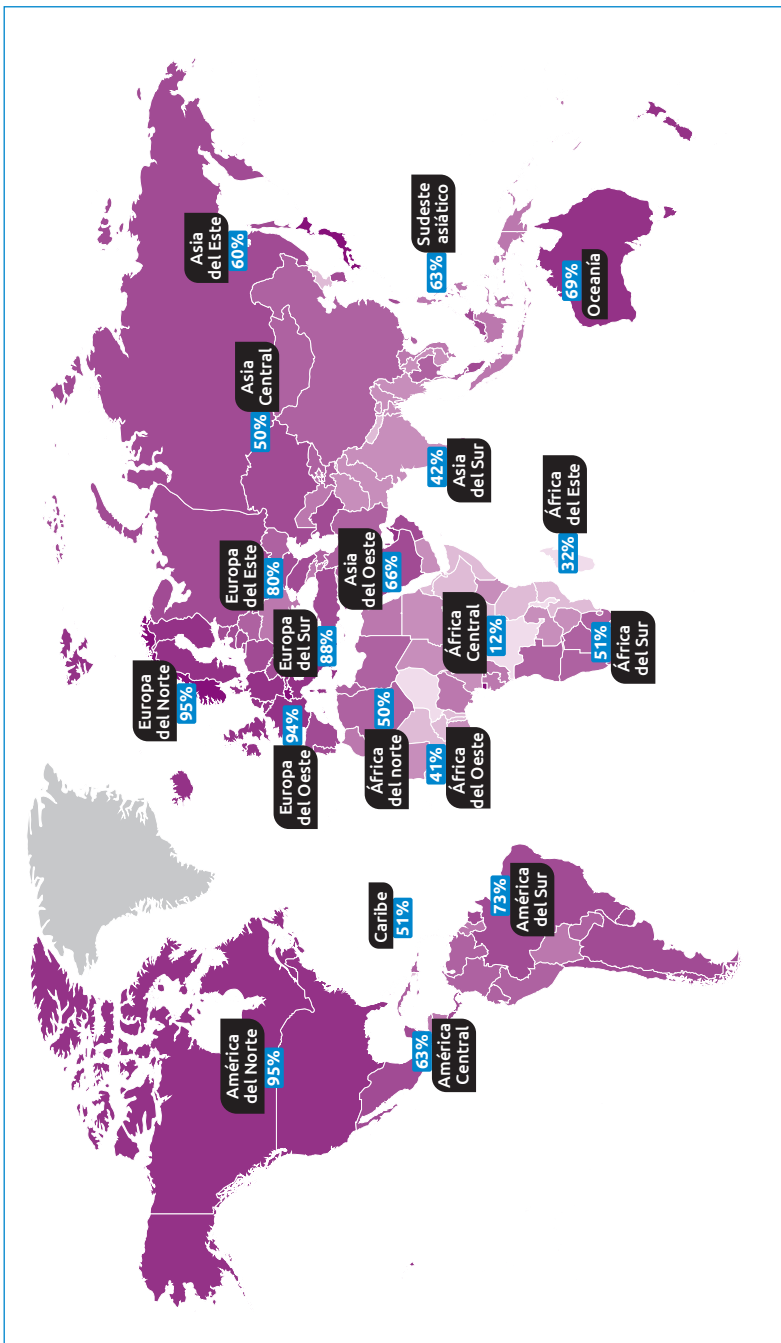


Figura 1. Mapa sobre cobertura de internet y crecimiento económico.
Fuente: Tomado de BID (2020, en Kemp, 2019).

Si bien las TIC impulsan el progreso socioeconómico en los países en desarrollo, el acceso a estas no puede ser una solución a la pobreza en sí misma, sino un conjunto de instrumentos orientados a alcanzar los objetivos de desarrollo global y reducción de la pobreza (UNRISD, 2010). Como afirma Zheng (2009: 79): “En lugar de maximizar el acceso a la tecnología, las TIC para el desarrollo deben tener en cuenta el uso efectivo de las TIC para mejorar tanto el bienestar como la libertad de agencia de las personas”. Para ello, los países que buscan la reducción de la pobreza a través de las TIC necesitan concebir nuevas aplicaciones y modelos de inclusión digital utilizando el aumento de canales de TIC, como móviles y telecentros (Hewitt, 2001; Heeks, 2008).

Sin embargo, los países latinoamericanos han invertido constantemente menos en la adquisición de competencias digitales (capital humano) en comparación con su nivel de inversión en infraestructura de TIC. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Índice de Digitalización de la región ha crecido 155% en los últimos 14 años, mientras que su Índice de Capital Humano ha aumentado solo 1%, según se muestra en el gráfico 1 (CEPAL, 2020). La llamada brecha digital es una cuestión no solo de la indisponibilidad de las TIC, sino también de los contextos sociales, políticos, institucionales y culturales que dan forma a la incapacidad de las personas para valorarlas y utilizarlas de manera eficaz (Madon *et al.*, 2009).

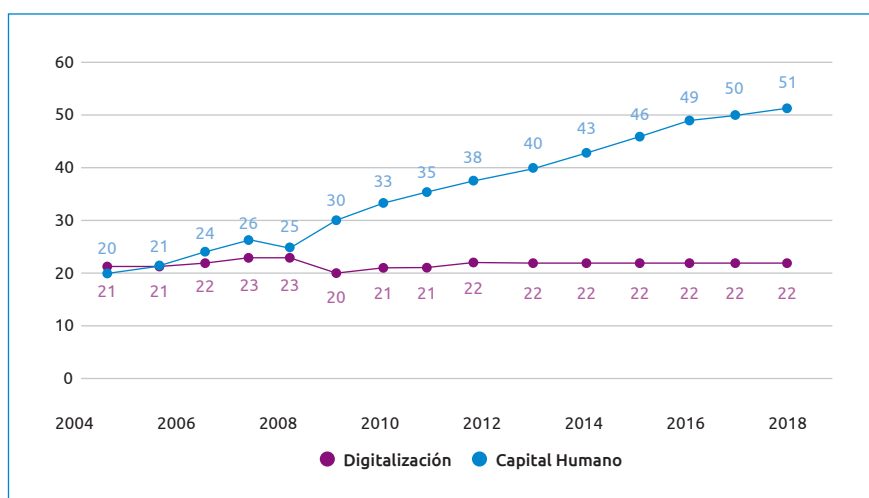


Gráfico 1. Digitalización / Índice de Capital Humano 2004-2018, América Latina y el Caribe. Fuente: Tomado de CEPAL (2020).

El cierre de la brecha digital en México ha tenido un avance importante a partir de la reforma de telecomunicaciones aprobada en 2014, ya que introduce cambios significativos en los mecanismos de gobernanza y autonomía del órgano regulador, las condiciones de competencia en el sector, el reconocimiento de internet como un derecho fundamental, así como la obligación del Estado de diseñar, implementar y evaluar una “política de inclusión digital” para aprovechar los beneficios de una sociedad de la información y el conocimiento al alcance de todos (Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, 2014).

Este reconocimiento a nivel constitucional muestra la evolución de la transformación digital como política de Estado, igual de importante que la política económica, social, de salud, de trabajo y bienestar social. Para hacer accionable el mandato constitucional de una “política de inclusión digital”, la Presidencia de la República en México creó la Coordinación de Estrategia Digital Nacional como la oficina responsable de definir, implementar y monitorear el cumplimiento de la Estrategia Digital Nacional. Este documento fue publicado como parte del “Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018” en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de agosto de 2013, convirtiéndose en un mandato transversal a todas las entidades gubernamentales (DOF, 2013).

Los resultados de este nuevo modelo de gobernanza de la política digital permitieron un trabajo abierto y colaborativo con el ecosistema digital del país y un avance significativo en los indicadores internacionales de Gobierno Digital, Datos Abiertos y Competitividad, como se muestra en el gráfico 2.

De 19 índices y subíndices analizados en el gráfico 2, encontramos que las acciones de política pública coordinadas por las áreas de reporte directo a la Coordinación de Estrategia Digital Nacional son las que más avance tuvieron en el periodo analizado. De estos, el avance en el Subíndice de Servicios Digitales de las Naciones Unidas (gráfico 3) refleja la prioridad que otorgó el gobierno federal a mejorar significativamente la experiencia digital de las personas al acceder a servicios digitales públicos. De 2014 a 2018, México lideró el *ranking* y fue considerado con una mejor práctica internacional. En noviembre de 2018, México fue el segundo país latinoamericano en adherirse al Grupo de Naciones más Avanzadas en Gobierno Digital, denominado Digital Nations.¹

¹ <https://www.leadingdigitalgovs.org/>

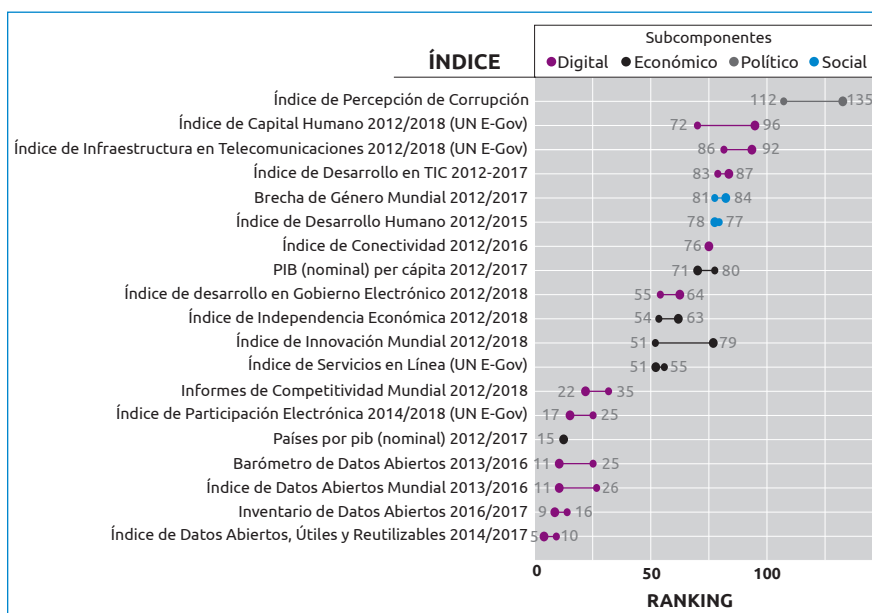


Gráfico 2. Variación en posiciones de los índices más relevantes en materia de desarrollo digital entre 2012 y 2018.

Fuente: Departamento de Análisis de Indicadores de la Estrategia Digital Nacional (2018).

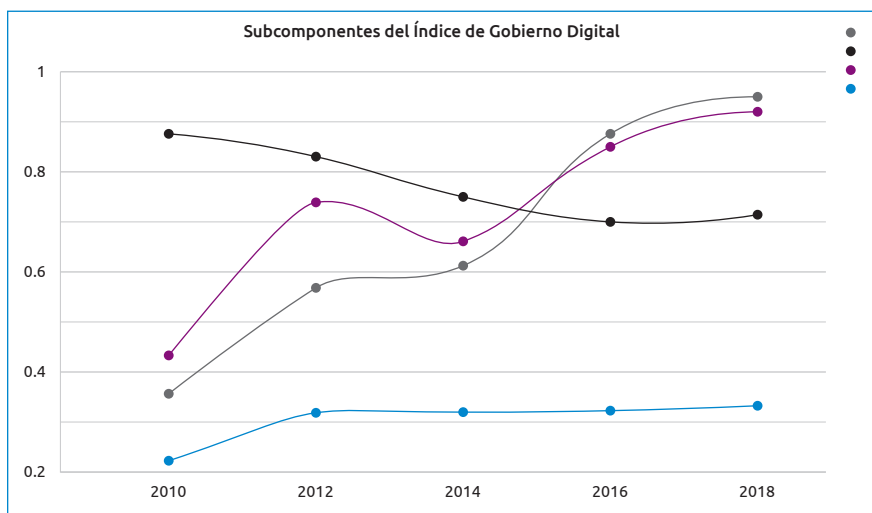


Gráfico 3. Variación en posiciones del Subíndice de Servicios Digitales.

Fuente: Elaboración propia a partir de varias fuentes.

La articulación desde la Presidencia de la República en la integración de gob.mx como único punto de acceso digital a información de entidades públicas, trámites y servicios, datos abiertos y mecanismos de participación ciudadana digital, permitió la estandarización y puesta en línea de los servicios de más alta demanda ciudadana, como la expedición del acta de nacimiento, que requirió del trabajo colaborativo de las 32 entidades federativas para acordar un formato único y un acceso unificado a través de www.gob.mx/actas, facilitando así a las personas el acceso a su documento desde cualquier lugar, hora y dispositivo conectado a internet.

Otro servicio de alta demanda ciudadana que se rediseñó por completo en este periodo es la cédula profesional electrónica (www.gob.mx/cedulaprofesional), gracias al trabajo colaborativo entre el gobierno federal a través de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional, la Secretaría de Educación y las más de nueve mil instituciones educativas del país. La coordinación del rediseño de este servicio desde la Presidencia de la República facilitó la adecuación de la Ley de Profesiones emitida en 1945, cuya primera actualización se realizó en 2018 como parte de la simplificación de normativas para la digitalización del servicio.

Así mismo, la emisión del estándar de título electrónico aplica para las más de nueve mil instituciones de educación superior (IES) y permite el envío en electrónico de los datos del título que serán integrados a la cédula profesional electrónica. Antes de la digitalización del servicio, las IES realizaban todo el proceso de forma presencial, lo cual generaba que la entrega de la cédula profesional a los profesionistas recién egresados tardara hasta un año.

La digitalización del acta de nacimiento y de la cédula profesional requirió el consenso de múltiples entidades públicas en los tres órdenes de gobierno con autonomía de gestión, lo que demuestra el interés nacional de poner a las personas al centro, entender sus necesidades y diseñar desde su viaje de usuario una experiencia digital unificada, sencilla y fácil, que le permitiera obtener en minutos documentos que antes de este esfuerzo podrían retrasarse hasta un año, y para el caso del acta de nacimiento se requería el traslado de la persona a su lugar de origen.

Este tipo de articulación demanda un liderazgo al más alto poder político, diseño institucional con facultades transversales de digitalización y capacidad técnica para el desarrollo de servicios digitales federados, es decir, que utilizan mecanismos de autenticación y firma electrónica que

todas las partes involucradas en la prestación del servicio reconocen como válidas. Un mismo motor de pagos canaliza a cada entidad federativa el recurso recaudado, y el acceso a una base de datos unificada de registros permite que con el uso de la Clave Única de Registro de Población (CURP) se identifiquen los datos asociados a esa clave correspondientes al acta de nacimiento o a la cédula profesional electrónica, logrando así emitir en minutos la representación impresa del documento electrónico.

Asimismo, el ejercicio de rediseño de servicios digitales parte de la premisa de que los documentos como el acta de nacimiento y la cédula profesional no deberían ser requeridos a la persona interesada, sino ser consultados directamente a través de una interfaz de programación de aplicaciones (API) en la base de datos del servicio, previo consentimiento del usuario. Hasta el fin del periodo analizado, más de ciento veinte servicios que solicitaban el acta de nacimiento como requisito realizaron ajustes normativos y de procedimiento para acreditar dicho documento a través de consulta directa a la base de datos de actas de nacimiento. Cambio que ahorra tiempo y dinero a las personas y les permite una atención más ágil y rápida en el servicio que están solicitando.

Una articulación al más alto nivel de todas las partes involucradas en la digitalización de servicios, así como una inversión bastante significativa en el sector de telecomunicaciones, producto de una mayor competencia en el sector, permitieron que para 2019 más del 70.1% de la población mexicana estuviera conectada a internet (ENDUTIH 2019, en INEGI, 2019) y que el porcentaje de ciudadanos que utilizaron internet para interactuar con el gobierno incrementara en 2 818%. Este incremento en el uso del canal digital para el acceso a servicios públicos muestra los beneficios que para las personas tiene la digitalización de los servicios del gobierno, pues ahorra tiempo, dinero y facilita el acceso a través de una experiencia digital unificada y sencilla de usar. El servicio digital de acta de nacimiento en línea alcanzó 94% valoraciones positivas por parte de los usuarios, convirtiéndose en el servicio mejor evaluado por la ciudadanía dentro de la Ventanilla Única Nacional (www.gob.mx).

El proceso de rediseño de los servicios de expedición de acta de nacimiento y cédula profesional electrónica demuestra que existen las capacidades nacionales para escalar este método de diseño en todos los servicios, respetando la autonomía de los tres órdenes de gobierno, pero actuando de

forma coordinada y poniendo las necesidades de los usuarios al centro del proceso. A nivel local la digitalización de servicios públicos ha tenido esfuerzos importantes con impacto muy positivo para las personas. En el municipio de Guadalajara en el año 2018 se rediseñó el servicio de licencias comerciales y de uso de suelo utilizando como herramienta habilitante Visor Urbano (vU), plataforma implementada con recursos obtenidos a través de la competencia de retos para alcaldes(as) (*Majors Challenges*) de la Filantropía Blomberg (Mellon y Lara García, 2019).

De acuerdo a la medición de impacto realizada por Mellon y Lara García en 2019 sobre Visor Urbano, las solicitudes de soborno por parte de los agentes municipales disminuyeron en 74% y las solicitudes de soborno por parte de terceros (“coyotes”²) cayó 85% después de la introducción de vU. Al digitalizar el servicio disminuyeron de forma significativa las dos principales causas de corrupción identificadas en el trabajo de campo de dichos investigadores: la discrecionalidad y la falta de transparencia. Al digitalizar un servicio público, este se vuelve trazable y evita el contacto personal entre autoridad y solicitante.

Con la llegada del equipo de innovación digital del municipio de Guadalajara al estado de Jalisco, vU está siendo implementado en todo Jalisco, lo que representa la oportunidad de estandarizar los servicios de licencias comerciales y uso de suelo a nivel estatal, eso pronostica un impacto positivo no solo en la disminución de la corrupción y el aumento en la transparencia, sino también en la atracción de nuevas inversiones al estado y la creación de nuevos emprendimientos.

Como se ha expresado con anterioridad, el ejemplo de vU demuestra que las capacidades locales existen para escalar el rediseño de servicios públicos siguiendo estándares de servicio, utilizando componentes o plataformas comunes y lineamientos de simplificación regulatoria de forma estandarizada. En el ámbito organizacional la implementación de Visor Urbano ha contado con el apoyo político al más alto nivel, el alcalde de

² Los gestores son intermediarios externos que suelen ser contratados para realizar un proceso burocrático con el gobierno, como la tramitación de un permiso comercial, por parte de un cliente. Entre los gestores hay una clase especial a los que se hace referencia peyorativamente como “coyotes”. Como el animal carroñero del mismo nombre, los coyotes son intermediarios que se aprovechan de los ciudadanos que los contratan o que tienen la reputación de estar dispuestos a hacer lo que sea necesario para obtener algo del municipio (Mellon y Lara García, 2019).

Guadalajara en 2018 ahora es el actual gobernador del estado. Desde su lanzamiento en la alcaldía de Guadalajara, VU ha sido instrumentado por un equipo digital situado a nivel coordinación dentro de la Jefatura de Gabinete. Esa misma estructura institucional se replicó en el gobierno del estado, y al momento de redactar este capítulo está formada como se muestra en la figura 2.



Figura 2. Organigrama de la Coordinación General de Innovación Digital.

Fuente: Elaboración propia con información de la Coordinación General de Innovación Gubernamental, Jefatura de Gabinete, 2021 (<https://innovacion.jalisco.gob.mx/organigrama>).

La Coordinación General de Innovación Gubernamental en su estructura organizacional muestra la evolución de los equipos digitales en su campo de acción y de articulación de la política digital estatal, considerando áreas como la Red Jalisco, encaminada a fortalecer la infraestructura de conectividad estatal, así como áreas de especialización en el uso de nuevas tecnologías como la internet de las cosas, la inteligencia gubernamental y la inclusión digital. Una estructura para empoderar al más alto nivel con facultades transversales para articular iniciativas, como el despliegue de Visor Urbano en todas las municipalidades del estado.

Si analizamos las estructuras organizacionales de las autoridades digitales de los países más avanzados en servicios digitales encontramos que República de Corea, Estonia, Dinamarca, Finlandia e Inglaterra tienen autoridades digitales que reportan a los ministerios de Finanzas y Economía, tradicionalmente ministerios o secretarías de Estado con bastante poder

político y presupuesto público, o bien a las jefaturas de gabinete, con ejercicio presupuestal más acotado por ser oficinas de articulación pero con el más alto poder político (cuadro 1).

Cuadro 1. Top 5 del Índice Global de Servicios en Línea (Global Online Service Index) de la ONU					
Gobierno	Encuesta de gobierno electrónico, ONU	Clasificación por Nivel de Servicios en Línea (OSI)	Subíndice de Servicios Digitales (1 es el puntaje más alto)	Sitio nacional	Autoridad digital
República de Corea	2	1	1	https://um.dk/	Ministerio de Innovación del Sector Público
Estonia		2	0.9941	https://www.eesti.ee/en	Oficina de CIO del gobierno, bajo el Ministerio de Asuntos Económicos y Comunicaciones
Dinamarca	1	3	0.9706	https://denmark.dk/	Agencia para la Digitalización, Ministerio de Finanzas
Finlandia	4	4	0.9706	https://vnk.fi/en/frontpage	Oficina de Tecnologías para el Sector Público, Ministerio de Finanzas
Singapur	11	5	0.9647	https://www.gov.sg/	Agencia de Tecnología del Gobierno de Singapur

Fuente: ONU (2020: 16).

En el caso de América Latina y el Caribe, Brasil es el país líder en la región con 0.8706 en el Subíndice de Servicios Digitales, 0.1294 puntos abajo de la República de Corea (primer lugar) y 53 países de diferencia; le siguen en el *ranking* regional Chile, Argentina, Uruguay y México, este

último con una diferencia respecto de República de Corea de 0.1765 y 60 países de diferencia (cuadro 2).

Cuadro 2. Top 5 de América y el Caribe, del Índice de Servicios en Línea de la ONU					
Gobierno	Encuesta de gobierno electrónico, ONU	Subíndice OSI	UN Servicios en Línea	Sitio nacional	Autoridad digital
Brasil	54	1	0.8706	https://www.gov.br/governodigital/pt-br/	Secretario de Gobierno Digital, Ministerio de Economía
Chile	34	2	0.8529	https://www.gob.cl/	
Argentina	32	3	0.8471	https://www.argentina.gob.ar/	Secretaría de Gobierno de Modernización, Subsecretaría de Gobierno Digital
Uruguay	26	4	0.8412	https://www.gub.uy	Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento
México	61	5	0.8235	http://www.gob.mx	Coordinación de Estrategia Digital Nacional

Fuentes: ONU (2020), OCDE (2020) y Shearer, Stirling y Pasquarelli (2020).

Como se puede observar, si bien hay grandes avances en la región con Uruguay, que se ubica en la posición 26 del Ranking General de Naciones Unidas y 31 del Subíndice de Servicios en Línea, los desafíos son todavía significativos. De acuerdo al informe de Latinobarómetro 2018, las horas promedio para realizar un trámite en México son 6.9, mientras que la media en América Latina y el Caribe es de 5.4 horas y en Chile 2.2 horas (gráfico 4).

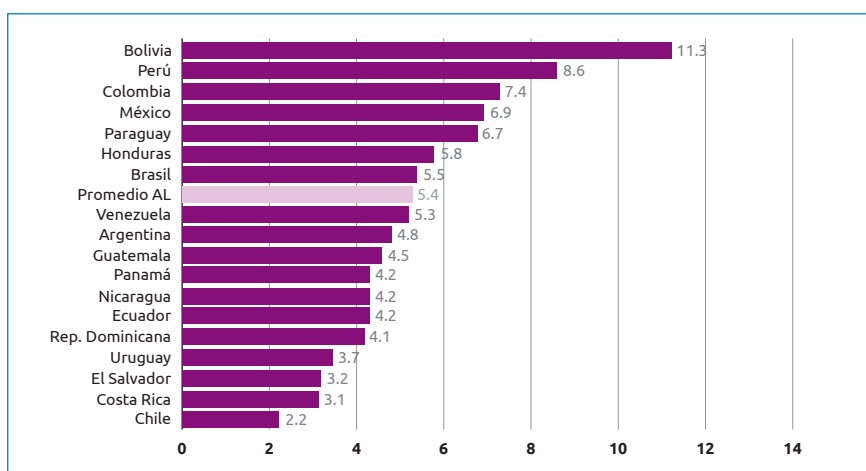


Gráfico 4. Horas necesarias para hacer un trámite.

Fuente: tomado de Roseth, Reyes y Santiso (2018), con datos de Latinobarómetro (2018).

En términos de iteraciones necesarias para concretar la obtención de un servicio público, en promedio, 25% de los trámites de los países considerados en el Latinobarómetro requirió de tres iteraciones o más para concretarse. En México, este porcentaje asciende a 27% de servicios (Latinobarómetro, 2018). Por ello el rediseño de servicios públicos centrados en las necesidades de las personas debe ser una actividad permanente de las autoridades responsables del gobierno digital en los tres órdenes de gobierno. Especialmente en el contexto de la pandemia, que ha acelerado de forma significativa los procesos de apropiación digital por parte de la población.

Hoy más que en cualquier otro momento en la historia moderna la sociedad es digital. La tecnología ha cambiado radicalmente la forma como nos comunicamos, trabajamos, estudiamos y socializamos. La economía digital ha revolucionado la manera como vivimos, con nuevos servicios y experiencias. La masificación del uso de tecnologías emergentes como la internet de las cosas, la inteligencia artificial, la autonomía vehicular terrestre y aérea, la impresión 3D, la realidad virtual y aumentada, se verán potenciadas con el despliegue de redes de quinta generación y las subsecuentes. La hiperconectividad que estamos muy próximos a experimentar demanda gobiernos capaces de ir un paso adelante de dicha revolución digital.

El escenario es alentador para aquellos gobiernos que han considerado a la transformación digital como política de Estado y han adecuado sus

estructuras de servicios y regulación a la par de los avances tecnológicos. Para los que están en un grado incipiente de política digital, un escenario de hiperconectividad representa riesgos como: la precarización del empleo, producto de la automatización masiva y la falta de alfabetización digital de los grupos poblacionales más vulnerables; afectaciones a la competitividad económica causadas por la burocracia excesiva y la corrupción; incremento en la inseguridad pública resultado del descontento social derivado del desempleo y la pobreza extrema.

Un escenario que puede abordarse de forma colaborativa es si los gobiernos dan la prioridad debida a la agenda digital, trabajando de forma abierta con todas las entidades públicas en los tres niveles de gobierno, el sector privado, la sociedad civil organizada, la población en general y organismos internacionales, para priorizar las áreas de mayor rezago, así como las de mayor ventaja competitiva. La articulación del ecosistema digital es necesaria desde el Estado, cuyo fin último es el bienestar social, por lo que la alineación de intereses de los diferentes actores del ecosistema debe darse buscando un crecimiento económico inclusivo, sostenible y de prosperidad social en la era digital.

A manera de cierre

En resumen, en el presente capítulo hemos revisado ejemplos de diseño de servicios públicos digitales estandarizados a nivel nacional, como la obtención en línea de actas de nacimiento y la cédula profesional electrónica, la política pública digital y la estructura organizacional que los ha hecho posible, a través de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Presidencia de la República. Así mismo, hemos revisado la experiencia del diseño de servicios públicos, de licencias comerciales y de uso de suelo estandarizadas a nivel estatal en Jalisco, la política digital estatal y municipal, así como la estructura organizacional que los ha instrumentado. Hemos continuado con el análisis comparativo de los países líderes según el Ranking de Servicios Digitales de Naciones Unidas y a nivel Latinoamérica, sus estructuras organizacionales y la prioridad de sus agendas nacionales como política de Estado.

Cerramos el análisis dando cuenta de los desafíos aún pendientes en términos de digitalización de servicios públicos. Por lo que el llamado a la acción a las personas lectoras de este libro es a impulsar la transformación digital como política de Estado, desde el círculo de influencia en que se desarrollen profesionalmente. Los invito a conocer la estrategia digital del municipio, del estado y del país donde vivan o trabajen. Si no la encuentran en internet, realicen las consultas a las autoridades correspondientes. El mostrar interés en el tema hará que otros también comiencen a poner atención en él.

Al acceder a un servicio que puede ser fácilmente digitalizado, cuestionen de forma empática a las personas responsables del mismo por qué no se presta en línea. Y finalmente, tómense el tiempo de llenar las encuestas de satisfacción de usuario, la mayoría de estas son revisadas por las autoridades de control interno de las entidades públicas, las que deben presentar acciones de mejora atendiendo los resultados de los indicadores de satisfacción.

El derecho humano a la buena administración

Óscar Ramos Estrada

Introducción

Con regularidad suele señalarse, en los distintos libros de administración, que el origen de esta tuvo lugar cuando, en los albores de la humanidad, dos hombres se ayudaron a desplazar una piedra que ninguno de los dos podía mover por sí solo.

Lo cierto es que la administración como ejercicio del establecimiento de sistemas racionales de esfuerzos cooperativos —que posibilitan conseguir propósitos que difícilmente podrían ser conquistados individualmente— ha acompañado al hombre a lo largo de toda su historia.

La administración, entendida en los términos que proponen Koontz y O'Donnell (1979:98), como la dirección de un organismo social para alcanzar objetivos y fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes, permea los ámbitos privado y público, permitiendo que ambos compartan principios que les son comunes. Sin embargo, la administración pública constituye una realidad organizativa, funcional y jurídicamente autónoma, claramente diferenciable de la administración.

Presente a lo largo de toda la historia, no fue sino hasta comienzos del siglo XVIII que en Francia y Alemania pueden advertirse los primeros estudios de la administración pública como disciplina.

De reciente surgimiento, considerando el desarrollo de otras ramas del derecho, el derecho administrativo, como ciencia, tiene por objeto el estudio de las reglas jurídicas que conciernen a la acción administrativa del Estado, es decir, el estudio de la regulación de los entes del Poder Ejecutivo y sus relaciones (Martínez Morales, 2004: 3).

El doctor Jorge Fernández Ruiz señala:

[...] un grupo de peculiaridades distingue al derecho administrativo de las otras disciplinas del derecho, se trata, pues, de los caracteres que, en conjunto, le dan entidad e identidad, entre los que destacan su reciente creación, pues es un *ius novum*, su mutabilidad, dado que debe adaptarse permanentemente al cambiante interés público (Fernández Ruiz, 2016: 64).

Es por ese “cambiante interés público” que el derecho administrativo ha experimentado transformaciones en su conformación y funcionamiento. Ello se debe en gran medida a parámetros que, yendo más allá de la mera legalidad, redimensionan el actuar de la administración pública y con ello la disciplina en comento.

Y es que gracias a una ininterrumpida reflexión el derecho administrativo puede seguir perfeccionándose, dada su inmensa importancia; siendo acción y competencia del Poder Ejecutivo, de sus agentes y tribunales, siempre acrecentando y satisfaciendo los derechos de los ciudadanos, y abonando de esta manera a la permanencia del Estado.

De lo anterior se deriva la gran importancia de su renovación y perfeccionamiento. Es la permanente actualización de esta rama del derecho público la que impide una parálisis estatal, aquella cuya importancia no le permite detenerse pero tampoco dejar de evolucionar.

Me refiero a que, hoy como nunca antes, la Constitución y ordenamientos de índole internacional impactan en la forma como se administra un Estado. Podemos afirmar que estamos entonces ante una nueva etapa del derecho administrativo y de la administración pública: la de la constitucionalización, aquella que pone al centro de todo los derechos de las personas.

Y es que hoy existen obligaciones del Estado que hace poco no existían, ejemplo de ello es la transparencia, la protección de datos personales o el derecho humano a la buena administración. A este último es precisamente al que se aboca el presente estudio.

Los derechos humanos como derechos fundamentales

Con acierto, los profesores Marcos del Rosario Rodríguez y Raymundo Gil Rendón (2011: 58) han destacado cómo para el desarrollo de la humanidad ha sido indispensable el reconocimiento y la protección de los derechos humanos.

Para Pérez Luño (2013: 72):

[...] los derechos humanos suelen venir entendidos como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional.

Al respecto, la Organización de las Naciones Unidas (2017) considera que “los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición”.

Por otra parte —y después de una gastada discusión en la academia acerca de la diferenciación entre los términos—, un derecho fundamental es aquel que es reconocido y garantizado por el derecho positivo de determinado Estado.

Tomando en cuenta lo anterior, podemos decir que la esencia de un derecho fundamental es la *positividad*, pues esto entraña el reconocimiento constitucional del sistema jurídico nacional, que al advertir su importancia decide reconocerlo en su propia conformación.

Gonzalo Aguilar Cavallo (2010: 104) establece:

[...] en el ordenamiento interno de los Estados, y particularmente en la doctrina constitucional, se efectúa una distinción entre derechos fundamentales y derechos humanos. El concepto de derechos fundamentales ha predominado en el orden estatal. Esta distinción produce una serie de consecuencias en el orden interno de los Estados. Esta diferenciación y, por lo tanto, estas consecuencias, no corresponden con la existencia de un orden jurídico plural al interior del Estado. Entre otras consecuencias, la persistencia de

esta distinción entre derechos fundamentales y derechos humanos tiende a mermar el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales.

En México, la reforma en materia de derechos humanos trajo consigo cambios importantes en la manera como los detentadores del poder y la ciudadanía se relacionan. Se trata de la reforma del 10 de junio de 2011, relativa a los derechos humanos, cuya importancia estriba en construir el eje que vinculó, desde entonces, a los poderes públicos y su deber de ceñirse a, y enmarcar su actuación en la observancia y el respeto de los derechos humanos, sin distinción de la fuente de la que emana la obligación del Estado mexicano, por garantizar los derechos referidos cuando estos han sido suscritos por nuestro país.

Derechos explícitos e implícitos

Con lo hasta aquí señalado, hemos establecido que todo derecho fundamental presupone que este es antes un derecho humano, puesto que el primero supone la consideración positiva del segundo.

Así, nuestra Constitución cuenta con un catálogo de diferentes derechos que son enunciados de manera explícita en su redacción y otros que, sin encontrarse expresamente mencionados, se constituyen en prerrogativas a favor de las personas. Se trata de los llamados derechos implícitos.

Las constituciones suelen contener normas explícitas, las cuales hacen fácilmente localizables ciertos derechos pues al consultarlas basta con advertir su localización para poder allegarse al contenido del derecho humano para interpretarlas y, en consecuencia, argumentar para procurar su efectividad mediante su aplicación y exigencia.

Sin embargo, también es posible encontrar derechos humanos implícitos. Ejemplo de esto se halla en la jurisprudencia emanada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que poseen un carácter creativo. Es decir, estos tribunales no solo cuentan con un carácter interpretativo de la norma, sino que tienen también un carácter creativo de derechos—que están expresamente señalados en las constituciones o en los tratados internacionales—, el cual se expresa a través de sus sentencias.

Lo anterior cobra mayor relevancia al tener en cuenta que los catálogos de derechos contenidos en las constituciones e instrumentos internacionales son ese *minimum minimorum* que en materia de derechos puede aceptarse.

Al igual que las constituciones, los tratados internacionales pueden contener un listado de derechos explícitos o contar en su interior con derechos implícitos. Porque es posible que los instrumentos que estamos comentando hagan reenvíos hacia fuera de sus textos para que, por virtud de tal dispositivo, queden reconocidos y a salvo otros derechos que ellos no contienen en su articulado, o que contienen con menor amplitud (Bidart, 2002: 4).

Cuando una constitución hace alguna referencia a tratados internacionales de derechos humanos, nos permite respaldar la idea de que esos derechos que constan en normas que se hallan fuera de la constitución deben meritarse como derechos implícitos en el hospedaje de esa constitución (Bidart, 2002).

Es el caso del contenido del artículo 133 de nuestra Constitución:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

Como se puede observar, la propia Constitución reconoce no sólo la existencia de un orden externo, diferenciado, en principio, del nacional, sino que les reconoce a los tratados el carácter de ley suprema de toda la Unión si estos están de acuerdo con nuestra norma fundamental.

De tal suerte que los derechos sin normas son derechos no enumerados o innominados, que tienen recepción constitucional e internacional a pesar de que el orden de normas sea allí lagunoso, que no lo es el sistema axiológico del Estado democrático cuando remonta más allá y fuera de lo que está escrito. Derechos que no están en las normas (tanto si hay normas como si no las hay) son derechos que, a la manera como lo refieren las cláusulas constitucionales sobre derechos implícitos, reenvían a la digni-

dad humana, a la personalidad humana, a la naturaleza humana, a la forma democrática de Estado; fundamentos todos que trascienden a la normatividad, al voluntarismo político y al hermetismo estatal (Bidart, 2002).

El derecho humano a la buena administración

Vivimos el tiempo de la constitucionalización del derecho. Me refiero a que hoy en día el ordenamiento jurídico en su totalidad se encuentra impregnado del contenido y la esencia de las normas constitucionales, condicionando así el contenido y el desarrollo de las distintas ramas del derecho que habrán de tener como parámetro de actividad el contenido de la norma fundamental en las justas dimensiones que actualmente rigen. Naturalmente, ni la actividad administrativa, ni el enfoque doctrinal pueden escapar de esta influencia.

En este nuevo orden —bajo el que se desarrolla actualmente la administración pública—, la persona —el administrado— se convierte en protagonista y verdadero impulsor de la actividad administrativa, dejando atrás el rol que durante mucho tiempo se le tuvo reservado, el de mero destinatario.

Parte del dinamismo constitucional que hoy vivimos se desdobra en el derecho humano a la buena administración, ejemplo de una renovada visión del derecho administrativo.

El derecho humano —el cual, podemos suscribir, puede y debe ser considerado un derecho fundamental; consideración que será sostenida más adelante— a la buena administración pública nació en el ambiente del derecho comunitario europeo en el año 2000 y fue posteriormente perfeccionado y robustecido por el derecho administrativo iberoamericano.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea señala en su artículo 41:

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.
2. Este derecho incluye en particular:
 - a. El derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente.

- b. El derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierne, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial.
 - c. La obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.
3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.
 4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.

Como refuerzo de lo establecido en la Carta de la Unión Europea se encuentra que la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública especifica (artículo 25) :

Los ciudadanos son titulares del derecho fundamental a la buena Administración Pública, que consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana.

Como podemos ver en la tendencia de la constitucionalización del derecho, ambos instrumentos internacionales ponen al centro del actuar de la administración a la persona. Ello no es de extrañar, pues la razón de existir de la administración pública no es otra sino asegurar la satisfacción de las necesidades de las personas que integran la población de un Estado.

La buena administración es en ese sentido, tal como lo indica Jaime Rodríguez Arana (2010: 5), “aquella que actúa en todo caso al servicio objetivo del interés general”.

Para allegarnos a una definición de las implicaciones del significado de la buena administración, nos parece apropiado traer a colación lo que Augusto Durán Martínez (2010: 176) apunta:

La buena administración significa elegir los instrumentos adecuados para la consecución del fin debido, obtener los resultados procurados con el menor

costo posible, no efectuar trámites inútiles, hacer un buen uso del tiempo pero también actuar con transparencia, con probidad; significa asimismo que los servicios públicos funcionen correctamente acorde a las necesidades reales del hombre de hoy, que los requerimientos de los administrados sean atendidos como corresponde y que todas las actuaciones administrativas sean seguidas cumpliendo con todas las garantías.

De esta manera, el derecho humano a la buena administración se encuentra presente en el ámbito internacional,¹ pero no así de manera explícita en nuestro ordenamiento supremo, sin que ello signifique que la idea de un derecho a la buena administración no se encuentre presente en el orden jurídico mexicano.

La buena administración como derecho fundamental

Como bien lo hemos señalado en líneas anteriores, las fronteras conceptuales de los derechos humanos son menos precisas que las que poseen los derechos fundamentales. Sin embargo, no debe pensarse que se trata de categorías separadas e incomunicadas, puesto que todos los derechos fundamentales son derechos humanos constitucionalizados (Carbonell, 2009: 7 y 9).

Hasta aquí ha quedado plenamente demostrado que el derecho a la buena administración es un derecho humano, pues se encuentra contenido en distintos instrumentos internacionales; sin embargo, la pregunta a la que aspiramos dar respuesta es: ¿el derecho a una buena administración puede considerarse un derecho fundamental?

Para dar respuesta a lo anterior debemos recordar que para que exista un derecho fundamental, con anterioridad debe existir un derecho humano. Por ende, un derecho fundamental es una garantía que la nación brinda a todo individuo que está dentro de su límite territorial, que se ve

¹ Es importante señalar que la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública no constituye un documento jurídicamente vinculante. Su contenido refleja una exposición de los principios generales para el diseño de un derecho humano a la buena administración pública en los ámbitos locales de cada país.

regido por una carta magna y que dota de las facultades que debe gozar plenamente todo individuo dentro de un territorio nacional. Considero que aquí es donde se dice que se encuentra la gran diferencia entre un derecho humano y un derecho fundamental, la que se refleja en un conjunto de prerrogativas (González Vega, 2018).

Precisamos entonces identificar la existencia de dichas prerrogativas que, aunque insertas de manera implícita en el texto constitucional, pueden llevarnos a responder a la pregunta planteada. Veamos.

Es bien conocido que el artículo primero de nuestra Constitución contempla el bloque de constitucionalidad; es esta útil herramienta la que permite que a través de ella se puedan incorporar aquellos derechos que no siendo reconocidos explícitamente por la norma fundante, sí forman parte de un contenido amplio de la misma. Esto sucedería si en una interpretación extensiva consideramos lo dispuesto por la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública.

Por otra parte, el contenido del derecho a la buena administración empata en gran medida con el contenido de distintos artículos de nuestra Constitución. Tal es el caso de los artículos 6, 8, 14, 16, 17, 25 y 109 de la Constitución federal, en los cuales se aprecian puntos de conexión profundos con este derecho o con algunas de sus garantías, como el derecho de acceso a la información pública, como deber de la administración pública de mantener actualizada la información para ser consultada por quien lo desee; el derecho de petición; el derecho al debido proceso; la garantía de audiencia; el derecho de defensa; la responsabilidad patrimonial del Estado y la mejora regulatoria, entre otros (Arcila y López, 2019).

Esta nueva manera que tiene el ciudadano de relacionarse con el poder público lo coloca en un papel protagónico en el funcionamiento institucional, al convertirse en un escrutador permanente del quehacer institucional.

La buena administración y la responsabilidad patrimonial del Estado

Ahora bien, hemos señalado también el carácter creativo que el Poder Judicial tiene a su cargo. En ese sentido, uno de los derechos en los que

mejor puede apreciarse la esencia del derecho a la buena administración es el de la responsabilidad patrimonial del Estado, contenido en el artículo 109 constitucional, que al ser tratado en sede jurisdiccional señala:

La razón de la responsabilidad patrimonial es propiciar y garantizar, en primer lugar, que la actividad administrativa sea regular y que la gestión pública se preste conforme a ciertos estándares de calidad, lo que encierra en sí mismo un derecho fundamental a una eficiente Administración Pública, pues si se incumple con esos estándares se tiene garantizado el derecho a la indemnización. Por ello, cuando en la prestación de un servicio público se causa un daño en los bienes y derechos de los particulares por la actuación irregular de la Administración Pública, se configura, por una parte, la responsabilidad del Estado y, por otra, el derecho de los afectados a obtener la reparación, ya que la actividad administrativa irregular del Estado comprende también lo que la doctrina denomina *faute de service, funcionamiento anormal de un servicio público por falla o deficiencia* (SCJN, 2013: 2077).

En cuanto a la concepción doctrinal, Álvaro Castro Estrada (2006: 546-547), al hablar sobre la responsabilidad patrimonial del Estado, señala que esta es una institución jurídica que, mediante criterios objetivos de derecho público, establece la obligación directa del Estado de indemnizar a los particulares que hayan sido lesionados antijurídicamente en sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad del propio Estado.

Por su parte, para Zulema Mosri (2019: 35-36), la responsabilidad patrimonial del Estado existe para establecer, como garantía individual y obligación del Estado, un sistema de responsabilidad objetiva y directa que le permita indemnizar a los particulares cuando estos sufrieran daños y perjuicios por la actividad administrativa irregular de los entes públicos.

Después de revisar la definición de ambos autores, es posible apreciar que la esencia de la responsabilidad patrimonial es el establecimiento de la obligación que tiene el Estado de indemnizar al ciudadano por una actividad irregular, es decir, una que escapa a los estándares de calidad bajo los cuales no puede hablarse de una administración pública eficiente, violando al mismo tiempo la esencia del derecho a una buena administración puesto que este supone que los servicios públicos funcionen correctamente.

La buena administración y la mejora regulatoria

Un ejemplo más en que puede apreciarse cómo el derecho a la buena administración ya se encuentra como derecho implícito en nuestro orden jurídico nacional es el caso de la mejora regulatoria.

Una herramienta fundamental para materializar de manera sistemática los objetivos del Estado es la obligación que el último párrafo del artículo 25 constitucional impone a todas las autoridades de los órdenes de gobierno a fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos de los párrafos primero, sexto y noveno del mismo artículo. Dicha obligación consiste en la implementación de políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la Ley General de Mejora Regulatoria (LGRM).²

La Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer) establece en el documento Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria, publicado el día 30 de agosto de 2019:

[...] se entenderá por mejora regulatoria a la política pública que consiste en la generación de normas claras, de trámites y servicios simplificados, así como de instituciones eficaces para su creación y aplicación, que se orienten a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y del óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la sociedad en su conjunto. Se trata de una política sistemática de revisión y diseño del marco regulatorio y sus trámites, de forma que este sea propicio para el funcionamiento eficiente de la economía (Conamer, 2019: 21).

Y es que la mejora regulatoria

[...] resulta fundamental para generar condiciones que permitan el buen desempeño de la actividad económica, al promover una mayor competen-

² Párrafo adicionado el 5 de febrero de 2017. De manera general, el primer párrafo del artículo 25 constitucional comprende la rectoría económica del Estado; el sexto párrafo, sobre la participación del Estado por sí o con los sectores social y privado, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo; por último, el párrafo noveno refiere que la ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y promoverá la competitividad.

cia, definir los derechos de propiedad, brindar certidumbre jurídica, corregir las fallas de mercado, fomentar la actividad empresarial y, en general, promover las reglas que permitan generar una mayor productividad, innovación, inversión, crecimiento económico y bienestar de la población (Conamer, 2019: 20).

Para dimensionar la importancia de esta actividad del Estado basta mencionar que la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) muestra que, a nivel nacional, de las unidades económicas encuestadas en 2016, se identificaron costos monetarios de cumplimiento de las regulaciones estimados en 115.7 mil millones de pesos, equivalentes a 0.56% del PIB nacional. En promedio, cada unidad económica gastó 48 871 pesos por cargas administrativas (Conamer, 2019: 31).

Por su parte la Conamer ha realizado estimaciones de carga administrativa de la regulación federal, obteniendo que, al 5 de diciembre de 2010, representó un costo del 4.8% del PIB y en junio de 2019, un costo del 2.41% del PIB (Conamer, 2019: 100).

Así la mejora regulatoria se identifica plenamente con el fin perseguido por el derecho a la buena administración, pues este significa elegir los instrumentos adecuados para la consecución del fin —que la administración tenga—, obtener con el menor costo posible los resultados procurados, así como evitar efectuar trámites inútiles.

Tenemos así que el derecho a la buena administración impregna diferentes disposiciones constitucionales, como las anteriormente mencionadas, pero además ha recibido un tratamiento que ha desarrollado sus términos en sede jurisdiccional. Esto, sumado a la referencia internacional que se ha vertido anteriormente, nos lleva a concluir que, en efecto, al hablar del derecho humano a la buena administración también podemos suscribir que se trata, sin duda, de un derecho fundamental. Uno que, aun siendo de naturaleza implícita, se encuentra ya dentro de nuestro ordenamiento supremo.

Finalmente, hablar del derecho a la buena administración es hablar de un derecho humano que consideramos que trasciende a la categoría de fundamental, pues se trata de un derecho que, siendo subjetivo, se en-

cuentra establecido en la norma fundante, y es contemplado dentro de los derechos que se consideran expectativas negativas o positivas, a las que corresponden obligaciones (de prestación) o prohibiciones (de lesión). Aquellas que Ferrajoli (2001: 26) llama “garantías primarias” y “garantías secundarias”.

Conclusión

Tomando en cuenta que este derecho se encuentra implícito en nuestra carta magna, y ante las pretensiones de algunos actores políticos de llevar a cabo una reforma constitucional que establezca de manera explícita el derecho a una buena administración, nos manifestamos en contra de que ello suceda. Esto es así por parecernos ocioso.

Se ha querido ver en esta propuesta la inauguración de

[...] un nuevo paradigma en la Administración Pública en la que la ciudadanía tenga un papel central a partir de reconocer que todas y todos tenemos derecho a un buen gobierno. Con esto se podría establecer desde el orden constitucional una garantía para que todas las personas cuenten con el derecho de tener una Administración Pública eficiente y eficaz, que deba realizar su trabajo de manera austera, con base en principios de igualdad y equidad, y justificando sus actuaciones con una orientación clara hacia el interés público (Román Ávila, 2020).

Lo cierto es que, como ha quedado de manifiesto, el contenido del derecho a la buena administración ya se encuentra en nuestra Constitución y es exigible en sede jurisdiccional mediante los preceptos que le contienen.

La apuesta, entonces, no debe ser por engrosar una vez más el contenido de nuestra Constitución, hacerlo formaría parte de la visión que cree que constitucionalizar por constitucionalizar democratiza, lo cual es un error y una práctica común en nuestro país. La apuesta debe ser por un compromiso genuino de nuestros actores políticos y jurídicos de respetar la norma constitucional y con ello los derechos fundamentales. El cambio de paradigma ya está consagrado en la norma y tuvo lugar hace diez años con la entrada en vigor de la Reforma Constitucional en

materia de Derechos Humanos. Aquella que establece como obligación de todos los servidores públicos el respeto, la promoción y la protección de los derechos de las personas. Una reforma constitucional en este sentido sería la derrota y aceptación de nuestra incapacidad de respetar los derechos humanos, y en particular uno tan importante como es el actuar eficaz del Estado.

La administración pública y el mercado

Marco Antonio Zeind Chávez

Introducción

En los últimos años, en la academia y en la política se ha discutido cuál debe ser la relación del Estado con el mercado. Desde algunas posiciones se ha considerado que debe existir una relación estrecha, en donde el primero ejerza una regulación extrema del segundo y finalmente los procesos económicos se planeen desde ahí; sin embargo, también hay otro grupo para el cual la relación sí debe existir, pero bajo una interrelación de poca intervención y regulación mínima por parte del Estado.

A continuación se abordarán conceptos básicos sobre lo que se debe entender por administración pública, el concepto económico del mercado, el concepto y la evolución histórica del Estado, la relación actual de la administración pública con el mercado y, finalmente, los retos hacia el futuro.

La administración pública

Referirse a la administración pública es hacerlo a un concepto que está en constante transformación y adaptación a fin de satisfacer las necesidades de la sociedad (crecientes en lo cualitativo y en lo cuantitativo).

Como primera aproximación al concepto, la Real Academia Española (RAE, 2001) define el vocablo *administrar* como “gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan”. El verbo *administrar* proviene del latín *ad*, traducible como “hacia”, y *ministrare*, compuesto de *manus*, “mano”, y *trahere*, “traer”; por tanto, *ad ma-*

nus trahere puede interpretarse como servir, ofrecer algo a otro o servirle alguna cosa (Fernández Ruiz, 2016: 90).

Recurriendo de nuevo a la RAE, específicamente al *Diccionario panhispánico del español jurídico*, se tiene que la administración pública es “el conjunto de los organismos y dependencias incardinados en el poder ejecutivo del Estado, que están al servicio de la satisfacción de los intereses generales, ocupándose de la ejecución de las leyes y la prestación de servicios a los ciudadanos” (RAE, 2020). Debe apuntarse que en el caso de esta definición se podría colegir que la administración pública se circunscribe al Poder Ejecutivo; sin embargo, ya ha quedado claro que se trata de una idea que ha evolucionado, pues hoy se puede encontrar que hay distintas administraciones públicas en los diferentes poderes y, en el caso mexicano, en los Organismos Constitucionales Autónomos; esto en todos los órdenes de gobierno.

De igual manera, el doctor Miguel Acosta Romero (2002a: 263) entiende por administración pública:

[...] la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos.

Se debe recordar que esa satisfacción de los intereses generales al ejecutar las leyes y prestar servicios a la sociedad no es exclusiva del Poder Ejecutivo; no obstante, es en la administración pública propia de este último donde se puede encontrar una relación más intensa con la sociedad porque la función formal del Poder Ejecutivo es precisamente la administrativa.

Para el doctor Jorge Fernández Ruiz (2016: 94), la administración pública

[...] es el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público trata de lograr los fines del Estado.

Como puede notarse, en esta definición, más reciente, se puede ver el desarrollo que ha tenido este concepto, pues ya se refiere a las áreas del sector público del Estado que ejercen una función administrativa (debien-do, desde esta perspectiva, añadir que ya sea desde el punto de vista formal o ya sea desde el punto de vista material), con lo cual se deja de limitar el concepto solo a aquello incluido en el Poder Ejecutivo.

Derivado de lo anterior se tiene que la administración pública es aquella parte de la estructura institucional del Estado que lleva a cabo el ejercicio de la función administrativa para la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público. Por ello, estas áreas y la función que ejercen se encuentran en constante cambio, pues al buscar la satisfacción de necesidades en aras de lograr los fines del Estado, requiere de una adaptabilidad muy importante, ya que su trabajo se vuelve más complejo a la par que la sociedad y sus necesidades lo hacen.

El mercado

De acuerdo con la RAE (2001), una de las acepciones del vocablo *mercado* es: conjunto de actividades realizadas libremente por los agentes económicos sin intervención del poder público.

Por su parte, Ayala Espino (1992: 15) describe así al mercado:

Es una organización institucional compleja y no simplemente un lugar donde tienen lugar las transacciones y las mercancías se intercambian. En los mercados no sólo existen precios, bienes y servicios, compradores y vendedores, sino también reglas y normas que regulan su operación justamente para permitir que ocurran las transacciones y el intercambio de derechos de propiedad.

Y Gregory Mankiw (2012: 66) define al mercado como “un grupo de compradores y vendedores de un bien o servicio en particular. Los compradores son el grupo que determina la demanda del producto y los vendedores son el grupo que determina la oferta de dicho producto”.

Por lo tanto, de una idea de un espacio físico en el cual se llevan a cabo transacciones para la compra y venta de bienes y servicios, se tiene

que, conceptualizando más ampliamente al mercado, se habla de todas las actividades realizadas por los agentes económicos, regidas por principios y reglas con la intención de dotar de orden a esa serie de intercambios. De igual manera, la primera de las definiciones que se señalan en el presente apartado establece que estas actividades son efectuadas libremente y por lo tanto sin intervención del poder público, lo que de principio genera la idea que ha estado presente desde el nacimiento de este concepto y hasta la actualidad (así como seguramente lo estará en el futuro), de que el mercado tiene la capacidad de autorregularse.

Por lo anterior, históricamente ha existido el debate sobre la veracidad de la versión de que el mercado se puede autorregular y si esto, en caso de ser cierto, se le debe permitir. Recordemos que en muchas ocasiones ha existido tensión entre el mercado mismo y la agrupación política por excelencia que es el Estado, puesto que por parte del primero ha existido sistemáticamente la intención de autorregularse o, lo que es lo mismo, que el Estado y el poder público que forman parte de él no intervengan en las actividades realizadas por los agentes económicos.

De aquí se tiene que el poder público como elemento esencial del Estado ha guardado una estrecha relación con el mercado; especialmente, la administración pública como esa parte de la estructura del poder público que lleva a cabo la función administrativa guarda un vínculo muy cercano con el mercado, pues, entre otras, son las instituciones que realizan esta función las que guardan una interacción constante y permanente con la sociedad, misma en la que se llevan a cabo estos intercambios con los agentes económicos. Incluso, con el paso de los años, las instituciones que realizan una función administrativa se han ido incorporando al mercado como agentes económicos, lo que ha acercado más la relación entre la administración pública y el mercado.

El Estado

La palabra *Estado* se originó de los vocablos latinos *statu*, *stare*, *status*, por lo que de manera clara se puede observar que su definición trae aparejada la idea de estabilidad.

Si bien la RAE (2001) no da una definición de *Estado* en el ámbito jurídico, ayuda a una aproximación al definirlo como el “conjunto de los poderes

y órganos de gobierno de un país soberano”. Sin embargo, cae en una imprecisión al confundir los conceptos de Estado y gobierno. En otra de sus acepciones se puede notar un mayor acercamiento a un concepto más completo, en el que lo define como “forma de organización política, dotada de poder soberano e independiente, que integra la población de un territorio”.

De acuerdo con el maestro Miguel Acosta Romero (2001: 48), el Estado “es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas”. Por otro lado, el gobierno es uno de los elementos que componen el Estado, el cual, mediante sus órganos, ejerce su soberanía y aplica sus reglas.

A continuación se abordarán algunas etapas por las que ha pasado el Estado, que nos llevarán a entender de mejor manera la intervención que este ha tenido en los procesos económicos, algunas veces siendo mucho mayor que en otras.

Estado absoluto

En un Estado absoluto el monarca es la máxima autoridad. El rey dice y aplica el derecho, controla la riqueza y el ejército, no existe un catálogo de derechos, ni un principio de división de poderes y no se puede hablar de un principio de legalidad o de medios de control de constitucionalidad, y mucho menos de principios democráticos (Cárdenas Gracia, 2017: 21-22).

Ahora bien, el modelo económico de este tipo de Estado era el mercantilismo. El mercantilismo tuvo vigencia del año 1500 al 1750 y se caracterizaba por una intervención excesiva del Estado. En este modelo se beneficiaba únicamente a ciertos sectores sociales, se pensaba que la riqueza sólo se encontraba en los metales preciosos y principalmente se buscaba la producción de bienes y no el consumo.

Por tanto, lo que pudo considerarse una incipiente administración pública en aquel modelo de Estado, tenía una relación muy cercana con aquel naciente mercado, muy tendiente hacia una intervención absoluta por parte de aquella persona en que se depositaba la soberanía y, por ello, la totalidad de las grandes decisiones en ese Estado.

Estado liberal

Durante el siglo XVIII, con el fin del mercantilismo y el surgimiento de la Revolución Industrial, evolucionó por completo la forma de ver el mercado. Fue en esta época cuando surgieron las teorías clásicas sobre la economía, en las que destacan los economistas Adam Smith, David Ricardo y Thomas Malthus.

Antes que todo, debo decir que los teóricos de la época coincidieron en hacer duras críticas al nivel de intervención que en la etapa previa tuvo el Estado en aquello que se pudo considerar el mercado. Por tal razón se comenzó a hablar del “dejar hacer”, en donde los agentes económicos gozarán de una libertad sin precedentes que desembocará en la persecución de un interés general a partir de la satisfacción de las necesidades individuales.

Adam Smith expresó lo anterior de la siguiente manera:

Al preferir dedicarse a la actividad nacional más que a la extranjera él sólo persigue su propia seguridad; y al orientar esa actividad de manera de producir un valor máximo él busca sólo su propio beneficio, pero en este caso como en otros una mano invisible lo conduce a promover un objetivo que no entraba en sus propósitos. El que sea así no es necesariamente malo para la sociedad. Al perseguir su propio interés frecuentemente fomentará el de la sociedad mucho más eficazmente que si de hecho intentase fomentarlo. Nunca he visto muchas cosas buenas hechas por los que pretenden actuar en bien del pueblo [...] (Smith, 2020: 431).

Derivado de lo anterior, se puede señalar que en este modelo económico se busca que el Estado renuncie prácticamente a intervenir en los procesos llevados a cabo por los agentes económicos, brindando a estos últimos la libertad para que en aquella persecución de los intereses individuales se logre buscar el bienestar colectivo. La apuesta por el logro del bienestar común basado en el bienestar individual es clara, tanto como lo es la confianza de que los efectos del quehacer de los agentes económicos serían mayormente positivos.

Fue precisamente aquella gran confianza depositada en los agentes económicos la que generó la idea de que el mercado se puede autorregular, encontrando en la oferta y en la demanda los elementos suficientes para lo-

grar regularse a sí mismo. Sin embargo, como sucede con todos los excesos, este tuvo algunos efectos negativos debido a que los agentes económicos buscaron concentrar la riqueza generada, no lográndose una muy necesaria redistribución de la misma. El individualismo presente en este modelo nació y terminó siéndolo, sin lograr la satisfacción de necesidades colectivas.

Estado de bienestar

En esta forma de Estado, conocida en inglés como *Welfare State*, se dejó de lado el concepto individualista del liberalismo. En este modelo, el Estado protege y promueve la generación de políticas públicas para la sociedad en general.

Bajo este modelo ya se comienza a ver al Estado como la organización que puede y debe garantizar a la sociedad que forma parte de él, estándares mínimos en temas tan importantes y sensibles como son la salud, la educación, la vivienda, entre otras cosas.

A diferencia del liberalismo, en el Estado de bienestar surgen las obligaciones que tiene el Estado para “apoyar” a los más necesitados y generar una verdadera igualdad material entre las diversas clases sociales. Busca la compensación de aquellas desventajas que recaen sobre cada cual como consecuencia de determinado sistema de vida (Luhmann y Vallespín, 1993: 32). Esta idea no se tenía en el liberalismo.

Es importante recordar que este modelo de Estado surgió con posterioridad al acaecimiento de diversos fenómenos que generaron crisis en gran parte del orbe. Finalmente, de estos fenómenos surgieron exigencias por parte de la sociedad para que aquella redistribución de la riqueza que no se había presentado ni en el Estado absoluto ni en el Estado liberal se presentará en el Estado de bienestar.

Así se tiene que la persecución del bienestar de la totalidad de la sociedad requería de una intervención contundente del Estado y de sus instituciones en el mercado, buscando en todo momento que el Estado promoviera distintas políticas tendientes a ampliar el catálogo de derechos y de las garantías correlativas de todas las personas.

De esta manera también se concluyó que los agentes económicos por sí mismos no tendrían entre sus fines primordiales ampliar esos derechos

de todas las personas, pues como ya había quedado demostrado, frente a esa disyuntiva en muchos casos habían optado por seguir concentrando la riqueza.

No obstante, para lograr que este modelo fuera exitoso, el Estado requería de una cantidad de recursos muy alta que invariablemente llevaría a generar desequilibrios en las finanzas públicas y con ello a poner en riesgo la estabilidad del Estado mismo. Ideas como las de la política económica contracíclica de John Maynard Keynes obligaban a que la intervención del Estado en la economía precisara de abundantes recursos públicos para destinarlos, por ejemplo, a la construcción de obra pública y de esta manera alentar la creación de empleos.

Bajo esta idea, el Estado, con la inversión suficiente de recursos (que en muchos casos hacía que se gastara más de lo que se ingresaba) se convertiría en un agente capaz de estimular la economía y que esto produjera efectos positivos en toda la sociedad.

Estado neoliberal

Frente al descomunal gasto público que generó el Estado de bienestar surgió este modelo, en el cual, más allá de buscar una ampliación en el catálogo de derechos y de sus garantías para toda la población, se buscó enfocar los esfuerzos por parte del Estado en los sectores de la sociedad particularmente insolventes, ganando de paso llevar a cabo una reducción sustantiva del gasto público.

Asimismo, luego de que en el Estado de bienestar esta organización política se convirtió en un agente económico que participaba en buena parte de los sectores de la economía al ser propietario de un número importante de empresas e instituciones relevantes para cada uno de ellos, en el Estado neoliberal comenzó un proceso en que este último se desprendió paulatinamente de varias de ellas denominándose esto como la privatización. De ser el Estado el propietario de muchas empresas, se transfirió esta propiedad a manos privadas por las ineficiencias propias que el gobierno generaba al ejercer su función administrativa.

Cabe decir que este modelo está sustentado en una teoría política y económica en la cual el Estado se ve reducido por la privatización y la

desregulación iniciadas. Es a finales del siglo pasado cuando este modelo logra establecerse en una parte importante del mundo, coincidiendo por una parte la liberalización del mercado y por otra la promoción de la democracia. Tanto el ámbito político como el económico se convirtieron en dos elementos indisolubles cuya coexistencia se consideraba necesaria siempre que el Estado respectivo quisiera formar parte de una realidad globalizadora en que los procesos de integración estarían cada vez más presentes.

A pesar de lo anterior, las desigualdades sociales siguieron presentes y en muchos casos se profundizaron, con lo cual el modelo neoliberal se ha visto severamente cuestionado en los últimos años y ha encontrado alrededor del mundo frentes abiertos que sustentan su posición en el hecho de que las viejas discusiones que supuestamente se verían superadas con el establecimiento de un nuevo modelo no lo estuvieron y los problemas persistieron.

Importantes líderes políticos como Margaret Thatcher o Ronald Reagan y teóricos de la economía como Friedman, Von Hayek y Von Mises fueron defensores y promotores de un modelo en el que la intervención del Estado y de sus instituciones en el mercado sufriría una nueva reducción otra vez, bajo la idea de un “dejar hacer”. También, frente al incremento gradual de los impuestos que era necesario en el modelo del Estado de bienestar para mantener un ritmo de gasto importante, bajo el neoliberalismo se comenzó a propugnar por una reducción de los impuestos, una prestación de servicios públicos a la baja y una participación cada vez más activa de los agentes económicos en la vida cotidiana de la sociedad.

Para el doctor Jaime Cárdenas Gracia, las características jurídicas del modelo neoliberal son las siguientes:

1. Poderes fácticos nacionales y trasnacionales sin límites y controles jurídicos suficientes;
2. Derechos fundamentales sin garantías plenas de realización, principalmente respecto a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales;
3. Débil democratización, transparencia, rendición de cuentas, eficiencia y eficacia de las instituciones del Estado y de las trasnacionales;
4. Supremacía de los tratados internacionales, principalmente los relacionados con el comercio, las inversiones y la propiedad, por encima de las constituciones nacionales;

5. Mecanismos débiles de derecho procesal constitucional para no proteger con suficiencia los derechos fundamentales de carácter social ni los derechos colectivos;
6. Instrumentos anticorrupción compatibles con los intereses de las grandes corporaciones transnacionales;
7. Reducción de la democracia participativa, deliberativa y comunitaria, y con ello, impulso de una democracia electoral manipuladora de los derechos políticos de los ciudadanos;
8. Entrega del patrimonio de las naciones —sus recursos naturales— y de su explotación a los intereses foráneos;
9. Inadecuada defensa de la soberanía nacional, y
10. Implantación del modelo económico neoliberal globalizador para someter al derecho y al Estado nacional en su provecho (Cárdenas Gracia, 2017: 193-194).

Relación de la administración pública con el mercado

Con lo estudiado líneas arriba se puede dejar patente la relación permanente que existe entre la administración pública y el mercado, relación en algunos momentos colaborativa, en otros momentos asumiendo la primera un papel de competidora y también siendo reguladora en otros tantos.

El poder público como aquella parte del Estado que tiene entre sus funciones el diseño de las normas, su aplicación y la resolución de las controversias que puedan surgir en estas relaciones, encuentra precisamente en la aplicación de los preceptos normativos la función administrativa. Esta función es desempeñada por la administración pública, que se encuentra presente, en el caso mexicano, en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como en los organismos constitucionales autónomos, no solamente en el orden federal sino también en los demás órdenes.

De aquí que se confirme que efectivamente hay una relación de veras muy intensa entre la administración pública y el mercado, y que seguramente lo seguirá siendo. A continuación se abordarán algunos aspectos de esta relación, en donde la versatilidad y adaptabilidad de ambos debe hacerse presente.

La administración pública como reguladora del mercado

Como parte de un nuevo paradigma en el modelo de Estado, se encuentra que luego de los vaivenes existentes en la relación entre este y el mercado, actualmente se ha dado una explosión en la creación de instituciones públicas que tienen como fin primordial llevar a cabo lo que se conoce como una función regulatoria, para de esta manera promover la libre competencia y la libre concurrencia.

Luego de una etapa en la que se dotó de amplias libertades a los agentes económicos, se tuvo como resultado que, lejos de lograr la creación y el crecimiento de muchos jugadores en los diversos sectores de la economía, se presentó un fenómeno en el que la concentración de la riqueza en algunos agentes económicos los convirtió en factores reales de poder capaces de manipular la oferta y la demanda, logrando imponer condiciones para el intercambio de bienes y servicios, acabando o reduciendo a sus competidores y estableciendo las condiciones a los compradores. Del anterior fenómeno surgió la necesidad de repensar el modelo de Estado, creando instituciones que subsanaran las fallas existentes, a través del ejercicio de importantes facultades que les fueron atribuidas en las constituciones y en la legislación emanada de estas.

En el caso mexicano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido al Estado regulador como:

[...] el modelo de diseño estatal insertado para atender necesidades muy específicas de la sociedad postindustrial (suscitadas por el funcionamiento de mercados complejos), mediante la creación de ciertas agencias independientes —de los órganos políticos y de los entes regulados— para depositar en estas la regulación de ciertas cuestiones especializadas sobre la base de disciplinas o racionalidades técnicas (SCJN, 2016).

Las agencias independientes a las que hace alusión el presente criterio han surgido en México bajo distintas naturalezas jurídicas, siendo ejercidas directamente, por ejemplo, por dependencias de la Administración Pública Federal, por órganos desconcentrados de alguna dependencia o incluso por organismos constitucionales autónomos; teniendo que sin duda todos ellos forman parte del grupo de instituciones que llevan a cabo una función administrativa.

Como se puede observar, el Estado regulador es un ejemplo de cómo es que el mercado y la administración pública tienen una estrecha relación. En este caso, ésta última interviene en los casos en que se torna necesario el ejercicio de importantes potestades públicas para brindar cierta equidad a los agentes económicos que participan en algún sector.

La administración pública como empresa versus otros agentes económicos del mercado

A pesar de que durante la etapa en que el neoliberalismo logró su cénit el Estado privatizó buena parte de las empresas de la que era propietario, debe decirse que en algunos sectores de la economía sigue siendo dueño de diversas empresas que han alcanzado una participación en el mercado muy importante y hasta en algunos casos preponderante, pues como sucede en varios países, en México el Estado aún se reserva para él mismo y de forma exclusiva el desempeño de alguna actividad económica.

Sin embargo, desde hace algunos años se ha vivido una marcada tendencia que ha generado que aquellos sectores en los que se permitía constitucional o legalmente la existencia de monopolios se hayan abierto a la competencia de manera gradual.

Por ejemplo, como parte de las reformas estructurales vividas en México en tiempos recientes, el 20 de diciembre de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* lo que se conoce como la Reforma Energética.¹ En esta reforma se establecieron nuevas reglas del juego respecto del sector energético, especialmente dentro del sector hidrocarburos y del sector eléctrico. Ante la necesidad creciente de energía en un país que aún crece demográficamente y con un cambio en los hábitos de la población, el sector energético requería de cada vez una mayor inversión de recursos

¹ Derivado de la publicación del decreto comentado, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se modificaron los párrafos cuarto, sexto y octavo del artículo 25; el párrafo sexto del artículo 27; los párrafos cuarto y sexto del artículo 28, y se adicionó un párrafo séptimo al artículo 27.

que mejoraran la infraestructura existente y que fuera paulatinamente más amigable con el medio ambiente.

Por ello, se buscó que el sector viviera una apertura que diera la bienvenida al capital privado para invertir, encontrando que otras empresas paraestatales, Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad, se convirtieran en nuevas figuras denominadas Empresas Productivas del Estado y que a partir de ese momento serían sujetas a la competencia con otras empresas de capital privado nacionales y extranjeras, buscando aumentar su eficiencia y que todas juntas mejoraran la labor desarrollada en la totalidad del sector energético mexicano.

De esta manera el Estado, a través de sus administraciones públicas, se convierte en propietario de empresas que desde ese momento verían replanteados sus gobiernos corporativos, con la intención de que al convertirse en un competidor más sin la ventaja que significaba la existencia de un monopolio permitido, dichas empresas fueran cada vez mejores y más eficientes. Así, la administración pública también es capaz de guardar una relación con el mercado y convertirse en un agente económico más.

La administración pública contrata proveedores para suministrar bienes y servicios para el Estado

De conformidad con lo establecido por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando la administración pública, por su incapacidad técnica o administrativa, necesite adquirir bienes, servicios o realizar obras públicas, tiene facultad de contratarlos con un particular o particulares, mismos que deberán ser escogidos mediante el procedimiento de licitación pública o cualquiera de sus excepciones (la invitación restringida o la adjudicación directa), buscando en todo momento preservar el principio de igualdad y libre competencia.

De esta forma, la administración pública también tiene otra manera de interactuar con el mercado, pues a través de la inversión pública se convierte en cliente de las empresas privadas, las que para ser sus proveedoras deben cumplir con una serie de requisitos contenidos en la Constitución y en diversos cuerpos normativos.

Retos hacia el futuro

Derivado de lo anterior, es de señalar que, como ha sucedido históricamente, en la actualidad existe una relación estrecha y de suma importancia para la sociedad entre la administración pública y el mercado. Si bien a lo largo de la historia los roles han cambiado y han oscilado cíclicamente (desde que el Estado tenía una intervención excesiva en el mercado hasta cuando redujo dicha intervención a lo mínimo posible), se ha observado que esta relación, a pesar de jamás haber permanecido estática, se ha tornado cada vez más cercana y en el futuro puede incluso ser de codependencia.

Las necesidades crecientes de la sociedad y la cada vez más pronunciada escasez de recursos harán indispensable que tanto la administración pública como el mercado asuman una nueva actitud en la que la colaboración rijan sus muy diversas formas de interrelacionarse.

Esa colaboración entre la administración pública y el mercado debe generar en cada uno de ellos una intención clara de ser, en muchos sentidos, más eficaces y eficientes. Esto debido a que ambos pueden retroalimentarse y fungir como promotores del desarrollo regional y nacional, para luego buscar tener un impacto positivo en el desarrollo global.

Relaciones como las que se dan en las asociaciones público-privadas tienden a ser cada vez más comunes, pudiendo encontrar en estos tipos de colaboración verdaderos ejemplos de cómo protagonistas tan disímiles dentro de una sociedad pueden trabajar en conjunto en aras de buscar el bienestar de todas las personas que la integran, derribando una a una las asignaturas históricamente pendientes, como la brecha de desigualdad que subsiste o la tan exigida redistribución efectiva de la riqueza.

Apertura gubernamental

Arístides Rodrigo Guerrero García

Introducción: elementos, principios y naturaleza del gobierno abierto

Son diversos los elementos que integran la conceptualización y el fenómeno de progresiva consolidación del gobierno abierto. En ese sentido, resulta por demás relevante el papel que estas consideraciones asumen en el contexto de la sociedad de la información, en el que el desarrollo de importantes herramientas como las páginas web se posicionan como un valioso instrumento para la introducción de información elemental en la transparencia y la participación ciudadana (Quintanilla y Gil, 2013: 20-21).

En ese sentido, como han señalado Quintanilla y Gil, los elementos del gobierno abierto son: a) la información, que puede manifestarse de diversas formas, desde experiencias hasta indicadores; b) el Gobierno 2.0, aspecto íntimamente relacionado con el impacto que las tecnologías de la información y la comunicación han tenido en la forma como los gobiernos han atendido la demanda de información; c) los movimientos de apertura que, impulsados por el uso de las tecnologías de la información, han potencializado al Gobierno 2.0, y d) el liderazgo, la gobernanza y las políticas públicas, que se posicionan como una intersección de los tres tópicos anteriormente mencionados y constituyen la capacidad para coordinar y lograr acuerdos en el uso de la información.¹

¹ Los denominados “movimientos *Open*” son los siguientes: a) *Open source*, relacionado con la posibilidad de copiar el código de los archivos o programas; b) *Open data*, enfocado en la posibilidad de usar los datos sin permiso expreso; c) *Open content*, que indica la posibilidad de modificar, usar y redistribuir los contenidos, y d) *Open access*, relacionado con la libertad de acceder a las investigacio-

Ahora bien, en cuanto a los principios de gobierno abierto, existen experiencias notables como la estadounidense, en la que particularmente durante el mandato del presidente Barack Obama se impulsó la consolidación de la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración en el gobierno (Quintanilla y Gil, 2013: 27). Y es que, como señala Kubli-García, los alcances de las iniciativas propuestas por Obama tenían implicaciones cruciales en la transparencia y la rendición de cuentas, tales como la consagración del derecho de las personas contratistas de exponer información clasificada ante el Congreso a través de la Ley de Protección de Denunciantes (Kubli-García, 2019: 110).

El impacto de estas modificaciones en el marco jurídico estadounidense es notable, pues derivado de la popularización del término *open government* se conformó la Alianza por el Gobierno Abierto, integrada por más de ochenta países, y se redactaron importantes documentos, como la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, en la que puede encontrarse una contundente definición del fenómeno que estamos analizando en estas páginas, a saber:

Para efectos de esta Carta Iberoamericana, se entenderá el Gobierno Abierto como el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo (Guadarrama Cornejo, 2020: 56-57).

En ese sentido, uno de los principios señalados es el de transparencia, que con base en el nutrido desarrollo político, teórico y normativo que ha tenido en los últimos años, se posiciona como un fundamento de la democracia, en tanto elemento articulador entre el gobierno y la ciudadanía, pues un gobierno transparente, abierto e interesado en las personas facilita la eficiencia y el respeto al principio de legalidad. Asimismo, la transpa-

nes financiadas con recursos públicos, sin cargo alguno y restricciones de licencias, con la finalidad de dotarla de un mayor valor y hacerla más transparente (véase Quintanilla y Gil, 2013: 22-25).

rencia es un principio que garantiza la confianza entre el gobernador y el gobernante, pues su función es dar a conocer a las personas interesadas, de manera clara y accesible, la función gubernamental, que, cabe mencionar, se potencializa con las virtudes de las tecnologías de la información (Quintanilla y Gil, 2013: 27).

El segundo principio que abona en la construcción del gobierno abierto es el de participación, pues a través de este, y entendido como una estrategia de modernización de la administración pública, se puede alcanzar un mayor compromiso e involucramiento de la ciudadanía en el desarrollo y la instrumentación de políticas públicas, así como del ejercicio de los recursos públicos (Quintanilla y Gil, 2013: 229-30).

Ahora bien, esta participación no debe confundirse con la mera emisión de opiniones en los procesos de decisión, sino que estamos ante un auténtico compromiso con la ciudadanía en el cumplimiento y desarrollo de los asuntos gubernamentales. Por ello, la participación va más allá de votar, preguntar y sancionar determinadas acciones de gobierno, pues, además, busca el empoderamiento auténtico de la ciudadanía (Quintanilla y Gil, 2013: 30).

Sobre este principio, voces como la de María Elena Guadarrama han señalado que la participación social enfrenta diversos retos relacionados con la configuración de los esquemas en los marcos constitucionales, pues el compromiso estatal de fortalecer la participación ciudadana no debe concebirse como un acto voluntario, condescendiente o discrecional del entramado gubernamental, sino que debe ser entendido como una auténtica institución democrática y deliberativa (Guadarrama Cornejo, 2020: 53).

El tercer principio del gobierno abierto es el de colaboración, el cual surgió por la búsqueda de credibilidad entre el gobierno y sus colaboradores por cuanto hace a sus comportamientos y capacidades. Esta colaboración puede darse entre niveles de gobierno y entre actores públicos y privados; resulta, además, indispensable ante la complejidad de la sociedad moderna, en la que las fronteras se han diluido, las tecnologías de la información y comunicación han promovido la conformación de redes para la consecución de objetivos y se presenta una gran demanda de información de la acción gubernamental (Quintanilla y Gil, 2013: 32-33).

La colaboración se presenta como un principio toral del gobierno abierto al momento en que, por virtud de ella, se superan fenómenos como

los partidismos políticos y brinda a las administraciones públicas nuevas maneras de satisfacer las necesidades de información y rendición de cuentas para la ciudadanía. Y retomando el innegable presupuesto de la sociedad de la información, cabe señalar que existen estrategias importantes para la materialización de este principio, tales como las bases de datos abiertas en internet, que pueden funcionar como importantes estrategias para la resolución sencilla de demandas complejas (Quintanilla y Gil, 2013: 33).

Ahora bien, uno de los principales retos al momento de abordar la construcción de un gobierno abierto es el relacionado con su naturaleza. En ese sentido, voces como la de Guillermo Cejudo señalan que este fenómeno puede ser conceptualizado desde tres perspectivas: etiqueta, principio y práctica (Cejudo, 2015: 97).

Por otra parte, dicho autor informa de las perspectivas equivocadas que se han asumido en torno al gobierno abierto, por ejemplo aquellas reacciones críticas al gobierno abierto en el que se le concibe como una moda pasajera en la administración pública. Sin embargo, es importante reivindicar la trascendencia del gobierno abierto al momento de asociarlo con la democracia, de tal forma que aparejado a dicho valor, el valor del gobierno abierto se advierte por demás importante en el adecuado funcionamiento del entramado estatal, el manejo de los recursos públicos, así como de un control democrático del poder.²

Ahora bien, así como sería un reduccionismo identificar al gobierno democrático exclusivamente con las instituciones y los procedimientos, igualmente sería desafortunado asimilar al gobierno abierto exclusivamente con la transparencia o con la accesibilidad a los datos. Asimismo, sería desafortunado aproximarse a este de manera disociada a los procesos de acceso democrático al poder (Cejudo, 2015: 99).

² En el entendido de que: “El gobierno democrático no se reduce a la discusión sobre las reglas y los mecanismo para el acceso al poder, sino también al ejercicio y al control al poder. En otras palabras, no podemos pensar la democracia solo como un gobierno en el que sus autoridades son electas en procesos y reglas electorales equitativas, justas e imparciales. Un gobierno democrático, para serlo efectivamente, requiere de un ejercicio democrático del poder y del control democrático del poder. Es por ello que, para ser más que una moda pasajera, debe entenderse el Gobierno Abierto de una forma mucho más amplia que la mera transparencia o el acceso a información o datos” (Cejudo, 2015: 98). De manera paralela a estas consideraciones resultan por demás relevantes las reflexiones de Luigi Ferrajoli (2014: 35 y ss.) en torno a la democracia sustancial.

En síntesis, el gobierno abierto es una perspectiva que reconoce la necesidad de la ciudadanía de obtener información para conocer lo que sucede al interior de los órganos gubernamentales, así como de darle participación y voz; de esta manera se integra la tríada virtuosa: gobierno abierto, transparencia y participación ciudadana (Cejudo, 2015: 100).

La recepción del gobierno abierto como etiqueta significa tan sólo un cambio nominativo a los entramados preexistentes de acceso a la información pública y la transparencia gubernamental; no existe un valor sustantivo nuevo, sólo un cambio de denominación renovada. Estamos, pues, ante una etiqueta vacía de contenido, incluso, por aventurada que parezca esta aseveración, podemos afirmar de manera válida que, infortunadamente, el gobierno como etiqueta ha servido de herramienta para la simulación (Cejudo, 2015: 103).

Ahora bien, la segunda óptica para aproximarnos a la aparición del gobierno abierto es la de los principios, es decir, un ideal normativo que guía las decisiones de las autoridades, integrado por premisas como la de máxima publicidad y la rendición de cuentas. Aunque puede advertirse como una manera de aproximarse más provechosa, no puede dejarse de lado el valor de elementos como la voluntad política, para la realización de prácticas concretas tendientes a este fin (Cejudo, 2015: 103).

Por último, la tercera óptica ofrecida para explorar los postulados del gobierno abierto está relacionada con las prácticas institucionales, a saber: decisiones, instrumentos y acciones que se encuentran en pleno funcionamiento para posicionar a la ciudadanía en el centro de gravedad del ejercicio del poder y del control democrático sobre el poder. Es notable el potencial transformador de estas prácticas: la ciudadanía interactúa con el gobierno, lo fiscaliza y se convierte en el principal agente al cual debe rendirle cuentas (Cejudo, 2015: 103-104).³

³ Resulta evidente el sustrato teórico de estos planteamientos, el cual encuentra fuerte vinculación con los postulados del constitucionalismo contemporáneo y del posicionamiento de los derechos humanos en las construcciones normativas, institucionales y políticas modernas. Al respecto, como ha señalado Luis Prieto Sanchís: *“El Estado tiene una justificación meramente instrumental; la fuerza que se deposita en sus manos con carácter de monopolio no ha de valer para todo y para cualquier cosa, sino que solo resulta legítima cuando se pone al servicio de la finalidad perseguida por los individuos que dan vida a ese artificio, esto es, la defensa de sus derechos. De manera que, si se puede usar una terminología algo simplificadora, los derechos están siempre por encima de la democracia, la justicia por encima de la política”* (Prieto Sanchís 2013: 227; las cursivas son nuestras).

Las experiencias normativas: una mirada comparada entre México y España

En el caso mexicano, una de las experiencias mejor logradas en cuanto a la consolidación de la transparencia es la modificación constitucional del 7 de febrero de 2014, a través de la cual se garantizó el derecho al libre acceso a la información para todas las personas, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. Asimismo, esta modificación normativa tuvo un profundo impacto por su posicionamiento en el derecho comparado, pues según el Centre for Law and Democracy, en los indicadores y estándares de su estudio *Global Right to Information Rating*, la normatividad mexicana alcanzó los primeros lugares.⁴

La promulgación de la Ley General de Transparencia en el año 2015 materializó las aspiraciones de un gobierno abierto en México, y a partir del accionar del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) y de los órganos garantes locales se iniciaron acciones tendientes a dicho objetivo. En ese sentido destacan, por ejemplo, las figuras del Secretariado Técnico Local, que en contextos locales constituye un espacio de deliberación con actores impulsores de la transparencia (Valenzuela y Bojórquez, 2015: 126-127).

En esa dimensión destacan igualmente las Políticas de Gobierno y Transparencia Proactiva del INAI, que, orientadas por la misión de “propiciar la generación de condiciones, capacidades e inteligencia que permitan a organismos garantes, sujetos obligados, organizaciones de la sociedad civil y demás públicos interesados en desarrollar prácticas de Gobierno Abierto y transparencia proactiva que abonen a la efectiva solución de problemas públicos”, persiguen los siguientes objetivos: 1) fomentar y apoyar que organismos garantes, sujetos obligados, organizaciones sociales o cualquier actor interesado diseñen, implementen y evalúen políticas o prácticas de gobierno abierto y transparencia proactiva, y 2) impulsar al interior del Sistema Nacional de Transparencia esquemas diversos de actuación y colaboración que propicien la generación de prácticas y po-

⁴ El histórico de estas evaluaciones puede consultarse en *Mexico is at the 2° position of the Global Right to Information Rating*. Disponible en: <https://countryeconomy.com/government/global-right-information-rating/mexico>. Asimismo véase Flores Mier (2020: 77 y 78).

líticas innovadoras de gobierno abierto y transparencia proactiva a nivel nacional.⁵

Por su parte, en la experiencia española, el Plan de Gobierno Abierto marca la pauta para la implementación de estrategias que consolidan estas aspiraciones, pues como se señala en dicho plan, el gobierno abierto constituye un paradigma fundamental en el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de la Agenda 2030, que propugna por la configuración de un renovado marco de gobernanza pública, rendición de cuentas y promoción productiva de la ciudadanía en los asuntos públicos. Asimismo, el referido plan señala como principios del gobierno abierto la transparencia, la rendición de cuentas y la participación pública.⁶

Ahora bien, en lo referente al sustrato de derecho positivo en la materia imbricado en los planes, destacan las leyes de procedimiento administrativo, el estatuto jurídico del sector público y la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Estos materiales normativos han sido instrumentados a través de provechosas herramientas, como el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado y la creación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (MPTFP, 2020: 12).

Es digno de señalar el complejo proceso de elaboración de los planes ibéricos, compuesto por las siguientes etapas y siempre en colaboración con la sociedad civil, a saber: 1) preparación del plan de trabajo, derivado de los debates entre comisiones sectoriales y el Foro de Gobierno Abierto; 2) publicación y campaña de sensibilización en internet; 3) proceso de consulta previa, en la que organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general hacen propuestas para el plan, a través de un formulario del Portal de Transparencia; 4) análisis de las propuestas ciudadanas; 5) elaboración de un borrador y periodo de consulta pública, y 6) acuerdo del Foro de Gobierno Abierto.

El IV Plan 2020-2024 contiene diez compromisos, estructurados en cuatro grandes responsabilidades del gobierno abierto: 1) transparencia y rendición de cuentas; 2) participación; 3) integridad, y 4) sensibilización y formación. Además contempla un quinto bloque, en el que se incorporan

⁵ El desglose de objetivos generales en específicos puede consultarse en INAI (s.f.: 21).

⁶ Desde que España se sumó a la Alianza para el Gobierno Abierto, en el año 2011, se han desarrollado tres planes nacionales de acción que buscan potencializar el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la calidad de la democracia (véase MPTFP, 2020: 5).

iniciativas de las comunidades y ciudades autónomas y de las entidades locales (MPTFP, 2020: 25).

Como se puede ver, y a la luz de los modelos teóricos expuestos en las primeras páginas de este trabajo, la configuración actual de las medidas tendientes a la consolidación del gobierno abierto en ambos países corresponde al modelo de las prácticas, es decir, “decisiones, instrumentos, acciones que están en operación para permitir que el ciudadano sea un actor central, no sólo en definir el acceso al poder, sino también definir el ejercicio del poder y ser actor central del control democrático sobre el poder” (Cejudo, 2015: 103-104).

El combate a la corrupción y la rendición de cuentas como orientadores en la construcción del Estado abierto

Como han señalado Santiago Nieto y Abdías Olguín, la corrupción es uno de los males más preocupantes a lo largo y ancho del orbe. Esta situación obliga, necesariamente, a la reflexión sobre su incidencia y la manera en que debe ser combatida, así como a aminorar lo más posible su impacto en la sociedad, pues esto tendrá irremediablemente implicaciones en el fortalecimiento institucional y la democracia (Nieto y Olguín, 2020: 119).

De ello dan cuenta notables instrumentos de medición y percepción social, como las encuestas electorales del año 2018, en las cuales la mayoría de los mexicanos y mexicanas señalaban la corrupción como el fenómeno más lacerante, junto con la seguridad ciudadana y la económica. Derivado de ello, son por demás importantes las iniciativas de la ciudadanía organizada de expresar y combatir esta perniciosa situación a través de prácticas como la documentación y la denuncia (Hevia, 2017: 11).

Ahora bien, cabe señalar que las estrategias emprendidas para la prevención y el combate a la corrupción deben ser configuradas en clave proactiva y continua, pues el origen de la corrupción es multifactorial, así como sus consecuencias. Estamos ante redes de complicidades que buscan diversos beneficios; una desviación del poder de las personas servidoras

públicas para generar consecuencias jurídicas y fácticas más allá de lo contemplado por las disposiciones jurídicas (Nieto y Olguín, 2020: 125).

En torno a los instrumentos de medición de este vicio institucional, podemos mencionar el Índice de Percepción de la Corrupción creado en 1995, que se considera el producto estrella de la organización Transparencia Internacional, o bien el Índice de Estado de Derecho, del World Justice Project, en el que se puede constatar la consolidación del Estado de derecho en diversos países del mundo desde una perspectiva ciudadana (Nieto y Olguín, 2020: 125-127).

Asimismo, es importante señalar las circunstancias de agudización de la problemática, que aunque estamos ante un mal crónico del Estado moderno, se ha dicho que en el caso mexicano, por ejemplo, la corrupción se acentúa en los contextos de procesos electorales, pues:

Las componendas entre gobiernos y partidos políticos o candidatos para desviar recursos públicos, generar empresas fantasmas, o coaccionar electores por medio de programas sociales son una realidad tangible. Se llama corrupción, y se manifiesta mediante acuerdos de candidatos o partidos políticos con empresarios, grupos de interés y, en el peor de los casos, grupos delincuenciales, que tienen como propósito financiar campañas electorales que generan compromisos previos y serán materializados en actos indebidos al inicio de los gobiernos (Nieto y Olguín, 2020: 128).

Al respecto, el acceso a la información se posiciona como una poderosa herramienta para el combate de este fenómeno, pues asegura la transparencia de las labores del entramado estatal y de las personas servidoras públicas, así como también fomenta el debate y el escrutinio en torno al devenir gubernamental (Nieto y Olguín, 2020: 128).

Como ya hemos señalado en páginas anteriores, el acceso a la información encuentra su fundamento en el artículo 6o. constitucional, sin embargo, es indispensable señalar su fundamento y desarrollo en sede convencional. En ese sentido, el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos *Corrupción y derechos humanos* da cuenta de la naturaleza dual de la libertad de expresión, que protege el derecho a expresar y difundir ideas, pero también a buscar y recibir información (CIDH, 2019: 90).

Es bastante nutrido el acervo jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia,⁷ en el que señala el acceso a la información como una herramienta fundamental para combatir los abusos de las y los funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas y la transparencia, fomentar el debate público y facilitar acciones ciudadanas para fiscalizar la función pública (CIDH, 2019: 90).

Asimismo, en el contexto regional, marcado por la cultura del secreto y la confidencialidad en el sector público, esta herramienta asume especial importancia, pues como ha dado cuenta la Relatoría para la Libertad de Expresión en la región, la implementación del derecho de acceso a la información pública ha derivado numerosas controversias entre la ciudadanía, organizaciones y gremios, como el periodístico, que requieren información al Estado sobre materias sensibles, principalmente relacionada con licitaciones, contratos, salarios, beneficios, uso de los recursos del Estado, entre otros rubros (CIDH, 2019: 90).

Conclusión: prospectivas y retos del gobierno abierto

Se incurriría en un optimismo exacerbado al concebir al gobierno abierto como una realidad plenamente consolidada. La realidad es que los posicionamientos en torno a esta agenda se encuentran entre el escepticismo y el entusiasmo. Por cuanto al primer grupo de posicionamientos, estos tildan de moda al gobierno abierto, pronostican que en unos años pasará desapercibido y su lugar será ocupado por una nueva “tendencia”. Asimismo, las voces escépticas sostienen que el gobierno abierto es incapaz de mejorar notablemente el desempeño gubernamental o combatir la corrupción; incluso, señalan las iniciativas de apertura como una carga administrativa que derivará en la complicación de gestiones cotidianas del entramado institucional (Cejudo, 2015: 101).

Ahora bien, por cuanto hace a los posicionamientos entusiastas, el gobierno abierto es un proyecto en progresiva consolidación y un atributo indispensable en la configuración gubernamental contemporánea. El go-

⁷ Entre otros, véase Corte IDH (2001, 2006 y 2018).

bierno abierto tendrá importantes y beneficiosas implicaciones en la calidad de las políticas públicas, la prestación de los servicios públicos, la participación ciudadana y la rendición de cuentas (Cejudo, 2015: 101).⁸

Más allá de las controversias en torno al valor y la utilidad del gobierno abierto, la realidad es que esta clase de iniciativas se encuentran sólidamente posicionadas en las agendas nacionales, internacionales y subnacionales; la demanda de la sociedad civil y de personas especialistas, entre otras, comienza a dar cuenta de un creciente interés en la progresiva consolidación de la apertura gubernamental (Cejudo, 2015: 102).⁹

Finalmente, queremos señalar que en los tiempos en que esto se escribe, marcados por la emergencia sanitaria derivada de la pandemia por la covid-19, los retos en la materia se han multiplicado. En ese sentido, la construcción de estándares sobre el acceso a la información y la transparencia gubernamental cobran especial relevancia, pues como ha sostenido la Corte IDH en su doctrina jurisprudencial: “una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre”. Por ello, es urgente e indispensable el redoble de esfuerzos por parte de los Estados para garantizar el derecho de acceso a la información a través de la máxima divulgación, conforme a los principios de temporalidad, legalidad, razonabilidad, necesidad y proporcionalidad (Morales y Barraco, 2020: 191).

Un gobierno abierto, garante del acceso a la información, es indispensable para el correcto funcionamiento y avance de los entramados democráticos de los países de la región; por ello, los Estados no pueden escatimar esfuerzos para la difusión y apropiación de diversos principios y buenas prácticas útiles para hacer frente a la crisis global (Morales y Barraco, 2020: 191).

⁸ Sobre las nítidas relaciones que la apertura gubernamental guarda con novedosos desarrollos en materia de derechos humanos, véase, entre otros, Rodríguez-Arana (2010: 120).

⁹ Una de las iniciativas más notables en sede internacional es la Propuesta de Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública 2.0, derivada de los trabajos del Departamento de Derecho Internacional de la Organización de los Estados Americanos (disponible en https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_propuesta_ley_modelo_2.0.pdf). Esta provechosa propuesta cuenta con un potencial extraordinario en el contexto de la progresiva y vigorosa interamericanización e internacionalización de los órdenes jurídicos a lo largo y ancho de nuestra región. En ese sentido, véase Morales y Barraco (2020: 177 y ss.).

Evaluación y medición del desempeño de la administración pública

Iván Adelchi Peña Estrada

Presentación: la nueva gestión pública y modelos de calidad

Las nuevas complejidades de índole económica, social y política han tenido como consecuencia que los gobiernos busquen nuevas herramientas para cumplir sus objetivos y llevar a cabo sus tareas de manera eficaz. Para medir el desarrollo de un país es fundamental contar con instituciones de calidad y apegadas al Estado de derecho, que fomenten la participación de la ciudadanía.

La situación en México demuestra la urgencia de contar con una reforma administrativa que permita medir, con datos y certeza, el desempeño de cada una de las funciones que se efectúan en los actos de gobierno y administrativos.

En este sentido, la nueva gestión pública “pone en cuestión los fundamentos de la Administración Pública Tradicional y plantea que los métodos de funcionamiento del sector público deben transformarse para pasar del énfasis en la reglamentación al acento en los resultados” (Moyado Estrada, 2014: 40).

Lo anterior da paso a que la nueva gestión pública se constituya, como afirma Francisco Moyado:

[...] un sistema de operación que se ha integrado con tecnologías del sector privado, adaptándolas a las nuevas condiciones del sector público, para responder a un nuevo contexto económico y de gobiernos abiertos, más descentralizados, con mayor horizontalidad y con menor control jerárquico, y que requieren mecanismos de gestión más eficaces (Moyado Estrada, 2014).

Para los países que tienen un compromiso con el mejoramiento de procesos y otorgar a la ciudadanía una actuación administrativa eficaz, existen líneas que orientan su actuar:

- ♦ Rediseño de estructuras organizativas.
- ♦ Transformación de culturas burocráticas.
- ♦ Racionalización y flexibilización de los sistemas de función pública.
- ♦ Reclutamiento en virtud del mérito y trayectorias profesionales.
- ♦ Promoción interna y estabilidad profesional.

Para los autores Michael Trebilock y Mota Prado en su libro *Derecho y desarrollo*, la administración pública (AP) tiene un papel prioritario en la pretensión de desarrollo que busque cada país; es decir que en gran medida depende de la actuación de ella misma el cómo la ciudadanía accede a sus derechos y se le permite gozar de sus libertades.

Conforme a lo anterior, se afirma que la nueva gestión pública y la gestión de calidad promueven una gestión que se enfoque en las necesidades de la ciudadanía con el fin de disponer de las medidas que habrán de contribuir a satisfacerlas, generando productos y servicios vinculados a ellas.

Una de las vertientes más importantes radica en la medición de un servicio público de calidad (SPC), el cual es la garantía de acceso de todo derecho, afirmando que ante la prestación de un servicio la asistencia, seguimiento e implementación son condición recíproca y obligación de su exigibilidad. Desde 1980, el énfasis que se le da al movimiento New Public Management fortalece la urgencia de mejorar la calidad en los servicios públicos, todo encaminado a:

- ♦ Mayor énfasis en el desempeño y los resultados.
 - ♦ Formas organizativas austeras.
 - ♦ Adaptación a mecanismos de contratación de productos y servicios sobre la oferta y la demanda de mercado, por medio de licitaciones competitivas.
 - ♦ Trato decente al usuario (Margalit, 1997).
- Finalmente, se afirma:

[...] si la implementación de la calidad en las organizaciones públicas responde a un enfoque de principios, derechos y obligaciones, por parte de la

Administración Pública y de los ciudadanos, orientaciones e instrumentos definidos a partir de los desafíos que enfrentan las administraciones públicas iberoamericanas; entonces estaríamos en la antesala de una nueva etapa en la calidad del gobierno y la gestión pública (Moyado Estrada, 2014: 42).

Cómo la Secretaría de la Función Pública mide la calidad en el desempeño

Conviene mencionar que la Secretaría de la Función Pública fundamenta sus facultades y atribuciones en relación directa con el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como dependencia del Poder Ejecutivo encargada del despacho de los asuntos del orden administrativo.

De forma más puntual, el artículo 4 del Reglamento Interno de la Secretaría de la Función Pública ordena que dicha secretaría es:

[...] la Dependencia del Ejecutivo Federal responsable de las funciones de fiscalización, control interno, auditoría y vigilancia de la Administración Pública Federal, así como de la Evaluación de la Gestión Gubernamental y las acciones que lleven a cabo las Dependencias; incluyendo las de sus órganos administrativos desconcentrados y Entidades en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que deriven de él (Secretaría de la Función Pública, 2020a).

Por su parte, el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, enumera los asuntos que corresponden a la Secretaría de la Función Pública, de los cuales nos competen, para efectos del presente texto, los que se mencionan en las fracciones I, XI y XV, cuyo contenido es el siguiente:

1. Organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental y de sus resultados; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los Presupuestos de Egresos, así como concertar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para validar los indicadores para la evaluación de la gestión gubernamental, en los términos de las disposiciones aplicables;

- XI.** Designar y remover, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación de la gestión gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios públicos de los órganos de vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, así como normar y controlar su desempeño;
- XV.** Informar periódicamente al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, así como al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como del resultado de la revisión del ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos federales, y promover ante las autoridades competentes, las acciones que procedan para corregir las irregularidades detectadas (Administración Pública Federal, 2021).

La Secretaría de la Función Pública, en su calidad de dependencia del Poder Ejecutivo federal,

[...] vigila que los servidores públicos federales se apeguen a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones, sanciona a los que no lo hacen así; promueve el cumplimiento de los procesos de control y fiscalización del Gobierno Federal, de disposiciones legales en diversas materias; dirige y determina la política de compras públicas de la Federación; coordina y realiza auditorías sobre el gasto de recursos federales; coordina procesos de desarrollo administrativo y gobierno digital; opera y encabeza el Servicio Profesional de Carrera; coordina la labor de los órganos internos de control en cada dependencia del Gobierno Federal y evalúa la gestión de las entidades, también a nivel federal (Secretaría de la Función Pública, s.f.a).

En este sentido, cabe destacar que las facultades y atribuciones que tiene la Secretaría de la Función Pública son todas aquellas establecidas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. De igual forma, existen atribuciones que se le encomiendan a la Secretaría en diversas leyes, por mencionar algunas: la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad

Hacendaria y los “Lineamientos referentes al funcionamiento de los órganos internos de control”.

La misión de la Secretaría de la Función Pública es consolidar un gobierno honesto, eficiente y transparente; algunas de sus acciones gubernamentales prioritarias que debe realizar para ello y que se deben mencionar para efectos del presente texto son:

- I.** Ampliar la cobertura, impacto y efecto preventivo de la fiscalización a la gestión pública;
- II.** Articular estructuras profesionales, eficientes y eficaces del gobierno, y
- III.** Optimizar el uso y aprovechamiento de los inmuebles federales (Secretaría de la Función Pública, s.f.b).

A continuación se desarrollarán diversos puntos importantes relativos a la Unidad de Control, Evaluación y Mejora de la Gestión Pública, perteneciente a la Subsecretaría de Combate a la Corrupción.

Subsecretaría de Combate a la Corrupción

En términos del artículo 41 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, destacan las siguientes atribuciones de la Subsecretaría de Combate a la Corrupción, contenidas en las fracciones XII y XVI:

- XII.** Coordinar la elaboración de indicadores de evaluación, modelos y análisis estadístico, conforme a los instrumentos regulatorios, políticas y directrices que se hayan emitido para tal efecto, y con los que se cumplan las políticas y prioridades de la Secretaría, específicamente en lo relacionado con la reducción de riesgos de corrupción, el fortalecimiento de la transparencia, la rendición de cuentas, apego a la legalidad y la eficiente operación de la Administración Pública Federal.
- XVI.** Validar los indicadores que se diseñen para la Evaluación de la Gestión Gubernamental, con base en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables y en armonización con las Dependencias y Entidades (Secretaría de la Función Pública, 2020a).

En cuanto a la Unidad de Control, Evaluación y Mejora de la Gestión Pública, sus atribuciones se describen en el artículo 42 del reglamento citado, del cual se pueden destacar las siguientes fracciones:

- I. Supervisar el sistema de control interno a fin de prevenir riesgos de operación en el cumplimiento de objetivos y metas; evitar dispendios por parte de las Dependencias y Entidades; vigilar la realización de la Evaluación de la Gestión Gubernamental, respecto del cumplimiento de su mandato legal y de las disposiciones contenidas en la planeación nacional, así como verificar que estas implementen estrategias y acciones de mejora para la gestión para incrementar la eficacia y eficiencia, y
- II. Revisar y proponer a la persona titular de la Subsecretaría de Combate a la Corrupción, previa concertación con las Dependencias y Entidades, los indicadores para la Evaluación de la Gestión Gubernamental (Secretaría de la Función Pública, 2020b).

En este sentido, es preciso señalar que, según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de la Función Pública, mediante la Subsecretaría de Combate a la Corrupción y, de manera específica, a la Unidad de Control, Evaluación y Mejora de la Gestión Pública, establecer, organizar y coordinar la evaluación de la gestión gubernamental. En lo subsecuente, se hablará del marco normativo que sustenta la evaluación de la gestión gubernamental y de los indicadores de esta.

Evaluación de la gestión gubernamental

Para llevar a cabo un adecuado modelo de evaluación es importante recurrir al párrafo II del artículo 3 de la Ley de Planeación, que establece:

[...] mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados (Secretaría de la Función Pública, 2020a).

Como marco normativo de la evaluación de la gestión gubernamental, aparece en primer término de la Ley de Planeación, específicamente en el artículo 18, lo siguiente:

La Secretaría de la Función Pública realizará, en los términos de las disposiciones aplicables, el control interno y la evaluación de la gestión gubernamental, respecto de las acciones que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el cumplimiento del Plan y los Programas (Cámara de Diputados, 2018).

En segundo lugar, la Secretaría de la Función Pública se encarga de la gestión gubernamental a partir las fracciones I, XI y XV del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (citado anteriormente).

En tercer lugar, dicha atribución se establece en el artículo 41 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, en que se enumeran las atribuciones de la Subsecretaría del Combate a la Corrupción, seguido por el artículo 42, donde se enlisan las atribuciones de la Unidad de Control, Evaluación y Mejora de la Gestión Pública.

Evaluación cuantitativa de la gestión gubernamental

Con el fin de cumplir con sus funciones, “la evaluación de la gestión gubernamental (EGG) emplea diferentes elementos de gestión con el propósito de realizar una valoración cuantitativa de la capacidad de las entidades para aplicar sus recursos y obtener resultados que den cumplimiento a sus objetivos estratégicos y metas institucionales” (Secretaría de la Función Pública, 2019).

En ese sentido, la evaluación se divide en cuatro aspectos de gestión “que inciden en la eficacia y en la eficiencia del ejercicio de los recursos públicos y que, de manera individual y conjunta, promueven mejoras en su aplicación” (Secretaría de la Función Pública, 2019: 9). Así, los cuatro pilares de la evaluación de la gestión gubernamental son:

1. *Desarrollo administrativo.* “Comprende un conjunto de actividades destinadas a promover un mejor ejercicio de los recursos públicos por

- medio de distintas vías”. Asimismo, el desarrollo administrativo “comprende acciones para reducir los insumos y tiempos requeridos para producir bienes y servicios públicos y la instrumentación de mejores prácticas administrativas” (Secretaría de la Función Pública, 2019:11).
2. *Control interno.* El presente pilar “tiene como objetivo proporcionar una seguridad razonable en el logro de objetivos y metas de las instituciones de la Administración Pública Federal dentro de las siguientes categorías: I. Operación: Eficacia, eficiencia y economía de las operaciones, programas y proyectos; II. Información: Confiabilidad, veracidad y oportunidad de la información financiera, presupuestaria y de operación; III. Cumplimiento: Observancia del marco legal, reglamentario, normativo y administrativo aplicable, y IV. Salvaguarda: Protección de los recursos públicos y prevención de actos de corrupción” (*idem*).
 3. *Fiscalización.* En este rubro, los individuos vinculados con la administración pública y recursos públicos son vigilados por “las entidades fiscalizadores mediante la práctica de auditorías, entendidas como el proceso sistemático en el que de manera objetiva se obtiene y evalúa la evidencia para determinar si las acciones llevadas a cabo por entes sujetos a revisión, se realizaron de conformidad con la normatividad establecida y con base en los principios que aseguren una gestión pública adecuada, con miras a generar un resultado de beneficio social” (*idem*).
 4. *Ética e integridad.* A través de dicho pilar utilizado para la evaluación de gestión gubernamental, “se miden los esfuerzos de las instituciones gubernamentales por promover el apego de los servidores públicos a conductas basadas en dichos principios y valores, como vía para mitigar potenciales desvíos asociados al incremento en la eficiencia” (Secretaría de la Función Pública, 2019: 12).

Es fundamental observar en la evaluación de la gestión gubernamental los cuatro pilares o indicadores mencionados con anterioridad, porque “forman parte de los sistemas de monitoreo y evaluación establecidos por las diferentes instancias y unidades normativas, y en algunos casos, están vinculados a compromisos en materia de gestión, derivados de instrumentos de planeación” (Secretaría de la Función Pública, 2019: 14).

En el modelo de evaluación se toman en cuenta ideas de la corriente de gestión gubernamental conocida como Nueva Gerencia Pública (NGP) y de la Gestión para Resultados (GPR) (Secretaría de la Función Pública, 2019: 13). El modelo de evaluación surge a partir de entender a la gestión como “un proceso de transformación de insumos, de información, roles interdependientes y propósitos que afectan a la institución, cuya lógica en su interacción es maximizar la eficiencia y eficacia de las acciones que realiza y del ejercicio de los recursos públicos, a efecto de alcanzar sus metas y objetivos estratégicos” (*idem*).

Indicadores de la evaluación de la gestión gubernamental

En lo relativo al desarrollo administrativo, se enlistan los siguientes indicadores, cuya ponderación general es del 45%:

- ♦ Índice de Cumplimiento de Indicadores Sectoriales (ICIS).
- ♦ Índice de Cumplimiento de Metas de los Indicadores de las Bases de Colaboración (Inbaco).
- ♦ Índice de Cumplimiento de Metas y Avance Presupuestal (Icumap).
- ♦ Índice de Integración de Padrones de Beneficiarios (IIPA).

En cuanto al rubro de control interno, se encuentran como indicadores, con el 30% de ponderación general, los que se enlistan a continuación:

- ♦ Indicador Cumplimiento del Sistema de Control Interno Institucional (Icuscii).
- ♦ Indicador Programa de Trabajo de Control Interno (IPTCI).
- ♦ Indicador Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (IPTAR).

En tercer término, los indicadores respectivos a la fiscalización, con un 15% de ponderación, son:

- ♦ Indicador de Observaciones Recurrentes (Iore).
- ♦ Índice de Atención a Recomendaciones y Observaciones (IARO).

Por último, en cuanto al pilar de la ética y la integridad, se encuentra el siguiente indicador, con un 10% de ponderación:

- ♦ Índice de Promoción de la Ética e Integridad Pública (IPEIP) (Secretaría de la Función Pública, 2019: 15).

Para concluir, es importante mencionar que, para determinar la ponderación de los indicadores de la evaluación de la gestión gubernamental, se establecieron estos criterios:

- A) Complejidad: Se refiere a la cantidad de variables que integran el indicador, pudiendo ser sencillos o compuestos.
- B) Cobertura: Se refiere al número de instituciones de la Administración Pública Federal a las cuales aplica el indicador.
- C) Cadena de resultados: Se refiere a la tipología del indicador de acuerdo con el nivel de la cadena de resultados (secuencia necesaria para lograr los objetivos deseados: insumos, procesos, productos y resultados) (Secretaría de la Función Pública, 2019: 15).

De acuerdo con los anteriores indicadores y para tener un mejor entendimiento de estos, es importante considerar que existen parámetros para obtener su calificación:

- 1. Adecuado: $>80.1\%$.
- 2. Regular: $80.0\% > 70.0\%$.
- 3. Deficiente: $< 70.0\%$.

Sin embargo, los indicadores que se han aplicado para llevar a cabo la evaluación de la gestión gubernamental no son utilizados de igual forma en todas las entidades, eso se debe a que existen situaciones diferenciadas en relación con las que se presentan en este informe. Algunas de ellas son las siguientes (Secretaría de la Función Pública, 2020b):

- 1. Índice de Cumplimiento de Metas (Icum). Este índice tiene como función “medir el cumplimiento de metas de los indicadores de desempeño establecidos por las dependencias y entidades de la APF [Administración Pública Federal] en la MIR [Matriz de Indicadores para Resultados] de los programas presupuestarios a su cargo, por lo que no es aplicable para aquellas instituciones que no están obligadas a presentar dicha matriz”.
- 2. Índice de Integración de Padrones de Beneficiarios (IIPA). “Es el encargado de evaluar la calidad y oportunidad con que los padrones fueron incorporados en el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G)”. Este índice

no es aplicable para aquellas entidades que no tengan este tipo de programas.

3. Los Índices de Cumplimiento del Sistema de Control Interno Institucional (Icuscii), del Programa de Trabajo de Control Interno (IPTCI) y del Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (IPTAR). “Son aplicables a las sociedades nacionales de crédito, entidades paraestatales del sector financiero, organismos de fomento y entidades de fomento”.
4. Índice de Observaciones Recurrentes (Iore). “Mide el nivel de recurrencia de las observaciones determinadas por los OIC [Órganos Internos de Control] en las auditorías realizadas a las instituciones de la APF. El Iore no es aplicable cuando el OIC no determinó recurrencia en las observaciones a la fecha de corte”.
5. Índice de Atención a Recomendaciones y Observaciones (IARO). “Mide el nivel de atención de las observaciones determinadas por los OIC en las auditorías practicadas”. Surge una excepción del IARO para las instituciones que no se encuentran fiscalizadas por una instancia de control del Poder Ejecutivo federal.
6. Índice Integral de Evaluación de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (IIECEPCI). Tiene como función comprobar que los documentos sean aplicados de la manera correcta, revisar las actualizaciones que vaya teniendo y que sea incorporado al Sistema de Seguimiento, Evaluación y Coordinación de los Comités de Ética (SSECCOE).

Una vez expuesto el panorama general de la Secretaría de la Función Pública, de sus atribuciones, funciones y su fundamento legal, podemos observar que la evaluación de la gestión gubernamental es una práctica compleja, que lleva a cabo la Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública, hoy llamada Subsecretaría de Combate a la Corrupción, a través de su Unidad de Control, Evaluación y Mejora de la Gestión Pública, haciendo uso de indicadores, ponderaciones y criterios rígidos para llevar a cabo su función y permitir que la gestión pública cada vez sea más eficaz y eficiente.

Conclusiones

Derivado de la anterior explicación, el reto de evaluar y medir el desarrollo progresivo y eficiente de la administración pública radica en la forma como esta puede cumplir sus objetivos, todos ellos en el marco de tutela y garantías de los derechos humanos.

La primera conclusión consiste en que uno de los retos que podemos enfrentar, desde los indicadores, radica en la necesidad de medir, más allá del presupuesto y su destino, cómo la inversión de presupuesto garantiza un mejor acceso a los derechos de los ciudadanos. Es decir, contar con mediciones de satisfacción de derechos por cada secretaría y determinar su impacto en los indicadores de pobreza y desigualdad. Si una dependencia cumple en proteger o garantizar un derecho, conocer cómo esto se ve reflejado en su vida diaria.

Una segunda conclusión sería la de dotar de certeza a los usuarios de servicios en la administración, con lo cual se pueda medir el nivel de satisfacción de estos en actividades que efectúen ante ella. Lo último solo aplicaría para dependencias con atención a la ciudadanía.

Derivado de lo anterior, es insuficiente contar con un sistema de atención física, motivo por el cual es urgente contar con herramientas tecnológicas para automatizar trámites en plataformas digitales. Al ser electrónico el acceso, se podría cuantificar con mayor facilidad la atención y medición del desempeño.

En tercer orden, el Índice de Promoción de la Ética e Integridad Pública, al contar con un 10% de ponderación, es insuficiente, dado que deben existir incentivos para integrar de manera más robusta la actuación de cualquier servidor público, por ejemplo que sea digno y decente el trato a la ciudadanía, partiendo de la premisa de que ellos construyen la percepción de satisfacción de los servicios públicos. Tomando como referencia algunos ejemplos, el académico Avishai Margalit (1996) determina como una categoría “el trato decente” para hablar de un Estado que no humilla a sus ciudadanos.

Se propone integrar a dicho indicador niveles de satisfacción de la ciudadanía y su percepción que permitan a las entidades de la administración pública verificar y monitorear su desempeño.

Por último, podemos observar que los indicadores de la administración pública de nuestro país están marcados, con tendencia regular, a buscar ser eficientes y cumplir con metas y objetivos, además de vigilar el destino de los recursos públicos. Eso demuestra que no se observa al usuario o ciudadano, que debe acceder y usar los servicios de la administración pública. Es decir, debe existir una visión recíproca, no solo de la institución con sus fines y para sus fines, para lograr así la protección efectiva del derecho humano a la buena administración.

Administración pública y desarrollo: finanzas y deuda pública

Sonia Venegas Álvarez

Ningún problema económico tiene una solución puramente económica.

John Stuart Mill

Introducción

El Estado es un ente con objetivos determinados, entre los cuales se encuentra la satisfacción de las necesidades sociales. Esto último tiene el propósito de que el grupo societal perteneciente a dicho Estado perdure en el tiempo, no solo basándose en la sobrevivencia, sino que tenga un avance y desarrollo. En ese tenor, surgen diversas funciones que deben llevar a cabo varios entes designados para la atribución de competencias y facultades en el actuar estatal. Entre las diversas funciones está la administrativa, la cual podrá ser formal o material dependiendo del órgano u organismo que la desempeñe, pero que en su conjunto es una actividad trascendental para temas de desarrollo y, a su vez, finanzas y deuda pública.

Administración pública: respeto al principio de juridicidad y legalidad

El Estado mexicano, como ente organizado para el cumplimiento de sus fines y la satisfacción de las necesidades sociales, así como promotor, protector, restaurador, actor en la prevención y restitución de los derechos humanos,

distribuye competencias, atribuciones y facultades a diferentes órganos y organismos, incluso a particulares, bajo determinadas instituciones jurídicas.

Derivado de lo anterior, una parte del área gubernamental es la administración pública, entendida como el “conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr [parte de] los fines del Estado” (Fernández Ruiz, 2006: 281).

Las diversas funciones que desempeña la administración pública tienen relación directa con la protección a los derechos humanos, principios rectores de la seguridad jurídica, bajo el concepto de buen gobierno y administración.¹ En ese sentido, cabe mencionar de forma concreta y como referencia que servirá en temas subsecuentes, lo relativo al principio de legalidad, en su doble aspecto, pues el derecho público ya no solo se centra en los entes públicos *per se*, sino además quienes integran la sociedad como receptores de dicha gobernanza tienen importancia y trascendencia en la misma regulación de la administración pública.

El principio de juridicidad hace referencia al deber de respeto de los servidores públicos en su actuación frente al grupo gobernado —incluso implica el respeto hacia otras personas servidoras en empleos o cargos públicos—, de los derechos humanos y sus garantías. Por lo tanto, tiene íntima vinculación con diversos principios, como son los de reserva de ley, de competencia, de fundamentación, de motivación, de debido proceso, etc., ya que toda la actuación de servidores públicos debe tener su base, su fundamento y su origen en los derechos humanos que derivan de la Carta Magna y de los tratados internacionales (López Olvera, 2014: 39). Es decir, es la observancia de los principios que entrañan el respeto al ser humano

¹ La buena administración es aquella que actúa en todo caso al servicio objetivo del interés general. En la medida en que la administración se contempla como la institución por excelencia al servicio de los intereses generales y estos se definen de manera abierta, plural, dinámica, complementaria y con fuerte compromiso con los valores humanos, entonces el aparato público deja de ser un fin en sí mismo y recupera su conciencia de institución de servicio esencial a la comunidad. Así, de esta manera, es más fácil entender el carácter capital que tiene el derecho ciudadano a una buena administración pública. Derecho que supone la obligación de la administración pública de ajustar su actuación a una serie de parámetros y características concretas y determinadas que se expresan constitucionalmente en la idea de servicio objetivo al interés general (*cfr.* Rodríguez Arana, s.f.: 5-6).

por parte del Estado, o sea la conjunción de respeto a todos los axiomas que entrañan la vida jurídica en la que aquel se encuentra inmerso.

Este principio de juridicidad es límite sustancial de la actuación de la autoridad y de la detentación del poder para con los individuos, así como la garantía de los derechos humanos que deben hacerse valer, en atención a la desventaja en que se encuentra el gobernado frente a dicha autoridad. Lo que acompaña a la seguridad jurídica en la esfera jurídica de los entes gobernados, ello considerando que el *imperium* que tiene el Estado debe ser vigilado de alguna forma, y debe existir cierto cauce respecto de sus actuaciones, pues un aspecto es que tenga un poder mayor que el sujeto gobernado, con un propósito de interés general, y otro, muy distinto, que ello se convierta en arbitrariedad y acción sin freno, que pasan a ser violaciones de derechos fundamentales y de derechos humanos.

De lo anterior se deduce la relación entre la seguridad jurídica y el principio de juridicidad, sin dejar de un lado los demás principios, considerando que el individuo debe desarrollar su vida social en un ámbito de respeto a sus derechos humanos, sobre todo por parte de la autoridad.

Una vez mencionado lo anterior, es dable indicar que el respeto al principio de legalidad implica dos aspectos fundamentales, circunstancia que trasciende a la administración pública y su injerencia en la esfera jurídica de las personas gobernadas para el desarrollo societal —sin soslayar el desarrollo o avance estatal—. Dichos aspectos se traducen, generalmente, por un lado, como garantía procedimental y, por el otro, reserva de ley —a) absoluta y b) relativa—, puntos que proyectados y bien reflejados en la actuación de la administración estatal abonan al concepto de buen gobierno y buena administración a la luz de los derechos humanos y, por lo tanto, son cauce definitivo de un Estado constitucional y democrático de derecho.

A continuación se presenta de manera sucinta y concreta lo que se entiende por las dos facetas de legalidad mencionadas:

1. Garantía procedimental. Se deduce, principalmente, de los artículos 14 y 16 constitucionales, que hablan sobre las formalidades esenciales del procedimiento, establecidas en leyes existentes con anterioridad al hecho, lo cual particularmente puede llevarse al campo de los actos de autoridad. Por lo tanto, la afirmación de que la autoridad solo puede hacer aquello que le señale la normativa aplicable es parte del reflejo de una buena administración y un buen gobierno, pues la distribu-

ción de funciones atiende propósitos diversos, uno de los cuales es el cumplir con esta parte del principio de legalidad y así respetar la esfera jurídica de quienes son gobernados. Entonces, en la Carta Magna se establece claramente el principio de legalidad, por una parte, como una carga para la administración pública y, por otra, como una garantía de seguridad jurídica de los gobernados (Béjar Rivera, 2007: 44).

En cuanto al enfoque que interesa en el desarrollo del presente escrito, esta faceta del principio en estudio, está la cuestión de fundamentación y motivación, pues la certeza que se tenga sobre lo que pueden realizar los entes de la administración pública para llevar a cabo la función de las finanzas y deuda públicas es imperiosa necesidad, ya que la fijación de competencia en materias determinadas, como lo es la cuestión monetaria, así como las facultades para cumplir con los propósitos estatales en materia de actividad financiera, serán punto importante en el señalamiento de responsabilidades y de toma de medidas para la mejoría económica. Es así que ante la falta o errónea fundamentación o motivación se producirán consecuencias de diversa índole, pero lo que se debe hacer notar es que en cualquier circunstancia ello implica una atención retrasada a las necesidades o una desatención, así como el uso de recursos económicos para atender dicha falta o el indebido cumplimiento a este principio.

Por lo tanto, la actividad estatal, en especial la financiera, debe estar respaldada por la normativa jurídica pertinente, para mantener un orden y equilibrio sociopolítico y económico.

2. Reserva de ley:

- a) La reserva de ley absoluta se observa cuando la regulación de determinada materia queda acotada o reservada de forma exclusiva a la ley formal, es decir, a un ordenamiento emitido por el Congreso de la Unión. La materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes, en ese sentido, “es la remisión que hace normalmente la Constitución y de forma excepcional la ley, para que sea una ley y no otra norma jurídica la que regule determinada materia [...]”. La función liberal o garantista consiste en que, a través de la reserva, se tutelan los derechos de los ciudadanos contra las intromisiones del Poder Ejecutivo. Los ciudadanos solamente pueden ver restringida su libertad por virtud de una ‘ley’;

no por actos del Ejecutivo que no tengan sustento legal” (Carbognell, 2002: 258-259). Se debe considerar dentro de esta reserva de ley aquel principio que trata sobre la jerarquía normativa, ya que esta última será el resultado del respeto a la reserva hecha a una ley o reglamento, o a una materia.

- b) Ahora bien, la reserva de ley relativa permite que otras fuentes (como decretos, reglamentos, normas oficiales mexicanas, resolución miscelánea fiscal, entre otras) regulen parte de la disciplina normativa, pero a condición de que la ley en sentido formal sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse, por lo que las fuentes secundarias en cuanto a lo que regulen quedarán subordinadas a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa.²

Derivado de las líneas precedentes se puede afirmar que la administración pública no solo se trata de un actuar del ente estatal ensimismado, sino, además, implica el respeto a los derechos de las personas gobernadas, incluso el reflejo de estabilidad jurídica y existencia societal del Estado mismo.

Actividad financiera del Estado

Dentro de la administración pública y las funciones administrativo-fiscales se observa lo relativo a la actividad financiera del Estado, la cual implica una serie de acciones, por ejemplo, planeación, programación de objetivos, obtención de recursos, determinación de erogaciones necesarias, así como para llevar a cabo la administración debida, tal como los pasos para la administración de una empresa, solo que en el ente estatal se busca satisfacer incluso a quienes no tienen alguna posibilidad de contribuir al gasto público, por eso la actividad en análisis es compleja de estudiar y hay mucho por reflexionar sobre ella.

Cabe mencionar que en la idea de Estado se observan dos factores importantes considerando el tema en cuestión: su organización es política

² Para referencia en cuanto a criterios jurisprudenciales, en el sentido de lo mencionado sobre reserva de ley en su doble aspecto, es importante revisar SCJN (1997: 78).

y su estructura es económica, esto le permite alcanzar sus objetivos, en los cuales se encuentran el desarrollo de la economía nacional y la redistribución de la renta nacional.³ Por lo tanto, ligando esos factores con la actividad financiera del Estado, esta última se puede entender como “aquella que realiza para obtener los fondos necesarios destinados a satisfacer las necesidades públicas, es decir, puede tener un doble aspecto, entradas y salidas, activos y pasivos, gastos e ingresos” (Acosta Romero, 2002a: 519), “con la finalidad de procurar y administrar los recursos económicos necesarios para cubrir las necesidades presupuestarias de una esfera de gobierno determinada, así como para el cumplimiento y satisfacción de las necesidades que demanda la población” (Rebolledo Herrera: 2002: 21).

En las funciones que desempeñan los entes del órgano estatal tendientes a lo que refiere la actividad financiera del Estado, se pueden observar los siguientes aspectos:

- a) Obtención de ingresos.
- b) Gestión o manejo de los recursos obtenidos, y la administración o explotación de sus propios bienes patrimoniales.
- c) Realización de un conjunto de erogaciones.⁴
- d) El control y vigilancia, tanto en la obtención como en las erogaciones, de recursos públicos (Rebolledo Herrera, 2002: 21).

Por lo que se observa, la actividad multimencionada del Estado no consiste solo en planeación, programación, obtención de ingresos y egresos, sino también implica la fiscalización y vigilancia en general que se efectúe para constatar el uso y la cantidad destinada.

Las diversas características de la actividad en estudio se resumen en lo siguiente:

- a) Poder de coacción, que se refiere a la facultad que tiene el Estado para forzar a los particulares a contribuir al gasto público; característica establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Tiende a llevar a cabo una acción de monopolio, en razón de prestar servicios de manera exclusiva.

³ Cfr. Serra Rojas (2001: 15).

⁴ Cfr. Sánchez Piña (2004: 21).

- c) Persigue como fin el bienestar de la colectividad a través de sus estrategias y programas.
- d) Analiza las necesidades y presupone costos para proseguir con la satisfacción de dichos requerimientos.
- e) Es complemento de las necesidades que el individuo no alcanza a satisfacerse enteramente, como lo es la salud, educación, vivienda, entre otras.⁵

Hay diversos temas que se desprenden de la actividad del ente estatal para llevar a cabo acciones necesarias hacia la consecución de los fines y la estabilidad jurídica, política, social y económica, como la formulación de políticas públicas, elaboración de planes de acción para afrontar las diversas circunstancias que toman por sorpresa a la nación —tal como el escenario de la emergencia sanitaria—, etc. Por ello, así como en una empresa, se deben establecer pasos firmes que incluyan el control y el mejoramiento continuo —desde la planeación hasta la coordinación—. Ya que la estructura gubernamental no es un organismo que deba moverse por inercia o solo acatando textos normativo-jurídicos, sino un elemento proactivo en favor de la sociedad y de sí mismo, por la trascendencia y significado dentro de él mismo.

Actividad financiera del Estado y su relación con la convencionalidad

El derecho internacional tributario está integrado por normas que tratan de evitar la doble tributación, así como coordinar métodos para impedir la evasión y organizar formas de cooperación entre países desarrollados y países en vías de desarrollo (Castrejón García, 2002: 10). Ello con un sentido de protección al particular y su esfera jurídico-patrimonial, pues no es viable que el centro de atención estatal sea la captación a como dé lugar de recursos para el desarrollo de sus funciones en la consecución de sus fines, ya que, como se mencionó líneas arriba, la protección a los derechos fundamentales y humanos de las personas gobernadas es trascendente en el actuar de la administración pública, y en general de cualquier autoridad.

⁵ Cfr. De la Garza (2003: 12-13).

En concordancia con lo anterior, en el plano internacional, igualmente tiene restricciones en materia tributaria, como el hecho imponible (conducida descrita en las leyes de forma general y abstracta que, al actualizarse, da lugar al nacimiento de la obligación fiscal) (Ortiz, Sainz y Tron, S.C., 2000: 6).

El tema sobre protección convencional, atendiendo a los tratados internacionales de los que México sea parte —de acuerdo al procedimiento para que un cuerpo normativo internacional sea vinculante—, es imperioso observarlo, si bien en la facultad de atraer ingresos y ejercerlos en las áreas que los requieran, también debe atenderse ese tipo de cuerpos normativos.⁶

Solo como recordatorio y para apreciar la relación de la actividad financiera del Estado con la protección, no solo constitucional sino también convencional, de la sociedad gobernada, algunas limitaciones son:

- a) *Subjetivas*, derivan de la naturaleza y condición jurídica propias de los sujetos que pudieran estar gravados por un determinado Estado.
- b) *Objetivas*, obedecen a la naturaleza del presupuesto del hecho determinante de la imposición.
- c) *Espaciales de la ley tributaria*, en cuanto que la soberanía de los Estados se encuentra sujeta al principio de territorialidad.⁷

Estas restricciones tienen relación con la contribución y los confines del Estado en dicha materia, y también son referente como límites en general a la actividad financiera de dicho ente.

Finanzas públicas

Las finanzas públicas constituyen la actividad económica del sector público, con su peculiar estructura que convive con la economía de mercado, en una suerte de asociación biológica o *simbiosis* (Jarach, 1999: 39).

La imagen biológica de las mutuas relaciones entre la economía de mercado y la economía del sector público proporciona una concepción más amplia y

⁶ Entre los principios de aplicación con miras preponderantemente normativas, como aquellos que se refieren directamente a la protección de las personas, relacionados con el subtema en cuestión, están, por ejemplo, el *pro personae* y la interpretación conforme, por mencionar los más destacados.

⁷ Cfr. Ortiz, Sainz y Tron, S.C. (2000: 5-6).

menos comprometida ideológicamente que la que utiliza como imagen de la relación entre la economía del sector público y la de mercado el fenómeno del parasitismo.

Es muy difícil, imposible tal vez, despojarse totalmente de prejuicios ideológicos, pero la observación científica del papel de la actividad del Estado debe estar tan lejos de la apología del poder público como del juicio totalmente adverso que considera al Estado como una carga muerta que agobia a la economía del mercado y a sus protagonistas, los que en algunos lugares se autotitulan “fuerzas vivas”.

Derivado de la cita anterior, es importante mencionar que a través de la actividad financiera del Estado se realiza la producción de bienes y servicios, así como una política económica para, por un lado, la captación de ingresos, usando los diferentes medios por los cuales se pueden obtener —atendiendo los principios rectores que sirven como garantía de respeto a la seguridad jurídica de los gobernados—; por otro lado, una vez que se cuenta con ingresos, para la redistribución de estos, la estabilidad y el avance y desarrollo —dicho desarrollo en casi cualquier área de la vida societal.

En el tenor de las finanzas públicas como instrumento en la actividad financiera del Estado, se puede mencionar el siguiente esquema de las mismas:⁸

- a) *El Estado como sujeto protagónico de las finanzas públicas.* El cual tiene diversos factores como: históricos, geográficos, étnicos, culturales, filosóficos, religiosos, sociales, económicos, incluyendo las fuerzas políticas predominantes en un determinado contexto espacio-temporal.
- b) *Necesidades públicas.* Este concepto es coetáneo y consustancial a la misma existencia del Estado. Considera que la existencia de la organización humana plantea la necesidad de proveerla de organismos estructurados sobre la base de seres seleccionados por elección o por empleo, por concursos técnicos o por designación de un superior. Dentro de esta parte de la estructura se debe tener en cuenta lo relativo a las necesidades de generaciones futuras, ya que ello anticipa el porvenir de la sociedad y de los individuos de dichas generaciones. En

⁸ Cfr. Jarach (1999: 40-72).

ese sentido, las decisiones de gastos para futuras generaciones deben ser fenómenos comunes en todos los niveles de gobierno.

- c) *Bienes y servicios públicos.* Consiste en producir o hacer producir los bienes materiales o inmateriales capaces de satisfacer las necesidades públicas. Estos bienes y servicios pueden ser adquiridos en el mercado y prestados en esas mismas condiciones por el Estado o por particulares —caso en el cual sigue siendo una prestación pública, ya que el Estado lo considera como propio el bien o servicio pues deriva de un acto celebrado entre el ente público y el particular.
- d) *Gasto público.* Se trata de la etapa lógica, consiste en adquirir los insumos y factores productivos que generarán los bienes y servicios públicos. Es así que el gasto público son *erogaciones que efectúa el Estado, y su realización y desarrollo se encuentran supeditados a principios de tipo económico, de tipo financiero y, por supuesto, bajo un régimen de legalidad encabezado por la norma constitucional* (Curiel Villaseñor, 2002: 37 y Villegas, 2001: 39).

Es importante mencionar que, aunado a lo anotado por los autores referidos en esta etapa de la estructura que se comenta, el gasto público forma parte de los límites de tipo constitucional al poder tributario del Estado, pues como se observará en líneas subsecuentes, este debe estar señalado en documento normativo-jurídico para que su validez, vigencia y legitimidad construyan y respeten parte de la seguridad y certeza jurídicas, tanto para las atribuciones a las diversas autoridades inmersas en el gasto como para los entes gobernados.⁹

- e) *Recursos públicos.* La obtención de aquellos instrumentos, medios o, en general, el poder de compra es una etapa importante, necesaria para la proyección de los gastos y las necesidades que serán cubiertas con los recursos. Asimismo, dichos recursos tienen efectos sobre la economía del mercado.

El concepto de recurso público ha sufrido cierta transformación, derivado de ello, no puede limitarse a asegurar la cobertura de los gastos indis-

⁹ En ese sentido, con el propósito de señalar el fundamento constitucional federal del límite referido, la normativa específica deriva del numeral 31, IV; 73, VII; 126.

pensables de administración, sino que es uno de los medios de que se vale el Estado para llevar a cabo su intervención en la vida general de la nación. Ello no implica dejar de admitir su finalidad principal de cubrir los gastos públicos, pero a su vez se advierte que además de esa función, los recursos por sí mismos pueden ser instrumentos para que el Estado desarrolle su política intervencionista en la economía general.¹⁰

Los elementos del esquema presentado apoyan en la determinación de las finanzas públicas, por lo tanto, en las diversas áreas deben efectuarse estudios y análisis de los diferentes rubros, pues a finanzas sanas, mejor atención de requerimientos estatales —sociedad y entes gubernamentales.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal

El Estado tiene la facultad o el poder para obtener recursos de los particulares; en términos generales: “Los recursos públicos son aquellas riquezas que se devengan a favor del Estado para cumplir sus fines, y que en tal carácter ingresan en su tesorería” (Villegar, 2001: 59). Como se puede observar, una fuente de recursos son los ingresos, siendo estos “entradas de dinero [al] Estado para el cumplimiento de sus fines y cualquiera que sea su naturaleza económica o jurídica” (Valdés Costa, 2001: 1).

Atendiendo a lo anterior, correlacionado con la seguridad jurídica, en México los ingresos se establecen en el documento denominado Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal determinado.

En cuanto a las características que tiene el documento en el que se señalan los ingresos del Estado mexicano, se pueden mencionar las siguientes:

- a) *Precisión.* Exactitud y especificación de enumerar los distintos rubros por medio de los cuales entrarán recursos al erario. Dicha característica contribuye a la certeza de saber aquellas formas en que será posible allegarse recursos, específicamente, lo que tiene que ver con la obligación del Estado de indicar las contribuciones que deberán ser cubiertas por quienes se instauren en el caso generador de un impuesto, derecho, contribución de mejora, de forma clara.

¹⁰ Cfr. Villegas (2001: 49).

- b) *Previsibilidad.* En la Ley de Ingresos se determinan anticipadamente los medios por los cuales se valdrá el Estado para hacer frente a los futuros gastos públicos; esto justo tiene que ver con la garantía de legalidad en relación con la obligación de contribuir, pues dicha obligación está prevista en diversos cuerpos normativos —dependiendo del hecho generador de la contribución—, en observancia de ser establecido por ley previamente emitida con anterioridad al hecho, en este caso materia fiscal o administrativa o el área del pago de derechos correspondiente.
- c) *Especialidad.* Consiste en la limitación legal que el legislador impone a la facultad tributaria del Estado, es decir, no puede cobrar más de lo que se plasmó en la Ley de Ingresos.
- d) *Anualidad.* De acuerdo a este principio, la vigencia es de un año, según el ejercicio fiscal correspondiente.

Las fuentes de ingresos que tiene a su alcance el Estado son variadas, entre ellas se pueden citar las siguientes: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, aprovechamientos, productos.¹¹

Una nota importante respecto de los ingresos, sin pretender realizar un estudio concienzudo, pero que no puede dejarse tangencial, es que cabe señalar que los ingresos se dividen en tributarios y no tributarios. En cuanto a los ingresos tributarios, el Estado cuenta con la facultad de exigir determinados recursos al particular. Se consideran ingresos tributarios los impuestos, aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos, así como sus accesorios. Lo que se traduce en que los tributos son aportaciones que el Estado impone a los particulares con el fin principal de obtener recursos.¹²

Respecto a los ingresos no tributarios, no toda imposición a los particulares podrá tener el carácter de ingreso tributario, ya que existen otros tipos de ingresos que, a pesar de estar establecidos por el poder soberano, no tienen esta característica, como las multas. Este tipo de ingresos derivan de la explotación de los recursos del Estado y de los financiamientos que

¹¹ Véase Código Fiscal de la Federación vigente, artículos 2 y 3.

¹² Cfr. Delgadillo Gutiérrez (2003: 32-33).

obtiene por diferentes vías a fin de cubrir su presupuesto, y son los llamados patrimoniales y crediticios.¹³

Por lo que se refiere a la Ley de Ingresos de la Federación y su relación con la actividad financiera del Estado, se dice que esta es más que obvia. Esa misma verdad de Perogrullo se visualiza en la relación que se da entre la buena administración y la necesidad de una mejora en el control de los ingresos y de su gasto, pues a veces se dejan de lado diversas materias, como la salud en emergencias sanitarias o en la atención a enfermedades crónicas de la población.

Analizar la trascendencia inherente a las finanzas públicas en el gobierno puede resultar en el mejoramiento de las vías de vigilancia y, más tarde, en la forma como se distribuye el cúmulo de recursos económicos a áreas estratégicas; incluso será o significará un paso hacia la disminución de desigualdades en la atención de necesidades regionales del país.

Presupuesto de Egresos de la Federación

El Presupuesto de Egresos de la Federación es “el documento mediante el cual se establecen y autorizan los ingresos y egresos que requieren los órganos de gobierno para la realización de sus funciones constitucionales y legales” (Rebolledo Herrera, 2002: 25). Esto es, se trata de una especie de cauce para dirigir los gastos previstos en dicho documento por el Estado, a través de los entes gubernamentales facultados para ello, en un lapso determinado —en México es un año fiscal.

Este documento tiene algunas fases, las cuales pueden resumirse en las siguientes:

- a) *Planeación*. En esta etapa se establecen objetivos, medios para alcanzarlos o lograrlos y políticas a seguir; se debe realizar un análisis para tomar las decisiones adecuadas a las circunstancias y necesidades.
- b) *Ejecución*. Se refiere a los actos necesarios para realizar las erogaciones elementales.
- c) *Control*. Análisis de lo gastado, para verificar que concuerde con lo realizado o en lo que se señaló haberse invertido o gastado, con la

¹³ *Idem*.

finalidad de hacer efectiva la limitación del poder y evitar los abusos del ejercicio de la actividad del Estado.

Es de vital importancia que se lleve a cabo esta fase, porque permite visualizar si existen o existieron desviaciones entre lo planeado y lo gastado.

De acuerdo con lo anterior, es factible establecer que dicho documento tiene las características siguientes:

- a) *Unidad.* La cual da certeza de aquellos rubros a los que se destinarán los ingresos señalados en el documento correspondiente, pues de esa forma se concentran en un lugar los destinos y no están dispersos, con el riesgo de dejar fuera algún fin que lo necesite.
- b) *Universalidad.* Implica abarcar todos los rubros a los cuales se destinarán los ingresos.
- c) *Especialidad o de separación de gastos.* Consiste en individualizar lo que se dirigirá a cada área o actividad estatal, atendiendo lo requerido y autorizado.
- d) *Anualidad.* Cuando se proyecta en un tiempo considerable, pueden ser acertados los cálculos, por lo tanto, debe determinarse un tiempo para que los ingresos sean utilizados en los diferentes rubros plasmados en el documento.

El Presupuesto de Egresos, como se pudo leer, es un documento importante en la administración pública, no sólo respecto de la función administrativa —formal o material— sino para toda la actividad de los entes estatales en cuanto a la consecución de los fines. Asimismo, es una proyección de la actividad financiera del Estado y apoya en el desarrollo y avance económico y social.

Hasta aquí se dilucida, en caso de haber quedado en interrogante, la relación entre los principios de legalidad y juridicidad con el derecho a la seguridad jurídica, respecto de la administración pública, la actividad financiera del Estado y la competencia, atribuciones, facultades y permisiones en el tema de los recursos públicos, así como aquellos órganos a los que les está encomendada la facultad de emisión de los documentos que contienen tanto la proyección de los gastos nacionales como los rubros de los ingresos del Estado. Todo lo anterior está ligado a lo que implica el buen gobierno y la buena

administración como elementos determinantes en el avance y el desarrollo sociales. No debe soslayarse el hecho de que la nación mexicana forma parte de un mundo en el que la globalización cada día tiene mayor injerencia en temas que pueden, de primera vista, parecer locales sin opción a otro punto de vista, sin embargo, los cambios que la tecnología trae en conceptos como comercio, educación y turismo trascienden en la misma actividad estatal federal; por lo tanto, diversas ramas deben adecuarse al mercado internacional.

Deuda pública

La deuda pública

Son todas las obligaciones insolutas del sector público, contraídas en forma directa o a través de sus agentes financieros. La deuda es una herramienta del gobierno para diferir sus gastos en el tiempo y así poder cumplir el conjunto de funciones que le son encomendadas. Existen dos tipos de deuda: deuda bruta y deuda neta. La deuda neta es igual a la deuda bruta menos los activos financieros del país (nacionales e internacionales) (Galindo y Ríos, 2015: 2).¹⁴

Vale la pena tener en cuenta esta aclaración:

Las cifras de deuda pública no reflejan la verdadera posición de la deuda del sector público ya que (1) algunas operaciones han sido registradas con enfoque contable y (2) la deuda no considera todas las actividades del sector público.

Por tal motivo, para verdaderamente conocer el total de las obligaciones insolutas del sector público es necesario incorporar en la deuda tradicional datos sobre las entidades y funciones públicas que la conforman y sobre las

¹⁴ La deuda pública en México, de acuerdo al artículo 1 de la Ley Federal de Deuda Pública, está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades: I. El Ejecutivo Federal y sus dependencias; II. El Gobierno del Distrito Federal; III. Los organismos descentralizados; IV. Las empresas de participación estatal mayoritaria; V. Las instituciones de banca de desarrollo, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas; VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II a V y VII de este artículo, y VII. Las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias.

actividades desarrolladas por el sector privado por cuenta y orden del sector público (Galindo y Ríos, 2015: 2).

Es importante que cuando se realiza el balance y análisis de la deuda de un Estado deban considerarse todos los integrantes de la misma, pues el resultado será objetivo y, por lo tanto, se estará en posibilidad de tomar las medidas necesarias para afrontar las obligaciones en el mejor escenario posible. Ya que ello también impacta en la formulación de los diversos documentos que contienen los recursos necesarios y aquellas fuentes mediante las cuales se allegarán recursos.

En ese sentido la deuda pública se puede clasificar de la siguiente manera (Sistema de Información Legislativa; Galindo y Ríos, 2015: 5):

- a) Por su origen: interna o externa. De acuerdo a la residencia del poseedor de la deuda (en función de la ubicación y no de la nacionalidad del acreedor).
- b) Por periodo de contratación. Corto: se obtiene a plazo menor de un año; largo: a un plazo de un año o más.
- c) Por la fuente del financiamiento, según la naturaleza de los acreedores financieros. Para la deuda externa: mercado de capitales, organismos financieros internacionales, mercado bancario, comercio exterior, deuda reestructurada y pasivos. Para la deuda interna: valores gubernamentales, banca comercial, Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefores), entre los más importantes.
- d) Por moneda de contratación, según la divisa en la cual se contrató el crédito.
- e) Por país, a partir del origen de la institución financiera acreedora.
- f) Por instrumento, en función de las características jurídicas de los instrumentos que describen la relación que existe entre el acreedor y el deudor (pagarés, bonos, valores gubernamentales y los contratos o líneas de crédito).¹⁵

¹⁵ En el caso mexicano, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) identifica tres indicadores básicos de la deuda pública: 1) la del Gobierno Federal, que comprende las obligaciones de los poderes Legislativo y Judicial, las dependencias del Poder Ejecutivo Federal y sus órganos desconcentrados, así como las obligaciones contraídas por entidades que formaron parte de la administración pública federal paraestatal y que fueron transformadas en órganos autónomos, en

En cuanto al marco jurídico sobre deuda pública en México, está la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto 73, VIII, y la Ley Federal de Deuda Pública como ley específica.

La importancia de la deuda pública, visible en el concepto y la clasificación de esta, radica en que se trata de una herramienta financiera del gobierno para repartir sus costos en el tiempo, pues dentro de sus múltiples propósitos está el del desarrollo económico —aunque debe tenerse especial cuidado, pues la desmesura causaría el resultado contrario, es decir, un daño a la economía del país.

La administración pública debe mantener un óptimo nivel de deuda pública, pues de no ser así se corren diversos riesgos, como: afectación a la acumulación de capital, porque las tasas de interés aumentan —ello puede provocar, a su vez, la desincentivación de inversión—; derivado de lo anterior, se provoca disminución en el ahorro público; la consecuencia de los puntos anteriores, sin un análisis profundo —pero no por ello menos serio—, conlleva implicaciones en el futuro, pues se deberá reducir gasto o aumentar los ingresos. En el caso de reducir gasto, ello impacta en la disminución de recursos en diversas áreas, como educación, salud, programas sociales, etc. En el escenario de aumento de ingresos, tiene que ver con el área de las contribuciones, lo cual repercute directa y fuertemente en el bolsillo de quienes perciben salarios ínfimos o medios —lo que a su vez acarrea disminución del poder adquisitivo para lo básico—. Además de estos otros riesgos: afectación del crecimiento a corto plazo, pues ocasiona una restricción del gobierno para utilizar políticas contracíclicas, y las inversiones se utilizan para pagar la deuda.

En ese sentido, la deuda pública es un área de análisis, reflexión y toma de decisiones objetivas, que puede marcar la diferencia, radicalmente, entre el desarrollo económico y una recesión de la cual tome tiempo incalculable poder salir de ella.

particular, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), 2 la del sector público, que está integrada por la deuda del gobierno federal más las obligaciones de las entidades de control presupuestario directo, de las empresas productivas del Estado y sus subsidiarias, y de la Banca de Desarrollo, y 3) el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del sector público, que está integrado por la deuda del sector público presupuestario más las obligaciones que, por diversos ordenamientos jurídicos y prácticas presupuestarias, no se incluyen en la deuda pública.

Entre las maneras de determinar el crecimiento se pueden citar las siguientes:

- ♦ *Cuantitativa.* Está constituida por la construcción de modelos matemáticos sustentados fundamentalmente en métodos de esta naturaleza, desarrollados para explicar procesos dinámicos deterministas. Sin embargo, el problema de la deuda no se contempla o se califica de problema menor, en el cual la deuda es considerada una variable deductiva en la función de producción de los modelos de crecimiento para una economía abierta.
- ♦ *Cualitativa.* Se analizan los factores fundamentales del crecimiento, como los regímenes políticos de gobierno, la cultura, la desigualdad y la geografía. Sin embargo, aquí también se soslaya la importancia de no estar endeudados severamente para que un país alcance la prosperidad económica. Se asume como inevitable la carga de la deuda pública y, en consecuencia, irremediable el drenaje de recursos que podrían ser invertidos en promover el crecimiento (Álvarez Teocotitla *et al.*, 2017: 44).

Por lo anterior, la relación entre las alternativas que se tomen en relación con la deuda pública serán trascendentales para el desarrollo de un Estado, así como que las estadísticas emitidas por las autoridades encargadas de tomar estas decisiones contengan todos los datos respecto de las finanzas públicas, pues de no ser así no se estará considerando el panorama completo y, por lo tanto, los caminos que se adopten para establecer políticas financieras, fiscales y económicas no serán efectivos.

Finanzas y deuda pública, y su injerencia en el desarrollo del país

Derivado de las líneas que anteceden y los diversos subtemas se puede observar la relación entre la administración pública y las diversas funciones en cuanto a finanzas públicas y deuda pública. Cada órgano del ente estatal debe tener claramente establecida su competencia y las facultades y atribuciones respecto de la actividad financiera del Estado que le son delegadas por este. Ello en atención al respeto de diversos principios y

derechos, como son el de juridicidad y el de legalidad —no solo frente a los entes gobernados, sino entre cada autoridad gubernamental—, pues la certeza jurídica y límites bien establecidos apoyan el avance y el desarrollo sociales.

La claridad en cuanto a los puntos mencionados sirve para que la emisión de los actos de autoridad esté debidamente fundada y motivada, por un lado, y por el otro, para que cada organismo actúe en razón de sus mandamientos jurídico-políticos en favor de la consecución de los fines del Estado y la permanencia del mismo. La claridad siempre trae mejores efectos.

La captación de recursos no debe ser de forma arbitraria y desmedida, so pretexto de mejorar las finanzas públicas en su vertiente de ingresos, pues, con todo y el *imperium* del Estado, la autoridad tiene ciertos límites, incluso, como se mencionó de forma sucinta, en el ámbito de evitar la doble tributación. Con un buen marco jurídico normativo en dicha área, se evita la desincentivación de inversiones, por ejemplo, ya que no se debe dejar de lado que la seguridad en tema de dinero puede ser aliciente para incentivar las inversiones.

Cuando los canales de la deuda pública no están claros en el país, se produce un efecto negativo. Es entonces que la política monetaria también se ve afectada. Por lo tanto, el crecimiento del país se ve afectado y el Estado tiene que dirigir su atención a la fijación de nuevos canales fiscales para la captación de recursos.

Atendiendo a todo lo mencionado desde los temas anteriores, el nivel de endeudamiento puede limitar las funciones esenciales gubernamentales, lo cual implica también la satisfacción de necesidades básicas de la población, por la reducción de recursos destinados a dichas áreas.

Es así que frente a las crisis que se presentan, debe existir habilidad gubernamental para intervenir en el nivel y la cantidad de deuda que ha acumulado previamente, y en cómo sus acreedores perciben su capacidad fiscal.

Como se puede observar, si bien una deuda pública hasta cierto punto puede significar un apoyo en el desarrollo económico, hay mayor probabilidad de que exista un efecto negativo, pues se requiere de planes de acción, programas, dirección y control para solventar las deudas. Esto aun cuando se pretendan destinar a un fin o propósito específico. Ya que de no ser así se cae en el círculo del endeudamiento. Sin dejar de lado los mercados

internacionales, menos hoy que nos encontramos inmersos en un cambio tecnológico.

Conclusión

El Estado tiene la facultad de delegar diversas facultades y atribuciones atendiendo a competencias, para el desarrollo de su actividad financiera, con el propósito de alcanzar sus fines.

Las áreas de finanzas públicas requieren atención especial porque forman parte de un factor representativo para alcanzar los propósitos del ente estatal. No se debe dejar que la ilusión de la deuda y el desarrollo nuble la realidad del país, pues se corre el riesgo de no tomar decisiones adecuadas a la semántica del mismo y, consecuentemente, más que el desarrollo, siga aumentando el déficit.

Para que la fórmula deuda-desarrollo tenga el impacto esperado deben efectuarse los análisis adecuados para tomar la decisión correcta. Pero, si no se tienen las políticas públicas y límites claros, no habrá estabilidad económica, ni siquiera recursos para afrontar el cumplimiento de obligaciones financieras.

Prospectiva de la actividad empresarial estatal

Yvonne Georgina Tovar Silva

Introducción

El objetivo del presente capítulo es explorar la prospectiva de la actividad empresarial estatal en México, con la finalidad de identificar los retos que enfrentan las empresas de participación estatal y las empresas productivas del Estado a partir de las tendencias de globalización contemporáneas.

En la exposición del tema se tratará de responder a la pregunta ¿cómo incidirá la globalización en el desarrollo de la actividad empresarial estatal? Se estima que la respuesta a la pregunta puede coadyuvar a explorar las acciones a seguir por parte de los involucrados en la realización de dicha actividad y la manera en que el derecho administrativo puede contribuir a la transformación de la actividad empresarial estatal.

Como herramienta auxiliar en el análisis del tema se utilizarán elementos del modelo de prospectiva estratégica de Michel Godet (2007), que aborda la identificación de los actores, la determinación de lo que puede ocurrir, qué se puede hacer y cómo se puede hacerlo.

En este orden de ideas, la primera parte del presente trabajo se enfoca a realizar una breve descripción de los principios constitucionales rectores en materia económica y los alcances de las empresas de participación estatal y las empresas productivas del Estado. Posteriormente, se explorará la manera como el fenómeno de la globalización representa un escenario bajo el cual se puede analizar el cambio de rumbo en la participación de los actores en el entorno económico, y finalmente se abordarán las posibles acciones a seguir en la actividad empresarial estatal en el contexto de la globalización, con las correspondientes aportaciones del derecho administrativo para hacer frente a este escenario.

Nociones generales de la actividad empresarial estatal

El Estado puede incidir en la economía, bien mediante la creación, interpretación y aplicación de las normas jurídicas que habrán de regir a las actividades económicas y a los órganos del poder público (Martínez, 2017), o bien en el supuesto de que el Estado participe directamente en la producción y distribución de bienes y servicios a través de actores clave como las empresas de participación estatal, las empresas productivas del Estado o, en su momento, los organismos descentralizados.

La creación de las empresas de participación estatal se enmarcó dentro del modelo de economía mixta, a la que Serra (1995: 484) define como “aquella economía en la que algunos medios de producción son privados y públicos y se combinan para alcanzar sus objetivos”. Dicho modelo económico aspiraba a constituir un sistema intermedio entre la economía de mercado y la economía centralmente planificada, con su respectiva regulación en el orden jurídico nacional, cuyo sustento jurídico son los artículos 5, 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A partir de la reforma energética publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 20 de diciembre de 2013, la actividad empresarial estatal también se puede realizar a través de las empresas productivas del Estado, encargadas de llevar a cabo las actividades estratégicas de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo.

Ante las transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales de las últimas décadas, resulta conveniente explorar cómo la coyuntura actual inserta en el ámbito de la globalización puede igualmente incidir en la empresa pública y junto con ello explorar las estrategias que se requieren seguir, así también la manera como el derecho administrativo puede intervenir en guiar las acciones requeridas para que dichas empresas puedan resultar funcionales en México en el siglo XXI.

La actividad económica en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El proyecto económico constitucional integra la vertiente liberal de orientación al libre mercado con el principio de preservar la libertad de empresa, la libre concurrencia, la competencia y la prohibición de monopolios. Asimismo, se incorpora una serie de principios que conforman la vertiente social, como lo es la concepción de democracia social, la rectoría del desarrollo nacional, el sistema de planeación democrática, el régimen de economía mixta que define los sectores estratégicos y prioritarios para la participación del Estado y del sector privado, la propiedad sujeta a la función social, la política integral de desarrollo y la estructura del Estado defensor del bienestar, entre otros aspectos (Suárez, 2001). En este contexto, se otorgan funciones y facultades a los órganos legislativo y ejecutivo para regular la actividad económica y organizar la administración pública.

En el marco de la actividad empresarial estatal, es posible identificar las áreas estratégicas y prioritarias que prevé la Constitución, bajo las cuales se pretende establecer la participación del Estado en la economía. Por una parte, en términos del artículo 28 constitucional, como áreas estratégicas se encuentran los correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, además de la exploración y extracción del petróleo y los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 constitucional. Por otra parte, se considera a la comunicación vía satélite y los ferrocarriles como áreas prioritarias para el desarrollo nacional, por lo que el Estado, al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

Si bien excede de nuestros alcances el análisis histórico de dichas áreas, se observa que actualmente las áreas estratégicas definen las actividades empresariales que de manera exclusiva le corresponden al Estado, por tratarse de áreas que por razones de interés general son necesarias para el desarrollo económico del país, y que se identifican con la soberanía económica, los servicios a cargo exclusivo del gobierno federal y la explotación

de bienes de dominio directo con un significado social y nacional, conforme a lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 2a. XLIV/2017 de la décima época. Junto con esta área, en el siglo xx, en México, el Estado participó directamente en la actividad empresarial en áreas que no precisamente se vinculaban eran estratégicas y prioritarias, a través de órganos descentralizados, así como empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, por ejemplo, bajo un anhelo de alcanzar equilibrios y fines sociales dentro de la economía, como brevemente se enunciará más adelante.

En este marco, es oportuno situar a dos actores relevantes de la actividad empresarial estatal: las empresas de participación estatal y las empresas productivas del Estado, cuya identificación será un punto de partida para explorar los escenarios que pueden enfrentar en el contexto de la globalización.

Empresas de participación estatal

En términos generales, la empresa pública representa una entidad administrativa, agencia u organización creada por ley general o acto especial, que es de propiedad total o parcial y se halla bajo la influencia y control total o parcial, o del gobierno central, o provincial, o de colectividades públicas, dotada de un estatuto de persona jurídica, destinada al cumplimiento habitual de actividades económicas, industriales, comerciales, financieras o la prestación de servicios (Kaplan, 1999). Bajo la tradicional acepción de empresa pública, una característica sobresaliente radica en que busca realizar actividades o prestar servicios pero sin fines de lucro, en tanto que su objeto es ayudar al Estado a desempeñar sus funciones y contribuir a garantizar un bienestar general (Martínez, 2017).

En México, la empresa pública adoptó la forma de empresas de participación estatal, que forman parte de la administración pública paraestatal, utilizada para denominar organismos que aun formando parte de la administración estatal no son considerados como los tradicionales elementos de la administración centralizada, en tanto que responden a las actividades en que ha incursionado el Estado, en la medida en que se ha ampliado su esfera de actuación (Fernández, 2018). Dichas empresas de participación estatal

cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, que permiten la asociación del Estado con los particulares en los moldes del derecho privado para la constitución de fines específicos, como puede ser la prestación de servicios públicos previa concesión que para tal efecto les sea otorgada, o la realización de actividades económicas y de fomento, que son fines distintos del desempeño de las funciones públicas y de las actividades de la policía (Fernández, 2002). Si la participación accionaria del Estado es mayor al 50% del capital, será empresa de participación estatal mayoritaria, en cuyo caso sí formará parte de la administración pública, en tanto que si la participación es menor será considerada empresa de participación estatal minoritaria y no forma parte de la administración pública (Fernández, 2018).

Junto con la Constitución y el ámbito del derecho privado, las empresas de participación estatal mayoritaria se regulan por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, entre otras, que reflejan la incidencia del derecho administrativo en la regulación de dichas empresas.

Sobre el particular, Gabino Fraga ya advertía la problemática de la existencia de un vacío legislativo, al no determinarse casos en que deben crearse dichas empresas de participación estatal, prever normas que conciliarán el carácter privado con las funciones públicas que tienen que desempeñar como auxiliares del gobierno central, o la situación de las acciones inalienables del gobierno, el cual es socio único (Fraga, 1998), lo que a su vez se vincula con lo comentado por Nava (2007), en el sentido de que ni la legislación administrativa ni la legislación mercantil prevén barrera para la participación estatal en cualquier campo de la economía nacional, lo que en su momento incidió en la amplia creación de empresas de participación estatal mayoritaria.

De la reconstrucción del país a la privatización de empresas en el contexto de la globalización

Bajo el presupuesto de que el Estado era el impulsor del desarrollo nacional, se permitió la intervención gradual del Estado en diversas actividades económicas y sociales a través de las empresas públicas. Así, en México,

entre 1920 y 1930 las empresas públicas incidieron en la reconstrucción del país, periodo en el cual particularmente destacó la creación de Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad para garantizar la soberanía de los recursos energéticos, y Ferrocarriles Nacionales de México como enlace entre las diferentes regiones del país. En la década de 1940, la creación de empresas públicas atendió a dos tipos de razones: 1) corregir desajustes del sistema económico, prevenir desviaciones en algunos sectores, contribuir a una distribución más equitativa del ingreso, asegurar la oferta de insumos básicos para la producción, favorecer la presencia pública en campos estratégicos para el desarrollo independiente e integrar inversiones que resultaban poco atractivas para los particulares. Entre las empresas que buscaron dichos objetivos se encontraban Altos Hornos de México, S.A. y Guanos y Fertilizantes de México, y 2) establecer condiciones de seguridad para los productores y racionalidad en la adquisición de los productos de los consumidores, a través de la Compañía Exportadora e Importadora México, S.A. de C.V., así como la Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora (García, 1982).

Hasta este punto es posible apreciar cómo al Estado le fue posible incursionar en actividades para propiciar el incremento de actividades económicas y de productividad, así como rescatar diversas fuentes de trabajo mediante la compra de empresas (Fernández, 2018). Bajo el paradigma de un Estado benefactor, que pretendió contrarrestar los efectos provocados por la guerra y reconstruir la economía, el Estado asumió más funciones de las que le correspondían, lo cual detonó la creación de empresas estatales, que rompieron con el esquema del Estado gendarme y del mercantilismo (Martínez, 2017). Desde luego, también estuvieron presentes las voces de la iniciativa privada, que pusieran en tela de juicio la intervención del Estado, en tanto que se consideraba que era un obstáculo para alcanzar la dicha plena que traería el dejar la libre iniciativa de los capitalistas, que eran los únicos inversionistas eficaces y eficientes, y que el Estado debería dedicarse solo a gobernar (Calderón, 1991).

Esa tendencia se mantuvo hasta 1980, cuando incluso los países desarrollados presentaron problemas derivados de la crisis de la deuda externa, la caída de los mercados internacionales, la competencia despiadada en un contexto de creciente integración internacional, la marcha hacia un capitalismo mundializado y desregulado, la presión interna y externa provenien-

te del sector privado, de las facciones políticas, así como de instituciones y organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, que pugnaban por una reducción de la injerencia y los costos del Estado intervencionista. Lo que condujo a una reducción y al desmantelamiento del fuerte papel socioeconómico del Estado en la regulación económica, así como en la privatización de las empresas públicas, que involucraron transferencias al sector privado de la propiedad de empresas en las cuales todo o parte del capital es poseído por poderes públicos u otras colectividades. Eso reforzó el dominio y el control privados en la toma y ejecución de las decisiones sobre la inversión, la producción, la distribución y el consumo en la economía nacional, para favorecer la expansión de la empresa privada y la competencia en el mercado libre, como medios para lograr niveles más altos de eficacia, eficiencia y rendimiento (Kaplan, 2008).

Lo anterior se vio reflejado en la participación del Estado en la economía mexicana, que mientras para 1980 había más de mil empresas de participación estatal, en 1993 pasaron a 101 (Nava, 2007), por el proceso de desincorporación de las empresas públicas y la venta de empresas como Altos Hornos de México; Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S.A.; Minerales Monclova; Compañía Minera La Florida de Múzquiz; Minera del Norte La Perla; Sidermex, entre otras (Calderón, 1991). Para el 2021, se cuenta con un total de 35 empresas de participación estatal mayoritaria, 3 empresas de participación estatal mayoritaria no sectorizadas, 6 empresas de participación estatal mayoritaria consideradas instituciones de banca de desarrollo y 2 empresas de participación estatal mayoritaria consideradas instituciones nacionales de seguros, conforme se desprende de la “Relación de entidades paraestatales” publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 13 de agosto de 2021.

Como se puede apreciar, ha sido significativa la reducción de las empresas de participación estatal, tanto en número como en importancia. A lo anterior podríamos agregar el escenario de la globalización, que se analizará en el siguiente apartado con la finalidad de reconsiderar y replantear qué puede ocurrir con la actividad empresarial estatal, qué expectativas se pueden tener y qué acciones se requiere implementar.

Empresas productivas del Estado y su participación en el sector energético

Con la reforma constitucional en materia energética publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 20 de diciembre de 2013, surgen las empresas productivas del Estado, que son personas jurídicas de derecho público controladas por el gobierno federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y autonomía técnica, operativa y de gestión, cuyo objeto es el desarrollo de un área estratégica, mediante el crecimiento de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto, generando valor económico y rentabilidad para el Estado mexicano como su propietario (Cossío, 2016); tarea que antes realizaban los organismos descentralizados, que tenían a su cargo realizar actividades técnicas específicas, como las correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social, o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social (Fernández, 2018). Es posible trazar un cambio en la naturaleza jurídica en atención a que, por una parte, para el año 2013, ya se habían reducido las actividades comprendidas en las áreas estratégicas y los bienes destinados a un servicio público, con la respectiva intervención moderada del Estado, que ya no se hacía cargo de todas las actividades (Martínez, 2017), y por la otra parte, por el excesivo control que la administración pública centralizada mantuvo sobre los organismos descentralizados en materias como programación, financiamiento, gasto, evaluación, etc., y la necesidad de que estas coordinaran sus políticas con las del sector administrativo, que provocó un mal funcionamiento de las entidades paraestatales (Cossío, 2016).

Actualmente, las únicas empresas productivas del Estado son Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, que al cambiar de naturaleza jurídica se esperaba que generaran ganancias para el Estado y favorecieran que el mercado de los energéticos fuera competitivo, para lo cual incluso se sometieron a una regulación asimétrica con la finalidad de permitir la entrada a otros participantes del sector en el ámbito energético, cuyos alcances exceden de los objetivos del presente trabajo. Las características de dichas empresas radica en que son propiedad exclusiva del gobierno federal; realizan actividades estratégicas; inciden en la creación de valor económico e incrementan los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y respon-

sabilidad social y ambiental; cuentan con autonomía presupuestal, técnica y de gestión, así también con un régimen especial (Cossío, 2016).

Las empresas productivas del Estado están facultadas para realizar las actividades estratégicas de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo, en los términos previstos por los artículos 27 y 28 constitucionales. Adicionalmente, las empresas productivas pueden realizar otras actividades contempladas en la cadena de valor de hidrocarburos y electricidad. En el caso de Petróleos Mexicanos, podrá realizar además actividades de refinación, transformación, transporte, almacenamientos, distribución, venta, exportación e importación de petróleo e hidrocarburos, y los productos que se obtengan de su refinación o procesamiento y sus residuos; procesamiento de gas y las actividades industriales y comerciales de la petroquímica; el desarrollo y ejecución de proyectos de ingeniería, investigación, actividades geológicas y geofísicas; supervisión y prestación de servicios de terceros relacionados con la exploración, la extracción y demás actividades de su objeto, la comercialización de productos, entre otros, en los términos previstos por la Ley de Petróleos Mexicanos.

Por su parte, la Comisión Federal de Electricidad podrá realizar actividades vinculadas con la generación y comercialización de energía eléctrica y productos asociados, incluyendo la importación y exportación de estos, de acuerdo con la Ley de la Industria Eléctrica; la importación, exportación, transporte, almacenamiento, compra y venta de gas natural, carbón y cualquier otro combustible; el desarrollo y la ejecución de proyectos de ingeniería, investigación, actividades geológicas y geofísicas, supervisión, prestación de servicios a terceros, así como todas aquellas relacionadas con la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, y demás actividades que forman parte de su objeto; investigación, desarrollo e implementación de fuentes de energía y desarrollo tecnológicos, entre otros, contemplados en la Ley de la Comisión Federal de Electricidad.

Dichas empresas igualmente se rigen por disposiciones específicas en materia energética, como la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica y sus reglamentos, la Ley Federal de Competencia Económica, las disposiciones administrativas de carácter general que emitan la Secretaría de Energía, la Comisión Reguladora de Energía o la

Comisión Nacional de Hidrocarburos, en el ámbito de sus atribuciones, entre otros ordenamientos.

Delineados los alcances de las empresas de participación estatal mayoritaria, así como de las empresas productivas del Estado, es posible trazar la prospectiva con la referencia de la globalización, para lo cual en el siguiente apartado se retomarán unas breves líneas de las ideas de Michel Godet, así como sobre la globalización, para concluir en el último punto con los aspectos a considerar sobre las empresas de participación estatal y empresas productivas del Estado, y la manera como el derecho administrativo puede desempeñar un papel significativo en México en el siglo XXI.

Tendencias de la actividad empresarial estatal en el marco de la globalización

La prospectiva como anticipación a la acción para el cumplimiento de los proyectos

Para Michel Godet (2007: 6), la prospectiva “constituye una anticipación (preactiva y proactiva) para iluminar las acciones presentes con la luz de los futuros posibles y deseables”.

Con lo anterior se busca una visión global, voluntaria y a largo plazo que se impone para dar sentido a la acción, a través de la innovación y la apropiación. Con una visión estratégica es posible guiar al actor para conseguir sus objetivos y sus proyectos. Dos ideas claves que ofrece Godet en el análisis prospectivo apuntan a considerar que el mundo cambia pero los problemas permanecen, lo que involucra actualizar la incidencia de los nuevos datos sobre un tema específico e identificar la existencia de mecanismos o constantes anteriores, así como la anticipación a la acción a través de la apropiación —que conlleva comprender el sentido de sus acciones y resituirlas en el contexto de un proyecto más global (que incluya la visión de las amenazas y las oportunidades) en el cual se insertan dichas acciones.

Bajo este esquema, la prospectiva de la actividad empresarial estatal se realizará a la luz del fenómeno de la globalización, que permitirá explorar cómo se insertan nuevos actores y dinámicas en la toma de decisiones a nivel nacional e internacional, con el correspondiente replanteamiento

de la visión tradicional del Estado-nación y su participación en actividades empresariales.

El Estado frente al fenómeno de la globalización

Witker (2016: 37) concibe la globalización como “la desterritorialización de las empresas y mercados nacionales, los cuales aspiran a reemplazar las regulaciones y lealtades domésticas por proyectos multilocales y plurinacionales”. Agrega que la globalización corresponde a un proceso dinámico de simultaneidad y de creciente libertad e integración mundial de los mercados de trabajo, bienes, servicios, tecnología y capitales, basado en la libertad de comercio, libertad de inversión libertad de establecerse en cualquier país para conseguir un mayor beneficio, en donde las grandes corporaciones globales han concentrado y consolidado un enorme poderío financiero, industrial, comercial, científico y tecnológico sin precedentes, que les ha permitido convertirse en los sectores dinámicos y de punta del desarrollo económico, tecnológico y humano, respecto de lo cual en muchas ocasiones las empresas del Estado se encuentran muy lejos de esos parámetros.

Con el proceso de globalización surge un punto de inflexión: la participación empresarial, particularmente si se considera lo que apuntaba Kaplan (2008) acerca de la erosión que sufre el Estado-nación en sí mismo, en su soberanía e intervencionismo, desde afuera y desde arriba por el impacto de la transnacionalización y la división mundial del trabajo, y desde abajo y hacia adentro por el crecimiento insuficiente e incierto, la crisis y disolución sociales, la conflictividad y desestabilización políticas, así como la segmentación de sociedades. Del mismo modo, se han replanteado los objetivos y contenidos de sus políticas, sus patrones de comportamiento, así como los condicionamientos y requerimientos impuestos por los cambios del capitalismo, la apertura de las economías y las coacciones de la competencia entre las grandes empresas y gobiernos de las naciones desarrolladas, en mercados cada vez más globalizados y desregulados. Lo anterior incide en una reubicación del Estado-nación en la sociedad y en el sistema internacional, con el correspondiente replanteamiento de sus funciones, tareas, capacidades y poderes de decisión y acción, su reestructuración y su reorientación

en ámbitos que incluyen a las empresas paraestatales, que hasta ahora han enfrentado problemas como el de la naturaleza ambigua y contradictoria de la empresa pública, sus dificultades y crisis. Frente a este panorama se ha cuestionado si el sector público puede hacer frente a una masa de necesidades y exigencias contradictorias o a sectores influyentes de la población que restringen sus capacidades y recursos, lo cual ha generado descontento, descrédito y exige el dismantelamiento y la privatización.

En América Latina, Kaplan (2008) ha apuntado en la manera en que la globalización ha incidido en intentos de reforma de Estado para replantear las relaciones entre Estado y sociedad, sector público y sector privado, planificación y mercado, una desregulación de la empresa privada, de la competencia y el mercado, y la apertura externa en lo comercial y financiero, el adelgazamiento o dismantelamiento del Estado, con la reducción de los gastos públicos, el personal, las inversiones y actividades productivas, la seguridad social, las funciones rectoras y promotoras, así como de las empresas estatales. En este tenor, el marco legal debe crear un medio ambiente estable para el uso eficiente de los recursos y las transacciones de los actores económicos, sin interferencias políticas, para lo cual debe cumplir cinco requisitos: 1) un conjunto de normas conocidas por adelantado; 2) vigencia efectiva de las normas; 3) mecanismos que aseguren su aplicación; 4) resolución de conflictos a través de decisiones obligatorias de un cuerpo independiente, y 5) procedimientos para reformar las normas que ya no sirven para sus propósitos.

De lo expuesto con antelación es posible apreciar que la globalización impone una serie de retos que para efectos del presente análisis inciden, por una parte, en el terreno económico, en el sentido de que el sector privado, particularmente las empresas transnacionales y los organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, generan espacios para incidir en la toma de decisiones que se adoptarán a nivel nacional e internacional, y por la otra se encuentran las repercusiones en el terreno político-jurídico, que exhortan a continuar con el replanteamiento del Estado-nación y sus funciones, los alcances de la normatividad en el terreno económico y, desde luego, el redimensionamiento de la actividad empresarial estatal, entre otros aspectos.

En este tenor, resultaría apropiado preguntarse si en el siglo XXI en México es conveniente continuar con la actividad empresarial estatal o es

preciso seguir con el dinamismo de la participación del sector privado en las actividades de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios.

Para tales efectos, en el tercer y último apartado se explorarán los retos a considerar dentro de la actividad empresarial estatal, con la finalidad de identificar dos posibles escenarios a considerar respecto de la participación del Estado en la actividad empresarial, que apuntan a tener en cuenta si solamente se cederá a las presiones de los organismos internacionales y el sector privado para eliminar la participación directa del Estado en la producción de bienes y servicios, y limitar su actuación a una gestión, o si todavía es posible vislumbrar algún horizonte sobre el cual puedan continuar sus actividades las empresas de participación estatal mayoritaria y las empresas productivas del Estado.

El derecho administrativo ante los escenarios de la actividad empresarial estatal en el marco de la globalización

Una vez que hemos externado los retos que se desprenden de la globalización para las empresas de participación estatal mayoritaria y las empresas productivas del Estado, procede identificar dos escenarios que se pueden presentar en la actividad empresarial, y el papel que asumiría el derecho administrativo en cualquiera de ellos.

Primer escenario: prescindir de la participación del Estado en la actividad empresarial

Como se exploró previamente, entre las aristas de la globalización es posible encontrar el redimensionamiento de nuevos actores en la toma de decisiones a nivel nacional e internacional, como son los organismos internacionales y las empresas transnacionales. En este punto, la actividad empresarial estatal se enfrenta, por un lado, a las constantes críticas de la participación directa del Estado en la economía, así como a la presencia

de las empresas transnacionales, que, como bien lo indica Witker (2016), se encuentra marcada por cambios productivos internos, como la innovación, el trabajo, la desmasificación, la integración de sistemas, la infraestructura, la aceleración, la integración de sistemas, la externalización de servicios, entre otros, que no alcanzan todavía a nuestra cultura empresarial productiva.

Bajo este esquema, un primer escenario partiría de prescindir de la participación del Estado en la actividad empresarial ante la presión internacional y del sector privado, el endeudamiento excesivo del Estado, la dificultad de las empresas estatales para ajustarse a la dinámica de cambios e innovaciones corporativas, falta de inversiones, y por carecer de ciencia y tecnología. En este supuesto, procedería la fusión o disolución de las empresas de participación estatal mayoritaria, en términos del artículo 39 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, así como de los lineamientos o disposiciones establecidos en los estatutos de la empresa y la legislación correspondiente, en cuyo caso la dependencia coordinadora del sector al que corresponda la empresa intervendrá a fin de señalar la forma y los términos en que deba efectuarse la fusión o la disolución, para lo cual habrá de garantizar la adecuada protección de los intereses del público, de los accionistas o titulares de las acciones o partes sociales, y los derechos laborales de los servidores públicos de la empresa.

En este supuesto, el derecho administrativo se aplicaría para asegurar que se sigan las debidas formalidades para proceder con la fusión o la disolución de la empresa de participación estatal mayoritaria, que se sumaría a la tendencia de adelgazamiento del Estado que se ha visto desde la década de los ochenta.

Sin embargo, el problema se agravaría si consideramos una primera situación referente a los alcances que tendría la actuación de la iniciativa privada en exclusiva, sin empresas públicas. Ciertamente, más allá de la referencia de que en los países de la Unión Europea las empresas públicas estratégicas siguen en manos del Estado, conformando modelos económicos mixtos, que no se han visto en América Latina (Witker, 2016), lo preocupante en este caso sería lo que comenta Kaplan (2008) en el sentido de que no siempre el Estado es mal administrador, ni toda empresa pública es ineficiente y está condenada al fracaso, y a su vez, no siempre ni necesariamente las privatizaciones garantizan la libre competencia de las empresas

privadas dentro de un mercado libre y autorregulado, ni dan lugar al aseguramiento de decisiones y acciones favorables a las mejores opciones, ni garantizan la eficiencia en combinación con la atención a las necesidades de la población y a los requerimientos del interés general. Dicho aspecto adquiere una particular relevancia si se considera la situación particular política, económica, social y cultural de México, la experiencia que se ha tenido con la privatización de empresas en México, así como el legado histórico de las actividades estratégicas que realizan Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, que parecerían relevantes para cierta parte de la población.

En ese contexto, es preciso buscar un segundo escenario en donde el derecho administrativo asuma un mayor dinamismo y redimensionamiento para coadyuvar a buscar distintos horizontes en los que se puede desarrollar la actividad empresarial estatal en el marco de la globalización, de manera conjunta con la implementación de las mejores prácticas internacionales y corporativas.

Segundo escenario: continuidad del Estado en la actividad empresarial

El segundo escenario se traza con la intención de explorar si todavía es posible continuar la actividad empresarial del Estado y, en su caso, explorar las condiciones necesarias para insertar dicha actividad de manera adecuada en el contexto de la globalización.

Un punto de partida a considerar en este escenario refiere a los cuatro factores que apunta Witker (2016) que justifican la presencia de las empresas públicas, a saber:

1. Las crisis económicas internacionales que afectan a los factores internos y externos.
2. Los inconvenientes de una economía exclusivamente dependiente del sistema internacional.
3. La pérdida de confianza en los mecanismos naturales, en el juego del mercado y en la competencia entre empresas privadas.
4. La protección de categorías mayoritarias, consumidores y usuarios, asalariados, pequeños y medianos empresarios, intelectuales y técnicos.

Si bien para la dinámica de globalización estos aspectos parecen ser todavía insuficientes para hacer frente a los más críticos de la participación del Estado en la economía, parecerían advertir que pueden existir elementos que justifiquen la pertinencia de que el Estado pueda continuar con la realización de actividades empresariales. Así, se necesitaría buscar soluciones más sólidas que justificaran y permitieran la presencia a largo plazo de las empresas de participación estatal y las empresas productivas del Estado en la economía, y que vayan más allá de la ideología, la historia, el factor emotivo o las normas y prácticas realizadas en otros países.

Si retomamos las críticas formuladas previamente a la participación directa del Estado en la producción de bienes y servicios, es posible apreciar que la actividad empresarial estatal requiere reforzar sus estándares en materia de gobierno corporativo, transparencia, adecuado uso de recursos humanos, materiales y financieros; control sobre sus finanzas, fomentar la inversión en ciencia y tecnología para realizar sus actividades de manera eficiente y eficaz, y asumir un compromiso en materia de derechos humanos, sustentabilidad y protección al medio ambiente —por cierto, este último tema se mantiene como uno de los pendientes de la reforma energética— (Serra, 2018). La necesidad de velar por la protección de los derechos humanos y el medio ambiente apunta a que las empresas de participación estatal y las empresas productivas del Estado tengan una visión que vaya más allá del tradicional “modelo de negocios”, para asumir un compromiso social frente al Estado y la sociedad y de esta manera justificar correctamente su presencia en el mundo globalizado, estar en condiciones de competir con el sector privado adecuadamente, así como continuar con los esfuerzos para fomentar el crecimiento del país, ser fuente de trabajo, favorecer la presencia pública en campos estratégicos para el desarrollo independiente y tener instrumentos adicionales para continuar con la protección de los consumidores.

En este escenario se aprecia que el derecho administrativo desempeña un papel fundamental; un aspecto que incluso ya abordaba Serra Rojas (1995), quien advertía que la legislación administrativa de contenido económico reviste en la administración pública una gran importancia, siempre que busque aterrizar una buena política económica. Sobre el particular, se requiere contar con la adecuada racionalidad legislativa (Atienza, 1997), con la finalidad de establecer con claridad las normas y principios jurídicos que habrán de regir la actividad empresarial estatal, fijar los objetivos a seguir en las normas y

políticas públicas, brindar seguridad jurídica a la actividad empresarial estatal, fomentar las inversiones en ciencia y tecnología mediante incentivos fiscales, por ejemplo, reestructurar con modelos corporativos de vanguardia los órganos encargados de la toma de decisiones al interior de la empresa de participación estatal mayoritaria o, en su caso, las empresas productivas del Estado, así como implementar mecanismos de transparencia, protección a los derechos humanos y al medio ambiente, que se ajusten a los estándares de buen gobierno exigidos a nivel internacional (Herdegen, 2012).

En este esquema incluso resultaría conveniente establecer mecanismos de colaboración que favorezcan la adecuada toma de decisiones a través de la gobernanza y de la participación en procesos de codecisión, basados en un marco abierto y complejo de procesos interactivos de cooperación y coordinación, cuya agenda resultante se determina a partir del protagonismo activo de múltiples sujetos (Porras, 2014). Con lo anterior se busca incluso que las empresas de participación estatal mayoritaria y las empresas productivas del Estado sumen esfuerzos con los gobiernos federal, local y municipal, así como con los sectores público, privado y social, para la adecuada toma de decisiones en materia económica, que redunde en la obtención de buenos resultados.

De esa manera se daría un nuevo dinamismo a la actividad empresarial estatal, que pasaría de ser una actividad centrada en exclusiva en la participación estatal a otra en donde de manera conjunta con los sectores privado y social se contribuya al desarrollo nacional y se incida en una mejora de los procesos productivos para ofrecer bienes y servicios de calidad, con plena eficiencia, eficacia y transparencia, con la respectiva protección al medio ambiente y los derechos humanos.

Consideraciones finales

En el marco de la globalización, la actividad empresarial estatal requiere adoptar un enfoque innovador tendiente a incentivar el desarrollo económico de México conforme a lo establecido en la Constitución, asumir un compromiso social enfocado en la protección a los derechos humanos y al medio ambiente, invertir en ciencia y tecnología, cumplir con la normatividad aplicable en materia de transparencia, lucha contra la corrupción y

por el adecuado manejo de las finanzas, así como colaborar con la esfera de los gobiernos federal, estatal y municipal, y con los sectores privado y social, para la adecuada toma de decisiones.

En esta tarea el derecho administrativo desempeña una labor de particular importancia en tanto que tiene que encauzar la correcta actuación de las empresas de participación estatal mayoritaria y de las empresas productivas del Estado, para dotar de seguridad jurídica la actividad empresarial estatal, incentivar la colaboración y cooperación con el sector público, privado y social, así como para establecer las normas y principios jurídicos necesarios para sumarse a los esfuerzos que la comunidad internacional realiza en materia de medio ambiente y protección de derechos humanos.

Más allá de justificaciones emotivas, ideológicas o políticas, en México la actividad empresarial estatal requiere contar con herramientas técnicas y jurídicas necesarias para enfrentar los retos del mundo contemporáneo.

De la verticalidad desvinculada a la integralidad participativa

Miguel Enrique Magaña Virgen

El principal acuerdo tomado en la primera Cumbre Internacional de la Tierra, realizada en Estocolmo, Suecia, en 1972, fue la declaratoria de 24 principios que expresaron la convicción de que era inaplazable modificar los sistemas de producción en todas partes del mundo. Las evidencias de la degradación de los recursos ambientales, aparte de ser numerosas, se multiplicaban rápidamente y advirtieron que, de no cambiar la conducta mundial, el crecimiento generacional se enfrentará a la inhabitabilidad del planeta en un futuro más inmediato del esperado (ONU, 1972).

Era, pues, la reunión que millones de personas esperaban para prever, evitar, disminuir o controlar los desastres ambientales locales, regionales e internacionales, producto de las erratas de los *sapiens*. Quién no recuerda el envenenamiento con mercurio en la Bahía de Minamata (Pinzón y Fajardo, 2018), los devastadores efectos de la belicosidad atómica en Hiroshima (Olesen, 2020) y Nagasaki, la violencia humana contra cientos de miles de hectáreas de selva arrasadas con herbicidas en Vietnam (Craig Mescher *et al.*, 2017), los repetidos derrames petroleros en el océano (Lindeberg *et al.*, 2018), la transformación de la fauna silvestre en elementos u objetos de intercambio económico, la desaparición del Mar de Aral (Williams, 2007), la destrucción del Amazonas (Mendes, 2001). Los megadesarrollos de alto impacto fueron algunos de los factores que impulsaron esta primera cumbre.

México fue uno de los 113 países participantes y también de los que firmaron el compromiso de adoptar estos principios como lineamientos y estrategias nacionales para lograr el desaprendizaje de aquellas conductas que por repetición y herencia desordenan el equilibrio productivo de los

ecosistemas y con ello el agotamiento o la desaparición de la materia prima que permite a nuestra especie la habitabilidad del planeta.

Ninguno de los principios de Estocolmo 72 es candidato al desecho. Comprenden el derecho a la libertad, la preservación y administración de los recursos en beneficio generacional, la restauración de la capacidad de producción natural, la planificación y administración del desarrollo económico preservando los elementos bióticos y abióticos y su funcionamiento, prever el agotamiento de lo que no es renovable, la regulación y control de las descargas tóxicas, impedir la contaminación, mejorar la calidad de vida, impulsar y participar en las transferencias locales, regionales e internacionales del conocimiento, con la inclusión de apoyos financieros entre las naciones, bajo modelos de asistencias recíprocas, la participación conjunta de regiones y pueblos en la prevención y/o atención de desastres naturales o provocados, la inclusión de medidas de conservación del medio en los planes de desarrollo, planificar un desarrollo ordenado con el medio, no a costa del medio; la planificación de los asentamiento humanos con relación a las condiciones geobiofísicas por sobre los caprichos personales e intereses de valores adoptados unilateralmente; la inclusión de la economía ambiental como rector del desarrollo; políticas demográficas protectoras al ambiente bajo el marco de los derechos humanos; el uso de la ciencia y la tecnología en la prevención y el combate de riesgos; la culturización de las poblaciones; el fomento a la investigación, el desarrollo y la tecnología ambiental; la soberanía en el aprovechamiento y la explotación de recursos, en aplicación de políticas ambientales propias y adecuadas a la historia y culturas locales sin perjuicio de otros Estados ni del propio, y fundamentalmente la responsabilidad compartida de todos (ONU, 1972).

Así pues, esta colección de criterios discutidos y adoptados multilateralmente, fue el bagaje protector más importante que nuestro país haya obtenido de conferencias internacionales varias, además de que representaron los cimientos para la estructura de formas de administración, con la tarea de reordenar los procesos de crecimiento y convertirlos en un desarrollo, pero verdadero, y así también brindar la certeza de cumplimiento de los mandatos constitucionales inherentes a la salud ambiental.

La primera Cumbre Internacional de la Tierra no generó en nuestro país el inicio de la gestión administrativa en asuntos del ambiente, pero sí estableció un parteaguas en la generación y aplicación de políticas públicas

dirigidas a la protección de los factores territoriales cuyo equilibrio natural significa la salud de todos.

En México, la atención a aquellos elementos o situaciones que están vinculadas con el ambiente la encontramos desde hace más de cien años: en 1841 ya se atendía la salud considerando el entorno, a través del Consejo Superior de Salubridad del Departamento de México, que daría paso en 1917 a la Secretaría de Salubridad Pública (Pérez Calderón, 2010). Al vaivén de los cambios sexenales, también cambiaron los nombres de las instituciones y el peso de las mismas, pues de consejo se pasó a secretaría de Estado, por lo menos a nivel federal; en los estados o entidades surgieron comisiones, consejos y demás formas de organización con relación o vinculación directa al sector salud, siempre con el rostro volteado al sistema central para ejercer la normatividad ambiental, con la autonomía que dictan las leyes y reglamentos locales. En cada entidad federativa se reprodujo la misma relación-dependencia hacia los municipios y no solo en asuntos vinculados con el ambiente sino en general (DOF, 2013b).

La gestión ambiental en México se originó desde el criterio de lo sanitario, cuya lógica se sustenta en los efectos que la calidad de los factores ambientales tiene sobre los seres humanos, de tal manera que el objeto central de salud era el ser humano, en ese momento no se consideraba que, para los ecosistemas —unidad básica del ambiente—, también era necesario aplicar el concepto de salud. Muchos años prevaleció entre los criterios de los gobernantes que la causa de enfermedades no tenía vinculación directa con las “enfermedades” del medio ambiente, y por sistema los diversos gobernantes o responsables de instituciones públicas vinculadas a la salud humana negaron tal consideración (Castro, 2002). El fondo de esa inconformidad residía en que la aceptación pública de la repercusión en la salud, de las condiciones de los factores del ambiente obligaría a la atención prioritaria de otras áreas, cuya vinculación aún les parecía difusa, pero que representaría una obligación no solo de darle prioridad sino también repartir los recursos económicos para proteger aquellas circunstancias naturales que en gran medida se dejaba a la responsabilidad divina o azarosa.

Es hasta 1971 cuando se crea la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, que se refería principalmente a la atención de la atmósfera, el agua y los suelos. De forma paralela a la primera Cum-

bre Internacional de la Tierra, se crea la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, que seguía dependiendo del sector salud en primera instancia (Semanart, 2020). Las estrategias de atención eran dictadas desde las profesiones que tenían como base el conocimiento de la medicina humana y de los objetivos de esta. Por lo que los primeros criterios sobre la preocupación por el medio ambiente fueron emitidos desde el conocimiento médico y con más precisión desde las especialidades en enfermedades de vías respiratorias y de sistema gástrico (Castro, 2002). Había que vigilar la calidad de las aguas pues se sabía que la insalubridad de estas afectaba directamente el sistema digestivo por la presencia de organismos patógenos originados por los residuos orgánicos ya sea de fauna doméstica o de humanos y también por los efectos de la calidad del aire en las vías respiratorias, era común escuchar como situación comparativa la atmósfera de Londres a causa de la industrialización del carbón (Arrizaba Balaga, 2016), pero eso quedaba muy lejos, no podría suceder en “la región más transparente del aire”. La vinculación con la fauna silvestre en asuntos de salud, se refería al cuidado que debería tenerse con el paludismo causado por los zancudos, entonces estos eran el enemigo a vencer, por lo que las campañas de erradicación se dedicaron a incursionar en el medio rural para aplicar insecticidas, bajo el criterio de que acabar con esta especie era acabar con el problema, sin detenerse a verificar el efecto de los químicos en el medio ni tampoco en la alteración poblacional de estos insectos (Blancarte y Cabrera, 1959).

En asuntos educativos, aunque ya habían pasado más de cien años desde que Ernest Hackel había acuñado el término *ecología*, en los años sesenta aún no existía en la currícula educativa de las escuelas primarias como materia, y todo aquello que se relacionaba con esta se encontraba anclado en la materia o unidad de enseñanza de las Ciencias Naturales, que de alguna manera sesgaba en cierta medida al medio urbano para darle más peso al medio natural.

En los sesenta no pensábamos en las consecuencias de las guerras en el ambiente, la preocupación era el repunte económico y el liderazgo mundial, los apoyos para la industrialización superaron a los que se destinaban al sector primario, con todo y la revolución agrícola impulsada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) como respuesta a las advertencias del Club de

Roma sobre la posible insuficiencia alimentaria en el futuro. Lo que esa revolución verde provocó fue tener más eficiencia en los daños al medio ambiente, que en el aumento de producción, es así que, por consecuencia lógica, también se favoreció el sector terciario (Bifani, 1999; Martínez y Huerta, 2018).

La vida del país se decidió desde la estructura política vertical nacional e internacional, las estrategias se dictaron con el objetivo de alcanzar una economía formal que con números decidía la panacea; *el desarrollo económico*, considerado como el camino seguro para alejarnos de las consecuencias de los conflictos armados internacionales y la dirección adecuada para alcanzar la paz y la seguridad social en el más breve de los tiempos, fue el criterio nacional en los tiempos de la posguerra, durante los años cincuenta y sesenta, cuando tomó fuerza la “economía del desarrollo” (Vázquez, 2014).

En la figura 1 se puede observar la influencia de Estocolmo 72 en nuestro sistema de gobierno. Los criterios internacionales fundamentados con una visión universal se abrieron paso. Es por ello que 1972 marcó el parteaguas internacional en la gestión del ambiente, la estructura de los principios generados se reflejó en todas las latitudes, los países más adelantados adoptaron de inmediato la cultura de protección al ambiente, los vientos de protección al medio natural se intensificaron y cubrieron todos los sectores productivos, la jurisprudencia ambiental inició su conformación en la comunidades europeas y en Norteamérica, se establecieron con gran velocidad diversas estrategias para atender los mandatos internacionales desde sus localidades, y también se integraron al lenguaje cotidiano conceptos tales como biodiversidad, degradación, fragmentación, servicios ecosistémicos, etc. Aun así México tardó 16 años en generar la primera ley de carácter federal con exclusividad para el tema ambiental, en 1982 (Semanart, 2020). También en ese año conformó la instancia gubernamental que habría que aplicar los ordenamientos legales recientemente generados a nivel de secretaría de Estado federal, hablamos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), que se fundamentó en la Ley Federal de Protección al Ambiente (*idem*).

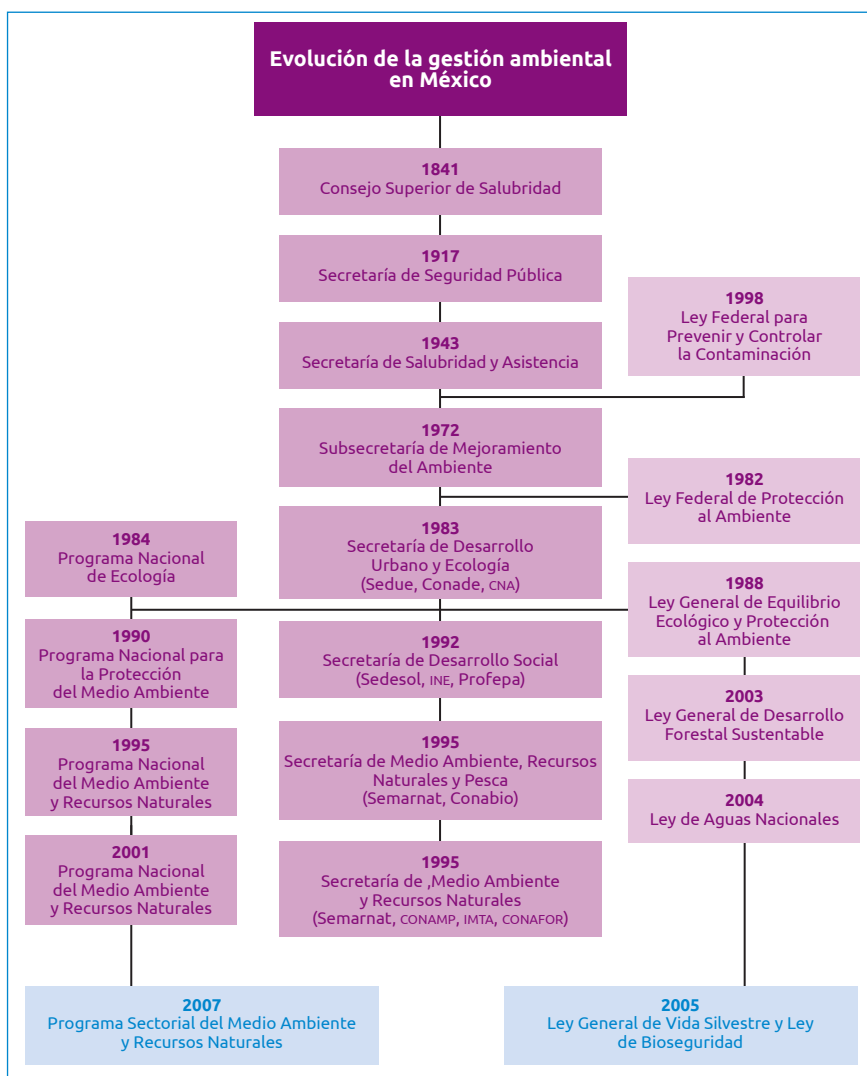


Figura 1. Evolución de la gestión ambiental en México.

Fuente: Tomado de Pérez Calderón (2010).

El regateo gubernamental hacia la gestión ambiental se hizo evidente al no formar la nueva secretaría desde cero, sino que convirtió la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras públicas (SAHOP) en la Sedue, cuya composición en materia de profesiones se integró principalmente con ingenieros civiles, ar-

quitectos y urbanistas en la denominada “área gris” y con biólogos, agrónomos, químicos y de conocimientos naturalistas, en el “área verde” (*idem*).

La conjunción de estas áreas no dio los resultados deseados: por un lado, los constructores de carreteras, de instalaciones públicas, de puentes, presas y demás, de la noche a la mañana tenían que tomar decisiones con lineamientos de protección ambiental, no siempre aplicados, en algunos casos desconocidos y en otros subestimados. Por el otro lado, los “verdes” cuestionaban con persistencia los procesos de construcción por no evitar el impacto al ambiente y su consecuente degradación. Era una valiosa oportunidad para unificar y fortalecer criterios, pero no fue posible, los conceptos vertidos solo provocaron diferencias que al tiempo se fueron convirtiendo en muros o zanjales que limitaron la comunicación y el acuerdo conjunto frente a un objetivo común. Se intentó entonces una nueva estructura, la Sedue dio paso a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol, 2018), donde la participación de urbanistas, ecologistas y desarrollistas sociales no solo limitó su avance, sino que complicaba la aplicación, vigilancia y gestión de una nueva ley, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), publicada en 1988, que no cumplía con las expectativas de los constructores, principalmente los fraccionadores, lo que provocó que en forma casi inmediata se separaran estas áreas y se crearan dos secretarías. En 1995 se forma la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) y la otra conservó el nombre original: Sedesol (ahora Sedatu).

El urbanismo tomaba entonces su autonomía para seguir en el camino acostumbrado y el ecologismo, para concretar sus objetivos y frenar aquellas acciones constructivas que por su forma de realización se convierten en destructivas. Por supuesto que estas diferencias en extremos no son convenientes para nadie, sin embargo, más allá de los criterios encontrados, lo que más sobresale son los intereses económicos no compaginados.

La administración pública

Nuestro país es una república representativa, democrática y federal, está integrada por estados libres y soberanos que se rigen por su propia constitución política, leyes, reglamentos y normas, siempre y cuando no contra-

vengan los contenidos de la Constitución de la república (Profepa, 2013). Así se conforma el pacto federal y de ahí el origen de lo que llamamos federación.

La división de los tres poderes de la república, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tiene como uno de sus principales objetivos prever y evitar el poder absoluto, ninguno de ellos está por sobre el otro, todos están bajo el mando supremo de la Constitución. Los titulares de estos poderes son elegidos por votación; el presidente, por el voto popular; el Congreso de la Unión, también por el pueblo, y el presidente de la Suprema Corte de Justicia, por el Congreso de la Unión, de tal manera que su calidad de electos les obliga, entre otras muchas cosas, a la vinculación coordinada, al respeto de sus autonomías y todos están sujetos al mandato del pueblo, según lo establecido por las leyes correspondientes (Profepa, 2013).

La estructura en las entidades federativas es similar a la del poder central, pero aunque solo aplica cabalmente en su territorio, también tiene que dar cabida a las representaciones de las estructuras federales y cumplir las leyes federales.

En el tema que nos atañe, al Poder Ejecutivo le corresponde dirigir la administración pública, compuesta por secretarías de Estado, comisiones, institutos, centros, grupos, y demás organizaciones necesarias para el cumplimiento del orden constitucional (Poder Ejecutivo, 2016; Guevara Sanginés, 2005).

Las características actuales de la administración pública son una herencia histórica de conquistas, sometimientos, intervencionismos y mezclas étnicas y culturales. El mandato es vertical y absoluto, las órdenes, en cascada, y se deben cumplir; de no hacerlo, el nombramiento va de por medio. Este sistema se aplica en todos los espacios de poder y a esta obligatoriedad se le denomina: disciplina, institucionalidad, órdenes superiores, “línea”, etc. Los objetivos alcanzados no siempre son los planeados, en ocasiones son mejores y en otras opuestos, pero el método vertebral no cambia.

Entendemos que en algunos sectores de los tres niveles de gobierno, es la mejor forma para mantener el orden. No podemos imaginar que una orden militar se someta a votación o a consenso, o que las medidas impuestas por los sectores de salud, educación, seguridad, protección civil y muchos más provengan solo del titular en turno, ya que es necesario que pasen por diferentes escalones o niveles de responsabilidad de las diversas estrategias

administrativas según el sector, en muchos de ellos los contenidos de las órdenes fueron de origen colegiado, resultados de comisiones y sobre todo de normas, reglamentos y leyes de aplicación sectorial; de estos procesos hay muchos ejemplos exitosos de metodologías administrativas que han llevado por buen camino su andar. Sin embargo, en la gestión ambiental, las cosas son diferentes, las instrucciones dirigidas en función de jerarquías han demostrado su ineficacia. La administración ambiental debe ser específica, para cumplir con el objetivo del mandato constitucional: la salud ambiental.

La mejor forma de conocer el éxito o el fracaso de una ley es aplicarla; en consonancia, creemos que la mejor forma de conocer el desempeño de una entidad pública es saber la situación que guarda el objeto de su creación. Para ello veremos en seguida la responsabilidad de la Semarnat, la problemática ambiental y una aproximación a su origen (Micheli, 2016).

Atribuciones de la Semarnat

Si anotáramos todas las actividades y responsabilidad que le confiere la Ley de la Administración Pública Federal a la Semarnat (Secretaría de Estado), utilizaríamos demasiado espacio, por eso como soporte a nuestro planteamiento solo enumeramos, de manera resumida, algunas de las actividades más importantes que establece para esta secretaría dicho documento normativo (Poder Ejecutivo, 2016; Guevara Sanginés, 2005):

- ♦ Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas, recursos naturales, bienes y servicios ambientales y propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable.
- ♦ Formular y conducir la política nacional.
- ♦ Promover el aprovechamiento sustentable.
- ♦ Establecer normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente.
- ♦ Vigilar y estimular el cumplimiento de la normatividad ambiental.
- ♦ Proponer el establecimiento de áreas naturales protegidas y promover su administración y vigilancia.
- ♦ Ejercer la posesión y propiedad de la nación en la zona federal marítimo-terrestre y terrenos ganados al mar.
- ♦ Promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional.

- ♦ Evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo.
- ♦ Elaborar, promover y difundir las tecnologías y formas de uso requeridas para el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas.
- ♦ Fomentar y realizar programas de restauración ecológica.
- ♦ Evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el sistema de información ambiental.
- ♦ Desarrollar y promover metodologías y procedimientos de valuación económica del capital natural.
- ♦ Conducir las políticas nacionales sobre cambio climático.
- ♦ Promover la participación social y de la comunidad científica en la formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental.
- ♦ Proponer, y en su caso resolver, sobre el establecimiento y levantamiento de vedas forestales, de caza y pesca.
- ♦ Imponer las restricciones sobre la circulación o tránsito por el territorio nacional de especies de flora y fauna silvestres procedentes del, o destinadas al extranjero.
- ♦ Dirigir los estudios, trabajos y servicios meteorológicos, climatológicos, hidrológicos y geohidrológicos, así como el sistema meteorológico nacional.
- ♦ Estimular que las instituciones de educación superior y los centros de investigación realicen programas de formación de especialistas, proporcionen conocimientos ambientales e impulsen la investigación científica y tecnológica en la materia, y fortalecer los contenidos ambientales de planes y programas de estudios y los materiales de enseñanza de los diversos niveles y modalidades de educación.
- ♦ Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneas.
- ♦ Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, y de las zonas federales correspondientes, con exclusión de los que se atribuya expresamente a otra dependencia; establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, cuando sean de jurisdicción federal; autorizar, en su caso, el vertimiento de aguas residuales en el mar cuando provenga de fuentes móviles o plataformas fijas, en cuencas, cauces y demás

depósitos de aguas de propiedad nacional; además de promover y, en su caso, ejecutar y operar la infraestructura y los servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas.

- ♦ Intervenir en la dotación de agua a los centros de población e industrias; fomentar y apoyar técnicamente el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que realicen las autoridades locales; así como programar, proyectar, construir, administrar, operar y conservar las obras y servicios de captación, potabilización, tratamiento de aguas residuales, conducción y suministro de aguas de jurisdicción federal.
- ♦ Participar en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente.
- ♦ Elaborar y aplicar las políticas públicas encaminadas al cumplimiento de las acciones de mitigación y adaptación del cambio climático.
- ♦ Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos en materia de aguas, forestal, ecológica, explotación de la flora y la fauna silvestres, y sobre playas, zona federal marítimo-terrestre y terrenos ganados al mar.
- ♦ Diseñar y operar la adopción de instrumentos económicos para la protección, restauración y conservación del medio ambiente.

Así pues, la administración ambiental ha ido creciendo a partir de la creación de la Sedue en 1983 (Sedesol, 2018) en cuanto a la variedad de servicios que ofrece y sobre todo a la amplitud de su alcance, debido a la especialización, que se refleja en la generación de instancias especializadas: Comisión Nacional Forestal (Conafor), Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio), Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA), Comisión Nacional del Agua (CNA), Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), Instituto Nacional de Energía y Cambio Climático (INECC) y Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) (Gil, 2019; Micheli, 2016).

En su estructura operativa encontramos una oficialía mayor, tres subsecretarías y 18 direcciones generales, así como delegaciones de Semarnat y Profepa (Micheli, 2016) en todas las entidades federativas. Ello le da un

peso específico muy significativo con relación a otras dependencias del Ejecutivo Federal y también presenta una cobertura nacional muy amplia. La Semarnat es el centro obligado de consulta sobre la información ambiental del país, su avance en la conformación de bases de datos nacionales, regionales y locales, así como su actividad en la educación ambiental no escolarizada, son permanentes. Toda la información que se requiera sobre la normatividad ambiental y aplicación de los instrumentos de la política ambiental la encontramos fácilmente, es también un espacio de consulta sobre las características ambientales internacionales, la vinculación con decenas de países y los acuerdos y compromisos internacionales.

En lo nacional, la Semarnat significa para todas las entidades federales una base muy importante para la información técnica y los avances científicos, y sobre todo como guía para la aplicación e implementación de la gestión ambiental a nivel estatal y municipal.

El que la LGEEPA (DOF, 2013b) se haya decretado con la modalidad de general fue en su momento una innovación jurídico-operativa, pues se separaba del federalismo concentrador para gestionar el federalismo integrador, la LGEEPA cedió a todas las regiones de la república el derecho de intervenir en la misma materia desde las características de cada lugar, separando las competencias de orden federal, de orden estatal y de orden municipal.

La complejidad ambiental así lo exigía, el mosaico cultural y biogeofísico de México tendría una regulación normativa ambiental local, pero vinculada a la federal. Cada estado entonces generó su ley estatal correspondiente y se coordinó con sus municipios para la generación de reglamentos y estructuras de procedimiento. Surgieron secretarías de Medio Ambiente y direcciones de Ecología municipales por todo el territorio nacional al finalizar el siglo xx, participar en lo ambiental era obligado para todos.

Treinta años después de la Cumbre de Estocolmo, México construyó una infraestructura administrativa ambiental que cumplía no solo con los principios de 1972, sino que fue recogiendo los criterios y compromisos que generaron las cumbres posteriores: Río, Río+20, Johannesburgo, y el resto de conferencias internacionales relacionadas con el agua, el clima, la educación ambiental, etc., hasta la aceptación actual de los 17 Objetivos para el Desarrollo Sustentable (ODS) que gestiona el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (López Vallejo, 2014).

Sin embargo, después de todo este bagaje de estructuras administrativas, miles de millones de pesos de inversión pública, vinculaciones internacionales, información vasta y una reserva muy importante en número y calidad de técnicos, investigadores y científicos en materia ambiental, miles de artículos científicos en revistas nacionales y extranjeras indexadas, con comités evaluatorios, bases de datos en constante crecimiento sobre la biodiversidad e importancia de nuestros ecosistemas y su funcionamiento, compromisos de la iniciativa privada para la gestión de apoyos para la protección del ambiente, premios nacionales y reconocimientos internacionales, los problemas ambientales no solo no se han reducido, sino que se han diversificado y agudizado. Proporcionalmente nuestra problemática ambiental es mucho más intensa y compleja que en 1972, o cuando el parteaguas nacional nos ubicó en la era de la preocupación ambiental e iniciamos la infraestructura administrativa ambiental en México y sus estados (Micheli, 2016; Guevara Sanginés, 2005; Vitz, 2013; Durand *et al.*, 2011).

Impactos ambientales

Hablar de cada uno de los problemas ambientales requeriría mucho más espacio, sobre todo para establecer el orden de prelación, que es incongruente considerarlo en un ecosistema, pues cada componente es más importante que el otro si lo vemos desde la óptica antropogénica. Pero sí podemos referirnos a los que más nos preocupan: cambios de uso inadecuado; contaminación orgánica, química y física de los cuerpos de agua superficiales y subterráneos; aumento de erodabilidad de suelos debido a prácticas insostenibles del sector primario; deforestación y degradación de la fitosociología en la vegetación nativa; sobrepastoreo y práctica de pastizales inducidos que altera los componentes naturales en las zonas costeras del subtrópico y el trópico mexicanos; la emisión de contaminantes a la atmósfera por fuentes fijas y móviles; dinámicas de crecimiento anárquico y especulativo de las áreas urbanas; degradación de ecosistemas por obra pública principalmente, pero también por proyectos privados, descargas de contaminantes en el medio marino por las actividades costeras o por la aportación fluvial, que durante cientos de kilómetros recolecta residuos urbanos, agrícolas e industriales, alterando negativamente los sistemas la-

gunares y costeros —el Lago de Chapala es el confinamiento natural más grande de residuos peligrosos—; los conflictos de la ictiofauna en la mayor parte de los cuerpos de agua superficiales, donde el exceso de residuos orgánicos y la alteración de temperaturas y descargas de residuos tóxicos mineros no dan tregua a los elementos vivos del medio acuático, particularmente de nuestros océanos; el sector alimentario no ha estado ni está exento de las actividades que causan significativos impactos ambientales al equilibrio de los ecosistemas.

En las ciudades, principalmente en las zonas conurbadas, la sustentabilidad aún no sale del discurso político, una área urbana recibe alimentos, aire limpio, agua y energía del medio rural, al que devuelve agua contaminada sin tratamiento, toneladas de contaminantes atmosféricos sin control ni medición adecuada, residuos de todo tipo y degradación de unidades productivas o naturales a causa de un crecimiento anárquico constructivo-destructivo.

Problemática ambiental (causas, consecuencias y propuesta)

Los indicadores que nos presenta la Semarnat en sus informes anuales señalan las condiciones en que se encuentran los diversos factores del medio ambiente, y en contraparte, las múltiples acciones que se realizan para frenarlos o contrarrestarlos. Sin duda hay muchos aciertos y, como en todas las instituciones, también hay inconsistencias o limitaciones para el cumplimiento de lo que la ley exige. Lo que no hay duda es que las condiciones medioambientales del país van a la baja, los indicadores mencionados nos lo afirman; hay muchos datos que manifiestan avances, pero la lectura del ambiente debe ser integrada. Las dependencias nos otorgan datos, pero la falta de autocrítica institucional es común en nuestro medio político-administrativo, y los informes en asuntos ambientales por parte de los gobiernos estatales y municipales están llenos de éxitos en la gestión ambiental, pero la mayor parte únicamente en sus documentos.

La Ley General de Equilibrio Ecológico alude al artículo 4º constitucional en lo referente al derecho que tenemos a un ambiente sano, pero también señala la obligación de cuidarlo, para todos los sectores: público, privado y social, por lo que no debemos voltear únicamente hacia las dependencias

y calificar su desempeño, el éxito de la gestión ambiental depende fundamentalmente de la sana relación entre sociedad y gobierno, bajo el marco normativo y cultural que nos rige, por lo que es necesario que para prevenir, detener, evitar o corregir los conflictos que pesan sobre el ambiente, hay que buscar las causas que detonan la degradación de nuestro medio y atenderlas, de preferencia en su inicio; es la tarea que tenemos por delante.

En síntesis, no podemos hablar de una administración ambiental exitosa cuando la huella ecológica (Graña y Piqué, 2017)¹ está por arriba y va creciendo más que la biocapacidad (Semanart, 2015) u oferta natural; cuando la fragmentación biológica se incrementa; cuando no tenemos un cuerpo de agua que no esté contaminado; cuando los cambios de uso de suelo son mercancía que fácilmente se adquiere para desnaturalizar las áreas y núcleos productivos de servicios ecosistémicos; cuando no tenemos datos reales para cumplir con los compromisos internacionales firmados, ya sea sobre la atmósfera, la biodiversidad, educación ambiental, protección de océanos, recuperación y restauración de flora y fauna silvestres; cuando nuestras ciudades son una fuente inagotable de residuos de todo tipo y los rellenos sanitarios son disfuncionales y permanentes generadores de lixiviados sin control; cuando las empresas contaminantes más poderosas y las que le siguen no conocen de inspecciones y mucho menos de sanciones (Micheli, 2016; Guevara Sanginés, 2005; Durand *et al.*, 2011; Pérez Calderón, 2010).

Con relación a lo anterior, presentamos un ejercicio que tiene la intención de analizar de manera general causas y consecuencias, partiendo de que encontrar la raíz de un conflicto es el punto de partida ineludible para buscar su solución.

Lo hemos denominado “Degradación ambiental; causas y consecuencias”, y partimos de cuatro problemas que llamamos “raíz”, invirtiendo el escalonamiento de las consecuencias, como un ejercicio experimental, cuyo objetivo es plantear que entre más cerca de la raíz esté la acción, más conflictos podemos resolver con eficacia y desde la eficiencia obligada del gasto público. La figura 2 es un esquema de los cuatro problemas de base: 1) falta de políticos comprometidos, 2) desvinculación intersectorial, 3) insuficiente cultura ambiental, y 4) modelo económico vigente.

¹ En el informe 2019-2020 (Semanart, 2020) ya ni siquiera mencionan la Huella Ecológica como indicador, por lo que nos basamos en el de 2015 (en el informe de 2020, la justificación arrolló completamente a la autocrítica).

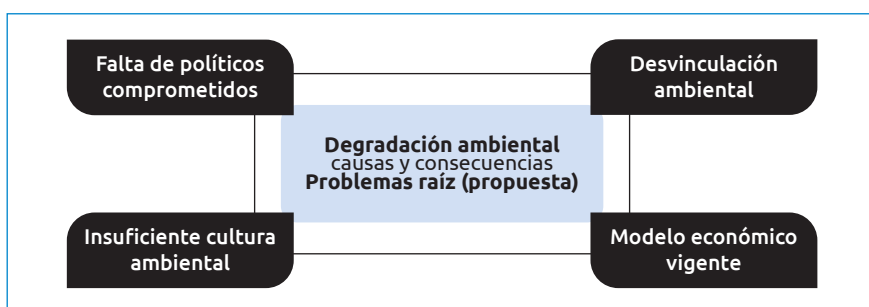


Figura 2. Problemas raíz de la degradación ambiental.

Fuente: Elaboración propia.

Este esquema semeja un árbol, el llamar “raíz” a estos problemas implica que de estos salen los problemas troncales, de estos los problemas ramales y, en el exterior, los problemas periféricos, que no significa que sean el final de los mismos, pues estos de manera sinérgica seguirán manifestándose en áreas alternas. En el nivel que se atienda y resuelva un problema determinado, se resolverán los que de este dependan, de tal manera que si solucionamos o disminuimos la intensidad de los que se encuentran en la raíz, en esa medida repercutirá nuestra acción en los problemas troncales, ramales y periféricos.

Tomemos algunas notas como guía para interpretar el esquema completo, por ejemplo: el problema de la *falta de políticos comprometidos* nos indica que el sistema político-administrativo que tenemos es opuesto a la gobernanza (Chica y Salazar, 2020), es un gobierno vertical y corporativista que provoca por lo menos cinco problemas troncales: 1) proteccionismo a depredadores ambientales, 2) administración pública autocrática, 3) distribución presupuestal anárquica, 4) inconformidad social, y 5) desatención legislativa y judicial a la gestión ambiental.

A su vez, de estos se desprenden los ramales: tomemos el problema troncal del *proteccionismo a depredadores ambientales*; de este surgen el aprovechamiento esquilmante, agotador, y la desaparición de los recursos ambientales.

En una *administración pública autocrática* no cabe una contraloría técnica ambiental, eso da lugar a que la impunidad burocrática sea el “permiso” para implementar programas de objetivos ambientales, que en su mayoría son erráticos o insuficientes (en las entidades federativas y municipios hay infinidad de ejemplos), que provocan la ineficiencia y la ineficacia. La visión cortoplacista es la consecuencia de la falta de planeación estratégica, y ante

una cortedad en la planeación, lo que se obtiene son resultados insuficientes y aumento de la problemática (véase la figura 3).

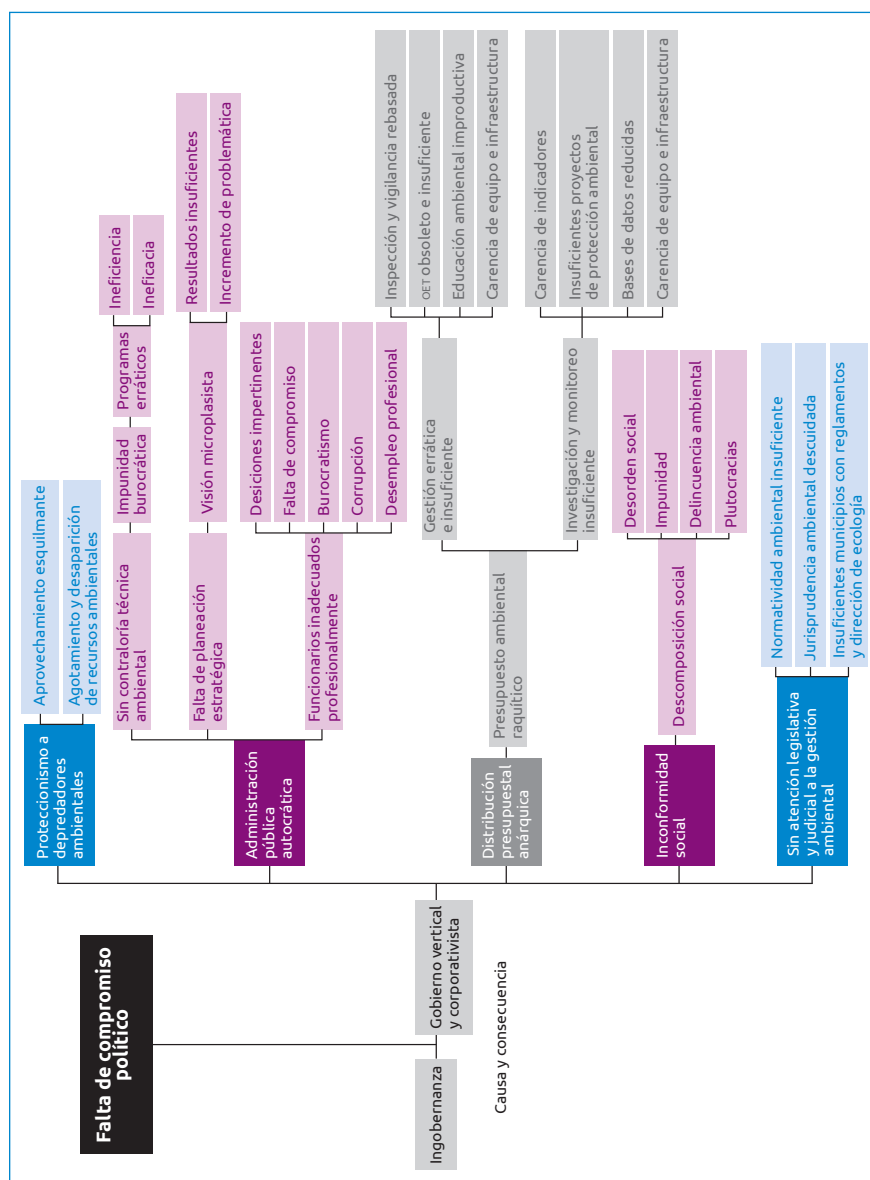


Figura 3. Causa y consecuencias del problema raíz *falta de compromiso político*.

Fuente: Elaboración propia.

Cada uno de estos conflictos genera consecuencias, de las que se tiene infinidad de ejemplos, en los que se profundiza al analizarlos. El esquema general de causas y consecuencias de cualquiera de los problemas raíz nos indica que la atención que se ha dado en los sexenios de los últimos 50 años es predominantemente a los problemas periféricos (hojas), en donde o no se acaban los conflictos o renacen casi de inmediato; dicho de otra manera, lo que hemos venido haciendo la gran mayoría del tiempo es ¡solo podarlos!, atendemos la consecuencia, pero no la causa.

En cualquiera de los ramales del esquema anterior se puede observar que los programas, la difusión, el *exitosismo* publicado, o el tema de discursos comunes se concentran en la periferia de nuestro esquema, por lo que no solo no eliminamos los problemas, sino que se convierten en el motivo de programas, de inversiones, de objetivos poco fiables y, lo que es más delicado, de indicadores de la gestión ambiental.

Esta ramificación de causas-consecuencias es objeto de la implementación de las políticas ambientales que señalan la LGEEPA y las leyes estatales como estrategia nacional para lograr los objetivos de la gestión del ambiente nacional, en consonancia con los internacionales; una estrategia que contiene los instrumentos aplicables, que en su conjunto, se supone, nos abren el sendero hacia la sustentabilidad, la salud ambiental, el bienestar social y la seguridad de un futuro con ecosistemas en equilibrio que nos obsequien los servicios ecosistémicos que hacen posible la sobrevivencia de nuestra especie.

Si analizamos a detalle los conflictos ubicados en las periferias (hojas) de las cuatro causas raíz (figuras 3, 4, 5a, 5b y 6), encontraremos que son las áreas-objetivo de los programas de protección, restauración, prevención, etc.; su atención disminuye temporalmente el problema, pero por más éxito que se tenga, solo por espacios cortos, y muy pronto resurgen.

Este círculo es el área de inversión de infinidad de acciones comerciales e industriales, es el tema discursivo en las campañas de convencimiento político, es también la materia prima de los ecologistas honestos que se inconforman con los encargados de tomar decisiones, y de los que buscan algún nombramiento público para dejar de ser ecologistas. También es el enfoque de multivariadas líneas de investigación, pero la raíz o causa primigenia de los problemas periféricos pocas veces se toca, porque la “competencia” de su atención se transfiere a instancias que no tienen injerencia en el sector ambiental, es algo así como creer que la delincuencia solo puede combatirse bajo los criterios del

Poder Judicial. Por ejemplo: falta de voluntad política, incultura, desvinculación intergubernamental o desarrollo económico “formal” no son áreas en las que se enfocan los biólogos, geólogos, agrónomos o naturistas en general, pues consideran que “eso le corresponde a otros”. Hasta este momento no entendemos por qué solo a estas profesiones se les adjudicó la responsabilidad de atender el ambiente como nicho de actividades profesionales. Inclusive es común que se crea que quienes protegen el ambiente deben ser vegetarianos.

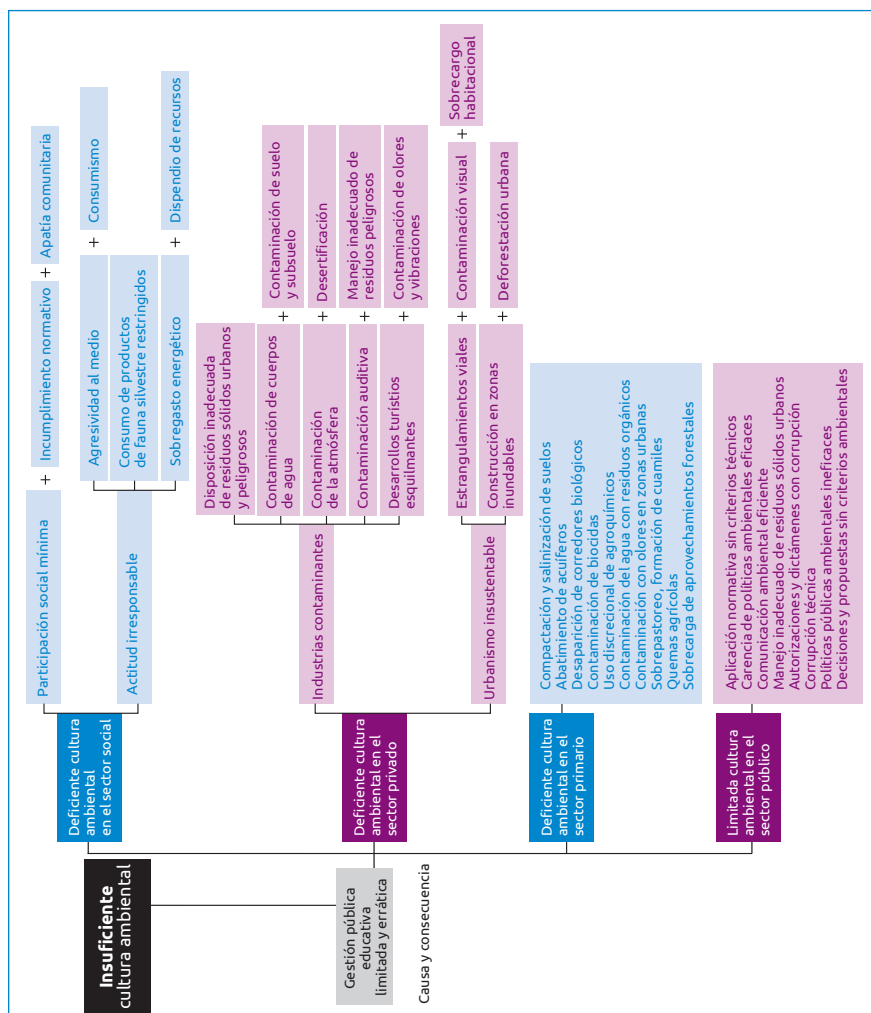


Figura 4. Problema raíz *insuficiente cultura ambiental* y sus consecuencias.

Fuente: Elaboración propia.

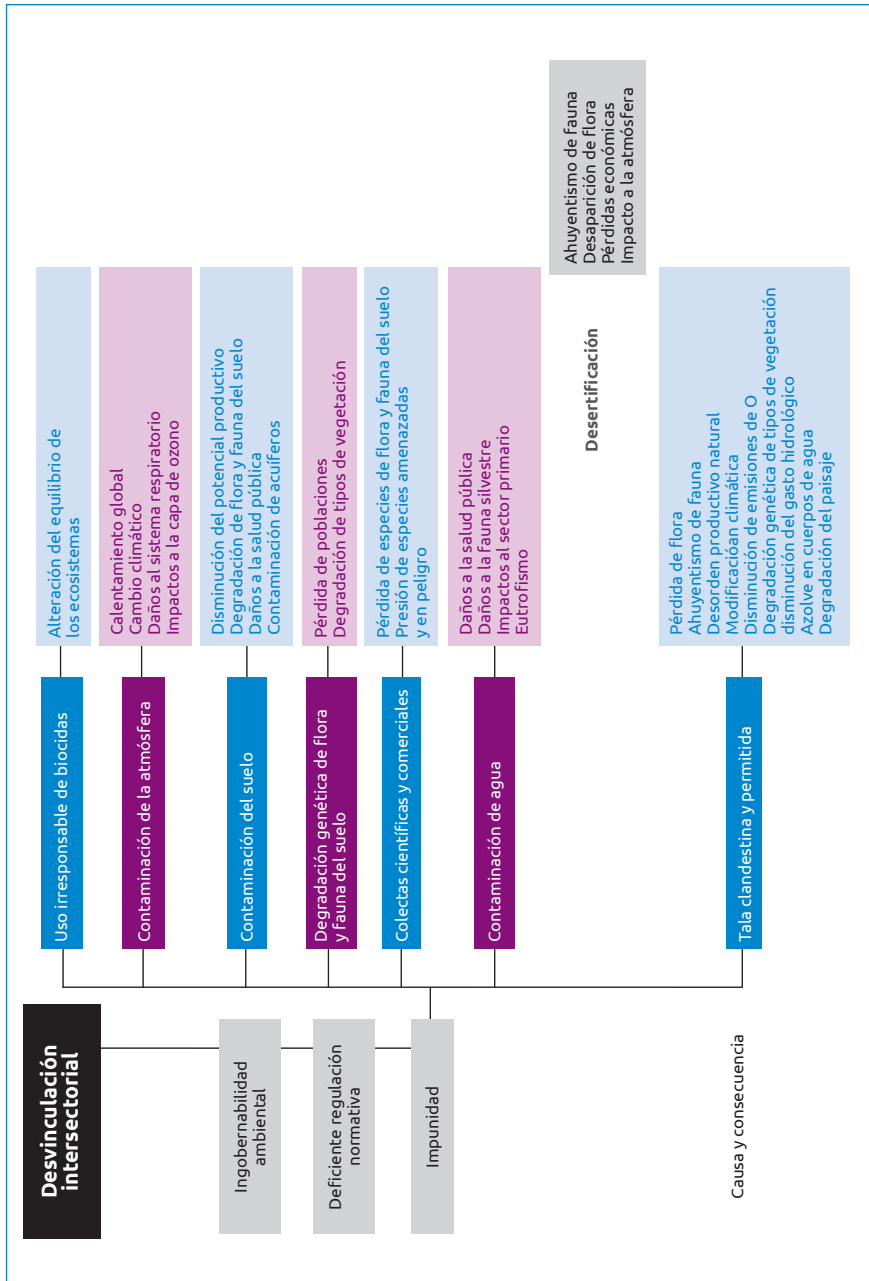


Figura 5a. Problema raíz *desvinculación Intersectorial* y sus consecuencias.

Fuente: Elaboración propia.

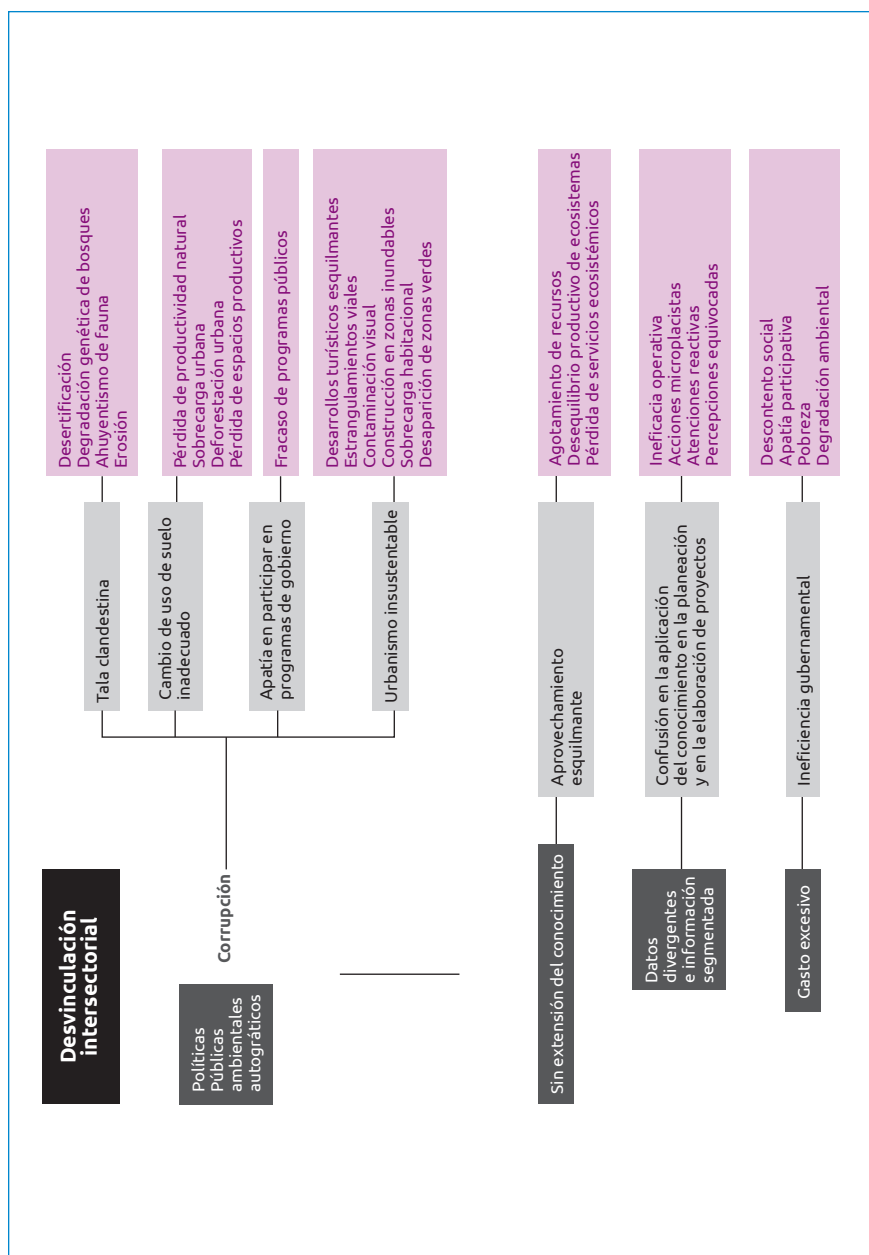


Figura 5b. Problema raíz *desvinculación intersectorial* y sus consecuencias.

Fuente: Elaboración propia.

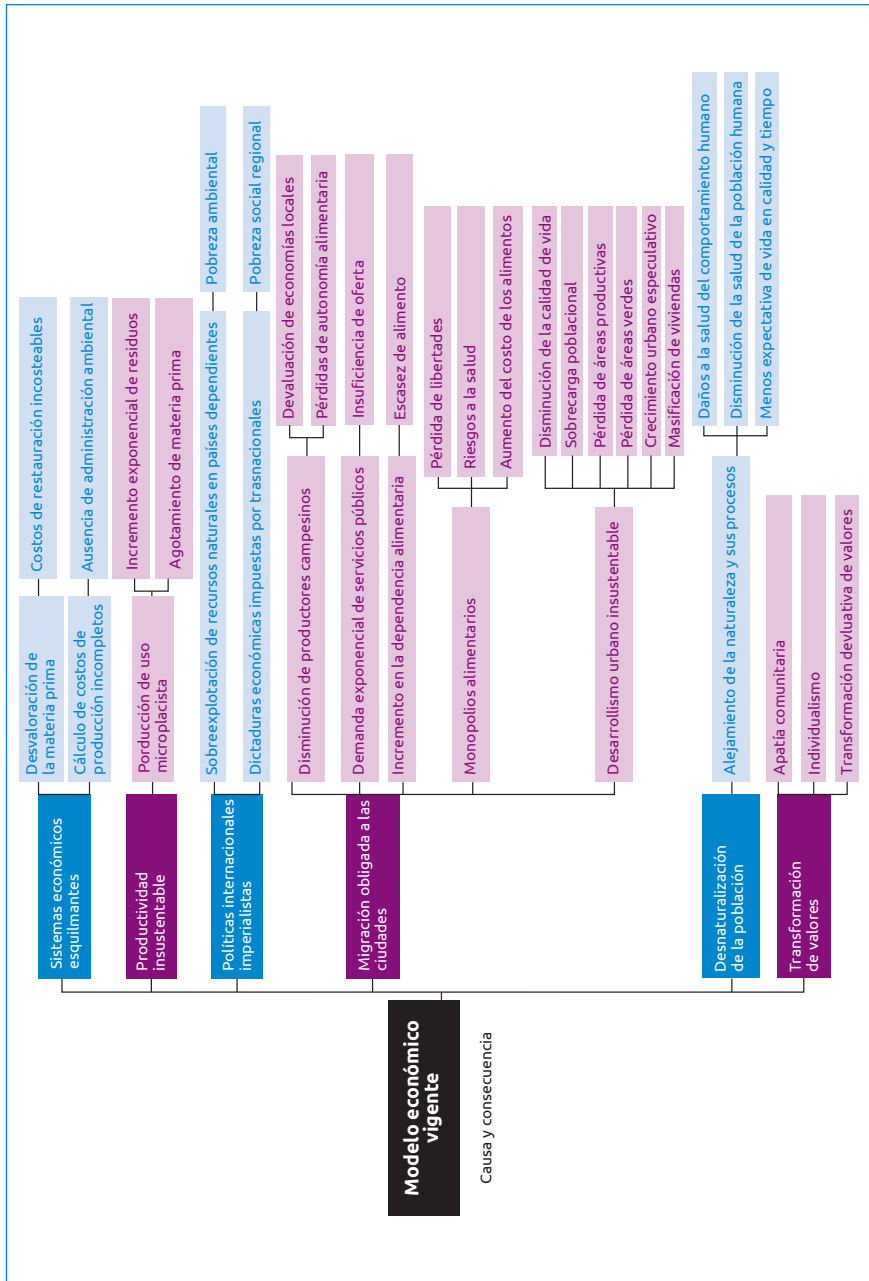


Figura 6. Problema raíz *modelo económico vigente* y sus consecuencias.

Fuente: Elaboración propia.

Ello genera otra línea de análisis que habrá que atender en su momento; pero lo que sí podemos ahora señalar es que no es posible atender con éxito el área que se desarrolla con una dinámica interrelacionada pero demanda respuestas multifactoriales desde un solo ángulo o capítulo del conocimiento. En el ámbito de la administración pública es común que la atención principal de los asuntos ambientales se turne solo a un área determinada, de manera que varias dependencias quedan fuera de participación, por eso la política ambiental en el país no se desarrolla bajo una estrategia de integralidad. Esta es la razón de los innumerables baches en el camino mexicano hacia la sustentabilidad.

Instrumentos de la política ambiental y su aplicación contemporánea

La LGEEPA señala como uno de sus objetivos principales: definir y aplicar los principios de la política ambiental a través de sus instrumentos; atribución que, de acuerdo a las competencias establecidas, también los estados y municipios integran en sus normativas específicas. Un análisis general de las condiciones de su aplicación nos permitió identificar su implementación y desarrollo, o la brecha que existe entre los informes oficiales y la aplicación adecuada de dichos principios, esto ayudará a observar con detenimiento, fortalecer y buscar alternativas administrativas para el cumplimiento de la ley, y por consecuencia nuestro compromiso nacional con los Objetivos del Desarrollo Sustentable (ODS) (Secretaría de Gobernación, 2018).

Los instrumentos que establece la LGEEPA en el capítulo IV, artículo 15º, son: planeación ambiental, ordenamiento ecológico del territorio, instrumentos económicos, regulación de los asentamientos humanos, evaluación del impacto ambiental, normas oficiales mexicanas en materia ambiental, autorregulación y auditorías ambientales, investigación y educación ecológicas, e información y vigilancia de áreas naturales protegidas.

La implementación de este paquete de intenciones legales y ambientales define el nivel de cumplimiento legal y sobre todo la congruencia con los resultados oficiales de la Semarnat. En el cuadro 1 se subrayan algunas consideraciones sobre la aplicación de estos instrumentos.

Es importante señalar que la aplicación de los instrumentos no es exactamente igual en todas las entidades federativas, por sus características particulares; sin embargo, el modelo administrativo y los procedimientos relacionados con la protección ambiental son muy parecidos o repetitivos, por lo que nuestras observaciones en gran medida cuentan para todo el país.

Cuadro 1. Observaciones sobre la aplicación de instrumentos para el control de los problemas ambientales

Instrumento	Observaciones sobre su aplicación
Planeación ambiental	En todos los planes estatales y municipales de desarrollo se incluyen los propósitos gubernamentales de proteger el ambiente. Pero el recuento de los informes trienales o sexenales no concuerda con lo prometido, o se justifica la falta de cumplimiento, o se mezcla el concepto ambiental en proyectos diferentes. Algunos proyectos que sí se realizaron o que fueron exitosos tienen vida solo hasta que toman posesión los nuevos inquilinos del palacio municipal, estatal o federal. En México se “inventan” planes ambientales para cada segmento gubernamental.
Ordenamiento ecológico del territorio (OET)	Las constantes diferencias entre los ordenamientos territoriales que desde su conformación tienen la Sedatu (antes Sedesol) y la Semarnat han creado situaciones de alta complejidad en los territorios ordenados, pues las diferentes metodologías obligan a datos distintos y hasta encontrados. El ordenamiento de Sedesol es mayoritariamente de gabinete y el de Semarnat es sobre todo de campo; el primero es fácilmente manipulable desde los intereses de desarrollistas y el segundo contempla intenciones de gobernanza, sin embargo ninguno de los dos se aplica en la planeación de uso territorial y mucho menos se siguen sus lineamientos en las diferencias que surgen entre los usuarios del terreno y los administradores que dictan las autorizaciones. Las ciudades crecen bajo los criterios de sus planes de desarrollo urbano y no se conoce que alguna zona urbana considere los criterios de uso del OET, pues las autoridades siguen decidiendo fuera de los criterios que los OET establecen. Un territorio nacional que no tenga sus ordenamientos regionales y locales queda al amparo de las decisiones políticas que por ausencia de criterios ambientales se definen por otro tipo de intereses. Por un lado, no se tienen ordenados ecológicamente los territorios y los que los tienen no cumplen con los criterios emanados de los mismos. Las contadas ocasiones en que se toman en cuenta es para utilizarlos en contra de aquellas propuestas, invariablemente, de pequeños grupos de capital privado o de instancias municipales con las que no hay armonía de intereses.

Cuadro 1. Observaciones sobre la aplicación de instrumentos para el control de los problemas ambientales

Instrumento	Observaciones sobre su aplicación
Ordenamiento ecológico del territorio (OET)	Simplemente al revisar las bitácoras de los OET publicadas en los sitios oficiales —si es que están— nos damos cuenta de que no cumplen con los requisitos en su estructura ni tampoco están actualizadas. Se supone que un estado o un municipio ordenado ecológicamente debería tener menos conflictos ambientales, cosa que no sucede. Las autoridades pregonan que realizan ordenamientos, pero al contabilizar los conflictos del ambiente, abundan las justificaciones. En este sentido, de 2 446 municipios que tiene el país, únicamente están ordenados 105; con este déficit de 2 301 municipios faltantes, nos preguntamos: ¿cómo se atreven las autoridades político-administrativas a hablar de desarrollo? O ¿cómo pretenden llegar a la sustentabilidad si falta ordenar el 94% de los municipios? (Semanart, 2020).
Instrumentos económicos	En la gestión ambiental, este es uno de los rubros más complejos y menos atendidos de manera integral, particularmente en las entidades federativas, donde se ha abusado de la interpretación de las valoraciones y costos ambientales, y al estar seccionadas las políticas públicas ambientales por los períodos gubernamentales, no se ha conformado la construcción de mercados ambientales que ordenen costos y valores de servicios ambientales, los gobiernos estatales se han inclinado por la recaudación tributaria a nombre del ambiente y no con fines de instrumentar criterios que fortalezcan la economía ambiental, los castigos, prohibiciones y las inclusiones de impuestos, no llevan a la solución del deslizamiento de la calidad ambiental, sino todo lo contrario (Semanart, 2020), se establecen pagos por impactos negativos al medio ambiente como cualquier otro tipo de daño, sin incidir en la recuperación de lo afectado. Los fondos “verdes” han significado una buena excusa ante la sociedad para “castigar” y ampliar prohibiciones a nombre de una salud que no llega.
Regulación de los asentamientos humanos	El desarrollo urbano sustentable sólo aparece en los discursos y en algunos documentos archivados. La sustentabilidad no es algo que acepten los urbanistas en general, pues implica sujetarse a normas y criterios que no están contemplados en sus tradicionales proyectos de inversión. Solo en algunos muy contados casos se aplican criterios de sustentabilidad y solo referidos a algún fraccionamiento o coto privado de niveles económicos altos. Las planes de desarrollo urbano no se vinculan a los OET y cuando está decretado alguno, las franjas de transición no se definen, por lo que el crecimiento hacia el exterior y al interior es de tipo anárquico y especulativo, situaciones que invariablemente son aceptadas, promovidas o ignoradas por la administración pública. Muchas ciudades tienen fuertes conflictos de vialidad, contaminación atmosférica y crecen sin considerar la suficiencia de agua, y en otras las inundaciones son cosa regular o se promueven los asentamientos humanos en hacinamientos.

Cuadro 1. Observaciones sobre la aplicación de instrumentos para el control de los problemas ambientales

Instrumento	Observaciones sobre su aplicación
Evaluación del impacto ambiental	Este instrumento es de los más importantes, sin embargo, es el que más se manipula y se dirige hacia los intereses que prevalecen en las entidades federativas. Los objetivos de la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) se han modificado, de ser un estudio técnico de planeación y prevención, ahora es un simple trámite administrativo que hay que cumplir para hacer lo que la promesa económica señala; la información técnica se recicla o se acomoda a las circunstancias favorables para el promovente, ha habido ocasiones en que se presentan estudios técnicos elaborados en un municipio para solicitar el dictamen en una obra de un lugar diferente, o consultores que ofrecen el dictamen favorable al hacer el contrato, y promoventes que si no es positivo el dictamen, amenazan con no pagar el estudio. A partir de 1988 han surgido innumerables consultorías de impacto ambiental en nuestro país, muchas de estas con bastante habilidad para procesar datos según las necesidades del contratante y sin ningún tipo de seguimiento por parte de la autoridad, para constatar el cumplimiento de las condicionantes que se establecen. Tras más de treinta años integrando información técnica de miles de manifestaciones de impacto ambiental tanto a los municipios como a los estados, debería contarse ya con una importante base de datos que ayudara en planeación regional y disminuyera el costo de las MIA, para promover su honesto cumplimiento; sin embargo sólo llegan para el archivo, alegando “protección de datos”. Otro de los grandes conflictos que impide el cumplimiento de los objetivos de las MIA es que en la obra pública, no única pero si principalmente, se presentan solo para “cumplir” el protocolo legal, pues estas, en lugar de ser proactivas, son reactivas, esto significa que ya decidido el lugar y el tipo de obra, las MIA se hacen “a toro pasado”. Casos típicos contemporáneos a nivel nacional son el de la refinería de Dos Bocas, el Tren Maya y el aeropuerto de Santa Lucía, decididos antes de tener una MIA que los regulara y se pudiera discutir desde la base técnica y no desde la necesidad política o económica, antes de decidir su construcción y ubicación. Pasa algo así como que al término de una intervención quirúrgica, el cirujano pidiera los análisis preoperatorios para conocerlos. El presidente Andrés Manuel López Obrador propuso el proyecto del Tren Maya en su campaña presidencial, lo promovió en agosto de 2018 y el 17 de diciembre de 2018 encabezó una ceremonia para pedirle permiso a la selva para construirlo (Guzmán y Mandujano, 2018), pero Fonatur entregó la MIA hasta el 16 de junio de 2020.

Cuadro 1. Observaciones sobre la aplicación de instrumentos para el control de los problemas ambientales

Instrumento	Observaciones sobre su aplicación
Normas oficiales mexicanas en materia ambiental	Sin duda la Semarnat ha realizado un trabajo muy importante y extenso en lo que se refiere a normas y reglamentos, de lo cual se han aprovechado los estados y municipios para adaptarlos en sus instancias (no todos los municipios tienen dirección u oficina que atienda específicamente los asuntos ambientales). Sin embargo, la dotación normativa fuera del ámbito federal es pobre y errática, a más de treinta años de la promulgación de la LGEEPA, que faculta a los estados y municipios a normar en la misma materia, la ausencia de normas es evidente. La aplicación de las leyes estatales en su gran mayoría se anclaron solamente en los criterios de la LGEEPA, y la carencia de reglamentos estatales no solo dificulta su aplicación sino que complica la gestión.
Autorregulación y auditorías ambientales	Si los procedimientos de obligación legal son eludidos por sistema o desvirtuados, las auditorías voluntarias son infinitamente menor, y cuando se encuentran instancias privadas o públicas con autorregulación comprobada, es una noticia. Las auditorías son elaboradas sólo cuando los procesos de exportación, competencia económica o solicitud de préstamos financieros exigen los certificados de cumplimiento ambiental.
Investigación y educación ecológicas	Fuera de la Ciudad de México, la investigación solo se realiza en las universidades y en muy contadas instancias privadas los presupuestos públicos cada vez son más delgados, por lo que las exigencias de las convocatorias son más estrictas, razón por la cual el éxodo de cerebros aumenta y en la mayor parte de los casos no regresan al país, y los que regresan no encuentran los equipos, sistemas, líneas de investigación y laboratorios en los que se especializaron o realizaron sus investigaciones, por lo que se integran a algunas compañías extranjeras, pero con sueldos mexicanos, o buscan espacios laborales como maestros. La mayoría de los avances en investigación ambiental son tomados del extranjero. La educación ecológica sigue anclada en una minoría que intenta difundir sus criterios a una población que espera que esos grupos pequeños resuelvan los conflictos.
Información y vigilancia	En la mayor parte de las instancias estatales donde hay delegación de Profepa, la inspección la realizan a cinco o seis personas, y en el caso del estado, la inspección depende de los criterios e intereses que se definen en los niveles superiores, donde los casos de corrupción abundan. Las fuentes más contaminantes del sector privado no son molestadas (un claro ejemplo de esto es el Colector Santiago, antes llamado Río Santiago, en el estado de Jalisco) y a esto se suma la situación de inseguridad que se vive en el país, que ha convertido la inspección en una actividad de alto riesgo al inspeccionar y/o sancionar.

Cuadro 1. Observaciones sobre la aplicación de instrumentos para el control de los problemas ambientales

Instrumento	Observaciones sobre su aplicación
Información y vigilancia	El número de inspectores municipales de las ciudades grandes o zonas metropolitanas es reducido y en muchos casos no tienen el conocimiento normativo o técnico necesario, y no es frecuente la vinculación con sus homólogos de los poderes restantes. La vigilancia y la inspección son actividades que están pendientes en las agendas ambientales de la mayoría de las entidades gubernamentales. Con relación a la información ambiental, invariablemente se tiene que invocar e integrar el procedimiento de la Ley de Transparencia, para recibir limosnas informativas, incompletas y a costo del solicitante, después de varios intentos.
Áreas naturales protegidas (ANP)	Las ANP que tienen protección real son laboratorios naturales para la investigación de base ambiental; con mucha actividad e importantes avances se han logrado y se siguen obteniendo excelentes resultados. Las universidades son las que generan más apoyos, sin embargo los presupuestos para su manejo y conservación del 100% de estas áreas, sean de interés federal, estatal o las pocas municipales, están muy por debajo de lo mínimo necesario. Si se cobraran derechos por utilizar su nombre cada que se elaboran planes, programas, discursos del sector público, quizá se pudieran resolver sus limitaciones económicas.

Conclusión

Como se podrá observar, las características de la política ambiental en la aplicación de sus instrumentos, sólo son congruentes con algunos informes oficiales. La Semarnat sigue siendo la instancia gubernamental más importante en cuanto a su desempeño y sus avances eficaces en investigación, sus bases de datos, estructura de servicios, diversidad de actividades educativas, de apoyo académico y científico y de soporte a las entidades estatales y municipales. Pero en lo referente a la regulación o las acciones coercitivas (autorizaciones, permisos, inspecciones y vigilancia), comparte las prácticas inadecuadas que se llevan a cabo actualmente en las administraciones estatales y municipales.

Es necesario que las disposiciones en materia ambiental sean colegiadas, que se norme la participación ordenada y ejecutiva de la sociedad directamente involucrada en los impactos previsibles o el desarrollo esperado. La sociedad debe ser parte de la evaluación previa a los dictámenes, en

coordinación con técnicos gubernamentales, académicos, investigadores, expertos, organismos no gubernamentales y proponentes, ya sean acciones o actividades de proyectos de la iniciativa privada o del sector público las que requiera el visto bueno ambiental. La ventaja de la participación de grupos colegiados en las decisiones de interés ambiental como ejercicio de trazabilidad normativa y de derechos, reducirá la brecha que existe actualmente entre sociedad y gobierno; separación que a nadie conviene que se siga ampliando.

Si un proyecto o una propuesta es viable, eficiente y eficaz, es sustentable y no debe ponerse limitantes a su ejecución; los resultados de una evaluación colegiada aumentan exponencialmente la aceptación de la comunidad, incrementan la cultura ambiental y nos ubicaría por fin en la ruta del desarrollo continuo. Los proyectos de inversión pública son los que menos cumplen con la normatividad ambiental, con una llamada desde el palacio de gobierno, del secretario o del director general, es suficiente para que fluyan los dictámenes que cumplen el protocolo y el programa de acción se inicie. Las ocurrencias y soluciones mágicas sexenales deben terminar, sobre todo porque parten de los deseos o compromisos particulares de los ejecutivos estatales y municipales, que no encuadran en el bien común y no protegen la evolución natural.

Es necesaria una nueva visión, donde se elimine la publicidad ambiental política y se opte por la evaluación socioambiental previa y colegiada de los proyectos gubernamentales. Las instituciones ambientales locales están al servicio de la voluntad del Ejecutivo o del munícipe, no se atreven a evaluar los proyectos o programas ordenados y en no muy pocas ocasiones son los mismos funcionarios los que elaboran propuestas en ánimo de interpretar los deseos superiores. Los funcionarios ambientales no se suman a las demandas de salud ambiental de la población y mucho menos a las propuestas provenientes de los espacios académicos; todo lo contrario, son muros de contención a las demandas o inquietudes sociales y a los planteamientos fundamentados de los investigadores.

No se sabe si los múltiples proyectos públicos que los estados y municipios han implementado para resolver los conflictos del ambiente (realizados o en aplicación) se han sometido a evaluación técnica o que haya indicadores puntuales de su eficacia, revisados por alguna auditoría técnica. Para la comprobación de un gasto público no basta con presentar la

factura o el contrato en orden, debe comprobarse el cumplimiento de sus objetivos y la eficacia de los resultados.

Estamos obligados a implementar instancias de procuraduría social ambiental con atribuciones coercitivas que le brinden seguridad a la población y fortalezcan la planeación de las políticas públicas. Prohibir y sancionar no resuelve los conflictos del ambiente (Semanart, 2006), el cumplimiento ambiental no entra con “garrote”, se obtiene con la cultura ambiental social, con normas claras, con vinculación intersectorial y con acciones de políticos comprometidos.

Para nadie es extraño que los grandes capitales orientan la dirección del “desarrollo” de regiones o estados completos, bajo acuerdos con las autoridades locales o estatales; es común que los inversionistas con criterios del pasado se confronten con la sustentabilidad. Insisten en ganar números con muchos ceros, a costa de incrementar ceros en los números del ambiente. Inclusive potencias económicas extranjeras modifican planes y proyectos nacionales (Ibarra, 2004).

En materia de agua, cada estado debe responsabilizarse de su calidad. Aquellos que comparten la misma cuenca deben intervenir en la regulación de las descargas industriales a los cuerpos de agua, en coadyuvancia con el gobierno federal, que difícilmente tendrá la capacidad de vigilarlos. Si bien es cierto que el agua es de interés federal, la contaminación se genera en territorio estatal, por lo que es el estado el que debe responsabilizarse de su control, bajo el principio de que es preferible evitar la contaminación a pagar por contaminar —como sucede actualmente—, pues la recaudación en ningún momento ha resuelto el problema (Semanart, 2006), ni lo resolverá si se insiste en mantener la medida de “pagar por contaminar” (cuando se paga). Lo mismo sucede con establecer impuestos por la generación de gases de efecto invernadero, pagar por contaminar es pagar por el derecho de afectar la salud de todos, pues pagar un impuesto es liberarse de una responsabilidad inmediata mientras se acumula el trámite siguiente para repetir la acción. ¿Acaso los pagos que se canalizan al fondo verde han disminuido el problema?

Conforme hemos avanzado a partir de la publicación oficial de la LGEEPA en 1988, la importancia de la preservación de la fauna silvestre ha disminuido drásticamente en los estados, solo en aquellos que la cacería es parte de la cultura se toma en cuenta, pero con fines cinegéticos. El

constante cambio de usos de suelo con criterios insustentables, la contaminación de los cuerpos de agua y la aplicación de pesticidas por parte del sector primario han dejado indefensas a poblaciones silvestres, a las cuales se les reduce su espacio y/o se les ahuyenta, convirtiéndolas en emigrantes y obligadas a atacarse mutuamente por la sobrepoblación en los lugares de refugio y la degradación del territorio. El consumo ilegal de especies silvestres crece en las concentraciones urbanas, sin control ni vigilancia por ser un asunto federal, los municipios se inclinan más a la protección de fauna doméstica y mascotas. Urgen acuerdos y convenios de participación de los tres niveles de gobierno, en concomitancia con el sector social y académico, para fijar estrategias y criterios permanentes en auxilio de estos obreros naturales de las fábricas de vida llamadas ecosistemas.

Con relación a las áreas naturales protegidas (ANP), que en su mayor parte están protegidas sólo en papel, es importante que se considere que no podrán mantenerse exclusivamente con recursos públicos, ya sean federales, estatales o municipales (Creel, 2011). La autonomía económica es la que podrá asegurar la permanencia y retención de aquellas características por las que fueron declaradas como protegidas. Esto no es algo nuevo, las ANP mejor conservadas en el mundo son las que han encontrado y adoptado estrategias que les permiten no solo sobrevivir, sino que se han convertido en fuentes de ingreso que incrementan la investigación en las ciencias ambientales y, en algunos casos, hasta los fondos públicos, como el Masai Mara (Onchwati *et al.*, 2010) y Amboselli en Nairobi, Kenia, y Yellowstone en Wyoming, Estados Unidos (que es visitado por más de dos millones de personas cada año).

Las ANP no deben resguardarse como castillos de cristal ni ser manejadas con criterios timoratos. Cultura, planeación, participación comunitaria, inversiones y orden son pasos que deben componer la estrategia de conservación, deben dejar de ser sólo espacios de investigadores y expertos del mundo natural, es factible que hasta ellos mismos puedan ser financiados por el área, sin que esta arriesgue absolutamente ninguno de sus componentes naturales (Creel, 2011). Para ello se deben reconsiderar los criterios actuales de su manejo y no atrincherarse dentro de ellas para su defensa. Los planes de manejo que no han sido exitosos fueron elaborados unilateralmente con base en el conocimiento de expertos ajenos al área, sin

la participación de los propietarios o tenedores, o porque pretenden dirigir la conducta de los propietarios.

Manejar las ANP con base en la metodología de los Ordenamientos Ecológicos Territoriales de Semarnat puede ser una mejor opción, por sus criterios de gobernanza (elaborar el plan de manejo basándose en la metodología de los OET de Semarnat), y entre más rápido se apliquen estos es mejor, pues las ANP que se encuentran cercanas a las zonas urbanas poco a poco van cayendo bajo cárteles del concreto que como desarrolladores urbanos construyen el presente, sepultando la historia y destruyendo el futuro, lejos de la vigilancia ambiental y muy cerca de funcionarios que modifican las políticas públicas para favorecer las políticas privadas.

Es necesario que el gobierno federal y las entidades federativas acuerden la estrategia nacional para la protección ambiental, con base en la descentralización de funciones hacia los estados y la operación fundamentada en la participación colegiada local. La gestión ambiental no debe ser un coto de poder político, la gestión ambiental es un bien público al alcance de todos y es responsabilidad de todos.

La gestión ambiental nacional debe transitar hacia la integralidad participativa, la Semarnat es una dependencia cuya “obesidad” le dificulta cumplir con eficacia sus atribuciones a nivel nacional. Es impostergable descentralizar hacia las entidades federativas las políticas regulatorias —vigilancia normativa y autorizaciones (permisos, dictámenes, aplicación de instrumentos económicos, etc.)—, para activar la responsabilidad territorial de los municipios y la atención local de las entidades federadas. Ello no impide que en vinculación con el resto de los estados se atiendan asuntos que traspasen sus fronteras. Es incongruente que los recursos naturales, cuyo hábitat no tiene delimitaciones políticas, se estén administrando con criterios diferentes, según el lugar y la “autonomía” que los regula.

El conocimiento (investigación, información ambiental, planeación, protección, etc.) que ha cultivado con éxito la Semarnat es la plataforma de información nacional que debe ser alimentada a través de la red nacional del conocimiento.

La implementación estatal de instituciones locales como fuentes de información ambiental consolida la base de datos nacional a partir del conocimiento local. Esta base será el soporte científico y técnico para la toma de decisiones que habrá de sustentar las autorizaciones correspondientes en cada entidad y

abonar al ámbito federal. Esto evitará que las dependencias se conviertan en juez y parte, y sobre todo eliminará la ventaja del poder político, que condiciona las resoluciones a intereses ajenos a la gestión del ambiente.

Avanzaremos hacia la salud ambiental, económica y social cuando:

- ♦ condicionemos la adquisición, compra o aceptación de cualquier bien o artículo de origen animal, a su legal y moral procedencia;
- ♦ el porcentaje de constructores y urbanistas que realicen sus actividades acordes al cuidado y preservación de la salud ambiental sea mayoritario;
- ♦ la responsabilidad por la preservación de la presencia de nuestra especie esté por encima de los valores que responden a mercados de la oferta y la demanda;
- ♦ los funcionarios de la administración pública ambiental tomen decisiones sustentadas en la ciencia, la tecnología y el beneficio social, y no por acatamiento de instrucciones superiores;
- ♦ los procesos educativos primarios prioricen una conducta de construcción, protección y evolución, en lugar de un aprovechamiento agotador de recursos y de beneficios personales;
- ♦ los proyectos y obras que modifiquen el uso natural del suelo se realicen por debajo de la máxima capacidad de soporte ambiental de los sitios de intervención;
- ♦ se privilegien los resultados de la investigación por sobre los planes operativos de la burocracia pública que responde al partidismo, al corporativismo o al beneficio propio;
- ♦ la política pública adopte la protección, restauración y preservación de los servicios ambientales como estrategia prioritaria de gobierno;
- ♦ el servicio público esté por encima del autoservicio político;
- ♦ la pobreza sea entendida como limitante de la libertad, la salud ambiental y el desarrollo sustentable;
- ♦ la economía formal sea concomitante con la economía ambiental;
- ♦ se reconozca la importancia del equilibrio de los ecosistemas para la preservación del nuestro;
- ♦ comprendamos que la fauna silvestre es la esencia de los equilibrios productivos de los ecosistemas y no elementos de magia, superchería, lujo, recetas mágicas o distinciones sociales;
- ♦ las instituciones públicas sean las primeras en respetar la ley, sobre todo aquellas que tienen la responsabilidad de vigilar su cumplimiento;

- ♦ la obra pública sea sujeta a los niveles máximos permitidos de carga ambiental en los lugares de su aplicación;
- ♦ aprovechemos los recursos naturales conforme a su potencial natural y no a la demanda económica;
- ♦ la aplicación de los instrumentos y lineamientos ambientales que marca la política ambiental sea integral, permanente, vinculada y con participación social;
- ♦ las instancias públicas cuya función sea la gestión ambiental se conviertan en defensoras de los recursos ambientales en lugar de represoras o muros de contención;
- ♦ podamos trascender la creencia de que las contingencias ambientales son de origen divino;
- ♦ el sector empresarial priorice el porcentaje de la salud ambiental por sobre el porcentaje de sus ganancias;
- ♦ se determine el uso del territorio con criterios ambientales;
- ♦ las faltas en contra del medio ambiente sean consideradas como delitos contra la salud;
- ♦ la gestión ambiental se convierta en materia obligatoria para todas las carreras de universidades e instituciones de educación superior;
- ♦ nos avergüence la inamovilidad participativa en favor del medio ambiente.

La profesionalización del capital humano en la Administración Pública Federal centralizada

Ricardo Rojas Arévalo

Introducción

En este capítulo partiremos de la pregunta sobre la existencia de una adecuada profesionalización en el servicio público de la Administración Pública Federal, en lo particular sobre la administración centralizada; el análisis está condicionado por la extensión de este trabajo y la complejidad intrínseca que implica también abordar la administración paraestatal. Con este propósito se persigue el objetivo de describir el sistema de profesionalización de los empleados públicos en el marco jurídico vigente, para con ello intentar determinar la suficiencia de la normatividad aplicable para la profesionalización del servicio público y así esbozar algunas ideas acerca de la profesionalización necesaria del capital humano en la Administración Pública Federal (se nombra “capital humano” porque las instituciones deben considerarlo como tal y no como simples recursos humanos), entendiendo que todo gasto que se haga para estos fines no es gasto corriente sino una inversión.

Para la delimitación de estudio del capital humano en la administración pública, en primer lugar, se desarrolla el concepto de servidor público y su estrecha vinculación con el servicio público, desde el marco teórico y jurídico. Así, se identifica al servidor público con las distintas denominaciones que se le atribuyen según su cargo, comisión o empleo, distinguiendo entre las categorías de funcionarios y empleados públicos y su relación con las variadas dependencias de gobierno a nivel federal, local y municipal de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Con este mismo objetivo se describe a las dependencias que conforman la Administración Pública Federal centralizada, a través de su marco jurídico, y por último, se ubica al marco jurídico laboral que establece las particularidades

de esta relación de trabajo *sui generis* y los derechos y prestaciones que la ley confiere a los servidores públicos.

En un segundo apartado, se analizarán, desde el marco jurídico vigente, la profesionalización bajo el concepto de capacitación que la legislación laboral burocrática establece, y el sistema adicional de profesionalización denominado “servicio profesional de carrera”, como las únicas alternativas existentes para la conformación del capital humano de la Administración Pública Federal centralizada.

El último apartado de este estudio se dedicará a visibilizar las razones de la necesidad de construir un sistema de profesionalización adecuado en la administración pública, estableciendo la idea de la profesionalización para un servicio público eficaz y eficiente, e identificando los rasgos pertinentes de este sistema y los indicadores objetivos de los mismos. Para esto último resultó necesario también aplicar la teoría del capital humano como el principal elemento sobre el que se deberá centrar el sistema de profesionalización adecuado y necesario en la administración pública. Finalmente se plantean las ideas sobre la profesionalización y la conceptualización del capital humano en propuestas concretas que lleven a la transformación del servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal centralizada.

Capital humano de la administración pública

Servidores públicos

El servicio público es la institución jurídica administrativa del Estado que tiene la finalidad de satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas esenciales, básicas o fundamentales que se concretan a través de prestaciones individualizadas suministradas directamente por los órganos y dependencias del Estado o a través de particulares mediante una concesión, cuya actividad deberá estar regulada por normas y principios de derecho público (Pineda, 1997).

La denominación de servidor público se encuentra estrechamente vinculada con las atribuciones, funciones y tareas del Estado desplegadas a través de las personas a las que, por medio de elección, designación, nombramiento o contrato, se les ha conferido un cargo, comisión o empleo de cualquier índole.

Esta denominación será el concepto más amplio para referirse a las personas por medio de las cuales el Estado despliega su función de servicio público.

Del análisis del artículo 108 de la Constitución, a propósito de los efectos de responsabilidad de las personas mediante de las cuales el Estado despliega su servicio público, se podrá identificar a los sujetos a quienes la norma fundamental les confiere la calidad de servidores públicos:

- a) Representantes de elección popular.
- b) Miembros del Poder Judicial de la Federación.
- c) Funcionarios, empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión al servicio del Congreso de la Unión.
- d) Funcionarios, empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión al servicio de la Administración Pública Federal.
- e) Funcionarios, empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión al servicio de los organismos constitucionales autónomos.
- f) Magistrados de los tribunales superiores de Justicia locales y miembros de los consejos de las judicaturas locales.
- g) Funcionarios, empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión al servicio de las administraciones públicas de las entidades federativas y de la Ciudad de México.
- h) Los funcionarios, empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión al servicio de los ayuntamientos y alcaldías de las entidades federativas y de la Ciudad de México, respectivamente.

La Constitución, al tratar el tema de las responsabilidades de los servidores públicos, no hace distinción entre servidor público, funcionario público y empleado público. Sin embargo, el término *servidor público* es el concepto general utilizado por la normatividad para referirse a toda persona que realiza un cargo, comisión o empleo de cualquier índole en las dependencias e instituciones del Estado.

El sistema normativo al que va a estar sometido el servidor público será la clave para distinguir entre funcionario público y empleado público. De esta forma se identificarán como funcionarios públicos a los servidores sujetos únicamente a la normatividad administrativa (electos, titulares de dependencias o entidades, titulares de órganos jurisdiccionales, nombrados y removidos

por el Ejecutivo Federal en los términos de la Ley de Servicio Profesional de Carrera, policías, militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público y peritos), y por otra parte, como empleados públicos, a los servidores públicos que estarán regulados de forma conjunta por la normatividad administrativa y laboral (Matute, 2013).

En ese orden de ideas, se identificará como empleados públicos o trabajadores al servicio del Estado a:

- a) Trabajadores de confianza o de base que prestan sus servicios para las instituciones y dependencias del Poder Ejecutivo Federal.
- b) Trabajadores de confianza o de base que prestan sus servicios para las instituciones y dependencias del Congreso de la Unión.
- c) Trabajadores de confianza o de base que prestan sus servicios para el Poder Judicial de la Federación.
- d) Trabajadores de confianza o de base que prestan sus servicios para la administración pública de las entidades federativas y de la Ciudad de México.
- e) Trabajadores de confianza o de base que prestan sus servicios para los consejos de las judicaturas de las entidades federativas y de la Ciudad de México.
- f) Trabajadores de confianza o de base que prestan sus servicios para los municipios de las entidades federativas.

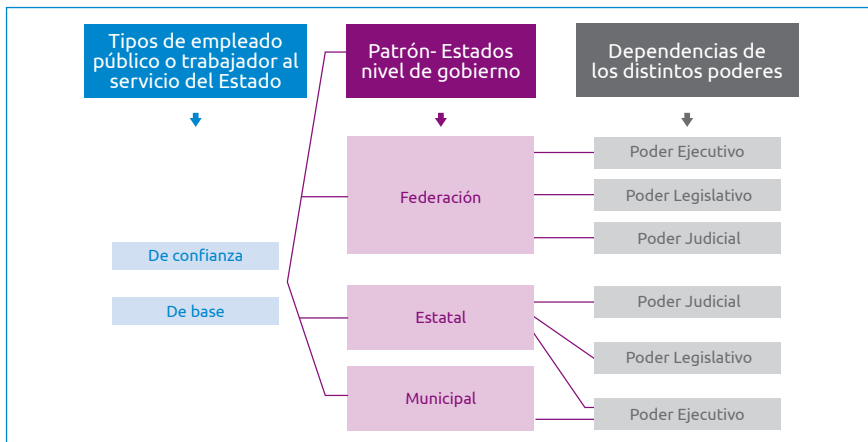


Figura 1. Esquema sobre los tipos de servidores públicos.

Fuente: Elaboración propia.

La Administración Pública Federal centralizada

La función administrativa que ejerce el Estado se encuentra a cargo del Poder Ejecutivo, y se puede entender desde dos vertientes, una orgánica, que es el conjunto de órganos que realizan dicha función, y una formal o material, que es la actividad que desempeñan esos órganos y que es precisamente el servicio público que se presta para satisfacer las necesidades de una colectividad (Osornio, 1997).

La acción que desarrolla la administración pública es entendida, según Acosta (2002b), como continua y permanente y persigue el interés público, adopta una forma jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales, c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.

Para el presente estudio, son de especial relevancia los elementos personales que conforman la administración pública, los que, identificados desde el concepto de servidor público y desde las teorías organizacionales, son el capital humano que se encuentra al servicio del Estado y quienes desempeñan un cargo, empleo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en el Poder Judicial de la Federación o en la administración pública federal, así como los servidores públicos de los organismos a los que la Constitución otorgue autonomía.

De acuerdo con lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta se encuentra dividida en centralizada y paraestatal. En ese sentido, la Oficina de la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los órganos reguladores coordinados integran la Administración Pública Federal centralizada, que cuenta con una serie de agentes y entidades administrativas que prestan auxilio y que por razón de jerarquía dependen del presidente de la república de manera directa o indirecta (Contreras, 2016).

Para el año 2021, la Administración Pública Federal se compone de 20 dependencias de acuerdo con lo que señala el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*Véase* el cuadro 1 en la página siguiente).

Cuadro 1. Dependencias de la Administración Pública Federal centralizada

1. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER)	2. Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	3. Secretaría de Cultura (sc)	4. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu)
5. Secretaría de Bienestar (SB)	6. Secretaría de Economía (SE)	7. Secretaría de Educación Pública (SEP)	8. Secretaría de Energía (Sener)
9. Secretaría de Gobernación (Segob)	10. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	11. Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena)	12. Secretaría de la Función Pública (SFP)
13. Secretaría de Marina (Semar)	14. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)	15. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)	16. Secretaría de Salud (ss)
17. Secretaría de Turismo (Sectur)	18. Secretaría de Trabajo y Previsión social (STPS)	19. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC)	20. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF)

Marco normativo laboral burocrático de la Administración Pública Federal

Actualmente el artículo 123 constitucional establece las bases sobre las cuales se van a regir las relaciones de trabajo, está dividido en apartado A y apartado B; el apartado A especifica los fundamentos sobre los cuales se van a regular las relaciones laborales entre particulares, y el apartado B establece las bases sobre las que se van a regular las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, es decir, las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, ubicando aquí a los órganos de la Administración Pública Federal centralizada. Cabe apuntar que la Constitución también establece competencia a nivel estatal para que sean los congresos locales los que expidan leyes que regulen la relación laboral de los trabajadores al servicio de los estados y municipios, con base en las disposiciones contenidas en el artículo 123 citado:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo.

[...]

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores.

En ese orden de ideas, los trabajadores al servicio de la Administración Pública Federal centralizada quedan comprendidos bajo la regulación del mencionado apartado B del artículo 123 y su ley reglamentaria, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, salvo los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, quienes, por disposición de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regirán por sus propias leyes.

La mencionada ley reglamentaria, en sus artículos 2 y 3, establece que trabajador público es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión y estos.

Los empleados públicos serán de dos tipos: de confianza y de base. Los trabajadores de confianza al servicio de la Administración Pública Federal centralizada, según lo dispone el artículo 5 de la referida ley, serán:

- a) Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del presidente de la república.
- b) Los de las dependencias y los de las entidades del Poder Ejecutivo comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esa ley sean de dirección, inspección, manejo de fondos, auditoría, etcétera.

El sistema que adopta la legislación laboral burocrática para determinar quiénes son trabajadores de base es el de exclusión, es decir, será trabajador de base todo aquel que no sea de confianza y que no se encuentre bajo los supuestos del artículo 5. Como principal característica del trabajador de base se encuentra la inamovilidad, misma que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) señala que la adquieren después de transcurridos seis meses de prestación de servicios sin nota desfavorable.

Entre los derechos y prestaciones laborales de estos empleados públicos podemos encontrar:

- a) *Jornada máxima*. Diurna, nocturna o mixta, de 8, 7 o 7:30 horas diarias (artículo 24, LFTSE, y fracción I, B, artículo 123 constitucional).
- b) *Vacaciones*. Los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios disfrutarán de dos periodos anuales de vacaciones, de diez días laborables cada uno (artículo 30, LFTSE).
- c) *Descanso*. Por cada seis días laborados, se descansará uno (artículo 27, LFTSE), más los que señale el *Diario Oficial de la Federación* (artículo 29, LFTSE).
- d) *Asenso*. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad (artículo 123, B, fracción VIII).
- e) *Seguridad social*. Lo establece la fracción XI, apartado B, artículo 123 constitucional.
- f) *Asociación*. Los trabajadores de base tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes (artículo 69, LFTSE, y fracción X, apartado B, artículo 123 constitucional).
- g) *Licencia por maternidad o paternidad*. Un mes de descanso antes de la fecha pronosticada del parto y otros dos después del mismo (artículo 28, LFTSE, e inciso c, fracción XI, apartado B, artículo 123 constitucional).
- h) *Periodo de lactancia*. Tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos (artículo 28, LFTSE e inciso c, fracción XI, apartado B, artículo 123 constitucional).
- i) *Indemnización por riesgo de trabajo*. Como una protección ante los accidentes y enfermedades de trabajo (inciso a, fracción VI, artículo 43, LFTSE).

- j) *Capacitación.* Para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional (artículo 44, fracción VIII, LFTSE).
- k) *Salario.* El sueldo o salario que se asigna en los tabuladores regionales para cada puesto constituye el sueldo total que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios que preste, sin perjuicio de otras prestaciones ya establecidas (artículo 32, LFTSE, y párrafo segundo, fracción IV, B, artículo 123 constitucional).
- l) *Pago de horas extras.* Las horas extraordinarias de trabajo se pagarán con un ciento por ciento más del salario asignado a las horas de jornada ordinaria (artículo 39, LFTSE, y fracción II, B, artículo 123 constitucional).
- m) *Prima vacacional.* Los trabajadores tendrán derecho a una prima no menor de veinticinco por ciento sobre los salarios que les correspondan durante el período de vacaciones (artículo 80, LFT).
- n) *Prima dominical.* Los trabajadores que presten sus servicios durante el domingo tendrán derecho a un pago adicional de un veinticinco por ciento sobre el monto de su sueldo o salario de los días ordinarios de trabajo (párrafo segundo, artículo 40, LFTSE).
- o) *Aguinaldo.* Los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo anual, el cual deberá pagarse en un 50 por ciento antes del 15 de diciembre y el otro 50 por ciento a más tardar el 15 de enero, y que será equivalente a 40 días del salario, cuando menos (artículo 42, bis, LFTSE).
- p) *Préstamos hipotecarios.* Como se establece en la fracción I del artículo 4 de la Ley del ISSSTE (LISSSTE).
- q) *Préstamos personales.* Se halla regulado en la fracción II del artículo 4 de la LISSSTE.
- r) *Servicios sociales,* como servicios turísticos y funerarios. Se encuentran establecidos en la fracción III del artículo 4 de la LISSSTE.
- s) *Servicios culturales,* como programas culturales, de fomento deportivo y de atención a jubilados. Su fundamento se encuentra en la fracción IV del artículo 4 de la LISSSTE.

Profesionalización del capital humano

La capacitación de los trabajadores al servicio del Estado

La legislación laboral burocrática regula el tema de la profesionalización del capital humano bajo el concepto de capacitación, entendida como la obligación patronal de proporcionar a los trabajadores la formación necesaria para el desempeño de su trabajo.

La Constitución, en su artículo 123, apartado B, fracción VII, al establecer el criterio de designación del capital humano señala que deberá ser mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes y que para ello el Estado organizará escuelas de administración pública.

Por su parte, en correspondencia con la disposición constitucional, la ley reglamentaria, en su artículo 43, fracción VI, inciso f y artículo 44, fracción VIII, impone como obligación de los titulares de las dependencias la de establecer “escuelas de Administración Pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional,” y como obligación de los trabajadores, la de asistir a los institutos de capacitación respectivos.

En general, la capacitación como obligación patronal en las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada se desarrolla en las condiciones generales de trabajo de cada una de las dependencias y a través de reglamentos de capacitación, que son documentos emitidos por el titular de la dependencia con la opinión del sindicato de la misma. En ellos se encontrarán disposiciones referentes al derecho de los trabajadores a la capacitación, al establecimiento y las funciones de la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento, a la gestión de la capacitación, a su acreditación y reconocimiento, así como a becas y autorizaciones.

El servicio profesional de carrera

La vida democrática de un país, así como la transparencia y rendición de cuentas, fueron algunos elementos que obligaron a cambiar el paradigma de la integración de la administración pública y con ello responder a los

retos actuales nacionales e internacionales. La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal busca garantizar la igualdad de oportunidades para el acceso a la función pública con base en el mérito, la capacitación y la evaluación permanentes, lo que, desde la óptica de esta normatividad, impulsará el desarrollo de la función pública en beneficio de la sociedad.

Se sabe que la incorporación de servidores públicos, su permanencia y su promoción se realizaban mediante discrecionalidad, arbitrariedad, clientelismo y nepotismo, en la mayoría de los casos las personas que ocupaban esos cargos no contaban con la preparación adecuada y el perfil requerido, siendo personal improvisado para las funciones que debían desempeñar y que respondían a propósitos individuales y partidistas y no a los fines de Estado, impidiendo que este pudiera cumplir con su función de servicio público de manera eficiente y eficaz. En el año 2003, después de varios intentos por impulsar el servicio profesional de carrera en México y pretender frenar el tradicional sistema de “botín” con el que se conforma la administración pública, se aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF).

Este sistema de profesionalización depende del Poder Ejecutivo Federal, es dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación se encuentra a cargo de cada una de las dependencias de la administración pública (véase el cuadro 2). Los principios rectores de este sistema son: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.

Las convocatorias para incorporarse al sistema son públicas y abiertas, por ello cualquier persona interesada puede ingresar al servicio profesional de carrera. Para el caso de los servidores públicos de libre designación y los trabajadores de base de la Administración Pública Federal, tendrán acceso al servicio profesional de carrera, sujetándose, en su caso, a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento previstos en la ley y su reglamento. En el caso de la incorporación de un trabajador de base al sistema será necesario que cuente con licencia o haberse separado de la plaza que ocupa, no pudiendo permanecer activo en ambas situaciones (artículo 6, LSPCAPF).

El sistema está integrado por siete subsistemas para su funcionamiento. El de planeación busca administrar el capital humano que cada de-

pendencia necesita, atendiendo aspectos cuantitativos y cualitativos, y con ello, lograr la eficiencia en el servicio público, operando el registro único del servicio profesional. El de ingreso se encarga de los procesos de reclutamiento y selección. El de desarrollo profesional determina los planes individualizados de carrera para identificar la posible trayectoria de desarrollo del capital humano para ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico. El de capacitación y certificación de capacidades establece los modelos de profesionalización que permitan al capital humano tener los conocimientos básicos de la dependencia en que labora, la especialización en el cargo que desempeña, el desarrollo de actitudes y aptitudes para ocupar otros cargos, la certificación de capacidades profesionales adquiridas y el logro de la superación institucional, profesional y personal dentro de la dependencia, permitiendo así una capacitación vinculada a la planeación institucional. El de evaluación establece los mecanismos de medición y valoración del desempeño y productividad del servidor público de carrera, para determinar la permanencia en el cargo, ascenso, promoción, premios y estímulos. El de separación atiende los casos y supuestos mediante los cuales el servidor público deja de formar parte del sistema o tiene una suspensión temporal de sus derechos; y el de control y evaluación, cuyo objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios para evaluar y, en su caso, corregir la operación del propio sistema.

El reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal permite desarrollar las particularidades de las funciones de los subsistemas y la aplicabilidad de la ley, para consolidar la formación del capital humano altamente especializado, mediante el reclutamiento de competencias por mérito, siendo esta la valoración de las capacidades del servidor público con base en los conocimientos, habilidades, experiencia y logros alcanzados tanto individuales como institucionales, calidad en el servicio que preste y mayores oportunidades para hombres y mujeres dentro de la administración pública.

La implementación del servicio profesional de carrera busca garantizar para la sociedad la continuidad de los programas institucionales sin importar el cambio de gobierno o partido político en turno, mediante la selección de servidores públicos profesionales y capacitados, y con ello, reconstruir la confianza en el servicio público.

Aportes a la construcción de un nuevo paradigma de profesionalización en la Administración Pública Federal

Las sociedades actuales son cada vez más intensivas en el uso de conocimientos, y su desarrollo económico y social depende directamente de la educación y de la formación de capacidades, destrezas y habilidades de su población (Navarro, 2005). Hipótesis que no escapa a las personas a través de las cuales el Estado despliega el servicio público, donde la administración pública demanda la necesidad de capital humano calificado para desarrollar las funciones cada vez más complejas en el contexto del uso de las tecnologías de la información y comunicación, la globalización de los mercados productivos y financieros y la estrecha vinculación con la comunidad internacional.

La demanda de la ciudadanía de mejores servicios públicos, la utilización de nuevas tecnologías en las organizaciones, la reforma del Estado y el proceso de consolidación del sistema democrático han transformado sustancialmente el ser y el quehacer político-administrativos del gobierno mexicano y su administración pública. Ante tal transformación que viven el gobierno y su administración, se hace evidente la necesidad de mejorar la gestión y el servicio a través de la profesionalización de su capital humano como la principal herramienta para seguir el paso de las transformaciones.

La profesionalización de la administración pública y el servicio público eficaz y eficiente

En el tema de la profesionalización, se ha señalado (Martínez, 2013) que esta se puede caracterizar desde dos conceptos: el primero, como un atributo relacionado con la capacidad que tiene cualquier organización de proporcionar a las personas que desarrollan alguna función para ella, las condiciones necesarias para que puedan tener un desarrollo profesional propio y a su vez vinculado con el alcance de los objetivos definidos y propuestos por la organización, y el segundo, que tiene que ver con su estructura, al concebirla como un sistema integral adecuado vinculado al esquema de reclutamiento

y selección, formación, promociones, ascensos, estímulos y retribuciones, como una forma de incentivar a las personas para especializarse y desempeñarse en términos de calidad, compromiso y eficiencia.

La vinculación entre el concepto de profesionalización con la capacitación que en términos de la legislación laboral burocrática se ha tratado líneas arriba, resultará de trascendental importancia, pues todas las organizaciones públicas deberán, desde su marco normativo laboral, contar con un sistema adecuado que logre la integración, retención, desarrollo y motivación para el capital humano a su servicio, para el debido cumplimiento eficaz del servicio público de las instituciones y dependencias del Estado.

Hablar del servicio público eficaz y eficiente obliga a hacer referencia a factores objetivos que determinen qué elementos posibilitan un gobierno de estas características. Martínez (2013: 34-35) señala que el Instituto Mexicano de Competitividad, en un estudio del año 2009, estableció los siguientes factores:

- a) Usar de manera intensiva tecnologías de la información.
- b) Instrumentar mecanismos de mejora regulatoria.
- c) Utilizar sistemas de calidad.
- d) Implementar sistemas de profesionalización para los servidores públicos.
- e) Orientar las estructuras administrativas y las funciones hacia resultados.
- f) Establecer medidas de transparencia y combate a la corrupción.
- g) Eficientar el gasto corriente y de inversión.
- h) Crear certidumbre jurídica en trámites y servicios y adecuada prestación de los mismos.
- i) Ejercer mecanismos de evaluación de políticas y servicios.
- j) Institucionalizar modalidades de participación ciudadana en asuntos relacionados con la gestión pública.

Como se podrá apreciar, la implantación de sistemas de profesionalización para los servidores públicos resulta un factor determinante para la concepción de un servicio público eficaz y eficiente, que incluso se vincula con el otro elemento de creación de certidumbre jurídica en trámites y servicios y la adecuada prestación de estos.

La profesionalización en las administraciones públicas implica elaborar y mantener un sistema integral con múltiples entradas, procesos

y salidas, pues su concreción pasa necesariamente por la reforma de las leyes que regulan la relación laboral y responsabilidad de los servidores públicos, por la reingeniería permanente de procesos, las reglas de gasto corriente en la gestión pública y la corresponsabilidad de la sociedad. La profesionalización no es un tema sencillo o aislado (Castelazo, 2010), son múltiples los factores desde los cuáles se debe construir la profesionalización; se debe ir más allá de centrarse en las personas, para incluir a toda la organización y concebir a la profesionalización como de la administración pública y no de los servidores públicos únicamente.

La profesionalización del capital humano no debe concebirse sólo para los servidores públicos de características técnicas, o para los mandos medios o sólo para los de alto nivel, pues un objetivo de toda organización será que los que la integran estén cohesionados para que funcionen como un organismo; la profesionalización de la administración pública debe concebirse cubriendo todos los niveles y categorías de empleados públicos para evitar la brecha entre la estructura operativa y de supervisión, y terminar con el clientelismo político y los rasgos de los tradicionales sistemas de administración pública.

El capital humano: su conceptualización en la administración pública

El término *capital* se encuentra vinculado a la noción de valor, asociada con el grado de utilidad o aptitud de algo para satisfacer necesidades, su significación o importancia, que por tanto es apreciable para otros.

Se puede hablar de distintos tipos de capital que se construyen sobre diversos activos, como la tierra y el dinero. Dentro de estos activos, también se podrá encontrar a las personas y sus capacidades para realizar ciertas actividades, como las del servicio público, por lo que estas personas, conforme al desarrollo de habilidades y conocimientos, generan un valor, entendido como la característica principal de la noción de capital humano.

Navarro (2005: 4) señala que al capital humano “corresponde al valor que generan las capacidades de las personas mediante la educación, la experiencia, la capacidad de conocer, de perfeccionarse, tomar decisiones y relacionarse con los demás”, y con más precisión lo que “corresponde al

stock de conocimientos y habilidades que poseen los individuos y su capacidad para aplicarlos a los sistemas productivos”.

Por otra parte, el capital humano se debe identificar como un acto intangible de cualquier organización, cuyo sentido es el de adecuar la formación de las personas a las exigencias del contexto actual y no sólo a las que se imponen como conocimientos y formación tradicionales. Entonces, el concepto de capital humano implica la necesidad de que el Estado analice su contexto, identifique sus deficiencias y determine sus exigencias, para que de esta manera desarrolle su capital humano en aras de sus necesidades frente al contexto actual que enfrenta.

El valor que genera el capital humano se encuentra estrechamente ligado con el concepto de productividad, que desde el ámbito empresarial es entendida como la cantidad de bienes o servicios por cada factor utilizado. Lo que en particular para la administración pública se vinculará al capital humano como un activo fundamental de un servicio público eficaz y eficiente (productivo).

El capital humano para la administración pública deberá ser entendido como el valor que generan los servidores públicos mediante la educación, la experiencia, la capacidad de conocer, de perfeccionarse, tomar decisiones y relacionarse, adquiridos mediante un sistema integral que permita a la administración pública proporcionar a las personas que desarrollan alguna función para esta, las condiciones necesarias para que puedan contar con un desarrollo profesional propio y a la vez necesario para los objetivos definidos y propuestos por este sistema, y que se encuentre vinculado al esquema de reclutamiento y selección, formación, promociones, ascensos, estímulos y retribuciones de la ley laboral burocrática como una forma de incentivar a las personas para especializarse y desempeñarse en términos de calidad, compromiso y eficiencia.

Hacia dónde orientar el servicio profesional de carrera

A lo largo de este texto se han realizado algunas reflexiones que llevan a pensar en ideas concretas sobre hacia dónde se debe orientar la profesiona-

lización del capital humano de la Administración Pública Federal, incluso válidas para el conjunto de todo el servicio público:

1. El establecimiento a nivel constitucional de los fundamentos, principios y fines del servicio profesional de carrera de la Administración Pública Federal centralizada, así como sentar las bases para su desarrollo en las administraciones públicas de las entidades federativas y de la Ciudad de México, y paralelamente, un marco normativo laboral adecuado y suficiente que vincule la profesionalización con condiciones de disfrute de los beneficios sociales.
2. El desarrollo en la ley reglamentaria de este servicio profesional de carrera, del establecimiento de un sistema integral de profesionalización que dote a la administración pública de la posibilidad de identificar las necesidades del contexto actual, que brinde a los servidores públicos las condiciones necesarias para el desarrollo profesional propio y a la vez necesario para los objetivos definidos y propuestos por este sistema.
3. El sistema integral de profesionalización debe ser articulado para toda la administración pública en su conjunto, permitiendo la reingeniería permanente de procesos, las reglas de gasto corriente en la gestión pública y la corresponsabilidad de la sociedad, y como elemento principal, el desarrollo del capital humano.
4. La profesionalización de la administración pública deberá concernir a todos los activos humanos, desde las categorías inferiores hasta los altos funcionarios.
5. La necesaria articulación de la profesionalización del capital humano con los sistemas de educación públicos, desde la educación básica hasta la universitaria; el sistema de profesionalización deberá integrar a las universidades públicas para la creación de carreras para el servicio público o que en sus planes de estudio contemplen la formación necesaria para el mismo.
6. Es importante, en todo servicio profesional o civil de carrera, contar con un sistema de premios, estímulos y recompensas, y no solo con la carga administrativa en forma de obligaciones sin recompensa más allá de la simple permanencia en el puesto.

Inteligencia artificial en la administración pública: beneficios, riesgos y dilemas

Edgar A. Ruvalcaba Gómez

La inteligencia artificial en el sector público

El desarrollo de la humanidad siempre ha estado asociado al desarrollo tecnológico, de igual forma la administración pública siempre ha utilizado tecnología para responder a las demandas sociales. Sin embargo, esta tecnología no siempre ha jugado un mismo rol, ya que está condicionada por los paradigmas de gestión pública, y a su vez por los procesos sociales, en donde se enmarcan las revoluciones industriales, y hoy en día emerge una cuarta revolución industrial, marcada por el desarrollo de la inteligencia artificial.

En la actualidad existen nuevas formas de lograr objetivos de interés público, la sociedad contemporánea es compleja, cada día se articula más en redes digitales y diariamente surgen nuevos problemas públicos. Por su parte, los gobiernos tienen que articular un conjunto de disposiciones, procesos y herramientas que sean implementadas por su maquinaria administrativa, y en algunos casos entre múltiples sectores sociales para atender asuntos o problemas públicos, en este sentido se hacen imprescindibles las políticas públicas y la tecnología.

Hablar de inteligencia artificial no es novedoso, desde hace más de dos décadas hay evidencia del uso y la aplicación de inteligencia artificial en el sector público (Sloane, 1991). Sin embargo, en los últimos cinco años se ha popularizado el término y su apropiación por un gran número de científicos, políticos y líderes del sector empresarial. Es una realidad que ya hay gobiernos que adoptan prácticas utilizando algoritmos complejos en diversas áreas y aplicados a diversos servicios públicos (Desouza, 2018; Janssen y Kuk, 2016).

Estas nuevas tecnologías y el uso cada día más popular de algoritmos abren una ventana a una dimensión que cambia de manera disruptiva las formas de analizar y procesar los datos y toda la información, y esto incluye al sector público. En la literatura reciente sobre tecnologías y administración pública, algunos autores señalan que desde la utilización intensiva de tecnologías sociales como las redes sociales digitales, la robótica y el *big data* se asoma un cuarto cambio tecnológico, que tendrá, o mejor dicho tiene, efectos en el sector público; en otras palabras, la implementación de la cuarta revolución industrial en el gobierno (Criado y Gil García, 2019; Mergel *et al.*, 2016). Esto implica una transformación, no sólo de técnicas y procesos, sino también de valores y objetivos sociales.

Las técnicas de inteligencia artificial están proliferando y siendo aplicadas de forma disruptiva en las administraciones públicas. Con base en evidencia es posible afirmar que el uso más común de inteligencia artificial en el gobierno se da en el sector seguridad, específicamente mediante la aplicación de técnicas de reconocimiento facial. Sin duda el reconocimiento facial por medio de las cámaras de video instaladas en las calles y espacios públicos de las ciudades tiene un gran potencial de vigilancia y control de la seguridad, sin embargo, es muy cuestionado el uso íntegro y el potencial de violación de derechos humanos. En este sentido, muchos gobiernos nacionales alrededor del mundo han definido estrategias y directrices de políticas en materia de inteligencia artificial (Araya, 2019; Criado *et al.*, 2021; Lee, 2018; Ruvalcaba Gómez, 2021).

En términos de investigación sobre inteligencia artificial en el sector público encontramos que, a pesar de la creciente importancia del tema, existen pocos estudios que analizan el tema con datos y evidencia empírica. Recientemente la investigación de Criado, Sandoval, Valle y Ruvalcaba (2021) hace una revisión de la literatura sobre inteligencia artificial en la esfera pública, que muestra algunos de los estudios más significativos en la materia. Lo que evidencia la investigación es que las prácticas de implementación de técnicas algorítmicas en gobiernos avanzan más rápido que los estudios y la reflexión científica.

Gran parte de la literatura e investigación científica sobre inteligencia artificial en el sector público tiene base en experiencias y estudios de casos vinculados al aprovechamiento tecnológico de empresas del sector privado (Zhang y Dafoe, 2019). La tendencia del tema en el sector público

requiere integrar procesos de gestión estratégica, de recursos humanos y, sobre todo, de evaluación, en áreas de potencial impacto de políticas públicas como el sector salud, educación, política exterior, impuestos, seguridad, entre otras (Wirtz *et al.*, 2018). *Inteligencia artificial* es un término genérico que se refiere a cualquier máquina que es capaz de observar su ambiente, aprender y, con base en el conocimiento y la experiencia ganada, actuar y proponer decisiones (Comisión Europea, 2018). En otras palabras, es una inteligencia hipotética que consiste en que una máquina tiene la capacidad de entender y/o aprender (tomar decisiones y resolver problemas) cualquier actividad intelectual que los humanos puedan hacer (razonamiento y lógica).

Es importante señalar que, en gran medida, la base del funcionamiento de los algoritmos que posibilitan la implementación de inteligencia artificial es la gran cantidad de datos, conocida como *big data*, así como la capacidad de procesamiento de ciertas organizaciones con altos recursos informáticos (Margetts, 2017). En este sentido, es una realidad que estamos ante un hito tecnológico que permite que el sector público transforme sus procesos de gestión y con ello cambiar la forma como se relaciona el gobierno con la ciudadanía.

La manera en que la inteligencia artificial y los algoritmos están cambiando la forma de analizar y predecir comportamientos genera oportunidades y desafíos en el sector público. Se ha dicho que la inteligencia artificial transformará la interacción entre actores sociales por medio de algoritmos (Desouza, 2018; Russell y Norvig, 2016). Por otro lado, se ha señalado que la inteligencia artificial otorgará eficiencia a las administraciones públicas por la efectividad y capacidad de análisis de grandes cantidades de datos para optimizar procesos de gestión (Williamson, 2014). Está claro que hay un surgimiento de una nueva gobernanza de las organizaciones públicas que afecta la forma y el fondo de la toma de decisiones (Pencheva *et al.*, 2018). Bajo estas premisas es fácil entender la necesidad inminente de nuevos perfiles de empleado públicos, perfiles que combinen el conocimiento político-administrativo y la capacidad para entender, y en su caso desarrollar, servicios públicos que utilicen inteligencia artificial.

El impacto directo de la inteligencia artificial en el sector público representa la transición a la automatización de múltiples tareas administrativas, entre las cuales es posible destacar el desarrollo de políticas de

informatización, tareas relacionadas con la gobernanza digital e inteligente que requiera la interacción permanente y el aprendizaje de las personas (Margetts, 2017). Esta disrupción tecnológica en el sector público implica cambios organizacionales y culturas (Criado y Gil, 2019; Meijer *et al.*, 2019; Ruvalcaba Gómez *et al.*, 2020), las políticas públicas transforman sus procesos de diseño, implementación y evaluación afectados por algoritmos y técnicas computacionales.

Actualmente, los gobiernos de los países desarrollados ya están implementando sistemas y técnicas de inteligencia artificial, lo que ha dado lugar al concepto de “gobernanza algorítmica” para referirse a la transformación en los procesos de toma de decisiones en los gobiernos, la prestación de servicios públicos y la interacción con los ciudadanos, todo esto condicionado por la implementación de algoritmos y máquinas que son capaces de aprender de forma autónoma sin la necesidad de la intervención de personas.

Para entender la inteligencia artificial hay que saber qué es un algoritmo. Se puede señalar, de forma sencilla, que los algoritmos son procedimientos diseñados para resolver problemas. En otras palabras, los algoritmos son sistemas de reglas que definen una secuencia de operaciones o instrucciones, relacionados con una serie de datos, para solucionar un problema o actuar. Los algoritmos tienen la característica de ser inescrutables, lo que da lugar a la opacidad; esto está siendo objeto de análisis en múltiples foros, porque un gobierno no debería ejecutar una acción o tomar una decisión de la cual no puede reconocer los criterios y el proceso.

Otra de las características de los algoritmos es que son ejecutables sin la intervención de un humano. Esto nos habla de que los algoritmos no requieren que alguien los esté impulsando, sino que, al estar diseñados con una secuencia de operaciones, estos se ejecutan para analizar, aprender, generar información y predecir acciones de forma autónoma. También, los algoritmos son performativos, esto significa que interactúan y aprenden del humano constantemente, sobre todo en el espacio digital de internet, para alimentar los datos y fortalecer su capacidad de precisión y predicción. De esta forma, la inteligencia artificial funciona con algoritmos que integran una lógica del análisis con base en grandes datos.

Entre las técnicas para desarrollo de algoritmos de inteligencia artificial existen dos que tienen una amplia popularidad por su potencial y uso en múltiples tareas en el sector público y el privado. Por un lado, se

encuentra el aprendizaje automático o *machine learning*, que puede ser entendido como un subconjunto de inteligencia artificial que utiliza métodos estadísticos y modelos matemáticos para que las máquinas aprendan automáticamente y mejoren las experiencias. Por otro lado, está el aprendizaje profundo o *deep learning*, que se entiende como un subconjunto del aprendizaje automático y que facilita el cálculo imitando un modelo de redes neuronales multicapas. Funciona con miles o millones de nodos interconectados que encuentran un patrón de comportamiento para resolver problemas. La diferencia entre estas dos técnicas es que en el aprendizaje automático el algoritmo se entrena y acostumbra a modelos de árboles de decisión, mientras que el aprendizaje profundo toma algoritmos más evolucionados y entrenados para relacionarlos con base en el modelo de redes neuronales. Vale la pena mencionar que ambas técnicas pueden aprenderse de forma no supervisada por un humano.

Existen gobiernos nacionales que lideran el desarrollo y la implementación de estrategias y políticas de inteligencia artificial; destaca China, que lanzó la estrategia pionera en 2017, que incluye la implementación de técnicas de inteligencia artificial en diversos sectores sociales (Dutton, 2018). El gobierno chino resalta en su estrategia nacional el objetivo de llegar a ser el líder mundial en inteligencia artificial en los próximos años. Por su parte, el gobierno de Estados Unidos de América publicó en 2019 la directiva de inteligencia artificial, que pone principal interés en los procesos de innovación y en el desarrollo de la industria. Así mismo, la Unión Europea se ocupa de la inteligencia artificial y propone etapas para impulsarla (Dutton, 2018), y está muy orientada al desarrollo de la inteligencia artificial con perspectiva de derechos humanos y eficiencia administrativa.

Un aspecto a destacar sobre el desarrollo de la inteligencia artificial es su presencia fundamental en lo que se está conociendo como la cuarta revolución industrial, así como la industria 4.0, que son conceptos utilizados para referir un momento histórico de disrupción tecnológica que marca un antes y un después en el desarrollo tecnológico y productivo de la humanidad. En este sentido, existe un debate sobre si esta revolución industrial tendrá un efecto distinto en el mercado laboral; si lo ampliará, como ha sucedido en las otras revoluciones industriales, o si, por el contrario, lo reducirá sustituyendo máquinas por personas, lo que tendría efectos sin precedentes.

Luces y sombras en el uso de la inteligencia artificial en los gobiernos

El desarrollo de la inteligencia artificial avanza rápidamente, su implementación es cada día más habitual en los gobiernos, esto se debe a los beneficios potenciales y transformadores. Sin embargo, esta rápida adopción también revela riesgos y algunos dilemas en el desarrollo y la aplicación de la inteligencia artificial, principalmente en el sector público. En este sentido, a continuación se valora una serie de beneficios, riesgos y dilemas que enfrenta el desarrollo de la inteligencia artificial en los gobiernos.

Primeramente, se abordarán algunos beneficios del uso de la inteligencia artificial en el sector público. En general podemos señalar que hay una mejora en términos de eficiencia y eficacia en el procesamiento de información. Esto es, con el uso de técnicas de inteligencia artificial hay mejores análisis de datos, de forma más rápida y ágil. En muchos casos existe una sustitución de personas por máquinas (aplicando aprendizaje automático) que permite liberar recursos humanos para realizar otro tipo de funciones más sustantivas. Es oportuno señalar que las máquinas con algoritmos tienden a aprender más rápido, con mayor precisión y con menor margen de error que el humano, a través del entrenamiento de algoritmos, debido a que la inteligencia artificial incorpora capacidades cognitivas.

Algunas tareas que se venían desarrollando desde la lógica del gobierno digital pueden potenciarse rompiendo barreras de tiempos y distancias. Robots, drones y vehículos autónomos están siendo herramientas cada vez más populares y no están lejos de usarse en el sector público. Esto permitirá llegar a sitios que parecían inalcanzables, proporcionar nuevos servicios públicos y de mayor calidad; de hecho ya existen prácticas en el sector salud con diagnósticos a distancia o de entrega de medicamentos por medio de drones.

Se reconocen beneficios en la calidad y el estilo de vida de los ciudadanos como resultado de avances tecnológicos del tipo internet de las cosas, muy popular en las ciudades inteligentes. Esto apoya el monitoreo de indicadores de calidad de agua, aire, residuos, energía, por medio de sensores que en muchas ocasiones están vinculados con algoritmos para predecir o anticipar situaciones, lo cual es útil para tomar decisiones cotidianas, como salir a hacer deporte, decidir el medio de transporte, entre otras acciones comunes.

Otro de los beneficios tangibles de la inteligencia artificial aplicable en el sector gubernamental es que se puede tener producción laboral las 24 horas del día, todos los días del año; máquinas y robots inteligentes preparados para funcionar y aprender sin descanso, estas máquinas no disminuyen su productividad por factores como agotamiento. Por otro lado, encontramos técnicas de inteligencia artificial aplicadas a la detección de fraudes en materia tributaria y fiscal. Detectar automáticamente fraudes y pagos indebidos es posible con las capacidades del aprendizaje automático y el aprendizaje profundo, estos pueden enseñar a los sistemas a detectar valores atípicos en los datos, lo que permite detener potenciales movimientos ilícitos.

El apoyo a los empleados públicos y la mejora en los procesos burocráticos es un beneficio de la inteligencia artificial en los gobiernos, la capacidad de analizar una gran cantidad de datos, en un tiempo imposible para los funcionarios públicos, es ahora posible. Vale la pena mencionar que todo este tipo de beneficios no solo se aplican en el Poder Ejecutivo, sino también es posible implementarlos en los poderes Legislativo y Judicial. En este sentido ya hay experiencias donde se aplica la inteligencia artificial para la elaboración de predictámenes o sentencias judiciales.

Muchos programas públicos también son sujetos a la aplicación de la inteligencia artificial para automatizar tareas repetitivas, sin importar lo complejas que sean. Sin duda, la gran área que está aplicando este tipo de inteligencia es la seguridad pública; el apoyo a la seguridad se aplica, en muchos casos, en el análisis predictivo para garantizar estrategias de seguridad eficaces. La vigilancia masiva, el reconocimiento facial y los algoritmos podrán analizar microexpresiones de personas en espacios públicos para anticipar situaciones delictivas. Estas son algunas aplicaciones que resultan efectivas para reducir delitos, accidentes de tráfico e incluso localizar criminales.

Ya que se han señalado diversos beneficios de la aplicación de inteligencia artificial al sector público, también hay que mencionar que muchos de estos están vinculados a ciertos riesgos. Primeramente, es posible indicar algunos riesgos generales, como el escenario, ya no tan utópico, de la obediencia tecnológica y la pérdida de control. Esto se refiere a que las máquinas pueden llegar a un grado de maduración en términos de inteligencia que podrían comenzar a controlar y determinar el rumbo del comportamiento humano. Aunque algunos tecnólogos ya afirman que esto está ocurriendo de forma parcial a través de las grandes empresas tecnológicas.

De lo anterior se desprende otro riesgo que se proyecta como el dominio y la legitimación de la inteligencia artificial, referente a la consolidación de una dependencia tecnológica que imponga supremacía y adopción social de forma generalizada, al grado que sea aceptada como referente de la toma de decisión pública y privada. Esto plantea un escenario en el que el ser humano no sea guía social legítimo, sino que sea reemplazado por un algoritmo que podría determinar y representar los anhelos de una sociedad.

Un riesgo que ya es muy tangible se relaciona con la ciberseguridad y la violación de la privacidad. En este sentido, por un lado, encontramos el crimen que se ejecuta por medios virtuales y por el otro lado encontramos los nuevos alcances de vulnerar y hacer mal uso de los datos personales. Esto tiene relación con el respeto a los derechos humanos, especialmente al derecho a la privacidad o a la intimidad. Al respecto es pertinente preguntarse ¿qué se está haciendo para evitar que por medio de técnicas de inteligencia artificial se vulnere el derecho a la privacidad? Este cuestionamiento ya se ha planteado en foros internacionales, sin embargo, la inteligencia artificial seguirá estando en los debates sobre los derechos humanos. Por lo demás, está el argumento que defiende el uso masivo de la inteligencia artificial porque ha demostrado ser eficiente para reducir la criminalidad, versus el argumento de la clara violación de los derechos fundamentales de privacidad e intimidad.

Una forma de esquematizar los retos que enfrenta la inteligencia artificial en el sector público es mediante dimensiones: en una dimensión política y social encontramos el reto de la aceptación y confianza en la inteligencia artificial por parte de la sociedad. No sabemos qué tan de acuerdo están los ciudadanos con la transformación y sustitución de empleo público. Otra dimensión es la normativa o regulatoria, en la cual se visiona el reto de la privacidad y seguridad en los datos: ¿quién es responsable de las consecuencias de los algoritmos? Esta pregunta se agudiza cuando se refiere al uso de algoritmos por los gobiernos.

Un reto gubernamental se configura en la dimensión tecnológica; específicamente en la capacidad para implementar inteligencia artificial surge la pregunta de si las administraciones públicas tendrán la capacidad de integrar técnicas, personal y datos para desarrollar inteligencia artificial y resolver los problemas públicos. O si serán las empresas las que tengan la capacidad y, en algunos casos, podría darse la colaboración pública y privada.

La dimensión ética, que tal vez sea la que actualmente es más debatida en los países democráticos, se asocia a los sesgos discriminatorios de la inteligencia artificial, ya sea por raza, colectivo, género, etc. El desafío ético está vinculado a los dilemas morales y al riesgo de vulnerar los derechos humanos. El caso de China, líder en implementación de inteligencia artificial en el sector público, es una muestra de anteponer intereses de gobernabilidad y control social sobre el respeto a derechos fundamentales. En contraste, los países desarrollados de Occidente, países europeos y el norte de América están analizando con mucho cuidado los aspectos éticos sobre la inteligencia artificial.

En términos generales, el gran reto que se enfrenta es la capacidad de sustitución de la inteligencia humana por inteligencia artificial. Es decir, máquinas que piensen autónomamente y superen al humano, lo que nos pone ante la necesidad de un análisis profundo sobre el desarrollo de la humanidad. En este sentido, es posible reflexionar que, tal vez, no hay que preocuparse tanto por el desarrollo de la inteligencia artificial, sino por que no haya una disminución de la inteligencia humana.

Vale la pena valorar la aplicación reciente de un algoritmo que buscó y logró convencer a miles de personas de que la Tierra es plana. Es posible replicar y decir que solo los ignorantes y estúpidos podrían creer algo así, el problema es que este algoritmo fue muy simple y burdo, pero seguramente pronto, o ya, se tengan algoritmos más inteligentes y el día de mañana convencerán de otra idea falsa y el universo de personas engañadas en la siguiente ocasión puede ser mucho mayor.

Múltiples son los dilemas que están surgiendo ante el desarrollo de la inteligencia artificial en el sector público. Por un lado se encuentra el dilema de si esta tecnología, que determinará la cuarta revolución industrial, generará más empleos de los que elimine, o si de lo contrario pondrá fin a muchos empleos que hoy existen, sin capacidad de regenerarlos. Estudios predicen que en los próximos años la inteligencia artificial creará más empleos de los que está desplazando. Hay una visión de que el objetivo de la inteligencia artificial es complementar el trabajo de los humanos, no eliminarlo. Sin embargo, también existe la visión de que esta industria 4.0 hará desaparecer cientos de labores, lo que permitirá reducir las jornadas laborales, trayendo consigo un cambio disruptivo en la actividad humana.

Discusión prospectiva de la inteligencia artificial en la administración pública

En este apartado se discutirá con un enfoque prospectivo el rol de la inteligencia artificial en la administración pública. En este sentido, primeramente hay que señalar que la internet es más que una herramienta tecnológica, es un medio de organización y reorganización social que influye directamente en la conducta humana, y lo que está haciendo la inteligencia artificial con los datos que se generan en este espacio virtual es tan relevante e impactante que determina una nueva era de la humanidad.

Es una realidad que vivimos en una sociedad que cada día se organiza más en torno al espacio virtual y a las redes sociales digitales, y estas redes modifican de forma transformadora los procesos de producción, las experiencias e incluso el poder y la cultura (Castells, 2004). En este contexto, la inteligencia artificial se presenta como un parteaguas tecnológico que da lugar a nuevas posibilidades de control social y dominio psicológico, representando un impacto material y sustancial en la vida de las personas.

En términos prospectivos sería limitado decir que en el “futuro” la inteligencia artificial determinará el rumbo del planeta, ya que en la actualidad es posible decir que esta inteligencia ya está controlando el mundo. Así, encontramos lo que ya hacen las compañías tecnológicas trasnacionales como Google, Facebook y Amazon, estas empresas tienen un alto nivel de desarrollo en el uso de algoritmos y técnicas de inteligencia artificial. El poder y la capacidad de manipulación social que tienen estas compañías les permite medir y analizar todo lo que se hace e incluso lo que no se hace, desde un dispositivo conectado a internet. Con esta información crean modelos que les facilitan predecir con mucha precisión lo que sucederá y lo que pensarán los individuos de forma particular.

Es complicado prever qué tanto cambiarán la vida y el sector público con el uso masificado de la inteligencia artificial, sin embargo, por las experiencias actuales se puede aseverar que la democracia está amenazada. Esto porque ya es posible que los algoritmos de las grandes empresas tecnológicas puedan influir en la decisión de por quién hay que votar en la elección constitucional, ejemplo de ello es el caso de Cambridge Analytic, empresa que utilizó los datos de la red social Facebook para manipular la intención de voto en favor o en contra de ciertos candidatos en Estados

Unidos. Este caso ha dado lugar a la reflexión sobre el uso político y ético de la inteligencia artificial.

El uso de la inteligencia artificial en los gobiernos está siendo controvertido y discutido desde perspectivas políticas, culturales, legales, éticas, económicas y organizacionales. El mandatario ruso Vladímir Putin mencionó que “el país que tenga el monopolio en el ámbito de la inteligencia artificial, es evidente que será dueño del mundo”; esta frase concentra la visión prospectiva de un actor relevante a nivel mundial. Siguiendo el argumento, tenemos que reconocer que China está liderando la carrera por la implantación de algoritmos desde sus administraciones públicas, al ser una nación con baja calidad democrática, se ha permitido implementar diversas políticas asociadas a la gestión eficiente y el control social utilizando inteligencia artificial.

De manera prospectiva, es posible señalar que a raíz de acciones de las administraciones públicas que desarrollan algoritmos, se consolidará el concepto de “gobernanza algorítmica”, que hace referencia a una nueva forma de ejercer el gobierno y el control legítimo del Estado aplicando algoritmos desde el sector público. De este modo, se prevé que se reconocerán diversos beneficios en la gestión pública, como la mejora del procesamiento de información y la sustitución de la fuerza de trabajo. Sin embargo, también se proyectan problemas o dificultades como el riesgo de la pérdida de control de los sistemas o datos personales, por eso es importante evitar el determinismo tecnológico y reflexionar sobre sus implicaciones sociales.

Hay que destacar que la inteligencia artificial es una tecnología, así que no es buena o mala, pero el uso que se le dé a dicha tecnología sí puede tener un gran impacto positivo o negativo en la humanidad. Por lo que resulta muy valioso contar con espacios de discusión sobre el tema. Empresas como Facebook han aceptado contar con un comité de ética que supervise el uso responsable de los algoritmos, comité conformado por notables de las ciencias y humanidades, que toman decisiones sobre aspectos controvertidos que pueden implicar conflicto de intereses. Este tipo de comités o consejos tienden a ser replicados, y no solo en las grandes empresas privadas, sino también en los gobiernos y administraciones públicas.

Muchas administraciones públicas, al mismo tiempo que aceleran el desarrollo de técnicas de inteligencia artificial, están reflexionando sobre la

aplicación y el impacto de esta nueva disrupción tecnológica. Así mismo, un sector académico juega un papel fundamental en el análisis y cuestionando las implicaciones de la inteligencia artificial en las administraciones públicas. El rol de los científicos es especialmente relevante en esta etapa de emergencia, donde se presentan las primeras iniciativas de inteligencia artificial en miles de administraciones públicas para que sean evaluadas con rigor científico. Esto permite avanzar con más claridad y conocimiento de causa en el tema.

Con base en los aspectos mencionados a lo largo de este trabajo, es posible inferir de manera prospectiva que las labores repetitivas y sistemáticas que se realizan en las administraciones públicas serán las primeras actividades reemplazadas por máquinas y algoritmos. Esto pone de relieve la necesidad de que los gobiernos comiencen a explorar y evaluar las aplicaciones de inteligencia artificial en los procesos y trámites administrativos como recaudación de impuestos, gestión de información, seguridad pública y monitoreo de datos.

En un ejercicio prospectivo es posible aseverar que en la medida que maduren y sofisticuen las técnicas de inteligencia artificial, en el sector público se valorará más el trabajo creativo y la toma de decisiones reflexivas. La automatización de procesos administrativos en los gobiernos obligará a desarrollar políticas públicas dinámicas basadas en parámetros de eficiencia y efectividad, con el fin responder a una nueva lógica social (Valle Cruz *et al.*, 2020, Ruvalcaba Gómez, 2021). El desarrollo de procesos de toma de decisión más asertivos será inminente, las administraciones contarán con algoritmos complejos e integrales, por lo que se necesitarán funcionarios públicos con conocimiento amplio del sector público y del uso de estas nuevas tecnologías.

Ante la inaplazable transformación de la administración pública es fundamental que los empleados del sector público inicien un proceso de reconocimiento y entendimiento de la inteligencia artificial, así como desmitificar algunas ideas que giran en torno al tema, ya que será necesario trabajar con máquinas para resolver los problemas públicos. La innovación en inteligencia artificial permitirá mejorar los servicios públicos, lo cual vendrá asociada a procesos colaborativos de gobernanza con el objetivo de enriquecer y legitimar la toma de decisión pública.

La nueva revolución tecnológica está poniendo en evidencia la necesidad de contar con nuevos perfiles de funcionarios en las administraciones públicas, se necesitarán profesionales en ciencia de datos y en desarrollo de inteligencia artificial. En prospectiva se visualiza la creación de direcciones públicas de algoritmos, debido a la próxima necesidad de contar con liderazgos y capacidades en el uso de herramientas y técnicas sofisticadas en el manejo de datos por parte de las administraciones públicas. Profesionales en *big data* será otro perfil requerido para la gestión pública, así también expertos en el desarrollo de aprendizaje automático, *chatbot* de lenguaje natural, visión artificial, entre otras especializaciones. Este cambio tecnológico va a requerir nuevos perfiles públicos, entre los que obligadamente tendrán que convivir desarrolladores tecnológicos, administradores públicos y expertos en política pública.

Se concluye señalando que el tema de la inteligencia artificial y su apropiación en la administración pública está emergiendo y su investigación aún es poco explorada. La inteligencia artificial avanza de forma exponencial, mucho más rápido que la inteligencia humana, esto va a cambiar la conducta de las personas, y por supuesto la relación entre gobierno y ciudadanos. No es insensato asegurar que los gobiernos tienen que prepararse y reorganizar sus estructuras con una visión que considere el desarrollo de la inteligencia artificial en la gestión pública, así como la formación de sus funcionarios públicos.

Tendencia y prospectiva de la administración de justicia en México

Juan Carlos Guerrero Fausto

Introducción

El presente artículo constituye un análisis amplio con relación a las principales tendencias de la administración de justicia, se abordan los desafíos jurisdiccionales en armonía con las nuevas herramientas tecnológicas, y su relación con los nuevos paradigmas del mundo.

El conjunto de acciones impulsadas por la administración de justicia es un eslabón importante en el cumplimiento de los objetivos de cualquier Estado o nación. Puesto que la justicia es un valor fundamental en cualquier sociedad, si hay justicia, hay paz y por consecuencia se tiene desarrollo.

Administración de justicia

La administración de justicia está bajo resguardo del Poder Judicial, conforme a lo dispuesto por los artículos 17, 49 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; tiene bajo su cargo la resolución de conflictos sobre la aplicación de las leyes y es además la responsable de interpretarlas y definir quién tiene la razón cuando una parte le exige a otra el cumplimiento de una obligación, o cuando se suscitan problemas entre las autoridades y los ciudadanos, incluso entre las propias autoridades (Morales, 2002: 25).

El Poder Judicial de la Federación, de conformidad con el artículo primero de su Ley Orgánica, señala las instancias que lo conforman:

- ♦ La Suprema Corte de Justicia de la Nación
- ♦ El Tribunal Electoral

- ♦ Los Tribunales Colegiados de Circuito
- ♦ Los Tribunales Unitarios de Circuito
- ♦ Los Juzgados de Distrito
- ♦ El Consejo de la Judicatura Federal.

Las entidades federativas, de acuerdo con la fracción III del artículo 116 constitucional, establecen lineamientos generales para la organización de sus poderes judiciales. El artículo 122 constitucional desarrolla las bases para el poder judicial de la Ciudad de México.

Cuadro 1. Bases para estructurar el Poder Judicial

Poder Judicial	Impartición de justicia en materia penal	Defensores de oficio
	Impartición de justicia en todas las materias	
	Justicia para adolescentes	Asesores jurídicos
	Justicia Alternativa y/o Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias	

Según el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2020 (INEGI, 2020), durante el año 2019 los poderes judiciales estatales se conformaron por 4 388 órganos jurisdiccionales (92.0% correspondieron a la primera instancia y 8.0% a la segunda instancia) y 1 370 órganos administrativos y/o unidades administrativas. La mayoría de los órganos jurisdiccionales fueron de menor cuantía o de paz y concentró el 32.8%

Se reportaron 2 280 802 asuntos ingresados en todas las materias a los órganos jurisdiccionales; de ellos, 2 085 950 correspondieron a las materias familiar, civil, mercantil y otras, mientras que 194 852 pertenecieron a causas penales (adultos y adolescentes). Del total, 1 686 649 se registraron en el sistema tradicional y 594 153 en el sistema oral.

Con relación a la Justicia Alternativa y/o Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, en 2019 los poderes judiciales estatales registraron 192 844 expedientes abiertos en todas las materias por los órganos o centros encargados de la aplicación de Justicia Alternativa y/o Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, en tanto que se concluyeron 167 142 (INEGI, 2020).

La administración de justicia en el mundo

La administración de justicia en el mundo ha adoptado la innovación y la tecnología en la implementación de los servicios que exige la impartición de justicia. Los servicios legales se están modernizando e innovando con el uso de las tecnologías digitales y la aplicación de la inteligencia artificial en el derecho, como ejemplo se puede observar que existen:

- ♦ Servicios jurídicos en línea
- ♦ Accesos en línea a documentos y casos jurídicos
- ♦ Asesoramiento de clientes
- ♦ Operadores y facilitadores de justicia
- ♦ Medios alternos en forma electrónica
- ♦ Juicios en línea.

El futuro de la administración de justicia va más allá de la automatización o mejora de las bases de datos, de la realización de teleconferencias o videoconferencias, de la digitalización de expedientes en el ejercicio del derecho, o de las consultas digitales.

Diversas jurisdicciones han desarrollado tribunales en línea y procesos para solucionar disputas, con la implementación de tecnologías que tienen como base la inteligencia artificial en la modalidad de *machine learning* o de *deep learning*. El *blockchain*, además del *big data* y las herramientas como la ciencia de datos han propiciado la sistematización y documentación de la función jurisdiccional (a través de la homologación de las bases de datos), lo que permite realizar prospecciones analíticas, contratos en tiempos reducidos, revisiones legales mediante codificación predictiva y asesoramiento jurídico en línea; lo anterior como herramientas para cumplimentar tanto tareas administrativas como etapas procesales en la función jurisdiccional.

A partir de los desarrollos tecnológicos creados por IBM, basados en inteligencia artificial e inteligencia cognitiva, se ha presentado una variedad de sistemas que han dejado entrever hacia dónde se dirige la innovación jurídica.

En 1996 IBM creó la supercomputadora Deep Blue, que logró ganar diversas partidas de ajedrez a los mejores ajedrecistas del mundo. En 2011,

la corporación desarrolló Watson, proyecto realizado por el equipo de investigación DeepQA, el cual estaba habilitado para responder preguntas; este sistema compitió en el programa televisivo *Jeopardy* y les ganó a los mejores jugadores.

El siguiente cuadro muestra los sistemas de inteligencia artificial en materia de justicia creados en varios países.

Cuadro 2. Sistemas de inteligencia artificial creados en distintos países		
País	Sistema	Descripción
Argentina	Prometea	Sistema de inteligencia artificial predictivo aplicado a la justicia y la administración pública. Combina detección inteligente, predicción, asistencia inteligente y automatización. Agiliza y optimiza exponencialmente procesos burocráticos. Utiliza técnicas de aprendizaje automático (<i>machine learning</i>) supervisado y de <i>clustering</i> . Sistema experto para automatizar la creación de documentos, realizar búsquedas inteligentes y asistir en el control de datos. Posee una interfaz intuitiva y amigable que permite “hablarle” al sistema o <i>chatear</i> . Predice la solución de un caso judicial en menos de 20 segundos, con una tasa de acierto del 96%. En solo 45 días elabora 1 000 dictámenes jurídicos en expedientes relativos al derecho a la vivienda. Sin Prometea, el tiempo empleado para la obtención de estos resultados es de 174 días (Prometea).
Brasil	Proyecto Victor	Utiliza la inteligencia artificial para aumentar la eficiencia y velocidad de la evaluación judicial de los casos entrantes a la corte; ha construido sus redes neuronales para aprender a partir de miles de decisiones ya pronunciadas en ese tribunal (stf. jus.br).

Cuadro 2. Sistemas de inteligencia artificial creados en distintos países

País	Sistema	Descripción
Canadá	Ross Intelligence (IBM)	Abogado robot, cuenta con inteligencia cognitiva. Posee una interfaz intuitiva y amigable que permite “hablarle” al sistema o <i>chatear</i> . “Formula posibles hipótesis que respondan a una pregunta concreta y las documenta analizando todo el cuerpo de legislación existente sobre el tema. Rastrea en tiempo real los resultados de nuevas sentencias y juicios que han sentado jurisprudencia y los incorpora a su documentación legal para futura referencia. Si los nuevos datos afectan a un caso en proceso, este asistente virtual avisa a los abogados de la firma para que modifiquen su estrategia en consonancia” (Ross Intelligence, 2017).
Chile		Oficina judicial virtual, audiencia de factibilidad, georreferenciación de notificaciones.
China	Inteligencia Artificial + Corte	Justicia inteligente, así como tribunal de internet, definido como un “centro de litigios en línea”. Se trata de una plataforma en la que las partes cargan los datos del problema a resolver: busca jurisprudencia, analiza la temática, contrasta pruebas y dicta sentencia. Desarrollo de los jueces virtuales o cibernéticos.
Estados Unidos de América	COMPAS (Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions)	Se utiliza desde 1998 para analizar, evaluar el riesgo y las necesidades de los delincuentes en entornos correccionales. Fue desarrollada por Northpointe Institute for Public Management, Inc.
Estados Unidos de América	LawGeex	Revisión de contratos basados en cláusulas preestablecidas. Sugiere modificaciones y correcciones, cláusulas inaceptables o faltantes.

Cuadro 2. Sistemas de inteligencia artificial creados en distintos países		
País	Sistema	Descripción
Estonia	Jueces robots	Aplicación de jueces robots, automatización de la justicia: no hay intervención humana en todo el proceso de reclamaciones inferiores a 7 000 euros.
Reino Unido	Case Crunch	Proporciona y mejora estrategias de litigio con base en el análisis de la ley. Hace predicciones de decisiones legales y revisión de recursos. Genera ahorro de tiempos y de recursos humanos.
Reino Unido	HART (Harm Assessment Risk Tool o Herramienta de Evaluación de Riesgo Potencial)	Se utiliza en la prevención de delitos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de Remote Courts Worldwide.

El sitio web Remote Courts Worldwide (www.remotecourts.org) está realizando un ejercicio interesante de monitoreo de los desarrollos y evaluando el progreso de la administración de justicia a nivel mundial, y de las personas que participan en ella, desde el 27 de marzo de 2020. La anterior iniciativa derivó de la pandemia del coronavirus.

Tendencia de la administración de justicia en México

Con el apoyo de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo se han destinado, financiado y respaldado estudios e investigaciones que han fortalecido la norma y la administración de justicia en América Latina y el Caribe, incluyendo México.

Dichas reformas tienen como objetivo fortalecer el Estado de derecho y en especial la justicia, como factor importante para el impulso y la consolidación del actual modelo, la armonización jurídica, la identificación de barreras de acceso a la justicia y el fortalecimiento del combate a la corrupción judicial.

Tradicionalmente los sistemas de justicia en nuestra región tienen fuertes desafíos, el más importante es el de propiciar que los poderes judi-

ciales asuman su independencia plena, no solo en la función jurisdiccional, sino también en su función de administrarse a sí mismos e incorporar los conceptos de las políticas públicas.

En sociedades como la nuestra, la administración de la justicia implica un campo de operaciones institucionales que está sometido a, y a la vez incide en las tensiones, contradicciones y paradojas propias de la estructura económico-política, así como también en el sistema sociocultural del país. En ese sentido, siendo uno de los garantes de la división de poderes en el sistema democrático, las prácticas y modalidades que caracterizan a las organizaciones del Poder Judicial son vitales para el sostenimiento de la vida democrática.

El funcionamiento de la administración de justicia tiene como principios la equidad, la independencia y la libertad; estos valores constituyen a su vez los fundamentos de su organización institucional. Es útil reflexionar sobre las interacciones recíprocas entre justicia y sociedad. El principio de autonomía de la justicia no quita nada a esta reflexión, porque se debe considerar el rol de esta en la sociedad.

La transparencia y la equidad son dos ejes fundamentales que legitiman la función jurisdiccional en la sociedad y hacen crecer la confianza general en el sistema democrático. Sin embargo, la lentitud en la resolución de los casos, la falta de medios materiales y humanos para responder eficazmente al constante incremento y la complejidad constantes del número de causas, consecuencia del aumento de la litigiosidad en el seno de la sociedad, no favorecen la efectiva concreción de esos dos ejes de legitimación.

Una de las consecuencias que se derivan de lo señalado es la difusión del sentimiento social de que el orden de la justicia es inequitativo, instalándose así imágenes y juicios de valor negativos que se constituyen en fuente de desconfianza de la sociedad hacia el orden de la justicia.

Por otra parte, para que haya realmente equidad y transparencia en el sistema, tiene que garantizarse un acceso efectivo a los recursos que ofrecen los servicios de la justicia. La posibilidad de acceso a la misma es un curso de acción difícil de emprender dadas las condiciones, requisitos y recursos implícitos en la institucionalización actual, en particular, y con frecuencia dramáticamente, cuando se trata del acceso de los sectores más desprotegidos de la sociedad.

La calidad de la administración de la justicia y el desempeño eficaz y eficiente de sus servicios los consideramos esenciales para la vida democrática. En ese sentido, los componentes de la estructura normativa, los valores y las instituciones están estrechamente vinculados con las funciones de integración social.

La calidad del servicio de justicia compromete el futuro económico y la calidad de vida de la población. De esa manera, el ciudadano que reclama un servicio de justicia eficiente no es un mero usuario o cliente, sino un actor más en un proceso que involucra su futuro, es decir, su calidad de vida futura. Un servicio de justicia que garantice calidad y no simplemente cantidad tiene que hacer frente a los problemas que la crisis socioeconómica causa, y además no perder de vista el respeto de las reglas que garantizan el equilibrio entre las partes.

Así, la administración de la justicia requiere ser calculable y predecible, pues, como dice Franz Neumann (1983), los mercados requieren, “sobre todo, la calculabilidad de la administración de justicia [...]”. La labor primordial del Estado consiste en crear un sistema jurídico que garantice el cumplimiento de los contratos. Debe poderse predecir la expectativa de que se cumplirán los contratos”.

Las exigencias de los ciudadanos en el sentido que el Estado garantice el buen funcionamiento de la justicia haciendo cumplir el principio de igualdad ante la ley, y su misión de servicio público universal, están inscritas en las representaciones sociales de los encargados de procurar y administrar justicia. Las demandas ciudadanas con relación a los servicios de justicia pueden ser expresadas en la exigencia de que se superen: a) las dificultades de acceso a la justicia, b) el costo de acceso a la misma, c) el trato discriminatorio o la falta de imparcialidad (Wehle, 2002).

El derecho a un proceso justo e igualitario entra en una zona de riesgo al ser cuestionado por sectores de la población para los cuales se hace cada vez más lejano el acceder al mismo. Esto es particularmente cierto cuando se trata de una justicia que continúa siendo lenta, con costos que penalizan cualquier intento de aproximación real, con dispositivos y requisitos que marcan las desigualdades sociales y cuyos mecanismos resultan poco comprensibles para los ciudadanos, especialmente para los sectores más desprotegidos y los grupos vulnerables. En estas circunstancias, el sistema

judicial termina perdiendo toda forma de legitimidad frente a esos mismos sectores de la población.

Brindar un servicio de justicia realmente accesible para todos los sectores de la sociedad posibilita un camino hacia la reducción de la exclusión social a través de una mejor garantía de la igualdad de derechos para todos los ciudadanos, y, lógicamente, afianza al Estado democrático.

Sobre la problemática en el funcionamiento de los sistemas judiciales, H. Fix (1995) insiste en que la principal preocupación sigue centrándose en el problema de la sobrecarga de los tribunales y en la consiguiente duración de los procesos, pero también en los constreñimientos financieros y organizacionales a los que se encuentra sometida actualmente la administración de justicia. De ahí la búsqueda de mejores herramientas administrativas y organizacionales dentro del propio aparato de la justicia.

La definición que se hace del paradigma dominante de justicia establece como elementos centrales que lo caracterizan el monopolio de la administración de justicia por parte del Estado y su definición como una función subalterna a la de la legislación. Ello supone que la administración de justicia, por la definición que se hace desde el paradigma, se reduce a la gestión de un cierto tipo de conflictos y a ciertos procedimientos mediante los cuales se tramita.

Un servicio judicial excesivamente lento y costoso genera desperdicio de recursos que podrían ser utilizados de manera más productiva tanto por los usuarios (las partes) como por el Estado (el Poder Judicial).

La ineffectividad del Poder Judicial como el ente que garantiza el cumplimiento de los contratos es especialmente importante en las transacciones impersonales e intertemporales, típicas de una economía moderna. Un sistema judicial costoso y particularmente incierto genera que la variedad de relaciones contractuales se vea limitada (especialmente las más complejas), que la extensión del mercado sea restringida y que sus efectos positivos a través de la competencia y la especialización se vean disminuidos. Asimismo, la lentitud incentiva un mayor incumplimiento de contratos y una mayor incidencia de actividades criminales, con el consiguiente costo para los afectados. Esta situación puede también llevar a una organización ineficiente de las actividades económicas (Eyzaguirre, 1996: 8).

Al cierre de 2019, los poderes judiciales estatales contaron con 71 185 computadoras en funcionamiento, 53 979 en los Tribunales Superiores de Justicia y 17 206 en los Consejos de la Judicatura.

Para dar una idea de lo referido se realizó un diagnóstico sobre la implementación de las tecnologías que se han estado utilizando en los diferentes momentos procesales; en el inicio, con la solución de controversias en línea, o el tribunal virtual o electrónico, o el oficial judicial virtual, o la oficialía de partes virtuales; o con herramientas para garantizar la información del proceso judicial en línea y expedientes electrónicos, las audiencias por tele o videoconferencias, y el sistema de automatización de expedientes, para el procesamiento de los conflictos; para la formulación y ejecución de sentencias, la formulación de sentencias con apoyo tecnológico, juzgados o juicios en línea, juez robot o sistema automatizado de toma de decisiones, la publicación de sentencias en línea, y para la ejecución las convivencias supervisadas en línea, el pago electrónico en línea o los exhortos electrónicos.

Cuadro 3. Herramientas tecnológicas disponibles por estado

Entidad federativa	Uso de tecnologías	Sitio de internet
Aguascalientes	Juzgado virtual • Consulta digital de expedientes • Sesiones de sala penal » Sistema tradicional » Sistema penal acusatorio Agenda de diligencias y audiencias Juicio en línea • Sala administrativa Firma electrónica	http://www.poderjudicialags.gob.mx
Baja California	Tribunal electrónico • Notificación de amparo • Firma electrónica certificada (firec) • Validación de documentos con firma electrónica • Programación de audiencias del sjpo (Sistema de Justicia Penal Oral) • CEJA (Centro Estatal de Justicia Alternativa)	http://www.poder-judicial-bc.gob.mx

Cuadro 3. Herramientas tecnológicas disponibles por estado

Entidad federativa	Uso de tecnologías	Sitio de internet
Baja California	• Identificación de cadáveres Semefo (Servicio Médico Forense) • Insjud (Instituto de la judicatura) • Boletín judicial	
Baja California Sur	Tribunal electrónico • E-mail institucional • Citas de Oficialía de Partes • Boleta de gestión actuarial • Declara Net	http://www.tribunalbcs.gob.mx
Campeche	Tribunal virtual • Buzón de atención ciudadana • Listas de acuerdos (Sistema de Gestión Electrónica de Expedientes) • Listas de acuerdos en juzgados de control • Consulta de exhortos • Sistema de citas en línea • Estrado electrónico de los Órganos Jurisdiccionales del Poder Judicial del Estado	http://www.poderjudicialcampeche.gob.mx
Chiapas	Firma electrónica Versión pública de las sentencias	http://www.poderjudicialchiapas.gob.mx
Chihuahua	Tribunal virtual • Consulta remota • Historial de expedientes • Turnos • Listas • Listas extraordinarias • Boletín judicial • Sesiones plenarias • Audiencias • Firma electrónica • Expediente digital	http://www.stj.gob.mx
Coahuila de Zaragoza	Expediente virtual • Consulta de expedientes virtuales de los juzgados civiles, mercantiles, familiares y penal • Sistema de citas • Buzón electrónico • Lista de acuerdos, sentencias, exhortos y audiencias	https://www.pjecz.gob.mx

Cuadro 3. Herramientas tecnológicas disponibles por estado

Entidad federativa	Uso de tecnologías	Sitio de internet
Colima	Edictos electrónicos • Sistema de citas en línea • Agenda de audiencias penales y mercantiles • Lista de acuerdos • Firma electrónica • Versiones públicas	http://stjcolima.gob.mx/#!/
Ciudad de México	Consulta de expedientes • Trámites administrativos ante juzgados civiles de proceso escrito Juicios en línea • Divorcios solicitados por ambas partes • Dependencias económicas • Acreditación de concubinato Oficialía de partes • Oficialía de partes común virtual • Oficialía de partes común, citas por internet Sistema electrónico de citas en la Oficialía de Partes de la Presidencia • Exhortos • Cartas rogatorias Centro de justicia alternativa • Mediación y facilitación en línea Solicitudes • Solicitud de informe de testamento • Solicitud de expediente en línea • Solicitud de búsqueda de datos Sistema de citas • Registro Único de Profesionales del Derecho • Acreditación ante juzgados y salas del Tribunal Supremo de Justicia de la Ciudad de México (TSJCDMX) E-firma • Solicitud de FIREL • Buzón ciudadano	http://www.poderjudicialcdmx.gob.mx

Cuadro 3. Herramientas tecnológicas disponibles por estado

Entidad federativa	Uso de tecnologías	Sitio de internet
Durango	Firma electrónica avanzada	http://pjdgo.gob.mx/consultas-frecuentes/
Guanajuato	Consultas electrónicas • Consulta electrónica del expediente • Servicios electrónicos • Suscriptores, penales, adolescentes • Lista de acuerdos, juzgados tradicionales, oralidad familiar, oralidad mercantil, salas • Consulta de asignación de tocas • Archivo electrónico Versiones públicas de las sentencias • Localización de resoluciones jurisdiccionales bajo los criterios de: órgano jurisdiccional que emitió el fallo; materia; acción en materia civil, familiar o mercantil; delito en materia penal; sentido del fallo y fecha • Materias civiles, familiares, mercantiles y penales Buzón electrónico Firma electrónica Juicio en línea	https://www.poderjudicial-gto.gob.mx
Guerrero	Servicios en línea • Agenda de citas para entrega de demandas • Agenda de juicios orales • Buzón judicial • Firma electrónica	http://tsj-guerrero.gob.mx
Hidalgo	Agenda electrónica • Agenda electrónica de citas para registro de peritos • Agenda electrónica de citas para Oficialía de Partes • Agenda electrónica de citas para juzgados, salas, coordinaciones de actuarios y archivo de concentración • Firma electrónica • Versiones públicas de las sentencias	http://www.pjhidalgo.gob.mx

Cuadro 3. Herramientas tecnológicas disponibles por estado

Entidad federativa	Uso de tecnologías	Sitio de internet
Hidalgo	Portal de consulta jurisdiccional • Ubicación de expedientes • Consulta de promociones acordadas • Notificaciones por lista • Agenda de intervenciones del Consejo de Familia • Consulta de depósitos Protocolo para la realización de audiencias en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral de Hidalgo Intranet • Correo institucional • Recibos electrónicos de nómina (sistema de comprobantes fiscales) • Correspondencia interna • Sistema de servicio social • Sistema de requisiciones • Circular 1/2021 calendario del almacén • Detección de necesidades de capacitación y formación • Utilerías de soporte técnico • Estadísticas de juzgados • Sistema de sentencias • Sistema del fondo de ahorro • Sistema de notificaciones • Portal de consulta jurisdiccional • Sistema de versión pública de sentencias • Sistema de declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos (nuevo) • Sistema de declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos (anterior) • Descarga de documentos • Oficialía de Partes foránea • Sistema Penal, juzgados tradicionales • Oficialía de Partes para juzgados adolescentes • Oficialía de Partes de ejecución • SIEJ, juzgados penales tradicionales • SIEJ, juzgados penales acusatorios • SIEJ, juzgados especializados en adolescentes	

Cuadro 3. Herramientas tecnológicas disponibles por estado

Entidad federativa	Uso de tecnologías	Sitio de internet
Hidalgo	• SIEJ, juzgado acusatorio en materia de adolescentes • Sistema Integral de Administración y Gestión de Archivos Judiciales (SIAGA)	
Jalisco	Consultas en línea del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco • Turno electrónico • Turno penal • Acuerdos de las honorables salas • Sentencias • Exhortos • Certificaciones • Incompetencias • Cartas rogatorias Consultas a adolescentes • Exhortos • Incompetencias Correo electrónico Citas para notificaciones Registro de cédulas Acuerdos de las salas Edictos Boletín electrónico del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco • Para consultar las tesis precedentes y jurisprudencias Firma electrónica Juicio en línea (2022)	https://stjjalisco.gob.mx/
Michoacán de Ocampo	Tribunal electrónico • Versiones públicas de las sentencias • Firma electrónica • Expediente electrónico	http://www.poderjudicialmichoacan.gob.mx/web/
Morelos	Portal de citas Boletín judicial Podcast judicial • Expediente electrónico • Firma electrónica	http://www.tsjmorelos2.gob.mx/inicio/

Cuadro 3. Herramientas tecnológicas disponibles por estado

Entidad federativa	Uso de tecnologías	Sitio de internet
Nayarit	Boletín judicial Agenda de audiencias (CRJP) Archivo judicial Audiencias orales mercantiles SIAJ Consulta de sentencias Sistema de justicia en línea Firma electrónica Firma digital Expediente electrónico Juicio en línea	http://www.tsjnay.gob.mx
Nuevo León	Tribunal virtual • Consulta • Seguimiento a expedientes • Notificaciones • Diferentes trámites en línea, como el de promociones electrónicas Juicio en línea • Exhortos electrónicos con la finalidad de comunicar resoluciones y hacer requerimientos	https://www.pjenl.gob.mx
Oaxaca	Estrado electrónico Tribunal virtual Juicio oral penal • Firma electrónica • Expediente electrónico	https://www.tribunaloaxaca.gob.mx
Puebla	Tribunal virtual • Notificaciones (lista de notificaciones en juzgados) • Sistema Electrónico de Control y Gestión Judicial Puebla • Índice de consulta • Ubicaciones de expedientes • Consulta de exhortos • Reglamento del tribunal virtual Consulta de versiones públicas de sentencias Firma electrónica	http://www.htsjpuebla.gob.mx

Cuadro 3. Herramientas tecnológicas disponibles por estado

Entidad federativa	Uso de tecnologías	Sitio de internet
Puebla	Contraloría • Inscripción al padrón de proveedores • Sistema de información de entrega-recepción	
Querétaro	Servicios en línea • Guía de trámites • Expediente electrónico • Lista de acuerdos • Audiencias orales • Pensiones, consignaciones • Padrón de abogados • Padrón de peritos • Expediente electrónico Buzón electrónico Citas en Oficialía de Partes civiles y familiares Sistemas de gestión interconectados Sistema Integral de la Coordinación de Actuarios	https://www.tribunalqro.gob.mx
Quintana Roo	Tribunal electrónico • Segunda Sala Especializada en Materia Familiar y Materia Familiar Oral • Expediente electrónico • Firma electrónica Transferencias electrónicas para recepción y pago de pensiones	http://www.tsjqroo.gob.mx
San Luis Potosí	Notificaciones electrónicas Solicitud de citas, Área de Ejecuciones Firma electrónica Expediente electrónico	http://www.stjslp.gob.mx
Sinaloa	Tribunal electrónico • Citas en línea para los Juzgados de Primera Instancia en materia civil y familiar de los distritos judiciales • Queja administrativa • Consulta de exhortos, requisitorias, despachos y cartas rogatorias • Ubicación de expedientes • Boletín judicial • Solicitudes en línea para el CMASC • Gestión actuarial	http://www.stj-sin.gob.mx

Cuadro 3. Herramientas tecnológicas disponibles por estado

Entidad federativa	Uso de tecnologías	Sitio de internet
Sinaloa	• Audiencias programadas en el sistema de justicia penal acusatoria y oral • Solicitudes de convivencia familiar por videollamadas	
Sonora	Firma electrónica Biblioteca virtual	http://www.stjsonora.gob.mx
Tabasco	Firma electrónica	http://tsj-tabasco.gob.mx
Tamaulipas	Tribunal electrónico • Lista de acuerdos • Sorteo de pleno • Edictos • Documentos institucionales • Validación, copias certificadas digitales • Exhortos • Expediente electrónico • Firma electrónica • Prerregistro de las demandas • Sistema de citas	http://www.pjetam.gob.mx
Tlaxcala	Sistema de citas de la Oficialía de Partes común Consulta de títulos y cédulas profesionales Consulta de notificaciones Consulta de peritos, licitaciones, versiones públicas de sentencias, expedientes Firma electrónica	http://www.tsjtlaxcala.gob.mx
Veracruz	Sistema de citas del Poder Judicial del estado de Veracruz para juzgados y salas civiles y familiares Sistema de citas del Tribunal de Conciliación y Arbitraje	https://www.pjeveracruz.gob.mx
Yucatán	SIRCE web Firma electrónica	http://www.tsjyuc.gob.mx
Zacatecas	Consultas • Acuerdo • Primera instancia • Segundada instancia • Demandas • Cédulas profesionales • Pensiones alimenticias	http://www.tsjzac.gob.mx

Cuadro 3. Herramientas tecnológicas disponibles por estado		
Entidad federativa	Uso de tecnologías	Sitio de internet
Zacatecas	• Expedientes • Sistema judicial • Padrón de peritos • Peticiones ministeriales • Agenda de audiencias • Comunicación Social y revista del Poder Judicial • Sentencias en versión pública • Firma electrónica	

Fuente: Elaboración propia.

La implementación de sistemas anticorrupción, los modelos de austeridad en el ejercicio de los recursos públicos (que significa hacer más con menos) y la llegada del *e-government* han tenido como punto de partida común la implementación del expediente electrónico, el cual genera, entre otros beneficios —como cero papel, que representa ahorros significativos para la institución—, la consulta digital, que evita que el usuario tenga que trasladarse, y limita los espacios para la corrupción judicial al reducir contactos entre abogados e impartidores de justicia.

Prospectiva de la administración de justicia en México

Con la implementación de la innovación, la tecnología legal (*legal tech*) y las tecnologías disruptivas como la inteligencia artificial, la administración de justicia tiene como destino una transformación profunda; el desafío más importante está en tomar lo mejor de ambos conceptos y que la revolución digital en la función jurisdiccional no excluya el fin primordial de cualquier órgano jurisdiccional, que es resolver con justicia los conflictos entre personas.

Es menester que se dé certeza a todos los actores (juzgadores, abogados, auxiliares en la administración de justicia, particulares) en las siguientes acciones:

Cuadro 4. Acciones de administración de justicia	
Acciones	Tipo de justicia a la que corresponden
Decisiones justas	Justicia sustantiva
Debido proceso	Justicia procesal
Transparencia	Justicia abierta
Accesibilidad	Justicia distributiva
Equilibrio apropiado	Justicia proporcionada
Estado de derecho	Justicia exigible
Recursos suficientes	Justicia sostenible

Para México, la administración de justicia conlleva un reto mayúsculo en cuanto al cumplimiento de la garantía constitucional del acceso universal (es decir, de todas y todos) a la justicia, algunas premisas al respecto son:

1. Garantía de independencia e imparcialidad en el Poder Judicial.
2. Término de las malas prácticas, como la corrupción, el nepotismo, la ineficacia, la impunidad, entre otras.
3. Generación de un marco normativo que privilegie la justicia y el debido derecho.
4. Incorporación a los principios constitucionales de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión en el ejercicio del derecho.
5. Incorporación de las TIC y otras herramientas digitales.
6. Formación y profesionalización de los recursos humanos en el servicio de carrera judicial.
7. Capacitación progresiva para todas las partes involucradas en la administración de justicia.
8. Visión de corto, mediano y largo plazo.
9. Presupuesto constitucional.

Administración de los servicios públicos de salud después de la pandemia

Jaime F. Andrade Villanueva

Carlos Alejandro Silva Maciel

Roberto Carlos González López

Resiliencia:

Capacidad de adaptación de un ser vivo frente a un agente perturbador o un estado o situación adversos.

RAE, Diccionario de la lengua española

La pandemia de la enfermedad covid-19, producida por el virus SARS-CoV-2, sin duda ha representado un reto enorme para todos los sectores del ámbito humano; sin embargo, por razones comprensibles, el sector salud es la cara más visible de la crisis y ha recibido fuerzas de presión multidimensional de gran intensidad de manera constante y por un periodo considerable de tiempo.

Podríamos resumir en tres las funciones de las instituciones de salud en sus diferentes niveles de complejidad: la asistencial (atención médica), la enseñanza (formación de recursos humanos para la salud) y la investigación (generación de conocimiento). Para que estas funciones sustantivas se lleven a cabo, debe ejecutarse una serie de procesos de soporte (ingeniería biomédica, mantenimiento, intendencia, vigilancia, ropería, etc.). Además, la alta dirección de las instituciones y un conjunto de áreas administrativas (recursos humanos, finanzas, etc.) realizan acciones de liderazgo y procedimientos necesarios para que tanto los procesos sustantivos como los de soporte sean una realidad.

La planificación, la organización, la dirección y el control de todos los procesos —sustantivos (asistencia, enseñanza, investigación), de soporte y administrativos— representan la administración de los servicios de salud.

Los procesos de soporte y administrativos están enfocados en mantener la operación de las funciones sustantivas de las instituciones.

La vida de las instituciones de salud está sumamente regulada por normas, por eso el derecho administrativo juega un rol muy relevante “como una rama del derecho público encargada de regular la estructura, la organización y el funcionamiento de la Administración Pública, así como de sus relaciones con los particulares” (Fernández, 2015).

Por ello, este capítulo abordará las lecciones que aprendimos derivadas de nuestra experiencia en el Hospital Civil de Guadalajara durante esta reciente pandemia gestada a inicios de 2020 y que al momento de la edición de estas líneas embiste con su tercer ola, así como los retos que se avizoran en el futuro próximo para la administración de los servicios públicos de salud considerando sus tres funciones sustantivas.

Atención médica: función asistencial

El Hospital Civil de Guadalajara

El Hospital Civil de Guadalajara, fundado por el ilustre fray Antonio Alcalde y Barriga el 3 de mayo de 1794, tiene 227 años de servicio ininterrumpido “A la Humanidad Doliente”.¹ Desde su nacimiento ha estado hermanado con la Universidad de Guadalajara (fundada por el mismo fraile apenas unos años antes), lo que genera una sinergia en las funciones sustantivas de ambas instituciones. En 1997 se constituye como un organismo público descentralizado de la administración estatal, conformado por dos unidades hospitalarias: el Antiguo Hospital Civil de Guadalajara “Fray Antonio Alcalde” (fundado en 1794) y el Nuevo Hospital Civil de Guadalajara “Dr. Juan I. Menchaca” (que abrió sus puertas el 1 de febrero de 1988). En 2015 el H. Congreso del Estado lo declaró Institución Benemérita del Estado de Jalisco.

Es el complejo hospitalario más grande del occidente del país, ofrece servicios integrales de segundo y tercer niveles de atención para la po-

¹ Frase inscrita en el pórtico de la entrada principal del Antiguo Hospital Civil de Guadalajara “Fray Antonio Alcalde”.

blación sin seguridad social (población abierta). Entre sus dos unidades hospitalarias cuenta con un total de 1 709 camas, incluidas 184 camas en urgencias —adultos, pediatría y obstetricia— y 188 camas en terapias intensivas e intermedias —adultos, pediatría y recién nacidos—; 281 consultorios y 39 quirófanos. En 2019, año previo a la pandemia, se realizaron 491 641 consultas, 117 916 atenciones en urgencias, 80 554 egresos hospitalarios, 8 539 nacimientos por parto o cesárea, 40 249 cirugías y 5 336 287 estudios de laboratorio.

Covid-19. Los inicios

El 31 de diciembre de 2019, la Comisión Municipal de Salud de Wuhan, provincia de Hubei, China, notificó un conglomerado de casos de neumonía en la ciudad; posteriormente se determinó que fueron causados por un nuevo coronavirus. El 1 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) estableció el correspondiente Equipo de Apoyo a la Gestión de Incidentes y se puso así en estado de emergencia para abordar el brote. El 30 de enero declaró la situación como emergencia de salud pública de preocupación internacional y el 11 marzo, declara pandemia y nombró a la enfermedad covid-19 y al virus SARS-CoV-2 (OMS, 2020).

En México, el 28 de febrero de 2020 se reportó oficialmente el primer caso de contagio por covid-19: un hombre de 35 años con el antecedente de haber viajado a Italia. Ese mismo día se confirmaron dos casos más. El 14 de marzo, después de que el subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud informara que el país había entrado en transición hacia la fase 2 al registrarse 11 nuevos casos de covid-19 en un lapso de 24 horas hasta llegar a 26 confirmados, anunció la implementación de la Jornada Nacional de Sana Distancia a partir del 23 de marzo. El 30 de marzo, el Consejo de Salubridad General publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (covid-19)”.

Con 90 664 casos positivos y 9 930 defunciones en México, el 31 de mayo se anunció la entrada de la nueva normalidad a partir del 01 de junio, en la que el manejo de la epidemia por covid-19 sería a través de un semáfo-

ro de riesgo epidemiológico que cada semana se actualizaría para informar la magnitud de la pandemia por entidad, además de regular el retorno de las actividades económicas, sociales y escolares (Palacios, 2020).

En Jalisco, la Secretaría de Salud local confirmó el 14 de marzo de 2020 los primeros dos casos importados de covid-19 en el estado, dos mujeres residentes en el municipio de Zapopan, con síntomas leves, aisladas en su domicilio y bajo vigilancia epidemiológica; ambos casos fueron vistos en el Hospital Civil de Guadalajara, uno en el Nuevo Hospital y otro en el Antiguo Hospital. El 23 de marzo se confirmó el fallecimiento de la primera persona en el estado a causa de covid-19 (Secretaría de Salud Jalisco, 2020; Animal Político, 2020).

Covid-19. El comportamiento de la pandemia y la situación actual

En 2020, la primera oleada de la pandemia de covid-19 impactó de forma grave en Europa, con notables diferencias entre las distintas comunidades, tanto en número de casos como en mortalidad y afectación específica de grupos especialmente vulnerables.

A inicios del 2021 la llamada segunda ola golpeó con más fuerza y se alcanzó el pico mundial de nuevos contagios diarios el 11 de enero.

Actualmente (agosto 2021) estamos viviendo la tercera ola pandémica. De acuerdo con la OMS, en agosto del 2021 se han reportado más de 4 millones de nuevos casos de covid-19 en todo el mundo durante la última semana. Más de 130 países han informado casos de la variante Delta, que es más contagiosa y fue identificada por primera vez en India. A nivel mundial, al 9 de agosto de 2021 se habían notificado 202 296 216 casos confirmados de covid-19, incluidas 4 288 134 muertes (OMS, 2021).

En México, durante 2020 y hasta el 9 de agosto de 2021, se habían reportado 2 964 244 casos confirmados de covid-19, con 244 248 muertes (OMS, 2021), y en Jalisco, al 8 de agosto de 2021, se habían contabilizado 295 384 casos y 13 287 defunciones por la infección (Secretaría de Salud Jalisco, 2021), observando un comportamiento de la pandemia análogo al fenómeno internacional. La variante delta del SARS-CoV-2 está provocando un incremento considerable de casos, con una curva en franco ascenso,

y derrumba las expectativas de mantener los niveles bajos de la enfermedad que se observaron tras la segunda ola.

Lo anterior muestra que el comportamiento futuro de la pandemia resulta impredecible, con el riesgo latente debido a la aparición de cepas con mayor capacidad de mutación, transmisión y virulencia, que podrían poner en jaque a los sistemas de salud.

Medidas en las instituciones de salud

La compañía Deloitte (2020) ha recomendado diez medidas que deben adoptar las empresas para afrontar la pandemia. Las instituciones de salud no son ajenas a la aplicabilidad de estas recomendaciones, las cuales son:

1. Establecer equipos de toma de decisiones de emergencia.
2. Evaluar los riesgos y establecer los mecanismos de respuesta de emergencia.
3. Establecer un mecanismo de comunicación de información positiva para empleados, clientes y proveedores, y crear documentos de comunicación estandarizados.
4. Mantener el bienestar físico y mental de los empleados.
5. Centrarse en los planes de respuesta por los riesgos generados en la cadena de suministro.
6. Desarrollar soluciones para los riesgos de cumplimiento y mantenimiento de las relaciones con los clientes, que surgen de la incapacidad de reanudar la producción a corto plazo.
7. Poner en práctica la responsabilidad social y estrategias de desarrollo sostenible en la toma de decisiones.
8. Elaborar un plan de gestión de los datos de los empleados, así como garantizar la seguridad de la información y la privacidad.
9. Las empresas deben considerar la posibilidad de ajustar sus presupuestos y sus planes de ejecución.
10. Actualizar los mecanismos de gestión de riesgos de la empresa.

De manera análoga a los equipos de respuesta rápida que funcionan en las áreas clínicas hospitalarias, ante el escenario de incertidumbre sobre diversos aspectos del virus y la pandemia, se integraron equipos multi-

disciplinarios para la toma de decisiones en cada eslabón de la cadena de instituciones de salud y en todos los niveles de gobierno. Dependiendo de la complejidad de la institución, y de su rol en el manejo de la pandemia, estos equipos han tomado decisiones estratégicas y/u operativas lo más rápido y acertado posible en cada circunstancia que enfrentan.

Dichos equipos regularmente están integrados por la alta dirección (el director y, en su caso, subdirectores de la unidad de salud), los jefes de departamento clínico de urgencias, hospitalización, quirófanos, terapias intensivas y otros de vital importancia, como laboratorio y radiología. Desde el punto de vista de procesos de soporte, son claves los responsables de los servicios de suministro de insumos (almacén), medicamentos (farmacia), gases medicinales, servicios básicos (agua, electricidad), tecnologías de la información (informática) y trabajo social. Para los procesos administrativos es muy importante la integración de los administradores, el área de finanzas, adquisiciones (compras) y recursos humanos.

Para la toma de decisiones, estos equipos deben valorar los escenarios de riesgos en relación con los recursos humanos, las subcontrataciones, el suministro de insumos y equipo, los pacientes, las preocupaciones de los sectores público y privado afectados e implicados en la pandemia.

De acuerdo con la evaluación de riesgos, las instituciones de salud han respondido a estas situaciones:

- ♦ Los espacios para la atención de pacientes con covid-19 y los pacientes con patologías diferentes. Se han vocacionado y adaptado espacios ya existentes, para la atención exclusiva de pacientes con infección por SARS-CoV-2, y frecuentemente se han implementado áreas nuevas —permanentes o temporales— con el mismo fin, lo que se ha denominado *reconversión hospitalaria*, de la que hablaremos más adelante; irremediablemente estas decisiones han afectado la atención de otros pacientes.
- ♦ Los planes para la atención hospitalaria y ambulatoria de pacientes afectados por covid y de los que no.
- ♦ La adquisición, el suministro y la logística de entrega de equipos e insumos.
- ♦ Los recursos financieros.
- ♦ Identificar, y esforzarse por satisfacer la necesidad de recursos humanos (plantilla) en términos de cantidad, tipo (médicos, enfermeras, terapeutas respiratorios, etc.) y nivel de especialización.

- ♦ La seguridad del personal —aspecto muy relevante en este caso—, tanto de los profesionales asignados directamente a las áreas covid, por su exposición ocupacional permanente; así como la del resto del personal de salud, con una exposición latente que no se puede controlar absolutamente, y del personal de salud que fue enviado durante meses a su hogar a aislamiento por contingencia sanitaria por su edad o por condiciones subyacentes, como embarazo o comorbilidades de alto riesgo ante la pandemia.
- ♦ Otros aspectos relevantes del plan de emergencia y la distribución de las labores asistenciales.

No debemos olvidar que esta respuesta debió, debe y deberá asegurar el funcionamiento 24/7 de instituciones que en general ya estaban rebasadas antes de la epidemia, y que la crisis sanitaria vino a ejercer una presión asistencial mucho mayor.

Todo lo anterior en función de la velocidad vertiginosa con la que se ha publicado información científica (y *fake news*) sobre lo que funciona, o no funciona, en el manejo de la infección y el control de la pandemia, así como de la situación económica, social y de la industria.

La reconversión hospitalaria es una estrategia implementada por los gobiernos cuando inició la emergencia sanitaria, “para garantizar que la organización de los servicios de atención médica se ejecute bajo los principios de oportunidad, calidad y eficiencia de los recursos humanos, materiales y financieros en beneficio de la población y con ello se incida en la prevención y control de la pandemia por la enfermedad del virus SARS-CoV2 en México” (Secretaría de Salud, 2020).

Para su ejecución se establecieron criterios y directrices para la evaluación de la capacidad física instalada y el alcance de la reconversión, así como para sus fases, la coordinación sectorial, la operación y logística para la eficiencia de los recursos, la generación de información, criterios para atención diagnóstica y terapéutica, la prevención de la infección dentro de los hospitales, la conformación de los comités covid-19, los servicios que no deberían suspenderse, posponerse o reprogramarse, y los que sí.

Sin embargo, un efecto deletéreo de la reconversión hospitalaria desde los primeros meses de la pandemia fue que a nivel mundial las

instituciones de salud suspendieron atenciones no urgentes parcial o totalmente; diferentes medidas preventivas, de detección oportuna o terapéuticas, fueron diferidas, especialmente las de las enfermedades no transmisibles, como la diabetes, las cardiovasculares o el cáncer. Las cirugías electivas también han sido diferidas de manera muy importante, incrementando las listas de espera que se tenían antes de la pandemia y la presión al sistema sanitario.

Además de la reconversión de áreas hospitalarias clínicas y quirúrgicas para la atención a covid, entre las razones para diferir atenciones podemos considerar:

- ♦ El personal de salud que fue redirigido hacia estas áreas.
- ♦ La baja de personal disponible por haber sido enviado a casa a aislamiento por factores de riesgo subyacente o por haberse infectado de covid.
- ♦ La inasistencia de los propios pacientes a sus citas por miedo a infectarse de covid al acudir a una unidad de salud.
- ♦ La escasez de medicamentos o pruebas diagnósticas por interrupciones en la producción o en la cadena de suministro (OPS, 2020).

Las consecuencias previsibles del diferimiento de atenciones preventivas, terapéuticas y de rehabilitación son el incremento de muertes prevenibles por estas enfermedades, el aumento de sus complicaciones, el incremento del gasto de bolsillo por buscar alternativas de atención médica en las instituciones privadas, la pérdida de años de vida saludable, entre otras.

Un análisis de Palacio y otros autores identificó un exceso de mortalidad por todas las causas en México en 2020, con una mortalidad observada 45.1% mayor que la esperada, cerca de la mitad podría relacionarse con efectos indirectos de la pandemia, como la dificultad en el acceso a la atención oportuna de otros padecimientos o el temor de la población a asistir a las instalaciones e infectarse de covid-19, según concluyen Palacio *et al.* (2021). Adicionalmente, este trabajo deja de manifiesto las dificultades en la oportunidad del flujo de información.

Entre las estrategias que se han implementado para amortiguar el impacto negativo del diferimiento de atenciones se encuentran: el impulso a modalidades de telemedicina, diversas formas de triaje —clasificación—

de pacientes para definir prioridades, la redistribución de pacientes a otras instituciones y la activación de sedes alternas.

Otro aspecto relevante que los directivos en salud han tenido que enfrentar es el comportamiento de picos intermitentes, estadísticamente hablando, del número de casos, de hospitalizaciones y muertes durante la pandemia. Esta evolución ha dificultado la previsión de todo tipo de recursos y, lo más importante, la decisión de *desconversión* de los hospitales —regresar la vocación de la mayoría de las áreas al estado previo a la pandemia y dejar sólo una parte para atender covid— para recuperar lo más pronto posible el retraso en la atención de otras enfermedades. El mejor ejemplo en el caso del Hospital Civil de Guadalajara es que, una vez padecida la segunda oleada, que se presentó en enero-febrero del 2021 y que los contagios disminuyeron, se decidió desconvertir las dos unidades hospitalarias que lo componen; sin embargo, apenas habían transcurrido unas pocas semanas cuando arremetió la tercera ola, con una gran cantidad de enfermos, obligando a la institución a reconvertir áreas.

En estas intermitencias, el Semáforo de Riesgo Epidemiológico fue concebido como “un sistema de monitoreo para la regulación del uso del espacio público de acuerdo con el riesgo de contagio de COVID-19” (Gobierno de México, 2021). Desarrollado por las autoridades sanitarias con diferentes variables, el semáforo se ha utilizado no sólo para regular el uso de espacio público, sino también para otro tipo de actividades, como las comerciales y económicas. Los criterios diferentes entre cada gobierno estatal y el gobierno federal, las contradicciones y la falta de consistencia ponen en tela juicio la utilidad de esta herramienta. Además, la desconfianza entre autoridades de diferentes órdenes de gobierno sobre la posibilidad de que esta herramienta se utilice “a modo” para respaldar decisiones políticas, ha llegado a un grado tal que se ha desconocido el semáforo.

Desde el punto de vista económico-social, el impacto de la pandemia ha sido enorme. En México el PIB presentó una caída de 8.5% en 2020 (INEGI, 2020d), lo que se atribuye en buena parte a la disminución de la actividad industrial y de servicios por efecto directo o indirecto de la pandemia. A nivel mundial se ha movilizado una enorme cantidad de recursos tanto para solventar el financiamiento de la demanda creciente de equipos e insumos para la salud, como para combatir el incremento de la pobreza

por la contingencia sanitaria; la contraparte está representada por el incremento de la deuda pública y la deuda privada. El Banco Mundial (2020) estima que la pandemia “podría empujar a unos 100 millones de personas más a la pobreza extrema”.

Para las instituciones de salud, un sector con presupuesto ya de por sí precario, la covid-19 no sólo ha incrementado el gasto en función del aumento de la atención especializada para la infección, sino también por la afectación directa de la producción de insumos, su cadena de suministro y la elevación del costo de dichos materiales. Esto ha condicionado la necesidad en el sector público de asignar recursos adicionales en momentos en los que ya había presupuestos autorizados previamente; estos cambios han requerido el desarrollo de instrumentos jurídico administrativos que permitan la reasignación de fondos sin incurrir en desviaciones normativas.

Adicionalmente se han presentado escenarios de escasez de equipos de oxigenación, ventilación mecánica (respiradores artificiales) y otros necesarios para la atención de pacientes graves, esto condujo a redactar la primera versión de la *Guía bioética para la asignación de recursos limitados de medicina crítica en situación de emergencia*, que tenía como objetivo “Ser una guía bioética que proporcione criterios para orientar la toma de decisiones de triaje cuando una emergencia de salud pública genera una demanda en los recursos de medicina crítica que no es posible satisfacer” (Consejo de Salubridad General, 2020). Los argumentos y criterios de esta guía, particularmente el de la edad, fueron polémicos, y frecuentemente calificados de discriminatorios y violatorios de los derechos humanos, lo que motivó un exhorto de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos al Consejo de Salubridad General. Las recomendaciones fueron integradas en la publicación de otra versión de la guía en el mismo mes de abril del 2020. La experiencia nos muestra que la principal resistencia fue la del propio personal de salud, que sintió que traicionaba sus principios y los de su profesión al seleccionar quién tiene más derecho al soporte vital. El tema no se ha agotado y es materia potencial de diversas ramas del derecho.

Por otra parte, el costo de las intervenciones médicas para prevenir y tratar la enfermedad es muy variado y, en circunstancias de incertidumbre científica sobre la efectividad real de estas medidas, se han tenido que normar en diferentes momentos los criterios y la obligatoriedad de la aplicación de dichas intervenciones en instituciones públicas y privadas.

En ese sentido, la comunicación con la sociedad, los empleados, entre sectores y entre las instituciones de todos los niveles de gobierno, sin duda ha sido un factor clave en el manejo de la pandemia. Es de dominio público las contradicciones argumentativas entre y de funcionarios, lo que ha llevado a cuestionar las motivaciones detrás de las decisiones de política pública, que no sólo rigen la vida de las instituciones gubernamentales, sino que, por ende, influyen en el funcionamiento de la sociedad en su conjunto.

Un aspecto que refuerza la tesis de la competencia, preocupante, entre la ciencia y la política sobre las decisiones en salud, es que durante la pandemia hemos observado —al menos en apariencia— un Consejo de Salubridad General (CSG) y un secretario de Salud nacional desdibujados. Según la normatividad mexicana, el CSG es la segunda autoridad sanitaria del país, sólo después del presidente de la república; no hace falta analizar quién debería ser la autoridad técnica en la materia. El Consejo tiene funciones normativas, consultivas y ejecutivas, y las disposiciones que emita serán de carácter general y obligatorias en el país; eso incluye las enfermedades graves que sean causa de emergencia.

Formación de recursos humanos para la salud: función enseñanza

La pandemia de covid-19 está afectando diversos aspectos en todos los niveles educativos del país y el mundo, quizás la parte más visible ha sido la educación básica y media superior. Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), a mediados de mayo de 2020 más de 1 200 millones de estudiantes de todos los niveles de enseñanza, en todo el mundo, habían dejado de tener clases presenciales en la escuela; de ellos, más de 160 millones eran estudiantes de América Latina y el Caribe (Cepal y Unesco, 2020). Al momento en el que se escribe este documento, en medio de la tercera ola, una vez más pareciera que la política y otras presiones tienen mayor peso que el comportamiento epidemiológico.

Un segmento a destacar es la formación de recursos humanos en ciencias de la salud, por al menos dos razones relevantes: la primera es que una parte muy importante de su formación se lleva a cabo en los hospitales

—lo que se denomina práctica clínica—, que ahora están vocacionados a la atención de covid, y la segunda es que serán los profesionales (médicos, enfermeras, nutriólogos, etc.) responsables de atender en el futuro a la población, por lo que debe cuidar la calidad de su formación es crucial.

Mención especial merecen todas las ramas de la medicina y la enfermería, tanto en nivel licenciatura como en especialidades; no se puede concebir su formación académica sin la realización de práctica clínica con pacientes reales en las áreas hospitalarias (campos clínicos). Durante la pandemia, de hecho, los médicos que estudian una especialidad —llamados residentes— están participando activamente en la atención de pacientes con covid, lo que representa una colaboración invaluable. Sin embargo, las actividades académicas presenciales, como clases y sesiones, se cancelaron en los hospitales; además, como se comentó previamente, diversas atenciones médicas se suspendieron o fueron postergadas, afectando el aprendizaje de los residentes y el desarrollo de sus competencias clínicas teórico-prácticas. El Hospital Civil de Guadalajara, en 2021, imparte 70 programas de especialidad, subespecialidad y cursos de alta especialidad médica, a un total de 1 011 residentes.

Adicionalmente, a los estudiantes de licenciatura se les ha suspendido su práctica clínica a nivel nacional por instrucción de la Dirección General de Calidad y Educación en Salud, esto debido al riesgo de que adquieran infección por covid durante su estancia en el hospital, así como por la dificultad de acceder a equipos de protección personal y a las vacunas. El Hospital Civil de Guadalajara recibe cada año más de 1 300 alumnos de pregrado de alguna de las carreras de ciencias de la salud.

La búsqueda de alternativas para paliar o compensar de alguna forma la suspensión de este aspecto de la educación médica llevó a los equipos gerenciales de los hospitales, junto con las universidades, a explorar el aprendizaje en línea y el uso de modelos híbridos de enseñanza, con la finalidad de garantizar el derecho de los alumnos a su educación.

El aprendizaje en línea ha representado retos para alumnos, profesores e instituciones; en el caso de los dos primeros grupos, respecto al desarrollo de diferentes competencias técnicas y pedagógicas, así como actitudinales y habilidades de adaptación y resiliencia emocional para el cambio de paradigma, además del acceso a equipos de cómputo y la red de internet. Las instituciones han tenido que invertir en infraestructura

informática, conectividad y telecomunicaciones para facilitar el proceso de enseñanza-aprendizaje.

El impacto sobre la salud mental en la comunidad educativa es mayúsculo, especialmente por el confinamiento prolongado, el aumento a la exposición de violencia intrafamiliar, las necesidades de apoyo, la enfermedad o muerte de familiares, el miedo a la infección, el miedo de llevar la enfermedad a sus hogares para aquellos que continúan asistiendo a los hospitales, entre otros factores.

Respecto de los modelos híbridos de enseñanza, en los que se combinan las actividades a distancia con la instrucción presencial para crear experiencias de aprendizaje, quizás la discusión más profunda e inacabada es la capacidad de los métodos de *e-learning* para suplir la práctica clínica presencial.

Generación de conocimiento: función investigación

Grandes esfuerzos se han realizado a nivel mundial para contar con vacunas y tratamientos para la covid-19. En octubre de 2020 el remdesivir se convirtió en el primer medicamento aprobado para su tratamiento.

Por otra parte, varias compañías iniciaron el desarrollo de vacunas contra el SARS-CoV-2 apenas se descifró el código genético del virus en enero de 2020. Se han utilizado diferentes métodos y tecnologías, sin embargo todas terminan en una camino común: se requiere comprobar su eficacia y seguridad en humanos. En este punto, las instituciones de salud juegan un papel muy relevante para realizar estudios en personas, lo que se conoce como investigación clínica.

Países como China, Rusia y Estados Unidos fueron pioneros en realizar ensayos clínicos para acelerar la evaluación y autorización de vacunas, varias de ellas lo han conseguido por “uso de emergencia”. Por ejemplo, el ejército chino aprobó la vacuna de CanSino Biologics en junio del 2020; en Rusia, en agosto del 2020 su organismo de regulación aprobó la vacuna del Gamaleya Research Institute —incluso antes de que comenzaran los ensayos de fase 3—; en diciembre del 2020 la FDA de Estados Unidos autorizó la vacuna de Pfizer y la de Moderna; en febrero de 2021 la OMS aprobó la de AstraZeneca (Radcliffe, 2021).

En México, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) autorizó para uso de emergencia la vacuna de Pfizer el 11 de diciembre del 2020, y en enero de 2021 la de AstraZeneca. El inicio de la vacunación en nuestro país fue el 24 de diciembre de 2020 en Ciudad de México, Coahuila, Estado de México, Querétaro y Nuevo León, y a partir del 12 de enero de 2021, en el resto del territorio nacional (Secretaría de Salud, 2020). En nuestro país se estableció, como en el resto del mundo, que una de las prioridades era el personal de salud, hecho que generó muestras de insatisfacción entre algunos sectores de la sociedad.

Bajo estas condiciones, al 5 de agosto de 2021 se han administrado a nivel mundial 3 984 millones 596 440 dosis de vacunas, y en México 64 millones 489 596 dosis de vacuna al 30 de julio de 2021 (OMS, 2021). Sin embargo, hay que recalcar que ninguna vacuna que protege contra la covid-19 ha recibido aprobación total, más bien se ha autorizado su uso de emergencia aunque hay mucha información científica que falta generar.

La carrera contra el tiempo y las circunstancias descritas dan idea de la capacidad de respuesta que deben tener los comités de investigación y de ética de las instituciones de salud que han participado en las investigaciones de fármacos y vacunas para esta enfermedad, así como la capacidad de reacción y flexibilidad de las instancias reguladoras.

La autorización para uso de emergencia de las vacunas contra covid-19 por parte de los organismos facultados en cada país (la Cofepris en el caso de México), ha generado, por un lado, preocupaciones sobre múltiples aspectos técnicos y del proceso, y por otro lado, sospechas de los partidarios de las teorías conspiracionistas favorecidas por dichas preocupaciones. En ambos casos los aspectos jurídico–normativos son de la mayor relevancia.

Entre las preocupaciones se encuentran: el origen de la enfermedad, el corto periodo de tiempo con el que se desarrollaron las vacunas, el uso masivo por vez primera de vacunas desarrolladas con técnicas recientes, la ruptura de la gradualidad y cadencia acostumbradas en las fases de investigación, el temor a los efectos secundarios y el poco tiempo para analizar su frecuencia y severidad, el desconocimiento de la eficacia en diferentes escenarios y la duración de la inmunidad, la recomendación de vacunación universal, la rápida progresión de indicaciones en diferentes grupos de edad, los retos logísticos de distribu-

ción y aplicación; y con todo esto —o tal vez a pesar de esto—, la rapidez de la aprobación de su uso por la emergencia.

La desconfianza se ha puesto de manifiesto en la negativa de grandes proporciones de la población para aplicarse las vacunas, lo que la deja más susceptible a las complicaciones de la infección, a prolongar la circulación del virus y la duración de la pandemia, incrementando así la posibilidad de la aparición de cepas virales con mutaciones que las hagan más transmisibles o más letales. Esta secuencia de eventos podría poner en riesgo a otros grupos de la población.

Por lo anterior, algunos países han establecido la presentación de comprobantes de vacunación como requisito para el ingreso a su territorio, más aún, han pretendido imponer la obligatoriedad de vacunarse a sus ciudadanos. Esto ha reavivado controversias jurídicas entre el derecho comunitario a la protección de la salud de la población contra el derecho individual a decidir sobre la utilización de medidas como la vacunación o incluso el uso de cubrebocas.

Otro efecto de la pandemia en materia de investigación ha sido el cambio en la balanza en los temas de interés nuevamente, así como en la parte asistencial, y quizás por razones naturales, en lo relacionado con la pandemia se ha incrementado significativamente, en detrimento de la investigación en otras enfermedades, como hipertensión, diabetes y cáncer. Si realizamos una búsqueda en PubMed con el término MesH “covid-19”, nos arroja que durante 2019 se publicaron 27 textos científicos, durante 2020 sumaron 62 658, y al 11 de agosto de 2021, durante lo que va del año se reportan 45 530 publicaciones.

Para darnos una idea de la cantidad de conocimiento que se está generando y difundiendo con una velocidad sin precedentes, hagamos el mismo ejercicio con tres enfermedades de alto impacto:

Cuadro 1. Comparativo del número de publicaciones sobre covid-19, hipertensión, diabetes y cáncer, 2019-2021

Enfermedad	2019	2020	2021
Covid-19	27	62 658	45 530
Hipertensión	9 005	8 268	2 662
Diabetes	22 755	20 890	6 889
Cáncer	153 482	141 279	46 666

Para comparar la pandemia previa más reciente tomemos el año del inicio de la pandemia de influenza AH1N1 y sus dos años posteriores (2009-2011):

Cuadro 2. Número de publicaciones sobre influenza AH1N1, 2009-2011			
Enfermedad	2009	2010	2011
Influenza AH1N1	1 868	2 823	2 790

Una década después, la diferencia es dramática en cuanto a la publicación de textos científicos para ambas pandemias. Del 2009 al 2021 existen 17 019 resultados en la búsqueda para influenza AH1N1 (influenza A, virus H1N1 Subtype), es decir que en 2020 para covid-19 se emitieron casi 3.7 veces más publicaciones que en 12 años de la pandemia de influenza.

Otra cosa a destacar es que del total de resultados obtenidos en la búsqueda sobre covid-19, el 77% son de acceso totalmente gratuito y, por ejemplo, las publicaciones de 2019 a 2021 sobre cáncer el acceso gratuito es para 43% de las publicaciones.

Retos: el futuro

El futuro comienza hoy, no mañana.

Juan Pablo II

Estudia el pasado si quieres pronosticar el futuro.

Confucio

Entre los retos que enfrentará la administración de los servicios de salud en el futuro inmediato y mediano podemos mencionar:

1. La capacidad de reconversión y desconversión de las instituciones ante la aparición de nuevas cepas que incrementan la probabilidad de que la pandemia continúe con un comportamiento en olas.
2. La continuidad de la atención ordinaria y la puesta al día con las atenciones médicas suspendidas, postergadas o reprogramadas de forma

intermitente con cada oleada de la pandemia. Se tiene que minimizar el riesgo de contagio por covid-19 para el paciente, su acompañante y el personal de salud. La actualización de procesos como el control de acceso de visitantes y acompañantes, la inversión en infraestructura y en la ventilación de las áreas comunes, la materialización de estrategias que habían iniciado pero no madurado, como las citas escalonadas, son ejemplo de que no hay una acción o solución única, sino que deben realizarse acciones multidisciplinarias.

3. La consistencia técnica y la veracidad del Semáforo de Riesgo Epidemiológico establecerá su verdadera utilidad.
4. La inversión en infraestructura en los hospitales para el aislamiento, planes de respuesta rápida y de reconversión, fondos de emergencia y estrategias de redistribución de pacientes en los establecimientos de salud.
5. El presupuesto para salud en un entorno de caída del PIB, con gobiernos más endeudados y en el que el combate al incremento de la pobreza postpandemia será otra de las prioridades.
6. Una estrategia de abasto de insumos ante la incertidumbre del mercado. La forma como se comportó el mercado internacional evidencia que las instituciones, especialmente las públicas y principalmente las de salud, deben tener procesos perfectamente descritos y probados para la atención de contingencias y así evitar crisis de abasto de insumos básicos. En esta pandemia se produjo el bloqueo de fronteras para la importación y exportación de materias primas e insumos, los cierres mundiales de las industrias manufactureras, la recesión económica, el acaparamiento del mercado por quienes tenían liquidez y capacidad de asumir inversiones de riesgo, la escasez de insumos derivada de que productos del sector salud ahora fueran de uso común e incluso obligatorio para la población en general.
7. El análisis, la reflexión, la normativa y la jurisprudencia sobre los aspectos éticos y los derechos involucrados en la decisión del personal médico sobre la priorización de pacientes para ingresar a una cama de hospital, aplicarles ventilación mecánica y otras medidas terapéuticas, o las prioridades en vacunación para no generar discriminación, en un contexto de escasez de recursos (humanos, materiales y financieros) y una visión social que no necesariamente empata con los argumentos médico-científicos.

8. La vacunación para el personal y el resto de la población representa otros retos adicionales, por ejemplo: evaluar la posibilidad de legislar sobre obligatoriedad de vacunarse, el compromiso del gobierno de proporcionar vacunas, la participación privada contra la visión de una acción estratégica de seguridad para el gobierno, la carga financiera de la inversión en vacunas para los gobiernos, la producción y distribución de vacunas para las empresas fabricantes, la logística de almacenamiento y aplicación para las instituciones de salud, las controversias en la autorización de nuevas vacunas o nuevas versiones de las mismas vacunas, y las controversias jurídicas entre el derecho de la población a la salud comunitaria contra el derecho individual a decidir sobre medidas preventivas como la vacunación.
9. Mantener la salud mental de los profesionales de la salud, que ha sido sometida a prueba por diversos factores como:
 - a) El desgaste físico y el mental derivado del incremento de la carga laboral que se mantiene sostenida.
 - b) El estrés que genera el temor a infectarse, aun en personal sin contacto directo con pacientes contagiados, por laborar en establecimientos donde se brinda la atención.
 - c) La ansiedad generada por tener a su alcance información privilegiada que contraste con las noticias en medios y redes sociales, muchas de estas últimas sin fundamento y que más bien son rumores.
 - d) La angustia durante momentos de escasez de equipos de protección personal e insumos para la atención de los pacientes, como se vivió al inicio de la pandemia en lo referente a cubrebocas, guantes y equipo de protección ocular, posteriormente desinfectantes, ventiladores y sus consumibles, y qué decir durante la escasez de oxígeno que se vivió durante la primera quincena de enero.
 - e) La ansiedad y molestia generadas por la desinformación o negligencia de la población para seguir las recomendaciones y saber que eso repercute directamente en el incremento de sus actividades, así como por su riesgo de exposición.
 - f) Los eventos de ataques o discriminación hacia los profesionales de la salud de parte de la sociedad sucedidos al inicio de la pandemia.

- g) La impotencia al recibir solicitudes de apoyo para la atención de conocidos y familiares cercanos por laborar en establecimientos donde se brinda la atención.

En este contexto, el manejo del síndrome de *burnout* (síndrome del trabajador quemado o con desgaste laboral) representa otro reto. Será necesario el trabajo conjunto de las áreas de recursos humanos, medicina del trabajo, departamentos de psicología, psiquiatría y en general de salud mental, para generar programas de prevención, detección e intervención en momentos de crisis y en el trabajo permanente.

10. La ciencia contra la política. Temas cruciales en los que muy probablemente seguiremos viendo esta disputa son:
 - a) Los dobles mensajes en la aplicación de medidas preventivas.
 - b) El rol que deben jugar las autoridades en materia de salud y sus grupos de expertos; la pregunta es ¿replantear su función o fortalecerlos, con autonomía, por ejemplo, para no depender de los criterios políticos?
 - c) La incertidumbre del incremento de riesgo de contagio para niños y jóvenes de autorizarse al regreso a clases presenciales en plena tercera ola de infecciones.
11. La comunicación asertiva al interior de las organizaciones y con la sociedad en general.

La incertidumbre, la desinformación y los dobles mensajes generan especulación tanto en el personal de salud como en la sociedad, por lo que debe implementarse una estrategia de comunicación profesional y precisa. Un solo mensaje no forzosamente debe ser comunicado de la misma forma a los diversos receptores, por lo que es conveniente segmentar a la población objetivo y transmitir el mismo mensaje de la forma más afín a cada segmento. Las redes sociales cobran particular importancia por la velocidad y alcance de transmisión de los mensajes, pero es muy importante dejar de lado la improvisación por la facilidad de escribir un mensaje en ellas, la exposición recurrente sin un mensaje relevante o solo por la cotidianidad de la aparición, pues esto desgasta al mensajero e incluso lo expone al escrutinio innecesario de sus leales *followers*, de sus acérrimos *haters* o de los lectores de ocasión.

12. El acceso seguro a campos clínicos para los recursos humanos en formación; es urgente implementar estrategias que permitan reiniciarlos, por las siguientes razones:
 - a) Al momento de las presentes líneas, alumnos de pregrado de las carreras de Medicina, Enfermería y otras de ciencias de la salud ya egresaron o están por egresar sin haber tenido la oportunidad de realizar sus campos clínicos de forma íntegra, que son una etapa crucial en su formación. Su futuro laboral y sus oportunidades de competir para realizar una residencia médica pueden estar comprometidos, esto debe ser considerado para incorporar a la práctica clínica lo antes posible a las generaciones en curso.
 - b) Los residentes de la mayoría de las especialidades que iniciaron su último año de especialidad en 2020, vieron mermado drásticamente el acceso a la práctica clínica, principalmente en los hospitales reconvertidos para la atención de pacientes con covid. Situación similar a la de los residentes de primero y segundo año, que además vieron mermada sus actividades académicas.
 - c) La restricción total o parcial de espacios de campos clínicos para carreras como Trabajo Social, Nutrición, Psicología, por mencionar algunas, con la finalidad de disminuir riesgo de exposición, afectó también su aprendizaje vivencial.

Sin embargo, reiniciar los campos clínicos representa el reto de implementar condiciones seguras para los estudiantes. Además se tendrá que avanzar en esquemas de continuidad de formación en ambientes virtuales y simulados, que si bien en este momento aún distan mucho de la experiencia ante un paciente de carne y hueso, podrían presentarse como una opción viable para mitigar esta carencia.

13. La posible aplicación de las regulaciones del teletrabajo en instituciones de salud, tanto en el sector público como en el privado. La pandemia detonó un crecimiento exponencial del trabajo en casa en todas las industrias, sin duda esta modalidad ha sido de mucha ayuda, sin embargo el fenómeno se vio aparejado de posibles violaciones a los derechos laborales; por tal motivo, en enero de 2021 el Congreso de la Unión de nuestro país reformó la Ley Federal del Trabajo para regular el teletrabajo, estableciendo requisitos y obligaciones patrona-

les para su aplicación. Evaluar la utilidad, la factibilidad y el alcance del *home office* en instituciones de salud, así como las implicaciones que se establezcan en la Norma Oficial Mexicana que se está elaborando, probablemente será un tema de discusión en el futuro.

14. El fortalecimiento de la telemedicina con fines de atención médica y de enseñanza.
15. Robustecer la seguridad de los sistemas informáticos para el control del acceso a la información y proteger las alteraciones involuntarias o voluntarias, entre otros fines.
16. El fortalecimiento de los sistemas de información para incrementar la eficacia de los sistemas de información en torno a los datos en tiempo real.

El movimiento feminista y el estudio de la reforma del sector público

Susana Muñiz Moreno

El género ha tenido una presencia débil o insuficiente en el campo de los estudios de la administración, las ciencias políticas y la reforma del sector público (Ki-Young Shin, 2016; Scott, 2011; Bearfield, 2009; Stivers, 2005; Ritter y Mellow, 2000; UN Woman, s.f.). Algunas autoras sostienen que ello tiene una razón de origen. Más allá de la aserción de que las ciencias políticas y de la administración sean arenas de dominio masculino (Carral, Jaramillo y Valverde, 2020; Rauhaus y Schuchs Carr, 2020; APSA, 2011; Shames, s.f.), la producción académica y la formación para la administración pública, con sus andamiajes conceptual, metodológico y práctico, han prestado atención limitada a los procesos de producción y reproducción del género de las organizaciones (Schatcher, 2015; APSA, 2011; Hutchinson y Mann, 2004; Goetz, 1992; Acker, 1990). El entendimiento de la burocracia y el Estado y sus procesos reiterados de reforma han estado principalmente marcados tanto por el ideal weberiano de la burocracia racional como por la tecnocracia eficientista (Cabrero, 2010a; Pardo, 2010), que asumen a la administración pública como espacio neutral e impermeable a las estructuras sociales (Goetz, 2008), resultando así el género una categoría irrelevante o incomprensible.

La limitada presencia del género en el campo de estudio de la reforma del sector público no se hace sino más notable al contrastarla con el avance de los últimos veinte años en la institucionalización de la agenda feminista a través de lo que Helga Hernes nombró desde 1987 como “feminismo de Estado” (Mazur y McBride, 2007), o “feminismo oficial” (Eisenstein, 1989), que se refiere *grosso modo* a la aparición del entramado de instancias supranacionales y de gobierno para atender las preocupaciones de las mujeres, incluyendo la creación de secretarías, oficinas, departamentos, institutos,

comisiones, consejos y agencias diversas con sus respectivas políticas y marcos legales y procedimentales.

Un ejemplo de ello es el acuerdo emitido por el gobierno del estado de Jalisco el 30 de diciembre del 2020, por el cual instruye a todas las dependencias de la administración pública estatal a instalar unidades de Igualdad de Género con el fin de “garantizar la perspectiva de género e igualdad sustantiva” en las políticas públicas y en la estructura y cultura organizacionales (DIELAG ACU 084/2020). A través del plan modelo formulado por la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres de dicho estado, se insta a estas unidades a trabajar en seis ejes: 1) implementar un programa de cultura institucional para mejorar el clima laboral, 2) adoptar una política contra el hostigamiento y el acoso sexual, 3) asegurar que la comunicación oficial sea incluyente y no sexista, 4) incorporar la perspectiva de género en sus reglamentos internos, 5) disponer de perspectiva de género en el diseño, la implementación y la evaluación de sus planes, programas y presupuestos, y 6) desagregar los datos por sexo y, en lo posible, estado civil, número de hijas e hijos, así como origen étnico, condición de discapacidad, grupo etario, municipio de procedencia y orientación sexual (SISEMH, 2021).

Directrices como esta no emergen en el vacío. Constituyen una entre una larga concatenación de pautas articuladas en la intersección de los movimientos, las instituciones globales y las maquinarias oficiales en el camino de formalización de la agenda de las mujeres. En el plano internacional destacan las cuatro conferencias mundiales sobre la mujer; la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; los Objetivos 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas; e incluso la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de Campo Algodonero. En los planos nacional y subnacional mexicanos, destacan la creación de los institutos de la mujer y su subsecuente promoción a rango de secretarías, la promulgación de las leyes general y estatales para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la creación de los consejos nacional y estatales para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, la tipificación del delito de feminicidio, el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos para elevar a rango constitucional los tratados internacionales y para incorporar la paridad en los procesos de elección a cargos políticos, la inclusión de los ejes de transversalización de género en los programas nacional y estatales de desarrollo y, finalmente, la creación de unidades de igualdad de género en las dependencias de las administraciones públicas, como la citada anteriormente (véase el cuadro 1).

Cuadro 1. Hitos de la Reforma Feminista

1953 – Voto femenino en México.
1967 – Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.
1975 – I Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, México.
1979 – Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW).
1980 – II Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, Copenhague.
1985 – III Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, Nairobi.
1994 – Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”.
1995 – IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Plataforma de Beijing.
2001 – Instituto Nacional de las Mujeres, México.
2001 – Instituto Jalisciense de las Mujeres, Jalisco.
2004 – Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en Ciudad Juárez, México.
2006 – Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, México.
2007 – Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, México.
2008 – Consejo Estatal para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, Jalisco.
2009 – Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, México.
2009 – Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de Campo Algodonero.
2010 – Ley Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, Jalisco.
2011 – Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para elevar a rango constitucional los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, México.
2012 – Delito de feminicidio en el Código Penal, México.

Cuadro 1. Hitos de la Reforma Feminista

2012 – Norma Mexicana para la igualdad laboral entre mujeres y hombres NMX-R-025-SCFI-2012.
2013 – Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género de la SCJN, México.
2013 – Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (por primera vez se introduce la Igualdad de Género como eje transversal), México.
2014 – Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para introducir el principio de igualdad sustantiva en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular, México.
2015 – Agenda 2030 - Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
2016 – #MiPrimerAcoso*.
2017 – #MeToo*.
2018 y 2019 – Reformas a la Ley Orgánica del Estado de Jalisco que establecen las funciones de la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres, Jalisco.
2019 – Programa Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, Jalisco.
2019 – Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para consagrar el derecho de las mujeres a participar en los espacios políticos en condiciones de paridad, México.
2020 – Ley Olimpia, México.
2020 – Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024, México.
2020 – Programa Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024, Jalisco.
2020 – Acuerdo por el que se crean o modifican las Unidades de Igualdad de Género en la administración pública del estado de Jalisco.
* El #MiPrimerAcoso y #MeToo no se consideran hitos de la institucionalización de la agenda de género, pero se incluyen en esta lista por ser de los más importantes referentes del último quinquenio.

En el espectro de esta agenda se aprecia un abanico amplio y heterogéneo de acciones. El reporte “Gender equality in public administration” refiere al menos 209 medidas implementadas tan solo en 2020 con apoyo del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP, 2021), mismas que podrían agruparse a grandes rasgos, pero de forma no limitativa, en seis categorías:

1. Medidas para incrementar la representación de las mujeres en las organizaciones públicas y en los cargos políticos, tales como cuotas, acciones afirmativas y reformas a los sistemas de recursos humanos, a los esquemas de contratación, promoción y permanencia de los servicios civiles y a las reglas electorales.

2. Medidas para regular y hacer explícitas las obligaciones del Estado relacionadas con preocupaciones históricas de las mujeres, tales como reformas a las constituciones y leyes, y esquemas de transversalización en los planes de desarrollo.¹
3. Políticas y programas para atender brechas de género específicas.
4. Medidas para producir datos desagregados por sexo que contribuyan a la visibilización de las brechas de género.
5. Elaboración de presupuestos con perspectiva de género.
6. Medidas para contrarrestar las narrativas sexistas, tales como la incorporación de lenguaje inclusivo en las comunicaciones oficiales, por ejemplo.

Desde el estudio del sector público, a esta agenda tiende a vérselo como un asunto de competencia de las políticas sectoriales, ajena al corazón de las reformas modernizadoras centradas en la eficiencia, la efectividad y la legitimidad. No obstante, el proceso de institucionalización del feminismo puede decididamente describirse como un proceso de reforma de la administración pública y, acaso, de Estado, aunque se la califique como de otra naturaleza. Se trata de un proceso deliberado, aunque no necesariamente coherente, de actoras en el grupo gobernante para cambiar las estructuras, procedimientos, valores, estándares y objetivos de la administración pública, y “alterar las reglas del juego y la distribución de poder entre los actores burocráticos y legislativos que intervienen en la tarea de gobernar” (Dussage, 2010: 137; véase también Spink, 2010).

Al igual que las reformas modernizadoras, la agenda del feminismo oficial parte necesariamente de diagnósticos del aparato estatal, aunque no son siempre explícitos. Cabrero (2010b), al referirse a los impulsos modernizadores para combatir el problema de la ineficacia, señala dos visiones a partir de las cuales estos se han suscitado, una orgánica y una mecánica, que también transpiran en algunas de las estrategias de la reforma feminista. La visión orgánica “hace énfasis en la dinámica decisoria de las organizaciones públicas, en la estructura de poder y en los juegos de intereses que condicionan el funcionamiento de la administración” (Cabrero, 2010b: 51). La

¹ Los asuntos específicos son muy diversos, incluyendo la penalización del acoso y hostigamiento sexuales, la descriminalización del aborto, la provisión de educación no sexista, etcétera.

visión mecánica, por su parte, que es la que prevalece en los procesos de reforma administrativa, está dominada por planteamientos normativo-jurídicos que suponen que “el mal organizacional está en lagunas en la reglamentación, definición de áreas de competencia, manuales, organigramas, decretos, disposiciones, etc. [...] la falta de logro de los objetivos estatales es una laxitud en los espacios decisorios, laxitud que deberá ser corregida con disposiciones más cifradas y detalladas” (Cabrero, 2010b: 52).

La visión diagnóstica que se tenga de la problemática del aparato público cobra más prominencia cuando se trata de explicar los fracasos, paradojas y barreras de las que están pobladas las experiencias de reforma. Advierte Cabrero (2010b: 52):

[...] cabe preguntarse si la reglamentación y la clarificación de políticas y procedimientos son soluciones suficientes para erradicar viejos vicios y estrategias de poder enraizadas en la esencia misma del sistema político-administrativo de nuestros países [...] seguir suponiendo que las organizaciones cambian por decreto es repetir un proceso de desgaste de la energía organizacional.

Así pues, la discusión sobre la naturaleza del aparato estatal se vincula directamente a la discusión de los resultados de los esfuerzos reformadores: ¿qué resulta de ellos?, ¿para quién resulta? y ¿con qué consecuencias?

En el caso de los procesos de institucionalización de la agenda de género, los resultados han sido mixtos o están todavía por verse. Una instancia que ejemplifica esta ambivalencia la ofrece la feminización del sector público, que, por un lado, ha logrado en las últimas dos décadas un crecimiento sostenido, pero que aún resulta insuficiente y es controversial desde ciertos ángulos.

En 2021, la paridad de género en el servicio público está casi al alcance: a nivel global, las mujeres representan el 46% del personal de las burocracias,² nueve puntos porcentuales arriba de lo reportado nueve años antes (UNDP, 2021). En el ámbito político, el número de países miembros de las

² Se observan importantes variaciones regionales. Tres regiones se ubican en un nivel de representación casi paritario: 1) Europa y Norteamérica, 2) el sureste asiático y Oceanía, y 3) América Latina y el Caribe. Las regiones que se encuentran en niveles de subrepresentación son: el norte de África y África subsahariana, Asia occidental y Asia central.

Naciones Unidas gobernados por una mujer pasó de 4 a 14 entre el 2000 al 2021 (Statista, 2021a), y el porcentaje de mujeres en los parlamentos pasó de 11% a 25% entre 1997 y 2020 (Banco Mundial, 2021). Estas tendencias se repiten en el caso mexicano, donde el porcentaje de mujeres en el funcionario en general es de 38.2% (INEGI, 2019b)³. En el ámbito político, la proporción de candidatas y triunfadoras a cargos de elección popular se ha elevado de manera importante, notoriamente en los cuerpos legislativos; antes de 1997, la representación de las mujeres en la Cámara de Diputados era insignificante, y en poco más de veinte años es prácticamente paritaria con 49.2% (Gómez, 2021; Barrera, 2004; Huízar y López, 2018). Como resultado del proceso electoral del 6 de junio de 2021, 26% de los municipios mexicanos serán gobernados por mujeres (Ocampo, 2021), lo que representa un salto no despreciable en comparación con la cifra del 2011 que era de poco menos del 10% (Huízar y López, 2018) y muy lejos del 2.4% del 2003 (Barrera, 2004). Del mismo modo, la proporción de mujeres en las sindicaturas pasó de 19% a 56% y en las regidurías de 30% a 47% entre 2010 y 2019 (INEGI, 2019b). Estas transformaciones, que arrojaron en los comicios de 2021 una suma de 900 mujeres electas para ocupar alcaldías y diputaciones federales y locales de mayoría relativa (Cruz, Rojas y Olivera, 2021), se vinculan directamente a las reformas constitucionales relativas a la paridad (Vázquez, 2019).

Sin embargo, los mismos datos muestran los desafíos. El avance es lento, y la doble jornada y el techo de cristal persisten. Mientras más altas son las posiciones jerárquicas o más relevantes los sectores y las divisiones funcionales, menos representación tienen las mujeres, menor es su salario y mayores las condiciones de precariedad en que se desempeñan. El discurso que en momentos se antojaba celebratorio se torna sombrío justamente al destacar que menos del 10% de los países miembros de las Naciones Unidas son gobernados por una mujer (Statista, 2021a), que las mujeres alcanzan una representación de apenas un tercio de las altas posiciones del Ejecutivo y que son excluidas en los sectores considerados de más alto perfil, como los de economía y finanzas, defensa o asuntos exteriores (UNDP, 2021). En el sector privado se observa un patrón global idéntico: 36% de las posiciones direc-

³ Este indicador varía según el nivel de gobierno, posición jerárquica y ámbito de gobierno. Para mayor detalle se recomienda consultar INEGI (2018, 2019a y 2020a).

tivas en las corporaciones son ocupadas por mujeres, pero solo en 18% una mujer ocupa la posición máxima y sólo en 14% las mujeres son propietarias mayoritarias (Statista, 2021b). Finalmente, tanto en el sector público como en el privado, las mujeres están sobrerrepresentadas en los trabajos a tiempo parcial, que son de menor paga y con menores posibilidades de crecimiento, en una razón de 2 a 1 comparativamente con los hombres (UNDP, 2001). Esto se deriva del hecho de que el tiempo parcial resulta frecuentemente la única opción disponible para minimizar el conflicto familiar y asumir la carga de trabajo doméstico y de cuidado,⁴ de inmenso valor y nula retribución,⁵ que sigue siendo social y abrumadoramente femenina⁶ (UN Women, 2018; Grant, Yeandle y Buckner, 2006; Barbieri *et al.*, 2019).

Estas pautas globales se repiten en México. Pese a los avances descritos con anterioridad, los hombres representan 77% de los titulares de todas las organizaciones de la Administración Pública Federal y Estatal (y 74% en el nivel municipal), en una razón de 1 a 3, es decir, por cada mujer hay tres hombres en una posición de alto mando (INEGI, 2019b). En el Poder Judicial, en donde el 50.7% de los servidores públicos son mujeres, sólo 14% de los magistrados son mujeres. La misma conclusión resulta cuando se observa detenidamente el número de ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el número de juezas federales, magistradas de circuito, etcétera (Bugarín, 2018).

A poco más de veinte años de la Plataforma de Beijing, el reporte *Gender Equality in the 2030. Agenda for Sustainable Development* calculó que tomaría otros 68 años conseguir la paridad salarial (UN Women, 2018). ¿A cuántos años se estará de la paridad vertical y horizontal en la representación de las mujeres en las organizaciones públicas?, ¿qué trayectoria guar-

⁴ Las alternativas serían la expansión de la jornada, la renuncia al trabajo pagado, o la renuncia al rol de cuidado en la familia. Un ejemplo de la disyuntiva del doble trabajo y la conciliación familia-profesión lo ofrece el debate suscitado por el “manifiesto” de Mary Ann Slaughter, académica y alta funcionaria en los Estados Unidos de América, *Why women can't have it all* (Slaughter, 2012).

⁵ El valor del trabajo doméstico a nivel global se estima en cerca de 11 trillones de dólares solo en 2018, valor que supera el producto de las 50 corporaciones más grandes de la lista Global de los 500 de *Fortune* incluyendo Walmart, Apple y Amazon (Wezerek y Ghodsee, 2020).

⁶ La estadística global de 2018 es que las mujeres emplean 2.6 veces más tiempo en el trabajo doméstico y de cuidado que los hombres (UN Women, 2018), brecha que se vio expandida a partir de la pandemia de covid-19 en el 2020, cuando las mujeres absorbieron la carga adicional producto de la contingencia (Huang *et al.*, 2020).

da a las acciones del feminismo oficial, como la creación de las unidades de igualdad de género, a la luz de otras experiencias de reforma?

Se podrá discutir si los cambios están ocurriendo a un ritmo lento o acelerado, pero una pregunta más de fondo es ¿en qué radica la relevancia de la feminización del sector? ¿Una mayor representación en los cuerpos públicos representa mejores condiciones para las mujeres como colectivo (más poder, más capacidad o más libertad), o es la participación en sí misma esencial para la legitimidad de la administración? Esta pregunta evidentemente aborda el conocido debate sobre la legitimidad de origen contra la legitimidad de resultados en el campo de las ciencias políticas y la administración pública (por ejemplo, Schmidt, 2013; Falleth *et al.*, 2010), pero en el campo de la teoría feminista la pregunta tiene un carácter algo diferente, ¿qué significación tiene para los fines feministas la incorporación de las mujeres en los espacios públicos? ¿Cómo se relaciona esta con la abolición del patriarcado? La respuesta, desde el punto de vista teórico, no es directa, ya que no lo es tampoco el entendimiento del Estado y las organizaciones frente a la participación de las mujeres.

La ausencia del género como materia de interés en los estudios de la administración pública no es, pues, solamente un punto ciego de la disciplina. Es también resultado de la difícil relación del feminismo con el Estado. Uno de los debates más sobresalientes es cómo —si es que acaso— se le debe interpelar. Esta discusión, que comenzó con el argumento de que las feministas no tenían una teoría del Estado (Mackinnon, 1989), ha producido una variedad de perspectivas feministas sobre el Estado y el poder, usualmente conocidas por etiquetas como feminismo liberal, radical, marxista, cultural, posestructuralista, etcétera.

El feminismo liberal asume que el Estado, neutral en sí mismo, es reflejo de los intereses de los grupos que controlan sus instituciones. Por tanto, promueve su “infiltración” como una estrategia para impulsar el cambio social a través de legislaciones y políticas en favor de las mujeres. Variaciones de este feminismo reconocen que la dependencia privada de las mujeres se traslada *de facto* a una dependencia del Estado, pero aun así son optimistas pues consideran que el empoderamiento de las mujeres ocurre a través y con el apoyo de la política social (Kantola, 2016; Ki-Young Shin, 2016).

Esta perspectiva ha sido fuertemente criticada por exponentes del feminismo radical, e incluso sus políticas han sido ridiculizadas como

recetas de “añada mujeres y revuelva” (Montoya, 2016: 372). La denuncia al feminismo liberal es la de haber sido cooptado por el Estado y “estar dándole más legitimidad y poder en cada intento de reclamarlo, dejando el poder de los hombres en la sociedad correr rampantemente” (McKinnon, 1989: 644). De hecho, el término “femócrata”, que refiere a feministas que ocupan posiciones del gobierno, fue inicialmente utilizado de manera peyorativa (Sawer, 2016). El feminismo radical sostiene que el nudo central no es la composición de las burocracias, sino el hecho de que el Estado y su subproducto más poderoso, la ley, son inherentemente masculinos: “La ley ve y trata a las mujeres en la forma en que los hombres ven y tratan a las mujeres [...] la manera en que el punto de vista masculino enmarca la experiencia es la manera en que es enmarcada por las políticas del Estado” (McKinnon, 1989: 644).

Este feminismo considera que lo que hace el Estado es promulgar leyes y distribuir recursos que atrincheran el poder y privilegio masculinos y naturalizan y reproducen el sistema patriarcal (Alfaro, 2002). Así, el sentimiento de que “el Estado no es ni será el sitio de la liberación” transpira en el escepticismo o abierto rechazo hacia las propuestas del cambio progresista oficial, en favor de un feminismo autónomo (Montoya, 2016: 376).

Para el feminismo marxista, por su parte, el Estado es esencialmente capitalista. Es claro que la opresión y la subordinación de las mujeres está localizada en la operación de la familia y el proceso de trabajo, pero es el Estado, a través de sus políticas de bienestar, el que sostiene estas relaciones de opresión y subordinación, manteniendo las condiciones sociales de la reproducción. La subordinación de las mujeres juega un rol en sostener el capitalismo a través de la reproducción de la fuerza de trabajo en la familia (McIntosh, 1987).

Becker (1999), exponente del feminismo cultural o lo que ella llama “relacional”, sostiene que ni el feminismo liberal, ni el feminismo radical o marxista tienen la posibilidad de afectar el orden patriarcal. La desigualdad no se puede resolver tratando que las mujeres obtengan una pieza más grande del pastel, como lo propondrían las feministas liberales, ni centrándose en las mujeres y la sexualidad, como afirma que hace el feminismo radical. Para Becker, el patriarcado no se organiza primariamente alrededor de las interacciones entre hombres y mujeres, sino que es una batalla entre los hombres por el poder y control de uno sobre el otro, donde las

relaciones con las mujeres son un subproducto. Los valores que residen en el núcleo del patriarcado son poder, control, autonomía, independencia, dureza, invulnerabilidad, fuerza, agresividad, racionalidad, distancia emocional y otros atributos masculinos efectivos en las beligerancias entre los varones. La falla fundamental de los feminismos liberal y radical es que no ofrecen valores alternativos a estos. La propuesta del feminismo cultural aboga por otro conjunto de valores que organicen la interacción entre las personas, como el cuidado, la interdependencia, la diferencia o el reconocimiento de la agencia sexual femenina, donde la noción de equidad no está dada por la libertad de elección o el poder, sino por la felicidad y la satisfacción. Esta perspectiva, por supuesto, hace menos manejable y más compleja la concepción de propuestas desde las instituciones. Becker (1999) boceta algunas que parecen cruzarse con propuestas del Estado de bienestar, como la provisión de seguridad económica (y emocional) para cuidadores y dependientes, el facilitar la capacidad de todas las personas para combinar el trabajo asalariado con el cuidado, la redistribución del ingreso, los derechos de las minorías, un abordaje diferente a la violencia sexual y doméstica, y también las acciones afirmativas.

El feminismo posestructuralista, finalmente, deconstruye y desafía la unidad interna del Estado al teorizarlo más como un conjunto dinámico de arenas, instituciones, agencias y prácticas. La unidad del Estado se reproduce discursivamente. Para esta perspectiva, el Estado no es la manifestación de la esencia patriarcal, sino el centro de un conjunto efervescente de relaciones de poder y procesos políticos en el cual el patriarcado es construido y desafiado por actores tanto externos como internos (Kantola, 2016). En esta línea, afirma Connell (1990), el Estado es un nodo en una red de relaciones de poder y es —no puede no ser— el foco de movilización para los intereses centrales de la agenda de género.

La preocupación de las feministas por interpelar al Estado y capturar una parte del poder es una respuesta necesaria a una realidad histórica. No es un error derivado de una sobredosis de liberalismo o una capitulación al patriarcado. La pregunta no es si el feminismo lidia con el Estado, sino cómo: en qué términos, con qué tácticas, y hacia qué objetivos [...]. El carácter del Estado como el espacio central de institucionalización del poder, con su trayectoria histórica en la regulación y constitución de las relaciones de géne-

ro, lo hacen inevitablemente una arena suprema para desafiar al patriarcado (Connell, 1990: 531-535).

En estos debates subyacen diferentes nociones del poder, en las que es posible cuestionar ¿cuál es la fuente de poder de los hombres sobre las mujeres? Allen (2016) identifica tres maneras en que las perspectivas feministas lo han conceptualizado, aunque no siempre de manera explícita: como un recurso que puede y debe ser redistribuido, “el poder para...” (perspectiva liberal); como una relación de dominación, “el poder sobre...” (perspectiva crítica), o como empoderamiento, “el poder desde unx”. En la práctica, las feministas rara vez asumen posiciones que prístinamente encajen en una categoría.

La energía con que se ha expandido la agenda de institucionalización del feminismo, que en momentos ciertamente se ha centrado en defender el terreno ganado contra las reacciones conservadoras, ha avivado discusiones que históricamente han sido provincia del campo de las ciencias políticas, la administración pública y la reforma del sector público, no sólo aquellas que tienen que ver con la representación y la legitimidad, la distribución del poder y los recursos, y la igualdad de oportunidades o capacidades, sino también aquellas en torno a los lindes que demarcan la división de lo público y lo privado, que el feminismo insiste en traer a cuestionamiento, y la relación del Estado con el mercado y la sociedad civil, en el contexto de la nueva gobernanza. Ha revitalizado también las discusiones en torno a los resultados de las experiencias específicas de reforma y las trayectorias y condiciones de éxito o fracaso, con sus barreras y paradojas, bien conocidas para los estudiosos de la administración. Ejemplo de ello es la literatura reciente interesada en mostrar la diferencia que en efecto hacen las mujeres cuando ocupan las posiciones oficiales (Baskaran y Hessani, 2020; Pepera 2018; Kenney, 2013; Volden, Wiseman y Wittmer, 2010; Boswell, 2016), y la capacidad de las instituciones para proveer oportunidades a los grupos marginados para crear el cambio (Carter, 2014).

Estos son los espacios de confluencia entre las teorizaciones feministas y de la reforma del sector público, que muestran una plaza que, si bien no es nueva, debe ser robustecida para el entendimiento de lo público, del Estado y la administración, sus políticas y los resultados sociales. El diálogo en esta intersección disciplinar comienza con las preguntas ¿qué pueden la disciplina

de la administración pública y las ciencias políticas aportar al estudio de la agenda feminista? y ¿qué puede la agenda feminista aportar al entendimiento del Estado y el sector público? Aún es necesario explicitar y articular las respuestas a estas preguntas y convertir el objeto de la institucionalización del género en una agenda de trabajo más abierta y activa. En esta coyuntura quizá se pueda dilucidar, desde lo teórico y lo empírico, si es un oxímoron o más bien es posible no sólo un Estado efectivo, sino un Estado feminista.

Hacia una transparencia por diseño en el sistema operativo de la administración pública

César Omar Avilés González

De qué hablamos cuando hablamos de transparencia

Es menester realizar una distinción entre los términos *transparencia*, *derecho de acceso a la información pública* y *rendición de cuentas*; pues derivado de su íntima relación, en algunas ocasiones suelen confundirse e incluso utilizarse erróneamente como sinónimos.

La transparencia, afirma Aguilar (2008: 6), es un instrumento que viene a crear un contrapeso para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos para controlar y vigilar las decisiones de los gobernantes. Sin embargo, los gobiernos no sólo deben permitir que la ciudadanía les observe, sino que también deben divulgar activamente la información que poseen para probar su credibilidad y ganarse la confianza del pueblo, y así este pueda ejercer democráticamente sus derechos políticos.

Por su parte, la tratadista Gómez (2012: 9-13), advierte que la transparencia no es un derecho como tal, sino un instrumento o un medio para acceder a la información, entendida como la obligación de toda dependencia y servidor público a divulgar información básica relacionada con el ejercicio de sus funciones.

En relación con lo anterior, Aguilar (2008: 11) define la transparencia como el instrumento o medio para publicar la información, y al derecho de acceso a la información pública (DAI), como la garantía de acceder a los documentos del gobierno.

Por lo que respecta al término *rendición de cuentas*, es todavía algo complejo de interpretar. Merino y López (2010: 2) citan en su obra *La*

rendición de cuentas en México, a Andreas Schedler, quien intentó situar el origen de ese concepto en la palabra inglesa *accountability*:

Un término que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable. A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más aceptada por la comunidad académica es la de rendición de cuentas.

Asimismo, Schedler añadió otra palabra inglesa para complementar su definición: *answerability*, entendida como la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones. Y todavía sumó *enforcement*, “otro término que carece de equivalente preciso en castellano y que describe un conjunto de actividades orientadas hacia la observancia de la ley. Son tres pilares los que el autor identifica en la rendición de cuentas: la información, la justificación y el castigo” (Merino y López, 2010: 2-3).

El término “rendición de cuentas” no se menciona expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, Merino y López-Ayllón (2010: 10) advierten que diversas reformas a este ordenamiento jurídico han venido conformando un sistema orientado a ese propósito. Al respecto, Baltazar Pahuamba Rosas (2016: 136-137) explica que existe un derecho humano a una rendición de cuentas objetiva y el uso debido del recurso público porque este se desprende de una interpretación sistemática de los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 17, 34, 73, 74, 79, 108, 109, 113, 116, 122, 123 y 134 de la Constitución; 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 26 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; VII, XI, XII, XIII y XVI de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre; 3, 5, 9, 10, 11, 12 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; III de la Convención Interamericana contra la Corrupción, y el 13 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

En consecuencia, Pahuamba (2016: 134), afirma que, de una interpretación del contenido de los preceptos citados de manera sistemática, se desprende el derecho humano a una rendición de cuentas objetiva y el uso debido del recurso público; además, los documentos en los que se encuentran consignados esos preceptos son instrumentos que esta-

blecen diversos derechos humanos, lo que a su vez se fortalece con la existencia de derechos implícitos e innominados, es decir, aquellos que no se encuentran textualmente en un documento pero que se desprenden de su contenido.

La transparencia hoy: ¿cómo fue que llegamos hasta aquí?

Al abordar tópicos sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública (DAI), resulta elemental remontarse a 1975, cuando un reconocido jurista mexicano optó por acudir a la protección de la Justicia de la Unión a través del juicio de amparo —o juicio de garantías, en aquel entonces—. El quejoso reclamaba que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público había violentado su derecho a la información cuando, después de que él decide hacerle unos cuestionamientos relacionados con la deuda pública, la institución pública le negó el acceso. Por tanto, a criterio del quejoso, se configuraba un detrimento al artículo 6 de la Constitución, y su reciente reforma que afirmaba que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

No obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) decidió darle la razón a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyo argumento principal descansaba en que la reciente reforma había tenido como objeto permitir a los partidos políticos la difusión de sus ideas y opiniones a través de los medios de comunicación, con la única intención de que la ciudadanía tomara decisiones informadas y que su derecho al sufragio fuera verdaderamente efectivo.

Tuvieron que pasar varios años, e incluso unos cuantos amparos y recursos judiciales, originados por movilizaciones sociales encabezadas principalmente por el sector académico y la sociedad civil organizada, para que la SCJN reconociera y rectificara su desatinada interpretación de los años setenta. No fue sino hasta la década de los noventa cuando la SCJN, en el caso de la matanza de Aguas Blancas, vincula —o confunde— el DAI con el derecho a la verdad, al señalar que la autoridad no debe difundir información falsa o manipulada a la sociedad, reconociendo la obligación del Estado de proporcionar información objetivamente cierta.

En la actualidad existe consenso en reconocer al DAI como una garantía social, pero también individual; es decir, se le reconoce como un derecho llave para el goce y disfrute de otros derechos humanos, como el acceso a la justicia, a la educación, a la salud, entre otros.

Con estos antecedentes, el fortalecimiento decisivo de la transparencia y el DAI en México tuvo su origen en el año 2000, con la alternancia de partidos en el gobierno federal. La presión social y mediática del sector académico, la sociedad civil organizada y la prensa habían materializado sus esfuerzos en el llamado “Grupo Oaxaca”, trayendo como resultado una de las primeras leyes de transparencia y acceso a la información en 2002 —aunque cabe resaltar que estados como Jalisco ya habían publicado la propia en 2001.

No obstante, pronto comenzó a evidenciarse una serie de discrepancias, pues el DAI, aunque en principio se trataba del mismo derecho humano, estaba regulado por 33 leyes en las distintas entidades federativas y en la federación. Por tanto, en 2007 surgen las primeras propuestas para modificar el artículo 6 de la Constitución, con la finalidad de dotar de criterios mínimos básicos a los distintos niveles de gobierno, así como homologar el citado derecho en todo el país. La reforma en cuestión consistió en una serie de fracciones, cuyo contenido se sustenta en el reconocimiento expreso del principio de máxima publicidad de la información pública, considerando algunas limitaciones del DAI, como la protección de la vida privada y la protección de datos personales. Otros factores que precisa dicha reforma son la materialización del principio de gratuidad en el acceso a la información; el acceso o rectificación de datos personales; el reconocimiento de procedimientos sencillos y expeditos para acceder a la información pública; la obligación de preservar los documentos y la publicación de información en medios electrónicos; se dejó en la legislación secundaria la forma como se deberán hacer públicas las partidas del presupuesto entregadas a personas físicas o morales; y, finalmente, se contemplaron explícitamente sanciones en caso de incumplimiento.

Las luchas y exigencias sociales trajeron, en 2014, otra serie de reformas trascendentes, de las cuales destaca la autonomía constitucional de los órganos garantes, así como el reconocimiento expreso como sujetos obligados a los partidos políticos, los sindicatos y demás personas físicas o

jurídicas —de derecho público o privado— que reciban o ejerzan recurso público o realicen actos equiparables a los de autoridad.

En 2015 entró en vigor la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual trajo consigo el nacimiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT), con la finalidad de proponer políticas públicas tendientes a fortalecer y homologar los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales; poco después, en 2016, se comienzan los cimientos del Sistema Nacional Anticorrupción.

Cabe resaltar que también se reforzaron otros órganos, como el Sistema Nacional de Archivos y el Consejo Nacional de Armonización Contable, y se crearon sistemas estatales en materia de archivos y anticorrupción, sin dejar de lado las Alianzas para el Gobierno Abierto a nivel nacional y en algunas entidades federativas, derivado del mandato de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Con esta breve pero necesaria introducción, queda de manifiesto el carácter de eminente conquista social que ha tenido el DAI en la legislación mexicana, a la vez que pareciera que este transita en una tendencia a fortalecerse, con la creación de nuevos y numerosos dispositivos legales, así como sistemas e instituciones para su promoción y protección. Sin embargo, como veremos en las próximas líneas, al complejizar las estructuras y procedimientos en torno a este derecho, termina por ponerse en riesgo su accesibilidad y adecuado ejercicio para la ciudadanía en general y, especialmente, para los sectores en mayores condiciones de desigualdad.

La transparencia que se resiste

Una vez explicado —aunque someramente— el camino que tuvo que recorrer el DAI en nuestro país, y conociendo el entramado institucional, con sus atribuciones, los sistemas de coordinación de mecanismos y sistemas interinstitucionales, así como las reformas y nuevas leyes, a simple vista parecería que nuestro país es uno de los más transparentes del mundo. Sin embargo, aunque la legislación y los sistemas creados han atraído la

atención y hasta el reconocimiento del mundo por lo aparentemente innovador y garantista de su diseño, lo cierto es que, irónicamente, México sigue estando en la lista de los países más corruptos.

Es evidente que existe una compleja serie de contextos y características que pueden explicar la citada (y vergonzosa) situación, que resulta imposible analizar a profundidad en estas páginas. Expondremos, sin embargo, algunas consideraciones generales.

Por un lado, persiste una notoria renuencia por parte de los funcionarios públicos —de todo tipo de gobiernos y partidos— a publicar de manera completa, adecuada, oportuna y pertinente la información en los portales institucionales de transparencia, lo que se conoce como transparencia opaca o simulada. En particular, existe una mayor resistencia con la relacionada a la información financiera y patrimonial, las contrataciones y obras públicas, las sanciones administrativas, así como la concerniente a las declaraciones de situación patrimonial.

Otra de las situaciones que inhibe la participación ciudadana en materia de transparencia y rendición de cuentas es el temor a las posibles represalias de los sujetos obligados. Y si bien es cierto que existen criterios y estándares internacionales que buscan proteger a las y los informantes, desafortunadamente aún persiste la desconfianza de la ciudadanía en sus propias instituciones. En virtud de ello, se han creado mecanismos para garantizar el anonimato de los peticionarios de información que deseen reservar su identidad, prohibiendo a los sujetos obligados solicitar datos adicionales o desproporcionados, tales como el nombre real o identificaciones oficiales, que justifiquen la necesidad o los fines para los que se solicita la información y, en general, cualquier dato innecesario para localizar los documentos a los que se requiere acceso. Sin embargo, existen casos donde los medios electrónicos no funcionan adecuadamente; o bien en el supuesto que la plataforma esté funcionando de forma adecuada, esta tiene una capacidad limitada para cargar documentos como respuesta, pero ¿y si la respuesta es bastante extensa? Por tanto, se obliga —directa o indirectamente— a que la persona se presente físicamente para que le sea entregado el resto de la información, en un medio de almacenamiento extraíble, como una memoria USB, o se le entregue en copia impresa. ¿Qué pasa si la persona no quiere ser expuesta o simplemente no desea acudir de forma presencial?, por el temor a que pueda ser identificada, y más si se trata de una persona

famosa o de renombre, o con proyección pública, como un servidor público o un periodista, por ejemplo. No debe perderse de vista que México es uno de los países más peligrosos para ejercer el periodismo.

¿Qué sucede si se trata de información que, de hacerse pública, ventile casos de corrupción o ineptitud en el ejercicio de la función pública? Es obvio que la persona preferiría no arriesgarse, y en no pocas ocasiones es por ese temor que la transparencia, la rendición de cuentas y el DAI tienen mucho que perder, pues la única opción que le queda al investigador es la de abstenerse en su propósito.

Cabe señalar que la mayoría de casos escandalosos en materia de corrupción han sido investigados mediante la presentación de un sinnúmero de solicitudes, con la intención de no ser identificados o para no poner en alerta al sujeto obligado; es por ello que han salido a la luz pública casos como el de “la casa blanca” del expresidente Enrique Peña Nieto y su exesposa, “la estafa maestra”, “oceanografía”, “Wal-Mart México”, “Odebrecht”, entre otros, en los que la transparencia y la rendición de cuentas, trágicamente, tuvieron que esperar, a causa del largo camino que recorrieron las y los periodistas para culminar su ardua averiguación.

El desconocimiento, la apatía y la desconfianza en las instituciones, son otros factores que influyen para que las personas se inhiban de buscar información. De igual forma, las restricciones territoriales limitan este derecho; recuérdese que la mayoría de las solicitudes que se presentan son por la ciudadanía que habita o transita en áreas metropolitanas, por lo que es incuestionable que las personas que residen en comunidades rurales gozan de menos posibilidades para ejercer este derecho.

Con la llegada de la pandemia de covid-19 se evidenció la falta de capacidad de las instituciones para migrar a la virtualidad; derivado de lo anterior, una de las más desconcertantes respuestas a la crisis, tanto de sujetos obligados como de órganos garantes, fue la de suspender términos y plazos, situación que trajo graves repercusiones a las y los usuarios que requerían acceder a información para tomar mejores decisiones relacionadas con los servicios de salud, los lugares con mayor probabilidad de infección, oportunidades de empleo; o a aquellas personas que necesitaban acceder a sus expedientes médicos y a sus datos personales de salud.

Por otra parte, se esperaría que en un futuro cercano la información sea divulgada en formatos más accesibles (datos abiertos) que permitan

reutilizarla —si bien es cierto que dicha difusión es considerada una obligación, aún falta mucho para que se cumpla de forma eficiente—. Existen algunas justificaciones para entregar o subir la información en formatos diferentes, cuando se considere que transformarla implique una carga desproporcionada para el sujeto obligado o porque debe contener alguna firma o sello institucionales y, con ello, dar certeza jurídica. Sin embargo, persiste la puesta a disposición de la información en formatos deliberadamente cerrados, que no permiten su manipulación para el desarrollo de estudios, aplicaciones o cualquier otro tipo de tratamiento. Sin dejar de lado que, en la mayoría de los casos, la información se publica en formatos incomprensibles para el ciudadano común; por lo tanto, sigue existiendo una barrera de lenguaje técnico, que obstaculiza el verdadero goce y disfrute del derecho a saber: la ciudadanía que quiere conocer documentos públicos debe realizar esfuerzos excesivos para comprender lo que se le está entregando, incluso al extremo de tener que contratar a una persona especializada para que le auxilie en la interpretación. Estas situaciones contribuyen a la apatía de la ciudadanía para ejercer su derecho de acceso a la información pública.

Para concluir este apartado, enfatizamos el hecho de que la creación de nuevas obligaciones, instituciones, sistemas, plataformas, órganos de vigilancia, e incluso el propio proceso para acceder a la información, se han vuelto más complejos e inaccesibles para la ciudadanía común. Esta creciente tecnificación ha derivado, por una parte, en áreas de oportunidad para la burocracia opaca, que se resiste a transparentar su trabajo y, por otro lado, ha propiciado escepticismo por parte de la ciudadanía en general en cuanto a la eficacia de esta garantía constitucional.

Transparencia por diseño

Hasta ahora hemos esbozado un escueto diagnóstico de las principales problemáticas que enfrenta el DAI en México. Es notorio que, si bien hay avances, la transparencia en nuestro país es aún un propósito que se encuentra muy lejos de materializarse. Paradójicamente, lo mejor que le podría pasar a esta añeja aspiración ciudadana es no requerir de leyes, instituciones y mecanismos jurídicos para poder conocer de manera confiable y oportuna el actuar de las autoridades.

A simple vista, esto podría parecer imposible en nuestro país. Después de todo, la transformación constitucional a la que hemos aludido, con sus consecuentes reformas en todo el sistema jurídico nacional y su compleja —y costosa— ingeniería institucional y burocrática, se hizo necesaria porque la opacidad, nadie lo discute, es aún más costosa. Sin embargo, existen dos factores cruciales que en nuestra visión cambian sustancialmente el contexto actual con respecto al de hace 20 años —cuando se creó la primera ley federal de la materia—, y con los cuales consideramos que es posible un nuevo paradigma de transparencia gubernamental, al que aquí llamamos transparencia por diseño.

La revolución informática

Si bien ya era inminente lo revolucionario que sería el siglo XXI, es muy probable que hace 20 años nuestros legisladores —como la mayoría de los seres humanos— no hayan imaginado las dimensiones del umbral ante el que se encontraba la humanidad, especialmente en el renglón del desarrollo tecnológico y de las comunicaciones. Cuando se aprobó la primera legislación federal en materia de transparencia en el país, el acceso a internet era un privilegio al que solo se podía acceder a través de cable telefónico, a una velocidad que permitía preparar el desayuno mientras se abría una página web; los teléfonos móviles solo eran para hacer y recibir llamadas y mensajes SMS con una extensión menor a un *tweet*; los discos compactos con capacidad de 500 Mb, o menos, eran el último grito de la tecnología; y palabras como *Netflix*, *YouTube* o *Amazon* no significaban nada, incluso para los visitantes más asiduos de los videoclubes.

Desde entonces, la humanidad ha presenciado el surgimiento de un nuevo paradigma de vida, trabajo e interacción interpersonal, cuyo eje es la internet y los algoritmos digitales. La ciencia ficción de la literatura de siglos pasados se ha materializado en avances tan sorprendentes como la robótica avanzada y el turismo espacial, al igual que otras tecnologías que hoy están al alcance cotidiano de las masas: los dispositivos inteligentes, las redes sociales, el reconocimiento facial, la inteligencia artificial, el *streaming* y el *blockchain*, entre muchos otros. Estos cambios se han arraigado y han sido abrazados por las sociedades, convirtiéndose en parte elemental

de la vida de la mayoría de las personas. Nuestro país no es una excepción: de acuerdo con datos del INEGI, más de 84 millones de personas en México son usuarias de internet, lo que representa al 72% de la población mayor a los seis años de edad, y el 91.8% de los usuarios de telefonía celular tiene un teléfono inteligente (INEGI, 2020c).

La convivencia social ha cambiado de escenario, migrando estrepitosamente a las redes sociales, en donde la ciudadanía ha encontrado posibilidades de demanda, exigencia e interacción con actores políticos y gobiernos. Hoy por hoy es más probable que un gobernante responda un *tweet* en el que se le etiqueta a que dé formal respuesta a un oficio mediante el que se ejerce un derecho de petición en los términos del artículo 8 constitucional, presentado por escrito con todas las formalidades ante la oficialía de partes de la dependencia en cuestión. Esto ya es, literalmente, de otro siglo. Cualquier demanda ciudadana puede hacerse mediante las redes sociales y algunos gobiernos han aprendido —o se han visto obligados— a aprovechar estos mecanismos informales.

Esto nos puede dar una idea de lo absurdamente anacrónico que resulta el actual procedimiento de acceso a la información, que además, como hemos apuntado, se ha tecnificado a niveles inaccesibles para el ciudadano promedio.

Las redes sociales son la punta del enorme iceberg que es la revolución de las tecnologías de información de las últimas dos décadas. Sin lugar a dudas, el *big data* ofrece a la administración pública una posibilidad extraordinaria de innovar en cuanto a la sistematización de procesos y servicios públicos, con una orientación para que estos sean más eficientes, oportunos y, sobre todo, preventivos. Pero quizás más importante es que también brinda la oportunidad de transparentar su actuación, de manera mucho más eficiente y prácticamente imperceptible para el burócrata. La digitalización de procesos y la implementación de verdaderos esquemas de gobierno digital harían posible la indexación de la información pública en tiempo real, permitiendo que los algoritmos hagan todo el trabajo, generando automáticamente reportes e informes y publicando contratos, licitaciones, acuerdos, normas, facturas y cualquier otro documento que aporte certeza sobre el quehacer público, y, desde luego, también respondiendo de manera instantánea cualquier requerimiento de información de la ciudadanía. Todo ello sin necesidad de endosar al funcionario la responsabilidad de hacerlo manualmente. Además, estos algoritmos facilitarían

la implementación de motores de búsqueda inteligentes y predictivos, lo que posibilitaría, entre otras cosas, generar presentaciones dinámicas y en tiempo real de la información pública, así como reportes estadísticos que contribuyan a la mejor toma de decisiones por parte de las autoridades. Esto repercutiría en una transparencia mucho más oportuna, confiable y sin cargo para el burócrata, quien podrá estar dedicado completamente a su labor sustantiva, sabiendo, sin embargo, que todo lo hecho en su trabajo es público.

No podemos concluir este apartado sin mencionar que situaciones escandalosas, como la de Cambridge Analytica, demuestran la importancia del tratamiento masivo de datos en el mundo actual y las dimensiones que puede alcanzar un manejo malintencionado de la información. Pero lo opuesto también es posible. Los órganos garantes podrían remediar y poner fin al mayor y más vergonzoso desacierto que han tenido en su breve historia, que sin duda es la Plataforma Nacional de Transparencia, y por fin retomar el camino: sistematizar sus procesos, dirigiéndolos a la vigilancia del correcto funcionamiento de los algoritmos y sistemas de transparencia por diseño en las instituciones, disminuir —o eliminar por completo— sus funciones cuasi jurisdiccionales y distender sus robustas y siempre insuficientes estructuras, presupuestos y nóminas. En cambio, podrían adquirir un carácter de comité ético para garantizar el manejo responsable del *big data* en posesión del poder público.

El relevo generacional

Cuando las oficinas gubernamentales empezaron a recibir solicitudes de información al amparo de las primeras leyes de transparencia y acceso a información pública, la reacción predominante entre los servidores públicos era de rechazo, al asumir esta vorágine de cambios en las reglas del juego de la administración pública como una verdadera afrenta; luego de toda una trayectoria dedicada al servicio público, a sus expedientes, archivos y procesos ¿cómo se atrevía alguien a husmear en ellos? ¿Cómo era posible que alguien irrumpiera en la intimidad de esa información que ya era prácticamente una extensión de su patrimonio personal? Aunque hoy parezca increíble, a inicios del siglo xx conocer el sueldo de los gobernantes, representantes populares o jueces era un propósito estéril para la ciudadanía

en general. La información pública era un privilegio al que solo podían acceder, paradójicamente, quienes ostentaban el poder.

Hoy en día, gracias al comprometido trabajo de educadores, periodistas, órganos garantes y organizaciones civiles, así como a fuerza de miles de escándalos y sanciones, la transparencia y el acceso a la información se ha instalado en el sistema operativo de las instituciones. Todo gobernante y funcionario público sabe que cualquier registro documental de su actividad en el ejercicio de sus funciones será, tarde o temprano, sujeto al escrutinio público. Desde un punto de vista democrático, esto no puede sino celebrarse. Se trata de la ciudadanía ganando terreno frente a la clase política opaca que había gobernado a México en las últimas décadas; un auténtico empoderamiento civil sin precedentes en nuestra historia democrática.

Así, con el relevo generacional y la consecuente llegada de personas jóvenes a la administración pública en todos los sectores y niveles, la relación entre burócratas y transparencia ha evolucionado, insertándose el deber de transparencia en el entendimiento de todo servidor público acerca de su función, quizás algunas veces sin comprender exactamente los porqués, pero asumiéndolo como una obligación inevitable e inherente a su empleo. A los jóvenes ya no hay necesidad de convencerlos de la importancia de la transparencia, ni de su obligatoriedad, como ocurría con los servidores públicos de hace 20 años o más. De ahí que la implementación de políticas para la apertura de archivos pueda ser mucho más factible hoy, no solo por la ventaja tecnológica que ya hemos analizado, sino porque los empleados públicos en general estarían, sin duda, dispuestos a abrir los expedientes y procesos a su cargo, especialmente si con ello además obtendrían ventajas en cuanto a la eficiencia de procesos y, de paso —quizás sería el principal estímulo—, se evitaran la tarea de publicar la información o responder solicitudes de acceso a la misma de forma manual.

Algunas instancias han avanzado en esta tarea, sin embargo, se trata de esfuerzos que no han llegado a consolidarse como una política generalizada de los poderes públicos. Además, la desafortunada implementación de la Plataforma Nacional de Transparencia orilló a los sujetos obligados de todo el país a frenar cualquier intento de innovación en los últimos años y a mantenerse en la senda de la transparencia reactiva.

Epílogo

El derecho de acceso a la información pública en México es una loable conquista social que se ha materializado en un complejo marco jurídico e institucional. Si bien esto último ha contribuido a la consolidación de dicho derecho fundamental, debemos reconocer que los procesos e instituciones que se han creado en torno al mismo siguen una tendencia que acabará, por una parte, por hacer inaccesible este derecho para la ciudadanía en general, y por otra parte, se convertirá en un lastre para el Estado, por sus abultados y crecientes costos.

Con esta comprensión, llamamos “transparencia por diseño” a la implementación de políticas y sistemas de gobierno electrónico en todos los ámbitos del servicio público, capaces de identificar y publicar de manera autónoma, organizada e instantánea los documentos e información pública que, por su naturaleza, estado o condición, deban ser publicados por mandato legal o que resulten de relevancia e interés público. Aquí se excluyen, desde luego, los procesos o trámites en curso y la información confidencial y reservada. De esta forma, el acceso a la información sería altamente oportuno y cumpliría de manera mucho más eficiente con su propósito fundamental de informar a la ciudadanía, así como para hacer los procesos de toma de decisiones públicas más eficientes y participativos. Además, desde luego, de abatir costos de manera sustantiva.

Esta propuesta es ambiciosa, pero no imposible. Sin la necesidad de hacer complejas reformas legislativas, estas iniciativas nos podrían llevar a un mejor derrotero, con la mirada puesta en la mitad del siglo en curso. Seguir la tendencia de burocratizar este derecho y tecnificarlo al punto de arrebatarlo al ciudadano promedio, es equivalente a contemplar un incendio en nuestra propia casa y no hacer nada para extinguirlo. Optar por programas de gobierno electrónico y de transparencia por diseño puede parecer costoso para el político preocupado por el corto plazo, pero aquellas mentes con auténtica visión de Estado y perspectiva de futuro seguramente encontrarán en estos esquemas una forma de resolver varios problemas de una sola vez y con efectos duraderos.

Derechos humanos y ciberjusticia administrativa

Guadalupe Fernández Ruiz

Ante un escenario de avances tecnológicos, resulta interesante saber cómo han impactado estos en la actuación estatal y en su marco jurídico. Si bien el tema no es novedoso, el diálogo fue cobrando mayor importancia con el advenimiento de la crisis sanitaria.

En el desempeño de las funciones públicas administrativas, legislativas y jurisdiccionales, basadas en gran medida en la burocracia, se encuentran los procedimientos en los que el uso de papel para la integración de expedientes es de larguísima data e imprescindible; figura también la sujeción a horarios específicos para recepción de peticiones y diversidad de documentos, así como otros elementos y tradiciones conocidos por el lector como típicos de oficinas del sector público. Sin previo aviso, el uso de la internet y de las tecnologías de la información y la comunicación e incluso de la inteligencia artificial, que se habían ya introducido gradualmente en la realidad cotidiana, irrumpieron de forma absoluta ante la llegada de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2, creando un punto de inflexión al transformar de manera sustancial las formas y los tiempos de realizar las tareas públicas.

La implementación de la tecnología en diversos ámbitos del sector público ha encontrado justificación en el afán de lograr eficacia y eficiencia en las instituciones, por lo que cada vez se vuelve más común ver con buenos ojos el entorno digital, con la consecuente aparición de nuevos elementos, como la firma digital y el documento electrónico. En el ámbito jurisdiccional, la llamada “ciberjusticia” resulta atractiva cuando se le encuentra razón y sentido en la despresurización de la inmensa carga de trabajo que acompaña a los tribunales en todo el país e incluso en el mejoramiento de la impartición de justicia con sentencias de mayor calidad y emitidas

con mayor celeridad. Pero inquieta cuando se profundiza en aspectos relacionados con la tradición del procedimiento, por ejemplo, cuando se cuestiona sobre el papel del juzgador (Duaso Calés, 2016).

Asimismo, el uso de tecnologías se ha considerado como una vía para garantizar derechos humanos, como el de acceso a la justicia. Estos derechos, al fundarse en libertades, se consideran mutantes de acuerdo con el momento histórico y necesario para defender la dignidad de las personas, por ello su reconocimiento en las constituciones y leyes forma parte de los catálogos de derechos esenciales y su protección compete al Estado.

En la esfera administrativa se encuentra el deber de tutela de varios de estos derechos, pues ahí reside la relación indisoluble entre el Estado y los particulares, mientras que la labor jurisdiccional que llevan a cabo los tribunales federales se considera una medida correctiva cuando el Estado incumple con su mandato constitucional de respetar, proteger y garantizar esos derechos humanos.

En lo que atañe al papel del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al tener competencia para conocer de los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general,¹ mediante el juicio contencioso administrativo, su rol como autoridad para pronunciarse sobre la legalidad, constitucionalidad y hasta convencionalidad de la actuación cobra especial relevancia, por lo que no es ajeno a la necesidad de implementar nuevas tecnologías para su desempeño eficiente.

En ese tenor es posible afirmar que la justicia administrativa federal mexicana no han sido distante ni al progreso de los derechos humanos, ni a los avances tecnológicos; de hecho, el llamado “juicio en línea” y su versión 2.0 se han presentado como ejemplo para los demás tribunales del país, al ser el Tribunal Federal de Justicia Administrativa el primero en poner en marcha el uso adecuado de tecnologías de la información.

Lo anterior se circunscribe a que es precisamente mediante la función jurisdiccional especializada (tribunales administrativos) que se busca tutelar los derechos de los particulares frente a la administración pública (Díaz, 2010), aunque ha de advertirse que no es la única vía de control.

¹ Véase la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, última reforma (*Diario Oficial de la Federación*, 27 de enero de 2017).

En ese sentido, es indispensable el ejercicio de la función jurisdiccional para solucionar conflictos surgidos entre los administrados y la administración pública, haciendo uso de instituciones, procesos y procedimientos propios, por lo que la justicia administrativa exige el establecimiento de un control jurisdiccional contra las posibles infracciones legales llevadas a cabo por los órganos de la administración pública: es el denominado “régimen jurídico de la administración” o “sistema de justicia administrativa”.

El presente artículo tiene la finalidad de destacar aquellos procesos que constituyen parteaguas para la “ciberjusticia” aplicada al ámbito de la jurisdicción ejercida por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, principalmente el llamado “juicio en línea” y el “juicio en línea 2.0”, los cuales han permitido que en un contexto sanitario como el que atravesamos se protejan, respeten y garanticen los derechos humanos.

La justicia administrativa

En el ámbito doctrinario, los tribunales administrativos y las leyes de procedimiento administrativo se consideran como herramientas esenciales de la justicia administrativa. Así lo refiere Velázquez Tolsá, para quien los primeros constituyen el lugar donde se dirimen los conflictos surgidos, y las segundas establecen límites a la autoridad para la creación, modificación, extinción y ejecución de actos y resoluciones de carácter administrativo, mediante la emisión de actos o resoluciones administrativas, previo al seguimiento de un procedimiento debidamente establecido en el que se respete el derecho humano de audiencia y sus fases esenciales que la componen (Fernández y Otero, 2015).

De origen francés, la justicia administrativa fue tomando carta de naturalización en distintos países. Inicialmente la función jurisdiccional se encomendó a los tribunales judiciales, pero, más tarde, al amparo de la teoría de la separación de poderes y del principio de “juzgar a la administración es también administrar”, el conocimiento de las controversias derivadas de impugnaciones de actos administrativos o disposiciones reglamentarias, en que toma parte la administración pública, en diversos países se ha encargado a tribunales administrativos.

En México, el Tribunal Fiscal de la Federación se creó en 1937 por disposición de la Ley de Justicia Fiscal de 1936; inició como un órgano de jurisdicción delegada, la cual consiste en que el tribunal administrativo elabora sus decisiones con carácter definitivo y obligatorio, solo que tales decisiones son pronunciadas a nombre de la administración pública, ya que esos tribunales se ubican en el ámbito de la propia administración.

Hoy en día, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es, de conformidad con la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, un tribunal dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y para establecer su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

Asimismo, el Tribunal ejerce la función jurisdiccional en el ámbito de sus respectivas competencias tendientes a la tutela de los derechos humanos, de modo que, conforme a lo dispuesto en el artículo primero constitucional, está llamado a salvaguardar los derechos y libertades de los particulares mediante la impartición de justicia fiscal y administrativa, en el ámbito de un esquema que ofrece la posibilidad de que la autoridad administrativa se transforme en “poder justiciable” (Díaz, 2010).

En síntesis, la justicia administrativa debe ser guardiana de asegurar la eficacia de los multicitados derechos humanos, teniendo en la mira su tutela efectiva ante la actuación de la autoridad administrativa.

Nuevas tecnologías

Como se ha mencionado, si bien no es novedoso hablar de la implementación de nuevas tecnologías en la administración de justicia, sí motivó su aceleramiento el factor pandemia, de modo que la continuidad en el seguimiento de los procesos ya entablados, así como la recepción de nuevos, fueron posible gracias al acceso remoto de los sistemas que previamente se habían implementado; lo que nos lleva a coincidir con autores como Fernando García Rubio, quien desde su obra publicada en el 2003 afirmaba:

Siempre que se ha hablado de estos temas, tradicionalmente parecía que nos anticipábamos, pero parece que, en efecto, los continuos avances nos hacen concebir que el fin del pasado siglo ha supuesto, en gran medida, el alcanzar los objetivos que se plantearon desde hace tiempo, pudiendo además atre-

vernos, una vez más, a predecir que los cambios que hasta ahora hemos visto pueden no ser absolutamente nada, comparados con los que se avecinan en el siglo XXI, en que ya nos encontramos (García Rubio, 2003).

Cabe destacar lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 69-C, en el que se establece que los documentos presentados por medios de comunicación electrónica producirán los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos firmados autógrafamente y, en consecuencia, tendrán el mismo valor probatorio que las disposiciones aplicables les otorgan a estos, lo que ha favorecido la transición a la llamada por los argentinos “despapelización” de la administración pública.²

Asimismo, el citado artículo refiere que las dependencias y organismos descentralizados podrán hacer uso de los medios de comunicación electrónica para realizar notificaciones, citatorios o requerimientos de documentación e información a los particulares, en términos de lo dispuesto en esta ley, lo que se traduce indudablemente en actos administrativos apoyados en el uso de tecnologías de la información y comunicación. Lo anterior transforma de manera importante el soporte de tales actos y no su contenido, pues el cambio de soporte en papel al soporte digital no les quita su naturaleza, esto es, una notificación electrónica seguirá siendo una notificación con independencia del soporte utilizado.

En sentido análogo, aunque con una instrumentalización más detallada, la justicia administrativa federal en México ha realizado importantes cambios para fortalecer la impartición de justicia pronta y expedita, con el apoyo de las mencionadas tecnologías, es el caso del Juicio en Línea y su más reciente versión 2.0.

El procedimiento legislativo para la implementación del Juicio en Línea comenzó con la iniciativa presentada por el titular del Poder Ejecutivo en marzo de 2009. Desde entonces fue imperioso poner sobre la mesa la necesidad de un sistema informático que echara mano de los notables

² Véase, por ejemplo, Ministerio de Salud, Presidencia de la Nación (Argentina). Sistema de Gestión Electrónica: <http://www.anmat.gov.ar/Despapelizacion/principal.asp>, y Disposición ANMAT N° 6889/2010 (con las modificaciones de la Disp. ANMAT N° 4752/2011): http://www.anmat.gov.ar/webanmat/Legislacion/NormasGenerales/Dispo_6889-10.PDF. Ambos consultados el 10 de agosto de 2021.

avances y adelantos en materia de tecnologías de la información, “para lograr un mayor acceso de la sociedad a la impartición de justicia, en la organización de este sistema y en particular por lo que hace a los órganos de gobierno y administración” (Cámara de Diputados, 2009).

En dicha propuesta también se consideró que sería el 75% de los usuarios potenciales quienes estarían familiarizados con el uso de medios electrónicos, siendo ellas y ellos quienes tendrían “la posibilidad de que el juicio en el que sean parte se tramite en línea, lo que les proporcionaría comodidad, prontitud, eficacia y seguridad, al facilitarles la presentación de su demanda, promociones y pruebas, así como la consulta del expediente, desde cualquier lugar y a cualquier hora, redundando en ahorro de tiempo, recursos y esfuerzo” (Cámara de Diputados, 2009).

Otro aspecto destacable de la propuesta, sin duda, fue el acompañamiento de la seguridad informática, pues, por una parte, se planteó su uso mediante firma electrónica avanzada, así como las respectivas sanciones penales para los casos de alteración o uso indebido de la información contenida en sistemas o equipos de informática (artículos del 211 bis 1 al 211 bis 7 del Código Penal Federal).

Con su aprobación por el Poder Legislativo, mediante publicación del decreto correspondiente, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé, desde diciembre de 2010, dos vías para la interposición del juicio contencioso administrativo federal: la vía tradicional y la vía de juicio en línea.

El artículo 1-A de la citada ley afirma en sus fracciones XIII y XV, respectivamente, que se entiende por juicio en línea la substanciación y resolución del juicio contencioso administrativo federal en todas sus etapas, así como de los procedimientos previstos en el artículo 58 de esta ley, a través del Sistema de Justicia en Línea, incluso en los casos en que sea procedente la vía sumaria.

El Sistema de Justicia en Línea es el medio informático establecido por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para registrar, controlar, procesar, almacenar, difundir, transmitir, gestionar, administrar y notificar el procedimiento contencioso administrativo que se sustancie ante el propio tribunal.

Dicho sistema, de conformidad con el segundo artículo transitorio, comenzó a ser desarrollado e instrumentado por el tribunal antes mencio-

nado, a la fecha de entrada en vigor del decreto referido, pero también quedó establecida la obligación, por parte del Tribunal, de iniciar operaciones a los 18 meses contados a partir de su entrada en vigor. Y resultó destacable su labor de promoción, entre los usuarios, de los servicios del Tribunal para la difusión masiva de las disposiciones del decreto, entendiéndose entre ellas la de implementación del juicio en línea.

Para autores como Rosario Duaso Calés (2016: 440), “[e]ste tipo de medidas que introducen el uso de las tecnologías de la información en el ámbito judicial y que permiten a los ciudadanos su uso en ciertos trámites [...] pueden tener sin duda un impacto positivo en el funcionamiento del aparato judicial y del acceso a la justicia”. Y añade que el poder presentar electrónicamente ciertos documentos contribuye a agilizar la resolución de los casos, aunado a la posibilidad del ciudadano de poder optar por hacer uso de la tecnología en el marco de la ley o recurrir al modo tradicional basado en el papel, siendo así un margen más amplio para acceder a la justicia.

Con miras a su perfeccionamiento, con la disposición de nuevas tecnologías, así como resultado de la experiencia acumulada por la puesta en marcha de esa primera versión del Juicio en Línea, el 13 de octubre de 2020, en plena crisis sanitaria, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo E/JGA/41/2020, que establece los lineamientos técnicos y formales para la sustanciación del juicio contencioso administrativo en el Sistema de Justicia en Línea versión 2.0, con la finalidad de optimizar los procesos de dicho juicio.

De esos lineamientos destaca que cuenta con registro remoto, es decir, no es necesario que el justiciable acuda presencialmente a las instalaciones del tribunal para darse de alta, pues basta con que teclee su Clave Única de Registro de Población (CURP) (artículo 4). Además de estar diseñado para que el juicio se lleve a cabo hasta el dictado de la sentencia.

Cabe mencionar que existe una aplicación móvil del sistema, la cual, de conformidad con el artículo 34 de los lineamientos, forma parte integral de dicho sistema y permite exclusivamente visualizar el expediente digital y la información contenida en el mismo.

En cuanto a las estadísticas de la implementación antes y después de la versión 2.0, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa ha reportado un incremento considerable en los justiciables que promueven por este medio, de modo que, mientras en el primer trimestre de 2020 (todavía con

la anterior versión del Juicio en Línea) había un total de 1 973 expedientes en el inventario de las salas especializadas que reciben demandas en línea, en el primer trimestre del año en curso (2021) se reportó un inicio del recuento, que arrojó como resultado 3 314 expedientes, de los cuales 3 204 corresponden a la Sala Especializada en Juicios en Línea y 110 a la Sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual.³

Retos supervenientes

Aun cuando se ha afirmado que existe una serie de beneficios en torno a la aplicación de nuevas tecnologías en la justicia administrativa, es importante también tener presente los inconvenientes o áreas de oportunidad que han derivado de su implementación. En tanto se pone en estudio el sistema judicial en su totalidad, resulta menester cuestionar los elementos que lo conforman, así, el rol del juez y demás personal jurisdiccional han sido parte del debate y también parte de la resistencia a implementar instrumentos como la inteligencia artificial. No obstante, ese debate será motivo de otro estudio, en el presente me ceñiré a referirlo como punto a considerar.

Otro campo aledaño a este tópico son los mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC) o *alternative dispute resolution* (ADR), aspecto que no ha sido explorado propiamente por la justicia administrativa, quizás por la naturaleza de la materia. Sin embargo, en el ámbito del derecho privado, resulta muy común que este tema se encuentre acompañado de la llamada “ciberjusticia”, pues pone al Estado como intermediario virtual para resolver controversias entre particulares.

Asimismo, es crucial advertir que, al tenor de los avances en la ciencia y la tecnología, para algunos expertos, la forma de resolver los conflictos por los entes jurisdiccionales es al momento anacrónica a los retos de la actualidad: el rezago, las resoluciones con criterios discordantes, la demora y las dificultades para proceder en las ejecuciones, etcétera, lo que nuevamente nos lleva al terreno de la inteligencia artificial.

Finalmente, se ha puesto en duda la validez de los documentos electrónicos en sede procesal, entre otros motivos, por la firma electrónica

³ Véase Tribunal Federal de Justicia Administrativa (s.f.).

avanzada, cuyo uso bien puede ser realizado por terceros que consigan los archivos correspondientes y la contraseña, lo cual puede ser conseguido con y sin el consentimiento del propietario (Jaume Bennasar, 2009).

Conclusiones

Como resultado de este breve estudio, es posible afirmar que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa fue pionero en el uso de tecnologías de la información y comunicación en materia jurisdiccional, implementando el Juicio en Línea y su correspondiente versión 2.0. En torno a ello, es posible hablar de ciberjusticia administrativa, que se ha traducido en la ampliación del abanico de posibilidades que las y los gobernados tienen para hacer exigibles sus derechos, incluyendo los derechos humanos que resulten de cada caso particular.

Al respecto, un común denominador es el derecho humano al acceso a la justicia de manera pronta y expedita, ya que, con el uso de herramientas tecnológicas, ha sido posible poner al servicio de las y los justiciables medios de comunicación completamente remota para hacer valer sus peticiones.

Asimismo, se acompañó este estudio de algunos elementos relativos al acto administrativo, lo cual se estima crucial para la consolidación de la ciberjusticia administrativa, pues la eficacia de la trasmisión de la información resulta beneficiada si desde el origen de la controversia se encuentra digitalizada la documentación. Lo anterior, considero, forma parte del derecho a una buena administración pública, puesto que contribuye a la materialización de principios constitucionales que deben regir a la administración pública, tales como la eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez —previstos en el artículo 134 constitucional.

En ese sentido, transitar a la administración pública digital, así como contar con herramientas tecnológicas como el Juicio en Línea 2.0, pueden contribuir a hacer más eficaces las normas de derechos humanos establecidas tanto en nuestra legislación secundaria, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las constituciones locales, así como en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, toda vez que estatuyen medios procesales para su exigibilidad.

Referencias

- ACKER, J. (1990). Hierarchies, jobs, bodies: A theory of gendered organizations. *Gender and Society* 4(2): 139-158. Recuperado de: <https://doi.org/10.1177/089124390004002002>
- ACKERMAN, J. (2008). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. Ciudad Universitaria: CETA.
- ACOSTA ROMERO, M. (2001). *Compendio de derecho administrativo*, 3ª ed. México: Porrúa.
- ACOSTA ROMERO, M. (2002a). *Derecho administrativo especial*, vol. 1, 4ª ed. México: Porrúa.
- ACOSTA ROMERO, M. (2002b). *Teoría general del derecho administrativo. Primer curso*, 16ª ed. México: Porrúa.
- Administración Pública Federal (11 de enero de 2021). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_110121.pdf
- AGUILAR, J. (2008). *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. México: INAI (Cuadernos de Transparencia, 10).
- AGUILAR CAVALLO, G. (2010). Derechos fundamentales-derechos humanos. ¿Una distinción válida en el siglo XXI? *Boletín mexicano de derecho comparado*, 43(127): 15-71. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0041-86332010000100001&script=sci_abstract
- ALFARO, R. (2002). Algunos aportes feministas a la teoría del Estado. *Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica*, XL(100): 119-123. Recuperado de: <http://www.inif.ucr.ac.cr/recursos/docs/Revista%20de%20Filosof%C3%ADa%20UCR/Vol.%20XL/No.100/Algunos%20aportes%20feministas%20a%20la%20teoria%20del%20estado.pdf>

- ALLEN, A. (2016). Feminist perspectives on power. En *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Recuperado de: <https://plato.stanford.edu/entries/feminist-power/>
- ÁLVAREZ TEXOCOTITLA, M. *et al.* (julio-diciembre de 2017). La deuda pública, el crecimiento económico y la política. *Polis*, 13(2).
- ANDERSSON-MANJANG, S. K. y Naghavi, N. (2021). Reporte sobre el estado de la industria de dinero móvil 2021. GSMA. Recuperado de: https://www.gsma.com/sotir/wp-content/uploads/2021/07/SOTIR2021_Executive-Summary_SP_02-2.pdf
- Animal Político (2020). Jalisco confirma su primera muerte por COVID-19; sube a 3 fallecidos en México. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2020/03/jalisco-primera-muerte-covid19/>
- APSA (American Political Science Association) (2011). *Political Science in the 21st Century. Report of the Task Force on Political Science in the 21st Century*. Washington: APSA. Recuperado de: https://www.apsanet.org/portals/54/Files/Task%20Force%20Reports/TF_21st%20Century_AllPgs_webres90.pdf
- ARAUJO, E. (2009). *El derecho a la información y a la protección de datos personales en México*. México: Porrúa.
- ARAYA, D. (junio de 2019). Who will lead in the Age of Artificial Intelligence? *Forbes Magazine*. Recuperado de: <http://tinyurl.com/>
- ARCILA RUSSI, L. A. y López Olvera, M. A. (2019). El derecho humano a una buena administración pública en México y Colombia. *Revista Inciso*, 21(1). Universidad La Gran Colombia. Recuperado de: <https://revistas.ugca.edu.co/index.php/inciso/article/view/841>
- ARRIZABALAGA, M. (2016). Resuelto el misterio de la niebla asesina de Londres que mató a 12.000 personas en 1952. *Diario ABC Ciencia Online*.
- ATIENZA, M. (1997). *Contribución a una teoría de la legislación*. Madrid: Civitas.
- AYALA ESPINO, J. L. (1992). *Límites del mercado, límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Banco Mundial (2020). *Informe anual 2020*. Washington, DC.
- Banco Mundial (2021). Proportion of seats held by women in national parliaments (%). The World Bank IBRD-IDA. Recuperado de: <https://data.worldbank.org/indicator/SG.GEN.PARL.ZS>

- BARBIERI, P., Cutuli, G., Guetto, R. y Scherer, S. (2019). Part-time employment as a way to increase women's employment: (Where) does it work? *International Journal of Comparative Sociology*, 60(4): 249-268. Recuperado de: <https://doi.org/10.1177/0020715219849463>
- BARRERA, D. (junio de 2004). Mujeres que gobiernan municipios en México. *Feminismo/s*, (3): 89-100. Recuperado de: <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/3160>
- BASKARAN, T. y Hessani, Z. (2020). Women as policymakers do make a difference. VOX-EU, Centre for Economic Policy Research. Recuperado de: <https://voxeu.org/article/women-policymakers-do-make-difference>
- BEARFIELD, D. A. (2009). Equity at the intersection: Public administration and the study of gender. *Public Administration Review*, 69: 383-386. Recuperado de: <https://doi-org.wdg.biblio.udg.mx:8443/10.1111/j.1540-6210.2009.01985.x>
- BECKER, M. (1999). Patriarchy and inequality: Towards a substantive Feminism. *University of Chicago Legal Forum* 1999, (1): 21-88. Recuperado de: <http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1999/iss1/3>
- BÉJAR RIVERA, L. J. (2007). *Curso de derecho administrativo*. México: Oxford University Press.
- BIDART CAMPOS, G. J. (2002). Los derechos "no enumerados" en su relación con el derecho constitucional y el derecho internacional. En Méndez Silva, R. (coord.). *Derecho internacional de los derchos humanos. Memorias del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Contitucional*. México: UNAM. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/342/6.pdf>
- BIFANI, P. (1999). *Medio ambiente y desarrollo sostenible*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África.
- BLANCARTE MÉNDEZ, J. R. y Cabrera Palma, N. de J. (30 de junio de 1959). El Programa de Erradicación del Paludismo en México. *Salud Pública de México*, 1(1): 9-50. Recuperado de: <https://saludpublica.mx/index.php/spm/article/view/4478>
- BOSWELL, L. (2016). Public Administration and Gender Issues. En Farazmand, A. (ed.). *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham. Recuperado de: https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_2812-1
- BUGARÍN, M. (2018). El papel de la mujer jalisciense en los órganos de justicia. En Partida, R. y Moreno, G. (coord.). *Cien años de feminismo en Jalisco. Una*

- perspectiva desde los movimientos sociales: historia, economía, política y cultura de las mujeres* (pp. 123-141). Guadalajara: Itaca/Universidad de Guadalajara.
- CABRERO, E. (2010a). Introducción. En Cabrero, E. (ed.). *Administración pública* (pp. 17-31). México: EAP-DF/Siglo XXI Editores.
- CABRERO, E. (2010b). Del administrador al gerente público. En Cabrero, E. (ed.). *Administración pública* (pp. 33-59). México: EAP-DF/Siglo XXI Editores.
- CALDERÓN ORTIZ, G. (1991). Apuntes sobre empresa pública y economía mixta. Una visión mundial y el caso de México. *Alegatos*, (19): 61-70.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (12 de junio de 2009). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/192_DOF_12jun09.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (16 de febrero de 2018). Ley de Planeación. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/59_160218.doc.
- CARBONELL, M. (2002). *Enciclopedia jurídica mexicana*, tomo VI. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Porrúa.
- CARBONELL, M. (2009). *Los derechos fundamentales en México*. México: Porrúa.
- CÁRDENAS GRACIA, J. (2017). *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*. México: UNAM.
- CARPIZO, J. (1993). *Derechos humanos y ombudsman*. México: CNDH-IIJ.
- CARRAL, V., Jaramillo, M. y Valverde, K. (2020). La perspectiva de género en el estudio de la ciencia política mexicana (2010-2020). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 65(240): 261-291. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.240.76631>
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Recuperado de: <http://www.boe.es/doue/2010/083/Z00389-00403.pdf>
- Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. Recuperado de: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/Carta%20Iberoamericana%20de%20los%20deberes%20y%20derechos%20-%20documento%20aprobado.pdf>.
- CARTER, B. (2014). *Inclusive institutions: Topic guide*. Birmingham, RU: GSDRC, University of Birmingham. Recuperado de: <https://gsdrc.org/wp-content/uploads/2015/07/InclusiveInstitutionsTG.pdf>

- CASTELAZO, J. R. (2010). *Administración pública. Una visión de Estado* (2ª ed.). México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- CASTELLS, M. (2004). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, vol. 1. México: Siglo XXI.
- CASTREJÓN GARCÍA, G. E. (2002). *Derecho tributario*. México: Cárdenas Editor-Distribuidor.
- CASTRO, G. (2002). Hacia una historia ambiental de la salud: elementos para un programa de trabajo. *Theomai*, (6). Recuperado de: theomai@unq.edu.ar
- CASTRO ESTRADA, Á. (2006). *Responsabilidad patrimonial del Estado. Análisis doctrinal y jurisprudencial comparado. Propuesta legislativa en México* (3ª ed.). México: Porrúa.
- CEJUDO, G. (2015). Gobierno Abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica? En Luna Pla, I. y Bojórquez Pereznieto, J. A. (coords.). *Gobierno Abierto. El valor social de la información pública*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/ITAIP.
- CENDEJAS, M. (julio-diciembre de 2007). Evolución histórica del derecho a la información. *Derecho Comparado de la Información*, (10). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- CENDEJAS, M. (enero-junio de 2010). Derecho a la información. Delimitación conceptual. *Derecho comparado de la información*, (15). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y Unesco (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020). Informe Covid-19. La educación en tiempos de la pandemia de Covid-19. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45904/1/S2000510_es.pdf
- Cepal (2020a). *Las oportunidades de la digitalización en América Latina frente al Covid-19. Naciones Unidas*. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45360/4/OportDigitalizaCovid-19_es.pdf
- CHICA VÉLEZ, S. A. y Salazar Ortiz, C. A. (2020). Posnueva gestión pública, gobernanza e innovación. Tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público. *OPERA*, 28. Recuperado de: <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.02>
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2019). *Corrupción y Derechos Humanos. Estándares interamericanos*. CIDH-OEA.

- Comisión Europea (2018). *Artificial Intelligence. A European perspective*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- Conamer (Comisión Nacional de Mejora Regulatoria) (2019). *Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria*. México: Conamer.
- CONNELL, R. (1990). The State, gender, and sexual politics: Theory and appraisal. *Theory and Society*, 19(5): 507-544. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/657562>
- Consejo de Salubridad General (2020a). *Guía bioética para asignación de recursos limitados de medicina crítica en situación de emergencia*. México: Consejo de Salubridad General.
- Consejo de Salubridad General (30 de marzo de 2020b). Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). *Diario Oficial de la Federación*.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2020).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2021). Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (28 de mayo de 2021). Última reforma en materia de seguridad privada. *Diario Oficial de la Federación*.
- CONTRERAS, R. (2016). *Derecho constitucional*. Facultad de Derecho-UNAM/Porrúa.
- Latinobarómetro (2018). Informe. Corporación Latinoobarómetro-Banco de Desarrollo de América Latina. Recuperado de: <https://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>
- Corte IDH (Interamericana de Derechos Humanos). *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C, No. 73.
- Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C, No. 151, párrafos 77, 86 y 87.
- Corte IDH. *Caso Herzog y otros Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de marzo de 2018, Serie C, No. 353, párrafo 321.
- COSSÍO BARRAGÁN, J. R. (2016). *Naturaleza jurídica de Petróleos Mexicanos como empresa productiva del Estado*. México: Tirant lo Blanch.
- CRAIG MESCHER, M. D. et al. (2016). Agent orange exposure does not predict for shorter overall survival in patients with chronic lymphocytic leukemia: A national veteran affairs tumor registry study. *Blood*, 128(22).

- CREEL, J. E. B. et al. (2011). *Brecha en el financiamiento de las áreas naturales protegidas federales de México. Fases I y II*. Ciudad de México: Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas/The Nature Conservancy/ Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza.
- CRESPO, J. (2001). Fundamentos políticos de la rendición de cuentas. *Cultura de la Rendición de Cuentas*, (1). México: Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación.
- CRiado, J. I. y Gil García, J. R. (2019). Creating public value through smart technologies and strategies: from digital services to artificial intelligence and beyond. *International Journal of Public Sector Management*, 32(5).
- CRiado, J. I., Sandoval Almazán, R., Valle Cruz, D. y Ruvalcaba Gómez, E. A. (2021). Chief information officers' perceptions about artificial intelligence. *First Monday*, 26(1). Recuperado de: <https://doi.org/10.5210/fm.v26i1.10648>
- CRUZ, O. (junio de 2011). Antecedentes jurídicos de la transparencia en México. *Revista de Derecho Comparado de la Información*, (17). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- CRUZ, Y., Rojas, A. y Olivera, G. (20 de julio de 2021). Paridad de género en las elecciones del 6 de julio: resultados tras 200 años de lucha. *Animal Político*. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/mexico-como-vamos/paridad-de-genero-en-las-elecciones-del-6-de-julio-resultados-tras-200-anos-de-lucha/>
- CURIEL VILLASEÑOR, O. (2002). *Principios tributarios*. México: Calidad en Información.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, L. H. (2003). *Principios de derecho tributario* (4ª ed.). México: Limusa-Noriega.
- DELOITTE (2020). 10 medidas que deben adoptar las empresas para afrontar una pandemia. Recuperado de: <https://www2.deloitte.com/es/es/pages/about-deloitte/articles/10-medidas-adopcion-empresas-para-afrontar-pandemia.html>
- Departamento de Análisis de Indicadores de la Estrategia Digital Nacional (2018). *Indicadores de la Estrategia Digital Nacional*. Gobierno de México.
- DESOUZA, K. (2018). *Delivering artificial intelligence in Government: Challenges and opportunities*. IBM for the Business of Government. Recuperado de: <https://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/Delivering%20Artificial%20Intelligence%20in%20Government.pdf>
- Diario Oficial de la Federación* (30 de agosto de 2013a). Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018.

- Diario Oficial de la Federación* (30 de diciembre de 2013b). Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Medio Ambiente.
- DÍAZ, E. (2010). *Estado de derecho y sociedad democrática* (4ª ed.). Madrid: Taurus.
- DIELAG ACU 084/2020. *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, 49, sección VI, tomo CCCXCIX. Guadalajara, Jalisco, 31 de diciembre de 2020. Recuperado de: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/content/jueves-31-de-diciembre-de-2020-4>
- Disposición ANMAT N° 6889/2010 (con las modificaciones de la Disp. ANMAT N° 4752/2011). Recuperado de: http://www.anmat.gov.ar/webanmat/Legislacion/NormasGenerales/Dispo_6889-10.PDF
- DUASO CALÉS, R. (2016). Ciberjusticia: tecnologías e internet para el acceso a la justicia. En Recio Gallo, M. *La constitución en la sociedad y economía digitales* (pp. 433-472). México: Centro de Estudios Constitucionales de la SCJN. Recuperado de: https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-03/16_DUASO_La%20constitucion%20en%20la%20sociedad%20y%20economia%20digitales.pdf
- DURÁN MARTÍNEZ, A. (2010). *La buena administración. Estudios de derecho administrativo*. Montevideo: La Ley.
- DURAND SMITH, L., Figueroa Díaz, F. y Guzmán Chávez, M. G. (junio de 2011). La ecología política en México ¿Dónde estamos y para dónde vamos? *Estudios Sociales*, 19(37).
- DUSSAGE, M. (2010). Paradojas de la Reforma Administrativa en México. En Pardo, C. (ed.). *Administración pública mexicana del siglo XX* (pp. 135-152). México: EAP-DF/Siglo XXI Editores.
- DUTTON, T. (2018). An overview of national AI strategies'. *Medium*. Recuperado de: <https://medium.com/politics-ai/an-overview-of-national-ai-strategies-2a70ec6edfd>.
- EISENSTEIN, H. (1989). Femocrats, official Feminism, and the uses of power: A case study of EEO Implementation in New South Wales, Australia. *Yale Journal of Law and Feminism*, 2(1): 51-73. Recuperado de: <https://digital-commons.law.yale.edu/yjlf/vol2/iss1/4>
- ELSTER, J. (2006). *Rendición de cuentas. La justicia transicional en perspectiva histórica*. Buenos Aires: Katz.
- EYZAGUIRRE, H. (1996). *Institutions and economic development: Judicial Reform in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

- FALLETH, E. I., Hanssen, G. S. y Saglie, I. L. (2010). Challenges to democracy in market-oriented urban planning in Norway. *European Planning Studies*, 18(5), 737-753. Recuperado de: <https://doi.org/10.1080/09654311003607729>
- FERNÁNDEZ, J. (2015). Derecho administrativo mexicano. Surgimiento y evolución. En *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández*, tomo I (p. 129). México: Universidad Autónoma de México.
- FERNÁNDEZ RUIZ, J. (2002). Derecho administrativo. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo VII. México: Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- FERNÁNDEZ RUIZ, J. (2006). *Derecho administrativo y administración pública*. México: Porrúa.
- FERNÁNDEZ RUIZ, J. (2016). *Derecho administrativo*. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-Secretaría de Cultura-Secretaría de Gobernación/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- FERNÁNDEZ RUIZ, J. y Otero Salas, F. (2015). *Derecho adminisitrativo. Segundo curso*. México: Veratis Verbum.
- FERNÁNDEZ RUIZ, M. G. (2018). Derecho administrativo y fiscal. *Enciclopedia Jurídica de la Facultad de Derecho*, tomo XIV. México: Porrúa/Facultad de Derecho-UNAM.
- FERRAJOLI, L. (2001). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta.
- FERRAJOLI, L. (2010). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Traductores Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi (7ª ed.) Madrid: Trotta.
- FERRAJOLI, L. (2014). *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*. Madrid: Trotta.
- FIX, H. (1995). Reforma de la justicia de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad. Recuperado de: <https://hdl.handle.net/20.500.12552/1539> Mexico.
- FLORES, M. (2009). *Diccionario de Derechos Humanos*. México: FLACSO.
- FLORES MIER, J. H. (2020). Retos del Estado constitucional: transparencia y combate a la corrupción. En Rascado Pérez, J. y Flores Pantoja, R. (coords.). *Retos del Estado constitucional: transparencia y combate a la corrupción*. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro.
- FRAGA, G. (1998). *Derecho administrativo* (37ª ed.). México: Porrúa.
- GALINDO, M. y Ríos, V. (agosto de 2015). Deuda pública. *Serie de Estudios Económicos*, 1. México.

- GARCÍA RAMÍREZ, S. (1982). *Derecho social y empresa pública*. México: INAP.
- GARZA, S. F. DE LA (2003). *Derecho financiero mexicano* (25° ed.). México: Porrúa.
- GIL, M. A. (mayo-agosto de 2019). El sector ambiental en México. *Revista de Administración Pública Administración Ecológica*, LIV(149): 29-36.
- Gobierno de México (2021). Semáforo COVID-19. Recuperado de: <https://coronavirus.gob.mx/semaforo/>
- GODET, M. (2007). *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. Problemas y métodos* (2ª. ed.). París: Prospektiker, Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia.
- GOETZ, A. (1992). Gender and administration. *ids bulletin*, 23(4): 6-17. Recuperado de: <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/9412>
- GOETZ, A. (ed.) (2008). *Governing women: Women's political effectiveness in contexts of democratization and governance reform*. Abingdon: Routledge.
- GÓMEZ, K. (3 de mayo de 2021). Elecciones 2021: más mujeres quieren ser diputadas y gobernadoras. *El economista*. Recuperado de: <https://www.economista.com.mx/politica/Elecciones-2021-mas-mujeres-quieren-ser-diputadas-y-gobernadoras-20210503-0110.html>
- GÓMEZ, P. (2012). *Derecho a la información. Reflexiones contemporáneas*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- GONZÁLEZ DE COSSÍO, F. (2010). Crónica de éxito de mecanismos alternos de solución de controversias: resultados empíricos de un modelo. En Urribarri Carpintero, G. *Acceso a la justicia alternativa. La reforma al artículo 17 constitucional* (pp. 323-332). México: Porrúa.
- GONZÁLEZ VEGA, O. A. (mayo-junio 2018). Derechos humanos y derechos fundamentales. *Hechos y Derechos*, (45). Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Recuperado de: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/12556/14135>
- GRANT, L., Yeandle, S. y Buckner, L. (2006). Working below potential: Women and part-time work. *Opportunities Commission Working Paper Series*, 40. Centre for Social Inclusion Sheffield Hallam University.
- GRAÑA, J. M. y Pique, P. (2017). Aportes y olvidos de la teoría del desarrollo latinoamericana. Una relectura desde la economía política. *Revista científica "visión de Futuro"*, 21(1).
- GROS ESPIELL, H. (1985). El derecho internacional y los derechos humanos. *Estudios sobre derechos humanos*, tomo I. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

- GUADARRAMA CONEJO, M. E. (2020). El constitucionalismo dialógico y su relación con el modelo de Estado abierto. En Rascado Pérez, J. y Flores Pantoja, R. (coords.). *Retos del Estado constitucional: transparencia y combate a la corrupción*. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro.
- GUEVARA SANGINÉS, A. (2005). Política ambiental en México. Génesis, desarrollo y perspectivas. *Boletín Económico ICE México*, 821.
- GUZMÁN, A. y Mandujano, I. (16 de diciembre de 2018). AMLO pide permiso a la madre tierra y ayuda a empresarios para el Tren Maya. *Proceso.com.mx*. Recuperado de: (<https://www.proceso.com.mx/nacional/2018/12/16/amlo-pide-permiso-la-madre-tierra-ayuda-empresarios-para-el-tren-maya-video-217222.html> https://www.youtube.com/watch?v=1z3ZwaEGlyc&ab_channel=MILENIO, https://es.wikipedia.org/wiki/Tren_Maya
- HEEKS, R. (2008). ICT4D 2.0: The next phase of applying ICT for international development. *Computer*, 41(6): 26-33. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/2962306_ICT4D_20_the_Next_Phase_of_Applying_ICT_for_International_Development
- HERDEGEN, M. (2012). *Derecho económico internacional*. Trad. Katia Fach Gómez et. al. (9ª ed.). México: UNAM/Konrad Adenauer Stiftung.
- HERNÁNDEZ, M. y Álvarez, J. (2015). *La transparencia y el derecho de acceso a la información en México*. México: Tirant lo Blanch.
- HEVIA, F.(2017). Presentación. En Meyer Rodríguez, J. A. et al. (coords.). *Transparencia, combate a la corrupción y Gobierno Abierto: la experiencia en México*. México: BUAP/ICGDE-ORFIS-CIMTRA-UAEM-CLACSO.
- HEWITT DE ALCÁNTARA, C. (2001). The Development Divide in a Digital Age. *Technology, Bussiness and Society*. Programme Paper Number 4. Recuperado de: [http://unrisd.org/80256B3C005BCCF9/%28httpAuxPes%29/19B-oB342A4F1CF5B80256B5E0036D99F/\\$file/hewitt.pdf](http://unrisd.org/80256B3C005BCCF9/%28httpAuxPes%29/19B-oB342A4F1CF5B80256B5E0036D99F/$file/hewitt.pdf)
- HUANG, J., Krivkovich, A., Rambachan, I. y Yee, L. (2020). For mothers in the workplace, a year (and counting) like no other. *McKinsey.com*. Recuperado de: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/diversity-and-inclusion/for-mothers-in-the-workplace-a-year-and-counting-like-no-other#>
- HUÍZAR, M. A. y López, J. (2018). Equidad de género y poder político: una aproximación a la participación de la mujer en la política. En Partida, R. y More-

- no, G. (coorda.). *Cien años de feminismo en Jalisco. Una perspectiva desde los movimientos sociales: historia, economía, política y cultura de las mujeres* (pp. 107-122). Guadalajara: Itaca/Universidad de Guadalajara.
- HUTCHINSON, J. y Mann, H. (2004). Feminist praxis: Administering for a multicultural, multigendered public. *Administrative Theory & Praxis*, 26(1): 79-95
Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/25610650>
- IBARRA, D. (2004). Los laberintos del orden internacional: la importación de reformas. *Revista de la CEPAL*, (82). Recuperado de: <https://doi.org/10.18356/8829af11-es>
- INAI (Instituto Nacional de Acceso a la Información) (s.f.). *Políticas de Gobierno Abierto y transparencia proactiva*. México: Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales- Gobierno Abierto y Transparencia. Recuperado de: <https://gobiernoabierto.org.mx/documentos/libros/46.pdf>.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2018). Estadísticas a propósito del Día de la Administración Pública. Comunicado de prensa núm. 274/18. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/publica2018_Nal.pdf
- INEGI (2019). Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2019. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2019/>
- INEGI (2019a). Estadísticas a propósito del Día de la Administración Pública. Comunicado de prensa núm. 317/20. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/publica2019_Nal.pdf
- INEGI (2019b). Porcentaje de mujeres en el funcionariado público. Recuperado de: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/porcentaje-de-mujeres-en-el-funcionariado-publico-funcionarias-y-directivas-de-los-sectores-pub>
- INEGI (2020a). Estadísticas a propósito del Día de la Administración Pública. Comunicado de prensa núm. 279/20. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/PUBLICA2020.pdf>
- INEGI (2020b). Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2020. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnije/2020/doc/cnije_2020_resultado.pdf.
- INEGI (2020c). *Informe de resultados de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2020*. Recu-

- perado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/647466/ENDUTIH_2020_co.pdf
- INEGI (2020d). Producto Interno Bruto. Por actividad económica. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/>
- JANSSEN, M. y Kuk, G. (2016). The challenges and limits of big data algorithms in technocratic governance. *Government Information Quarterly*, 33(3): 371-377.
- JARACH, D. (1999). *Finanzas públicas y derecho tributario* (3ª ed.). Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- JAUME BENNASAR, A. (9 de octubre de 2009). *Las nuevas tecnologías en la administración de justicia. La validez y eficacia del documento electrónico en sede procesal*. Tesis doctoral. Departament de Dret Privat-Universitat de les Illes Balears. Recuperado de: <https://www.tdx.cat/handle/10803/9415#page=6>
- KANTOLA, J. (2016). State/Nation. En Disch, L. y Hawkesworth, M. (eds.). *The Oxford Handbook of Feminist Theory* (pp. 915-933). Nueva York: Oxford University Press.
- KAPLAN, M. (1999). *Crisis y futuro de la empresa pública*. México: UNAM.
- KAPLAN, M. (2008). *Estado y globalización*. México: UNAM.
- KEMP, S. (enero de 2019). Digital in 2019: Global internet use accelerates. Recuperado de: <https://wearesocial.com/uk/blog/2019/01/digital-in-2019-global-internet-use-accelerates/>
- KENNEY, S. (2013). *Gender and justice. Why women in the judiciary really matter*. Nueva York: Routledge.
- KI-YOUNG SHIN (2016). Governance. En Disch, L. y Hawkesworth, M. (eds.). *The Oxford Handbook of Feminist Theory* (pp. 304-324). Nueva York: Oxford University Press.
- KOONTZ, H. y O'Donnell, C. (1979). *Curso de administración moderna: un análisis de sistemas y contingencias de funciones administrativas*. Madrid: McGraw-Hill.
- KUBLI GARCÍA, F. (2019). *Instituciones de rendición de cuentas en Estados Unidos de América*. México: Facultad de Derecho-UNAM/Tirant lo Blanch.
- LATHROP, D. y Ruma, L. (2010). *Open Government: Collaboration, Transparency and Participation in practice*. Sebastopol: O'Really Media.
- Latinobarómetro (2018). *Informe 2018*. CAF/Banco de desarrollo de América Latina. Recuperado de: <https://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>

- LEE, K. F. (2018). *AI Super-powers. China, Silicon Valley, and the new world order*. Nueva York: Houghton Mifflin Harcourt.
- Legaltech (2017). Qué es y para qué sirve en verdad ross Intelligence. Recuperado de: <https://legaltechies.es/2017/09/20/que-es-y-para-que-sirve-en-verdad-ross-intelligence/>.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Deuda Pública vigente.
- Ley Federal de la Administración Pública Federal vigente.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110_010319.pdf
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, última reforma. *Diario Oficial de la Federación*, 27 de enero de 2017.
- Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, 2014.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_110121.pdf
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, nueva ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1976. Texto vigente, última reforma. *Diario Oficial de la Federación*, 11 de enero de 2021.
- LINDBERG, M. R., Maselko, J., Heintz, R. A., Fugate, C. J., y Holland, L. (2018). Conditions of persistent oil on beaches in Prince William Sound 26 years after the Exxon Valdez spill. *Deep-Sea Research Part II: Topical Studies in Oceanography*, 147. Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.dsr2.2017.07.011>
- LÓPEZ OLVERA, M. A. (2014). *El control de convencionalidad en la Administración Pública*. México: Novum.
- LÓPEZ-VALLEJO OLVERA, M. (2014). La agenda ambiental mexicana ante la gobernanza global y regional. *Revista de El Colegio de San Luis*, 7. Recuperado de: <https://doi.org/10.21696/rcsl072014588>
- LUHMANN, N., y Vallespín, F. (1993). *Teoría política en el Estado de bienestar*. Madrid: Alianza.
- MADON, S., Reinhard, N., Roode, D. y Walsham, D. (2009). Digital inclusion projects in developing countries: Processes of institutionalization. *Information Technology for Development*, 15(2): 95-107. Recuperado de: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/itdj.20108>
- MANKIW, N. G. (2012). *Principios de economía*. México: Cengage Learning.
- MARGALIT, A. (1997). *La sociedad decente*. Barcelona: Paidós.

- MARGETTS, H. (2017). The Data Science of Politics. *Political Studies Review*, 15(2): 201-209.
- MARTÍNEZ, R. (2013). *La profesionalización de la función pública: ideas para Latinoamérica*. Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes/Fondo Editorial del CESPAL/Grupo de Investigación de Gestión y Políticas Públicas.: Recuperado de: <http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/uploads/2019/03/Libro-La-Profesionalizaci%C3%B3n-de-la-Funci%C3%B3n-P%C3%BAblica.pdf>
- MARTÍNEZ CENTENO, A. L. y Huerta Sobalvarro, K. K. (2018). La revolución verde. *Revista Iberoamericana de Bioeconomía y Cambio Climático*, 4(8). Recuperado de: <https://doi.org/10.5377/ribcc.v4i8.6717>.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, J. (2017). *Política energética sustentable en México*. México: Porrúa.
- MARTÍNEZ MORALES, R.(2004). *Derecho administrativo*, 1er. y 2do. cursos (5ª ed.). México: Oxford.
- MATUTE, C. (2013). Un breve apunte sobre el régimen administrativo y laboral de los servidores públicos: entre la legalidad, la eficiencia y la estabilidad en el empleo. En Quintana Roldán, M. C. F. (coord). *El derecho laboral burocrático y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Ensayos temáticos*. México: Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje-Segob. Recuperado de: <http://tfca.gob.mx/work/models/TFCA/Resource/27/1/images/LIBRO%20TFCA%20FINAL.pdf>
- MAY, J., Waema, T. y Bjåstad, E. (2014). Introduction: The ICT/poverty nexus in Africa. En Ofwona Adera, T., Waema, M., May, J., Mascarenhas, O. y Diga, K. *ICT Pathways to Poverty Reduction: Empirical evidence from East and Southern Africa* (pp. 1-31). Rugby, UK: Practical Action Publishing Ltd.
- MAZUR, A. y McBride, D. (2007). State Feminism since the 1980s: From loose notion to operationalized concept. *Politics & Gender*, 3(4): 501-513. Recuperado de: <https://doi.org/10.1017/S1743923X07000359>
- MCINTOSH, M. (1987). The State and the oppression of women. En Kuhn, A. y Wolpe, A. (eds.). *Feminism and Materialism, women and modes of production* (pp. 254-289). Londres: Routledge. Recuperado de: <https://doi.org/10.4324/9780203094082>
- MCKINNON, C. (1989). Feminism, Marxism, method and the State: Toward Feminist Jurisprudence. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 8(4): 635-658. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/3173687>
- MEIJER, A., Lips, M. y Chen, K. (28 de agosto de 2019). Open governance: A new paradigm for understanding urban governance in an Information Age.

- Frontiers in Sustainable Cities*. Recuperado de: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/frsc.2019.00003/full>
- MELLON, J. y Lara García, F. (2019). *Evaluation of the Guadalajara Visor Urbano Commercial Permitting System's Effect on Corrupt Practice*. Visor Urbano. Recuperado de: https://visorurbano.com/formatos/Visor_Urbano_Impact_Evaluation_Delivery.pdf
- MENDEL, T. (2008). *Libertad de información. Comparación jurídica* (2ª. ed.). París: Unesco.
- MENDES, CH. (2001). *La Amazonía sin mitos*. Comisión Amazónica de Desarrollo y Medio Ambiente. Con la colaboración especial de Gabriel García Márquez.
- MENDIZÁBAL, T. (1995). El Club de Roma. *Trabajo Social Hoy*, 9.
- MERSEL, I., Rethemeyer, R. K. y Isett, K. (2016). Big data in public affairs. *Public Administration Review*, 76(6): 928-937.
- MERINO, M. (2018). *Transparencia y rendición de cuentas: en la reconstrucción la gestión de la emergencia nacional en México, 2017*. México: CIDE-UNAM.
- MERINO M., López Ayllón, S. y Cejudo, G. (2010). *La estructura de la rendición de cuentas en México*. México: CIDE-UNAM.
- MESO, P., Datta, P. y Mbarika, V. (enero de 2006). Moderating information and communication technologies' influences on socioeconomic development with good governance: A study of the developing countries. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 57(2): 186-197. Association for Information Science & Technology.
- MICHEL, J. (2016). Política ambiental en México y su dimensión regional. *Región y Sociedad*, 14(23). Recuperado de: <https://doi.org/10.22198/rys.2002.23.a712>
- Ministerio de Salud. Presidencia de la Nación (Argentina). Sistema de Gestión Electrónica. Recuperado de: <http://www.anmat.gov.ar/Despapelizacion/principal.asp>
- MONDRAGÓN, J. (2014). *Financiamiento de partidos políticos, rendición de cuentas y corrupción en México*. México: Flacso México.
- MONTROYA, C. (2016). Institutions. En Disch, L. y Hawkesworth, M. (eds.). *The Oxford Handbook of Feminist Theory* (pp. 367-384). Nueva York: Oxford University Press.
- MORALES, L. (2014). *Rendición de cuentas. Una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana*. México: CIDE.
- MORALES ANTONIAZZI, M. y Barraco, M. (2020). La interamericanización del acceso a la información: un mecanismo clave frente a la pandemia de CO-

- VID-19 y la crisis climática. En Jiménez Guanipa, H. y Anglés Hernández, M. (coords.). *La emergencia sanitaria COVID-19 a la luz de la emergencia climática. Retos y oportunidades* (pp. 177 y ss.). Bogotá: Heinrich Böll Stiftung.
- MORALES BRANK, J. L. E. (2002). *El artículo 21 constitucional, ¿seguridad jurídica en el ejercicio de la acción penal?* Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- MOSRI GUTIÉRREZ, M. Z. (2019). *De la responsabilidad patrimonial del Estado a la remediación de su actividad irregular*. México: Tirant lo Blanch.
- MOYADO ESTRADA, F. (2014). *Gobernanza y calidad en la gestión pública: oportunidades para mejorar el desempeño de la administración pública en México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- MPTFP (Ministerio de Política Territorial y Función Pública) (2020). *IV Plan de Gobierno Abierto España 2020-2024*. Recuperado de: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d306cd62-ccof-40a1-9be8-fe24eeeeee10d/IVplanGobiernoAbierto_es_vdef.pdf.
- NAVA NEGRETE, A. (2007). *Derecho administrativo mexicano* (3ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- NAVARRO, I. (2005). Capital humano: su definición y alcances en el desarrollo local y regional. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 13: 1-36. Arizona State University. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=275020513035>
- NEUMANN, F. (1983). *Behemoth: pensamiento y acción en el nacionalsocialismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- NIETO CASTILLO, S. y Olguín Barrera, A. (2020). Corrupción: desafío del Estado constitucional y la democracia. En Rascado Pérez, J. y Flores Pantoja, R. (coords.). *Retos del Estado constitucional: transparencia y combate a la corrupción*. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro.
- OCAMPO, I. (28 de junio de 2021). ¿Cuántos hombres y mujeres gobiernan los municipios de México? *Alcaldes de México*, 12. Recuperado de: <https://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/cuantos-hombres-y-mujeres-gobiernan-los-municipios-de-mexico/>
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2020). *Digital Government Index: 2019 results. OECD Public Governance Policy Papers*, 3. Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/4de9f5bb-en>

- OEA (Organización de Estados Americanos) (2021). Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública . Recuperado de: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica.pdf
- OLESEN, T. (2020). The Hiroshima memory complex. *British Journal of Sociology*, 71(1). Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/1468-4446.12717>
- ONCHWATI, J., Sommerville, H. y Brockway, N. (2010). Sustainable tourism development in the Masai Mara National Reserve, Kenya, East Africa. *WIT Transactions on Ecology and the Environment*, 139. Recuperado de: <https://doi.org/10.2495/ST100281>
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1972). Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano 1972. *Conferencia de Las Naciones Unidas Sobre El Medio Ambiente Humano*. Recuperado de: <https://www.recytrans.com/blog/los-peores-desastres-ambientales-de-la-historia/>
- ONU (2020). *Encuesta sobre E-Gobierno 2020. Gobierno Digital en la década de acción para el Desarrollo Sostenible*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales-ONU. Recuperado de: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020> y <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Compare-Countries>
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (20 de abril 2020a). COVID-19: cronología de la actuación de la OMS. Recuperado de: <https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>
- OMS (2020b). OMS: infecciones de COVID-19 en el mundo han aumentado durante más de un mes. Universidad Virtual de Salud. Recuperado de: <https://temas.sld.cu/coronavirus/2021/08/05/oms-infecciones-de-covid-19-en-el-mundo-han-aumentado-durante-mas-de-un-mes/>
- OMS (2021). Panel de control de coronavirus (COVID-19). Recuperado de: <https://covid19.who.int/>
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2020). La COVID-19 afectó el funcionamiento de los servicios de salud para enfermedades no transmisibles en las Américas. Recuperado de: <https://www.paho.org/es/noticias/17-6-2020-covid-19-afecto-funcionamiento-servicios-salud-para-enfermedades-no>
- Ortiz, Sainz y Tron, S.C. (2000). *Tratados internacionales en materia fiscal* (2ª ed.). México: Themis.

- OSORNIO, F. J. (1997). Administración pública. *Diccionario jurídico mexicano*, tomo A-CH. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- PAHUAMBA, B. (2016). *El derecho humano a la rendición de cuentas objetiva y el uso debido de los recursos públicos*. México: Espress.
- PALACIO, L., Wheatley, J., Ordóñez, I., López, R., López, H., Hernández, M. y Hernández, J. (2021). Estimación del exceso de mortalidad por todas las causas durante la pandemia del Covid-19 en México. *Salud Pública de México*, 2(63): 212-224.
- PALACIOS, B. (2020). El recuento de los daños: 200 días de Covid-19 en México. Datos. Breve cronología de la pandemia. *Revista de la Universidad Iberoamericana*, XII: 4-9.
- PARDO, C. (ED.) (2010). *Administración pública mexicana del siglo XX* (pp. 135-152). México: EAP-DF/Siglo XXI.
- PAJEJA, A. (2018). *Simplificando vidas: gestión de la calidad y satisfacción en los servicios públicos*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.18235/0002340>
- PENCHEVA, I., Esteve, M. y Mikhaylov, S. (2018). Big Data and AI. A transformational shift for government: So, what next for research?' *Public Policy and Administration*, 1(35).
- PEPERA, S. (2018). Why women in politics. *Women deliver*. Recuperado de: <https://womendeliver.org/2018/why-women-in-politics/>
- PÉREZ CALDERÓN, J. (2010). La política ambiental en México. Gestión e instrumentos económicos. *El Cotidiano*, 162: 91-97 Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32513882011> y <https://www.nexos.com.mx/?p=13822>
- PÉREZ LUÑO, A. E. (2013). *Los derechos fundamentales*. Madrid: Tecnos.
- PINEDA, F. (1997). Servicio público. *Diccionario jurídico mexicano*, tomo P-Z. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- PINZÓN, C. y Fajardo, C. (2018). Impacto del mercurio en los ecosistemas colombianos y las técnicas aplicables para su biorremediación. *Working Papers-ECAPMA*, 13.
- Poder Ejecutivo (2016). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México.
- PORRAS NADALES, A. (2014). *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*. Madrid: Trotta.
- PRIETO SANCHÍS, L. (2013). *El constitucionalismo de los derechos. Ensayos de filosofía jurídica*. Madrid: Trotta.

- PROFEPA (2013). Segunda Sección. Poder Ejecutivo, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Diario Oficial de la Federación*.
- PROMETEA (2020). Recuperado de: <https://abogados.com.ar/prometea-el-primer-sistema-de-inteligencia-artificial-predictivo-de-la-justicia-se-presenta-en-el-mundial-de-inteligencia-artificial/23523>
- QUINTANILLA MENDOZA, G. y Gil García, J. R. (2013). *Gobierno Abierto en América Latina: modelo conceptual, planes de acción y resultados preliminares*. México: INAP-GLAP-IICA.
- RADCLIFFE, S. (11 de marzo de 2021). Vacunas y tratamientos contra el COVID-19. Cronología y avances. *Heathline*. Recuperado de: <https://www.healthline.com/health/es/vacunas-y-tratamiento-para-el-covid-19>.
- RAUHAUS, B. y Schuchs Carr, I. (2020). The invisible challenges: Gender differences among public administration faculty. *Journal of Public Affairs Education* 26(1): 31-50.
- RAE (Real Academia Española) (2020). *Diccionario panhispánico del español jurídico*. Recuperado de: <https://dpej.rae.es/lema/administraci%C3%B3n-p%C3%BAblica>.
- RAE (2001). *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de: <https://dle.rae.es/administrar>
- REBOLLEDO HERRERA, O. (2002). *Introducción al derecho fiscal*. México: Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.
- Reglamento del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- Relación de Entidades Paraestatales. *Diario Oficial de la Federación*, 13 de agosto de 2021. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5626537&fecha=13/08/2021
- Remote Courts Worldwide. Recuperado de: www.remotecourts.org
- RITTER, G. y Mellow, N. (2000). The state of gender studies in political science. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 571: 121-134. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/1049138>
- ROBIN, M. M. (2008). *El mundo según Monsanto. De la dioxina a los OGM. Una multinacional que les desea lo mejor*. Barcelona: Ediciones Península.
- RODRÍGUEZ ARANA, J. (abril-junio de 2010). El derecho fundamental a la buena administración en la Constitución española y en la Unión Europea. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 40: 117-149. Belo Horizonte.

- RODRÍGUEZ ARANA, J. (s.f.). El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el derecho administrativo. Ponencia. Recuperado de: http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmda/ponencias/JaimeRodriguezArana.pdf
- ROMÁN ÁVILA, M. G. (5 de febrero de 2020). Iniciativa que adiciona el artículo 4º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Guadalupe Román Ávila, del grupo parlamentario de Morena. Palacio Legislativo de San Lázaro. Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. Recuperado de: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/02/asun_3991820_20200205_1581024289.pdf
- ROSARIO RODRÍGUEZ, M., DEL y Gil Rendón, R. (2011). El juicio de amparo a la luz de la reforma constitucional de 2011. *Quid Iuris, locución latina ¿Qué es el derecho?*, 15, año 6. Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua.
- ROSETH, B., Reyes, A. y Santiso, C. (eds.) (2018). *El fin del trámite eterno. Ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. BID. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.18235/0001150>
- RTI Rating Mexico (s.f.). Mexico is at the 2º position of the Global Right to Information Rating. *countryeconomy.com*. Recuperado de: <https://countryeconomy.com/government/global-right-information-rating/mexico>
- RUIZ, A. (2006). *Transparencia y rendición de cuentas*. México: Fontamara.
- RUSSELL, S. y Norvig, P. (2016). *Artificial intelligence: A modern approach*. Englewood Cliffs, NJ: Pearson Higher.
- RUVALCABA GÓMEZ, E. A. (2021). Inteligencia artificial en los gobiernos locales de México: análisis de percepción de los responsables de TIC. *Inteligencia artificial y ética en la gestión pública*, 113.
- RUVALCABA GÓMEZ, E. A., Criado, J. I. y Gil García, J. R. (2020). Analyzing open government policy adoption through the multiple streams framework: The roles of policy entrepreneurs in the case of Madrid. *Public Policy and Administration*.
- SALAZAR, P. y Vásquez, P. (2008). *La reforma al artículo 60. de la Constitución mexicana: contexto normativo y alcance interpretativo*. En Salazar Ugarte, P. (coord.). *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

- SÁNCHEZ PIÑA, J. DE J. (2004). *Nociones de derecho fiscal* (8ª ed.). México: Pac.
- SAWER, M. (2016). Femocrat. En Wong, A., Wickramasinghe, M., Hoogland, R. y Naples, N. A. (eds.). *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Gender and Sexuality Studies*. Recuperado de: <https://doi-org.wdg.biblio.udg.mx:8443/10.1002/9781118663219.wbegsso47>
- SCHACHTER, H. (2015). Women in public administration: Giving gender a place in education for leadership. *Administration & Society*, 49(1): 1-15. Recuperado de: <https://doi.org/10.1177/0095399715611173>
- SCHMIDT, V. (2013). Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and 'throughput'. *Political Studies*, 61(1):2-22. Recuperado de: doi:10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x
- SCOTT, Z. (2011). *Evaluation of Public Sector Governance Reforms 2001-2011*. Oxford Policy Management. Disponible en: http://gsdrc.org/docs/open/sco-tt2011_psgrliteraturereview.pdf
- Secretaría de Gobernación (5 de junio de 2018). Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, última reforma. *Diario Oficial de la Federación*.
- Secretaría de la Función Pública (16 de abril de 2019). *Metodología. Evaluación de la gestión gubernamental 2018*. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/526732/MEGG_2018.pdf
- Secretaría de la Función Pública (16 de abril de 2020a). Reglamento Interior de la SFP. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/reglamento-interior-de-la-sfp>
- Secretaría de la Función Pública (diciembre de 2020b). *Evaluación de la gestión gubernamental*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/tgm/documentos/informe-de-la-evaluacion-de-la-gestion-gubernamental-2019>
- Secretaría de la Función Pública (s.f.a). Conoce la SFP. Recuperado de: <http://pcop.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp.html>
- Secretaría de la Función Pública (s.f.b). Conoce la SFP. Misión y visión. Recuperado de: <http://pcop.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp/mision-y-vision.html>
- Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) (2018). Secretaría de Desarrollo Social. Recuperado de: http://www.cedrssa.gob.mx/post_secretarn-a_de_desarrollo_social_-_n-sedesol-n.htm
- Semarnat (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) (2000). *El ordenamiento ecológico del territorio*. México: Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental-INE.

- Semarnat (2006). *La gestión ambiental en México*. Recuperado de: http://centro.paot.org.mx/documentos/semarnat/Gestion_Ambiental.pdf
- Semarnat (2015). *Tercer informe de labores 2014-2015*. México.
- Semarnat (2020a). Inventario de ordenamientos ecológicos expedidos. Recuperado de: http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=D4_R_ORDECOLoo_o3&IBIC_user=dgeia_mce&IBIC_pass=dgeia_mce
- Semarnat (2020b). *Gobierno de México. Segundo informe de labores 2019-2020*.
- SERRA BARRAGÁN, L. (2018). Los retos ambientales de la reforma energética. En Payán, T. et al. (ed.). *Estado de derecho y Reforma Energética en México*. México: Tirant lo Blanch/University of Houston, México Center/Escuela de Gobierno y Transformación Pública/CIDAC/UANL.
- SERRA ROJAS, A. (1995). *Derecho administrativo* (16ª ed.). México: Porrúa.
- SERRA ROJAS, A. (2001). *Derecho administrativo*, segundo curso (21ª ed.). México: Porrúa.
- SHAMES, S. (s.f.) Political science's gender problem. *Hipporeads*. Recuperado de: <https://hipporeads.com/political-sciences-gender-problem/>
- SHEARER, E., Pasquarelli, W. y Stirling, R. (25 de septiembre de 2020). Government AI Readiness Index 2020. *Oxford Insights*. Recuperado de: <https://www.oxfordinsights.com/government-ai-readiness-index-2020>
- SISEMH (Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres) (2021). *Plan de Trabajo de las Unidades de Igualdad de Género en la Administración Pública del Estado de Jalisco*. Recuperado de: <https://igualdad.jalisco.gob.mx/pdf/plan-de-trabajo-de-las-unidades-de-igualdad-de-g%C3%A9nero-en-la-administraci%C3%B3n-p%C3%BAblica-del-estado-de-jalisco.pdf>
- Sistema de Información Legislativa (s.f.). Deuda pública. Recuperado de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=74>
- SLAUGHTER, A. M. (julio-agosto de 2012). Why women still can't have it all. *The Atlantic*. Recuperado de: https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2012/07/why-women-still-cant-have-it-all/309020/?single_page=true
- SLOANE, S. B. (1991). The use of artificial intelligence by the United States Navy: Case study of a failure. *AI Magazine*, 12(1), 80.
- SMITH, A. (2020). *La riqueza de las naciones*. Madrid: Verbum.
- SOBERANES RIVAS, L. T. (2020). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma, 8 de mayo de 2020. *Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, 4(7).

- SOSA, J. (2011). *Transparencia y rendición de cuentas*. México: BBAPDF.
- SPINK, P. (2010). Posibilidades e imperativos políticos. En Cabrero, E. (ed.). *Administración pública* (pp. 149-183). México: EAP-DF/Siglo XXI.
- SSA (Secretaría de Salud) (2020). Lineamiento de reconversión hospitalaria. Versión 5. Gobierno de México.
- SSA (2021). Política nacional de vacunación contra el virus SARS-CoV-2 para la prevención de la COVID-19 en México. Documento rector. Versión 6. Gobierno de México.
- SSJ (Secretaría de Salud Jalisco) (2020). *Comunicado de prensa. Jalisco, los primeros dos casos de Covid-19*. Recuperado de: <https://ssj.jalisco.gob.mx/prensa/noticia/8920>
- SSJ (2021). *Jalisco ante la pandemia. Radar Jalisco*. Gobierno del Estado de Jalisco. Recuperado de: <https://coronavirus.jalisco.gob.mx/>
- Statista (2021a). Number of countries where the highest position of Executive Power was held by a woman, in each year from 1960 to 2021. Recuperado de: <https://www.statista.com/statistics/1058345/countries-with-women-highest-position-executive-power-since-1960/>
- Statista (2021b). Workplace Gender Gap worldwide in 2020, by type. Recuperado de: <https://www.statista.com/statistics/1212189/workplace-gender-gap-worldwide-by-type/>
- STIVERS, C. (2005). Dreaming the world: Feminisms in public administration. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2): 364-369. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/25610732>
- SUÁREZ DÁVILA, F. (2001). El proyecto económico de nuestra Constitución Política. Vigencia y dinámica. En Valadés, D. y Guitérrez Rivas, R. *Economía y Constitución*, tomo IV (pp. 213-222). México: UNAM.
- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (noviembre de 1997). P. CXLVIII/97. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo VI, p. 78.
- SCJN (2012). *Seminario Internacional de Acceso a la Información, del Poder Judicial de la Federación*. México.
- SCJN (marzo de 2013). Tesis I.40.A.35 A (10a.). Responsabilidad patrimonial del Estado. Su objetivo y fines en relación con la prestación de un servicio público. *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*, décima época, libro XVIII, tomo 3, p. 2077.
- SCJN (enero de 2016). Tesis P./J. 46/2015 (10a.). *Semanario Judicial de la Federación*, décima época. Registro digital 2010881.

- SCJN (marzo de 2017). Tesis: 2a. XLIV/2017. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 4o, tomo II, p. 1382. Registro digital: 2013961. Recuperado de: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2013961>
- TREBILLOCK, M. J. y Mota Prado, M. (2017). *Derecho y desarrollo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Tribunal Federal de Justicia Administrativa (s.f.). Fracción xxx. Estadísticas. Recuperado de: <https://www.tfja.gob.mx/transparencia/fraccion-xxx/>
- UBALDI, B., González-Zapata, F. y Piccinin Barbieri, M. *OECD Digital Government Index*. OECD. Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/4de9f3bb-en>
- UGALDE, L. (2001). *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*. México: Auditoría Superior de la Federación (Serie Cultura de la Rendición de Cuentas).
- UN Women (2018). *Turning Promises Into Action: Gender Equality In The 2030 Agenda For Sustainable Development*. Recuperado de: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/sdg-report>
- UN Women (s.f.). *Engaging in Public Sector Reform*. Recuperado de: <https://www.unwomen.org/en/what-we-do/governance-and-national-planning/engaging-in-public-sector-reform>
- UNDP (United Nations Development Programme) (2021). *Gender Equality in Public Administration*. Nueva York: United Nations Development Programme y University of Pittsburg. Recuperado de: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2021-07/UNDP-UPitt-2021-Gender-Equality-in-Public-Administration-EN1.pdf>
- VALDÉS COSTA, R. (2001). *Curso de derecho tributario* (3ª ed.). Bogotá: Themis.
- VALENZUELA MENDOZA, R. E. y Bojórquez Pereznieto, J. A. (2015). Modelos de implementación del Gobierno Abierto en México. En Luna Pla, I. y Bojórquez Pereznieto, J. A. (coords.). *Gobierno Abierto. El valor social de la información pública*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/ITAI
- VALLE CRUZ, D., Criado, I., Sandoval Almazán, A. y Ruvalcaba Gómez, E. (2020). Assessing the public policy-cycle framework in the age of artificial intelligence: From agenda-setting to policy evaluation. *Government Information Quarterly*, 37(4).
- VÁZQUEZ, E. (2014). Integración de la política ambiental en México. *Gestión y Política Pública*, 23(2).
- VÁZQUEZ, L. (ed.) (2019). *Reforma Constitucional de Paridad de Género. Rutas para su implementación*. Cuaderno de investigación 58. Instituto Belisario Do-

- mínguez-Senado de la República. Recuperado de: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4580/CI_58.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=La%20Reforma%20de%20Paridad%20Transversal,53%20y%2056)
- VEYTIA PALOMINO, H. y Veytia Palomino J. I. (2010). Dejar de implorar como favor lo que se puede exigir como un derecho, preparando el camino de lo que preverán las leyes. En Uribarri Carpintero, G. *Acceso a la justicia alternativa. La reforma al artículo 17 constitucional* (pp. 3-33). México: Porrúa.
- VILLANUEVA, E. (2006). *Derecho de la información*. México: Miguel Ángel Porrúa/Universidad de Guadalajara.
- VILLANUEVA, E. (2009). *Diccionario de derecho a la información*. México: Porrúa.
- VILLEGAS, H. B. (2001). *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario* (7ª ed.). Buenos Aires: Depalma.
- VILLEGAS, H. B., (2002). *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario* (8ª ed.). Buenos Aires: Astrea.
- VITZ, M. (25 de abril de 2013). Coloquio Las ecologías de la ciudad y el campo. La historia ambiental de México. *Investigaciones Geográficas* 0(82). Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM. Recuperado de: <https://doi.org/10.14350/rig.43532>
- VOLDEN, C., Wiseman, A. y Wittmer, D. (2010). *The legislative effectiveness of women in Congress*. Center for the Study of Democratic Institutions. Working Paper 04-2010. Recuperado de: <https://www.vanderbilt.edu/csdi/research/files/CSDI-WP-04-2010.pdf>
- WEHLE, B. (marzo de 2002). ¿Sobre qué bases se podrían renovar los lazos de la ciudadanía con la Justicia? *Suplemento Derecho y Actualidad*, 24, año 1.
- WEZEREK, G. y Ghodsee, K. (5 de marzo de 2020). Women's unpaid labor is worth \$10,900,000,000,000. *The New York Times*. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/interactive/2020/03/04/opinion/women-unpaid-labor.html>
- WILLIAMS, J. (2007). La desecación de un mar: de cómo el algodón dejó al Aral sin agua y sin gente. *Ecología Política*, 33.
- WILLIAMSON, B. (2014). Knowing public services: Cross-sector intermediaries and algorithmic governance in public sector reform. *Public Policy and Administration*, 29(4): 292-312.
- WIRTZ, B. W., Weyerer, J. C. y Geyer, C. (2018). Artificial intelligence and the public sector. Applications and challenges. *International Journal of Public Administration*, 13(7): 1-20.

- WITHGTON, J. (1 de julio de 2010). Los peores desastres en la historia de la humanidad. *Nexos*. Recuperado de: <https://www.nexos.com.mx/?p=13822>
- WITKER, J. (2015). *Introducción al derecho económico* (11ª ed.). México: Publi-Lex.
- WITKER, J. (2016). *Introducción a los derechos humanos en juicios orales y derechos humanos*. México: UNAM.
- ZHANG, B. y Dafoe, A. (2019). Artificial intelligence: American attitudes and trends. SSRN. Recuperado de: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3312874
- ZHENG, Y. (abril de 2009). Different spaces for e-development: What can we learn from the capability approach? *Information Technology for Development* (pp. 66-82). Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/283794178_Different_spaces_for_e-development_What_can_we_learn_from_the_capability_approach

Coordinadores y autores

César Omar Avilés González

Coordinador de la publicación

Abogado y maestro en Derecho con especialidad en Derecho Penal por la Universidad de Guadalajara (UdeG); máster en Cuestiones Contemporáneas sobre Derechos Humanos por la Universidad Pablo de Olavide, en Sevilla. Es profesor de Filosofía del Derecho en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades y director del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo de la UdeG, así como director ejecutivo de la Fundación Universidad de Guadalajara, A.C.

Marco Antonio Zeind Chávez

Coordinador de la publicación

Licenciado, maestro y doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde es director del Seminario de Derecho Administrativo. Socio de la firma Zeind & Zeind y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Autor de diversas obras, entre las que destacan *Organismos constitucionales autónomos* y *Organismos constitucionales autónomos de las entidades federativas*. Articulista invitado en medios como *Nexos*, *El Universal* y *Abogacía*, e integrante de la Barra Mexicana Colegio de Abogados, A.C. y del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México.

Raúl Padilla López

Licenciado en Historia por la Universidad de Guadalajara (UdeG), con especialización en universidades de Estados Unidos y Europa. Fue rector general de la UdeG de 1989 a 1995 y diputado en el Congreso de Jalisco. Es fundador y presidente de la Feria Internacional del Libro de Guadalajara, preside la Fundación Universidad de Guadalajara, el Patronato del Festival Internacional de Cine en Guadalajara, la University of Guadalajara Foundation y el Consejo Consultivo del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, UdeG.

Raúl Contreras Bustamante

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca, España, además posee especializaciones y diplomados en Ciencia Política y Administración Pública. Profesor de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la UNAM. Ha recibido importantes reconocimientos por su labor docente. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores e investigador honorario en El Colegio de Veracruz. Notario público (actualmente con licencia) número 29 en la Décimo Primera Demarcación Notarial del Estado de Veracruz. Fundador del Claustro de Doctores de la Facultad de Derecho de la UNAM y miembro del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados, del Instituto Mexicano de Cultura y de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, entre otras organizaciones académicas. Articulista semanal del periódico *Excélsior* y coautor, autor o coordinador de numerosos libros de estudios jurídicos. Ha recibido distinciones al mérito jurídico de parte de varias instituciones. Desde 2016 se desempeña como director de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Edith Roque Huerta

Entre sus títulos académicos destacan: maestra en Derecho con orientación en Derecho Corporativo por la Universidad de Guadalajara (UdeG); especialista en Migración Internacional por el Colegio de la Frontera Nor-

te y en Resolución de Conflictos por la Universidad Castilla la Mancha; maestranda en Propiedad Industrial, Derechos de Autor y Nuevas Tecnologías por la Universidad Panamericana; doctora en Derecho por el Instituto Internacional del Derecho y del Estado. Es profesora e investigadora en la UdeG; socia fundadora del despacho **PRIBAP** Abogados; presidenta de Tlajtolli, A.C; consultora jurídica internacional, y mediadora certificada por el Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco. Funge como coordinadora de Enlace con la Red, en la Oficina del Abogado General de la UdeG.

Yolanda Martínez Mancilla

Licenciada en Sistemas de Información por la Universidad de Guadalajara, maestra en Política Pública por la Universidad de Carnegie Mellon y doctora en Sociedad de la Información y el Conocimiento por la Universidad Oberta de Cataluña. Lidera iniciativas de transformación digital en los sectores público y privado a nivel nacional e internacional. Es reconocida por Apolitical como una de las veinte personas más influyentes a escala global en gobierno digital.

Óscar Ramos Estrada

Especialista en Derecho Constitucional y maestrante en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, institución donde imparte las cátedras de Derecho Administrativo I y II, así como Teoría General del Estado, y Derechos Humanos y Poderes de la Unión.

Arístides Rodrigo Guerrero García

Maestro en Derecho con especialidad en Derecho Constitucional y candidato a doctor por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), donde recibió la Medalla al Mérito Docente 2019 “Profesor José Santos Valdés”. También ejerce la docencia en la

Maestría Anticorrupción del Tribunal Contencioso Administrativo. Máster en Derecho Parlamentario y Estudios Legislativos por la Universidad Complutense de Madrid, además realizó diferentes cursos y diplomados en Protección de Datos Personales, Metodología de la Comparación Jurídica, Derechos Humanos, Transparencia y Rendición de Cuentas. Es comisionado ciudadano del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

Iván Adelchi Peña Estrada

Licenciado por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde es maestrante en Derecho Constitucional y catedrático de Oratoria Forense y Debate Jurídico, Retórica para la Interpretación y Argumentación Jurídica, Economía y Derecho Económico. Ha realizado diplomados en España, Argentina, Chile y Alemania sobre liberalismo político, conformación de la Unión Europea y derechos humanos. Asesor de candidatos, diputados y senadores en materia de discurso público, debate político y debate parlamentario. Fue reconocido por el Sistema Estatal Anticorrupción de Veracruz por 15 años de trayectoria en Oratoria y Debate Público para el Fortalecimiento de la Democracia 2019. Es miembro de la Barra Mexicana Colegio de Abogados, A.C y del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados, A.C.

Sonia Venegas Álvarez

Doctora en Derecho Fiscal por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con estudios de especialidad en Comercio Exterior. Investigadora nivel I del Conacyt. Ha recibido las medallas Sor Juana Inés de la Cruz 2019, Ignacio L. Vallarta al Mérito Universitario y de la Cátedra Extraordinaria Félix Pichardo Estrada. Es docente de la Facultad de Derecho de la UNAM y secretaria académica de esta misma casa de estudios. Autora de los libros *Estímulos e incentivos fiscales en México; comentarios al Código Fiscal de la Federación...* y *devenir del ombudsman: una institución encomia-*

ble, entre otros. Miembro de la Asociación Internacional y la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo, así como la Academia Mexicana de Derecho Fiscal.

Yvonne Georgina Tovar Silva

Doctora, maestra y licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ganadora de la medalla Alfonso Caso 2017. Magíster en Derecho Internacional: Comercio, Inversiones y Arbitraje por las universidades de Chile y Heidelberg. Coautora de la obra *Teoría jurídica crítica norteamericana: una introducción a los Critical Legal Studies*. Profesora de la Facultad de Derecho de la UNAM. Se ha desempeñado como asesora en derecho energético en los sectores público y privado.

Miguel Enrique Magaña Virgen

Profesor investigador del Centro Universitario de Ciencias Biológicas y Agropecuarias de la Universidad de Guadalajara, donde es titular de varias materias. Fundador de la Reserva de la Biósfera Sierra de Manantlán (Jalisco) y de la Comisión Estatal de Ecología de Jalisco. Delegado de México en la Conferencia Internacional de Cambio Climático en Kenia (ONU-UNEP). Coautor de las primeras seis Normas Ambientales Estatales de Jalisco, de la propuesta y diseño de la primer área urbana protegida ambientalmente del país (Área de Alta Fragilidad Ambiental Miravalle), así como del ordenamiento ecológico territorial de los municipios de Tonameca y San Pedro Tuxtepec, en Oaxaca. Gestor del ordenamiento hídrico como modalidad alternativa ante el conflicto actual de la presa del Zapotillo en la cuenca del río Verde.

Ricardo Rojas Arévalo

Maestro en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública y doctorante en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha realizado cursos y diplomados en Ser-

vicio Profesional de Carrera y Administración Pública. Es catedrático y secretario general de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Edgar A. Ruvalcaba Gómez

Doctor en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Madrid, España. Profesor investigador de Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. Ha sido investigador visitante en el Trinity College de Dublín, Irlanda, y en el Center for Technology in Government de la Universidad de Albany, Nueva York, así también investigador-consultor para la Alianza de Gobierno Abierto (Open Government Partnership). Es coordinador de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA) en México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Juan Carlos Guerrero Fausto

Abogado y maestro en Políticas Públicas de Gobiernos Locales por la Universidad de Guadalajara (UdeG). Se ha desempeñado como secretario técnico de la Comisión de Administración de la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, coordinador de los Bufetes Jurídicos de Servicio Social de la UdeG, coordinador general jurídico del Hospital Civil de Guadalajara y asesor de Asuntos de Gobierno en el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo. Es el abogado general de la UdeG desde 2019 y profesor de tiempo completo en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades y el Centro Universitario de Tonalá de la misma universidad.

Jaime F. Andrade Villanueva

Médico cirujano y partero especializado en Medicina Interna e Infectología por la Universidad de Guadalajara (UdeG). Maestro en Investigación Clínica por esa misma universidad. Fundador de la Unidad de VIH del hospital mencionado y del Instituto de Investigación en Inmunodeficiencias.

Exrector del Centro Universitario de Ciencias de la Salud (2013-2019) de la UdeG. Es director general del Hospital Civil de Guadalajara desde 2019 y profesor investigador en la UdeG. Investigador Nacional nivel I de Conacyt.

Carlos Alejandro Silva Maciel

Médico cirujano y partero especializado en Pediatría. Cursó estudios de Maestría en Ciencias Médicas y es doctor en Administración. Cuenta con diplomados en Prospectiva del Derecho de Acceso a la Información Pública y Evaluación Costo-Beneficio de Proyectos de Inversión, entre otros. Es profesor de la Maestría en Calidad y Seguridad en los Servicios de Salud y la Licenciatura en Medicina, ambas en la Universidad de Guadalajara. Ha ejercido cargos administrativos del 2001 a la fecha en el Hospital Civil de Guadalajara, donde es el actual coordinador general de Planeación, Evaluación y Desarrollo.

Roberto Carlos González López

Médico cirujano y partero, con maestría en Farmacología y en Gestión de la Calidad y Seguridad en los Servicios de Salud. Cursó los diplomados en Gestión y Liderazgo en Salud, Presupuesto Basado en Resultados, Lean Manufacturing (Manufactura Esbelta) y Administración de Proyectos. Ha ejercido cargos administrativos del 2007 a la fecha en el Organismo Público Descentralizado Hospital Civil de Guadalajara, donde actualmente es coordinador general de Gestión y Procuración de Recursos.

Susana Muñiz Moreno

Doctora en Sociología por la Universidad del Estado de Nueva York y maestra en Estadística por la Universidad de Mánchester, Reino Unido. Miembro fundador de la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México. Ha trabajado para los gobiernos de la Ciudad de México y del estado de Jalisco, en las áreas de gobernanza y el proceso de construcción

y evaluación de las políticas públicas. Es la actual coordinadora del Centro de Estudios de Género de la Universidad de Guadalajara.

Guadalupe Fernández Ruiz

Licenciada, maestra y doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, donde es profesora de tiempo completo y miembro del Claustro de Doctores en la Facultad de Derecho. Posee el estímulo PRIDE categoría “B”. Autora de diversas obras publicadas en México y el extranjero. Integrante de la Asociación Mexicana y la Asociación Internacional de Derecho Administrativo. Se desempeña como jefa de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

La administración pública del futuro
se terminó de editar en las oficinas
de la Editorial Universidad de Guadalajara,
José Bonifacio Andrada 2679, Col. Lomas de
Guevara, 44657, Zapopan, Jalisco.