Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y5vn7p68

PRÓLOGO

La Administración Pública es una institución al servicio de los intereses generales; un medio para alcanzar el bien común, puesto que con su labor cotidiana contribuye a la satisfacción de las necesidades básicas, vitales de las y los ciudadanos. Para cumplir con estas tareas de manera eficiente, es indispensable contar con la confianza ciudadana. Desafortunadamente, la desconfianza en las instituciones ha aumentado; esto se debe al vínculo con la percepción de corrupción: cuando ésta crece, la confianza ciudadana disminuye[1].

La corrupción es una perversión de la función pública, una alteración tanto de los fines y prácticas de las instituciones del Estado, que deberían regirse por el respeto a los derechos humanos, el esfuerzo y el merecimiento, en tanto bases del bienestar y certeza jurídica[2]. El Índice 2017 de Percepción de la Corrupción, elaborado por Transparencia Internacional, muestra que México ocupa el lugar 135 de 180 países, lo que refleja una problemática real y grave, que debemos superar mediante trabajo institucional, así como de una transformación profunda de las organizaciones, procesos, actitudes y comportamientos de las personas que integran o se relacionan con las administraciones públicas federal, estatales o municipales.

Es por ello que la reforma constitucional en materia anticorrupción, por la cual se estableció el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es tan relevante para la gestión pública. El SNA es una instancia de coordinación entre todas las autoridades de los tres órdenes de gobierno, cuyos objetivos son la prevención, detección y sanción de las faltas administrativas y de los hechos de corrupción, así como la fiscalización de los recursos públicos.

---

1 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre integridad pública, 2017, p. 3, disponible en: https://www.oecd.org.gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf

2 Romero, Alejandro. Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas. Análisis y retos del Sistema Nacional Anticorrupción. UEC/Comisión de Vigilancia de la Auditoria Superior de la Federación. Tomo 4. México. 2017.

DR © 2018.
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.- http://www.inap.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y5vn7p68

Esta coordinación implica un importante avance en la organización del sector público de nuestro país, dado que éste incluye tanto a las instancias gubernamentales como a otras entidades públicas, que no forman parte del Poder Ejecutivo, las cuales deben integrarse en procesos homologados de control interno, desarrollo administrativo, evaluación del desempeño, prevención y combate a las desviaciones en el ejercicio de sus recursos presupuestales.

Es por ello que, resulta pertinente examinar, desde diversas perspectivas, el fenómeno de la modernización de la gestión pública, así como sus efectos inmediatos. Éste fue el objetivo de la Reunión Nacional de Administración Pública, celebrada del 16 al 18 de mayo de 2018 en el Centro Universitario de Ciencias Económicas Administrativas en Guadalajara, Jalisco, con el patrocinio de la Universidad de Guadalajara, el Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Este encuentro convocó a personas expertas, nacionales y extranjeros para discutir sobre diversos temas relacionados con la Administración Pública desde una visión que privilegia la gobernanza, el gobierno abierto y, por ende, la participación ciudadana. Esta obra, compilada por Carlos Matute, Maximiliano García Guzmán y Christian Sánchez, reúne las ponencias de algunos de los participantes invitados por el INAP y de algunos profesores de dicha asociación.

Esta obra se divide en tres capítulos: Etica y Mejora Administrativa; Participación Ciudadana, Gobernanza y Gobierno Abierto, y Casos Prácticos. En la primera parte, María del Carmen Pardo, Eber Betanzos, Aida Morales, María del Carmen Zoravilla, Carlos Matute, Christian Ramírez, Sandra Pawoli y León Aceves se dieron a la tarea de plasmar sus experiencias y análisis desde la academia o el servicio público.

La conferencia inaugural de esta reunión estuvo a cargo de la doctora María del Carmen Pardo, fundadora del Programa de

DR © 2018.
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.- http://www.inap.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y5vn7p68

Administración Pública en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México e investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

La investigadora, con quien coincido, propuso revisar a fondo los resultados de la Nueva Gerencia Pública e identificar sus claroscuros. El camino no es abandonar este paradigma pues constituye una propuesta técnica-financiera útil para mejorar la gobernabilidad, sino enriquecerla con la visión política de la gobernanza, la ampliación de las redes de actores políticos y la participación ciudadana activa. El Estado debe reivindicar su objetivo central: la administración de lo colectivo en un ambiente democrático y mayor compromiso con la sociedad y sus necesidades.

Por su parte, Eber Betanzos, reflexiona sobre la ética pública. Resalta que la ciudadanía tiene ciertas expectativas respecto de la Administración Pública y el comportamiento de quienes laboran en ella: esperan que funcione con efectividad y que los servidores sean comprometidos, eficaces, eficientes, honestos, imparciales e íntegros. Para estar a la altura de estas justas exigencias, es indispensable que se instrumenten diversas acciones para fomentar la ética y la integridad en la gestión pública, como las implementadas por la Secretaría de la Función Pública; mismas que buscan prevenir la comisión de actos de corrupción y son objeto de estudio de Betanzos.

Aida Morales analiza la mejora administrativa como medio para prevenir la corrupción, para lo cual estudia los antecedentes relevantes de mejora administrativa y la relación que existe entre la primera y la segunda. Hace énfasis en la importancia que tiene para la prevención de la corrupción el impulso de políticas públicas transversales orientadas a elevar la eficiencia y eficacia en las organizaciones gubernamentales, la detección oportuna de riesgos y la gestión por resultados; en las cuales, además, se debe considerar la participación activa de la ciudadanía en la detección y solución de los problemas que afectan a la comunidad.

DR © 2018.
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.- http://www.inap.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y5vn7p68

El federalismo es una forma de régimen político por medio del cual se divide verticalmente el poder en un Estado, por lo que, coexisten al menos dos ámbitos de gobierno. La implementación del SNA demanda un grado superior de colaboración y cooperación entre las autoridades federales y locales. En este contexto, María del Carmen Zoravilla realiza un análisis de la fiscalización, transparencia y rendición de cuentas en el ámbito local y expone la complejidad de la coordinación con otras instancias.

Por otro lado, Carlos Matute se aboca a describir los tipos de control administrativo que son, simultáneamente, instrumentos de prevención de la corrupción y un medio de garantía del principio de legalidad. Ambos propósitos sólo pueden conseguirse si existe un agente con poder decisión que forme parte de la organización (control interno) y con otro que sea ajeno y vigile el comportamiento de la organización (control externo). En ese tenor, el control interno es una herramienta a disposición de una institución para identificar riesgos en cualquiera de las etapas del proceso administrativo y con ello prevenir cualquier obstáculo, como la desviación en el manejo de recursos públicos y lograr que la orientación del gasto sea lo más provechosa posible. Ahí radica la justificación y el fundamento de la existencia de las secretarías de la Función Pública, en el ámbito federal y local, como parte integrante de los poderes ejecutivos.

El estudio realizado por Christian Ramírez se guía por el artículo primero constitucional, que impone a todas las autoridades, conforme a su competencia, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Este deber cobra especial relevancia en el ámbito de la Administración Pública; por tal motivo, se aborda el contenido de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), desde un enfoque integral y que supera el positivismo legalista. Ramírez destaca el aspecto garantista de este nuevo ordenamiento, en el marco de la judicialización del procedimiento disciplinario, sustanciado y resuelto por un tercero imparcial, a saber: el Tribunal Federal

DR © 2018.
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.- http://www.inap.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y5vn7p68

de Justicia Administrativa (TFJA) y sus homólogos en las entidades federativas.

En efecto, la implementación del SNA modificó el procedimiento disciplinario, por lo cual las facultades de las autoridades involucradas en el procedimiento cambiaron. El TFJA forma parte del SNA y cuenta con nuevas atribuciones relacionadas con la función de autoridad resolutora, en el supuesto de falta grave, del derecho sancionador.

La facultad disciplinaria del Estado tiene como fin asegurar y controlar la calidad y continuidad del servicio público que se instrumenta con las funciones, empleos, cargos y comisiones de los funcionarios públicos. Sandra Pawoli realiza un estudio sobre dicha facultad, atribuida a las autoridades contempladas en la LGRA, cuyo propósito es fomentar el cumplimiento oportuno y efectivo de los deberes públicos. Pawoli indica que la prevención es un elemento que precede a las labores sancionatorias; asimismo, señala la conveniencia de que la autoridad posea facultades suficientes para verificar la actuación de las y los servidores públicos, así como de los particulares que reciben y ejercen recursos públicos. Esto se cristalizó en los poderes otorgados a los órganos internos de control para investigar y, en su caso, sancionar las conductas ilícitas que se comentan en la entidad pública a la que pertenezcan estructuralmente.

León Aceves demuestra la importancia del derecho de la buena administración y la profesionalización de la función pública en las sociedades democráticas. A partir de la revisión de estudios de percepción sobre la administración pública, la teoría reciente sobre la gobernanza y su impacto en las configuraciones institucionales concluye que la buena administración pública es urgente en el proceso de democratización. La inclusión del derecho fundamental a ésta en la Constitución de la Ciudad de México es sin duda un avance, pero esta innovación requiere de la implementación y operación articulada de los sistemas de gestión pública, transparencia, combate a la corrupción y profesionalización.

DR © 2018.
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.- http://www.inap.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y5vn7p68

En segunda parte del libro, los expertos Daniel Ortega, David Angulo, Rodolfo Canto Sáenz, María Alejandro, Rafael Martínez Puón, Francisco Castellanos y Mauricio Gutiérrez, así como Marco Antonio Torres desarrollan los temas de participación ciudadana, gobernanza y gobierno abierto.

La gobernanza y la teoría de Análisis de Redes Sociales (ARS) son herramientas indispensables para la Administración Pública, que permiten comprender de manera detallada los problemas que se busca atender. En este contexto se inserta el estudio elaborado por Daniel Ortega y David Angulo, en el cual describen los aportes que el ARS, como marco teórico, brinda al entendimiento de la gobernanza democrática, aspecto nodal en el que se desenvuelve la Administración Pública actual.

Rodolfo Canto Sáenz, a partir de un análisis de una tipología de políticas públicas, con base en la probabilidad y la aplicabilidad de la coerción, que conduce a una clasificación en distributiva, regulatoria, constituyente y redistributiva, cuestiona que la enunciación de los propósitos de una política pública sea suficiente para convertirla en un medio efectivo para conseguir la transparencia o lograr el bien general. Este autor señala que la participación de actores privados en la formulación de una política pública no la convierte en democrática y abierta. La descentralización acrítica de funciones a los gobiernos locales o la intervención de los particulares no garantiza redistribución del poder y del ingreso, ni el fortalecimiento de la democracia. Lo anterior exige que en la formulación e implantación de políticas públicas haya un papel más activo del Estado y un mejoramiento del espacio abierto y crítico para la toma de decisiones.

El Estado es un ente dinámico que cambia su actuación en la medida en que la comunidad se adapta al contexto histórico, cultural y social en el que se desarrolla; es decir, adecúa sus funciones a la realidad de la población con la finalidad de velar por los intereses de ésta. Es por ello que, María Alejandro subraya la trascendencia de estudiar sobre democracia, ciudadanía e instituciones políticas y desarrollo democrático, abordando

DR © 2018.
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.- http://www.inap.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y5vn7p68

cuestiones como la vinculación entre la educación cívica y la cultura política. La investigadora considera que este binomio es indispensable en la construcción de la gobernabilidad participativa, lo que justifica que las administraciones públicas incorporen la visión ciudadana en diversos procedimientos, en todos los órdenes de gobierno y sectores.

En su turno, Rafael Martínez Puón busca explicar el nuevo referente teórico-práctico denominado gobierno abierto en tanto fenómeno disruptivo; el cual es promovido por la Alianza para el Gobierno Abierto, de la que México forma parte, y ha sido adoptado en diferentes países. El gobierno abierto es un modelo de gestión en el que ciudadanía y autoridades colaboran para producir políticas públicas y acciones para solucionar problemas públicos. Su adecuada implementación requiere del impulso de cuatro componentes en la capacidad de las organizaciones públicas: normas, gestión de la información, tecnología y profesionalización; los cuales, conjuntamente pueden potenciar la transparencia y la participación ciudadana. Martínez Puón hace énfasis en la profesionalización, pues el gobierno abierto precisa de un servicio público robustecido, capaz de gestionar información, redes y procesos de colaboración y cocreación con la ciudadanía.

Nuestro país ha sufrido cambios sustanciales en el desarrollo institucional. Esto es consecuencia de un significativo crecimiento urbano, que requiere mayor orden y planeación para mejorar la vida de la población de las grandes ciudades y zonas metropolitanas. En su colaboración, Francisco Castellanos destaca la importancia de orientar desde un enfoque institucional las conexiones entre la administración territorial y las políticas de administración urbana. Especifica el papel que asume la función de los registros públicos de propiedad inmobiliaria y su vinculación con sus similares de catastro y uso de suelo, así como los esfuerzos para modernizar los procesos de ordenamiento de asentamientos en el país.

Mauricio Gutiérrez analiza desde una perspectiva administrativa y de diseño institucional las diversas transformaciones por las

DR © 2018.
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.- http://www.inap.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y5vn7p68

que ha pasado el sector cultural de nuestro país, como atribución del Poder Ejecutivo en respuesta al mandato del artículo 4° de nuestra Constitución Política, que reconoce el derecho de toda persona de acceder a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios culturales. En ese sentido, Gutiérrez realiza un ejercicio de evaluación de la capacidad de gestión del Estado en esta materia y analiza los retos de la creación de la Secretaría de Cultura desde una perspectiva de mejora administrativa constante e identificación de riesgos con sistemas efectivos de control interno.

El presupuesto participativo es una posibilidad técnico-política para atender la "persistencia" de los problemas públicos que permite el alejamiento de los enfoques estado-céntricos que es una de las principales limitantes de la superación de la desigualdad social. Marco Antonio Torres propone fomentar el aspecto relacional entre el gobierno y la sociedad para mejorar los efectos sociales del presupuesto y el eje de esté enlace (interfaz) son las instituciones de educación superior.

La tercera y última parte de este libro se titula Casos Prácticos; en ella, Jason Camacho, Araceli Parra, Raúl Hernández Mar, Mónica Ariana Sosa, Julio Pérez y Salvador Romero, así como Adela Figueroa Reyes y René Hernández Barragán exponen asuntos relacionados con los desafíos que representan los procesos de modernización y de coordinación de las instituciones administrativas.

Jason Camacho estudia los retos que enfrenta la consolidación del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, instancia de coordinación administrativa que coadyuva en la planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos en esta complicada franja conurbada. Para ello, analiza las facultades de dicho Consejo, que tiene un amplio terreno para innovar y oportunidades de mejora que pueden contribuir a la consolidación de la transfor-mación metropolitana en esta zona.

DR © 2018.
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.- http://www.inap.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y5vn7p68

Los procesos de urbanización entre las grandes zonas metropolitanas crean espacios donde la habitabilidad se afecta significativamente por la inexistencia de una planificación de mediano y largo plazos. Raúl Hernández Mar y Mónica Adriana Sosa Juárico exploran la situación en Lerma de Villada, en el Estado de México, municipio que quedó atrapado entre la Ciudad de México y Toluca y que sufre y goza, en una relación de contrastes, la expansión de ambas ciudades. Lo anterior, les permite concluir puntualmente que la urbanización no planeada ha producido una traza irregular de las vialidades, desarrollos inmobiliarios insuficientes y aislados e importantes asentamientos humanos irregulares.

Por su parte, Araceli Parra reflexiona sobre el modelo internacional para la formación del servicio público municipal sugerido por el Centro Global del Servicio Público del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Parra afirma que el reto actual es analizar, entender y divulgar los elementos de los sistemas complejos de las redes de la Administración Pública, sus procesos integrados y componentes en un espacio público para integrarlos en esquemas de formación de los servidores públicos municipales. Además, expone los elementos esenciales para la creación de un sistema en red de gobernanza municipal y la integración de las organizaciones de la sociedad civil a este orden de gobierno; lo cual, es fundamental en el impulso de acciones claras y contundentes en materia de desarrollo sustentable.

Julio Pérez y Salvador Romero reconocen los avances alcanzados en la implementación del Programa Federal de Modernización y Vinculación de los Registros Públicos de la Propiedad y de los Catastros. Hacen énfasis en la generación y sistematización de información de tipo inmobiliario, toda vez que se trata de un recurso invaluable para el diseño de políticas públicas, la planeación y el desarrollo de asentamientos humanos y servicios públicos para una eficaz administración del territorio.

Finalmente, este volumen contiene un diagnóstico de las capacidades institucionales de monitoreo y evaluación de los

DR © 2018.
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.- http://www.inap.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y5vn7p68

gobiernos locales de Baja California electos para el periodo 2013-2019 complementado con uno relacionado con tres de los municipios del estado. Esta investigación de caso realizada por Adela Figueroa Reyes y René Hernández Barragán sobre la aplicación de un presupuesto por resultado nos arroja que hay necesidad de continuar fortaleciendo los mecanismos sistemáticos y permanentes de profesionalización del servicio público.

Las aportaciones que integran este convenio demuestran que el proyecto modernizador de la gestión pública es viable; empero, debe incorporar una orientación hacia una sociedad más igualitaria y democrática, si pretende legitimarse como un proyecto que privilegia la gobernanza y el gobierno abierto. Lograr una expansión constante de los servicios públicos de calidad; de tal forma que se beneficie cada vez a un mayor número de personas, en condiciones de sustentabilidad del desarrollo, requiere un compromiso de las entidades públicas hacia la sociedad en su conjunto.

La incorporación permanente de estrategias de transparencia, integridad pública, rendición de cuentas y participación ciudadana son factores esenciales para la superación de las carencias de la nueva gerencia pública y su visión racionalista. La buena noticia es que, en los últimos años, se ha trabajado en el fortalecimiento de las garantías de respeto a los derechos tanto a la buena administración como al buen gobierno, y a pesar de tener aún tareas pendientes, el rumbo es claro.

Arely Gómez González
Secretaria de la Función Pública

DR © 2018.
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.- http://www.inap.org.mx