

# INNOVACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

VOLUMEN 6 / NO. DE REVISTA 006  
ENERO - ABRIL 2023

## POLÍTICAS PÚBLICAS NORMATIVAS, MUNICIPALES, ESTATALES, SISTEMAS DE EVALUACIÓN, MEJORAS REGULATORIAS Y RETOS DEL SIGLO XXI

### Firdaus Jhabvala Marshall

*“La Eficiencia de la Administración Pública en México y su Desarrollo Económico: Una Propuesta Concreta”.*

### Moisés Ramón Payro

*“La evaluación como subsistema de la teoría de las políticas públicas: Un análisis para entender los procesos evaluativos desde el campo paradigmático y tipológico”.*

### Fernando Calzada Falcón

*“Un Impuesto Municipal: sobre traslado de dominio. El caso del H. Ayuntamiento de Centro, Tabasco”.*

### Ramsés Leonardo Sánchez Soberano

*“Los fantasmas del nuevo mundo. Ensayo sobre el siglo XXI”.*

### Ervey Ramón Ábalos

*“Los Retos y Evolución de la Mejora Regulatoria en Tabasco”.*



ISSN: 2954-4513

[www.iaptabasco.org.mx](http://www.iaptabasco.org.mx)

f IAP Tabasco, A. C. t @IAPTAbascoac

ig iaptabascoac g www.iaptabasco.org.mx

# Consejo Directivo

## **Carlos Manuel Merino Campos**

Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco y presidente Honorario del Consejo

## **Mtro. Carlos Eduardo Flota Estrada**

Presidente del Consejo Directivo del IAP Tabasco A.C.

## **Dra. Eglá Cornelio Landero**

Vicepresidenta del Consejo Directivo del IAP Tabasco A.C. y de Secretaría de Educación del Estado de Tabasco.

## **CONSEJEROS**

### **Lic. Luis Romeo Gurría Gurría**

Secretario de Finanzas

### **Lic. Carlos Enrique Iñiguez Rosique**

Secretario de Administración e Innovación Gubernamental

### **Lic. Jaime Humberto Lastra Bastar**

Presidente de la Junta de Coordinación Política del Honorable Congreso del Estado

### **Lic. Guillermo Narváez Osorio**

Rector de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco

### **Lic. Luis Rodrigo Marín Figueroa**

Subsecretario de Educación

### **Lic. Lenin Martínez Pérez**

Presidente de la UTTAB

### **Dr. Jorge Abdó Francis**

Magistrado presidente del Tribunal de Justicia Administrativa

### **Lic. Guillermo Arturo del Rivero León**

Secretario de Gobierno

### **Lic. Luciano Camero Martínez**

Presidente del Colegio de Administración y Políticas Públicas

### **Lic. Enrique Priego Oropeza**

Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura

### **Lic. Narciso Tomás Oropeza Andrade**

Secretario de Movilidad

**Director del número: Guillermo González Valencia**

**COORDINACIÓN EDITORIAL**

**Iván Eduardo Ramírez Urdaneta  
Nery Georgina Maldonado Castillo**

**Diseño de portada: Manuel Isaías Martínez García**

**CONSEJO EDITORIAL**

**Ángel Mundo López UAM**

**Erasmus Martínez Rodríguez COBATAB**

**Andrés Peralta Rivera CECYTE**

**Jorge Alberto Lamoyi Bocanegra UJAT**

**Daniel Armando Barceló Rojas UNAM**

**Emilio Alberto De Ygartua y Monteverde Universidad Olmeca**

**Patricia Guerrero Baldera IAP Tabasco**

**Carlos Antonio Mejía Gómez IAP Tabasco**

## PRESENTACION

Nuestra revista sigue presentando importantes frutos de reflexión y análisis en torno a la Innovación y la Gestión de la Administración Pública en Tabasco, en esta ocasión hacemos la presentación de la sexta edición, en la cual se abordan temas tan relevantes de actualidad, por destacados articulistas que generosamente han colaborado para elevar la riqueza intelectual que consolida y fortalece nuestro proyecto, hoy presentamos *Las Políticas Públicas Normativas, Municipales, Estatales, Sistemas de Evaluación, Mejoras Regulatorias y Retos del Siglo XXI*.

En esta ocasión, podemos considerar que en esta edición de nuestra revista electrónica *Innovación y Gestión Pública (IGP)*, se presentan cinco trabajos e investigaciones de una calidad relevantes, que muestran una mayor confianza de nuestros colaboradores en utilizar este medio para publicar sus importantes reflexiones en torno a los destacados temas tratados, que son presentados y desarrollados en las siguientes páginas, en beneficio de nuestra comunidad estudiantil y egresados del Instituto de Administración Pública de Tabasco.

Comenzamos con el primer artículo "*La Eficiencia de la Administración Pública en México y su Desarrollo Económico: Una Propuesta Concreta*", de Firdaus Jhabvala Marshall, destacado economista a nivel internacional de origen hindú nacionalizado mexicano, desarrolla una importante aportación: hace una aportación del camino a seguir para lograr la eficiencia en la administración pública, como elemento crítico en el desarrollo económico de un territorio específico, siendo administrado por un modelo de gobierno democrático.

En el segundo artículo, "*La evaluación como subsistema de la teoría de las políticas públicas: Un análisis para entender los procesos evaluativos desde el campo paradigmático y tipológico*", de Moisés Ramón Payro, economista, docente y destacado colaborador nuestro. Plantea que la teoría de las políticas públicas constituye un marco general para el análisis de la toma de decisiones sobre la formulación, implementación y evaluación de los programas y políticas que los gobiernos -principalmente- democráticos/liberales desarrollan desde sus instituciones.

Citamos el tercer artículo, *“Un Impuesto Municipal: sobre traslado de dominio. El caso del H. Ayuntamiento de Centro, Tabasco”*, presentado por Fernando Calzada Falcón, importante economista, docente y político tabasqueño, manifiesta que, en México, en las 32 entidades federativas, se cobra el Impuesto sobre Traslado de Dominio de Bienes Inmuebles, pero lo hace el gobierno municipal. En Tabasco y particularmente en el municipio de Centro se ha logrado una importante recuperación de su recaudación después de 2020, año de la pandemia. En este artículo se presenta una breve propuesta de cómo abatir su rezago considerando los accesorios y recargos.

A continuación, el cuarto artículo, *“Los fantasmas del nuevo mundo. Ensayo sobre el siglo XXI”*, de Ramsés Leonardo Sánchez Soberano, destacado filósofo, docente e investigador a nivel internacional, considera que “una ignorancia global que opera en las universidades, en los círculos institucionales, en las secretarías y en las comisiones nacionales y estatales. Es la ignorancia que ha parido el poder y la corrupción. Se caracteriza por ser jerárquica y arrogante. Con todo, frente a la opinión más extendida en nuestro tiempo, no creemos que esta situación sea solo cuestión del político y de los poderes fácticos, ella también atañe a los intelectuales”.

Finalmente mostramos el quinto artículo, *“Los Retos y Evolución de la Mejora Regulatoria en Tabasco”*, elaborado por Ervey Ramón Ábalos, notorio informático, funcionario público y Doctorante del IAP, considera que Tabasco tiene un reto para la Administración Pública Estatal, para que se homologuen y armonicen las estrategias Nacionales hacia la Estatal y Municipal para el fortalecimiento e implementación de la política pública de Mejora Regulatoria.

**INDICE**

<b>La Eficiencia de la Administración Pública en México y su Desarrollo Económico: Una Propuesta Concreta .....</b>	<b>9</b>
Introducción.....	11
I. El Modelo Político Mexicano y la Administración Publica .....	14
II. Claridad en la Función Publica .....	25
III. El Estado Actual de la Administración Pública en México .....	34
IV. Una Propuesta Modesta.....	38
Conclusiones.....	44
Bibliografía .....	45
<b>La evaluación como subsistema de la teoría de las políticas públicas: Un análisis para entender los procesos evaluativos desde el campo paradigmático y tipológico.....</b>	<b>46</b>
Introducción.....	48
I. Debates sobre los vacíos teóricos de la evaluación .....	50
II. La evaluación a partir del enfoque de las políticas públicas .....	52
III. Paradigmas de la evaluación de políticas públicas .....	60
IV. Tipologías de evaluación de políticas públicas y su orientación aplicativa..	63
V. La evaluación del desempeño como tipología de las políticas públicas orientada al caso de estudio.....	70
A. El concepto.....	71
B. Hacia una definición de evaluación del desempeño aplicado a las políticas públicas.....	76
Conclusiones.....	78
Bibliografía .....	81
<b>Un Impuesto Municipal: Sobre traslado de dominio. El caso del H. Ayuntamiento de Centro, Tabasco. ....</b>	<b>87</b>
Introducción.....	89
I. Fundamento constitucional y contable.....	89
II. El ISTD en la Ley de Hacienda Municipal.....	91
A. Compraventa de inmuebles: municipal y federal .....	91
III. El ISTD en Tabasco .....	94

IV. El ISTD en Centro .....	95
V. El ISTD y la dinámica económica .....	98
VI. Una propuesta para el ISTD en Centro .....	98
Conclusiones.....	100
Bibliografía .....	100
<b>Los fantasmas del nuevo mundo. Ensayo sobre el siglo XXI. ....</b>	<b>101</b>
Introducción.....	102
I. La creación del nuevo sujeto .....	107
II. La transformación del fenómeno de lo real.....	110
III. Lo posible y lo imaginario .....	112
IV. El problema de la lengua .....	115
V. Los fantasmas del nuevo mundo .....	117
VI. La cultura de la posverdad.....	124
VII. La ontología positiva .....	128
Conclusiones.....	131
Bibliografía .....	132



<b>Los Retos y Evolución de la Mejora Regulatoria en Tabasco.....</b>	<b>135</b>
Introducción.....	136
I. Marco Normativo .....	137
A. Internet es un Derecho Humano.....	137
B. Mejora Regulatoria .....	139
1. Registro Nacional de Regulaciones .....	142
2. Registro de Trámites y Servicios.....	142
3. Registro Nacional de Visitas Domiciliarias .....	143
4. La Protesta Ciudadana.....	144
5. Del Expediente para Trámites y Servicios.....	144
II. Evolución de la Mejora Regulatoria .....	146
A. Registro de las Regulaciones, Trámites y Servicios en el CNARTyS.....	149
III. Retos de la Mejora Regulatoria .....	156
Conclusiones.....	159
Bibliografía .....	161



## La Eficiencia de la Administración Pública en México y su Desarrollo Económico: Una Propuesta Concreta

12 de marzo, 2023.

Por Firdaus Jhabvala Marshall\*

### Resumen

Es bien conocido que la eficiencia de la Administración Pública es un elemento crítico en el Desarrollo Económico del territorio (país, estado, municipio o comunidad) siendo administrado.

En su “Guía Práctica para Auditar Eficiencia”, la Fundación Canadiense para la Auditoria y la Contabilización (Canadian Audit and Accountability Foundation) establece el camino hacia la eficiencia en una organización de la Administración Pública. Nos parece una buena guía para introducir el tema que tratamos en el presente artículo.

En México, el modelo de sociedad históricamente ha sido imperial. Esto es bastante común en muchas partes del globo, pero deberíamos de guardar en mente que fueron las excepciones (ubicadas en el Noroeste de Europa) quienes lanzaron la versión actual de nuestra civilización, transformando su base de imperial en democrática.

**Palabras claves:** Eficiencia, Administración Pública, Desarrollo Económico.

\*Licenciado en Comercio, Universidad de Bombay India, 1966. Maestría en Economía, Universidad de Pensilvania, Filadelfia, E.E.U.U. 1969. Doctor en Economía, Universidad de Pensilvania, Filadelfia, E.E.U.U. 1971. Dir. del Centro de Estudios de Investigación del Sureste, A.C. Dir. de Tecnología de Pantanos Artificiales, S. A. de C. V. Consultor, Asesor en más de 30 administraciones federales, estatales y municipales.

### Summary

It is well known that the efficiency of the Public Administration is a critical element in the Economic Development of the territory (country, state, municipality or community) being administered.

In its “Practical Guide to Auditing Efficiency”, the Canadian Audit and Accountability Foundation sets out the path to efficiency in a Public Administration organization. We think it is a good guide to introduce the topic we are dealing with in this article.

In Mexico, the model of society has historically been imperial. This is quite common in many parts of the globe, but we should keep in mind that it was the exceptions (located in North West Europe) that launched the current version of our civilization, transforming its base from imperial to democratic.

**Keywords:** Efficiency, Public Administration, Economic Development.

## Introducción

Es bien conocido que la eficiencia de la Administración Pública es un elemento crítico en el Desarrollo Económico del territorio (país, estado, municipio o comunidad) siendo administrado.

En su “Guía Práctica para Auditar Eficiencia”, la Fundación Canadiense para la Auditoria y la Contabilización (Canadian Audit and Accountability Foundation) establece el camino hacia la eficiencia en una organización de la Administración Pública. Nos parece una buena guía para introducir el tema que tratamos en el presente artículo, y en la Sección II que sigue, vamos a apelar a su estructura para presentar el problema en su acepción más amplia, antes de hacer otras observaciones más cercanas a nuestro tema central, nos permitimos citar dos secciones relevantes para el presente trabajo.

### ***Eficiencia en el Sector Público***

*Muchos factores influyen en la eficiencia de una organización del sector público. Estos factores incluyen el grado en que ha implementado con éxito un buen gobierno y controles para las prácticas de gestión clave, la naturaleza de los servicios que proporciona y las fuerzas del mercado (u otras fuerzas) a las que debe responder la organización.*

*En el sector privado, las revisiones de eficiencia (no necesariamente auditorías) son comunes debido a la importancia de la eficiencia en el aumento de la rentabilidad final, que suele ser el objetivo corporativo primordial.*

*En el sector público, no existe un objetivo primordial equivalente. Más bien, las organizaciones del sector público tienen múltiples metas relacionadas con objetivos políticos y sociales, como hacer crecer la economía, lograr el plan fiscal, reducir la pobreza, mantener la accesibilidad de los servicios y proteger el medio ambiente. Algunos de estos objetivos pueden entrar en conflicto con el aumento de la eficiencia.*

*De hecho, el entorno del sector público se caracteriza por varias circunstancias únicas que pueden impedir el logro de la eficiencia. Por ejemplo, en el sector público:*

*Las fuerzas del mercado no juegan el mismo papel que en el sector privado.*

*La obligación de implementar ciertas políticas y regulaciones gubernamentales puede limitar las oportunidades para lograr la eficiencia.*

*El ciclo electoral y los límites de mandato pueden dificultar el lanzamiento y el mantenimiento de iniciativas para mejorar la eficiencia a largo plazo.*

*La principal fuente de ingresos son los impuestos que, a diferencia de las tarifas de los usuarios, no están directamente relacionados con los servicios. Como resultado, los ciudadanos pueden sentirse menos inclinados a brindar comentarios y sugerencias sobre cómo mejorar la eficiencia de servicios específicos.*

### **Medidas para mejorar la eficiencia**

*El público en general espera que los gobiernos avancen hacia una mayor eficiencia. Para cumplir con esta expectativa, las organizaciones del sector público han implementado medidas y han tomado acciones específicas para mantener o mejorar la eficiencia. Estos varían ampliamente en términos de qué tan explícito y directo es el énfasis en la eficiencia. Estas medidas y acciones incluyen, por ejemplo:*

*establecer revisiones de eficiencia y gastos de todo el gobierno o de sectores específicos;*

*adoptar marcos de mejora reconocidos desarrollados por el sector privado;*

*realizar ejercicios de evaluación comparativa para comparar las prácticas internas y el desempeño con los de organizaciones similares;*

*apoyar modelos innovadores de prestación de servicios; e*

*implementar las actividades de gestión, los sistemas y los controles internos del día a día.*<sup>1</sup>

En cuanto a la Eficiencia del Sector Público, el documento nos deja con cuatro ejemplos de las razones por las cuales pueda haber poca eficiencia. En México, cada una de estas razones es bastante común en nuestro Sector Público, y su permanencia por siglos necesita una explicación, especialmente dado que México sigue fallando en los indicadores de buena gobernanza. Por ejemplo, en base a los Indicadores Mundiales de Gobernanza, en 2020, México ocupó el lugar 130 de una lista de 188 países.<sup>2</sup>

Aquí hay un claro círculo vicioso: la pobre administración pública impide que el país pase al siguiente nivel de desarrollo, y el subdesarrollo relativo genera una pobre administración pública. El círculo podría ser atacado por diversas acciones, de las cuales una que se utiliza muy poco es el mejoramiento de las instituciones y sus procesos de trabajo, poniéndoles ambos al servicio del Pueblo, es decir, tratando el Pueblo como el dueño de las instituciones y a nadie más como tal, por muy importantes que sean. Hay impedimentos serios en este camino que trataremos en la siguiente sección del presente artículo.

Entre las medidas para mejorar la eficiencia del Sector Público, el documento canadiense hace varias recomendaciones, válidas todas desde luego, pero a nuestro criterio ninguna se puede aplicar si antes las instituciones no cuentan con claridad de propósito, no solo en las esferas jerárquicas superiores, sino a través de toda la institución, cosa que no ocurre en México por no especificar detalladamente el proceso de trabajo realmente siendo ejecutado.

---

<sup>1</sup> <https://www.caaf-fcar.ca/en/efficiency-concepts-and-context/efficiency-in-the-public-sector#:~:text=Many%20factors%20influence%20how%20efficient,the%20organization%20must%20respond%20to.>

<sup>2</sup> <https://gain-new.crc.nd.edu/ranking/readiness/governance>

### I. El Modelo Político Mexicano y la Administración Pública

En México, el modelo de sociedad históricamente ha sido imperial. Esto es bastante común en muchas partes del globo, pero deberíamos de guardar en mente que fueron las excepciones (ubicadas en el Noroeste de Europa) quienes lanzaron la versión actual de nuestra civilización, transformando su base de imperial en democrática. En Inglaterra, por ejemplo, este largo proceso de cortar las alas al Absolutismo Imperial comenzó en 1215 cuando el Rey Juan estaba obligado a signar una Magna Carta mediante la cual el Rey prometió respetar a algunos de los derechos de sus súbditos, una cosa increíble para el tiempo, y todavía un trabajo en proceso en todo el Mundo, incompleto y parcial.<sup>3</sup>

Pero, la transición de un modelo al otro nunca ha sido fácil, sin sudor, lágrimas y sangre. En el desglose de cada una de las 21 civilizaciones que ha analizado el historiador legendario Arnold Toynbee, hay dos temas importantes:

Primero, la civilización siempre enfrenta una serie de retos, y según el éxito en su resolución, avanza al siguiente nivel, en donde de nuevo hay más retos y resultados, y así sucesivamente. Desde luego, las fallas podrían ser importantes, y hasta catastróficas. En el primer caso, la civilización se torna dependiente e incapaz de superar esa relación con la civilización dominante, y en el segundo caso, esa civilización resulta destruida.

Segundo, la civilización siempre cuenta con una minoría dominante y un proletariado interno que no disfruta el poder. Adicionalmente, siempre hay un proletariado externo (barbaros o no) que podría desempeñar un papel crítico en el resultado. Los países hoy día desarrollados libraron sus retos con mayor éxito que los no tan desarrollados como México, por ejemplo, básicamente porque estos últimos siguen arrastrando el Modelo Imperial en su actuar cotidiano.<sup>4</sup>

Nosotros hemos trazado el curso de esa historia dolorosa, pero muy relevante, paso por paso, mediante el cual México perdió su posición como la primera nación en el

---

<sup>3</sup> Para mayores detalles, ver "Magna Carta: Primer Paso hacia la Democracia Mundial" por Firdaus Jhabvala, Centro de Estudios de investigación del Sureste, A.C., Villahermosa, 2001.

<sup>4</sup> "A Study of History", Abridgement by D. C. Somervell, Oxford University Press, 1946.

Continente Americano.<sup>5</sup> Desde entonces, lleva una posición dependiente, mucho como el otro vecino de los Estados Unidos, Canadá. Pero, a diferencia de este último país, no disfruta el mismo nivel de desarrollo, esencialmente parejo con los Estados Unidos, por su fuerte apego al Modelo Imperial, factor que ha sido esencialmente superado por Canadá mediante el avance en el modelo Democrático.

Esencialmente, la posición del ciudadano es diferente en ambos modelos. En el Imperial, el gobierno está arriba y el ciudadano abajo, mientras que, en el Democrático, el ciudadano cuenta con una posición cuando menos de dignidad, posiblemente más. Pero, este posicionamiento del ciudadano vis-a-vis el gobierno no se puede dar sin una modificación importante en la forma de percibir esa relación, y otras entre los ciudadanos. En el libro citado, hemos conformado una tabla para ilustrar el punto, y que aquí tomamos la libertad de copiar.

Tema	Modelo Imperial	Modelo Democrático
I. Poder Público	El gobernante es todo y el pueblo nada. El pueblo vota a elegir su gobernante y luego desaparece del escenario público para reaparecer en unos años más a elegir a su próximo gobernante.	El gobernante sirve al pueblo y revela todos los recursos utilizados y decisiones públicas al pueblo. El pueblo está arriba, y el gobernante cumple sus instrucciones.
II. Transparencia	Los recursos públicos son del gobernante. Él sabe cómo usarlos y no tolera cuestionamientos del pueblo.	Los recursos públicos son del pueblo y éste puede revisar su uso con todo detalle que desea ver.
III. Monopolios	El emperador es el propietario de la Nación, y subroga su	La Nación pertenece al pueblo y el resto se ajustan a

<sup>5</sup> "México y su Desarrollo", por Firdaus Jhabvala, Centro de Estudios de investigación del Sureste, A.C., Villahermosa, 2019.



	<p>propiedad a sus virreyes, por ello, el Pueblo está excluido de los asuntos de la Nación. Luego, hasta los virreyes pueden ser excluidos, resultando en monopolios impuestos desde el centro del imperio, escalofriantes para el Pueblo, y terminantes para la Economía haciéndola inepta ante la competencia democrática externa.</p>	<p>esta regla superior. Usualmente, la Nación se divide en estados verdaderamente soberanos en sus respectivos espacios geográficos y políticos. Así, los recursos estatales son del estado, y los locales de las localidades. La Nación odia a los monopolios y trabaja para limitar a sus efectos negativos sobre la vida del Pueblo.</p>
<p>IV. Regulación</p>	<p>Según el posicionamiento en la jerarquía imperial y sus objetivos personales.</p>	<p>Según las necesidades de la colectividad.</p>
<p>V. Consumo</p>	<p>Ostentoso para la jerarquía imperial y paupérrima para los demás.</p>	<p>Según la productividad de cada quien, juzgada por el mercado, además de la</p>

		propiedad legítimamente adquirida.
VI. Desarrollo Tecnológico	Escaso o nulo, ya que puede debilitar el poder imperial. Usualmente se importa la tecnología de países con el Modelo Democrático. La tecnología se maneja centralmente, mediante financiamientos a los interesados de acuerdo con las reglas imperiales, no necesariamente de calidad.	Abundante, y fomentado por toda la sociedad y apoyada fervientemente por el pueblo y las instituciones, como son los gobiernos, las corporaciones y las universidades. Regiones de alto desarrollo tecnológico pueden depender de ello por casi la totalidad de su actividad económica, y se constituyen en motores del desarrollo económico, social, cultural y política como son los casos del Valle del Silicón, Bahía de San Francisco, Research Triangle, y de la Ruta 123 en Boston.
VII. Ahorros y Crédito	En mercados imperiales ubicados en las capitales de los países o en los países coloniales. Hay que tener “palanca” para lograr un crédito usualmente muy caro por no ser	En mercados locales con instituciones crediticias básicamente locales y a costos bajos.

	competitivo por las restricciones imperiales que lo convierten efectivamente en un monopolio.	
VIII. Inversión	Según las directrices políticas de la jerarquía imperial y sus intereses, y financiado por el imperio, pero beneficiando a las personas quienes cuentan con el favor del emperador en turno.	Según los intereses de los propietarios locales o estatales, y usualmente pagado y supervisado por los mismos interesados mediante procesos públicos y democráticos.
IX. Empresariado	Dependiente del imperio y por ello débil, incapaz de defenderse de las olas de competencia con el exterior, y esperando a captar algunas migajas que caigan de la gran mesa imperial. Ignora a sus trabajadores, consumidores y proveedores, pero no al imperio.	Dispuesto a enfrentar a cualquier otro empresario y vencerlo. Opera estrechamente con los demás interesados en la Economía como son los trabajadores, los proveedores, y los consumidores.
X. Obreros	Pobremente capacitados y no respetados sus “derechos” laborales con mentalidad cuasi industrial o preindustrial, dependientes de sindicatos controlados por el poder imperial	Conscientes de sus propios intereses y capaces de organizarse políticamente para buscar sus fines en contiendas legítimas. Mucho

	en forma directa o indirecta como una de las bases de su poder.	mejor educados, capacitados y productivos.
XI. Campesinos	Conforman las piedras al fondo de la pirámide imperial, subsisten en un estado de cuasi esclavitud, y cargan con todas las demás piedras en la estructura imperial. Buscan gustosamente las migajas del proceso electoral (gorras, camisetas, lápices labiales, tacos, tarjetas de Soriana, etc.)	Son libres para tomar sus mejores decisiones sobre tierras que les pertenecen y así avanzan rápidamente hacia la etapa de agricultores productivos.
XII. Profesores, Estudiantes y Administradores de la Educación	Conforman parte de la estructura política del imperio y están administrados por los representantes del imperio según las “recomendaciones” y “recursos” enviados desde el imperio para tal propósito. Las instituciones educativas son políticas más que académicas.	Conforman parte importante de la transformación de sus sociedades. Son respetuosas de sus instituciones, pero independientes a la vez. Las instituciones educativas son académicas, sagradas para la sociedad, y cargan con un gran peso de su desarrollo intelectual, cultural y socioeconómico.

<p>XIII. Servidores Públicos</p>	<p>Generalmente son desdeñados como “burócratas” ignorados por los poderosos quienes guían a las sociedades imperiales y no cuentan con los derechos más elementales, aun los prometidos en leyes para sus préstamos personales e hipotecarios, por ejemplo, “suspendidos” por fiat imperial. En los niveles altos, generalmente son promotores independientes y cómplices callados de las raterías imperiales.</p>	<p>Son la base del Servicio Civil y sirven con entusiasmo y respeto a la ciudadanía bajo reglas cuidadosamente elaboradas y manuales detallados de cada uno de los elementos involucrados en su servicio civil. Son tocables sólo por violaciones a sus códigos de servicio, no por ningún orden imperial.</p>
<p>XIV. Favor</p>	<p>Se debe el favor a la persona quien toma la decisión a favor de uno.</p>	<p>No se debe el favor ni siquiera a la Institución o a la sociedad, ya que el servicio es parte de un sistema de derechos y obligaciones.</p>
<p>XV. Servicio</p>	<p>El servicio se prevé según el posicionamiento del servidor y del servido en la jerarquía del poder.</p>	<p>El servicio es una obligación que se otorga sin condiciones y bajo reglas claras, abiertas y sancionadas por el pueblo a todas las personas con derechos legítimos para recibir el servicio sin pretextos.</p>

XVI. Estructura de Familia	Ausentismo de los padres en la vida de sus hijos (mejor ver el futbol con los amigos y el trago). Madres preocupadas por manipular a sus hijos a su favor y en contra del posible enemigo (el esposo). Hijos dependientes que son una carga a la familia, y de ahí al país.	Padres juntos involucrados en el avance de la familia y en especial la educación de sus hijos. Hijos independientes desde una temprana edad y capaces de navegar con sus propios esfuerzos.
XVII. Mecanismo de la Sociedad	La sociedad funciona con base en favorecer a los recomendados de los poderosos.	La sociedad funciona con base en el mérito.
XVIII. Mecanismo predominante de avance	La transa, ya que lo que importa es llegar al dinero o al puesto a como fuera.	El esfuerzo, ya que la sociedad respeta el mérito y desdeña a los recomendados.
XIX. Comunicación	Es inaccesible, el poderoso siempre está muy ocupado e indispuesto. Sólo aceptan comunicación vertical del emperador.	La comunicación es muy accesible y directa para cualquier persona sin distinción alguna.
XX. Concepción	Política mata a Derecho y todo lo demás, irradiando ineficiencia, aunque diga el político todos los días que sirve a toda la sociedad.	La política se somete a las instituciones, al marco jurídico y a los compromisos públicamente establecidos

		con el pueblo y a favor del pueblo.
XXI. Premios	Un solo premio para el ganador. Los perdedores se convierten en parias de la sociedad. La lucha para alcanzar el único premio provoca conflictos, resultados del método de arrebato por el más poderoso y a veces el más listo en la contienda política.	Hay premios menores para los demás competidores. Además, la sociedad valora su contribución positivamente por su esfuerzo en bien de los objetivos colectivos. No hay estigma en perder una contienda política.
XXII. Elecciones	Administradas por burócratas tramposas y decididas mayormente a favor de los candidatos de la jerarquía imperial, llegando al absurdo de un candidato "oficial". Nunca hay un acuerdo entre el ganador y los perdedores por la desconfianza entre las partes. Los resultados de las elecciones, contabilizados en alguna cueva imperial, son masificados para poder ser manipulados, con una gran desconfianza de la ciudadanía.	Libres sin coacciones, sobornos, transas, etc., con un respeto entre los contendientes y un compromiso superior con los intereses de la Nación por encima de los individuales, grupales y partidarias. Las elecciones son abiertas a cualquier ciudadano y sus resultados se despliegan en gran detalle, urna por urna, con una gran confianza por parte de la ciudadanía que ha participado intensamente.
XXIII. Autocontrol	Ninguno. El "líder" supuestamente sobre dotado,	Es obligatorio, ya que cada uno ocupa una pequeña



	<p>pueda hacer lo que quiera dentro de su territorio. El resultado es que es imposible planear cualquier asunto, ya que todo se decide según las ocurrencias del "líder".</p>	<p>parte del mosaico político y tiene que ser sumamente respetuoso de los demás.</p>
<p>XXIV. Comunicación y Gestión</p>	<p>Vertical desde el puesto superior al inferior, órdenes recibidas por la persona quien debe su puesto de quien le dio su puesto.</p>	<p>Lateral mayormente a la colectividad a quien sirve el político o el funcionario.</p>
<p>XXV. Lealtad Política</p>	<p>La lealtad es personal. Existe si es beneficiado por la persona y el partido, en caso contrario hay que denunciar al partido e ir a buscar otro por el momento.</p>	<p>Lealtad a la Constitución y al Pueblo, no al político electo ni al partido, aunque hay una comunión filosófica entre los partidarios.</p>
<p>XXVI. Medios de Comunicación</p>	<p>Esencialmente dependientes de las señales que emanan del Palacio, sin un periodismo como tal, más bien se convierten los medios en defensores de las acciones imperiales y cobran por esa defensa como propagandistas. Quienes cuestionan al método</p>	<p>Independientes, abiertas y un baluarte de la democracia, vigilando a los políticos y funcionarios como un revisor estricto. Son sagrados los medios y no pueden ser tergiversados por los políticos, aunque sí intentan eso todo el tiempo.</p>

	establecido son asesinados, en nombre cuando menos, y muchas veces en persona.	
XXVII. Personales	Conductas abusivas e irrespetuosas con los demás. Las reglas y leyes existen para ser violadas a la brevedad.	Conductas corteses con los demás.
XXVIII. Familiares	Padres autoritarios, violentos y ausentes. Madres manipuladoras de los hijos.  Hijos bien entrenados para vivir en una sociedad imperial pero descalificados de una vida democrática.	Padres responsables y líderes en sus familias. Madres solidarias y educadas al servicio de sus familias.  Hijos educados con la responsabilidad que exige una sociedad democrática.
XXIX. Gobiernos	Conductas despóticas con los ciudadanos y serviles con los poderosos.	Conductas parejas y respetuosas con la ciudadanía y exigentes con los representantes.
XXX. Empresas	Dependientes de la relación con el poder imperial e incapaces de competir con el exterior.	Dependen de los mercados y su propia tecnología.

XXXI. Medios	Apologéticos de los excesos del Modelo Imperial y ofuscadore de la verdad de la durísima vida de los ciudadanos.	Balanceados por los reportajes y por otros medios.
XXXII. Organizaciones Sociales	Creadas desde el poder imperial para imponer su voluntad mediante la promoción de las personas afiliadas al Modelo Imperial y mediante el favor y la caridad.	Creadas por la sociedad civil para promover los objetivos comunes de los interesados mediante procedimientos transparentes y democráticos.

## II. Claridad en la Función Publica

Cualquier institución mexicana se encuentra en una etapa de transición acelerada de un modelo tradicional, centralizada, vertical y personalista, a otro moderno, universal y democrático. La transición del modelo establecido pero deficiente, a otro mejor pero no alcanzado todavía, conlleva una serie de medidas institucionales jurídicas, administrativas e informativas entre otras. La provisión de recursos adecuados para efectuar dicha transición, incluyendo a los humanos y financieros, es clave para poder contar con las posibilidades reales de avanzar.

Pero es importante que señalemos que una institución logrará una mejor y más rápida transición de un modelo a otro, si en alguna medida le acompañe una buena parte de la estructura gubernamental en el cual se encuentra inmersa. Es más, en otros países y regiones del Mundo, esta transición se ha conllevado con un cambio importante en las costumbres y convenciones del Pueblo: más respeto para el prójimo, mejor educación, mayores índices de igualdad, mayor confianza con otros

ciudadanos, la conversión del concepto de sujetos a ciudadanos, y más que nada, una ley que se aplica pareja hasta el más poderoso de la sociedad.

Antes, las instituciones públicas servían a los personajes importantes, quienes recibían por lo general, una buena atención. Tenían acceso, por el Modelo Imperial, a los poderes reales, y estos poderes respondían a sus necesidades gubernamentales. Pero, este modelo se limitaba a atender al 1, 2 o 3% de la población total. El restante 97% de la población, o no recurría a esa instancia, o en su caso, sus demandas de atención gubernamental fueron tratadas sin el empeño puesto en la resolución de las demandas de la parte importante de la población. Eran, pues, valores entendidos: el Estado Mexicano simplemente no consideraba a ese 97% digno de su atención, y el Pueblo aceptaba la circunstancia por no tener otro remedio.

De esta manera, realmente existía un sistema dual gubernamental: para el segmento superior e importante de la sociedad había una buena atención gubernamental, especialmente con buenos individuos involucrados en las soluciones; pero el segmento multitudinario de la inmensa parte inferior de la pirámide nacional de importancia no recibía mucha atención, o muchas veces en forma demagógica, o a veces simplemente ignorados con una atención nula.

El signo más claro de esta dualidad gubernamental es su manera de presentar su trabajo: solo consideraba aquella parte del trabajo efectuado puertas adentro. Afuera, la realidad no importaba y no se tomaba en cuenta. Adicionalmente, de los datos internos, se seleccionaban aquellos que presentaban el mejor aspecto posible. Finalmente, la institución gubernamental no permitía una auscultación de sus procesos de trabajo bajo el pensamiento “Si no estoy respondiendo a las demandas del Pueblo, ¿porque quiere saber este como trabajo?”

Pero, afortunadamente, los tiempos cambian. México fue democratizándose con pasos pequeños, inciertos, erráticos e incipientes, pero no por ello insignificantes, como cualquiera transformación de modelo. Karl Polanyi lo llamó “la Gran Transformación”<sup>6</sup>. En el Mundo Desarrollado, se producían indicadores de atención a toda la población, no solamente una simple lista de las acciones de efectuadas durante el año. Entra en juego, entonces, otra manera de concebir la acción gubernamental, como un derecho democrático, de cada ciudadano, no solo de los importantes. México no podía resistir lo atractivo de ese concepto democrático, y así, comenzamos entre todos, el largo camino de modificar la relación entre el Ciudadano y el Gobierno.

El cambio político fue regateado por las instancias apegadas a los importantes, pero la población exigió un trato parejo. Las instituciones ahora tienen que hacer frente al reclamo de cada ciudadano. Pero, fueron formados para atender solo a los importantes. Tienen que pasar de atender bien el 2% o el 5% de la población a atender bien el 100%, o cuando menos el 50%. Cualquiera norma democrática está francamente afuera de la capacidad de las instituciones conformadas en el modelo ahora reconocido de fracasado. No es que no se esfuerza para lograr el cambio. Es que el modelo mismo ha cambiado, primero en sus aspiraciones, y con mucho retraso en la nueva organización, procedimientos, espacios jurídicos, información, herramientas de trabajo, etc., requeridos para acompañar una transformación de ese tamaño.

En este nuevo esquema también se requiere de liderazgo, pero el objetivo no es solo atender a los justos reclamos de los importantes, pero también del resto de la población. Así, durante la transformación referida, habría que proveer el liderazgo en ambos modelos mientras que el modelo antiguo vaya cediendo espacio al nuevo. Más abajo en la institución es lo mismo: se tiene que atender a los reclamos de

---

<sup>6</sup> Fondo de Cultura, Cd. de México, 2017.

ambos modelos, muchas veces con periodos largos de atención a los asuntos no atendidos o mal atendidos del modelo viejo.

Las nuevas técnicas impulsados por los modernizadores no se acoplan al viejo modelo sociocultural y eco político. No proceden, o cuando menos avanzan con muchas dificultades, porque no se han hecho nunca en nuestro país dominado hasta fechas recientes por su concepción imperial y antidemocrática. En Inglaterra, en donde nacieron, estos y otros aspectos democráticos, están siendo implementados durante cuando menos seis siglos. Su Magna Carta de 1215 establece la separación de la ejecución de justicia del Ejecutivo, quien podía acusar, pero no juzgar. En México, ocho siglos después, la idea simple de que el Ejecutivo no pueda acusar y también juzgar, todavía no se asienta bien. Otros cambios son sumamente recientes. Se requiere de más tiempo para que se normalicen estos cambios en las estructuras, pero no hay tiempo para esperar más. El resultado es que nuestro proceder es, en el mejor de los casos, accidentado, o cuando menos errático, con avances importantes seguidos por retrocesos también.

México adolece de ciertas deficiencias en su búsqueda de una mejor vida para todos sus ciudadanos. De estas deficiencias, que aquí tocamos en forma somera, la más importante es su desdén por un verdadero federalismo, y su aprobación, como país, de un federalismo fingido. Virtualmente todo gran país en población y territorio es federal. México, Estados Unidos, Canadá, Brasil, Argentina, Rusia, Alemania, India, e Australia son unos ejemplos de esta verdad. Es así, porque estos grandes países requieren varios niveles de atención gubernamental. Nunca van a ser iguales California y Virginia, ni Baja California y Guerrero. Lo mejor que podemos hacer es conformar niveles intermedios de gobiernos estatales, y dejar que resuelvan todos los asuntos de esos inmensos territorios, desde luego dejando otros para las instancias de tercer, cuarto o quinto niveles. Además, puede haber varias formas de gobierno para todos los niveles menos el federal. Países federales exitosos

funcionan así, no como nosotros con una talla central para todos los pies de la Nación.

Por lo general, se ha difundido la idea de que, si el organismo es nacional o federal, en vez de estatal, municipal, comunitario o familiar, es mucho mejor para el País, y definitivamente más eficiente. Este sesgo a favor de la centralización va directamente en contra de los requerimientos descentralizados de desarrollo de cualquier organismo, y nuestra Nación trabaja en un círculo vicioso: las fallas locales no se atienden y se convierten en fallas estatales, las cuales a su vez no se atienden y se convierten en fallas federales, para las cuales se buscan soluciones nacionales centralizados que van contraviento a las soluciones descentralizadas de los países desarrollados.

La tecnología (jurídica, administrativa o informativa) que usamos, creada y establecida en la parte moderna del planeta con el fin de servir sus objetivos, dentro de un contexto democrático impulsado por ciudadanos y no sujetos, podría ser un gran aliado siempre que se la ubicamos dentro de un contexto para el cual fue creada. Es decir, la productividad de dicha tecnología, comprobada con creces en los países desarrollados, tendrá efectos positivos limitados por nuestro modelo sociocultural y político tradicional desfasado en relación con los requerimientos de esa tecnología. De esa manera, el problema tecnológico es el menor de todas las áreas de transición: social, cultural, política, económica, educativa, etc. Imponer la tecnología ultra moderna sobre una estructura tradicional es una fórmula segura de su fracaso y también el de la institución. Las recriminaciones resultantes son terribles para el estado de ánimo de la institución y obstaculizan su avance.

La revolución tecnológica de nuestra generación se concentra en el área de la información. Aún la revolución en el tamaño de los equipos, desde la energía hasta la aviación, e incluyentes de todos los aspectos de la vida moderna, se inicia con la



computación, y se difunde desde los sistemas de control de la información al resto del equipo que los humanos usamos.

Pero dicha revolución se gestó en el área de la Bahía de San Francisco, una de las áreas más liberales del mundo desarrollado con parámetros socioculturales, política, económica, educativa y otros muy diferentes, y hasta opuestos, a los nuestros. Necesitamos, pues, caminar en todo ello para poder explotar adecuadamente a su tecnología, primero adaptándola a nuestro medio. De otra manera, esa tecnología sería rechazada rotundamente por nuestras instituciones. Ejemplos abundan en nuestro país y otros de tecnologías buenas pero inapropiadas rechazadas por ser impuestas verticalmente sin asegurar previamente a sus bases complejas de asentamiento.

Así, nuestro trabajo es doble:

- 1) modificar las estructuras externas e internas de nuestras instituciones, siempre adaptándose las internas para que sean compatibles con las externas; y
- 2) dosificar la tecnología apropiada para cada etapa de ese matrimonio entre estructuras (especialmente las mentales) y las tecnologías disponibles, pero no necesariamente aplicables.

El punto de inicio de este largo pero fructífero camino es la búsqueda de la Unidad en vez de la Separación. Efectivamente, existen diversas áreas en toda institución como existen las partes del cuerpo humano. Pero los organismos complejos se conforman de muchos organismos simples, **todos coordinados por ellos mismos**, con un gran apoyo mutuo. El corazón nunca decide no bombear la sangre al cerebro

por un pleito entre los dos, o enviar más sangre a un brazo preferido que al otro castigado o despreciado. Cuando cese el apoyo mutuo, cesa la vida de ese organismo complejo, como estableció Pedro Kropotkin hace más de un siglo<sup>7</sup>. Es lo mismo con una máquina, un avión o cualquier organismo complejo como son nuestros gobiernos.

De esta manera, estamos obligados a plantear el problema de la información como uno de la descentralización efectiva. En todo sistema descentralizado, finalmente se observa un producto integral, no necesariamente centralizado. En México, predominan los sistemas centralizados. La tecnología utilizada en México refleja esta problemática con gran claridad.

La tecnología disponible para la Computación es un ejemplo más de la descentralización tecnológica. Desde el invento del ENIAC en la Escuela Moore de Ingeniería Eléctrica de la Universidad de Pennsylvania en Filadelfia, se ha pasado de unos cuantos usuarios de la Computación a su democratización total en las regiones de mayor desarrollo. La tecnología (computadoras, plataformas diversas, lenguajes, etc.) ha crecido exponencialmente, solo limitado por los factores socioculturales, económicos, educativos y otros prevalecientes en las regiones de menor desarrollo. El resultado es que todos producen su información, lo procesan tal vez otros, lo revisan todavía otros, lo agrupan todavía otros, lo presentan aun otros, y lo analizan todavía otros. El proceso está dividido en un sinnúmero de partes pequeñas y luego aglomerado según las necesidades de la institución.

Una segunda característica de la tecnología utilizada es que se subsume a la organización de la institución. La información apoya a todos los niveles. Ninguno está excluido de la información que justamente requiere para sus funciones y

---

<sup>7</sup> En su brillante obra, "Apoyo Mutuo", en inglés, "Mutual Aid: A Factor of Evolution", Extending Horizons Book, 1976, originalmente publicado en 1902.

obligaciones, y abundan sistemas descentralizados de información en cada nivel, con un proceso de aglomeración congruente y armónico con los múltiples sistemas descentralizados. No hay, pues, un solo sistema, ni siquiera muchas veces un sistema predominante. De esta manera, el flujo de información es congruente con el flujo del mando de la institución. Nunca ocurre que un subordinado envíe información no revisado por su superior, ya que esa información todavía no es madura para el propósito para lo cual se quiere utilizarla. Así mismo, no existe la posibilidad de una lucha por la preeminencia de posesión y paternidad de la información, luchas típicas de instituciones centralizadas y personalistas en donde todos luchan para quedarse bien con el jefe.

En el sistema centralizado, la información pasa alrededor de todos los mandos intermedios con los defectos del caso: “Tú me pasaste esta información”. “No fui yo, fue XXX”. “Pero XXX trabaja para ti.” “Sí, pero no me diste chance para revisar la información.” “Pero, ya di a tu secretaria tu código de entrada al sistema”. “Sí, pero ella me dice que no pudo entrar en el sistema”. “Pero, no me reportó nada”. “Sí, ya te envié un oficio”, etc.

La tecnología es bastante diversa también. Consideren los sistemas de comunicación de la información generada. Se utilizan, entre otros, redes, hojas de Excel, correos por internet, WhatsApp, teléfonos celulares con voz y mensajería, papel, sistemas elaborados a la medida de la institución y comunicaciones verbales para transmitir información de un punto a otro. La gran difusión de métodos de comunicación de información refleja el desarrollo desigual de las comunicaciones realmente disponibles y las necesidades sentidas. En teoría, se tiene que alimentar con información al sistema central. Pero, hay una caída del sistema, o se fue la luz, y no hay ni el sistema central ni el correo por internet; o no se suministró la tinta para imprimir (tal vez no se previó su suministro a tiempo) y no hay el papel con impresión para ser revisado, signado y avanzado al siguiente paso, etc. Todo lo anterior es sintomático de no haberse desarrollado un sistema robusto y

descentralizado con tecnología apropiada para la institución. Una simple imposición centralizada solo ampliará los alcances de esta situación caótica.

Otra característica de la tecnología moderna es su énfasis sobre la equidad y la justicia entre los productores y los usuarios de la información. Alguien llena un formato de información, pero nunca está alejado de los resultados posteriores de esa información. Además, sus superiores puedan ver en forma transparente y sin pretextos, en todo momento la evolución de dicha información. El productor de información es también su usuario, especialmente en los niveles medios (jefes de departamento a directores). Este uso intensivo de la información no solo le agrega mucho valor, sino también sirve para su autocorrección inmediata.

En la informática moderna, los cortes de información se podrían hacer en cualquier momento. Por ejemplo, en México, en los bancos o las oficinas recaudadoras de los mismos municipios, la información está disponible diariamente, y a veces en cualquier minuto. Esto ocurre no por el sistema centralizado, sino por una amplia Cultura de Contabilización de las actividades de uno en la institución. Pero, dicha Cultura tiene que ser promovida activamente en cada institución, ya que nuestro modelo sociocultural desestima el valor de dicha contabilización. Por ello, los mandos medios deberán de ser preparados y capacitados para poder incidir en los niveles subsiguientes para poder integrar esa Cultura a sus actividades cotidianas. Un punto inicial sería lograr que todas las actividades del día se contabilicen correctamente y el día siguiente se abra un nuevo archivo de actividades.

Otro aspecto digno de mencionar de la informática moderna es su velocidad de cambio, casi seguramente la más alta entre los diversos sectores de nuestra vida. Esto crea varias situaciones novedosas: primero, las opciones son múltiples, y el usuario no tiene por qué amarrarse a cualquiera predeterminada; segundo, una opción pasada casi seguramente está superada por nuevas opciones; tercero, ante

instituciones en una fase de cambio acelerado, un sistema centralizado será un estorbo que le resta flexibilidad al cambio institucional; y cuarto, es mucho más seguro un sistema que deja que la información siga las líneas de mando para que los dos se fortalezcan sin conflictos entre ellos.

En base a los puntos elaborados en este artículo, hacemos un recuento del estado actual de la Administración Pública en México.

### **III. El Estado Actual de la Administración Pública en México**

La mayoría de las instituciones públicas en nuestro país cuenta con tres documentos básicos de su organización:

el Reglamento Interior;

el Manual de Organización; y

el Manual de Procesos y Procedimientos.

El primero de estos detalla las funciones encomendadas a la Institución por la Ley Orgánica relevante; el segundo establece las formas estructurales y funcionales con las cuales la Institución pretende ejecutar sus obligaciones; y el tercero hace explícito el método mediante el cual la Institución hace su trabajo. Por lo general, la Institución, como muchas en el país, tiene clara los primeros dos guías de organización. Hay una identidad entre el documento escrito y la realidad institucional en casi todos los casos.

Podemos decir que, hasta ese punto, la Institución está organizada. Sin embargo, cuando se revisa la aplicación del tercer documento aquí señalado, hay poca correspondencia entre la realidad del proceso de trabajo y el contenido del documento, claramente bien elaborado en su momento. La deficiente aplicación del Manual de Procesos y Procedimientos no es culpa del documento, sino de otros factores institucionales.

Básicamente, en nuestro País, hasta este momento, la dinámica de trabajo de la Institución solo alcanza a los primeros dos documentos. Por ejemplo, una nueva encomienda de origen federal y nacional se incorpora al Reglamento Interior y se modifica el Manual de Organización para contar con un nuevo organigrama y nuevas funciones, apoyados por las consideraciones presupuestales de espacios, y recursos humanos y materiales.

Pero, su forma de trabajo no se especifica en una modificación del Manual de Procesos y Procedimientos, quedando al criterio de cada participante en el proceso como y cuando efectuara el trabajo. No hay nada escrito para la ejecución sistemática del trabajo, aunque éste se hace de alguna manera no clara ni siquiera a los dirigentes del área responsable, y mucho menos en los niveles medios y bajos. Por supuesto, la Ciudadanía no tiene una idea de cómo se gasta su dinero.

Esto es así porque las estructuras y funciones son muy vigiladas y conocidas, los puestos jerárquicos son valorados por todos, y tienen consecuencias presupuestales importantes. No así los procedimientos de trabajo, que por lo general no están escondidos, pero tampoco están especificados en blanco y negro. Están conocidos para aquellos quienes directamente ejecutan a los procedimientos establecidos informalmente.

De esta manera, las instrucciones se cumplen, siempre que haya recursos asignados previamente para la tarea que se haya instruido, pero esa instrucción no se convierte en un modo de trabajo, una cultura de hacer el trabajo en forma automática, es decir para ser implementado sin la misma instrucción en el futuro, asegurando una dinámica institucional que no existe en el otro caso de esperar la instrucción superior.

Así mismo, conforme se requiere una mayor coordinación entre las partes, aumenta la improvisación, ya que no se ha establecido previamente, con la concurrencia de todas las partes, un método detallado y documentado que cumpla con los múltiples requerimientos, separados cada uno con sus propias características.

Todo lo anterior apunta en la misma dirección: es necesaria la elaboración de los procedimientos que realmente se implementan actualmente dentro de la Institución y seguidamente se requiere el establecimiento de los mecanismos para su implementación en forma transparente, uniforme e inmediata sin la intervención superior en cada paso, por ser incluidos estos pasos en un procedimiento claramente establecido con todos los detalles incluidos, y desde luego aprobado con entusiasmo tanto por los ejecutores inmediatos así como por la superioridad jerárquica. Así mismo, estos mecanismos deberán permitir modificaciones periódicas de los procedimientos establecidos conforme a la dinámica impresa por la Institución.

El proceso de abordar la realidad organizativa comienza con una autoevaluación de las fortalezas y debilidades, los recursos disponibles y faltantes, y más importante, las prioridades institucionales y de sus áreas, incluidas desde luego sus legítimos requerimientos de recursos, ahora medidos en relación con las necesidades marcadas por cumplir sus procedimientos. Es decir, los recursos estarían en proporción al trabajo cuantificado de los procedimientos, un camino muy diferente que la simple solicitud de mayores recursos.

De esta manera, se propone conformar los documentos ya señalados en un grupo integral de tal manera que todos apunten en la misma dirección, dando no solo congruencia, sino sinergia al quehacer organizacional de la Institución. Se debe pasar de la estructura orientada únicamente por funciones a una estructura organizacional que se orienta al apego de procesos y procedimientos aplicados al inicio suavemente en forma continua y lógica. Igualmente, desde cualquier paso en cualquier procedimiento, se debe alcanzar la función atendida y de ahí la relevancia de la estructura planteada, una modificación en una de las partes afecta y debe



modificar las otras partes mediante un estudio de sus efectos y si es necesario de las modificaciones correspondientes.

En nuestro país, es bastante común ver manuales de procedimientos siendo publicados para después caer en el desuso. Una de las principales causas de este resultado desafortunado y carísimo para nuestra Nación es la imprevisión de la Institución para conformar un área de control del proceso organizativo, tanto para la implementación de los procedimientos como para los múltiples asuntos organizativos que surgen normalmente en todas partes y que deberían ser tratados con urgencia y según normas de buenas prácticas bien establecidas. La buena organización no se da por sí misma o generación espontánea; tampoco por buenas intenciones, exhortos o amenazas superiores. Es el resultado de un esfuerzo concertado y constante. En el momento en el que se reduce dicho esfuerzo, baja la eficiencia organizativa con consecuencias desastrosas para la Institución y desde luego para la ciudadanía que depende de su buena organización.

Por ello, es razonable proponer el establecimiento de nuevas reglas y nuevos puestos con los recursos correspondientes para efectuarse dicha encomienda en las dos áreas que vemos más relacionados con un proyecto de esta naturaleza: el área encargada de la evaluación institucional en cuanto a la medición correcta de los problemas organizativos que vayan surgiendo en una institución dinámica; y la Contraloría en cuanto a la vigilancia estricta de las normas organizativas que aquí se propone.

Cada área de la Institución debería de contar con un número determinado de procedimientos en su manual ya elaborado por personal de la misma área con el método y el apoyo de un equipo preparado y dispuesto a participar de esa manera en un esfuerzo conjunto. Para comenzar, el directivo de cada área es el responsable de la implementación de los procedimientos detallados. Aparte, cada procedimiento

tiene un responsable de menor nivel jerárquico que el dirigente señala. Así, el método establece dos niveles de responsabilidad, ambos adentro del área. Sin embargo, alguien más y externo en la Institución tiene que vigilar que la responsabilidad encomendada realmente se cumple en forma cotidiana.

Además, es recomendable que cuando menos un área central de la institución puede periódicamente tasar el avance del Área en materia organizativa, desde luego relacionado con los recursos puestos a la disposición de cada área. Cada procedimiento podría ser convertido, mediante un diagrama de flujo, en Word, el lenguaje verdaderamente universal. Estos diagramas van a permitir obtener, para tal evaluación, toda la información requerida del cuerpo de los procedimientos del Área.

#### **IV. Una Propuesta Modesta**

Para alcanzar un buen nivel de eficiencia, necesitamos claridad, congruencia y continuidad en cuatro grandes instrumentos organizativos (y desde luego jurídicos y administrativos también) que influyen en forma decisiva en la eficiencia de la Institución:

- 1) El Reglamento Interior de la Institución que especifica sus obligaciones (y derechos también).
- 2) La estructura organizativa plasmado en un Manual de Organización (o similar) que especifica como la Institución propone organizarse por Área para poder atender a las obligaciones marcadas en el Reglamento referido.
- 3) Las funciones específicas de cada Área detallada según la estructura adoptada y contenidas en un Manual de Funciones de la Institución, o en su caso, incorporados en el Manual de Organización.
- 4) Los procedimientos mediante los cuales se atiende a cada una de las funciones en forma predeterminada y según reglas que especificamos más

adelante, contenidos dichos procedimientos (y procesos) en un Manual de Procedimientos de uso constante como la referencia definitiva de todos los detalles del trabajo por hacerse.

Primero, todo es bastante claro y bien establecido hasta llegar a la manera de desempeñarse las funciones, o sea en los tres primeros instrumentos señalados arriba. Pero, una vez llegada ese momento, no hay claridad en los detalles del trabajo por hacerse, tampoco existe una ruta predeterminada de los flujos de trabajo, tampoco las personas responsables, la documentación, los métodos e instrumentos de trabajo, los tiempos, etc. Es decir, hay bastante lugar para una gran mejoría en términos de eficiencia para poder alcanzar la excelencia en este tema importante y crítico de Organización.

Segundo, toda institución pública en nuestra Nación es sumamente dinámica. Periódicamente, se agregan nuevos objetivos a la Institución, y otros se reforman. Hay nuevas coordinaciones, tanto adentro de la Institución, así como con el exterior. Entran nuevas tecnologías a la Institución, y tienen que ser absorbidas en una forma óptima. Los recursos humanos se capacitan o requieren capacitación. Los recursos materiales determinan la eficiencia de toda la Institución, así como los espacios disponibles con una calidad aceptable para el trabajo digno que se propone. La Ciudadanía, el Ejecutivo, las instituciones encargadas de otros temas del mismo sector, los organismos no gubernamentales, y hasta instituciones internacionales, todos andan en movimiento y conforman un medio ambiente no solo más dinámico, sino también cada vez más exigente, como debe de ser.

En estas condiciones, consideramos prudente establecer las bases de una profunda organización del trabajo de la Institución, sin tocar mucho a las encomiendas (el Reglamento Interior), las estructuras (el Manual de Organización), y las funciones de cada Área, con el fin de concentrar esfuerzos en el punto débil (los detalles de los múltiples procedimientos en uso o posiblemente puestos en uso) para así poder alcanzar el mejoramiento deseado en su desempeño. Desde luego, una vez obtenida la mejor forma de ejecutar cada función mediante procedimientos óptimos

para las circunstancias actuales, se debería de reconciliar dichos procedimientos con el resto del planteamiento organizacional que consiste en los primeros tres instrumentos ya señalados.

Por todo ello, es imperioso contar con una normatividad institucional que establezca en minucioso detalle, tarea por tarea y paso por paso, las reglas, obligaciones y facultades de los servidores públicos para el logro de los objetivos de la Institución, y de ahí generar una buena percepción ciudadana del trabajo de la Institución.

La Propuesta persigue el siguiente objetivo general:

- 1) Hacer que la Institución cuente con todos los instrumentos señalados arriba en forma eficiente y actualizada.
- 2) Establecer la manera de vigilar la aplicación cotidiana de cada procedimiento como diseñado.
- 3) Construir una estructura interna para lograr ambos objetivos con eficiencia.

Del objetivo general, se desprenden los siguientes objetivos específicos:

- i) Conformar un diagnóstico breve y certero del nivel de organización por Área, elaborado por el dirigente de esa Área y que señale los principales obstáculos a una mejoría de ese nivel.
- ii) En base a ese diagnóstico, confrontar las funciones establecidas con los procedimientos en uso, y aquellos que se tendrán que crear, para poder atender cuando menos el 80% de las funciones del Área mediante procedimientos.
- iii) Establecer un acuerdo de trabajo entre todos los involucrados para poder atender el análisis de posibilidades de cada aspecto de los procedimientos y llegar a la conclusión para su creación.

- iv) Revisar a los procedimientos ya existentes, así como los nuevos creados por su congruencia lógica, jurídica, administrativa y económica, para que sean los más eficientes en las condiciones actuales de recursos humanos, materiales y espacios de trabajo realmente disponibles.
- v) Llegar a un consenso sobre los procedimientos que finalmente se incluirían en un Manual Único de Estructura, Funciones y Procedimientos del Área.
- vi) Construir los nuevos procedimientos por parte del grupo dirigente del Área y los funcionarios más relacionados con la temática de cada procedimiento.
- vii) Revisar entre todos los involucrados a cada aspecto de cada procedimiento para conformar, mediante iteraciones entre las partes, el grupo final de procedimientos del Área.
- viii) Regresar a revisar las funciones, y de ahí las estructuras, así como el Reglamento Interior, para proponer las modificaciones a estos tres instrumentos organizativos de la Institución.
- ix) Preparar el nuevo Manual de Estructura, Funciones y Procedimientos del Área y presentarlo a la superioridad para su revisión y consideración.
- x) Recibir las observaciones relevantes de la superioridad y atenderlos.
- xi) Una vez publicado el manual referido en el punto ix) arriba, el Área implementa los procedimientos, así como la estructura y funciones autorizadas.
- xii) La Institución establece un nuevo procedimiento de revisión, evaluación y actualización del Manual de toda la Institución ya citado con la creación de un sistema para atender ese propósito con todos los indicadores, métodos y tiempos incluidos para poder mantener en uso cotidiano a los manuales actualizados de cada Área.

Esta propuesta debe de contar con dos equipos de trabajo: uno aportado por la Institución; y otro grupo externo. Detallamos la metodología propuesta.

La Institución aportaría al presente proyecto los siguientes recursos y activos, aparte del monto establecido en la Sección V más adelante:

- 1) Asignaría al proyecto cuando menos un funcionario con el nivel para tener acceso en forma permanente a los dirigentes de la Institución.
- 2) Asignaría al proyecto cuando menos dos funcionarios con la experiencia en la elaboración del manual actualmente vigente. De esta manera, la Institución conformaría un Grupo Coordinador del Proyecto.
- 3) Efectuaría la coordinación adentro de la Institución y con otras dependencias de la temática que vaya surgiendo.
- 4) Cada Área de la Institución participaría con entusiasmo en el proyecto en el entendido que sus dirigentes van a contar con la posibilidad de plantear su mejor visión de su propio trabajo y como lo pudieran hacer en forma óptima adentro de los recursos actualmente disponibles, pero también dejando suficiente flexibilidad para ajustar en forma inmediata a los procedimientos a nuevas dotaciones de recursos humanos, materiales o de espacios de trabajo.

El grupo externo debería de elaborar la metodología detallada que sería utilizada en todo el Proyecto, y adicionalmente atender los siguientes puntos:

- 1) Preparar el cuestionario básico del tema para cada Área, y explicar su propósito y atender cualquiera duda al respecto. Cuando el cuestionario se termina, analizar los resultados con los responsables del Área y establecer la manera de superar los defectos organizacionales ya planteados. Todo lo anterior se basa en una o más reuniones preparativas para presentar a los responsables del Área los objetivos del presente proyecto y la metodología por usarse, así como la conformación de dos equipos: uno de los responsables del Área de cada procedimiento por crearse; y otro del grupo

externo conformado de personal tanto de ese grupo como de los funcionarios asignados para dicha tarea por parte de la Institución.

- 2) Preparar un documento de la confronta entre las funciones y los procedimientos del Área con las conclusiones respectivas.
- 3) Guiar y asesorar el proceso de llegar a la creación o no de un procedimiento, su alcance, su contenido, y la distribución de los pasos para completar dicho procedimiento, en el entendido que cada procedimiento se desglosa en una serie de pasos lógicos con las decisiones tomadas en cada paso claramente señaladas con los criterios correspondientes. Aquí, es relevante señalar que **cada paso se conforma de cinco dimensiones: ¿Cuál es la actividad que hace?, ¿Cuál es el medio para desempeñar dicha actividad?, ¿Quiénes lo hacen?, ¿Cuál es la documentación utilizada y también la producida por dicha actividad? y ¿Cuál es el tiempo en que lo hacen?**

En nuestro caso, hemos optado por plasmar cada paso con sus cinco dimensiones ya referidas, y así contar con un mecanismo universal de todos los cálculos referidos necesarios para trazar la ruta de cada área en su avance hacia la excelencia, según los datos de los mismos procedimientos utilizados, mediante un diagrama de flujo convencional.

Adicionalmente, cada procedimiento se convierte en un diagrama del flujo del trabajo. Aquí, hemos descartado los diagramas convencionales por varias razones, entre las cuales las más importantes son dos: seguirlos en conjunción con los pasos es difícil y no se presta a cálculos por área o cálculos institucionales, como son, por ejemplo: ¿cuántos pasos utilizan el internet, la tarjeta o la comunicación personal como medios de hacer el trabajo?, ¿cuántas veces se involucra la misma persona (puesto) en ese Procedimiento?, ¿cuál es el tiempo para cumplir con ese paso?, ¿cuál es la documentación requerida para cumplir con el paso y en donde se almacena el resultado? Y muchísimas otras preguntas relacionadas con una buena organización de cualquier institución.

### Conclusiones

Tal vez el factor más importante para el desarrollo de México radica en la eficiencia de nuestra Administración Pública. En tiempos recientes, ciertamente ha habido un cierto avance en la calidad de la Administración Pública, pero las necesidades del Pueblo requieren una calidad bastante superior.

Es nuestra contención que este reto es superable mediante una mejor organización de las instituciones gubernamentales del País mediante procedimientos elaborados a la manera señalada en el presente artículo, y con énfasis sobre procedimientos detallados y completos, una por cada función encargada a la Institución, dividido en pasos cronológicos. En cada paso, habría cinco elementos que describen el contenido de la actividad del paso: ¿Cuál es la actividad que hace?, ¿Cuál es el medio para desempeñar dicha actividad?, ¿Quiénes lo hacen?, ¿Cuál es la documentación utilizada y también la producida por dicha actividad? y ¿Cuál es el tiempo en que lo hacen?

Los pasos podrían ser convertidos en símbolos utilizados en Word y así contabilizados de la manera requerida para poder penetrar en el cuerpo de los procedimientos, establecer controles, y una contabilización detallada de cualquier tema de trabajo.



### Bibliografía

1. <https://www.caaf-fcar.ca/en/efficiency-concepts-and-context/efficiency-in-the-public-sector#:~:text=Many%20factors%20influence%20how%20efficient,the%20organization%20must%20respond%20to.>
2. <https://gain-new.crc.nd.edu/ranking/readiness/governance>
3. Jhabvala, Firdaus. “Magna Carta: Primer Paso hacia la Democracia Mundial”. Centro de Estudios de investigación del Sureste, A.C., Villahermosa, 2001.
4. Abridgement by D. C. Somervell. “A Study of History”. Oxford University Press, 1946.
5. Jhabvala, Firdaus. “México y su Desarrollo”. Centro de Estudios de investigación del Sureste, A.C., Villahermosa, 2019.
6. Polanyi, Karl. “La Gran Transformación: Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo”. Fondo de Cultura, Cd. de México, 2017.
7. Kropotkin, Pedro. “Mutual Aid: A Factor of Evolution”. Extending Horizons Book, 1976, originalmente publicado en 1902.

### La evaluación como subsistema de la teoría de las políticas públicas: Un análisis para entender los procesos evaluativos desde el campo paradigmático y tipológico

19 de noviembre 2022

Por. Moisés Ramón Payró\*

#### Resumen

La teoría de las políticas públicas constituye un marco general para el análisis de la toma de decisiones sobre la formulación, implementación y evaluación de los programas y políticas que los gobiernos -principalmente- democráticos/liberales desarrollan desde sus instituciones. Tiene como función establecer un puente entre Estado y Sociedad a través de instrumentos sociales que den respuestas a las demandas ciudadanas que estas exigen. Es en este marco que la evaluación como subsistema aparece estratégicamente dentro del ciclo de las políticas públicas. Sin embargo, para comprender las particularidades que engloban al subsistema en comento, se hace vital estudiarla desde el campo de la teoría arriba citada, destacando los debates sobre los vacíos teóricos que existen en la materia y los paradigmas y tipologías a que hay lugar con el objetivo de explicar el comportamiento de las políticas públicas. Este conjunto de axiomas, brindan un panorama amplio sobre el significado teórico de la evaluación de políticas desde la esfera gubernamental para verificar los diferentes grados de efectividad que dichas políticas constituyen.

**Palabras claves:** Teoría de las políticas públicas, debates teóricos, evaluación de políticas y programas, paradigmas de políticas públicas y tipologías de políticas públicas.

\* Es Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la UPCh, Maestría en Administración Pública, Doctor en Administración Pública INAP A.C. Docente en la Universidad del Valle de México Campus Vhsa. y La Universidad Interamericana para el Desarrollo UNID-Campus Vhsa. Es profesor del CECYTE.

### **Summary:**

The theory of public policies constitutes a general framework for the analysis of decision-making on the formulation, implementation and evaluation of programs and policies that -mainly- democratic/liberal governments develop from their institutions. Its function is to establish a bridge between State and Society through social instruments that respond to the citizen demands that they require. It is in this framework that evaluation as a subsystem appears strategically within the cycle of public policies. However, to understand the particularities that encompass the subsystem in question, it is vital to study it from the field of the aforementioned theory, highlighting the debates on the theoretical gaps that exist in the matter and the paradigms and typologies that there is room for with the objective of explaining the behavior of public policies. This set of axioms provide a broad overview of the theoretical meaning of policy evaluation from the governmental sphere to verify the different degrees of effectiveness that such policies constitute.

**Keywords:** Theory of public policies, theoretical debates, evaluation of policies and programs, paradigms of public policies and typologies of public policies.

### Introducción

El artículo académico intitulado “La evaluación como subsistema de la teoría de las políticas públicas: Un análisis para entender los procesos evaluativos desde el campo paradigmático y tipológico”, corresponde a la tercera entrega relacionada con el pronuncio “Teorización de las políticas públicas en el marco internacional de la administración pública. Un análisis introductorio al campo evaluativo”, misma que fue publicada en la edición número 03 (Ene-Abr 2022: 188-213) de la revista “Innovación y Gestión Pública” edición No.04, con fecha de Mayo – agosto 2022, misma que emite el Instituto de Administración Pública de Tabasco. De forma armonizada, guarda analogía con la segunda entrega que se denominó “Antecedentes de la evaluación de políticas públicas en el sistema político internacional: Un análisis para entender el proceso de gobernabilidad en el contexto federal mexicano”, publicada en las pp. 08-66 de la revista en comento.

Ahora bien, entrando en contexto, con la apertura democrática de los sistemas políticos tradicionales a mediados de la segunda mitad del siglo XX, la evaluación cobra fuerza al interior del ciclo de vida de las políticas públicas como objeto de estudio. Esto se debe por su función trascendental, sobre todo cuando se trata de valorar del desempeño de los programas sociales, ya que, a través de ello, se mide de manera sistemática el grado de actuación y funcionamiento en relación con la eficacia, eficiencia y resultados que están obteniendo a partir de su implementación.

Lo referido, ha motivado en los últimos 20 años su inclusión en la agenda académica y de gobierno como objeto de análisis y debate para discutir el balance de los efectos que provoca una política sobre los problemas públicos en el quehacer público gubernamental. Pero, entonces qué es la evaluación, cómo es concebida conceptualmente en la teoría de las políticas públicas, cuáles son los tipos que existen para medir su grado de satisfacción y cuáles son sus orientaciones aplicativas. A partir de la respuesta a estos planteamientos, se determina el proceso sistemático de medición de parámetros que ofrece la evaluación de políticas públicas y programas cumpla con su cometido. Bajo esos cuestionamientos, el ejercicio analítico de esta sección se enfoca en explicar cómo se concibe la

evaluación en la teoría de las políticas definiendo sus límites fronterizos como objeto de estudio, a partir de cinco elementos fundamentales y con ello identificar los modelos que existen para evaluar las políticas en México:

- I. Debates sobre los vacíos teóricos de la evaluación.
- II. La evaluación a partir del enfoque de las políticas públicas.
- III. Paradigmas de la evaluación de políticas.
- IV. Tipología de la evaluación de políticas.
- V. La evaluación del desempeño como tipología de las políticas públicas orientada al caso de estudio.

Los elementos inmediatamente citados conllevan a comprender la evaluación bajo dos categorías de análisis. Por un lado, como una parte del ciclo de las políticas públicas y, por otro lado, como el medio de valoración del estado que guardan los programas que conforman una política.

En esa lógica de estudio, la evaluación como subsistema del ciclo de las políticas públicas siempre han formado parte de este entramado del proceso de decisión pública, desde que surgen los primeros estudiosos de la materia como Dye y Laswell. Sin embargo, poco había sido el interés prestado por parte de los estudiosos de las ciencias de políticas para profundizar en la importancia que ofrece esta etapa del proceso de políticas para el fortalecimiento del desempeño gubernamental.

En lo que respecta a la evaluación circunscrita en la operacionalidad y la medición de los efectos que una política produce sobre un hecho dado, es una de las aristas de los estudios modernos centrados en juzgar el grado de actuación que cada una de las partes debe cumplir durante el proceso: esto es a lo que Parsons (2007) denomina como meso análisis y meta análisis. Por tanto, la evaluación es concebida como el proceso constante y estratégico que se funda en el pensamiento moderno de la Nueva Gestión Pública, misma que yace sus principios en la Gestión para Resultados y el Presupuesto Basado en Resultados, cuyo fin es el de flexibilizar

estructuras y procesos para mejorar las acciones de gobierno, así como el diseñar programas presupuestarios como resultado del ejercicio de la política pública a través de la metodología del marco lógico y la matriz de indicadores para resultados.

Así, el objetivo principal de la evaluación de políticas públicas basadas en el modelo de la gestión pública, producto de los gobiernos democráticos y liberales se centra en medir sistemáticamente los efectos y el comportamiento que una política dada ejerce durante un lapso de tiempo a través de los programas y proyectos sociales que un gobierno ejecuta. Los resultados de este ejercicio son sustantivos para la toma de decisiones públicas y la gobernabilidad, pues los sucesos, hallazgos o fallas que se presentan durante la vida de una política pública, permiten la retroalimentación para evaluar el futuro que persigue al programa, llámese social, no social o presupuestario, tal y como lo define la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de su Unidad de Evaluación del Desempeño, para el caso mexicano.

### I. Debates sobre los vacíos teóricos de la evaluación

Existen vacíos en cuanto al objeto del uso de los resultados de una evaluación en relación con la toma de decisiones basados en aspectos políticos, quedando los aspectos metodológicos fuera del alcance de la visión de los actores involucrados en el proceso, ello subsecuentemente provoca problemáticas para establecer juicios sobre el desempeño de las acciones reales de gobierno. Aún prevalece la discusión sobre en que se debería centrar la evaluación del desempeño, dado los conflictos de los problemas políticos derivados del uso de la evaluación, pues como bien cita González Gómez (2010: 153) “aún se debate si este tipo de medición debe centrarse en los productos y resultados obtenidos por el gobierno o si debiera estudiar los efectos de que la intervención estatal tiene sobre cierta situación problemática”.

Es necesario profundizar en la definición de metodologías e indicadores claros que permitan un seguimiento adecuado sobre la medición del desempeño y evitar así, la ambigüedad de los objetivos, la inexistencia de indicadores claves generalmente aceptados, la resistencia a la medición de resultados y la desconfianza en la

competencia de las evaluaciones (Salcedo Aquino, 2011: 45). Conviene citar, que es interés por estudiar las decisiones a partir de lo que formula Bracho, (2013: 316), con el objetivo de inyectarle mayor validez a los instrumentos metodológicos sustentados en la evidencia objetiva de los resultados.

Otro asunto de vital importancia a discutir en el presente trabajo, es lo que tiene que ver con los paradigmas de investigación aplicados a la forma de evaluación: positivista vs constructivista (Cardozo, Brum, 2013: 52), pues los estilos o formas de investigar se han centrado en el análisis e interpretación cuantitativa de la información dejando sin sentido o prestándole menor atención al modelo constructivista, enfocado principalmente a transformar la realidad social, a partir de análisis más profundo de variables.

En ese mismo orden de ideas, los vacíos teóricos que existen en relación a la función disciplinaria de la evaluación, presupone un desajuste práctico en la forma de incorporarse en los estudios académicos, pues el bagaje es limitado para la conformación estructural de investigadores en la materia; sobre esto, Martínez Nogueira (2016: 19), apunta que “la disciplina de la evaluación no ha generado ni un lenguaje, ni un cuerpo académico teórico de aceptación unánime, ya que se han convalidado recurriendo a diferentes concepciones sobre las decisiones y los procesos políticos”. En este sentido, es importante, recalcar que se requiere inyectar un esfuerzo para que el presente estudio ayude a contribuir precisamente en la formación de cuadros y cuerpos académicos, si bien en México, existen académicos precursores de la evaluación de las políticas públicas como Luis F. Aguilar, Mauricio Merino y principalmente Miryam Cardozo Brum, también es cierto que el énfasis que se le ha dado, no ha sido lo suficiente para colocar este tema en el centro de análisis como disciplina.

La investigación, también permite profundizar en aquellos aspectos que tienen que ver entre la interrelación que existen entre los sujetos que intervienen durante el proceso de todo el ciclo de la las políticas públicas, desde la perspectiva del marco institucional en que se realizan, pues como bien cita MBalla (2017: 27), existe una “desconexión entre los actores que participan en los ciclos de las políticas públicas

al menos en países con deficiencias estructurales”; por lo que existe una parálisis en este sentido.

Lo anterior, en México, se traduce bajo una serie de argumentos derivados de las nuevas exigencias sociales basadas en una ciudadanía más informada en la última década del siglo XX, el nuevo enfoque de la gestión pública fundada en hacer funcionar las acciones de gobierno a partir de las reglas de las tres “E” (economía, eficiencia y eficacia), en las nuevas coyunturas políticas y económicas a partir de la llegada de un nuevo partido político al poder promoviendo la alternancia presidencial en el año 2000; lo cual obligaron a que el Estado Mexicano entrara en una dinámica diferente con respecto a la forma de como evaluar los programas y acciones federales vigentes en el quehacer público gubernamental, encontrando vacíos teóricos, normativos y prácticos en su proceso inicial.

Aunado a ello, como parte de los recientes procesos democráticos que se empezaron a experimentar en el Estado México a partir de los años 90’s, existen indicios de que los primeros avances en materia de evaluación de políticas públicas en México se dieron hace 40 años aproximadamente; sin embargo, es hasta el periodo comprendido entre los años de 1999 y 2006 que se institucionaliza la evaluación de políticas públicas con el surgimiento del marco normativo del proceso de evaluación (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2015: 13), cuyo fin fue precisamente darle una lógica organizativa y reglamentaria al diseño de los programas sociales nacidos en los procesos de políticas públicas y contextualizar así, los avances y retrocesos de estos mediante su evaluación. Pese a estos logros obtenidos en los últimos 10 años, son acciones gubernamentales que no se pueden negar, pero si objetar, pues aún existen tareas pendientes en la agenda de evaluación de políticas públicas, siendo todavía un problema importante por resolver de manera particular en materia del desempeño de los programas sociales.

### **II. La evaluación a partir del enfoque de las políticas públicas**

La teoría de las políticas públicas ofrece un conjunto de marcos, perspectivas y modelos de análisis que documentan el proceso, analizan sus etapas y explican



cómo funcionan la vinculación que existe en cada una de ellas y los subsistemas que la conforman. Desde el enfoque, la evaluación tiene un conjunto de aseveraciones distintas de acuerdo con sus críticos y especialistas en la materia, en los que se circunscriben: Daniel Stufflebeam, Tyler, Weiss, Rossi Wrigth, José Sulbrandt, Wildavsky, Martínez Chávez, Peter Rossi, Miriam Cardozo Brum, Dora Orlansky y Roberto Salcedo. Empero, ¿Cómo se concibe la evaluación desde la teoría de las políticas públicas, qué aristas encierra su conceptualización y cómo se dimensionan en la práctica?

Para dar una respuesta lógica al cuestionamiento en mención primero hay que revisar el significado de la “evaluación” que por sí sola guarda al respecto como categoría conceptual. En ese sentido Daniel Stufflebeam, et cols, refieren que la evaluación es:

1] El proceso de identificar, obtener y proporcionar información útil y descriptiva acerca del valor y el mérito de las metas, la planificación, la realización y el impacto de un objeto determinado, con el fin de servir de guía para la toma de decisiones, solucionar los problemas de responsabilidad y promover la comprensión de los fenómenos implicados (Stufflebeam, et cols, 1966; citado en González - Calero et al, S/f).

Como es de observarse la relevancia de este concepto radica entre aristas operacionales: primero, es un mecanismo de observancia y análisis sistemático; segundo, se concibe como una herramienta de decisión; y, tercero, se enfoca en explicar el comportamiento y efectos del objeto evaluado. Esto quiere decir que la evaluación por si sola, obedece a un marco valorativo de retroalimentación de las acciones que se realizan a partir de los procesos que se ven inmerso en ellos para detectar fallas y errores que deban ser corregidos. Ahora bien, dicho lo anterior, entonces, surge la siguiente cuestión: ¿Qué es la evaluación de políticas públicas?

Para Tyler (1950), “es el proceso de determinar en qué medida los objetivos de un programa se han alcanzado”; mientras que para Weiss (1950), significa “comparar los efectos de un programa con las metas que se propuso alcanzar a fin de contribuir a la toma de decisiones subsiguientes acerca del mismo y mejorar así la

programación futura” (Tyler, 1950; y Weiss, 1950; citados en Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, 2010: 74).

Tanto Winfred Ralph Tyler como Carl W. Weiss, tienen una visión conjunta sobre la evaluación, al coincidir en una valoración sobre el alcance de objetivos y metas establecidas; sin embargo, la diferencia radica en que, para Tyler, por ejemplo, se centra en el análisis de indicadores que miden los resultados que se han trazado en una política para cumplir con los fines para los cuales fueron diseñados. Sin embargo, para el segundo autor la conceptualización operacional, se enfoca principalmente al análisis de medición del impacto de la política en relación a las metas establecidas en el programa, es decir, valora su comportamiento en un periodo determinado. Otra definición que hace Weiss sobre la evaluación es la que refiere como “la medición sistemática de la operación o impacto de un programa o política pública, comparada con estándares implícitos o explícitos en orden a contribuir a su mejoramiento” (Weiss, 1998; citado en Winchester: 2011).

Por su parte, Peter H. Rossi y James D. Wright, arguyen que la evaluación “consiste en apreciar los efectos de la acción pública, pudiendo dicha evaluación hacerse a diferentes niveles” (Rossi y Wright, 1977; citados en Nioche, 1982: 101), es decir, el análisis conceptual refiere en una valoración ex post de la política pudiendo estimar no solo los resultados que la política pública ha producido sobre el fenómeno combatido por los gobiernos, sino sobre los cambios que se han efectuado a partir de su implementación.

José Sulbrandt, concibe la evaluación de políticas públicas como: “una investigación que tiene como propósito producir información que tenga una relevancia para aquellas personas que encargan la evaluación y que se entiende han de tomar algunas decisiones en relación con la política evaluada” (Sulbrandt, 1993: 85; citado en Villanueva Lomelí, et al., 2016: 35). Sin duda esta definición tiene como fin dos funciones; por un lado, es un mecanismo que construye elementos basados en los resultados de una política para identificar hallazgos; y, por otro lado, está orientado hacia el proceso decisorio mediante el cual, el cliente, habrá de definir cuál es la

ruta que proseguir para solucionar el problema. Su definición está centrada más hacia un corto alcance de la política.

Wildavsky, plantea desde un enfoque positivista una correlación de causas -efectos, entre lo que es una política pública y la misma evaluación. En donde la primera define como, “si X, entonces Y”. “Es decir, la política pública es una hipótesis, por tanto, la evaluación es la comprobación de la hipótesis, es una valoración sobre si el factor causal X consigue -y con que alcance- a Y” (Aguilar Astorga, 2017: 21). El análisis de este concepto conlleva a valorar la política de manera ex post, centrada totalmente en el impacto que estas producen, por tal razón su orientación se dirige a mediciones de largo alcance.

Martínez Chávez (2002; citado en Villanueva Lomelí et al., 2016: 36), arguye que es “la revisión detallada y sistemática de una política, programa o proyecto, con objeto de medir el grado de eficiencia con que se está operando tal acción, en un momento determinado para alcanzar los objetivos propuestos”. Desde esta perspectiva conceptual, se asume que la evaluación de políticas públicas está orientada a la estimación del desempeño de la política, es decir, mide su grado de actuación en base al proceso de implementación y resultados obtenidos.

Sin embargo, para Peter Rossi, la evaluación de políticas públicas es “el análisis y valoración tanto de los efectos, los resultados, la implementación y el diseño de una política o programa público. La evaluación es en ese sentido, un eje transversal que está presente en todo ciclo de vida de una política” (Rossi et al., 2004: 45; citado en Villanueva Lomelí, et al., 2016: 36). Bajo esta perspectiva, la evaluación está centrada, no solo en la medición de la dinámica en que se desenvuelve la política pública y el impacto que esta genera en relación con los cambios o transformaciones ya bien sean positivos o negativos, que haya generado en relación con la solución del problema público, sino es una evaluación integral que busca comprender el proceso de la política pública en su conjunto.

Miriam Cardozo Brum, escribe un conjunto de axiomas sobre el concepto específico de la evaluación, sin embargo, en el presente trabajo de investigación se enuncian tres. Un primer concepto sobre la evaluación de políticas públicas que refiere

Cardozo Brum, es el que define como “un proceso de información clave acerca del grado de desempeño real del gobierno, donde las actividades, productos y resultados son medidos” (citada en Rodríguez Escobedo & Fonseca López, 2017: 104). En este sentido, tal concepción refiere tres variables importantes para una mayor comprensión: 1), aquel que tiene que ver con la forma en que se construye la información a partir de que se mide un programa; 2), el nivel de aceptación de la actuación del gobierno; y, 3), aquel que se enfoca con los aspectos fundamentales de una política o programa a los cuales son sometidos a un proceso de evaluación.

Un segundo concepto, que establece Miriam Cardozo Brum, es el que delinea como “la realización de una investigación aplicada y de tendencia interdisciplinaria cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar el nivel de logros alcanzado por las políticas y programas públicos, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones y contribuir a su democratización” (Cardozo, 2006: 10; citada en Rodríguez Escobedo & Fonseca López, 2017: 107). En esta otra aportación conceptual, se pueden identificar cuatro variables importantes a considerar en la construcción del término:

- A. Es un proceso científico en el que vinculan diferentes disciplinas.
- B. Se orienta hacia la explicación a través de juicios valorativos de la política o programa a partir del conocimiento del impacto generado.
- C. Formaliza la valoración sistemática de la información para dirigir el curso de una mejor toma de decisión.
- D. Es coadyuba en la inclusión de perspectivas, ideas, conocimiento y actores en la construcción de la información.

Siguiendo a esta misma autora, un último concepto que expone y que es el centro toral de la presente investigación, es el que se refiere a la evaluación de la evaluación, llamada también, metaevaluación. Para Cardozo, la metaevaluación es:

1] La revisión de los componentes que integran la evaluación social, su enfoque, sus métodos, practicados, su organización, sus recursos, sus impactos y los procedimientos que siguen los organismos evaluadores externos de la política

social cuya valoración, solo por el hecho de ser externa o independiente, suele considerarse correcta (Cardozo Brum, citada en Rodríguez Escobedo & Fonseca López, 2017: 106).

Este tipo de evaluación que más adelante se abordará, es utilizada como un método de revisión de los documentos ya evaluados para medir los grados de alcances que ha tenido la política que se toma como caso de estudio para determinar el desempeño que esta ha tenido a partir de los instrumentos de como se ha evaluado.

Orlansky (2005), cita que la evaluación “es una fase del estudio de las políticas cuya orientación hacia la investigación constituye su característica fundamental”; aunque el concepto suele verse desde el enfoque teórico como algo simplista, en la práctica su connotación hace referencia a su esencia como medio para construir información confiable que permita medir el grado de avance o impacto del programa, de ahí que establezca como premisa fundamental a la investigación.

Salcedo (2011: 18), describe a la evaluación de políticas públicas bajo dos enfoques de análisis, el primero que tiene que ver como una disciplina que se desprende del conglomerado de las ciencias sociales, en la que destacan el uso y aplicación de las normas teóricas que existen para explicar los procesos de como evaluar bajo el principio de la investigación científica, haciendo énfasis en el modo de aplicación el cual refiere tiene que ver con la política como instrumento de poder; de ahí, que la describa como “una tarea de las ciencias sociales, por lo que se basa en la racionalidad de los postulados, en la objetividad de los datos y métodos de análisis; pero se lleva a cabo en un contexto político”. El segundo enfoque, lo concibe como “la valoración de la acción emprendida por los poderes públicos para abordar un problema de la agenda pública; pone énfasis en los efectos reales de la acción gubernamental” (Salcedo Aquino, 2011: 23); es decir, su campo de estudio se basa en el análisis de impacto que genera una política sobre determinado campo de acción o problema público que motivo su diseño.

En lo que respecta a definiciones construidas por organismos internacionales y entes públicos de gobiernos europeos, se tienen el caso de la OCDE-CEAD y el Gobierno Español a través del Ministerio Territorial y Administración Pública de

España. Así, por ejemplo, la OCDE-CAD, resuelve que la evaluación de políticas públicas es la “apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados”. En cambio para el gobierno español menciona que la EPP, simboliza “un proceso institucional, que es conveniente adoptar en todas las fases del ciclo de intervención pública, aplicando métodos sistemáticos y rigurosos de recogida de análisis de información, con el énfasis puesto en la comprensión integral de los impactos, resultados, procesos y teorías de las intervenciones públicas en relación con los objetivos trazados a fin de servir, tanto al aprendizaje y a la mejora gerencial de los servicios públicos, como a la estrategia sobre decisiones futuras, fundamentándose este proceso sobre el juicio de valor de la acción pública evaluada y basándose en criterios establecidos por los principales actores implicados, con la finalidad última de servir a la ciudadanía” (Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, 2010: 75). Para ambos organismos, existen puntos de coincidencia, pues ambas definiciones convergen en el hecho de que conllevan a una interpretación del modo cíclico de valorar el proceso de la política, es un análisis exhaustivo que constituye el meso análisis y meta análisis de actuación, puesto que permite estudiar de manera disgregada las etapas que constituyen el proceso, el cual abarca desde su surgimiento hasta su culminación.

Tal aseveración, se puede explicar como un juicio en el que se discute el estatus que guarda cada una de las partes del proceso de políticas, configurando así, la categorización del problema a partir de diferentes aristas o perspectivas de análisis, donde se observan, delinean y miden sus alternativas de solución, siendo valoradas desde distintos ángulos que permita la selección de opciones más factibles para la gestión del problema público. Además, que la reflexión que hacen estos organismos se basa en la investigación científica para la producción de información organizada y ordenada que permite medir los alcances obtenidos de una política puesta en marcha. Ahora bien, dado el conjunto de axiomas sobre la evaluación de las políticas públicas mencionadas en el presente apartado, ¿cómo entender entonces este subsistema del ciclo de las políticas públicas? A partir de los conceptos

enunciados sobre la evaluación desde la teoría de las políticas públicas, se pueden establecer los siguientes criterios para comprenderla y conceptualizarla de una mejor forma:

- A. Proceso de identificación, obtención y proporción de información útil y descriptiva acerca del valor público de una política.
- B. Medición del nivel de los objetivos alcanzados.
- C. Compara efectos de un programa en relación con las metas establecidas.
- D. Medición sistemática de la operación o impacto de un programa.
- E. Aprecia los efectos de la acción pública.
- F. Investigación que produce información relevante.
- G. Correlación de causas -efectos.
- H. Revisión detallada y sistemática de una política.
- I. Valoración de efectos, resultados, implementación y diseño de una política.
- J. Proceso de información acerca del grado de desempeño real del gobierno.
- K. Valoración del nivel de logros alcanzado por las políticas.
- L. Revisión de los componentes que integran la evaluación social.
- M. Fase del estudio de las políticas.

En consecuencia, la evaluación como parte del ciclo de las políticas públicas se concibe como un proceso orientado a la construcción de información que mide, compara y valora el desempeño, los resultados y los efectos de una política a partir de la investigación evaluativa la cual permite sistematizar y analizar la información para apreciar el grado de beneficio y creación de valor público que ha tenido el programa.

### III. Paradigmas de la evaluación de políticas públicas

Como bien se ha citado, la teoría de las políticas públicas establece un conjunto de axiomas que permiten modelar la forma en que puede ser revisada, discutida, comentada y comparada la estructura de las políticas y/o programas y proyectos, siendo estos últimos los instrumentos mediante el cual se hacen tangibles las acciones de gobierno. Sin embargo, las ciencias (llámese exactas, naturales o sociales), ofrecen una serie de modelos mediante el cual se puede explicar una hipótesis, una teoría, un problema o un fenómeno dado a través de la orientación científica del objeto de estudio, a esto, es a lo que se le denomina paradigmas. Es lo que Acosta Ruiz (2000: 6), denomina “la teoría o modelo explicativo de las realidades físicas”. En ese sentido, la evaluación de políticas públicas además de contar con una tipología, su propia estructura del proceso, los marcos de análisis mediante el cual se estudia la dinámica de actuación para medir su comportamiento y efectos, esta a su vez, requiere precisamente de esos modelos paradigmáticos que le den un sentido científico y un soporte técnico a la explicación de los sucesos identificados. Así, dentro del análisis teórico – conceptual sobre la evaluación de las políticas públicas, se explican cuáles son los paradigmas que existen para poder realizar tan importante tarea como función de los gobiernos, cuyo fin está orientado a medir y conocer el desempeño de sus políticas y programas.

Expuesto lo anterior, los paradigmas aplicados al contexto de la evaluación son modelos que permiten establecer un razonamiento lógico sobre el comportamiento de un problema y así, explicar mediante ello, sus efectos y/o desempeño sobre una política. Bajo este enunciado los paradigmas pueden pronunciarse bajo contextos teóricos – académicos (científicos) y prácticos. Por ejemplo, Gómez Serra (2004: 91-96), las clasifica en tres: positivista o tecnológico, el interpretativo o hermenéutico y el crítico.

Filstead (1995; citado por Gómez Serra, 2004: 92), refiere que el paradigma positivista o tecnológico es aquel que se basa en la valoración ajena al sujeto tanto de forma interna como externa, basado en la implementación de métodos experimentales y técnicas estadísticas para la construcción del conocimiento y



explicación del problema bajo un orden sistematizado; es decir, en este modelo, la valoración subjetiva o cualitativa de los sujetos vinculados al problema, no tienen mayor relevancia. En ese sentido, el paradigma científico, si bien, ofrece un conjunto de procedimientos que las ciencias exactas le permiten establecer para cuantificar y analizar racionalmente un problema, estos carecen de parámetros que sean condescendientes en la profundización de hallazgos que una política pública evaluada exige para comprender los elementos de análisis que usaron para definir el problema público y sus alternativas de solución durante el proceso de diseño de la política; los cuellos de botella que se pueden presentar durante su implementación; y/o, los hallazgos que identifiquen los factores metodológicos que se están utilizando para medir el desempeño del programa.

Sin embargo, en el modelo interpretativo o hermenéutico, la evaluación requiere una explicación distinta pues esta se basa principalmente en los significados que los sujetos le dan al problema a partir del análisis cualitativo de todos los factores que influyen sobre el objeto de estudio (Martí X. March, 1991; citado en Gómez Serra, 2004: 94). Aquí el proceso de evaluación de una política pública o programa social se fundamenta en la descomposición de las características, atributos y elementos de la situación que es objeto de evaluación, poniendo en todo momento al sujeto en el centro del análisis. Bajo este modelo explicativo, tanto el evaluador como los evaluados, adquieren una responsabilidad en el entorno, pues las respuestas que estos dan a las entrevistas, cuestionarios o ensayos de grupos, tienen un significado que permite categorizar y establecer un significado mediante el cual se detectan factores subyacentes al problema, por tanto, los resultados de la evaluación pueden ser explicados bajo la construcción conceptual de los problemas o hallazgos encontrados.

Siguiendo a Martí X. March (1991; citado en Gómez Serra, 2004: 97), la evaluación de políticas públicas a partir del paradigma crítico centra su objeto de estudio a partir de la realidad sociohistórica en la que se desenvuelve el problema, la cual permite una explicación tanto teórica como práctica y metodológicamente hablando en la que predomina la intervención valorativa que el sujeto le da al problema y no a los

hechos. La definición que refiere Marti X. March (1991), significa abordar el análisis del problema bajo el estudio del contexto natural en el que se desarrolla partiendo del proceso histórico de la realidad en la que se ha gestado, por tanto, la evaluación se convierte en una explicación dialéctica donde el sujeto principal de dicho proceso es el evaluador, quien es quien define, explica y crítica el problema de las políticas públicas como resultado de la evaluación: meso, meta o ex post.

A diferencia de Marti X. March, el IEXE Escuela de Políticas Públicas (2016a: 6), en su estructura curricular de la “Maestría en Evaluación de Políticas Públicas, los paradigmas los clasifica en cuatro: “positivista, pragmático, constructivista y transformador”. Estos paradigmas ofrecen a la cultura general de la teoría de evaluación de políticas públicas la base fundamental para que los responsables de la evaluación definan bajo qué dirección habrán de abordarse y en relaciona a ello, explicar los resultados obtenidos en dichas tareas evaluativas.

Para el IEXE, bajo el enfoque positivista, la evaluación asume que es una investigación científica porque dirige su proceso mediante la aplicación de métodos y técnicas que permiten recopilar la información para valorar los resultados e impacto de la política. Además, Martens & Wilson (2012: 60), refieren que “este paradigma teórico centra su atención en los resultados o impactos generados por una política pública”, por lo que es una investigación de tipo cuantitativo, ya que usa principalmente como método los experimentales y cuasiexperimentales, así como, técnicas de estudio el análisis estadístico y econométrico.

El enfoque pragmático se basa en una investigación práctica que se orienta al establecimiento de un modelo de planeación evaluativa. Su principal esquema de operación se basa en el modelo CIPP (Contexto, propuesta, proceso y producto), propuesto por Stufflebeam, D. (2014), los cuales se conciben como las etapas del proceso de evaluación sin importar la aplicación de un método en particular para medir los efectos de la política, por lo que su principal utilidad se enfoca en las expectativas que esperan los grupos de interés y no en los métodos que utiliza, lo cual implica, que los resultados sean usados de manera directa por quienes toman decisiones y/o los responsables del programa.

En lo que respecta al paradigma constructivista, Stake R. (1991: 65), señala que “los evaluadores que se adscriben a este paradigma centran su atención en las actividades del programa y no tanto en el desempeño”. Bajo esta corriente análisis, pone de manifiesto que su principal papel en la evaluación es prestar interés en la forma en cómo se construyen el conocimiento y dogmas de los sujetos que se ven inmersos en los procesos de decisión enfocados durante el diseño e implementación de una política.

Finalmente, el paradigma transformador, se define como una investigación científica enfocada a valorar si las políticas públicas garantizan valores colectivos: justicia social, derechos humanos, diversidad cultural, etc. (IEXE Escuela de Políticas Públicas, 2016: 34). En este sentido, Stufflebeam, D. L. & Coryn, C. S. (2014), refieren que los evaluadores que se adscriben en este paradigma parten de la siguiente premisa:

1] Si los impactos generados por los programas no contribuyen a la consecución de valores colectivos como los derechos humanos, la justicia o el bienestar sociales, entonces la política sectorial (educativa, social, de vivienda entre otras) debe ser modificada (Stufflebeam, D. L. & Coryn, C. S., 2014: 170).

Por tanto, este paradigma enuncia que la evaluación puede ser de corte cuantitativo o cualitativo, teniendo como mayor utilidad la de reformular la política si ésta no está cumpliendo con los fines para lo cual fue diseñada. Parte del hecho de entender que, si un programa del conglomerado de la política sectorial está funcionando mal, en consecuencia, en esta última ocurría lo mismo.

#### **IV. Tipologías de evaluación de políticas públicas y su orientación aplicada**

La importancia de la teoría de las políticas públicas con relación al subsistema de la evaluación radica en el hecho que no solo fortalece el proceso de cómo se miden los programas, sino que delinea distintos enfoques tipológicos mediante el cual pueden ser analizadas. Así, de acuerdo con la tipología de la evaluación de políticas públicas, existen clasificaciones que permiten entender la metodología o técnicas

que pueden ser utilizadas para orientar el curso de la evaluación, sobre todo para comprender que es lo que se busca medir y poder así explicar la situación actual que guarda con relación a las metas y objetivos para lo cual fueron diseñadas. En ese sentido, guardan una relación estrecha con el sentido de explicación del estudio, ya que la tipología de las políticas puede inscribirse en algunos de los paradigmas descritos en el punto anterior acordes a sus fines y utilidades requeridas. Tanto la definición de los paradigmas como la tipología existente en la disciplina en estudio, coadyuba en primera instancia en conocer en que parte de la teoría se ubica la evaluación del desempeño de las políticas públicas como unidad de análisis; pero, además, contribuye en explicar cómo está siendo medida bajo dicha clasificación el programa de proyectos estratégicos para la inversión extranjera en México.

También, fortalece la capacidad de análisis del porque la falta de metodologías rigurosas durante el proceso de evaluación del desempeño de las políticas públicas hace que no existan mecanismos de documentación de resultados en base a los efectos que se han tenido sobre la población objetivo que convergen en el programa federal “proyectos estratégicos para la atracción de inversión extranjera”; además, que estas fallas hacen que exista un vacío metodológico que no permiten una relación directa entre la forma de identificación y medición de problemas potenciales de los programas, su evaluación y el proceso de presupuestación, pues estos aún no cuentan con un sistema de monitoreo basado en resultados. Desde el punto de vista teórico – práctico se pueden encontrar diferentes formas para evaluar una política pública, es decir, la teoría de la evaluación de políticas públicas ofrece diversos tipos de evaluación en función del marco de análisis en el que se pretenda realizar dichas tareas, ello, con la finalidad de poder realizar exámenes y mediciones de distinta índole que una política pública o programa social requiere.

Teóricos o estudiosos en la materia como Nioche, Mény y Thoenig, Guerrero Amparán, Cardozo Brum, y centros académicos como el IEXE Escuela de Políticas Públicas, así como, el que establece el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México (CONEVAL) como organismo público del Estado Mexicano, son algunos de los autores, cuerpos colegiados e instituciones

públicas que ofrecen un panorama amplio de cómo están clasificadas las tipologías de la evaluación de políticas públicas.

Para Nioche (1982: 102) expone en su artículo “De la evaluación al análisis de las políticas públicas”, una clasificación de ellas en cuatro tipos: a), realizaciones, b), efectos, c), grado de eficiencia y d) nivel de satisfacción. En lo que respecta a las “realizaciones” como tipo de evaluación de políticas públicas, estas se enfocan a la medición específica de los avances inmediatos de los programas; evaluar de acuerdo a los “efectos”, se refiere a la valoración de los resultados finales de la acción pública en relación a los objetivos y metas formuladas en la medida implementada; por su parte, realizar una evaluación de acuerdo al “grado de eficiencia”, estas obedecen a la medición del proceso, los medios y/o instrumentos que usaron para poder implementar la política; y finalmente se encuentran las evaluaciones que miden el “nivel de satisfacción”, cuya orientación se centra en identificar y examinar el comportamiento de la política en relación a la solución del problema.

En lo que respecta a Mény y Thoenig, la tipología de la evaluación de políticas públicas se clasifica en cuatro vertientes generales (Mény y Thoenig; citado en Guerrero Amparán, 1995: 51): a), descriptivo, b), clínico, c), normativo y d) experimental. Guerrero Amparán (1995: 51-78), hace un análisis de los cuatro tipos propuestos, pero además sugiere la inclusión de uno más al que denomina pluralista. En ese mismo sentido, su análisis sobre la orientación aplicativa de los enfoques arriba citados los organiza en cuatro elementos para comprender a fondo el sentido de la evaluación de las políticas públicas: objetivo, criterio, técnicas y valores. Así, la “evaluación de tipo descriptivo” se fundamenta en base a sus objetivos, el cual, se considera como un análisis independiente con relación a ellos, mismos, que se han establecidos en el programa o política pública y se encarga de registrar los cambios específicos que se han propiciado posterior a su ejecución. Este enfoque toma como norma de actuación o criterio para medir los avances de la política pública el razonamiento inductivo a través de la comparación de las

realidades existentes de la política, entre el antes y el después con relación al problema público.

En ese mismo sentido, como técnicas para medir el grado de avance, resultados o impacto de la política, utiliza, el muestreo, encuestas, cuestionarios, análisis establecidos, análisis de contenido y construcción de escalas o modelos matemáticos. Su modo de calificar o establecer un medio de puntuación de la política, llamado también valor, se realiza a través de un examen general de la política, además que identifica cambios sin calificarlos. En cuanto a la “evaluación clínica”, ésta tiene como finalidad la de medir el grado de efectividad que tiene un programa o política pública a partir de los objetivos que ésta ha establecido. El criterio que ocupa está orientado hacia el razonamiento deductivo, se enfoca a la confrontación de los objetivos en relación a los resultados que la política pública ha generado y descifra las fallas y los hallazgos detectados durante el proceso de evaluación. Como técnica evaluativa utiliza principalmente la encuesta estadística, la evaluación sumaria (antes y después) y la evaluación formativa (seguimiento progresivo). Y como medio de valoración, refiere que esta es definida por la autoridad responsable.

El tipo “normativo” de la evaluación de políticas públicas obedece al establecimiento de la calificación que se le da a la política en base a normas externas, donde el evaluador define a su propio criterio los objetivos a seguir. Usa como criterio, el razonamiento deductivo, mide diversos factores como la eficiencia, eficacia, equidad y pertinencia de la política en base a las definiciones y reglas que el mismo evaluador establece. Bajo este esquema cualquier técnica puede ser utilizada, así como, es el evaluador quien establece las normas y principios como criterio para valorar el grado de aceptación de una política pública.

Desde la perspectiva “experimental” de la evaluación, ésta concentra su potencial en el control científico de los efectos concretos que una política pública o programa puede establecer a partir de sus metas fijadas, esto como objetivo central del enfoque. Su razonamiento de estudio es inductivo, observa los efectos a través del análisis del comportamiento de los grupos de control; además se basa en la

comparación del grupo afectado por la política pública con un grupo de referencia o de control. Las técnicas que se sugieren para este enfoque son las comparaciones con un grupo de control equivalente, el cual se escoge estadísticamente hablando de forma aleatoria y un grupo de control no equivalente. Su medio de valor sobre la política pública lo hace a través de la confirmación de las expectativas teóricas formuladas a partir de las observaciones o experiencias.

En cuanto a la aportación que hace Juan Pablo Guerrero Amparán, sobre el enfoque de evaluación de políticas públicas, ofrece un esquema integrador de los otros cuatro enfoques citados, con un sentido más socializable y político del proceso, pues añade características básicas que comprenden las esferas organizacionales relacionadas al poder, definida como el tipo “pluralista”. Esta perspectiva tiene como finalidad realizar un análisis colectivo y permanente para adaptar y mejorar la aplicación de la política pública a través de un proceso de socialización de la toma de decisión entre los actores involucrados. El criterio que utiliza es el razonamiento inductivo, pues toma en consideración los que se van observando, en donde forma incluyente todos los participantes contribuyen; se basa en el consenso y su análisis es flexible. Partiendo de la inclusión, el diálogo y el consenso sobre los puntos de vista de los involucrados, este enfoque adopta como técnicas de estudio, la formación de una comisión pluralista quien es la que escoge los métodos acordes a las necesidades del estudio que habrán de utilizarse para la evaluación; sin embargo, contempla seis modelos de referencia: lógica, experimentalista, Endo sistémico (o pluralista), experto, pretoria y demografía. En cuanto a la escala de valores, esta es definida por los actores involucrados a partir del contexto.

Al respecto, Cardozo, Brum (2013: 46), distingue cuatro formas de clasificación de la evaluación de políticas: a), racionalidad total o exhaustiva, b), análisis del proceso organizacional, c), proceso político incrementalista y d), conjunto de elementos no racionales del proceso de decisorio, o método cualitativo.

La “racionalidad total o exhaustiva” que plantea Myriam Cardozo Brum, se distingue por su rigurosidad analítica, su orientación aplicada es integral en relación con el proceso de análisis de las etapas que comprenden la formulación de las políticas

públicas, además de que se basa en información cuantitativa, donde la estadística juega un papel importante. Por su parte, la evaluación de políticas públicas basadas en el “análisis del proceso organizacional”, se considera como el espacio en el que se analiza la toma de decisiones bajo un mecanismo más limitado, pues su forma de análisis es intraorganizacional. La orientación del objeto de estudio está centrada en el análisis de los procedimientos y formas en que los individuos de los entes públicos actúan. “El proceso incrementalista”, es un enfoque que está sujeto a los intereses de los actores, analizando como se mueven acorde a sus propios beneficios, lo cual no permite que la evaluación a partir del desempeño se mueva objetivamente, pues el objeto de estudio está enfocado en los factores que hacen que se mueven cada uno de los involucrados.

La última tipología de evaluación que enuncia Myriam Cardozo Brum, se funda en el “método cualitativo”, el cual justifica su proceso de análisis en base a situaciones dadas, así como, otros elementos que coadyuban en el estudio empírico de acciones acontecidas, lo cual le da un sentido más completo a la evaluación porque permiten incluir categorías de análisis que las estadísticas no permiten observar. Esto significa realizar evaluaciones desde un proceso naturalista en el que los sujetos cobran relevancia.

Por su parte, el IEXE - Escuela de Políticas Públicas (2016b), en su cátedra de “Introducción a la evaluación de políticas públicas y programas” correspondiente a la Maestría en Evaluación de Políticas Públicas, refiere que la evaluación puede clasificarse en función de cinco perspectivas diferentes: a), nivel analítico, b), de las personas que la realizan; c), del propósito que se persigue, d), del ciclo de las políticas públicas y e), de la meta-evaluación. Una evaluación de políticas públicas en función del nivel analítico es aquella que centra su objetivo de análisis en tres tareas específicas: políticas sectoriales, programas presupuestarios y el desempeño de los servidores públicos o poblaciones beneficiarias. Estas tareas comprenden por tanto evaluaciones concretas como la macro evaluación, la meso evaluación y la micro evaluación, respectivamente (IEXE Escuela de Políticas Públicas, 2016b: 7). La evaluación con relación a las personas que la realizan centra



su operatividad (más que análisis del contexto de la política), a partir de dos enfoques: el interno y externo. El primero comprende las evaluaciones que se pueden concretar de manera intraorganizacional, mientras que las segundas, obedecen a las que realizan sujetos externos a la organización; sin embargo, carecen de consistencia y calidad, pero ofrecen un marco de información dentro del contexto de la rendición de cuentas, tal y como lo plantea la profesora Nancy Barret en su obra *Program Evaluation* (Barret, 2013).

La evaluación, acorde a la función del propósito que se persigue, se clasifica en dos formas: la formativa y la sumativa, la primera obedece a la continuidad de la política o programa a partir de los hallazgos encontrados para su replanteamiento y la segunda se enfoca a la valoración sobre la continuidad o suspensión de la política (IEXE Escuela de Políticas Públicas, 2016b: 15), es decir, hace un análisis más riguroso sobre la situación en la que se encuentra la política. Las evaluaciones en función del ciclo de las políticas públicas (diseño, implementación y evaluación), propicia la formulación de un marco de análisis más complejo e integral de la toda la política o programa, pues a partir de su clasificación *ex ante*, *concomitante* y *ex post*, se puede determinar las diferentes formas de como dirigir una evaluación. Así, por ejemplo, si el objetivo es centrar el análisis de la política en la viabilidad de su implementación, se estaría hablando de una evaluación *ex ante* (Nirenberg, et al., 2005: 53); de acuerdo a ello, ésta comprenderá la etapa del diseño de la política pública. Bajo este esquema la política es evaluada en relación con su consistencia interna y externa, en la que se valora su diagnóstico y congruencia poblacional y, su apego a la normatividad complementariedad y/o duplicidad con otros programas existentes. Si el objetivo de la evaluación es analizar el proceso o la forma en que esta se está ejecutando se habla de una evaluación *concomitante*.

La última clasificación de la evaluación que encontramos durante el ciclo de las políticas públicas es la evaluación de resultados e impactos, llamada también *ex post*. En relación con la evaluación de resultados, Guerra López (2012), plantea que esta “hace referencia al escenario que resulta de cierta acción, proceso, producto entregado o servicio recibido”; mientras que la evaluación de impacto “mide los

efectos directos sobre la población beneficiada atribuibles al programa sobre la población que atiende” (Cohen & Franco, 2006).

Finalmente, dentro de los tipos de evaluación, están las que se hacen en función de la meta-evaluación, la cual significa medir la forma en que los evaluadores han valorado las políticas (IEXE Escuela de Políticas Públicas, 2016b: 35). Este tipo de evaluación presupone hacer un análisis del análisis, el cual consiste en una valoración de los resultados e informes que se han realizado sobre una política evaluada para determinar el grado de efectividad, desempeño y efectos que esta ha tenido en relación con el problema público que motivó su existencia.

### **V. La evaluación del desempeño como tipología de las políticas públicas orientada al caso de estudio**

La evaluación del desempeño dentro del marco de análisis de las políticas públicas es entendida como una de las distintas formas que la tipología de estas delinea para para valorar y medir su proceso de gestión y resultados. El enfoque teórico en la que descansan los postulados de la evaluación del desempeño, desde sus orígenes han estado asociados a la administración gerencial privada, específicamente en temas relacionados con el desarrollo de la organización a partir de las acciones que emprenden sus recursos humanos. Sin embargo, las crisis financieras globales, la burocratización y obesidad del sector público gubernamental y el desgaste del aparato burocrático para responder a las exigencias sociales de una población cada vez más compleja y por ende con mayores carencias de índole público en naciones como Estados Unidos, Inglaterra y Francia, motivaron la introducción de un nuevo modelo de gestión en el sector gubernamental, apareciendo así, la nueva gestión pública. Estos factores motivaron en consecuencia la apareció la evaluación del desempeño del sector gubernamental como primer eje dando pie posteriormente a la focalización del proceso de análisis de las políticas públicas.

De ahí, que el marco conceptual a que se refiere esta sección parta en primera instancia de definiciones puramente empresariales sobre el desempeño. Esto, con

la finalidad de identificar características claras del concepto, mismas que se puedan asociar al objeto de estudio y permita explicar la correlación que existen a partir de la combinación de ambos conceptos: Evaluación y desempeño. Con la llegada de la nueva gestión pública como modelo administrativo gerencial aplicado hacia el sector público gubernamental se logran adoptar medidas de transformación de la administración pública tradicional y así establecer herramientas novedosas como la calidad del gasto presupuestal, transparencia, rendición de cuentas, gobierno abierto, democratización de la política y la economía, así como reingeniería de los procesos administrativos como mejores prácticas gubernativas para efficientar la acción pública; surgiendo así, la evaluación del desempeño de las políticas públicas, lo cual, no es otra cosa que la aplicación de las aristas del desempeño que impone el enfoque empresarial sobre el grado de actuación de las instituciones y sus prácticas gubernamentales a través de sus programas públicos y/o sociales derivados de un ejercicio de políticas públicas.

A partir de la connotación gerencias es que se aborda precisamente el significado de la evaluación del desempeño en una primera instancia para que la identificación de sus características y elementos permita correlacionar la forma en que se asocia al ejercicio gubernamental y entender así, que es lo que se mide con ello, para que se mide y como se vincula con la tipología de la evaluación de las políticas. Dado estas referencias particulares, cabe plantearse, entonces, ¿Qué es la evaluación del desempeño, como explicar su conceptualización y función dentro del contexto de las políticas públicas?

### **A. El concepto**

Existe una discusión hoy en día sobre como conceptualizar la evaluación del desempeño. La literatura es muy compleja y muestra distintas definiciones sobre ello, todas enfocadas desde una vertiente empresarial y basadas en la productividad de los recursos humanos que forman parte de un ente. Si bien el desempeño, tiene sus bases firmes en la administración gerencial del sector privado y muy específicamente en el desarrollo humano y la calidad y productividad, está no es ajena a los principios que se utilizan para valorar el desempeño de un programa o

política en su conjunto; o bien, para medir el grado de efectividad de la gestión pública, entendida como un patrón que va más allá (en este último caso) de la acción del individuo, es decir, redimensiona su nivel de enfoque para delinear los parámetros que pueden ser utilizados en un proceso de evaluación: eficiencia, eficacia y economía.

Así, Wayne Parsons en su obra “Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas”, cita que la evaluación del desempeño “es un método para evaluar a los individuos sobre la base de su [desempeño] a partir de los objetivos de la organización y en el contexto del desarrollo del potencial de la persona” (Parsons, 2007: 498). El parámetro de medición que refiere este autor es sobre la productividad que un individuo genera a partir de los fines que persigue la empresa, esto conlleva al diseño de indicadores que permiten analizar tales comportamientos. En el desempeño de los programas es similar, se evalúa la eficiencia, eficacia y grado de efectividad de la política con relación a los objetivos que dieron su pertinencia de vida.

Fleitman (2007: 69), refiere que existe, por ejemplo, la evaluación del desempeño basado en competencias, la cual es definida como “la medición de las competencias de las personas que da prioridad a su importancia por cada área y puesto. Esta definición se acerca más a una valoración específicamente sobre las aptitudes del individuo que ejerce con relación a las metas que se establecen en determinados espacios organizacionales. En el sentido público, esta conceptualización se comprendería como un análisis de la efectividad del proceso y subsistemas de la política, es decir, mide el grado de productividad por cada elemento que lo constituye para determinar cuan eficiente es por cada una de sus etapas a partir de las líneas específicas de acción que contrae cada una de ellas. Así se pueden comprender las capacidades y competencias específicas del subsistema de la política. Werther y Davis (2000; citado en Prieto Solano, 2014: 6), señalan que la evaluación del desempeño “constituye el proceso por el cual se estima el rendimiento global del empleado”. Por su parte, Sabino Ayala Villegas, establece

una connotación más profunda en su forma como apreciar la evaluación del desempeño, la cual define como:

1] Un proceso técnico a través del cual, en forma integral, sistemática y continua se valora el conjunto de actitudes, rendimientos y comportamiento laboral del empleado en el desempeño de su cargo y cumplimiento de sus funciones, en términos de oportunidad, cantidad y calidad de los servicios producidos (Ayala Villegas, 1994; citado en Urive Álvarez & Ordoñez Rodríguez, 2012: 16).

Tanto, la definición hecha por Werther y Davis y Sabino Ayala Villegas, sobre la medición del desempeño, significa apreciar las formas y las conductas de un objeto de estudio (el lo refiere al individuo) que se circunscriben en el establecimiento de juicios y estimaciones sobre un comportamiento dado a partir de reflexiones secuenciales y metódicas para determinar el nivel de rendimiento que contrae para hacer productivo en su entorno. Aplicada esta reflexión de manera comparada hacia el desempeño de una política pública, significa valorar el comportamiento dado del programa a partir de sus objetivos con relación a la forma en que esta ha producido efectos (negativos o positivos) en el destino final del que es objeto la política.

El caso de Urive Álvarez & Ordoñez Rodríguez, definen la evaluación del desempeño como:

1] Un componente global de la gestión de la organización, es un proceso constante transparente que debe permitir brindar retroalimentación a los empleados en forma oportuna, donde esta retroalimentación deberá promover, ayudar a favorecer y mejorar la satisfacción de un empleado frente a su cargo y al desarrollo de sus competencias laborales frente a determinados procesos (Urive Álvarez & Ordoñez Rodríguez, 2012: 9).

Como es de observarse desde el enfoque gerencial el concepto de evaluación de desempeño por lo menos se puede explicar a partir de tres grandes categorías:

a. Evaluación del individuo a partir de las actividades que realizan en relación con los objetivos de la organización.

- b. Medición de las competencias a partir de las actitudes, rendimientos y comportamiento laboral del individuo por área específica.
- c. Nivel de cumplimiento de las funciones del trabajador en términos de oportunidad, cantidad y calidad de los servicios producidos.

A modo de ir comprendiendo el significado de la evaluación del desempeño en el enfoque de la evaluación de las políticas públicas, la connotación arriba citada, conlleva a tres conclusiones:

- a. Toda actividad debe ser medida a partir de los objetivos del contexto en el que se desarrolla.
- b. La actitud, el rendimiento y el comportamiento son aristas estratégicas del desempeño para su valoración en el análisis de políticas públicas.
- c. Toda acción debe basarse en mecanismos de racionalidad y calidad del gasto en relación con la efectividad de los servicios proporcionados.

Lo enunciado, significa que la evaluación del desempeño desde el enfoque empresarial ha provocado una reestructuración del contexto decisorio de la administración pública de corte weberiano en los Estados Nacionales como los occidentales o norteamericanos con sistemas democráticos para incrustar en su gestión el modelo gerencial público, donde postula que toda acción administrativa debe estar sujeta a procesos de evaluación a partir de los objetivos, la actitud, rendimiento y comportamiento del ente público basados en la racionalidad y calidad del gasto como ejes rectores de la eficiencia, eficacia y economía del sector público.

De acuerdo con el análisis conceptual explicado en los párrafos anteriores y a las conclusiones hechas sobre la evaluación del desempeño con énfasis en la administración privada, es importante, revisar y explicar a qué conceptos específicos se llegan desde la vertiente pública. Así, por ejemplo, Besil Bardawil, asocia la siguiente definición como un concepto propio de la evaluación del desempeño desde el enfoque de la gestión pública:

1] El análisis sistemático y objetivo de los programas federales es una evaluación que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad” (Besil Bardawil, 2013: 24).

Tal conceptualización tiene que ver con los procesos de gestión del programa como parte de una política pública evaluada en el marco de la administración del sector gubernamental, en la cual se circunscribe categorías básicas de la Gestión por Resultados y Presupuesto Basado en Resultados: Eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

Las aristas enunciadas vienen a ser prácticamente los elementos que se miden en el proceso de una evaluación del desempeño, esto significa que valoran la capacidad de respuesta que tiene un gobierno para lograr una acción en función de la resolución de los problemas públicos que motivaron el origen de una política pública (eficiencia); estima los efectos producidos a partir de los objetivos establecidos (eficacia), analiza las características particulares del objeto de estudio a partir del valor que se le otorga al programa dependiente de la política pública (calidad). En ese mismo sentido, una evaluación del desempeño observa a partir del monitoreo y seguimiento de un programa la forma en se van produciendo efectos positivos o negativos de una acción (resultados); estima los impactos y examina el grado de sostenibilidad que tiene antes, durante y después de la implementación del programa. El axioma de la evaluación del desempeño desde el enfoque de la gestión pública y bajo el criterio de Herrera, Yenni, C. (2017), configura la disociación de ambos términos (evaluación y desempeño) para explicar en qué consiste cada uno y a partir de ello, sacar una conclusión, mismo que se expone a continuación:

1] La evaluación se define como una ‘valoración exhaustiva de la causalidad entre una intervención del Estado y sus efectos para determinar su relevancia, eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad’ (CONPES , 2004; citado en Herrera Herrera, 2017: 1) y Desempeño “El grado al cual una intervención pública o un actor del desarrollo opera de acuerdo a ciertos criterios, estándares, pautas de acción o logra

resultados de acuerdo a los planes establecidos (Bonney, 2006; citado en Herrera Herrera, 2017: 1).

Por tanto, el precepto que se dicta sobre la evaluación debe entenderse como aquella estimación que se centra en el análisis de las causas – efectos que está produciendo una política sobre determinada acción del gobierno con relación a la capacidad de actuación y el nivel de reacción sobre un problema público para determinar su proceso de estabilidad en el medio ambiente el que se desarrolla. Mientras que el desempeño, es comprendido como una práctica que se enfoca a medir el rendimiento que tiene la intervención pública del Estado. Lo que significa que la evaluación del desempeño se orienta en términos prácticos a estudiar causalidades que provocan un programa social con relación al grado de efectividad que estas logran tener sobre las metas establecidas.

### **B. Hacia una definición de evaluación del desempeño aplicado a las políticas públicas**

La codificación abierta utilizada para realizar un análisis puntual de los diversos conceptos que datan sobre “evaluación” y “desempeño” y, la conjunción de ambos sobre un objeto de estudio, han logrado establecer axiomas que permitan explicar que son estos términos y a partir de ello, consolidar un concepto propio que oriente la utilidad del trabajo de investigación.

Como ya se observó y se señaló, la evaluación del desempeño vista desde el enfoque de la administración privada, ha servido como herramienta de arranque sobre el análisis, pues ha brindado un panorama amplio de los conceptos establecidos. En principio, aunque enfocado hacia el desarrollo y rendimiento de los recursos humanos en relación con las acciones que realizan al interior de las organizaciones pero que han servido de base para considerar las diferentes acepciones descritas como un medio de acercamiento o proximidad hacia una definición clara y objetiva que se pueda aplicar a la evaluación del desempeño desde el enfoque de las políticas públicas. De acuerdo con el análisis microscópico como técnica cualitativa que propone Strauss & Corbin, (2002), diversas son las



categorías operacionales que se han logrado identificar sobre la evaluación del desempeño, tales como:

1. Medición de objetivos de la organización.
2. Desarrollo del potencial de la persona.
3. Medición de competencias de las personas.
4. Estimación del rendimiento global del empleado.
5. Valoración del conjunto de actitudes, rendimiento y comportamiento laboral.
6. Cumplimiento de funciones en términos de cantidad y calidad de los servicios producidos.

Por tanto, si se parte de las categorías inmediatamente citadas y se sustituye el enfoque de los recursos humanos sobre el de políticas públicas, se pueden obtener dos definiciones claras sobre la evaluación del desempeño de políticas públicas:

- a. “La evaluación del desempeño de políticas públicas, es un método de medición cuyo proceso se centra en la investigación formal para el análisis de competencias, conjunto de acciones aplicadas, rendimiento y comportamiento global que un programa tiene sobre un problema público”.
- b. “El proceso de análisis mediante el cual se valoran las acciones, el rendimiento y comportamiento de la política pública a través del estudio del cumplimiento de sus funciones, la medición de objetivos, metas y competencias; misma que estudia, mide y compara en términos de cantidad y calidad los servicios producidos y entregados en base a un periodo determinado”.

La primera definición cristaliza su enfoque de estudio en el “cómo” y “para” que se mide una política, mientras que en la segunda definición está focalizada en el “que” y “con que” se contrasta una política pública evaluada a partir del grado de efectividad de esta.

### Conclusiones

Mediante el análisis realizado se logra clasificar cuatro escuelas sobre la conceptualización y estructura de las políticas públicas, así como, sus dimensiones de aplicación. Por un lado, se encuentra la escuela estadounidense encabezada por Harold Laswell, Dewey y Dye, quienes centran su enfoque del análisis de las políticas públicas en los principios del racional choice y la teoría de sistemas.

Aparece también, la escuela francesa, en la que destacan Mény y Thoenig. Ellos, arguyen una postura más empírica sobre la forma de como abordan el análisis de los problemas y las políticas. Otra es escuela, es la inglesa, donde se identifica a Wayne Parsons, quien ofrece una gama integral del análisis de políticas públicas a partir de la descripción de distintos marcos analíticos como el meta análisis, meso análisis, análisis de las decisiones y análisis de la implementación y resultados (esta última comprendida en el campo de la evaluación).

Por último, se encuentra la escuela mexicana, donde destaca Luis F. Aguilar, quien hace una serie de estudios introductorios sobre la base de las políticas públicas a partir de las distintas esferas políticas y económicas existente mostrando un enfoque de la evaluación integral que éstas requieren. También, en esta escuela, aparecen José Mejía Lira, Ricardo Uvalle y Miriam Cardozo, quienes apuestan su análisis en función del Estado. Villarreal Cantú & Martínez González (2010: 271), establece un conjunto de marcos analíticos para el estudio de las políticas públicas, el cual, abarca una serie de enfoques que definen la forma mediante la cual se puede abordar su análisis. Así, por ejemplo, la evaluación en México, como objeto de estudio en la presente investigación se enmarca en el tipo de enfoque de procesos, cuyo objetivo primordial es analizar una parte del proceso de políticas, como lo es, la evaluación del desempeño. Por su parte, Julio Franco Corzo, hace una reflexión más técnica centrada en el proceso de las políticas públicas.

En este sentido, el estudio ha permitido realizar una codificación axial de la evaluación como subsistema del ciclo de las políticas públicas, permitiendo así, la identificación de características elementales en los procesos decisorios de gobierno, destacando el hecho que toda política pública es implementada por una

autoridad, en cualesquiera de sus niveles de gobierno (federal, estatal y local), tratándose de un Estado federal como México. Sin embargo, su origen es motivado por el surgimiento de un problema público el cual afecta el interés público de una colectividad, siendo su principal enfoque dar una respuesta coordinada entre el gobierno y ciudadanía. Es a partir de la discusión, consensos y acuerdos entre los actores inmersos en el problema, que las políticas públicas derivan en programas de acción, el cual, acorde a la dimensión del problema y la alternativa de solución diseñada, tiende a resolverlos a través de diversos recursos gubernamentales (normativos, administrativos, organizacionales y presupuestales), donde, prevalezcan los derechos e intereses de la sociedad afectada sobre los intereses particulares o de grupo.

Por tanto, dado el conjunto de conceptualizaciones que se han expuesto en los apartados anteriores, es importante citar que las políticas públicas se sustentan en un ejercicio de gobierno como un espacio virtuoso de la nueva gestión pública fundada en la ciencia política como un medio para fortalecer la capacidad de respuesta del Estado ante sociedades democráticas a partir del ejercicio del poder.

Su aparición y estudio como disciplina han logrado colocar al ciudadano en el centro de la toma de decisiones, más allá de la discusión de si se trata de un instrumento, una herramienta o una metodología del gobierno para analizar los problemas públicos. Por tanto, tienen que ver con los problemas sociales, los actores involucrados y su forma de participación dentro del proceso de construcción de la política y las decisiones de gobierno plasmados en un mapa gráfico de acción que delinear las estrategias a seguir para tender el problema público. Así también, se enfoca a las distintas variables que afectan una decisión de gobierno para medir su factibilidad y decidir qué es lo más oportuno para distensionar a la sociedad afectada por un problema. Además de que los avances han permitido sectorizarla como un medio estratégico que permite incluso ser diseñadas y evaluadas de una forma idónea. En ese sentido, por políticas públicas se puede entender como “un ejercicio de gobierno sustentado en las necesidades públicas de la sociedad, las cuales comprenden una cadena de etapas que permiten su análisis paso a paso en el

proceso de construcción e implementación de la política, así como, sus líneas de evaluación orientadas a una retroalimentación de estos”.

También, es importante referir que a partir de las escuelas que se enuncian párrafos anteriores y de la virtuosidad de conceptualizar las políticas públicas, se logra comprender como la evaluación cumple una función elemental durante todo el proceso que comprende su ciclo de vida. La variante de análisis realizado sobre la evaluación de políticas obligó a comprender que los paradigmas de corte positivista, interpretativo y el crítico en los que se circunscriben, son modelos científicos para explicar una realidad dada a partir del conocimiento construido mediante el monitoreo y seguimiento de información sobre los avances y alcances registrados de un programa. Se determinó que los tipos de políticas son axiomas que permiten clasificar las formas mediante el cual puede instrumentarse una evaluación de políticas públicas, como es el caso del desempeño.

Tanto las características de la evaluación de políticas, vistas desde el enfoque de la teoría de las políticas públicas y el desempeño como un tipo de medición de la evaluación, establecen que éstas buscan analizar el grado de efectividad de los programas en base a los postulados de la gestión por resultados y el presupuesto basado en resultado como instrumentos novedosos de las prácticas de la gestión pública.

### Bibliografía

Acosta Ruíz, F. (2000). ¿Sabes realmente qué es un paradigma? Revista Iberoamericana de Educación. Recuperado el 03 de septiembre de 2018, de file:///C:/Users/DD/Downloads/819Acosta.PDF:

file:///C:/Users/DD/Downloads/819Acosta.PDF

Acuña, C. H., Martínez Nogueira, R., Rubio, J., & Potenza, F. (2016). La evaluación de políticas en la Argentina. Sentido, actualidad y perspectivas. Serie Documentos de Trabajo IIEP - III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno (13).

Aguilar Astorga, C. (2017). Evaluación de políticas públicas. Una aproximación (Primera ed.). México: Casa Abierta al Tiempo Universidad Autónoma Metropolitana. Recuperado el 24 de junio de 2018, de [http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/contenido/contenido/Libroelectronico/evaluacion\\_politicas.pdf](http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/contenido/contenido/Libroelectronico/evaluacion_politicas.pdf)

Aguilar Astorga, C. R., & Lima Facio, M. A. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? Contribuciones a las Ciencias Sociales. Recuperado el 20 de enero de 2019, de ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009. [www.eumed.net/rev/cccsc/05/aalf.htm](http://www.eumed.net/rev/cccsc/05/aalf.htm)

Álvarez, L. M. (Julio-diciembre de 1992). Public sector performance; a conceptual turning point. *Gestión y Política Pública*, 1(1), 225-230.

Ansoleaga, A. (2017). Evaluación y decisiones en Políticas Públicas: El caso de Chile. Recuperado el 23 de abril de 2018.

Aparicio González, S., Martín Rodríguez, L., Rivera Borrero, L., Tovar Valle, L., & Vera Rodríguez, M. (2012). El uso de la evaluación en los programas sociales. Recuperado el 12 de enero de 2019, de file:///C:/Users/User/Downloads/Dialnet-EIUsodeLaEvaluacionEnLosProgramasSociales-4043200.pdf

Arias Díaz, L. (2017). Sistemas de Evaluación del Desempeño para organizaciones públicas, de David Arellano Gault, Walter Lepore, Emilio Zamudio y Felipe Blanco,

México, CIDE, 2015, 221pp. Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, VI(1), 153-156. Recuperado el 23 de marzo de 2019.

Arroyave Alzate, S. (enero - julio de 2010). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. Revista Fórum (1). Recuperado el 10 de marzo de 2018

Arteaga Basurto, C., & Solís San Vicente, S. (2006). La política social en la transición (1ra. Reimpresión a la 2da. Edición ed.). México, D.F.: Plaza y Valdés - UNAM.

Ballart, X. (1992). ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso. Administración del Estado. Ministerio para las administraciones públicas. Recuperado el 2 de febrero de 2018.

Barret, N. (2013). Program Evaluation. A Step-by-Step Guide.

Bazán, V. (2013). Sistema federal argentino: Actualidad y perspectivas. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, 235-278. Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32201.pdf>

Besil Bardawi, J. (Ed.). (agosto de 2013). Evaluación del Desempeño Gubernamental. Boletín de Investigación de la Comisión de Desarrollo Contabilidad y Auditoría Gubernamental - Sur (5). Recuperado el 26 de enero de 2019.

Briones, G. (2006). Evaluación de Programas Sociales (3ra ed.). México: Trillas. Recuperado el 16 de marzo de 2020

Caiden, G. E., & Caiden, N. J. (2001). Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del Sector Público. Revista de Servicio Público, 52(1), 78-104. Recuperado el 20 de febrero de 2018.

Cardozo Brum, M. (enero - junio de 1993). La Evaluación de Políticas Públicas: Problemas, metodologías, aportes y limitaciones. Revista de Administración Pública (84), 167-197. Recuperado el 23 de diciembre de 2018.

Cardozo Brum, M. (enero - abril de 2013). Políticas públicas: Los debates de su análisis y evaluación. (U. A. México, Ed.) Andamios, Revista de Investigación Social, 10(21), 39-59. Recuperado el 09 de Julio de 2018.

Casar, M. A., & Maldonado, C. (2008). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política. Documentos de Trabajo del CIDE (207). Recuperado el 25 de noviembre de 2018

Castaño Serna, D. M. (2013). Proceso de Evaluación del Desempeño: Análisis desde la teoría de la burocracia y de la agencia. Estudios de caso del sector hotelero de Medellín. Medellín, Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado el 20 de mayo de 2018.

Castillón Girón, V. M. (2013). Teoría de las Organizaciones. México: Trillas. Recuperado el 15 de marzo de 2019.

Castro, V. E. (2014). Evaluación de Políticas Públicas: Contexto, tendencias y desafíos para la realidad Argentina. REP ILSE, 6(6). Recuperado el 12 de marzo de 2018

Chica Vélez, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. Administración y Desarrollo. Obtenido de <https://www.researchgate.net/publication/277259426>

Cohen, E., & Franco, R. (2006). Evaluación de Proyectos Sociales. Madrid, España: Siglo XXI Editores S.A. de C.V. Recuperado el 27 de agosto de 2018, de <https://books.google.com.mx/books?id=Uz7leGnN1mkC&printsec=frontcover&dq=evaluaci%C3%B3n+de+proyectos+sociales+%22ernesto+cohen%22&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwjprbGeydndAhUPWqwKHap8BIsQ6AEIKDAA#v=onepage&q=evaluaci%C3%B3n%20de%20proyectos%20sociales%20%22ernest>

Cortés, S. (enero - junio de 2007). El análisis de las políticas públicas en Alemania. Desarrollo y perspectivas. Ciencia Política (3), 100-112. Recuperado el 23 de febrero de 2019, de <file:///C:/Users/DD/Downloads/Dialnet-EIAnalisisDeLasPoliticasyPublicasEnAlemania-3663821.pdf>

Dahler-Larsen, P. (2007). ¿Debemos evaluar todo? O de la estimación de la evaluabilidad a la cultura de la evaluación. *Evaluación de Políticas Públicas ICE* (836), 93-104. Recuperado el 12 de enero de 2019.

Farge Collazos, C. (2007). El Estado de Bienestar. (U. A. Plata, Ed.) *Enfoques*, XIX (1-2), 45-54. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/259/25913121005.pdf>

Fischer, F., Miller, G. J., & Sidney, M. S. (2007). *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Method*. Florida: CRC Press. Recuperado el 14 de noviembre de 2018, de [http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan\\_Digital\\_2/PUBLIC%20POLICY%20\(Public%20Administration%20and%20public%20policy%20125\)%20Handbook%20of%20Public%20Policy%20Analysis%20Th.pdf](http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20POLICY%20(Public%20Administration%20and%20public%20policy%20125)%20Handbook%20of%20Public%20Policy%20Analysis%20Th.pdf)

Gómez Serra, M. (2004). *Evaluación de Servicios Sociales*. Barcelona, España: Gedisa. Recuperado el 23 de octubre de 2018.

Guerrero Amparán, J. P. (Primer Semestre 1995). La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados. *Gestión y Política Pública*, IV (1). Recuperado el 12 de agosto de 2017, de [file:///C:/Users/DD/Downloads/DOCT2064259\\_ARTICULO\\_3-VOLIVNUM1.PDF](file:///C:/Users/DD/Downloads/DOCT2064259_ARTICULO_3-VOLIVNUM1.PDF)

Haarich, S. N. (2004). Diferentes Sistemas de Evaluación de las Políticas Públicas en Europa: España, Alemania y los Países del Este. *Revista Española de Control Externo*. Recuperado el 12 de marzo de 2018.

Handabaka, O. (2004). El sistema político alemán: Balance y retos. *Elecciones*, 225-248. Obtenido de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/82D6EA538D953B50052575A600049E80/\\$FILE/1retos.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/82D6EA538D953B50052575A600049E80/$FILE/1retos.pdf)

Ladino Orjuela, W. F. (2008). *Estado colombiano y formas organizativas del Estado a nivel territorial*. Bogotá D.C., Colombia: Escuela Superior de Administración Pública. Obtenido de <https://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/1-Organizacio%CC%81n-del-Estado-Colombiano-y-formas-Organizativas-i.pdf>



Lázaro, B. (2015). Estudio Comparado sobre la Institucionalización de la Evaluación en Europa y América Latina (Vol. 15). Madrid, España: Programa Eurosocietal. Recuperado el 29 de agosto de 2018.

Martín, G. (2003). Tres reformas sobre tres administraciones originalmente similares: Reino Unido, Nueva Zelanda y Canadá. Del Estado de Bienestar al dogma privatista. Revista del CLAD Reforma y Democracia (25). Recuperado el 20 de febrero de 2018, de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/025-febrero-2003/0045500>

Mejía Jiménez, J. (julio - diciembre de 2012). Modelos de Implementación de las Políticas Públicas en Colombia y su Impacto en el Bienestar Social. ANALECTA POLIT, 2(3), 141-164. Recuperado el 24 de mayo de 2018.

Muñoz Gaviria, G. A. (julio - diciembre de 2011). Colombian Environmental Policy Analysis (Análisis de la Política Ambiental Colombiana). Semestre Económico, 14(30), 121-134.

Muñoz, Á., Pérez Zabaleta, A., Muñoz, A., & Sánchez, C. (2013). Evaluación de políticas públicas: Una creciente necesidad de la Unión Europea. Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas, 1, 1-30. Recuperado el 19 de marzo de 2018.

Navarrete Vela, J. P. (2012). Diseño de programas y políticas públicas (Primera ed.). Tlalpan, Estado de México: Red Tercer Milenio. Recuperado el 23 de mayo de 2018.

Nazarena Amaya, P. (2014). El proceso de evaluación del programa Conectar Igualdad en Argentina como referencia innovadora de una iniciativa interinstitucional y participativa. Caracas, Venezuela: XXVII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. "La Innovación en la Gestión Pública". Recuperado el 12 de febrero de 2018.

Nina Baltazar, E. (Julio-diciembre de 2008). Modelos de Evaluación de Políticas y Programas Sociales en Colombia. Pap. Polit, 13(2), 449-471. Recuperado el 13 de marzo de 2018.

Nirenberg, O., Brawerman, J., & Ruiz, V. (2005). Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales. Buenos Aires: Paidós. Recuperado el 1 de septiembre de 2018, de [http://www.top.org.ar/mdc\\_gps/Nirenberg%20O.,%20Brawerman%20J.%20y%20Ruiz%20V.%20\(2000\)%20Cap%201,%202%20y%203.pdf](http://www.top.org.ar/mdc_gps/Nirenberg%20O.,%20Brawerman%20J.%20y%20Ruiz%20V.%20(2000)%20Cap%201,%202%20y%203.pdf)

Olavarría Gambi, M. (2007). Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas (Vol. 11). (E. Díaz - Tendero, Ed.) Chile: Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Recuperado el 23 de junio de 2017, de [http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123548/Conceptos\\_%20Basicos\\_Politicas\\_Publicas.pdf?sequence=1](http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123548/Conceptos_%20Basicos_Politicas_Publicas.pdf?sequence=1)

Olavarría Gambi., M. (2011). El desarrollo del proceso de evaluación en Chile. En A. Peroni (Ed.), Perspectiva de la Evaluación Pública en Chile. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

Ramos, José María; Sosa, José; Acosta, Félix. (2011). La evaluación de políticas públicas en México. México, D.F.: Colegio de la Frontera Norte - INAP. Recuperado el 1 de junio de 2017, de <http://www.inap.mx/portal/images/RAP/evaluacion%20politicas%20publicas.pdf>

Rodríguez Escobedo, F. J., & Fonseca López, M. (2017). El desarrollo de la disciplina de políticas públicas en México desde la perspectiva de sus autores (Vol. 1). Ciudad de México: Fontamara. Recuperado el 12 de junio de 2018.

Roth Deubel, A.-N. (octubre de 2009). La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la "Red de Apoyo Social". CLAD Reforma y Democracia (45). Recuperado el 26 de octubre de 2018, de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/045-octubre2-2009/roth>

Roth Deubel, A.-N. (2009). Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación. Colombia: Ediciones Aurora. Recuperado el 15 de abril de 2018.

### Un Impuesto Municipal: Sobre traslado de dominio. El caso del H. Ayuntamiento de Centro, Tabasco.

28 de febrero, 2023

Por Fernando Calzada Falcón\*

#### Resumen

En México, en las 32 entidades federativas, se cobra el Impuesto sobre Traslado de Dominio de Bienes Inmuebles, pero lo hace el gobierno municipal. Es una potestad tributaria del municipio que tiene su fundamento en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que condujo en su momento a que los congresos locales expidieran la ley respectiva. Es un impuesto no distorsionador, a diferencia de otros como el Impuesto sobre la Renta, y constituye una de las más importantes fuentes de ingresos propios cuya evolución depende en gran medida del comportamiento de la economía estatal. En Tabasco y particularmente en el municipio de Centro se ha logrado una importante recuperación de su recaudación después de 2020, año de la pandemia. En este artículo se presenta una breve propuesta de cómo abatir su rezago considerando los accesorios y recargos.

**Palabras claves:** Impuestos, traslado de dominio, recaudación, inmuebles, municipio, finanzas públicas.

\* Actualmente es director de Finanzas del H. Ayuntamiento de Centro, Tabasco. Licenciado en Economía, Universidad Nacional Autónoma de México. Maestría en Docencia Económica, UNAM. Profesor de la UNAM, de la UJAT, de la UPCH y la UTTAB. Fue Rector de la UPCh y UTTAB. Cargos anteriores: Coordinador el Centro de Estudios para el Desarrollo Económico de México, Coordinador general del Copladet; delegado federal de la Semarnap; secretario de Finanzas del Gobierno del Estado de Tabasco en tres administraciones; diputado local. Subsecretario de Educación Media y Superior. Es autor de varios libros.

### Summary

In Mexico, in the 32 states, the Real Estate Transfer Tax is levied by the municipal government. It is a taxing power of the municipality that is based on Article 115 of the Political Constitution of the United Mexican States and that led the local congresses to issue the respective law. It is a non-distorting tax, unlike others such as the Income Tax, and constitutes one of the most important sources of its own income, the evolution of which depends to a great extent on the behavior of the state economy. In Tabasco and particularly in the municipality of Centro, it has achieved an important recovery of its collection after 2020, the year of the pandemic. This article presents a brief proposal on how to reduce its backlog considering accessories and surcharges.

**Keywords:** (Taxes, transfer of ownership, tax collection, real estate, municipality, public finances).

## Introducción

Los sistemas tributarios pueden catalogarse, bajo cierta óptica, en impuestos directos e indirectos, pero también bajo otra perspectiva se pueden clasificar como impuestos distorsionadores y no distorsionadores. ¿Qué caracteriza a un impuesto distorsionador? De acuerdo con Joseph Stiglitz y Jay K. Rosengard, “todo sistema tributario influye en la conducta de la gente. Después de todo, el Estado detrae dinero del individuo, por lo que cabe esperar que éste responda de alguna manera a esta reducción de su renta...Un impuesto es no distorsionador si y solo si el individuo no puede hacer nada para alterar sus obligaciones fiscales” (Stiglitz, J. y Rosengard, J., 2015, p. 590).

Un ejemplo de este tipo de impuesto es el Impuesto sobre la Adquisición de Inmuebles (ISAI) o, como en el caso de Tabasco, Impuesto sobre Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles (Traslado de Dominio o ISTD), puesto que, por ejemplo, la existencia de este gravamen no altera el comportamiento de las personas ni tampoco influye en la reasignación de los recursos, solo disminuye el ingreso. Es un tributo a favor del municipio.

### I. Fundamento constitucional y contable

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su fracción IV que “los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como de las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles”. Y añade: “los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de estas funciones”.

Fijado el origen y la razón del ISTD en el ámbito macroeconómico y en el correspondiente al fundamento constitucional, ahora es necesario ubicarlo en el terreno de las definiciones contables. El Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), a través del Clasificador por Rubros de Ingresos (CRI), y mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2018 expresa: “el Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG) que cada ente público utilizará como instrumento de la administración financiera gubernamental, registrará de manera armónica, delimitada y específica las operaciones contables y presupuestarias derivadas de la gestión pública, así como otros flujos económicos... El sistema estará conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad económica, modifican la situación patrimonial del gobierno y de las finanzas públicas”.

De esta manera, el CRI “es de observancia obligatoria de los entes públicos de la federación, de las entidades federativas y de los municipios”. Es así que los impuestos, de acuerdo con el CRI, “son las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos”.

Así que, en términos generales, en congruencia con el CRI, los impuestos, para el caso municipal, pueden agruparse en cuatro apartados: sobre los ingresos (ejemplo de impuesto municipal es el que se aplica a Espectáculos Públicos); sobre el patrimonio (el Predial); sobre la producción, el consumo y las transacciones (Impuesto sobre Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles), y otros impuestos.

### II. El ISTD en la Ley de Hacienda Municipal

El capítulo II de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Tabasco se dedica al Impuesto sobre Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles. El artículo 108 señala que “están obligados al pago de [dicho impuesto] las personas físicas o jurídicas colectivas que adquieran inmuebles que consistan en el suelo y las construcciones adheridas a él, ubicadas en los municipios del Estado, así como los derechos relacionados con los mismos”. Y exceptúa del pago a los bienes inmuebles del Estado y de los municipios; en cuanto a los de dominio público de la Federación, siempre que estén debidamente registrados; igualmente las adquisiciones de los partidos políticos para su propio uso, así como las que hagan Estados Extranjeros en caso de reciprocidad.

En cuanto a la base gravable, ésta puede ser: a) el precio o valor del inmueble que se señale en el acto traslativo del dominio; b) el valor del inmueble determinado mediante avalúo que practique un perito valuador autorizado, y c) el valor catastral. La tasa a la que se cobra es del 2%.

Ahora bien, de acuerdo con la Ley, los notarios calcularán el impuesto bajo su responsabilidad, lo harán constar en la escritura y lo enterarán mediante declaración, o en los demás casos, los contribuyentes lo pagarán mediante declaración, debiendo anexar la constancia de estar al corriente en el pago del impuesto predial.

#### A. Compraventa de inmuebles: municipal y federal

Toda compraventa de un inmueble está sujeta a gravamen. Sin embargo, debe tenerse en cuenta la diferencia esencial según sea venta o compra. Así, quien vende el inmueble tendrá que pagar el Impuesto sobre la Renta (ISR). El hecho es simple: dicha venta le está generando un ingreso ya sea a la persona física o a la persona moral, por lo que, en consecuencia, el ISR es un impuesto directo. El tributo será a

favor del fisco federal, aunque, conforme al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, una parte de tal recaudación será para todas las entidades federativas y todos los municipios, toda vez que formará parte de la recaudación federal participable.

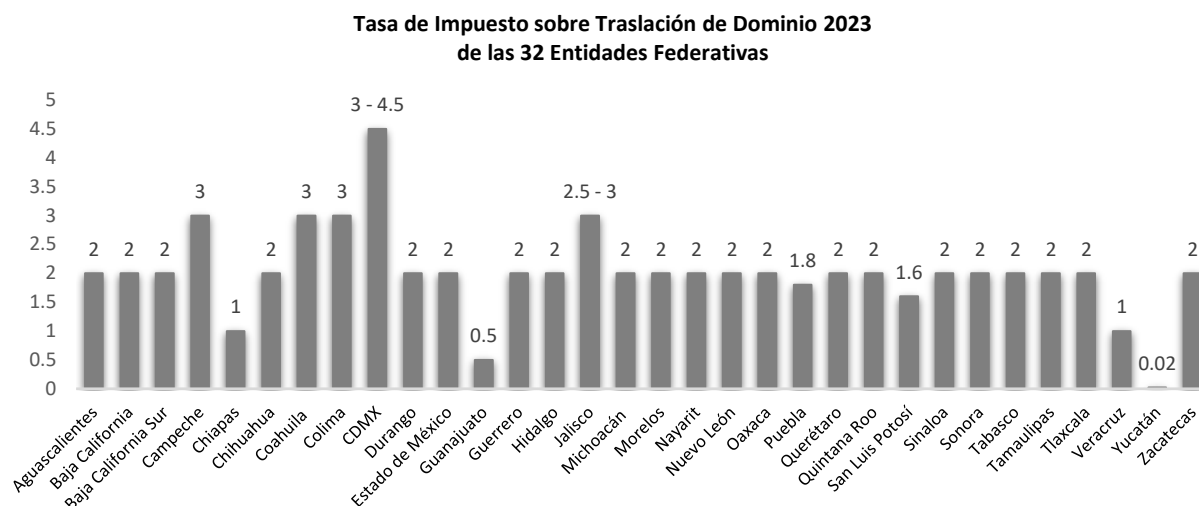
En cambio, desde el ángulo del comprador las cosas son distintas, pues el impuesto sobre traslado de dominio que el contribuyente habrá de pagar es a favor del municipio y, por lo general, el adquirente lo habrá de asumir como parte del costo total de su compra.

En el acto de compraventa de inmuebles se puede observar claramente la distinta naturaleza de los gravámenes. Está claro que el que se aplica a la traslación del dominio es no distorsionador, mientras que el ISR sí lo es. “Todo impuesto sobre las mercancías es distorsionador: una persona puede alterar sus obligaciones fiscales comprando simplemente una cantidad menor de la mercancía gravada. Cualquier impuesto sobre la renta es distorsionador: un individuo puede reducir sus obligaciones fiscales trabajando menos o ahorrando menos” (Stiglitz, J. y Rosengard, J., 2015, p. 591).

Todos los congresos de las entidades federativas del país han legislado en materia de traslación de dominio, por lo que el impuesto existe en todo el país, pero con tasas diferentes, según la decisión del legislativo en cuestión. La diversidad de tasas puede observarse en la gráfica 1.



**Grafica 1.**



Fuente: Elaboración propia con datos de Bancompara <https://www.bancompara.mx/blog/2021/11/01/impuesto-sobre-adquisicion-de-inmuebles-como-funciona/>

**Tasa del Impuesto sobre Traslación de Dominio 2023**

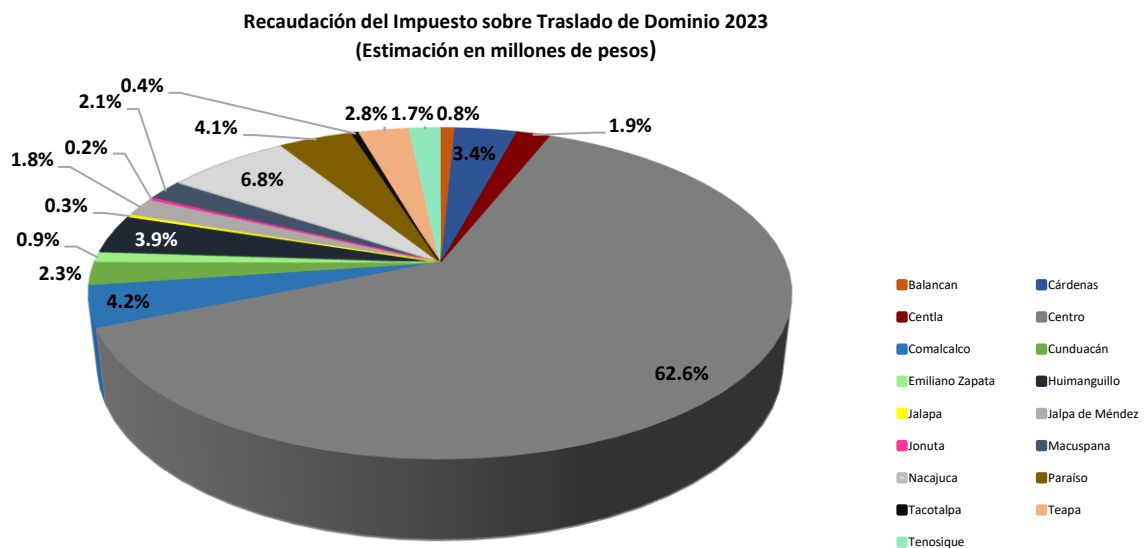
Estado	Tasa ISAI	Estado	Tasa ISAI
Aguascalientes	2	Morelos	2
Baja California	2	Nayarit	2
Baja California Sur	2	Nuevo León	2
Campeche	3	Oaxaca	2
Chiapas	1	Puebla	1.8
Chihuahua	2	Querétaro	2
Coahuila	3	Quintana Roo	2
Colima	3	San Luis Potosí	1.6
CDMX	4.5	Sinaloa	2
Durango	2	Sonora	2
Estado de México	2	Tabasco	2
Guanajuato	0.5	Tamaulipas	2
Guerrero	2	Tlaxcala	2
Hidalgo	2	Veracruz	1
Jalisco	3	Yucatán	0.02
Michoacán	2	Zacatecas	2

La tasa que se observa más frecuentemente (lo que en estadística llaman moda, es del 2%), ya que es la que se cobra en 20 entidades. El estado en donde se cobra proporcionalmente menos por este tributo es en Yucatán, apenas el 0.02%, mientras que en Ciudad de México se puede llegar a cobrar hasta un 4.5%. Desde luego que habrán existido razones de cada legislativo para fijar la tasa en determinada proporción, así como también para haber fijado condiciones de progresividad, esto es, se aplica una mayor tasa a las compras de inmuebles de mayor valor, como en el caso de CDMX y de Jalisco.

### III. El ISTD en Tabasco

¿A cuánto asciende la recaudación del ISTD en el estado de Tabasco? Es difícil precisarlo porque tendría que ser una información proveniente directamente de la cuenta pública de cada uno de los 17 municipios, documentos a los que a veces se dificulta acceder. Sin embargo, se puede hacer un ejercicio hasta cierto punto similar a partir de la estimación que está presente en cada Ley de Ingresos municipal para el ejercicio 2023, mismo que se registra en la gráfica 2.

**Gráfica 2.**



Fuente: Elaboración propia, con datos de las Leyes de Ingresos de cada uno de los Municipios de Tabasco.

<b>Municipios de Tabasco</b>	<b>Recaudación estimada</b>	<b>Porcentaje</b>
Balancán	1.25	0.8
Cárdenas	5.65	3.4
Centla	3.09	1.9
<b>Centro</b>	<b>103.63</b>	<b>62.6</b>
Comalcalco	6.87	4.2
Cunduacán	3.72	2.3
Emiliano Zapata	1.57	0.9
Huimanguillo	6.39	3.9
Jalapa	0.48	0.3
Jalpa de Méndez	2.98	1.8
Jonuta	0.29	0.2
Macuspana	3.50	2.1
Nacajuca	11.28	6.8
Paraíso	6.72	4.1
Tacotalpa	0.67	0.4
Teapa	4.58	2.8
Tenosique	2.79	1.7
<b>Total</b>	<b>165.46</b>	<b>100</b>

La recaudación total del ISTD en Tabasco para el presente año se estima en 165.46 millones de pesos. Tan diversa es la recaudación de cada uno de los municipios como lo es la extensión geográfica, el número de habitantes, la dinámica de la actividad económica y un sinnúmero de factores que habrán de influir en los ingresos. La recaudación estimada para 2023 va de 103.63 millones en Centro a una de 290 mil pesos en Jonuta, es decir, es totalmente heterogénea.

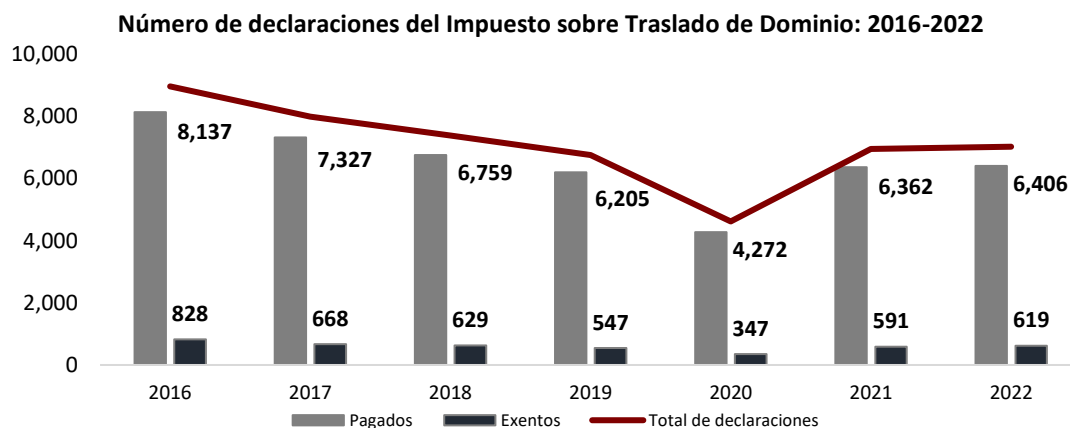
#### **IV. El ISTD en Centro**

En términos generales, lo recaudado por este impuesto es un ingreso importante para las finanzas públicas municipales. Si se analiza el caso del municipio de Centro queda claro. En el año de 2022, ya bajo la administración municipal del periodo 2021-2024, se registraron ingresos por este concepto por la suma de 130 millones de pesos. Esta cantidad equivale a la quinta parte del total de ingresos propios,

mismos que en ese año fueron los más elevados, alcanzado la cifra de 604 millones. Esta cifra también representó una cantidad superior a la recaudación de todos los conceptos relacionados con el agua (incluye derechos de agua, rezagos, actualización, recargos y otros rubros de ingreso) que alcanzó los 104 millones de pesos. En pocas palabras, se trata de un ingreso significativo, de hecho, el segundo más importante de los ingresos propios después del impuesto predial.

Sin embargo, siendo el ISTD tan trascendente, éste se comporta en buena medida más allá de la voluntad directa del gobierno y sus autoridades. Al ver la gráfica 3 se advierten los movimientos o declaraciones anuales del impuesto. En 2016 se tuvo el mayor número: 8 mil 965 declaraciones, y desde entonces hasta 2022 observó una tendencia descendente en los siguientes cinco años. En el otro extremo, en 2020, como efecto de la pandemia se tuvo la menor cantidad, apenas 4 mil 619.

**Gráfica 3**

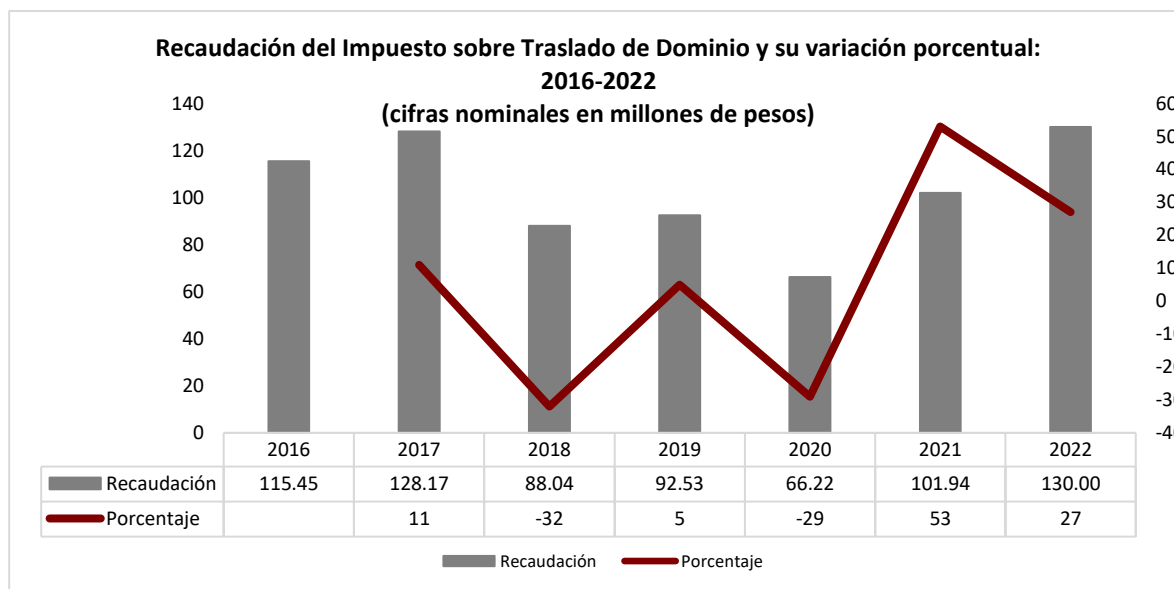


Fuente: Elaboración propia, con datos de la Subdirección de Catastro de la Dirección de Finanzas

Ahora bien, parece haber una tendencia a que el número de declaraciones por año de 2017 a 2022 oscile alrededor de las 7 mil declaraciones. Igualmente, puede notarse cierta estabilidad en cuanto a la proporción: así, del total de declaraciones, alrededor de 9 décimas partes se refieren a las operaciones pagadas, en tanto que la décima parte restante se relaciona con exentas.

Si en el número total de declaraciones se advierte cierta invariabilidad, en donde sí se distinguen diferencias significativas es en lo concerniente a la cantidad de recursos recaudados por este concepto en el municipio de Centro. De esta manera, en 2022 se tuvo una recaudación récord de 130 millones de pesos que contrasta con los 66.22 millones en 2020 por razones de la pandemia, o sea, dos años después hubo una fuerte recuperación, del doble. Además, este monto superó, por ejemplo, al año en el cual se tuvo, con mucho, la mayor cantidad de declaraciones, 2016. Esto puede constatare en la gráfica 4.

**Grafica 4**



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Subdirección de Catastro de la Dirección de Finanzas

Igualmente, el crecimiento anual de la recaudación del ISTD respecto al año anterior no sigue una tendencia lineal, más bien, lo que se aprecia es que a un año de

reducción le sigue uno de incremento. Incluso, sucedió lo mismo comparando los incrementos de 2022 y de 2021, si bien ambas fueron cifras positivas, tal y como se muestra en la gráfica 4. O sea, hay relativa constancia en el número de operaciones de compraventa de inmuebles al igual que en la proporción de declaraciones pagadas y exentas, pero donde no, es en los montos recaudados por el impuesto ni mucho menos en los incrementos de recaudación respecto al año anterior.

### **V. El ISTD y la dinámica económica**

La recaudación de este impuesto parece responder a la dinámica económica, de modo que si la economía se encuentra en crecimiento se acepta que la actividad de compraventa inmobiliaria también lo estará. Esto parecería cierto a juzgar por la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) del estado de Tabasco que fue del 8.2% en 2021, y del Índice General de Actividad Económica (IGAE) que al segundo trimestre de 2022 (cifras ambas que son las más recientemente publicadas al momento de escribir esta nota) respecto al mismo periodo del año anterior, fue de 13.49%, cifras que se conjugan muy positivamente con los incrementos de la recaudación del ISTD de 2021 y 2022 que, como ya se anotó, fueron de 53% y 27%, respectivamente. Desde luego que estos datos tienen un sesgo, pues los datos de actividad económica se refieren al estado en tanto que los de la recaudación al municipio, no obstante, sirven para ilustrar el fenómeno. La misma inferencia puede hacerse a partir de los empleos generados durante, por ejemplo, 2022. Tabasco tuvo la mayor variación positiva en cuanto a empleos formales generados registrados ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) de entre las 32 entidades federativas con más del 8%.

### **VI. Una propuesta para el ISTD en Centro**

El Impuesto sobre Traslado de Dominio, según se ha visto, y en buena medida dado su carácter no distorsionador, a diferencia de otros gravámenes, normalmente no es cuestionado, tal vez porque se asume como parte del costo de la compra. Cuando el Impuesto al Valor Agregado pasó del 10 al 15 y al 16% el gobierno federal

recibió diferentes críticas; a algunos les parece que el Impuesto sobre la Renta tiene tasas muy elevadas y que éstas deberían estar más en sintonía con las observadas en Estados Unidos, principal socio comercial de México; el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos en su versión federal, recibió críticas diversas que condujeron a que en un guiño político el gobierno en turno promoviera su desaparición; o el Impuesto sobre Automóviles Nuevos que también algunos sectores de la opinión pública han cuestionado porque, según ellos, no debía cobrarse, ya en la compra se paga el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Y la lista podría ser más larga. Pero ello no ocurre con el ISTD, pues éste es un impuesto que se podría considerar silencioso. Desde luego que desde el punto de vista del comprador sería mejor no pagarlo, pero la tasa a la que se cobra en la mayoría de los estados de la república no parece encarecer la operación en demasía.

Desde la perspectiva de las autoridades municipales parecería no poder hacerse mucho para incentivar una mayor recaudación del impuesto que no fuera el incremento de la tasa. Que la población pueda comprar más y más inmuebles no es un factor de incidencia directa de dichas autoridades. Sin embargo, es posible que sí se pueda hacer algo para optimizar la recaudación.

Si alguien compra un bien inmueble, pongamos una casa habitación, tiene que pagar una tasa del 2%. Puede ocurrir, no obstante, como de hecho ocurre en algunos casos, que alguien no cubra sus contribuciones en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales. En tal caso, lo que ocurrirá es que el monto del pago se actualizará desde el mes en que debió hacerse efectivo y hasta que el mismo se efectúe; incluso, deberán pagarse además recargos por la falta de pago oportuno, de acuerdo con lo señalado por los artículos 20, 21 y 67 del Código Fiscal de la Federación y 21 y 22 del Código Fiscal del Estado de Tabasco. Y esto es lo que ha sucedido con algunos contribuyentes. En efecto, hay contribuyentes que de pronto enfrentan dificultades para presentar las declaraciones del ISTD y con ellas los pagos. Eso se acentuó, por ejemplo,

durante los meses más cruentos de la pandemia, época en la que los contribuyentes vieron disminuir sus ingresos personales. Esto condujo a un aumento considerable de los accesorios y recargos actualizados. Véanse como ejemplos las cuentas que se muestran en la tabla adjunta. Son cuentas prediales de casos reales: el incremento de lo que estos contribuyentes tuvieron que pagar es notable. Estas cuentas se liquidaron en el día último del año. En el caso de las dos cuentas que se muestran, la cantidad que tuvieron que pagar aumentó en poco más de 48%, no obstante que solo habían transcurrido 16 o 17 meses.

**Tabla 1**

CUENTA PREDIAL	RECAUDACIÓN POR EL IMPUESTO	COBROS ACCESORIOS		RECAUDACIÓN TOTAL	FECHA DE ESCRITURA	CÁLCULO A LA SIGUIENTE FECHA
		ACTUALIZACION	RECARGO			
X	\$166,776.52	\$18,088.68	\$62,854.17	\$247,719.37	06/08/2021	30/12/2022
X	\$41,212.37	\$4,469.92	\$15,531.98	\$61,214.27	06/08/2021	30/12/2022
	<b>\$207,988.89</b>	<b>\$22,558.60</b>	<b>\$78,386.15</b>	<b>\$308,933.64</b>		

### Conclusiones

Es por ello que resulta viable impulsar en el municipio de Centro un programa de incentivos fiscales con miras a estimular el cumplimiento de la obligación fiscal de los contribuyentes, tanto personas físicas como morales, apoyándolos para su regularización al presentar la declaración del pago del impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles otorgando un descuento, a conceptos como actualizaciones y recargos generados por la falta de pago oportuno, durante un periodo breve que pudiera ser de un trimestre.

### Bibliografía

Stiglitz, J. & Rosengard, J. (2015), La Economía del sector público, Barcelona, p. 590 y 591, Antoni Bosch editor.



## Los fantasmas del nuevo mundo. Ensayo sobre el siglo XXI.

25 de abril de 2023

Por Ramsés Leonardo Sánchez Soberano\*

### Resumen

Con estas reflexiones intentamos mostrar que, frente a la peor de las ignorancias, aquella que desconoce lo que no sabe, se exhibe la que se empeña en mezclarse con la verdad y la sabiduría. Una ignorancia global que opera en las universidades, en los círculos institucionales, en las secretarías y en las comisiones nacionales y estatales. Es la ignorancia que ha parido el poder y la corrupción. Se caracteriza por ser jerárquica y arrogante. Con todo, frente a la opinión más extendida en nuestro tiempo, no creemos que esta situación sea solo cuestión del político y de los poderes fácticos, ella también atañe a los intelectuales.

**Palabras claves:** Poder, Corrupción, Egoísmo, Ignorancia Sistémica, Sujeto.

### Abstrac

With these reflections we try to show that, in the face of the worst of ignorance, that which does not know what it does not know, exhibits itself that which insists on mixing with truth and wisdom. A global ignorance that operates in universities, in institutional circles, in secretariats and in national and state commissions. It is ignorance that has given birth to power and corruption. It is characterized by being hierarchical and arrogant. However, in the face of the most widespread opinion of our time, we do not believe that this situation is only a matter of politicians and factual powers, it also concerns intellectuals.

**Kenwrods:** Power, Corruption, Egoism, Systemic Ignorance, Subject.

\*Licenciado en Filosofía, Facultad de Filosofía, Universidad Veracruzana, Maestro en Filosofía por la Facultad de Filosofía, Universidad Veracruzana, Doctor en Filosofía por la Universidad Pontificia de Comillas de Madrid, Estancias de Investigación postdoctoral en la Université Catholique de Louvain, Bélgica y Alemania. Investigador de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales, profesor del programa de Doctorado en Derecho y del programa de Doctorado en Educación de la Universidad la Salle, así como de los programas de Maestría en Filosofía Social y Gobernanza, Licenciatura en Filosofía y Doctorado en Ciencias jurídicas (PNPC) y Educación de la misma casa de estudios.

### Introducción

«Yo me hice a un lado, se reventó la fuente, me fui a un lugar solo y me alivié». Estas fueron las palabras de Irma López Aurelio, mujer morena, de cabellos negros. Ella camina con huaraches y viste faldas floreadas. Es indígena mazateca de Oaxaca. Su caso acaparó la atención de los medios de comunicación locales, de diversas organizaciones en pro de los derechos humanos, de su comunidad y de las redes sociales, pero, así como todos los espectáculos del presente, el suyo perdió interés y pronto fue enterrado en el olvido. Si alguien comenzó por indignarse por aquella situación, esta silueta se ha perdido. Su historial médico fue incinerado como basura y se esfumó hacia arriba, como humo, bajo la lógica del holocausto: «Me vinieron a avisar los vocales que los expedientes que tengo en la clínica los quemaron, como ‘Oportunidades’ les dio apoyo del gobierno, *dicen que no existo*». ¿Qué necesita Irma para existir? ¿Necesita una intuición de sí a partir de un acto de pensamiento? Irma sabe que existe porque «una enfermera» la sacó del «centro de salud» y le dijo «que caminara». Lo sabe porque lo ha vivido con todo su cuerpo. Ella fue la carne que puso en tela de juicio la moral del sistema hospitalario de México. Es el cuerpo de una raza, de un color, de una casta: la piel de una existencia que vive mundo bajo una valoración de su ser. Ella muestra que hay algo en la condición del pobre que ninguna «normatividad» comprenderá y, frente a esta imposibilidad, pocas dudas quedan de esa ‘otra’ existencia. El secretario de Salud espetó «que este lamentable hecho haya sido utilizado con fines de morbo a través de las redes sociales, lastimando la *imagen* de la mujer y su hijo en primer término, y en segundo, afectando la *imagen* de los trabajadores de la salud».

El siglo XXI es el siglo de la imagen, del fantasma, de su salud y su intoxicación. Su soberanía consiste en cuidar figuras determinadas por un discurso y en la invención de ideas que conservan la alianza entre una imagen y una significación. Su unidad debe producir un afecto, a decir, una toma de posición ante algo que debe ser rechazado, aceptado, odiado o amado. Es la lógica de la canalización, esto es, el modo de hacer pensar a alguien algo y hacerlo de un modo interesado. El poder del presente se confina a la producción del ser y de su valor.

La importancia de este encauzamiento reside en que un afecto domina por entero al sujeto antes de la llegada de un pensamiento. Logra atrapar por completo al yo y obnubilarlo para producir «ciertos actos». Esto significa que no hay mayor dominio del testigo que lograr en él una interpretación ya canalizada pues, una vez que se ha logrado producir una imagen, una significación y una resonancia, el objeto al que es dirigido aquel sintagma es recubierto por esa determinación. *Él significa «eso»*. La experiencia de la imagen y su significación coinciden con la orientación de la interpretación.

Proponemos el título «*homo-imago*» para comprender la noción contemporánea del sujeto que somos. Él reconoce el presente como la época en la que se pone sobre una superficie (un cuerpo, un objeto, una idea, un modo de vida o unas prácticas), una significación para entonces orientar un estado afectivo hacia una resonancia específica. El racismo, la xenofobia, la indiferencia y el desinterés por la situación fáctica del otro, así como el egoísmo y sus diversas producciones, son los efectos de una lógica diseñada bajo una estructura. Ella asume que toda interpretación está ligada a un sentimiento de aprobación o rechazo en tanto que estado emotivo primitivo. Para hacerlo, reconoce que lo que es susceptible de interpretación es lo que aparece y que *todo lo que aparece es lo que es de acuerdo con un sistema de interpretación al que ha sido sometido*.

De suerte que eso que aparece está conformado por partes y ellas son perceptibles en un todo. Un todo es un cuerpo con una piel, con una vestimenta, con un color de cabello y con un color de ojos. Una parte es el color de sus ojos, de su piel, la cualificación social de su vestido, su peso, la forma de su cuerpo. Así, en la valoración entre esta interacción, donde la empatía y la intersubjetividad es cosa de filósofos, se deja ver la monstruosidad de nuestro presente: es una «producción» interesada del significado de lo humano, dividido en partes por una valoración, pues las partes, en sí mismas, no tienen significado. Ellas no están referidas a ninguna normatividad. La asociación entre estas y aquellas partes y una significación, axiológicamente determinada, es cosa del hombre, del discurso sobre el que toma sentido y unidad su mirar.

La relación de una imagen en el pensamiento con un significado, producido a partir de un valor, conviene al modo de operación de un ente psíquico. Pensar axiológicamente lo que aparece es ponerlo en una determinación donde se delimita su ser. Esta relación, que se hace en la intimidad, responde al nombre de psiquismo. Él no es meramente neutral y tampoco resguarda una libertad ganada con anterioridad. El psiquismo hace uso de una imagen que se pone en relación con un significado peculiar. La unidad de esta asociación efectúa una resonancia que mantiene en el sentido lo dado y su valor. Los científicos de la lengua no quieren entenderlo. Antes de la fijación objetiva de los conceptos está en acto la efectuación de un movimiento asociativo y él se lleva a cabo de acuerdo con un horizonte de posibles ya estructurados. Esto señala que, antes de todo pensar científico, el pensamiento mismo está conquistado por una serie de supuestos que es necesario sacar a la superficie.

Lo anterior es pensable de acuerdo con una política de la imagen en general. En ella la creación de la noción contemporánea de lo humano, que no considera si los hombres reciben justicia y paz en desigualdad de acuerdo con un orden simbólico, ¿no revela que la idea de «humanidad», entendida como «todas las formas de la especie humana», es una farsa? El rechazo a la igualdad, la homogeneidad y la unidad en la búsqueda perpetua por la diferencia, tan cara a la posmodernidad, ha debilitado el título 'humanidad' con el que continúa trabajando la UNESCO. Esto ya lo ha señalada Alain Finkielkraut en su ensayo sobre el siglo XX<sup>1</sup>. La indiferencia ante la búsqueda del respeto real por la dignidad humana –más allá de empeñar los actos morales a las normas jurídicas, por el interés de buscar *una* idea de hombre en concomitancia con los intereses de un ideario y una cultura–, ¿no expresaría la impotencia del discurso humanista ante esta barbarie? Antes de destruir la idea de hombre por la insuficiencia del humanismo es necesario pensar cómo lograr que un yo, envuelto en sí y ocupado por sus intereses personales, pueda mirar hacia sí sin escapar de lo que él mismo se provoca. Al intentar resguardar la felicidad y la ventura frente a todos los hechos de la vida, el hombre

---

<sup>1</sup> Cf., Alain Finkielkraut, *L'humanité perdue. Essai sur le XXe siècle*, Paris, Éditions du Seuil, 1996, pp. 13 y ss.

solo acepta lo que no le exige padecer dificultades o removimientos. La huida constante a los dolores que en el mundo nos aguardan ha coincido hoy día con la debilitación del discurso humanista. El humanismo comenzó su propia lapidación cuando sus bases fundamentales imitaron los procedimientos de las instituciones globales. Comenzó por empeñar el significado de la *salus aeterna*, la redención, la libertad y la dignidad humana a cambio de poder en el Estado, la ciudad y las relaciones internacionales. Esta falsificación funcionó como la reproducción de los postulados básicos de una imagen dogmática del comercio que, como tal, debía instaurar un método. Pronto se encontró con la necesidad de reproducir un modelo que ya tendría a su base determinadas relaciones entre las imágenes y el pensamiento. Debía ofrecer algo a cambio de aquello que deseaba y fue así como entregó al hombre a las mismas instituciones que le habían sacado del estado de derecho.

De acuerdo con lo anterior, solo una lógica de la imagen podría hacer comprensible el rechazo de una práctica e idea de hombre ante la temible construcción ideológica de lo humano. La noción de hombre ha sido construida de acuerdo con significados peculiares y la naturaleza de su humanidad ha sido obtenida cuando esta corresponde a aquellos. Si toda significación hace uso de un signo que señala «algo» para provocar una resonancia, la significación del hombre en general debe ser planteada desde el horizonte familiar a una comunidad. En él el acto de significación asociado por el yo «pone» el ser en un modo de aparecer. Esto dicta que las significaciones son llevadas a cumplimiento en un horizonte específico y que él tiene a su base usos. Que la primera relación con el ser concierne al vivir en opiniones heredadas. En el opinar de cierta manera, de acuerdo con un orden de símbolos preexistentes, encontramos el sustento de la práctica. De modo que las opiniones son constitutivas de las prácticas en general y éstas últimas son alimentadas por aquellas. Es por lo que se producen imágenes que proliferan en la vida cotidiana para mantener un efecto.

El discurso sobre la imagen revela y mantiene el valor social del pobre, la indiferencia hacia el indígena, la separación entre lo privado y lo público. Está

diseñado para mantener las funciones sociales de las opiniones que ya han sido distinguidas por una moral. El significado producido sobre una imagen pone en relación una presignificación que debe ser comprobada y, una vez instalados en el significar, el ser del yo es aceptado en el interior de una comunidad. La comprobación de esta idealización no es material. Consiste en producir lo que corresponde a «lo que es bueno» según una arquitectura de códigos que no son presentes. Determina el carácter de la felicidad, del albedrío, de la independencia y del privilegio que han nacido de la correspondencia y la ratificación de la resonancia que es necesario provocar. Esta resonancia es estable en tanto que funciona como el último término sobre el que se acepta o no el quehacer y la finalidad del ámbito en el que se habita. Con ello se muestra que la dignidad humana surge como otorgamiento.

La indiferencia hacia la situación efectiva del otro encuentra su excusa en la unidad simbólica de «lo bueno» que habita en el interior de un grupo familiar. Así, el núcleo de determinación de lo que se debe hacer no está expuesto a ningún cuestionamiento. Acostumbrado a ser ejemplar para el mundo familiar, él no aceptará poner en duda sus procedimientos, su privilegio consiste en que, al interior de ese ordenamiento, no es necesario preguntarse cómo ha llegado su éxito, solo importa celebrar la adquisición. Un fin sin contexto. Él ha sido fijado con anterioridad a los actos del yo pues su conquista consiste en reafirmar la validez de la moral que lo constriñe. De allí que solo al interior de un ambiente pueda comprenderse aquello que fortalece la validez de sus privilegios.

El diagnóstico que ahora presentamos, que conviene a la elaboración de una imagen dominante del ser humano, señala que el caso de Irma López es la muestra del desprecio por la pobreza y el asco por su ser. Es la puesta en obra de que el valor humano es definido por unas comunidades con ideas familiares que están aprehendidas previamente por afectos orientados. Al interior de aquellas el ser del pobre es despreciable.

Con estas reflexiones intentamos mostrar que, frente a la peor de las ignorancias, aquella que desconoce lo que no sabe, se exhibe la que se empeña en

mezclarse con la verdad y la sabiduría. Una ignorancia global que opera en las universidades, en los círculos institucionales, en las secretarías y en las comisiones nacionales y estatales. Es la ignorancia que ha parido el poder y la corrupción. Se caracteriza por ser jerárquica y arrogante. Con todo, frente a la opinión más extendida en nuestro tiempo, no creemos que esta situación sea solo cuestión del político y de los poderes fácticos, ella también atañe a los intelectuales. Ellos han cometido el error de poner sobre los hechos un juicio a través del cual presentar una interpretación de los acontecimientos. Han asumido que el hombre común está dominado por la opinión pública, pero no han dicho nada sobre la producción de lo público en general, ni sobre la génesis de su propia opinión. No han visto más allá de los ambientes de donde toman sus conceptos. Ellos también se sostienen en ciertas opiniones. Están lejos de mostrar que la opinión pública, de la que participan dialécticamente, está supeditada al empoderamiento de una idea que ha sido establecida por un discurso más general. Es por lo que no pueden captar la génesis de la asociación efectuada entre lo simbólico, lo imaginario y lo significativo. Ellos desconocen por completo esa forma de dominio. De esta dominación será de lo que nos ocupemos en lo siguiente.

### **I. La creación del nuevo sujeto**

Un análisis de las transformaciones históricas en la economía política del capitalismo tardío exige atender los cambios en los procesos de trabajo, los hábitos del consumidor, las reconfiguraciones geográficas y geopolíticas, los poderes y las prácticas estatales, la soberanía de los Estados y el nuevo modelo de sujeto producido por ellos. Históricamente, las sociedades occidentales se han visto configuradas a partir de la idea que la producción debe generar ganancia y que gracias a esta relación debe ser organizada la vida económica. Desde 1973 los principios del modo de producción capitalista, concentrados en la lógica de la producción y la ganancia, operan como los modos por los que debe ser entendido el desarrollo histórico y geopolítico. Este proceso exige una coherencia interna entre el régimen de acumulación y las modalidades de regulación social y política. Es por

lo que, una vez que se ha instaurado tal cohesión, el modelo capitalista comenzó a hacerse cargo de determinar las prácticas sociales.

Para que el régimen de acumulación y sus modos de regulación social sean coherentes es necesario que los actores que reproducen el sistema se comporten de maneras razonablemente homogéneas. Esto es que, la mayor uniformidad posible entre los comportamientos de los individuos, culturas, prácticas, hábitos y opiniones debe ser accesible tanto para el capitalista, el obrero, los empleados del Estado, los financieros, los intelectuales y todo tipo de agente económico-político, pasivo o activo: ellos llevarían a cumplimiento modalidades capaces de redescubrir los procesos de producción y ganancia (a través del consumo, el deseo, el empoderamiento, la búsqueda de aceptación en otros gremios, etc.), con la finalidad de llevar a cumplimiento las prácticas necesarias para mantener la cohesión interna de los procesos de producción, consumo y capitalización. Las instituciones sociales vendrían a ofrecer una educación capaz de normalizar la ruptura entre las diferencias culturales, familiares, gremiales, para introducir en el imaginario ideas de igualdad, emancipación, derechos universales, etc., todos ellos originados para la individuación general incapaz de llevar a cabo una crítica al modelo. Esto señalaría que la idea de lucha de clases ha desaparecido como modo de modificación histórica.

La coherencia señalada debe ser configurada de tal manera que las acciones posibles para estos mundos están dirigidas, pasiva o activamente, a la manutención de la unidad entre la transformación de las condiciones de producción y las condiciones de reproducción del modelo por parte de los agentes económicos. Intentaremos demostrar que éste nace de la aplicación de una idealización, en el sentido que Husserl le ha dado a este concepto en *Krisis*<sup>2</sup>, a los modos de comprensión de las prácticas sociales. En él operan procesos de normalización de acciones que vierten posibilidades internas a la lógica del capital donde los posibles deben o producir formas de ganancia institucionalizada o modalidades susceptibles

---

<sup>2</sup> Edmund Husserl, *Die Krisis der europäischen Wissenschaften und die transzendente Phänomenologie*, Meiner, Philosophische Bibliothek, 1996.



de producción auspiciada por agentes que emanan de las prácticas reguladas y que no habían sido considerados de antemano<sup>3</sup>.

El procedimiento que aquí se entrevé se materializa a partir de su legitimación jurídica. La materialización del régimen de acumulación opera a través de normas, hábitos, leyes, redes de regulación y desde el ejercicio de gestión de lo permisible y lo no permisible en el interior del juego entre lo legal y lo ilegal. Es así que los procesos internos de una institución operan como los verdaderos mecanismos de coherción y control de sus posibilidades. Sobre estos momentos de dominio la no correspondencia con las necesidades prácticas y de consumo del régimen serán consideradas por el imaginario social como una falta moral e ilícita de las necesidades que hacen funcionar el régimen de la acumulación. En el modo en el que se regulan los comportamientos individuales y en su relación con los esquemas de reproducción de lo legal y lo ilegal (del Derecho, la justicia y la consideración de lo prioritario) se expone la última imagen del poder actual. Una situación que afecta nuestra comprensión del tiempo: ya no solo como lo comensurable de acuerdo con la instauración de metáforas espaciales (como lo hicieron ver Henry Bergson y Martin Heidegger), sino como aquello que se puede determinar de antemano a partir de la planeación estratégica del quehacer humano (comenzada con el modelo de control de Henry Ford y llevada a sus extremos con el modelo de Flexibilidad Laboral contemporáneo)<sup>4</sup>.

Lo anterior señala que la unidad general entre la superación de la lucha de clases y la instauración de nuevas prácticas sociales, diseñadas para mantener la vigencia de la imagen dominante, debe replantear si la organización social debe ser comprendida únicamente a través de la confrontación entre el opresor y el oprimido, las luchas sindicales, la desestimación de los valores capitalistas, la oposición al Estado o, más allá de estas tomas de posición, la confrontación del individuo frente

---

<sup>3</sup> La aparición del emprendedor y el innovador en el entorno educativo – en tanto que sustituto del revolucionario marxista – implica una determinación del presente como posibilidad unívoca de emancipación olvidando con ello la relación humana con la historicidad, las culturas de origen y la relación con los pensadores que están a la base de nuestro pensar en general.

<sup>4</sup> Cf., Arancibia Fernández, F. (2011). Flexibilidad laboral: Elementos Teórico-Conceptuales para su análisis. *Revista de Ciencias Sociales (CI)*, (26), 39-55.

a los imaginarios que le sostienen a sí mismo (a decir, plantear la situación en la que el individuo se pone a sí mismo como aquello que debe poner en duda sus deseos y sus prácticas). El individuo producido por los procesos del capitalismo tardío es un sujeto de deseos<sup>5</sup>, su lógica consiste en encontrarse a la búsqueda de aquello que le produce placer, invierte su tiempo en procesos que le producen interés y generan satisfacciones efímeras, a decir, se ocupa de situaciones comprendidas a partir de la estructura de los elementos que componen su imaginario y con ellos se cura del tiempo<sup>6</sup>. Es así que su acción cumple un papel para el modelo y sus prácticas, previamente codificadas en la trama de los procesos de producción, serán juzgadas de acuerdo con los niveles de necesidad para el sistema y a partir de las aportaciones que pueda o no hacer al modelo general.

La lucha que hemos esbozado está basada en la necesidad de violentar la unidad entre las prácticas sociales coherentes con el régimen acumulativo y los modos de valorar objetividades de cualquier orden pensable: reales, posibles o lingüísticos. De analizar estos fenómenos de primer orden para la descripción de nuestro presente será de lo que nos ocuparemos en lo siguiente.

### **II. La transformación del fenómeno de lo real**

Dentro del primer campo, el campo de lo real, analizaremos los problemas que subyacen a la fijación de los precios a partir de la lógica del mercado. Éstas funcionan de modo anárquico para facilitar su readaptación inmediata a imprevistos: de allí que a los objetos materiales le vaya de suyo un horizonte diseñado para cumplir con las profecías del desempeño del mercado<sup>7</sup>. El paso del valor de los tesoros nacionales a la valoración de las divisas es aquí el momento fundamental donde se genera una transformación social. Esta operación permite al productor coordinar sus decisiones con las necesidades, requerimientos y deseos de los

---

<sup>5</sup> Veremos que Lacan, lo mostraremos, funcionaría como uno de los intelectuales que abrirían las puertas al sistema capitalista al idealizar el deseo individual (Cf., «Kant con Sade»).

<sup>6</sup> Cf., Luciano Concheiro, *Contra el tiempo. Filosofía práctica del instante*, España, Anagrama, 2017.

<sup>7</sup> Es necesario señalar que este horizonte no está ontológicamente vacío, su fuerza consiste en la preorientación de cualquier toma de posición.

consumidores y, al mismo tiempo, crear nuevas formas de consumo. Las divisas no solo han creado un nuevo modelo de deuda. Ellas son esencialmente un modelo económico de especulación. Dicho lo anterior el modelo de la plusvalía se ve desplazado por modos de interpretación de lo que rodea la producción de la cosa (el tiempo socialmente estándar) y es allí donde otros ámbitos ontológicos entran a ser usados para incrementar el valor del objeto. Esto permite que los objetos materiales obtengan mayor valor gracias a una forma novedosa de plusvalía: las marcas<sup>8</sup>.

Así, la acción colectiva, auspiciada por el control y la intervención estatal, se da a la tarea de compensar los fracasos: el daño al medio ambiente y a la sociedad debe evitar concentraciones excesivas y grandes monopolios ofreciendo esquemas de defensa nacional, educación e infraestructura social y física (que hasta Milton Friedmann no fueron objetos de privatización) y evitar desbordes salidos de la especulación, de los comportamientos anormales del mercado y del juego recíproco entre las expectativas empresariales y los signos del mercado. Los paraísos fiscales funcionan como la virtualización del valor que materialmente ya no es factible para el Estado: ellos vendrían a poner un no-lugar donde el exceso del capital trasciende la soberanía de los países. El modelo de libre mercado consiste en poner un campo de juego donde instituciones como el Estado, las instituciones religiosas, políticas, sindicales, empresariales, las organizaciones culturales, etcétera, se ponen en constante disputa para intentar alinearse con los intereses del poder dominante (operado por grandes corporaciones desterritorializadas y autorreguladas). Recordemos la función del concepto de *desterritorialización* para el pensamiento posmoderno<sup>9</sup>. Esta disputa se expresa, directamente, en el dominio de la fijación de salarios y el control de los precios, pero también, indirectamente, a partir de la publicidad (en ella se ha conducido al consumidor a una nueva concepción de lo necesario y de lo fundamental en la vida) y es de esta última de la que nos interesa ocuparnos.

---

<sup>8</sup> Cf., Naomi Klein, *No logo. El poder de las marcas*, España, Paidós, 2002.

<sup>9</sup> Cf., Gilles Deleuze y Félix Guattari, *El anti-edipo. Capitalismo y esquizofrenia*, España, Paidós, 1998.

Los dispositivos que hemos descrito con anterioridad rodean el objeto material. Tienen la finalidad de orientar la trayectoria y la forma de desarrollo capitalistas y superan los análisis supeditados a las transacciones de mercado basadas en los tesoros nacionales. Con ella comienza la unidad entre la estructura fantasmagórica de la economía poscapitalista, basada en la deuda, y los procesos de especulación, deseo y virtualización de las prácticas de consumo, expresado en el consumo dirigido hacia el uso de medios virtuales. Ambos dispositivos: a) el control de la situación mundana y el control de la heterogeneidad; b) la maquinación del deseo como horizonte que rodea las cosas (los entes, los estados de cosas), se revelan en el carácter de las orientaciones sociales y psíquicas – donde el individualismo y el impulso a la realización personal, a través del uso sin límites de la opinión, la búsqueda de éxito económico y de grupos con emociones familiares – devienen modalidades para definir el consumo y los estilos de vida: el entrar a una élite, el separarse de otras clases, el entregarse a una idiosincrasia o el trabajar para llenar espacios vacíos.

Los modos de ser anteriormente descritos son definidos y reconocidos a partir del significado social, psicológico, político y económico que rodea – a través de una axiología concreta – el modo de ser del individuo capitalista de nuestro tiempo.

### III. Lo posible y lo imaginario

En el segundo campo de análisis que nos interesa describir encontramos la apropiación del capitalista de los frutos del trabajo del otro. Este trabajo es aquel que ofrece su conocimiento y sus habilidades a la explotación legítima tanto *interna*, a través de la gestión del conocimiento ofrecido; como *externa*, a partir de la instauración en el mercado laboral y económico de los productos salidos de aquellas habilidades singulares<sup>10</sup>. Así, la exposición en asambleas, en consejos comunitarios, en juntas de investigación, etcétera, puestas al servicio del diseño de

---

<sup>10</sup> Los contratos universitarios y la gestión del conocimiento serían uno de los muchos ejemplos que aquí se cumplen.

una intervención teórica o con impacto social, ofrecen una nueva forma de dominio normalizada en los procedimientos lógicos y en la gestión del conocimiento ofrecido en el interior de las entidades públicas o privadas<sup>11</sup>. El asalariado produce mercancías vendiendo su conocimiento, su tiempo y su opinión, a decir, ofreciendo su psiquismo.

La transformación del trabajo en un dispositivo imaginario señala que el trabajador es evaluado a partir del sistema de valores desde el que se distinguen los puestos. Esto permite que las jerarquías sean tomadas como valor de objetividad. De esta manera la planeación, la acreditación, los mecanismos de reconocimiento, serán las fuerzas que operan alrededor del trabajador y el lugar desde el que nace su consentimiento.

Esta disposición psíquica, imaginaria, del agente económico surge de una historia que comienza con la orientación disciplinar de la fuerza de trabajo a partir de la represión (con la determinación de los salarios y los tiempos de producción), el acostumbramiento (con la incapacidad de poner en cuestión el poder de los arquetipos), la cooptación (a partir de la designación de los dirigentes de los grupos de poder) y la cooperación organizada tanto en el lugar de trabajo como en la sociedad (al convertir el trabajo en un comportamiento del imaginario social). Así, los principios del trabajo comienzan a dominar tanto la esfera pública como la privada. Las empresas actuales ya no se concentran en regular únicamente el tiempo objetivo del trabajador, ellas desean que aquel les entregue su pensamiento. Gracias a ello se hace posible el dominio psíquico del trabajador educándolo (donde la Universidad tanto pública como privada ha funcionado como medio de transmisión de intereses de la fuerza política y de los intereses del mercado), entrenándolo (donde las empresas han obtenido la posibilidad de hacerse legítimamente de mano de obra barata), persuadiéndolo (donde la fidelidad al jefe ha sido definida a partir de la jerarquía de sus puestos), movilizándolo a diversos sentimientos sociales (donde la pertenencia a un grupo no solo se define por la

---

<sup>11</sup> La creación de mapas curriculares cumple un doble objetivo: a) conducir el conocimiento a mecanismos de transmisión; b) poner en operación las fuerzas desde las cuales se determinará lo que se debe enseñar.

emotividad sino por los modos de hablar y tematizar problemas). De este modo se hizo posible administrar sus tendencias psicológicas y así pasamos de una concepción racionalista del hombre a una racionalización de los sentimientos humanos (aquí la *Befindlichkeit* (la 'disposición afectiva') de la tradición heideggeriana ha hecho muchos aportes a estas ideas)<sup>12</sup>.

De modo tal que los momentos que hemos analizado deben ser pensados como dispositivos de manutención en el imaginario público resultado de idealizaciones, reproducidas en prácticas efectivas, cultivadas por los medios masivos, las instituciones religiosas y educativas como diversas ramas del aparato estatal y de las fuerzas que le ofrecen un cinturón de seguridad. Así, el sujeto producido por las transformaciones suscitadas por la economía política del capitalismo tardío es aquel que ha sido creado para funcionar en una cultura basada en la relativización del lado material del mundo. Esta situación ha afectado fundamentalmente la inmediatez de los hechos. El lado imaginario del mundo ha sido constituyente del mundo de vida cotidiana donde el lado subjetivo y objetivo de los actos son puestos en juego en la vida natural. El horizonte que les rodea tiene una función peculiar. Tanto Nietzsche, al que volveremos pronto, como Paul Bourget habían pensado que la decadencia de la cultura burguesa no solo mostraría el ocaso de los valores morales, sino que esta situación nos conduciría hacia el desprestigio de toda situación familiar a una noción generalizada de certeza y fundamento. Esta situación afectó por completo todo principio metafísico. Allí Platón, Descartes, Kant, Husserl y la lógica trascendental se verían conmocionados. A partir de *Die Fröhliche Wissenschaft* y de *Baudelaire* – dos libros rectores de la crítica a toda fundamentación de valores, de una moral, de una sola perspectiva – los modelos de ciencia totalizantes y dogmáticos devenían fuentes de descomposición de los organismos y de las instituciones que tenían a su base una relación con el comportamiento rector de una moral. La Universidad, la familia, la iglesia, el Estado y toda formación basada en contratos sociales, se verían comprometidos. El origen de la hermenéutica, la filosofía de la diferencia, la teoría

---

<sup>12</sup> Cf., Martin Heidegger, *Sein und Zeit*, Max Niemeyer, Tübinga, 1986.

crítica, la deconstrucción o el pragmatismo americano vendrían a desarrollar estas consecuencias en diversos frentes geopolíticos. Aquí la obra de François Cusset, David Harvey, Friedrich Jameson y los intelectuales de la nueva geopolítica se encargarían de detectar las fuentes culturales sobre las cuales se hacía irreversible la función de un pensamiento en la constitución de una nueva imagen del mundo. A la caracterización de nuestra situación actual le llamaremos la «cultura de la posverdad».

#### IV. El problema de la lengua

Debemos preguntarnos en qué consisten estos modos de operación. Después de la destrucción de la idea de sujeto y de la intervención de modelos económicos en la distribución de las prácticas sociales, nos encontramos anclados a situaciones inestables, incapaces de darse a sí mismas una evidencia radical, en mantenerse constantemente en la crítica sin necesidad de partir de una convicción y, fundamentalmente, en el nacimiento de una nueva comprensión de la función del derecho como régimen de determinación de reglas, principios y normas que solo serán respetadas cuando éstas posean legitimidad<sup>13</sup>. De este modo lo legal y lo ilegal devienen relativo al poder y los condicionantes de los parlamentos. Dicho esto, el lado intelectual cercano a la cultura de la posverdad deja intactos los comportamientos sociales dominantes, se concentran en ofrecer nuevas, novedosas e inteligentes narraciones centradas en deconstruir, transformar, redescubrir y subvertir el universo de sentido establecido. Incluso las reglas básicas de interacción política comienzan a ser dignas de interpretación: se producen compañías en lugares inaccesibles para la soberanía estatal, los políticos se hacen de presupuestos ilegales para pagar sus campañas, los militares se desterritorializan y se convierten en narcos, los periodistas son asesinados cuando dicen algo de verdad. Más allá de la verdad nos encontramos en un mundo absolutamente escéptico y relativizado.

---

<sup>13</sup> Sobre el problema del derecho nomológico y sus límites respecto de la justicia: Cf., Jacques Derrida, *Fuerza de ley. El "fundamento místico de la autoridad"*, España, Tecnos, 2016.

Estas situaciones reales tienen a su base una relación con el mundo que es meramente discursiva, textual, semántica. Lo fundamental aquí es saber interpretar y poner en los hechos aquello de lo cual estamos totalmente convencidos. De modo que la interpretación, las tomas de posición, los momentos de acto-sentido, están llamados a una revisión exhaustiva. La nueva imagen del mundo exige separar el carácter semántico de los hechos sobre los cuales se toma alguna posición. El uso de la programación neurolingüística de Bandler y Grinder opera como una modelación subjetiva que pone a disposición de las perspectivas cualquier referencia óptica. En ella la verdad está sometida a la autoconvencimiento.

Así, ¿podemos encontrar coherencia entre las situaciones descritas y la idea de la posverdad? Pensar lo que aún no ha sido pensado y desde donde aún no ha sido pensado ha sido un camino rector para nuestra situación hermenéutica. Tanto intelectual, como política o empresarial. Sin embargo, en esta situación cultural se esconde una idealidad: el no poder partir de una capa de construcción sino aspirar a llegar a lugares ya instituidos para destruirlos. El proceder presentado comienza así con la necesidad de diagnosticar. El diagnóstico auxilia a construir la extensión y los límites de la crítica. Pero también el carácter y los términos de lo criticado. Así se hace accesible subvertir los prejuicios filosóficos, que están a la base de los diversos puntos de partida de cualquier pensar, para entonces poder controlar los elementos que constituyen ese pensamiento: comienza la debilitación de la concepción de las ciencias humanas y su conversión en mera ideología<sup>14</sup>.

Nuestra meditación intentará pensar una posibilidad de afirmación de la estructura imaginaria del presente más allá de los términos propios a la dialéctica del nihilismo. En otras palabras, necesitamos erigir fuerzas interpretativas de nuestra cultura que tengan la potencia para destruir el escepticismo que nos caracteriza.

---

<sup>14</sup> Ha sido Voltaire quien vio en la matematización – hoy complejización econométrica – la forma más avanzada para lograr objetividad humana. Cf., Byung-Chul Han, *Psicopolítica*, España, Herder, 2014.



## V. Los fantasmas del nuevo mundo

¿Cuál ha sido el origen hermenéutico de esta situación? Con el inicio de la visibilización de las migraciones como modelo de autocuestionamiento y de lanzarse al riesgo radical, las composiciones sintagmáticas sufren una radical descomposición. Las semejanzas y la posibilidad de encontrarnos sumergidos en engaños, fantasmas, situaciones sin control, comienzan a participar en la esfera del pensar. *El Quijote* de Cervantes señala, en la primera parte del capítulo X, una situación que es necesario recuperar. Allí se dice: «ni quieras tú hacer mundo nuevo, ni sacar la caballería andante de sus quicios» (:118). «Sacar el mundo nuevo» significa cambiar lo establecido por la costumbre, por las opiniones, de donde el mundo consistiría en desvelar lo que ha quedado oculto, atrapado, en las opiniones dominantes y reproducidas por las prácticas comunes. Doscientos dos años después Hegel señala una idea absolutamente opuesta (*Phänomenologie des Geistes*, Vorwort):

la primera manifestación del nuevo mundo es solo inicialmente el todo captado en su llaneza o su fundamento entero. Por otra parte, la conciencia, la riqueza del *Dasein* predado, está todavía presente en el recuerdo. Extraña en la nueva figura se manifiesta el despliegue y la determinación del contenido; pero extraña aún más el instruirse en la forma, por la que se determinan las distinciones con seguridad y pueden ordenarse en ellas relaciones sólidas. Sin este instruirse la ciencia carece de la *comprendibilidad* universal y tiene la apariencia de ser una posesión esotérica de algo singular – una posesión esotérica pues ella es determinada primeramente en su concepto o en su interior; algo singular, pues su manifestación sin despliegue hace de su *Dasein* algo aislado. Es lo determinado completamente, lo inicialmente esotérico, captable, capaz de ser enseñado y ser lo propio para todos. La forma inteligible de la ciencia es la vía de la ciencia, una vía abierta para todos e igual para todos. Ella, mediante la comprensión, accede a la ciencia racional, es la exigencia equitativa de la conciencia que se acerca a la ciencia pues el comprender es el pensar, el yo puro en general y lo inteligible es lo ya conocido, lo común a la ciencia y a la conciencia no científica por la que esta inmediatez puede entrar en cada una de ellas.

Hegel sostiene aquí, más allá de la necesidad de superar lo singular, que el *Dasein* se trasciende negándose, destruyéndose como ser finito para ascender al devenir del espíritu. El *Dasein* es una existencia mortal que se espiritualiza dialécticamente dándose a sí mismo la libertad de convertirse en la base de la historia. De allí que el modelo de comprensión de una modificación general sea la destrucción del otro, la justificación de la guerra, como ha visto Franz Rosenzweig, en tanto que fruto de una necesidad vital. Esta trascendencia del *Dasein* humano en la historia del espíritu es comprensible a partir de la conciencia de la muerte. Ella sería la actualización de la finitud que surge de los conflictos y revoluciones entre países y religiones. La condición del devenir en tanto que negación incluye el fundamento de un nuevo contenido y conserva desde sí la cosa en su totalidad negada. Así, el espíritu, revelándose en el logos de su aparecer, sería inmediatamente velado por el sentido, pero éste, esencialmente encarnado, sería histórico, finito y mortal. La antropología de Hegel señala que la dialéctica es finalmente una filosofía de la muerte total y que la política que emana de ella estaría basada en la destrucción del adversario<sup>15</sup>.

La muerte señala desde aquí, como afirmación de la nada, el encontrarse a sí mismo en el desgarramiento. Pero su manifestación no debe ser buscada en relación con el miedo a la finitud –como si el yo intentara reservarse del estrago que la muerte le supone– sino en la existencia que soporta y puede mantenerse en ella. Así, una vez captada la muerte como la estructura interna del hombre ante el aparecer fantasmagórico del mundo, ella revela lo que se es, lo que se hace, una vez que se ha anunciado en el hombre el concepto. En la muerte, Hegel posiciona la mayor fuerza del espíritu humano ante la negatividad y ella sería, al mismo tiempo, el elemento constitutivo que separa el hombre del animal. Tener conciencia de la muerte consiste en esa separación. En ella se revela el ser en su estructura última. La intranquilidad que genera la muerte en el interior del sujeto es el origen de la relación del pensamiento con la verdad y con el sentido de la finitud.

---

<sup>15</sup> Compárese lo anterior con la política auspiciada por EEUU, Rusia y China como modelos económicos de dominación general.

Para Hegel es necesario abstraer una entidad de su *hic et nunc* para ofrecerle la posibilidad de llevarla hacia una significación. De esta manera la lógica especulativa opera como un modo de apaciguar los estragos de la cotidianidad. Esto dice que la cosa ya no es la cosa material sino la cosa en sí dispuesta a abarcar significativamente todas las cosas. De acuerdo con lo anterior, la revelación de la nada es, dialécticamente, la presentación en sí de una virtud: aquella que anuncia la capacidad de dominar desde sí la autonomía frente a lo dado y elevarla a la dignidad de una concepción. La finitud es abstraída de su contenido material para ser generalizada hacia una concepción espiritual, imaginaria, fantasmagórica, especulativa. Esta separación del soporte natural de la cosa es el resultado de una actividad imaginaria. Solo así la filosofía daría cuenta del hecho fundamental, de la separación de lo finito como pura materialidad, una vez que tiene conciencia de la nada. Con ella el concepto, el sentido del ser, no es extraño al ser mismo y si lo fuese, sería únicamente por «la falta de sentido del ser de este Ser»<sup>16</sup>. De modo que las cosas intramundanas necesitarían ser fundadas en su sentido y la introducción de la muerte como modalidad de aparecer del ser ofrecería la búsqueda de este sentido. Queda establecido que la dialéctica a la que se enfrenta la idea de sujeto consiste antropomórficamente en tener conciencia de ser mediado por la negación. Así el sujeto se da a la búsqueda de encontrar un sentido de acuerdo con una significación. Pero, solo un ser que acepta voluntariamente la muerte comprende la libertad abstracta del individuo aislado y, ya que no deja de hacerlo frente a una negatividad sobre la que se abre lo que se le ofrece, entonces solo sería la negatividad lo que le daría su libertad y dignidad. Así, el pensamiento, aún llegando después de los acontecimientos, pensaría a la sombra de la devastación.

Si lo anterior pretende ofrecer algún sentido respecto a la revelación del ser entonces debemos atender una discusión inaplazable. Para Hegel la existencia es propiamente la esencia como cosa existente, esto es, la puntualidad de la cosa que estaría dándose en el movimiento reflexivo de la esencia. Esto significa que la

---

<sup>16</sup> Cf., Alexander Kojève, *Introducción a la lectura de Hegel*, España, Trotta, 2013, p. 544.

existencia debe ser cosificada para expresar su carácter de *Dasein* y lo haría de acuerdo con la forma de su mismidad. Gracias a esto Hegel puede explicar el establecimiento y la autonomía del ente sometiendo la existencia a la esencia. Así, la «*Aufhebung*» puede permitirse definir limitando, afirmar negando, incluir excluyendo y conservar suprimiendo<sup>17</sup>. Ella va exponiendo la estructura del aparecer del ser en lo otro de la mismidad planteando la recuperación del ser a partir de la negatividad. Con esto Hegel puede tratar el aparecer (*Schein*) como la primera forma de la donación de la esencia para entonces esbozar la exteriorización del nuevo mundo. El aparecer se fenomenaliza como pura revelación (*Offenbarung*) y desde allí la esencia deviene autoaparecer, autoconstitución, automanifestación y singularización. Su ser consiste en exteriorizarse en lo otro de sí. De donde esta otredad, faltante, jamás podrá ser colmada. Y, si el aparecer es el primer momento en el cual la esencia puede ser dada como lo que aparece, entonces la relación entre la exterioridad y la interioridad debe ser negativa ya que si esta oposición fuese absoluta los opuestos no podrían encontrarse: señala que si el primer aparecer de la esencia no fuese una verdadera exterioridad es porque ella no estaría constituida. Para ello debe salir de la esencia y ese movimiento exige que ella sea la autoaparición en sí misma y, si ella sale de sí para exteriorizarse, entonces es pura negatividad.

El ser en Hegel no es puesto, sino que la esencia es la reproducción del ser en su inmediatez y ella es la esencia de la negatividad dialéctica. Esto significa que en él la existencia es lo que reúne dialécticamente el ser y la esencia a partir de la donación de la nada. Y que esta abstracción es la última determinación de la esencia como fundamento, es decir, el modo en el que está dado el ser. Con todo: a) el fundamento es la esencia que pone como principio una mediación real; b) con la aceptación del devenir como una categoría formal Hegel puede plantear la estructura ideal de la temporalidad, donde el ser humano se vive como ser finito, sin tener que explicar la temporalidad en sí misma; c) aquello que se revela, lo que se manifiesta sobre la procesualidad efectiva de lo que emerge, lo hace como una

---

<sup>17</sup> Cf., Heinz Krumpel y Manuel Velázquez Mejía, *Notas introductorias a la filosofía clásica alemana*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1995, p. 212.

unidad que se diferencia de sí y d) si en la «*Aufhebung*» la transformación solo niega una parte de la cosa, y conserva lo que no ha negado aún, la negación incluye el fundamento de un nuevo contenido que conserva algo como lo negado, acentuando el peso de la negación, y así, el nuevo contenido señala que la cosa no es la cosa real sino el residuo de lo negado.

Esta estructura dialéctica, en cuyo interior se revela el ser, también se conserva en Friedrich Nietzsche. Ésta sería asumida como el sistema último desde donde es posible la aparición de una nueva imagen del mundo. Esta novedad estaba sometida al término nihilismo. Con él la nada habita la época del abandono del ser, de Dios, del fundamento. Consiste en asumir que la idea de esencia no solo revela la época de la metafísica (en tanto que *Bildung*), a decir, como introducción de un modelo de significación, sino como la producción de binomios y oposiciones que sirven de dispositivos para delimitar la verdad en un horizonte de relaciones que sería axiológico. La interpretación moral de la metafísica señala que, si la verdad es producida en un mundo en sí, extraño a la cotidianidad, obliga a la vida humana a subordinarse a un ideal. Esta subordinación se advierte inicialmente pacífica pero siempre ocultaría los privilegios de lo debido (en la moral y en el deber) y lo deseable (en los fines y en sus medios). De modo que, cuando la vida humana es sometida a los esbozos de virtudes abstractas, ella es comprendida a partir de un sistema de correspondencias que le obligan a producir su actuar y bajo la forma de la repetición de un acto administrado por la concepción dominante que dicta cómo debe ser llevado a cabo lo posible. Así, el hombre bueno, idóneo, virtuoso obliga –como pura ausencia–, en tanto que ideal, al hombre natural a ajustarse a los ideales dominantes: lo ausente determina la aspiración del cómo del hombre a partir de la diligencia. Y es aquí donde comienza una ontología del deseo como aquello que existencialmente es imposible colmar.

La subordinación a los ideales del hombre bueno sirve al hombre común para sujetarse a una meta donde estaría asegurado su éxito. Estas prácticas deben estar sujetas a un modelo de producción desde donde se dicta cómo actuar. De esta manera, la moral, como principio ausente e inaccesible, sirve de fortalecimiento para

protegerse de las inclemencias. Funciona a través de la voluntad de sometimiento donde el hombre piensa que elige sin considerar su entrega a tales idealidades. Fabula con la posesión de cierto poder sobre aquellas decisiones. Al imponerse como posibilidades de ser los ideales morales fungen como la voluntad de poder que produce la impotencia del hombre finito. La voluntad de poder es una producción que se instaura cuando el yo se ve obligado a actuar de un modo. Así, las concepciones se interiorizan como el único medio para captar originariamente el ser. Ellas son los materiales prístinos sobre los que se instauran los fantasmas del nuevo mundo.

Gracias a la crítica de la cultura Nietzsche pudo penetrar en la base de las imágenes como unidad originaria sobre la que se prolongan las prácticas de una sociedad. Con ello fue posible pensar las fuerzas que dominan genéticamente el fenómeno de la vida. Si ellas están pensadas en términos de poder entonces hay que destruir los prejuicios morales de la época pues ellos serían el fundamento de la interpretación del mundo. Nietzsche, como es sabido, lo hizo a partir de tres nociones de nihilismo: a) el nihilismo como el proceso de desvalorización de los valores supremos vigentes; b) el nihilismo que consiste en la situación donde en todo acontecer y bajo todo acontecimiento hay puesta una totalidad, una sistematización y una organización; c) el nihilismo donde el hombre comprende que ha producido un valor en el ente a través del cual él mismo adquiere un valor (obligando a pensar que los ideales tienen la función de poner en lo existente un valor trascendente para que el hombre pueda tolerarse).

De acuerdo con esto, la función del nuevo mundo consiste en llevar al hombre a producir realidades que han surgido de sus deseos y en elevar lo que quiere llegar a ser a «algo en sí». Así, el nuevo mundo toma la tonalidad de una producción donde los posibles están sometidos a la constelación de los dispositivos que gestionan los valores. Estos serían conectados en resonancia con los valores supremos que cuidarían, desde su ausencia, la lógica del nuevo mundo. Queda señalado que el problema del nihilismo se relaciona con el modo en que la interpretación moral del mundo eliminó el sinsentido originario que dominaría el

existir humano. Nietzsche habría señalado lo anterior únicamente a partir de la lógica de la moral cristiana tan presente en su libro *El Anticristo*. En él la interpretación moral del mundo postula la dependencia de cada producción concreta de sentido hacia un principio general que expresa el sentido de la totalidad: donde lo relativamente bueno depende de la idea de bien en sí. Esto señala que el sentido de lo general fundamenta y garantiza los sentidos parciales. Que las partes toman sentido de acuerdo con el tipo de relación que sostienen con el todo y con el modo en el que es comprendido lo que es valioso a partir de la totalidad. De esta manera, las posiciones morales, axiológicas, suponen la necesidad de una fundamentación general que asegure el sentido de la totalidad para justificar la modalidad de la vida elegida. En otras palabras, la moral coincide con el sentido y el fundamento, a decir, con la verdad.

Cuando el nuevo mundo adquiere la forma de un dilema moral entonces la preponderancia de cualquier sentido debe ser destruida: el sinsentido es explicado a partir de la incapacidad del hombre para abrirse al sentido universal y, en tanto que inabarcable, solo es accesible a través de la conversión interior plena de convencimiento y sinceridad, a partir de un cambio personal radical que permite una relación íntima con lo elegido. Así, el significado último, lo bello, lo bueno, el amor, etc., serían revelados de acuerdo con el sentido del nuevo mundo<sup>18</sup>. Él necesitaría trascender el ente aniquilándolo. Solo así quien ha experimentado personalmente esta conversión es conectada con el sentido en favor de un vínculo interior directo. De este modo el hombre débil se ve obligado a entregarse a ideas supremas que no puede comprender y lo hace mediante la convicción de que él mismo ha elegido. Para Nietzsche esta ha sido la tarea que el humanismo cristiano habría ocultado en la moral de rebaño. Es por ello que ella, al mismo tiempo, debía ser aniquilada.

La influencia del nihilismo negativo en la ontología contemporánea es una evidencia. Ella se mantiene en el modelo de pensar que conserva *Sein und Zeit* de Martin Heidegger. Su obra corresponde a la idea de aniquilación como su eco. En *Sein und Zeit* las donaciones primordiales para el *Dasein* surgen de la ausencia o

---

<sup>18</sup> Cf., Pavel Kouba, *El mundo según Nietzsche*, España, Herder, 2009, p. 203.

aniquilación del ente en cuestión. De esto modo, él aparece a temáticamente en el orden de la ausencia<sup>19</sup>. Las posibilidades ocultas recuperan sus fuerzas al salir del «*Ab-grund*» –abismo, sin fundamento– para entonces resolverse sobre aquellos posibles tomados anteriormente como meros hábitos administrados por la dictadura del mundo cotidiano, esto es, el *Das Man*. El ser en Heidegger es indiscernible de su relación con la nada. Aún más: la pregunta originaria de la metafísica abre el ser cuestionando su donación en el modo de la nadificación. ¿Algunos años después Heidegger pregunta en *Was ist Metaphisik?*: «¿por qué es el ente y no más bien la nada?» y coloca este preguntar como el cuestionar desde «la primera de todas las preguntas». Es necesario preguntar si debemos aceptar esta orientación: si ella es la primera, la más original, la que abre radicalmente a la existencia su sentido último, si ella es la primera de todas las preguntas.

### VI. La cultura de la posverdad

Ha sido la escuela francesa post 68 la que ha tenido más repercusión en la unidad entre el pensamiento nihilista especulativo y la idealización del mundo de vida a partir del modelo capitalista. Filósofos, sociólogos, historiadores alimentados por las tradiciones de Hegel, Nietzsche y Heidegger han trabajado esencialmente dentro de los mismos códigos permitidos por la unidad entre el sistema capitalista (y sus instituciones) y la crítica nihilista a partir de una infinidad de comienzos y reelaboraciones discursivas. El abandono de la ortodoxia surgida del marxismo constituye el momento donde la linealidad de la historia deviene represión. Nacen los pequeños relatos. Nacen dispositivos que ya no desearán mezclarse con la tradición: sus deseos son individuales, innovadores, exóticos, únicos. La migración es aceptada cuando deviene un sistema de lujos: viajar, aprender idiomas, tener conexiones globales, pasar de una cosmovisión a otra, se convierte en un modo de ser universalizable.

---

<sup>19</sup> Cf., Rudolf Bernet, *La vie du sujet. Recherches sur l'interprétation de Husserl dans la phénoménologie*, Francia, PUF, 1994, pp. 25 y ss.



Fue Jacques Lacan quien sacó el goce de su determinación positiva llevándolo del disfrute, la satisfacción y el placer a lo inalcanzable: el goce funciona como la posibilidad de poder satisfacer una promesa por la eliminación de la falta. El *ethos* producido por el psicoanálisis no está construido desde el superyó sino desde la sublimación: ésta se relaciona con la existencia y con el hecho de no poder. Desde aquí el deseo es lo lejano, lo que no puede ser controlado. Esto señala que Lacan encuentra virtud en los excesos a través del dominio de las pasiones: un *ethos* que no implica satisfacción. Hay una lógica oculta en esta situación: la falta, el deseo, lo lejano, lo que no se puede obtener... funcionan como dispositivos de comprensión de la subjetividad diseñada por la estructura interna del capitalismo. Este sujeto, al ser pensado a partir de las categorías psicoanalíticas (tanto posestructuralistas como de orden más ortodoxo), debe mezclar su salud y enfermedad con su capacidad de satisfacción y consumo. Estos saltos constantes de un ámbito ontológico a otro han sido justificados a partir de la cultura posmoderna, el surrealismo, la equivalencia espacial en el nuevo orden mundial, la división del trabajo, el fin de las utopías, la lógica del mercado y la idealización del lenguaje.

Lo anterior nos ayudará a lograr una lectura performativa del psicoanálisis. Comienza con una doble lectura de lo «indirecto» en lo tocante a la crueldad. Recordemos que Freud no quiso asumir la dirección de la International Psychoanalytical Association (IPA) para no tomar indirectamente el lugar del amo, del poderoso y del soberano y, así, *indirectamente* se habría dejado decapitar y, al mismo tiempo, habría logrado resucitar al psicoanálisis. Con el IPA el psicoanálisis pasa de ser una ciencia teórica para devenir una institución y, así, la hacedora de una comunidad científica, de una óptica y de una dirección del saber.

Al institucionalizarse nuevos poderes vendrían a manifestarse. Este poder consiste en decidir qué es la crueldad, cuál es el orden de su manifestación y, finalmente, cómo debe ser ejecutado su reconocimiento. Así, ¿cómo articulamos una ciencia, el estado teórico de una ciencia, una institucionalización de aquella, una comunidad científica, con una ética, con el derecho, la economía y la política?

Articular supone enlazar y disociar. ¿Quién enlaza y disocia? ¿No tendríamos que producir un nuevo y más novedoso enclave que ya no se dispute su legitimidad a partir de la triada sujeto-objeto-ser? He aquí la llegada de una ciencia nueva de la que apenas hemos de comenzar a sospechar.

Cuando señalamos que «hace falta» algo a un sistema de pensamiento – a un pensar – provocamos posiciones individuales pues estamos aceptando compromisos éticos, políticos y jurídicos. Así, para la evaluación psicoanalítica de nuestro compromiso con la comprensión de la crueldad los derechos humanos se presentan como una aporía radical: para que sean cumplidos es necesario que los Estados renuncien a su soberanía. Sin embargo, al hacer uso de un reconocimiento jurídico los Derechos Humanos ponen el escenario que distingue entre los jefes, los guías y los líderes y las masas dependientes sometidas a aquellos. Todo esto sirve para fundamentar la esencia de las desigualdades sociales. Al estar reconocidos públicamente, los Derechos Humanos coadyuvarían al «exterminio del adversario», esto es, exigirían una crueldad sistematizada donde el mal y los instintos más bajos serían legitimados, se legalizarían, se normalizarían y crearían sus propias normas. Es necesario que a esta situación se le pueda llamar «el ámbito de las exonormas».

La norma se hace ley al ser habitada por el lenguaje. Dominar el lenguaje es dominar la ley y la norma. Y la norma funciona como el modo de regulación del comportamiento humano en la sociedad. Este efecto es independiente de las acciones que hace posible. Si ya ha llegado a la lengua, si la lengua ya ha sido colonizada por una forma, por una estructura gramatical, morfológica o jurídica, entonces es necesario asumir que la acción que hace posible deba ser juzgada axiológicamente. Es así que la norma hace funcionar de un modo la locura y la anormalidad. En ella se refleja que constantemente sucumbimos a las limitantes de toda herencia y que nos encontramos atados a sus posibilidades. ¿Cómo será posible salir de aquí? ¿Debemos enloquecer el lenguaje, trastornarlo, trastocar la significación que impera sobre los estados de cosas y los objetos? Quizá ese afuera solo exija dejar que los acontecimientos inapropiables modifiquen la naturaleza de lo que está en cuestión, de todo estado de cosas donde hay de suyo una

comprensión, un ambiente, una familiaridad que se replica en el hábito y la repetición. Para salir de la herencia inicial sería viable que lo extraño inapropiable acontezca a partir de lo que da de sí.

Pero ¿qué es lo extraño inapropiable? El nacimiento se perfila como el modo en el que la voluntad humana sufre una violencia inasumible. Esto señala que toda interpretación le sería inadecuada en cuanto vivencia subjetiva. El psicoanálisis ha intentado fundar una teoría del nacimiento y lo ha orillado a funcionar en términos de enfermedad. Ese es genéticamente el fondo desde donde opera su poder en los fantasmas de nuestro mundo. Ha logrado llevar a cabo que las fuerzas creativas sean dominadas por fuerzas que convienen a una existencia asumida como enferma. De esta manera Freud encontró una estructura que se perpetúa a sí misma ya que en todo momento la determinación edípica se torna como una sintomatología negativa testificada con la presencia de una enfermedad perpetua. Así, la autonomía ha sido desplazada y sustituida por el deseo de cura. ¿Cuál sería la manera de salir de esta predeterminación? Encontrar modos de inadecuación entre las producciones inconscientes y la individualidad, esto es, en negarle un territorio a la producción deseante. El primer momento de desarticulación sería la afirmación de que las producciones deseantes son represiones nacidas en el discurso que toma como base una sintomatología y que se impone como represión social administrada por un contexto que lo pone en funcionamiento. Como apuntaba Foucault, el psicoanálisis llevaba a cumplimiento lo que Pinel y Tuke habían soñado hacer en el siglo XIX: unir la locura con un complejo parental, vinculándola «a la dialéctica semi-real, semi-imaginaria, de la familia»<sup>20</sup> simbolizando a partir de los valores de la sociedad burguesa: familia-hijos, falta-castigo, locura-desorden, alienación-desalienación, autoridad-esclavismo, padre-juez, familia-ley, binomios que funcionan como opuestos dialécticamente inconmensurables. Con ellos el sujeto deseante se mantiene en constante lucha consigo mismo.

Edipo sería el gran agente de autoproducción en el deseo que, por ser gestionado por la figura del psicoanalista, adquiere una doble función: por un lado,

---

<sup>20</sup> Cf., Michel Foucault, *Histoire de la folie*, Francia, Plon, 1961, p. 607 y ss.

corta el flujo de la afirmación singular llevándolo hacia un entramado de interpretaciones preestablecidas y, por el otro, determina la interpretación de la acción individual a partir de una serie de síntomas que sirven para empoderar una taxonomía. De esa manera el médico disipa la realidad de la enfermedad mental a partir de una predeterminación moral de la locura<sup>21</sup>. Edipo funciona gracias al poder otorgado socialmente al psicoanalista: él vendría a funcionar como el centro que posibilita la cura y, al mismo tiempo, la perpetuación de la enfermedad. Él tendría en sus manos la determinación de lo enfermo y lo sano.

Es necesaria una gran apertura al reconocimiento de las multiplicidades sin ser reducidas a una estructura taxonómica y homogeneizante.

La doctrina contemporánea de la posverdad, obnubilada por el desplazamiento de la idea sustancialista del sujeto, ha olvidado que los sintagmas que sostienen el nihilismo han surgido de la necesidad de preparar el terreno para que la instauración de un nuevo modo de pensar sea posible. Con la ‘destrucción’ de la historia de la ontología Heidegger comienza el cuestionamiento de las bases de la ontología clásica. Consiste en la interrogación de la unidad y linealidad de la historia de la metafísica, donde las *Disputationes metaphysicae* de Suárez y la *Logik* de Hegel coincidirían con la determinación subjetiva de la historia. Sin embargo, ¿puede mantenerse su diagnóstico para todos los casos pensables donde los filósofos se han acercado al ser? Es difícil sostener esta idea hoy en día. Por tanto, para no recurrir a las ventajas de los diagnósticos nos dejaremos conducir por la siguiente cuestión: ¿cómo pensar el acceso a un comienzo originario sin necesidad de nadificar el pasado, el estado primitivo del existir, donde aún no hay preguntas eminentemente teóricas? ¿Es posible para nosotros pensar un comienzo que no esté planteado a partir de los términos de las ciencias que proferimos?

### VII. La ontología positiva

---

<sup>21</sup> Cf., Gilles Deleuze y Félix Guattari, *El Anti-Edipo. Capitalismo y esquizofrenia*, España, Paidós, 1998, p. 99.

En el llegar de la otra imagen del mundo, a partir de la liberación del fantasma (el aparecer, la donación, la manifestación) se revela la necesidad de acudir a una separación radical de regiones. En los fantasmas del nuevo mundo el aparecer y la lengua han sido unificados como si éstos pertenecieran a la misma región ontológica. Históricamente el filósofo ha llevado a cabo esta separación a partir de una suspensión radical de momentos preestablecidos en la vida cotidiana. En ellas la *dóxa* debe ser puesta en duda. Este momento de la reflexión debe hacer uso del pensar de Heráclito:

Los despiertos se vuelven al cosmos, que es común (*koinón*: en tanto que lengua franca), pero los que duermen están vueltos a su opinión particular (*idíon apostréphetai*).

La lengua conduce a esta unidad. Ella no funciona a partir de una homogenización. La unidad *kai koinón kósmos einai* consiste en poder llegar a describir un hecho, poder llegar a dar al otro una descripción real, un evento que no nos permitimos relativizar. Esta decisión es radical en sumo grado ya que implica que hay la posibilidad de una modificación de lo humano en términos de una mera interpretación y redefinición constante. Tres fragmentos más nos señalarán mejor lo que intentamos decir:

El modo de ser es el demonio o dios del hombre.

Es del alma un logos que se amplía a sí mismo.

Los hombres participan de la sabiduría (del conocerse a sí mismo) y del autoconocimiento.

Llama la atención el «*eutón auxón*» (la ampliación a sí mismo) una vez que el autoconocimiento (*gnóthi seatón*) se ha revelado y se ha convertido en un modo de

ser (*éthos*). Esta ampliación exigiría abrirse a verdades que no han sido fundadas en la *dóxa* (en los hábitos nacidos de la producción de opiniones). Y es aquí donde encontramos semejanzas con el Sócrates platónico:

Quien se pueda considerar justo es aquel que se determina a sí mismo como aquel que la lleva a práctica la justicia.

En este conocido fragmento la justicia exige un poner en práctica lo que se es, una vez que se está dispuesto a conocer lo que se ha sido. Implica un principio autorregulativo que se pone en operación fácticamente. De este modo acudimos a la revelación más prístina entre el autoconocimiento y el modo en el que se vive el tiempo. El «haber sido» fundado en la *dóxa* (opinión particular) sugiere una modalidad de darse a sí mismo la oportunidad de describir «hechos efectivos». De recomenzar. El *dikaíos anthropós* es aquel que se conoce de acuerdo con el modo de ser que le es más propio. Aquí Sócrates-Platón introducen una oposición novedosa entre la *praxis* y la *dóxa*. De donde surgen dos tipos de modalidades del saber: la *episteme* y la *Sofía*. La enseñanza revelada aquí consiste en aprender a distinguir entre ámbitos de revelación, a decir, en aprender prácticamente a ampliar el espíritu. Por un lado, tenemos la *dóxa* como *lithé*, por otro la *episteme* como *techné* y además el *sophós* como *a-létheia*. Quien aprende a ampliar su saber verá que la sabiduría consiste en un ejercicio práctico de cambio. En este cambio (*methabolé*) podemos ubicar el sentido de la ampliación del ahora. La sabiduría señalada consistiría en el desvelamiento de lo oculto por la opinión (*doxa*), esto es, en una ampliación de lo que conduce hacia lo que antes no nos era accesible. Aquí es necesario retirarse de la lengua familiar (*dóxa*) para acudir al *logos* de la *psique*, el *logos* que consiste en ampliarse a sí mismo.

Pero ¿en qué consistiría la llegada de la verdad a la ampliación antes que al desvelamiento? En abrir la posibilidad de pensar un modo de vida que ya no sería nihilista y que no pertenecería a la tradición cercana a la posverdad. ¿Qué

consecuencias atraería esta meditación? En el orden político queda señalado que es necesario reconstruir la política a través de una comprensión no nihilista de la intervención y la conquista; en el orden hermenéutico (donde hemos ubicado la deconstrucción, las filosofías de la diferencia y el pragmatismo) es necesario buscar las capas con las que son interpretados los textos para detectar sus conexiones, sus reticulaciones, sus nuevos ocultamientos y enmascaramientos para entonces delimitar sus juegos infinitos. En el orden psicoanalítico consistiría en pasar por encima de la enfermedad y trastocar las primeras taxonomías centradas en la triada familiar. En lo tocante a la ontología, quizá la mayor de todas las consecuencias nos queda pensar cómo se revela el ser sin necesidad de pasar por la amenaza de la muerte (aunque queda por hacer un trabajo en el que sea posible pensar la relación entre el empleo de la violencia, el terrorismo, las crisis y el nihilismo como comienzo destructor), para entonces señalar que hay un protohorizonte de posibles, más allá del presente atendido o del tiempo subjetivo.

### **Conclusiones**

Y, finalmente, ¿hay una nueva imagen del mundo? Esta es quizá la posibilidad en sí misma de ampliación, la recuperación de la estructura horizontal

de la conciencia como lo que tiene de suyo una afirmación absoluta de lo otro del ser: esta ampliación sugiere un movimiento constante, un dinamismo radical, una renovación de lo que se es – incluso si no tuviésemos enemigos. Con ello el mundo, horizonte de todos los horizontes, deviene un correlato de acción, de reconstrucción constante, donde los mundos naturales – constituidos por la *dóxa* y por la determinación de prácticas sociales, tradiciones, valoraciones, tomas de posición e interpretaciones – pueden ser constituidos a partir de una puesta fuera de validez radical de los significados que ya están instituidos en nuestra *praxis*. Una vez que hayamos logrado ampliar nuestro espíritu para superar la imagen dominante de nuestro presente ya estaremos listos para acercarnos en nombre propio a los misterios que la verdad nos resguarda de antaño.

### **Bibliografía**

Cf., Alain Finkielkraut, *L'humanité perdue. Essai sur le XXe siècle*, Paris, Éditions du Seuil, 1996, pp. 13 y ss.



Edmund Husserl, Die Krisis der europäischen Wissenschaften und die transzendente Phänomenologie, Meiner, Philosophische Bibliothek, 1996.

Cf., Arancibia Fernández, F. (2011). Flexibilidad laboral: Elementos Teórico-Conceptuales para su análisis. Revista de Ciencias Sociales (CI), (26), 39-55.

Cf., Jacques Lacan. (1966 [62]): Kant con Sade. En Escritos 2. Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2005.

Cf., Luciano Concheiro, Contra el tiempo. Filosofía práctica del instante, España, Anagrama, 2017.

Cf., Naomi Klein, No logo. El poder de las marcas, España, Paidós, 2002.

Cf., Gilles Deleuze y Félix Guattari, El anti-edipo. Capitalismo y esquizofrenia, España, Paidós, 1998.

Cf., Martin Heidegger, Sein und Zeit, Max Niemeyer, Tubinga, 1986.

Cf., Jacques Derrida, Fuerza de ley. El “fundamento místico de la autoridad”, España, Tecnos, 2016.

Cf., Byung-Chul Han, Psicopolítica, España, Herder, 2014.

Cf., Alexander Kojève, Introducción a la lectura de Hegel, España, Trotta, 2013, p. 544.

Cf., Heinz Krumpel y Manuel Velázquez Mejía, Notas introductorias a la filosofía clásica alemana, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1995, p. 212.

Cf., Pavel Kouba, El mundo según Nietzsche, España, Herder, 2009, p. 203.

Cf., Rudolf Bernet, La vie du sujet. Recherches sur l'interprétation de Husserl dans la phénoménologie, Francia, PUF, 1994, pp. 25 y ss.

Cf., Michel Foucault, Histoire de la folie, Francia, Plon, 1961, p. 607 y ss.

Cf., Gilles Deleuze y Félix Guattari, El Anti-Edipo. Capitalismo y esquizofrenia, España, Paidós, 1998, p. 99.



## Los Retos y Evolución de la Mejora Regulatoria en Tabasco.

15 de marzo de 2023

Por Ervey Ramón Abalos<sup>1</sup>

### Resumen

En Tabasco, es un reto para la Administración Pública Estatal, que se homologuen y armonicen las estrategias Nacionales hacia la Estatal y Municipal para el fortalecimiento e implementación de la política pública de Mejora Regulatoria; del análisis y revisión documental que se realizó en materia de Mejora Regulatoria, podemos afirmar que vamos avanzando o más bien hemos dados los primeros pasos en ello, y no debemos de parar o detenernos, las cuales deben estar armonizadas con la normatividad en materia de gobierno digital, archivo y transparencia; para alcanzar los objetivos, sobre todo atendiendo las necesidades de ciudadanos y empresarios para elevar la competitividad.

**Palabras claves:** mejora regulatoria, gobierno digital, transparencia

### Summary

In Tabasco, it is a challenge for the State Public Administration to standardize and harmonize the National strategies towards the State and Municipal ones for the strengthening and implementation of the public policy of Regulatory Improvement; From the analysis and documentary review that was carried out in terms of Regulatory Improvement, we can affirm that we are advancing or rather we have taken the first steps in it, and we must not stop or stop, which must be harmonized with the regulations in government matters digital, archive and transparency; to achieve the objectives, especially attending to the needs of citizens and businessmen to increase competitiveness.

**Keywords:** regulatory improvement, digital government, transparency.

---

<sup>1</sup> Es Licenciado en Informática por el ITVH, Maestro en Administración y Políticas Públicas por el IAP Tabasco, Doctorante en Gobierno y Administración Pública por el IAP Tabasco.

### Introducción

La presente investigación, se basa en el análisis documental de la política pública de Mejora Regulatoria, en especial nos enfocaremos en el análisis del registro en el Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios (CNARTyS), el cual viene previsto en la fracción IV del artículo 2 de la Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR), siendo la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) la responsable de su implementación, y para el Estado de Tabasco es la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria, previsto en el capítulo IV de la Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Tabasco y sus Municipios (LMRETyM), siendo en esta Ley, la que refiere la creación de los Catálogos Estatales y Municipales de Regulaciones, Trámites y Servicios, e incluso en el 2019 se homologó con la LGMR.

Así mismo, se revisó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco (CPELyST), la Ley General de Archivos (LGA), la Ley General de Protección de Datos Personales en posesión de Sujetos Obligados (LGPDPPO), la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTyAIP), la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco (LAET), la Ley de Gobierno Digital y Firma Electrónica para el Estado de Tabasco y sus Municipios (LGDyFEETyM), la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Tabasco (LPDPPOET) y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco (LTyAIPET), con el objeto de identificar las áreas de oportunidad en materia de Gobierno Digital, Archivo, Transparencia y Protección de Datos Personales, que faciliten la consolidación de la política pública de Mejora Regulatoria.

Tomando como referencia las leyes mencionadas en materia de Mejora Regulatoria, Archivo, Transparencia, Protección de Datos Personales y la de Gobierno Digital, las cuales proponen la creación o incentivan el uso de herramientas informáticas y varias de ellas expresan la publicación de información en portales web, por tal motivo es imperativo mencionar la alta importancia del uso del Internet en la Administración Pública, y que los ciudadanos y empresarios tengan acceso a

Internet para acceder a la información pública, e incluso puedan hacer uso para la gestión de los propios Trámites y Servicio.

### I. Marco Normativo

Considerando el marco normativo para la Administración Pública, como eje rector en el que hacer de las funciones y actividades propias, las cuales se norman mediante el marco jurídico, y que esta rige y mantiene el debido andamiaje - con la sociedad, ciudadanos y empresarios en la propia gestión pública, siendo el Internet<sup>2</sup> un elemento a considerar en la implementación de la política pública de Mejora Regulatoria.

#### A. Internet es un Derecho Humano

El acceso a Internet ha revolucionado las actividades de las personas, empresarios y más aún en la gestión gubernamental de la Administración Pública, siendo hoy el Internet un Derecho Humano de las personas. Para lo cual, el Estado debe garantizar este derecho fundamental, actualizando el marco normativo, fomentando la generación de contenido, incentivando la inclusión digital universal y sobre todo que esté al alcance con precios competitivos y accesibles.

El Consejo de Derechos Humanos (CDH) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (ONU-CDH, 2023), en el tercer tema de la agenda “Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo”, aprobó en su resolución A/HRC/RES/12/16, del 12<sup>o</sup> periodo de sesiones del 12 de octubre del 2009, en donde expresa en el acuerdo “12/16 El derecho a la libertad de opinión y de expresión” y enfatiza “...*Reconociendo* la importancia de los medios de comunicación en todas sus formas, entre ellos la prensa escrita, la radio, la televisión e Internet, en el ejercicio, la promoción y la protección del derecho a la

---

<sup>2</sup> Se debe utilizar el Internet, como mecanismo que facilita el acceso a la información, de comunicación, permite la gestión de trámites y servicios a distancia, permite la colaboración, y transparencia entre la Administración Pública y los Ciudadanos y Empresarios.

libertad de opinión y de expresión..."; así como señalando y "...Recordando también que los Estados deben alentar el diálogo libre, responsable y respetuoso,..." y en el punto "...5. Insta a todos los Estados...", lo expresado en el inciso "...m) Faciliten la participación, el acceso y la utilización en pie de igualdad con respecto a las tecnologías de la información y las comunicaciones, como Internet, aplicando una perspectiva de género, y alienten la cooperación internacional encaminada al desarrollo de los medios de comunicación y los servicios de información y comunicación en todos los países...".

Aunado a ello, esta resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos se publicó en el "Informe del Consejo sobre su 12º período de sesiones", en la sesión A/HRC/12/50 de fecha del 25 de febrero del 2010.

El Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en la sesión A/HRC/38/L.10 de fecha 2 de julio de 2018, y aprobado en la sesión A/HRC/RES/38/7 de fecha 5 de julio de 2018, recordó lo acordado en la resolución A/HRC/RES/12/16 "...sobre la promoción, la protección y el disfrute de los derechos humanos en Internet, y las resoluciones del Consejo...", durante el 38º periodo de sesiones.

Y tomando como un eje preponderante que el acceso a Internet, contribuye en gran medida a disminuir la brecha digital, donde el Consejo de Derechos Humanos de la ONU refiere que es el "...desfase que existe entre personas, hogares, empresas y zonas geográficas de diferentes niveles socioeconómicos en lo que se refiere a sus oportunidades de acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y al uso de Internet para una amplia variedad de actividades...", (ONU, 2017, pág. 2).

En México, el Internet se considera como Derecho Humano a partir del 2013, y se adiciona en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y considera que "...El Estado garantizará el derecho de acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet. Para tales

efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios...”<sup>3</sup>.

En Tabasco, el Internet se considera como Derecho Humano a partir del 2013, y se señala en la fracción XVII del artículo 2º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, donde se menciona que “...El estado y los municipios garantizarán el derecho de acceso libre y gratuito a internet; a tal efecto, en los términos de la ley, establecerán los mecanismos y políticas públicas necesarias para asegurar progresivamente la efectividad de este derecho...”<sup>4</sup>.

El Internet como Derecho Constitucional, debemos considerarlo o más bien debemos implementar y aprovechar su uso, incluyendo el desarrollo de sistemas de información amigables, homologados y que permitan el intercambio de información, para generar los nuevos paradigmas en la Administración Pública, y más aún en la implementación de la política pública de Mejora Regulatoria para la gestión de los tramites y servicios totalmente en línea.

### **B. Mejora Regulatoria**

En nuestra Constitución a partir del 2017, se adiciona el último párrafo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se menciona que “...las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia...”<sup>5</sup>. Adicional a ello, en el numeral sexto del apartado transitorio, señala que se deberá considerar “...a) Un catálogo nacional de regulaciones, trámites y servicios federales, locales y municipales con el objetivo de generar seguridad jurídica a los particulares. b) Establecer la obligación para las autoridades de facilitar los trámites y la obtención de servicios mediante el uso de las tecnologías de la información, de conformidad con su disponibilidad

---

<sup>3</sup> Párrafo adicionado y publicado en el DOF el 11 de junio 2013.

<sup>4</sup> Reformado y publicado en el periódico oficial extraordinario no. 84 el 13 de septiembre 2013.

<sup>5</sup> Párrafo adicionado y publicado en el DOF el 05 de febrero 2017

presupuestaria. c) La inscripción en el catálogo será obligatoria para todas las autoridades en los términos en que la misma disponga...”<sup>6</sup>

El 18 de mayo de 2018, se publica la Ley General de Mejora Regulatoria, la cual comprende cuatro títulos, donde el primero señala las Disposiciones Generales, el segundo del Sistema Nacional de Mejora Regulatoria, el tercero de las Herramientas del Sistema Nacional de la Mejora Regulatoria, y por último el cuarto de las Responsabilidades Administrativas en Materia de Mejora Regulatoria.

En referencia a la Política Pública de Mejora Regulatoria, en este artículo abordaremos en la herramienta del Catálogo del Sistema Nacional, conforme a la fracción I del artículo 11 de la LGMR, el cual está integrado por el registro nacional de Regulaciones, los registros de Trámites y Servicios, el Expediente para Trámites y Servicios, el registro nacional de visitas domiciliarias y la Protesta Ciudadana, conforme a las fracciones I, II, III, IV, V del artículo 39 de la LGMR.

Aunado a lo anterior, en las siguientes fracciones del artículo 3 de la LGMR, considera las siguientes definiciones:

“...II. Autoridad de Mejora Regulatoria: La Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, las comisiones de mejora regulatoria de las entidades federativas, municipales o de alcaldías o equivalentes, los comités, las unidades administrativas o áreas responsables de conducir la política de mejora regulatoria en sus respectivos ámbitos de competencia...”, y su equivalente en la LMRETyM es la fracción III y IV del artículo 3.

“...III. Catálogo: El Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios...”, y su equivalente en la LMRETyM es la fracción V, VI y VII del artículo 3.

“...XIII. Padrón: El Padrón Nacional de servidores públicos con nombramiento de inspector, verificador, visitador o supervisor o cuyas competencias sean las de

---

<sup>6</sup> Consideraciones mínimas para la Ley General en materia de Mejora Regulatoria a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-Y de la CPEUM.



vigilar el cumplimiento de alguna Regulación...”, y su equivalente en la LMRETyM es la fracción XXI del artículo 3.

“...XV. Regulación o Regulaciones: Cualquier normativa de carácter general cuya denominación puede ser Acuerdo, Circular, Código, Criterio, Decreto, Directiva, Disposición de carácter general, Disposición Técnica, Estatuto, Formato, Instructivo, Ley, Lineamiento, Manual, Metodología, Norma Oficial Mexicana, Regla, Reglamento, o cualquier otra denominación de naturaleza análoga que expida cualquier Sujeto Obligado...”, y su equivalente en la LMRETyM es la fracción XXXII del artículo 3.

“...XVII. Servicio: Cualquier beneficio o actividad que los Sujetos Obligados, en el ámbito de su competencia, brinden a particulares, previa solicitud y cumplimiento de los requisitos aplicables...”, y su equivalente en la LMRETyM es la fracción XXXIII del artículo 3; y en la fracción XIX de la LGTyAIP.

“...XXI. Trámite: Cualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado realicen ante la autoridad competente en el ámbito federal, de las entidades federativas, municipal o de la alcaldía, ya sea para cumplir una obligación o, en general, a fin de que se emita una resolución...”, y su equivalente en la LMRETyM es la fracción XXXIX del artículo 3; y en la fracción XX de la LGTyAIP.

Estás definiciones se deben tener presente, en la ejecución de todas las acciones en materia de Mejora Regulatoria, para homologar las definiciones en todos los marcos normativos que tengan correlación dicha Ley.

En materia de Mejora Regulatoria, conforme a los lineamientos para la operación del registro de trámites y servicios y el registro de regulaciones, de los sujetos obligados del Estado de Tabasco<sup>7</sup>, publicado el 7 de septiembre 2022. En su segundo párrafo del artículo 1, señala que “...La integración, administración, y actualización de estos registros se hará por medio de la plataforma electrónica del

---

<sup>7</sup> Publicado en el portal del periódico oficial del Estado de Tabasco, consultado el 13 de marzo 2023, <https://tabasco.gob.mx/PeriodicoOficial/descargar/3361>

Catálogo Nacional, puesta a disposición por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), lo que contribuirá en su caso, a dar cumplimiento también a lo establecido en Ley General de Mejora Regulatoria, respecto de esta plataforma...”<sup>8</sup>, teniendo como objetivo que se registren los trámites y servicios y las regulaciones una sola vez, utilizando una única herramienta informática, y con ello, darle cumplimiento a las leyes en materia de Mejora Regulatoria.

### **1. Registro Nacional de Regulaciones**

La LGMR refiere en su artículo 40 “...El Registro Nacional de Regulaciones será una herramienta tecnológica que contendrá todas las Regulaciones del país. Los Sujetos Obligados deberán asegurarse de que las Regulaciones vigentes que apliquen se encuentren contenidas en el Registro Nacional de Regulaciones, a fin de mantener permanentemente actualizado el Catálogo...”.

### **2. Registro de Trámites y Servicios**

La LGMR refiere en su artículo 43 “...Los registros de Trámites y Servicios son herramientas tecnológicas que compilan los Trámites y Servicios de los Sujetos Obligados, con el objeto de otorgar seguridad jurídica a las personas, dar transparencia, facilitar el cumplimiento regulatorio, así como fomentar el uso de tecnologías de la información. Tendrán carácter público y la información que contengan será vinculante para los Sujetos Obligados...”; y en artículo 48 “...Los Sujetos Obligados no podrán aplicar Trámites o Servicios adicionales a los establecidos en el Catálogo, ni podrán exigir requisitos adicionales en forma distinta a como se inscriban en el mismo...”

---

<sup>8</sup> LGPDPPSO, C. d. (2017). "Ley General de Protección de Datos Personales en posesión de Sujetos Obligados".

### **3. Registro Nacional de Visitas Domiciliarias**

Con los avances sustantivos que se tienen hoy en día, en la integración y consolidación de la plataforma del Catálogo Nacional de las Regulaciones y los Trámites y Servicios, se continua con el inicio del registro de las Visitas Domiciliarias, incluyendo a los inspectores, verificadores, visitadores, supervisores o personas servidoras públicas cuyas actividades sean las de vigilar el cumplimiento de las regulaciones que apliquen conforme al trámite o servicio que se trate.

La LGMR, precisa en su Artículo 56 la integración de un padrón que "...contendrá la lista de los servidores públicos autorizados para realizar inspecciones, verificaciones y visitas domiciliarias en el ámbito administrativo. Los Sujetos Obligados serán los encargados de inscribir en el Padrón, a los servidores públicos a que se refiere el presente artículo..."; en este mismo sentido se expresa los artículos 52, 53, 54, 55, 56 y 57 de la LMRETyM, y los propios lineamientos para la operación del registro de visitas domiciliarias de los Sujetos Obligados del Estado de Tabasco, publicados el primero de marzo de 2023 y vigente a partir de los 180 días naturales después de su publicación, los cuales refieren el establecimiento del o los procedimientos para el registro de las visitas domiciliarias, para la inscripción, modificación y despublicación de la información referente a las visitas domiciliarias.

El Consejo de Mejora Regulatoria del Estado de Tabasco, a través de los lineamientos para la operación del registro de visitas domiciliarias de los sujetos obligados del Estado de tabasco, refiere en el segundo párrafo de su primer articulado la "...integración, administración, y actualización de dicho registro se hará por medio de la plataforma electrónica del Catálogo Nacional, puesta a disposición por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), lo que contribuirá en su caso, a dar cumplimiento también a lo establecido en la Ley General de Mejora Regulatoria, respecto de esta plataforma...", siendo esta plataforma electrónica la utilizada para el registro de las visitas domiciliarias y el Padrón de las personas servidoras públicas que velaran por el cumplimiento de las regulaciones de los trámites y servicios que se trate.

### 4. La Protesta Ciudadana

La LGMR, en su artículo 61 refiere que el "...El solicitante podrá presentar una Protesta Ciudadana cuando con acciones u omisiones el servidor público encargado del Trámite o Servicio niegue la gestión sin causa justificada, altere o

Incumpla..." con lo expresado en el artículo 46 de la LGMR.

Y en el artículo 58 y 59 de la LMRETM expresa el mecanismo para presentar la solicitud y la gestión de la Protesta Ciudadana. Y en seguimiento a las acciones el Consejo de Mejora Regulatoria del Estado de Tabasco, publicó el primero de marzo 2023 los lineamientos para la presentación y atención de la Protesta Ciudadana en los sujetos obligados del estado de Tabasco, y entra en vigencia 60 días después de su publicación, para lo cual los Sujetos Obligados deben generar, desarrollar y diseñar las acciones y herramientas informáticas para la presentación y el registro, gestión y seguimiento de la solicitud de la Protesta Ciudadana tanto de manera presencial como electrónica.

Esté lineamiento en la fracción X del segundo articulado define a la Protesta Ciudadana como el "...mecanismo con el que cuentan las personas físicas o jurídicas colectivas para interponer una queja cuando el servidor público del Sujeto Obligado niegue, altere o incumpla con los requisitos y pasos para la realización de algún trámite o servicio..."

### 5. Del Expediente para Trámites y Servicios

En el caso de la herramienta del expediente para Trámites y Servicios, aún está en desarrollo por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, y dicha herramienta considera lo señalado en el artículo 50 al 54 de la LGMR.

La LGMR refiere en su artículo 50 "...El Expediente para Trámites y Servicios operará conforme a los lineamientos que apruebe el Consejo Nacional y deberá considerar mecanismos confiables de seguridad, disponibilidad, integridad, autenticidad, confidencialidad y custodia. Los Sujetos Obligados, en el ámbito de

sus respectivas competencias, incluirán en sus programas de Mejora Regulatoria las acciones para facilitar a otros Sujetos Obligados, a través del Expediente para Trámites y Servicios, el acceso, consulta y transferencia de manera segura de las actuaciones electrónicas que se generen con motivo de un Trámite o Servicio...”, y también se debe considerar lo señalado en el artículo 51 “...Los Sujetos Obligados no podrán solicitar información que ya conste en el Expediente de Trámites y Servicios, ni podrán requerir documentación que tengan en su poder...”; y en el artículo 52 postula “...Los documentos electrónicos que integren los Sujetos Obligados al Expediente de Trámites y Servicios conforme a lo dispuesto por esta Ley, 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 éstos...”

Y en referencia a los trámites y servicios en el nivel de gobierno municipal -siendo este orden de gobierno, el más cercano a los ciudadanos y empresarios-, nuestra constitución del Estado de Tabasco, y conforme a la fracción II del artículo 65 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, señala que “...los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a).- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b).- Alumbrado Público; c).- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d).- Mercados y Central de Abastos; e).-Panteones; f).- Rastros; g).- Calles, parques, jardines y su equipamiento; h).- Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito; i).- Los demás que las Legislaturas del Estado determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera...”<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Reformado y publicado en el Periódico Oficial el 25 de julio 2001

## **II. Evolución de la Mejora Regulatoria**

Teniendo en consideración el Internet como Derecho Constitucional, se crea inicialmente el programa de “México Conectado” -operado e implementado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes-, para el acceso al servicio de Internet de banda ancha en sitios públicos como escuelas públicas de todos los niveles educativos, clínicas y hospitales públicos, parques públicos e Instituciones de la Administración Pública, logrando conectar hasta 101 mil sitios durante su ejecución; así como la instalación y habilitación de centros comunitarios de educación digital en cada una de las Entidades Federativas, para ofrecer cursos gratuitos de Internet, ofimática, inglés, robótica, cursos de innovación y emprendimiento para adultos, y actividades para la inclusión digital y lograr la disminución de la brecha digital; en julio del 2019 se suspende el programa de “México Conectado”, dando inicio a las primeras acciones para la política pública de “Internet para Todos” -actualmente operado e implementado por CFE Telecomunicaciones e Internet para Todos (CFETEIT), teniendo como prioridad garantizar la conectividad y el acceso a Internet a las zonas de alta y muy alta marginación.

CFE Telecomunicaciones e Internet para Todos, expresa que “...tiene por objeto prestar y proveer servicios de telecomunicaciones, sin fines de lucro, para garantizar el derecho de acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación, incluido banda ancha e Internet. Así como la capacidad de proveer bienes y servicios tecnológicos incluyendo desarrollos de sistemas informáticos y de telecomunicaciones, al igual que cualquier otro bien relacionado al desarrollo y soporte de dichos sistemas...”<sup>10</sup>

La CFETEIT, tiene cobertura de 349 torres de telecomunicaciones en operación y 3,828 en construcción en las comunicadas más remota y de alta marginación, y con ello tiene una ampliación de su infraestructura de 4,177 torres de

---

<sup>10</sup> Consultado en el portal de CFE Telecomunicaciones e Internet para Todos. El 10 de marzo 2023, <https://www.cfe.mx/internet-para-todos/pages/default.aspx>

telecomunicaciones<sup>11</sup>. Con lo cual ha permitido conectar 66,019 sitios en la República Mexicana, de los cuales 884 son del Estado de Tabasco<sup>12</sup> -representando el 1.3% de los puntos conectados-, los cuales se conectan utilizando la tecnología 4G, Satelital y ADSL, conforme se muestra en la tabla II1; y en la tabla II2 se detalla la ubicación de los sitios conectados.

Tabla II1. Tecnología utilizada por sitio conectado

Tipo	República Mexicana	Tabasco
4G	46,682	619
Satelital	13,768	263
ADSL	5,569	2
Fuente: CFETEIT	66,019	884

<sup>11</sup> Consultado en el portal de CFE Telecomunicaciones e Internet para Todos. El 13 de marzo 2023, <https://cfeinternet.mx/>

<sup>12</sup> Consultado en el portal de CFE Telecomunicaciones e Internet para Todos. El 13 de marzo 2023, <https://mapa.internetparatodos.cfe.mx/>

Tabla II2. Sitios Conectados por tipo de Ubicación

Ubicación	República Mexicana	Tabasco
Centro Escolar	46,927	510
Edificio Federal	3,770	74
Liconsa	2,908	26
Sitio Público	2,831	5
Unidad Médica Rural	1,922	5
DICONSA	1,557	38
Centro Integrador	1,319	28
Biblioteca	1,264	82
Centro Salud	900	73
INEA	710	5
Media Superior	557	18
Sucursal Telecomm	291	8
Banco del Bienestar	283	4
Presidencia Municipal	273	1
Metrobús	212	0
UBBJ	143	3
Módulo Temporal	44	0
Otros	29	0
Hospital Regional	28	0
SEGALMEX	21	1
SEDATU	16	3
SEPOMEX	9	0
DIF	5	0

Fuente: CFETEIT

66,019

884

Hoy, consideramos que debemos aprovechar la oportunidad que nos da el uso de la Tecnología de la Información y Comunicaciones, y en especial el Internet, siendo este, un activo preponderante en la política pública de Mejora Regulatoria; y en



conjunto con el uso dentro la gestión gubernamental de la Administración Pública de herramientas de plataformas digitales nacionales, estatales y municipales, y más aún si son interoperables entre ellas mismas, para el intercambio de información desde la propia fuente de origen de donde se generan y/o registran por primera vez.

### **A. Registro de las Regulaciones, Trámites y Servicios en el CNARTyS**

Al corte del 28 de febrero 2023, el estado de Tabasco<sup>13</sup> ha registrado 1,063 trámites y servicios (CONAMER, 2023).

México, está avanzando con la implementación de la política pública de Mejora Regulatoria, y como avance con corte al 28 de febrero 2023, se ha registrado en el Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios<sup>14</sup>: 16,622 trámites y servicios, 110,044 regulaciones, 833 inspecciones y 7,275 inspectores, de los cuales Tabasco tiene registrado 1,063 trámites y servicios, 672 regulaciones, y sin registro de inspecciones e inspectores.

En la tabla CN1, indica el avance que lleva el Estado de Tabasco en el registro de las Regulaciones y Trámites y Servicios en el CNARTyS, por tipo de Sujeto Obligado.

Tabla CN1. Registro de Regulaciones, Trámites y Servicios

<b>Tipo de Sujeto Obligado</b>	<b>Trámites y Servicios</b>	<b>Regulaciones</b>
Dependencia	598	213
Órgano Desconcentrado	14	12
Organismo Descentralizado	246	281
Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	10	0
Órgano Autónomo	0	0

<sup>13</sup> Se consideran los trámites y servicios del Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Legislativo y los municipios del Estado de Tabasco.

<sup>14</sup> Consultado el 13 de marzo 2023, en el portal CNARTyS de la CONAMER, <https://catalogonacional.gob.mx/>

Poder Judicial	0	0
Poder Legislativo	0	0
Municipio	195	166

Fuente: CNARTyS de la CONAMER

1,063

672

En la tabla CN2, indica el avance que lleva el Estado de Tabasco en el registro de las Regulaciones y Trámites y Servicios en el CNARTyS, por Dependencia.

Tabla CN2. Registro de Regulaciones, Trámites y Servicios por Dependencia

Sujeto Obligado	Trámites y Servicios	Regulaciones
Secretaría de Gobierno	77	18
Gubernatura	0	0
Coordinación General de Asuntos Jurídicos	4	3
Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	131	10
Secretaría de Bienestar, Sustentabilidad y Cambio Climático	54	12
Secretaría para el Desarrollo Energético	2	3
Secretaría de Educación	70	37
Secretaría de Salud	32	0
Secretaría de Cultura	49	6
Secretaría para el Desarrollo Económico y la Competitividad	6	18
Secretaría de Turismo	2	0
Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesca	30	28
Secretaría de Movilidad	41	10
Secretaría de Ordenamiento Territorial y Obras Públicas	3	9
Secretaría de Finanzas	71	19

Secretaría de Administración e Innovación Gubernamental	3	15
Secretaría de la Función Pública	11	18
Instituto de la Juventud y el Deporte de Tabasco	12	7
Fuente: CNARTyS de la CONAMER	598	213

En la tabla CN3, indica el avance que lleva el Estado de Tabasco en el registro de las Regulaciones y Trámites y Servicios en el CNARTyS, por Órgano Desconcentrado.

Tabla CN3. Registro de Regulaciones, Trámites y Servicios por Órgano Desconcentrado

Sujeto Obligado	Trámites y Servicios	Regulaciones
Servicio Estatal de Empleo	6	2
Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública	0	3
Comisión Estatal de Búsqueda de Personas	0	0
Comisión Estatal Forestal	1	1
Junta Estatal de Caminos	1	3
Coordinación Estatal para la Regularización de la Tenencia de la Tierra	6	3
Fuente: CNARTyS de la CONAMER	14	12

En la tabla CN4a y CN4b, indica el avance que lleva el Estado de Tabasco en el registro de las Regulaciones y Trámites y Servicios en el CNARTyS, por Órgano Desconcentrado.

Tabla CN4a. Registro de Regulaciones, Trámites y Servicios por Organismo Descentralizado

Sujeto Obligado	Trámites y Servicios	Regulaciones
Instituto Estatal de las Mujeres	8	4
Instituto de Protección Civil del Estado de Tabasco	44	2
Instituto de Vivienda de Tabasco	9	8
Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Tabasco (CCYTET)	12	7
Instituto de Educación para Adultos de Tabasco	4	7
Instituto de Formación para el Trabajo del Estado de Tabasco	2	5
Colegio de Bachilleres de Tabasco	13	23
Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Tabasco	1	6
Colegio de estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Tabasco	1	12
Comisión Estatal de Conciliación y Arbitraje Médico del Estado de Tabasco	1	5
Instituto de Seguridad Social del Estado de Tabasco	70	9
Servicios de Salud del Estado de Tabasco	0	0
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-Tabasco)	17	39
Instituto para el Fomento de las Artesanías de Tabasco	7	3
Museo Interactivo Papagayo	5	5
Central de Abasto de Villahermosa	2	3
Comisión Estatal de Agua y Saneamiento	6	5
Instituto Tabasqueño de la Infraestructura Física Educativa	0	0
Centro de Interpretación y Convivencia con la Naturaleza (YUMKA)	10	0
Comisión de Radio y Televisión de Tabasco	1	5
Central de Maquinaria de Tabasco	2	2
Servicio Estatal de Administración y Destino de Bienes Asegurados, Abandonados o Decomisados del Estado de Tabasco	1	2
Instituto de Beneficencia Pública del Estado de Tabasco	0	3
Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción	0	0
Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tabasco	0	0
Fuente: CNARTyS de la CONAMER	216	155

Tabla CN4b. Registro de Regulaciones, Trámites y Servicios por Escuelas Nivel Superior

Sujeto Obligado	Trámites y Servicios	Regulaciones
Instituto Tecnológico Superior de Centla	1	7
Instituto Tecnológico Superior de Comalcalco	3	3
Instituto Tecnológico Superior de la Región Sierra	1	2
Instituto Tecnológico Superior de los Ríos	1	0
Instituto Tecnológico Superior de Macuspana	1	5
Instituto Tecnológico Superior de Villa la Venta Huimanguillo	1	9
Universidad Intercultural del Estado de Tabasco	1	8
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	0	0
Universidad Politécnica del Centro	1	0
Universidad Politécnica del Golfo de México	6	14
Universidad Politécnica Mesoamericana	1	18
Universidad Popular de la Chontalpa	4	20
Universidad Tecnológica de Tabasco	8	16
Universidad Tecnológica del Usumacinta	1	24
Fuente: CNARTyS de la CONAMER	30	126

En la tabla CN5, indica el avance que lleva el Estado de Tabasco en el registro de las Regulaciones y Trámites y Servicios en el CNARTyS, por Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Órgano Autónomo, Poder Judicial y Poder Legislativo

Tabla CN5. Registro de Regulaciones, Trámites y Servicios

Sujeto Obligado	Trámites y Servicios	Regulaciones
Empresas de Participación Estatal Mayoritaria		
Administración Portuaria Integral de Tabasco, S.A. de C.V.	10	0
Espectáculos Deportivos de Tabasco, S.A. de C.V.	0	0
Movilidad Integral de Tabasco, S.A. de C.V.	0	0
Órgano Autónomo		
Comisión Estatal de Derechos Humanos	0	0
Fiscalía General del Estado de Tabasco	0	0
Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco	0	0
Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública	0	0
Tribunal de Justicia Administrativa	0	0
Tribunal Electoral de Tabasco	0	0
Poder Judicial		
Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco	0	0
Poder Legislativo		
H. Congreso del Estado	0	0
Órgano Superior de Fiscalización del Estado	0	0
Fuente: CNARTyS de la CONAMER	10	0

En la tabla CN6, indica el avance que lleva el Estado de Tabasco en el registro de las Regulaciones y Trámites y Servicios en el CNARTyS, por Municipio.

Tabla CN6. Registro de Regulaciones, Trámites y Servicios por Municipio

Sujeto Obligado	Trámites y Servicios	Regulaciones
Balancán	35	16
Cárdenas	69	52
Centla	0	0
Centro	27	32
Comalcalco	0	0
Cunduacán	0	0
Emiliano Zapata	0	0
Huimanguillo	0	0
Jalapa	0	0
Jalpa de Méndez	0	30
Jonuta	0	0
Macuspana	0	8
Nacajuca	0	0
Paraíso	64	28
Tacotalpa	0	0
Teapa	0	0
Tenosique	0	0

Fuente: CNARTyS de la CONAMER

195

166

La CONAMER, da a conocer que Tabasco, de los 1,063 trámites y servicios, tiene el 6.9% digitalizados y con un gran reto por digitalizar del 93.1%.

### III. Retos de la Mejora Regulatoria

El gran desafío que tiene la política pública de Mejora Regulatoria, en un primer momento es la consolidación de los Catálogos Nacionales en materia de Mejora Regulatoria y que todos los Sujetos Obligados de los tres niveles de gobierno - Federal, Estatal y Municipal-, hagan suya las herramientas y plataformas electrónicas que provee la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria; aprovechando el uso del Internet que por derecho constitucional tienen los mexicanos, los ciudadanos y empresarios que tienen actividad económica en territorio nacional, para el fortalecimiento de la digitalización de los trámites y servicios.

El Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024, refiere en el eje 5, en el numeral 5.5. Mejora regulatoria, como visión: “...El Gobierno del Estado de Tabasco logrará la simplificación de trámites en los servicios públicos que ofrece, lo que se traducirá en un marco regulatorio ágil, accesible, transparente, imparcial, oportuno, que fortalecerá la apertura rápida de empresas generadoras de empleos, a través de la incorporación de Tecnologías de la Información, lo cual contribuirá al combate a la corrupción en los actos y procedimientos administrativos...”

En Tabasco, la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria debe afianzar aún más a los Sujetos Obligados para concluir con el registro en el Catálogo Nacional, las Regulaciones y los Trámites y Servicios, con corte a febrero de 2023, solo han registrados 59 Sujetos Obligados -los cuales tienen registrado entre 1 y 131 Trámites y Servicios-, y 33 Sujetos Obligados no han iniciado con el registro, por lo cual podemos deducir que el Estado de Tabasco lleva un avance de 64%; para lo cual uno de los retos es que los Sujetos Obligados concluyan el 100% del registro de las Regulaciones, Trámites y Servicios, y sobre todo del 33% de los Sujetos Obligados que aún no inician<sup>15</sup>; sobre todo resaltando la importancia de la regulación o en su caso de la desregulación de cada uno de los Trámites y Servicios que ofrece cada Sujeto Obligado a los ciudadanos y empresarios, reforzando la

---

<sup>15</sup> Una de las acciones que deberá hacer la Comisión de Mejora Regulatoria y Autoridad de Mejora Regulatoria, es identificar las causas, atenderlas y darle el seguimiento para el inicio de los registros de las Regulaciones, Trámites y Servicios en la CNARTyS.



actualización de las regulaciones de aquellos Trámites y Servicios que se prestan sin sustento de alguna Regulación, sobre todo los que solamente están con el sustento normativo para el cobro de dicho Trámite y Servicio.

Los Sujetos Obligados de la Ley de Mejora Regulatoria, y sobre todo la Autoridad de Mejora Regulatoria, debe actualizar permanentemente su Programa de Mejora Regulatoria e impulsar el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación en todo el ciclo de la gestión del Trámite y Servicio. El reto más relevante o revolucionario que enfrenta cada Sujeto Obligado es la identificación de las áreas de oportunidad que tienen dentro del proceso o subproceso de cada uno de los Trámites y Servicios, así como la eliminación de los Trámites y Servicios que no agreguen valor alguno al ciudadano o empresario; identificar los Trámites y Servicios que puedan ser fusionados con el objeto de simplificarlo y homologarlo; incluyendo los Trámites y Servicios que puedan convertirse como aviso o notificación; y resaltando la identificación de los Trámites y Servicios que puedan generar por modalidades, es decir aquellos que dependiendo de la solicitud del ciudadano o empresario se simplifiquen o disminuyan los requisitos ya sea por tipo de Trámite o Servicio, o por actividad económica.

El reto más innovador, será que el expediente electrónico de los Trámites y Servicios se haga una realidad, donde podamos encontrar el conjunto de los documentos electrónicos emitidos por la autoridad competente de las personas físicas o morales, los cuales pueden ser utilizados en la gestión de los Trámites y Servicios, teniendo la certeza que el expediente electrónico cuenta con mecanismos confiables, de seguridad, disponibilidad, integridad, autenticidad, confidencialidad y custodia, sobre todo garantizando la protección de los datos personales.

Un actor importante en la implementación de la política pública de Mejora Regulatoria es la Autoridad de Mejora Regulatoria<sup>16</sup>, y las Autoridades Municipales

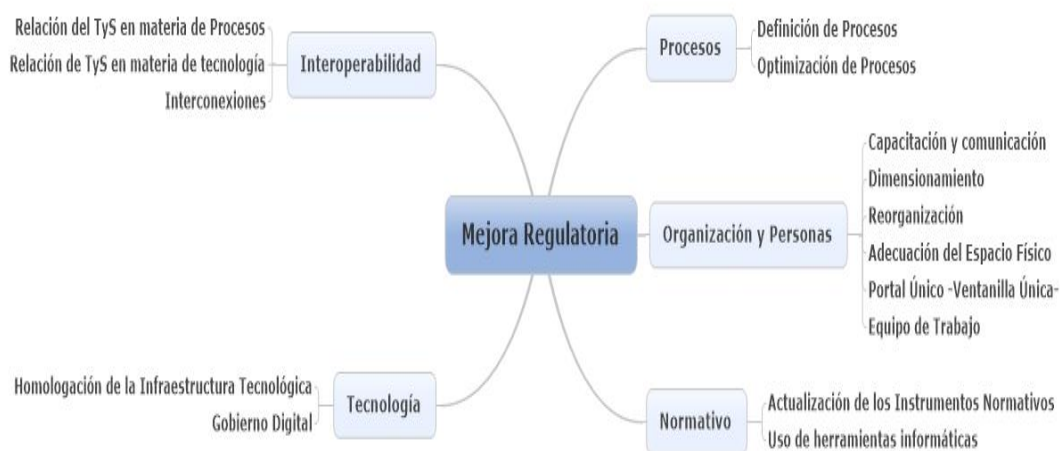
---

<sup>16</sup> Conforme a la definición de la fracción III de la LMR, Autoridad de Mejora Regulatoria: la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria, las Autoridades Municipales de Mejora Regulatoria, los Comités Internos, y las Unidades Administrativas o áreas responsables de conducir la política de mejora regulatoria en sus respectivos ámbitos de competencia.

de Mejora Regulatoria<sup>17</sup>, tomando relevancia que las acciones realizadas deben ir encaminada al cumplimiento de la normatividad en materia de Mejora Regulatoria, y sobre todo que se concrete y consolide el Programa de Mejora Regulatoria, Agenda Regulatoria, y los Análisis de Impacto Regulatorio, con la visión y enfoque de la actualización permanente de las Regulaciones, Trámites y Servicios con los mayores beneficios para el ciudadano y empresario, valorando la disminución de requisitos, disminución de tiempos, disminución de costos, digitalización, y la eliminación, fusión o creación de trámites y servicios que generen valor a los ciudadanos, empresarios y a la propia Administración Pública, en los contextos de la simplificación administrativa.

Un reto tecnológico en materia de Mejora Regulatoria es la implementación y uso de la Tecnología de la Información y Comunicación, y el mayor reto es garantizar la interoperabilidad y las interconexiones entre las diversas fuentes de información para la digitalización de los Trámites y Servicios.

**Figura 1. Diagrama conceptual del ámbito de la Mejora Regulatoria**



Fuente: Diseño propio, en base a la guía de digitalización de Trámites y Servicios de la CONAMER.

<sup>17</sup> Conforme a la definición de la fracción IV de la LMR, Autoridades Municipales de Mejora Regulatoria: las Autoridades Municipales de Mejora Regulatoria de los municipios del Estado de Tabasco.

La integración del Catálogo Nacional de Trámites y Servicios, asume la clasificación de los siguientes temas de interés: Hacienda y Finanzas Públicas; Comunicaciones, Transporte y Movilidad; Energía; Salud y Deporte; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Desarrollo económico; No sectorizado; Agricultura, Ganadería y Desarrollo rural; Ciencia y Educación; Gobernación; Relaciones Exteriores; Marina; Cultura y Recreación; Desarrollo Social; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Trabajo y Previsión Social; Turismo; Función Pública y Contraloría; Seguridad, Legalidad y Justicia; Protección Civil; Igualdad Sustantiva; Ayuntamiento; Agua; Desarrollo Sustentable; Construcción; Sector Electoral.

El reto mayor, de la política pública de Mejora Regulatoria, es la erradicación de la corrupción, incentivar la actividad económica, incrementar la productividad, promover la transparencia en toda las acciones y gestión de la Administración Pública, mantener y generar de fuentes de empleo, hacer más ágil y eficiente a la Administración Pública y elevar la competitividad en el Estado de Tabasco.

### **Conclusiones**

Considerando el Internet, como derecho humano fundamental de las personas por la ONU, y establecido en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, y en conjunto con la Ley General y Estatal de Mejora Regulatoria, la política pública de Mejora Regulatoria no tiene más barrera o mayor impedimento normativo para su implementación y lograr los mayores beneficios para la sociedad -personas y empresarios-, y así mismo, favorece la eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos de la propia gestión gubernamental de la Administración Pública.

En este sentido, la evolución y a la par de la exigencia en materia de Mejora Regulatoria, como una política pública que considera la concepción de Regulaciones claras, de Trámites y Servicios simplificados, viene a reforzar la gestión de Instituciones Públicas y Unidades Administrativas, orientándose a

obtener el mayor valor posible de los recursos materiales, humanos y financieros disponibles, para garantizar el óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la sociedad y empresarios en su conjunto.

Con el enfoque de la interoperabilidad de los sistemas de información y sus bases de datos, se deberán formalizar acuerdos o convenios de colaboración para garantizar la interoperabilidad de la información entre los Sujetos Obligados o como lo indica la Ley de la materia de Mejora Regulatoria entre los Sujetos Obligados.

Como logros esperados en la implementación de la política pública de Mejora Regulatoria es la reactivación económica del Estado de Tabasco, y más aun después de haber pasado por la pandemia del COVID-19, la cual estamos con señales de su estabilidad o casi en la etapa final de dicha pandemia.

En la Administración Pública del Estado de Tabasco, podemos referir en base al análisis que se realizó a la documentación en materia de Mejora Regulatoria, el avance que se lleva del registro en el Catálogo Nacional en materia de Mejora Regulatoria, la integración de la Autoridad de Mejora Regulatoria en cada uno de los Sujetos Obligados, y al considerar el Internet como derecho constitucional, que no hay más obstáculos normativos para que la política pública de Mejora Regulatoria logre los objetivos planteados tanto en la Ley General de Mejora Regulatoria como en la Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Tabasco y sus Municipios.

### Bibliografía

CONAMER. (28 de febrero de 2023). Catálogo Nacional de Trámites y Servicios. Obtenido de <https://catalogonacional.gob.mx/Estadisticas/EntidadesFederativas>

CPELyST, H. C. (2018). "Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco".

CPEUM, C. d. (2022). "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

LAET, H. C. (2020). "Ley de Archivos para el Estado de Tabasco".

LGA, C. d. (2023). "Ley General de Archivos".

LGDyFEETyM, H. C. (2018). "Ley de Gobierno Digital y Firma Electrónica para el Estado de Tabasco y sus Municipios".

LGMR, C. d. (2021). "Ley General de Mejora Regulatoria".

LGPDPPSO, C. d. (2017). "Ley General de Protección de Datos Personales en posesión de Sujetos Obligados".

LGTyAIP, C. d. (2021). "Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública".

LMRETyM, H. C. (2019). "Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Tabasco y sus Municipios".

LPDPPSOET, H. C. (2017). "Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Tabasco".

LTyAIPET, H. C. (2019). "Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco".

ONU, C. (2017). Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. NY: ONU.

---

# INNOVACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA



---



**Dirección:** Boulevard Adolfo Ruiz Cortines esquina  
Av. de Las Américas s/n, Local G3 planta alta, Plaza  
City Center Service. 86100 Villahermosa.



[www.iaptabasco.org.mx](http://www.iaptabasco.org.mx)

 IAP Tabasco, A. C.  @IAPTabascoac

 iaptabascoac  [www.iaptabasco.org.mx](http://www.iaptabasco.org.mx)