

Capítulo 6 **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y** **SUSTENTABILIDAD**

“El desierto crece”
Nietzsche

¿Debe ser el *desarrollo sustentable* una política de *Estado*?

Para iniciar el análisis que se pretende en este Capítulo, puede resultar útil dirigirse al origen del término “sustentar”, el cual proviene del latín “*sustentare*”¹⁹⁰. Este vocablo nos remite a tres posibilidades de interpretación: primera, asumir el significado como “sustento” (en el sentido económico, cualquiera que sea su dimensión, trátese del sostén de una persona, familia, empresa, o cualquier otra entidad); segunda, como apoyo discursivo al soportar una argumentación; finalmente la tercera, como el acto de diferir o discrepar al apoyar una opinión distinta a la de otro u otros.

Otra explicación nos la brinda la explotación económica de los recursos naturales, o transformados por el hombre, sin que ello signifique el agotamiento o extinción de tales recursos, posibilitando así su perdurabilidad en el tiempo. En este sentido el concepto comprende lo relativo a un enfoque con tres dimensiones: económica, medioambiental y de organización social, las cuales, adecuadamente articuladas, contribuyen a la renovación permanente de procesos político-administrativos orientados a la *sustentabilidad*¹⁹¹.

Definir el *desarrollo sustentable* es una tarea compleja dado que sus dos componentes son ubicuos. El apelativo de “desarrollo” se aplica con un sinfín de propósitos aunque prioritariamente se vincula a la materia económica¹⁹², haciendo eco de la primera interpretación de “*sustentare*”. El apellido que

190 Rodríguez Castro, Santiago, *op. cit.*, p. 203.

191 Existen dos fuentes que nos pueden ayudar a comprender este concepto: uno es el Informe Brundtland (1987), ONU, asumido como Principio 3º de la Declaración de Río (1992): “Aquel desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades”. La otra consiste en la lectura del libro de Cornelio Rojas Orozco, **El Desarrollo Sustentable: Nuevo Paradigma para la Administración Pública**, INAP-Senado de la República, México, 2004.

192 Maier, Gerald M., **Leading issues in Economic Development**, Oxford University Press, 1971. Ver la Introducción, pp. 3-56. El autor, además de sus importantes conceptos nos brinda en las páginas 57 y 58 una bibliografía razonada sobre el concepto de desarrollo económico, abordando las estructuras económicas de los países, el entorno de los países menos desarrollados y la interacción entre las fuerzas económicas y no económicas.

le sigue, lo “sustentable”, representa la parte dúctil y hasta dócil para referirse a un tema en lo particular, principalmente a lo relativo al medio ambiente (*sustentabilidad ambiental*), pero también aplicable a muchos otros tópicos. Ejemplos de ellos son: la calidad del capital humano¹⁹³ (que comprende educación + investigación + desarrollo científico y tecnológico + *innovación*) de un país, de una institución, de una empresa; o la competitividad de cualquier entidad política, social o privada, aspecto que recientemente se ha vuelto indispensable para explicar la dicotomía entre el corto plazo y el largo plazo del desarrollo.

Sucede que cuando se juntan las dos voces en el concepto *desarrollo sustentable*, se puede acomodar para nombrar cualquier cosa casi en cualquier circunstancia, dada la ambigüedad en su definición y su aplicabilidad pragmática y hasta arbitraria en el discurso político¹⁹⁴. Esto nos permite hablar de *sustentabilidad* política, económica, social, ambiental e institucional.

Con este enfoque integral intento una mayor precisión en el afán de introducir la *sustentabilidad* dentro del gran tema de la **Administración Pública** como **Visión de Estado**. Esta intención obedece a la necesidad de partir de la siguiente premisa básica en nuestra discusión: si el *gobierno*, cualquier *gobierno*, junto con su administración, pierden la noción y visión de la *sustentabilidad*, el *Estado* está en peligro.

En la actualidad cabe hacer la pregunta: ¿cómo darle *sustentabilidad* a la **Administración Pública** en un mundo globalizado, complejo y aparentemente inaprehensible? Considero que éste es el cuestionamiento de este capítulo. Para responder, procederé a ubicar el término “*sustentabilidad*” en tres vertientes, que son:

- *Capacidad* de ejercer plenamente la *autoridad* del *Estado*, en última instancia inapelable, como es el caso del pago de impuestos, la persecución del delito, las sentencias de los tribunales superiores, el empleo o el despido de la **Administración Pública**, el cobro de derechos, la imposición de multas, la expedición de permisos, licencias y pasaportes, entre muchas otras prerrogativas del *Estado*.

193 Este concepto, como casi todos los contemporáneos, requiere de tener en cuenta varios aspectos, pues el término “capital” pudiera sugerir una deshumanización del individuo, sin embargo, también tiene relación directa con la gestión de competencias como lo sugiere Gary Becker en www.monografias.com.

194 Rojas, Cornelio, *op cit.* Leer especialmente la Introducción.

- *Capacidad de respuesta* del *gobierno* a nuevas demandas, necesidades y expectativas sociales, v. gr. la procuración de los mínimos de bienestar como alimentación, salud, vivienda, transporte, trabajo, etcétera, en un entorno de saturación demográfica y agotamiento de recursos. En este punto es importante recalcar que debemos asumir nuestra *responsabilidad* con la actual y las futuras generaciones.
- *Capacidad de conducción* del *Estado* a objeto de que el *gobierno* supere la visión del corto plazo y apoye las tareas fijadas en la agenda internacional y nacional para alcanzar junto con la sociedad, y con visión de largo plazo, el *desarrollo sustentable* en todos los órdenes de la vida comunitaria, tanto en lo que a compete al *gobierno*, como en lo que compete a los agentes productivos y a la población en general.

Sin duda, la noción de viabilidad y perdurabilidad del *Estado* y sus fines, permea estas tres vertientes o dimensiones.

La Figura 20 pretende mostrar la interconexión entre las capacidades necesarias para lograr el *desarrollo sustentable*.

Figura 20
SUSTENTABILIDAD DEL ESTADO-GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Revisemos con más detalle cada una de estas capacidades:

Capacidad de ejercer plenamente la autoridad del Estado

Hay varias formas de entender este elemento de la *sustentabilidad* del *Estado* frente a fuerzas resistentes o contrarias al ejercicio de la *autoridad*. Dichas fuerzas incluyen: la indispensable oposición política y/o social dentro de la Ley (trátese de partidos, congresistas, periodistas u organizaciones sociales con posiciones o alternativas distintas a las del *gobierno*); los llamados poderes fácticos (instituciones financieras, comerciales, industriales, comunicacionales, globales y nacionales; iglesias, corrientes políticas e ideológicas discrepantes y organizadas como grupos de presión, etcétera); quienes confrontan al orden establecido, ya sea por motivos revolucionarios, separatistas (guerrilla, terrorismo) o la delincuencia organizada en distintos lugares y magnitudes (sea en sus variantes de tráfico mundial de drogas, narcomenudeo, armas, personas, órganos humanos, especies en peligro de extinción, prostitución de todo tipo, robo, secuestros, etcétera).

¿Cómo demostrar que el *gobierno* tiene bases de *sustentabilidad* política, social e institucional, para lidiar con aquellas fuerzas poseedoras de *legitimidad* y *legalidad* que se le oponen? ¿Qué tendría que hacer el *gobierno* para competir con –e imponerse a– las fuerzas financieras, comerciales e industriales? Por otro lado, ¿qué puede idear para confrontar, controlar y derrotar a los elementos disruptivos como la delincuencia y el crimen organizado? En la Figura 21 se presentan tres alternativas para dar *respuesta* a las interrogantes anteriores.

Figura 21



- La primera modalidad consiste en procurarle al *gobierno* reconocimiento social por la vía de los resultados positivos y satisfactorios para la mayor parte de los gobernados, asegurándoles un presente y futuro viables. Ello naturalmente demanda *eficacia* –tal y como lo analizamos en el Capítulo 3–, pero también requiere trabajo político destinado a sumar voluntades hacia sus propósitos entre sus detractores. Asimismo, se requiere de publicidad concebida como una herramienta privilegiada destinada a “dar a conocer” hechos, circunstancias y situaciones (antes, durante y después de su ocurrencia). Igualmente, la **Administración Pública** ha de recurrir a la propaganda gubernamental abocada a fortalecer los lazos de unión e identidad nacionales. En este mundo complejo nada que trascienda en la *opinión pública* se debe a procesos espontáneos, sino a la configuración de una estrategia comunicacional científicamente preparada y realizada¹⁹⁵. En síntesis, se trata de ampliar la *legitimidad del gobierno* –tema igualmente revisado en el Capítulo 3 de este libro– demostrando a la población que no se equivocó al elegirlo y que de hecho la sirve colocando el *poder* a su alcance, no sólo a través del voto, sino abriendo los canales de comunicación con los gobernados, pues sin el apoyo cotidiano de éstos cualquier *gobierno* encuentra dificultades para mantener su vigencia¹⁹⁶. Sin embargo, ninguna campaña publicitaria o propagandística tendrá futuro si quienes la dirigen actúan con ineficacia o recurren a la mentira¹⁹⁷.
- La segunda modalidad le significa al *gobierno* estar atento y sujeto a la aplicación de la Ley, incluyendo la promoción de cambios legislativos.

195 Price, Vincent, **La Opinión Pública. Esfera pública y comunicación**, Paidós Comunicación, Barcelona, 1994. En este libro se puede advertir la dificultad de los gobiernos al tratar de conquistar la “*opinión pública*”, toda vez que hay un dominio de las élites, una persuasión poderosa del *poder* económico y una falta de recursos frente a la competencia. De esta suerte, el *gobierno* tiene que ser doblemente inteligente y audaz en la definición de la agenda en el intento de ganarse la confianza de la población.

196 Deutsch, Karl W., **The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control**. Free Press, New York, Colliers-McMillan, 1966. En este libro se analizan distintos modelos de comunicación entre *gobierno* y gobernados a través de la historia. La parte tercera es particularmente rica para la comprensión de la importancia de la comunicación en el sustento de cualquier *gobierno*.

197 Para muestra de la importancia de este tema baste acudir a la dramática caída en el sustento de la administración del presidente George W. Bush (comparando 2002 con 2007), por la gestión de la guerra en Irak. El enojo generalizado doméstico e internacional no se limita sólo a la caída en la popularidad del mandatario, sino que se refleja en la imposibilidad de implementar políticas públicas por el rechazo de la *opinión pública*. Dicho rechazo se plasmó en las votaciones de 2007, cuando se integró un Congreso en el cual las dos cámaras están en manos de la oposición. Si a lo anterior se le agrega la inminencia de las elecciones presidenciales de 2008, la situación del Ejecutivo se agrava aún más de lo que sucede normalmente en el sistema político de ese país (tradicionalmente al periodo que transcurre durante el segundo mandato de un presidente estadounidense cuando el Congreso le es contrario, se le denomina “lame duck” –pato cojo en español– usando la metáfora de esta ave tratando de caminar con una pata amarrada).

Su objetivo es generar condiciones de actuación más eficaces a favor del país como un todo y con certidumbre para transitar hacia la *sustentabilidad del Estado y la sociedad*. Evidentemente existen muchos cursos de acción no contemplados en las leyes; así, siempre habrá márgenes de interpretación y mecanismos que le permiten al gobernante o a cualquier funcionario adoptar e instrumentar decisiones discrecionalmente. Sin embargo, para evitar en lo posible tal discrecionalidad, el *poder público* tiene a la mano la facultad de establecer normas administrativas a objeto de no incurrir en actuaciones fuera del marco jurídico pues ello da lugar a suspicacias, equivocaciones y desviaciones en la conducta pública.

Recordemos cómo constantemente se habla de la “aplicación irrestricta de la Ley”, pero más allá de la retórica, ello implica tener el control y la fuerza suficientes para hacerlo. Se trata de que en primera y última instancia el *gobierno* pueda alcanzar logros explícita o implícitamente señalados y/o ordenados por la voluntad general. En cualquier caso, esta voluntad debe imponerse porque en la medida en que el *Estado* ceda en el cumplimiento de sus obligaciones legales, los que le disputan el *poder* estarían en condiciones de debilitarlo. En otros términos, si la *autoridad* no es capaz de aplicar la Ley, la **Administración Pública**, ya sea ejecutiva, legislativa o judicial, irremediablemente daña su prestigio y pierde no sólo el caso jurídico, sino la *autoridad moral*¹⁹⁸ indispensable en cualquier *liderazgo*, sobre todo tratándose de la esfera pública.

- En este orden de ideas, la tercera modalidad para sostener la capacidad de ejercer plenamente la *autoridad*, consiste en asegurar la intervención del *Estado* en distintos procesos económicos, políticos, sociales y ambientales como garante del interés general. En lo económico, a objeto de corregir las desviaciones en que frecuentemente incurre la “mano invisible” del mercado¹⁹⁹ y evitar los abusos de los monopolios,

198 La interpretación de este concepto deviene de la comparación que hace Rodrigo Borja entre *autoridad y poder* (“El *poder* se basa en la intimidación... la *autoridad* en la persuasión... el *poder* es un elemento fáctico... la *autoridad* un factor ético normativo”). Borja, Rodrigo, *op. cit.*, p. 58.

199 En **La Riqueza de las Naciones**, Smith realizó un profundo análisis de los procesos de creación y distribución de la riqueza. Demostró que la fuente fundamental de todos los ingresos, así como la forma en que se distribuye la riqueza, radica en la diferenciación entre la renta o salarios y los beneficios o ganancias. La tesis central de este escrito es que la mejor forma de emplear el capital en la producción y distribución de la riqueza es aquella en la que no interviene el *gobierno*, es decir, en condiciones de laissez-faire y de librecambio. Según Smith, la producción y el intercambio de bienes aumenta, y por lo tanto también se eleva el nivel de vida de la población, si el empresario privado, tanto industrial como comercial, puede actuar en libertad mediante una regulación y un control gubernamental mínimos. Para defender este concepto de un *gobierno* no intervencionista, Smith estableció el principio de la “mano invisible”: al buscar satisfacer sus propios intereses, todos los individuos son conducidos por una “mano invisible” que permite alcanzar el mejor objetivo social posible. Por ello, cualquier interferencia en la competencia entre los individuos por parte del *gobierno* será perjudicial. Smith, Adam, **Investigación de la Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones**, (II Tomos), Cultura, Ciencia y Tecnología al alcance de todos, México, 1976. Tomo II. Libro IV, Cap. II, p. 31.

oligopolios o corporaciones (que son aptos para generar riqueza pero no precisamente se preocupan por su distribución²⁰⁰). En lo político, se trata de salvaguardar la *legitimidad* de las instituciones y garantizar la estabilidad necesaria para la convivencia social, por ejemplo, cuidando la credibilidad de los resultados electorales²⁰¹. En lo social, el propósito es promover la solidaridad, garantizar mínimos de bienestar a toda la población y brindar condiciones de *seguridad pública* a las personas físicas y morales y sus bienes patrimoniales²⁰². En lo ambiental se trata de evitar el uso irracional e inequitativo de los recursos naturales y sus impactos en el equilibrio macroeconómico y el desarrollo social, en los ámbitos local, regional y mundial. Esta idea se complementa si consideramos que se puede instrumentar un conjunto de políticas destinadas a generar confianza (“la confianza en la confianza”, propuesta por Luhmann²⁰³).

Al combinarse asertivamente estas tres variables, lo más seguro es que el *gobierno* y la **Administración Pública** sean sustentables, siempre y cuando, en el tiempo, se sumen a las otras dos capacidades que se estudian en este Capítulo.

Capacidad de respuesta del gobierno a las demandas, necesidades y expectativas sociales

La capacidad gubernamental de respuesta a las demandas, necesidades y expectativas sociales está íntimamente relacionada con el quehacer cotidiano de las instituciones públicas y con la suma de distintas voluntades a sus propósitos, tal y como se ha visto en el Capítulo 2 (*Gobierno*). En el tema de la *sustentabilidad*, a la *eficacia* y *legitimidad* aludidas líneas arriba, habrían de adherirse la eficiencia y calidad de las respuestas gubernamentales a problemáticas que aquejan la marcha de un país y que exigen un enfoque intersectorial y/o multidisciplinario.

Esta capacidad también se puede analizar desde tres perspectivas: 1) la referida a la funcionalidad, disciplinay *responsabilidad* del *gobierno* en sus tres ramas del *poder* y ámbitos de territorialidad; 2) la que alude a la *concienciación* para el cambio cualitativo de las instituciones y de los

200 *Vid. supra* 186.

201 La credibilidad en las elecciones y sus resultados estimula la certidumbre y la confianza en el país, lo cual en un mundo globalizado atrae inversiones y da seguridad económica, propiciando estabilidad, uno de los fines del Estado. Lo contrario, la falta de credibilidad, provoca incertidumbre.

202 Ver el Capítulo 1.

203 Luhmann, Niklas, **Confianza**, *op. cit.*, Capítulo IX.

servidores públicos, específicamente en el terreno de la *sustentabilidad*, y 3) la concerniente a la organización social *legal* y *legítima*, a través de la cual las personas son capaces de manifestar sus aspiraciones e ideas, de ejercer sus derechos individuales y colectivos, así como de dedicarse a la actividad socioeconómica que les permitan las leyes, pero asumiendo un compromiso de *sustentabilidad* que les conduzca a ser responsables de sus dichos y hechos intra e intergeneracionalmente.

Figura 22



- Funcionalidad, disciplina y *responsabilidad* del *gobierno*. Como es del dominio público, toda burocracia²⁰⁴ configura una estructura jerárquica que da cuenta de las facultades, competencias y funciones asignadas a cada nivel. Recordemos que a la **Administración Pública** también se le denomina “Aparato Administrativo del *Estado*”²⁰⁵, destinado a hacer “funcionar” al *gobierno* cumpliendo con sus objetivos a través de programas y presupuestos públicos. Contra lo que piensan los “ciudadanos de a pie”²⁰⁶, no se puede esperar que la

204 Utilizo este término en el sentido del accionar (y por lo tanto reaccionar) de la burocracia. El concepto de burocracia sirvió para designar, en sus orígenes, a los funcionarios franceses del siglo XVIII y después fue útil para definir reglas de *gobierno*. Aunque la burocracia propiamente dicha tiene más de dos mil años de existir (desde los antiguos imperios), en nuestros días este vocablo ha rebasado los límites meramente gubernamentales para aludir a los grandes aparatos detrás de las corporaciones trasnacionales, sean éstas financieras, comerciales, de servicios, no pertenecientes a la esfera gubernamental. Moheno Peralta, María Teresa. *Burocracia*, en el **Diccionario de Política y Administración Pública**, Tomo I (A-F), pp. 179-202.

205 Marx, Carlos, **Manifiesto del Partido Comunista**, 1848.

206 Este apelativo se refiere a aquellas personas que no obstante tener la ciudadanía (voto) su *capacidad* de hacerse escuchar es pobre o nula. Casado Velarde, Manuel, **Lengua e Ideología: estudio de diario libre**, Ediciones Universidad Navarra, España, 1978, 220 pp.

Administración Pública sea muy flexible toda vez que debe atender lo establecido en la Ley. Así, cuando se llama a la flexibilidad (más natural en una organización privada) no resulta sencillo asumirla en los procesos gubernamentales, toda vez que la *autoridad del Estado* no se puede transgredir debido a las normas de la funcionalidad administrativa-pública, la cual, en virtud de su naturaleza regularmente es estricta.

En **Administración Pública**, por lo menos teóricamente, la estructura orgánica y la *función pública* constituyen una pareja inseparable; ambos elementos están ordenados y sancionados, reiteramos, por la Ley. Sin embargo, en la realidad palpable, hay tres fenómenos que promueven la conducta reiterada en los servidores públicos tendiente a evadir, eludir o desviar a conveniencia la interpretación de los ordenamientos jurídicos. Estos tres fenómenos son: en primer lugar, la carga ideológica que ineludiblemente posee todo *gobierno*, lo cual pone en entredicho la neutralidad argumentada como virtud por los servicios civiles de carrera; el segundo, es la politización o partidización que suele introducirse en la designación de funcionarios y en las decisiones políticas gubernamentales para favorecer, ya no a una ideología, sino a una corriente política; y el tercero lo forman las decisiones auspiciadas por los intereses o poderes fácticos para inclinar las acciones gubernamentales a su favor²⁰⁷.

Ante esta circunstancia, todo organismo público precisa reforzar y revitalizar los principios de la jerarquía (mandar y obedecer) y de la unidad de mando (orden), junto con sus correspondientes pares, es decir, el de subordinación y el de *coordinación*²⁰⁸. Hay instituciones como el ejército y las iglesias que entienden muy bien –y practican mejor– tales principios. De esta manera, el margen de discrecionalidad o *capacidad* de maniobra de los funcionarios se reduce frente a la presencia de normas aplicables. Los códigos escritos suelen ser claros, pero igualmente existen reglas informales eficaces para sujetar a

207 Las cuestiones relacionadas con la influencia sobre las decisiones del comportamiento del *gobierno* han sido estudiadas desde hace muchos años. Entre quienes las han estudiado destacan Gaetano Mosca (**La Clase Política**), Wright Mills (**Élite del Poder**, FCE), Maurice Duverger (**Partidos Políticos y Grupos de Presión**), Robert Dahl (**Who Governs?** y la **Polarización**), Jean Meynaud (**Los Grupos de Presión**) y varios otros. Más recientemente se ha acuñado el término de poderes fácticos aplicado a aquellos grupos de presión, de interés, del crimen organizado que actúan de facto, esto es, al margen de las leyes.

208 La interpretación de estas categorías se encuentra explicada en el **Diccionario de Política y Administración Pública**, T. I, II y III.

los servidores públicos al cumplimiento de sus obligaciones y a la asunción de responsabilidades²⁰⁹.

La *disciplina*, por lo tanto, es un factor de magna importancia en el refuerzo de la *capacidad de respuesta* de cualquier *gobierno*. Muchas veces la *disciplina* se confunde con otro valor, el de la *lealtad*; pero no son lo mismo. La *disciplina* es una condición más cercana a la *obediencia*²¹⁰, mientras que la lealtad resulta más afín a la *emoción*²¹¹. Esta última tiene connotaciones políticas y la otra, institucionales. Por lo tanto habría de fomentarse una lealtad institucional entendida como el desarrollo de un “espíritu de cuerpo” en el marco de una organización pública²¹².

La *disciplina* se enmarca en un contexto de aplicación de premios y castigos y sirve como instrumento para promover la *vocación de servicio público*, combinando *disciplina* con *responsabilidad*. Como veremos más adelante, cuando abordemos la materia de Ética Pública, la *responsabilidad del Estado* es integral: sus vertientes son la *responsabilidad* política, económica, social, administrativa, ambiental, ética, entre otras. Tal *responsabilidad* es compartida por los agentes gubernamentales, instituciones y personas.

La *responsabilidad* en el servicio público exige requisitos distintos a los demandados por otras ramas del quehacer humano, ya que, por una parte, en la **Administración Pública** la *responsabilidad* está tipificada en la Ley²¹³. Por otro lado, para ser responsable en el servicio público se debe tener una formación moral y una motivación, una conciencia de lo que pasa a nivel

209 Las “relaciones informales” son objeto de estudio de la Antropología (Linton, Ralph, **Estudio del Hombre**, FCE, México, 1970 [1936]), la Sociología, la Ciencia Política, la Psicología y la **Administración Pública**. La interpretación que pretendo enfatizar en este Capítulo tiene que ver con aquellos lazos de identidad e integración que surgen en las organizaciones y promueven la formación de grupos no reconocidos en el organograma, pero que sin embargo tienen sus reglas no escritas que aseguran o garantizan diversas conductas. Todo líder formal tiene como una de sus funciones la investigación y reconocimiento de tales grupos para poderlos aprovechar en la comunicación político-administrativa de cada gran organización gubernamental, con el fin de orientar comportamientos y lograr diversos objetivos.

210 **Diccionario de Política**..., T. I (A-F).

211 *Ibidem*. T. II.

212 La XIII Legión que llevó a César a la conquista de la Galia (58 a.C. – 49 a.C.) se distinguía por el *espíritu de cuerpo* que la amalgaba y a su vez la diferenciaba de otras agrupaciones. Gracias a sus logros, dicha Legión recibía estímulos y recompensas especiales por parte del *poder*. Cualquier líder formal en la organización pública ha de intentar promover este espíritu de cuerpo teniendo cuidado de no separarse de la normatividad. Hay instituciones que por su función generan el desarrollo de este espíritu, por ejemplo las dedicadas al magisterio, a la salud, a las comunicaciones y obras públicas, la defensa nacional, la procuración e impartición de justicia, etcétera. Este espíritu de cuerpo da identidad, pertenencia y protege a quienes integran el grupo. Para una visión más completa ver: **Encyclopédie Universal Illustrada Europeo Americana**. Tomo 22, pp. 273-276. Asimismo ver: www.filosofia.org/enc/eui/e220273.htm.

213 Revisar los Títulos de Responsabilidades en diversas constituciones políticas del mundo.

político y social y, finalmente, compromiso con el interés general. Por lo tanto, los elementos de *funcionalidad, disciplina y responsabilidad* se complementan con el de *concienciación*.

- *Concienciación* para el cambio. Como en otros temas relacionados, cuando hablamos de “*concienciación*” en el campo de la **Administración Pública** habremos de pensar en la relación entre medios y fines. Si dentro de los objetivos principales de la **Administración Pública** se encuentra el contribuir a mantener la estabilidad (pasiva, activa o reactiva)²¹⁴ y la paz social garantizando el *desarrollo sustentable*, entonces la *concienciación* ha de desarrollar, sobre todo, una disposición a un cambio cualitativo, y como tal, sería considerada como un medio idóneo para iniciarla. Dicho *desarrollo sustentable*, cabe mencionar, no comprende solamente el crecimiento económico o la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, sino la equidad social, mediante la elevación de los niveles de bienestar y calidad de vida de la mayoría de la población.

Abundando, por “*concienciación*” vamos a entender dos cosas: la primera es intrínseca al tema que nos ocupa y se refiere a impartir y comprobar un conocimiento interior del bien que la **Administración Pública** promueve al plantear como modelo alternativo el *desarrollo sustentable*. Como paréntesis, vale la pena añadir que esto implica mitigar, o en su caso prevenir o evitar los daños ocasionados por no hacerlo. La segunda acepción del término “*concienciación*” se deriva de la primera: se refiere a instrumentar un conjunto de actividades interrelacionadas que tienen que ver con la capacitación y formación interdisciplinaria de recursos humanos, en este caso servidores públicos, justamente con objeto de sembrar el terreno para que cada uno de ellos, junto con las instituciones donde laboran, tomen para sí la *responsabilidad* de promover la transición al *desarrollo sustentable*.

En este marco, la formación profesional que abarca la interrelación entre los fenómenos sociales, políticos, económicos, y naturales –porque no son aislados–, es un asunto de *responsabilidad* compartida entre varios agentes sociales por su carácter articulador. La participación del *Estado* en este rubro

214 Como función del Estado la estabilidad tiene tres acepciones: una pasiva, una activa y otra más reactiva. La estabilidad pasiva se refiere al mantenimiento del *status quo*, no admite cambios y normalmente está desvinculada de las necesidades y demandas sociales; sin embargo, favorece a las élites o a los grupos dominantes que son los interesados en mantener tal estabilidad a fin de preservar sus privilegios. La estabilidad activa es la que propone conducir un cambio permanente, el cual, aunque eventualmente se somete a la resolución de contradicciones intrínsecas, garantiza la viabilidad de un Estado para generar condiciones de bienestar y desarrollo. La estabilidad reactiva es la atención oportuna de la coyuntura socioeconómica y política con el fin de garantizar el funcionamiento del Estado (una alza de precios no prevista, un desastre natural, la atención a un conflicto político, etc.). Para ahondar en este tema ver Borja, Rodrigo, *op. cit.*, pp. 392-393.

incluye la creación, desarrollo, consolidación e *innovación* constantes del sistema educativo nacional con énfasis en la educación superior o equivalente, en todas las ramas técnicas, científicas o humanísticas, de acuerdo a la clasificación que cada ente autónomo especifique²¹⁵.

Una vez que los profesionales egresados de las escuelas de educación técnica y superior se incorporan al mercado laboral, con esta visión “holística”, corresponde a las instituciones públicas, privadas y sociales formarlos en el área específica de su desempeño para lograr un mayor aprovechamiento del personal a su servicio en función de los fines que cada institución persigue.

Dado que a la **Administración Pública** compete atender prácticamente todas las materias que incumben a la colectividad, a ella corresponde desempeñar un papel cohesionador en la comunidad al ser la encargada de dar la cara ante la sociedad y, por lo tanto, de abocarse a armonizar el papel del *gobierno* y fortalecer la *gobernabilidad*. Naturalmente, a las distintas instituciones gubernamentales les toca inducir, preparar, capacitar y actualizar permanentemente a los servidores públicos en la concreción de sus tareas profesionales, pero ya no con una visión administrativista, sino con en el sentido más amplio de la *sustentabilidad*. Este sentido implica, desde el punto de vista del servidor público, ser capaz de entender desde cualquier ámbito de sus funciones la estrecha relación que existe entre los procesos del crecimiento económico, la equidad social y la protección de los recursos naturales, así como interpretarlos y aplicarlos, según sea el caso. Volveremos a esto con mayor detalle en el Capítulo 9 de este libro.

El tema de la *sustentabilidad* representa una asignatura pendiente que nos compete a todos. Al respecto la **Administración Pública** (como instrumento del *Estado*) habrá de enfocar su interés en dos campos: el que atañe a la *sociedad*, mismo que discutiremos en el siguiente apartado, y el que es de la competencia exclusiva del *gobierno*. Este último debe contar con un sistema educativo especial que genere una conciencia sobre el papel de la *función pública* como eje central de la *sustentabilidad* y por lo tanto, sobre la viabilidad del sistema vinculado holísticamente²¹⁶, integrado por la política, la economía, la sociedad y el medio ambiente.

215 En términos generales el desarrollo científico, tecnológico y humanístico se sustenta en el método científico y se organiza para la divulgación del conocimiento con una visión plural. Así cada país y cada institución de educación superior ofrece una variedad de posibilidades que sería difícil clasificar sin un objeto preciso.

216 La palabra holístico se deriva del griego *holos* que significa todo o entero. Por lo tanto, un conocimiento holístico está encaminado a captar simultáneamente todos los aspectos que forman una cosa y la manera en que todas esas partes interactúan entre sí para dar como resultante un objeto, ser vivo o idea tan particular y original que no puede ser confundida con ninguna otra. Fuente: telepolis.com/agaigeu/conceptoholistico.htm.

La tarea implica atender dos responsabilidades de distinto nivel:

La primera es hacia el interior. Se trata, repetimos, de hacer conciencia del papel de cada servidor público, desde el ámbito local al nacional e internacional, en cualquier rama del *poder* al cual pertenezca, en torno a la *sustentabilidad* desde el área de su competencia. Un resultado de dicha *concienciación* será poder erigirse como ejemplo de congruencia entre el discurso que emite el *poder público* acerca de la *sustentabilidad* y el comportamiento en los hechos de las instituciones gubernamentales en lo general y los servidores públicos en lo particular. Pongamos un ejemplo para ilustrar cuán trascendente puede ser este paradigma: si el policía que tiene a su cargo la seguridad pública y el orden es honrado, está bien presentado, es atento, etcétera, genera una sensación de certidumbre y confianza en que todas las autoridades están haciendo bien las cosas. Si por el contrario, el policía se presta a la corrupción, está desaliñado y es brusco y desatento, automáticamente genera la reacción contraria y por esa sola circunstancia, aparentemente tan simple, se puede juzgar a todo un *gobierno* de falta de *ética*, que es otro valor de la *sustentabilidad*. Otro ejemplo un poco más complejo, relacionado con la dimensión institucional de este paradigma, tiene que ver con la sectorización de la **Administración Pública** que propicia la discrecionalidad del servicio público e impide la articulación de políticas con una **Visión de Estado**.

En otras palabras, con un enfoque sistémico²¹⁷ las instituciones públicas deben inducir nuevas actitudes y robustecer aptitudes para contender con mayores ventajas ante los desafíos de la *sustentabilidad*, basados en el respeto a los principios y objetivos económicos, políticos, sociales y ambientales que, como veremos más adelante, son la base del *desarrollo sustentable*. Un caso concreto de la aplicación correcta del enfoque es el mejoramiento de la atención al público en sus necesidades básicas: servicios de seguridad pública (vigilancia eficaz); protección civil (capacitación para la prevención); desarrollo urbano (equipamiento); permisos, licencias y aprovechamientos (que protejan el medio ambiente y la cohesión social); servicios de salud física y emocional (humanizados); educación pública (atención afectiva y efectiva); transporte público (atento, educado, limpio, suficiente y oportuno); ejercicio pleno de los derechos humanos, etcétera.

217 La teoría general de sistemas o teoría de sistemas (TGS) es un esfuerzo de estudio interdisciplinario que trata de encontrar las propiedades comunes a un conjunto de entidades, llamadas sistemas, que se presentan en todos los niveles de la realidad, pero que son objeto tradicionalmente de disciplinas académicas diferentes. Su puesta en marcha se atribuye al biólogo austriaco Ludwig Von Bertalanffy quien acuñó la denominación a mediados del siglo XX. “The Theory of Open Systems in Physics and Biology”, Science. Vol. 3. (1950), pp. 23-29. La interpretación del concepto de sistema presentada en este trabajo corresponde a David Easton (**A Framework for Political Analysis**, Prentice Hall, CPT, New Jersey, 1965).

Asimismo, una forma de ser y parecer profesional consiste en cuidar la imagen física de la infraestructura urbana que maneja el *gobierno*: edificios, mobiliario y equipo, parte permanente de la imagen pública. Esto le corresponde directamente y de forma primordial a los representantes de la **Administración Pública**, que por su parte también tienen que ser y parecer austeros y dignos, y saber hacer las cosas para bien de la comunidad, no para servirse a sí mismos. Vale la pena recordar que nos estamos refiriendo a indicadores propios de la “sociedad del conocimiento”²¹⁸.

Estas dos características de la *concienciación*, la imagen de las instituciones y de los servidores públicos, alrededor de la *sustentabilidad*, demandan un programa específico de formación *ad hoc* con vertientes de carácter general e individual.

La **Administración Pública** debe asumir la *responsabilidad* de promover la conciencia sobre la importancia de la *sustentabilidad* entre la *sociedad* en su conjunto, lo cual constituye la tercera modalidad en esta capacidad.

- *Organización social.* Como resultado de la *concienciación*, la **Administración Pública** debe enfatizar el valor de la estabilidad –pasiva, activa y reactiva– con el fin de abrir el espacio político destinado al apoyo del *desarrollo sustentable*.

Definir “qué hacer” es una tarea de científicos, investigadores y de las universidades. Significa obtener definiciones operativas en las cuales apoyar la organización de la participación social por niveles, enfatizando la *responsabilidad* compartida intra e intergeneracional. La empresa no es nada sencilla pues supone cambiar paradigmas, desestimular o estimular usos y costumbres, sustituir fuentes de energía, crear nuevos combustibles reusables y/o reciclables, pensar en la transformación de las grandes ciudades y en nuevos desarrollos urbanos que garanticen la calidad de vida, la humanización de espacios y la protección del medio ambiente²¹⁹. En fin, los grupos de

218 *Vid supra* 173.

219 El Grupo Intergubernamental sobre la Evolución del Clima (GIEC) se reunió en la capital francesa del 29 de enero al 2 de febrero de 2007 y sus deliberaciones se dieron en torno a un documento titulado *Resumen para quienes deciden* –síntesis de un informe de seiscientas páginas que incluyen investigaciones climatológicas mundiales recopiladas en los últimos cinco años. Este resumen profundiza y amplía los compromisos del “Protocolo de Kyoto” de 1997. El GIEC está formado por cuatro grupos: el primero presentó sus resultados en la mencionada Reunión de París, Francia; el grupo dos lo hará en Bruselas, Bélgica en abril del 2007; el tres en Bangkok, Tailandia, y el informe final será dado a conocer en Valencia, España a mediados de noviembre del mismo año. El problema estriba en establecer si el ser humano es el causante o no del deterioro del planeta. A esa pregunta los científicos afirman que sí, mientras que los políticos dicen que no. Sin embargo, el debate ya fue superado: ganaron los científicos. Siendo así, a la humanidad organizada le corresponde resolver el asunto y sin el concurso decidido del Estado, esto no será posible.

expertos habrán de encontrar la manera de traducir a lenguajes accesibles el “qué hacer”, pero los *gobiernos* junto con la sociedad tendrán que definir el cómo, cuándo, dónde, cuánto, quiénes y sobre todo, el por qué, y ese es un compromiso del *Estado* y de su representante el *gobierno*, el cual descansa en su aparato administrativo.

A los congresos y legisladores les corresponde crear nuevas leyes cuidando el equilibrio de la relación costo/beneficio. Esto incluye regular todo lo relativo a impuestos “ecológicos” y estímulos fiscales²²⁰, las condiciones de convivencia que habrán de promoverse, aquellas que no deben permitirse, las que debe manejar exclusivamente el *gobierno*, las que puede compartir y las que los particulares puedan asumir. Por ejemplo, todo lo que se refiere al llamado desarrollo urbano es una cuestión de *sustentabilidad*, pues la mancha urbana no sólo “absorbe” al campo sino que transforma –más para mal que para bien– las condiciones de vida comunitarias, de ahí la importancia de “bajar” hasta el orden de *gobierno* municipal (que es el único que “pisa”, por así decirlo, territorio) con el fin de apoyarlo para evitar crecimientos económicos sin sostén social²²¹. Este fin no podrá prosperar en ausencia de una articulación entre las políticas sociales y económicas, teniendo como prerequisito la *concertación* entre la *sociedad* y el *gobierno*.

En el camino de la *sustentabilidad*, corresponde a *sociedad* y *gobierno* juntos establecer las reglas operativas para construir nuevas formas de convivencia social, como los reglamentos municipales o locales; estatales o regionales, y federales o nacionales (de acuerdo a la organización política de cada nación), todo ello considerando los compromisos internacionales. En fin, la concurrencia intergubernamental y con la *sociedad*, más que ser un lugar común en las declaraciones debe concretarse en la práctica. Todo esto no es asunto menor puesto que una de las dificultades más grandes a superar es la interpretación de la autonomía de cada orden de *gobierno* como si se tratase de ínsulas, cuando en realidad, en este mundo posmoderno, complejísimo, lo que hay que respetar a toda costa es la interdependencia de unos órdenes

220 Estos impuestos y estímulos no son, de ninguna manera, nuevos. Sin embargo hay grandes resistencias de los poderes fácticos para aceptar asumir los costos de aplicar una visión equivocada en cuanto al desarrollo económico, político y social. Sucede asimismo que no está claro qué hacen los gobiernos con esos recursos, ya que todas las señales indican que el deterioro no sólo se mantiene sino que se acelera como lo demuestra claramente el documental de Al Gore (2006) cuando se refiere al calentamiento global. Se entiende, no obstante, que dicho calentamiento es resultado de la persistencia del modelo de desarrollo no sustentable, así como de los desequilibrios de la sociedad de consumo.

221 Ver el Artículo 115 de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, que aunque le otorga al municipio una serie de facultades, en la práctica éstas no se realizan por incapacidad económica, política y de organización social, lo cual provoca enormes desequilibrios.

de *gobierno* con otros (este argumento está desarrollado en el Capítulo 4 de este libro, “*Relaciones Intergubernamentales*”). Un ejemplo que respalda esta afirmación es la tragedia causada por el huracán “Katrina” en Nueva Orleans (2005), donde se evidenció la falta de *comunicación* y *coordinación* entre los tres órdenes de *gobierno*. Independientemente de a quién achacarle los errores y las responsabilidades (a la Ciudad, al *Estado* o a la Federación), resultó evidente que los efectos de lo acontecido fueron tan devastadores porque desde hace años Nueva Orleans era víctima de la aplicación de una visión más bien “insustentable” del desarrollo²²².

Evidenciar, persuadir y convencer acerca de adoptar nuevas políticas públicas²²³ es una tarea que debe realizar el *gobierno* con la ayuda especial de los medios masivos de comunicación social así como con los representantes de las distintas agrupaciones sociales que tienen que ver más directamente con el *desarrollo sustentable* en su dimensión ambiental. Ejemplos de estos sectores sociales son los agricultores (que pueden coadyuvar en problemas relacionados con fertilizantes, pesticidas, riego desequilibrado, manejo de desechos, pastizales, etc.); los industriales (que pueden coadyuvar en problemas relacionados con las fuentes energéticas, emisiones a la atmósfera, ruido, manejo de desechos, etc.); los prestadores de servicios (que conocen las problemáticas generadas por el turismo, comercio, transporte público, etc.). También es necesaria la ayuda de aquellos que indirectamente y desde la dimensión social y política pueden ayudar a generar conciencia y presionar para que los cambios sucedan (partidos, sindicatos, escuelas, iglesias, clubes de servicio, ONG’s, etc.). El reto consiste en lograr establecer un nuevo sistema de comunicación entre *sociedad* y *gobierno* para equilibrarse mutuamente y obligarse a cumplir cabalmente con las políticas públicas que entre ambos logren definir.

En el supuesto de lograr poner en acción la organización social en torno al *desarrollo sustentable*, la carga de trabajo para el *gobierno* será inmensa y sin duda habrá de exigir una gestión administrativa transversal y vertical sin precedentes, la cual se verá dificultada por las inclinaciones de los distintos órganos administrativos a desempeñarse encapsuladamente dentro de envolturas que pueden ser transparentes o no, pero que en todo caso resultan intocables desde el exterior. Fincándose en la política pública de *transparencia*, puede lograrse una mayor apertura informativa por parte de dichos órganos, y aún más importante es que se logren concatenar esfuerzos de distinta

222 Ver todas las crónicas profusamente difundidas (*ex-ante*, durante y *ex-post*), en la prensa, televisión y radio.
Una fuente valiosa de Internet es www.paralibros.com/tm210/p21-cat/pg2105noi.htm.

223 Majone, Giandoménico, *Evidencia...*, op. cit.

naturaleza expresados fehacientemente en un solo sentido, en el propósito de hallar la congruencia y eficiencia necesarias para administrar adecuadamente los apoyos al *desarrollo sustentable*.

En este entorno vale la pena retomar la cuestión de la *concienciación* para traducirla en campañas de trabajo específicas hacia el interior de cada entidad y dependencia públicas, definiendo estímulos y sanciones por resultados obtenidos junto con la sociedad. Pero este esfuerzo no basta si sólo se lleva a cabo en una ocasión, sino requiere ser constante en el tiempo y para siempre, así como permanente en el espacio. La *función pública* para el *desarrollo sustentable*, representa uno de los nuevos deberes del *Estado*. Tal deber se traduce en planear y programar, gestionar y accionar –reiteramos– hacia una dirección de futuro y corresponsabilidad intergeneracional, con métodos lo suficientemente estructurados para corregir y, en su caso, neutralizar las desviaciones que se den en el rumbo, ritmo, cadencia y firmeza de los esfuerzos.

Este tipo de *función pública* ha de descansar, fundamentalmente, en la acción social programada y regulada al fijar claramente los “umbrales” o límites dentro de los cuales dicha acción puede moverse en materia de la esfera pública. Es necesario focalizar los problemas y así aprovechar la energía social estableciendo reglas de actuación que permitan encauzar los diagnósticos, construir escenarios posibles y alcanzar las soluciones más idóneas y satisfactorias en vista de las circunstancias involucradas en cada caso.

Los grupos sociales, cualquiera que sea su naturaleza y alcances, han de compartir la *responsabilidad* concerniente al *desarrollo sustentable*. Al contar con objetivos y propósitos bien definidos, deben poseer y ejercer *poder* para opinar, presionar, demandar y exigir. Sus objetivos podrán coronarse si logran que las cosas sucedan y esto se hará realidad si y sólo si son capaces de corresponsabilizarse, autorregularse, así como atenerse, a las sanciones penales, civiles y sociales involucradas en el caso de que cometan fallas. Si se tiene alguna duda sobre lo justificada que es la participación de dichos grupos, piénsese en algunos temas que a todos nos competen, al ser campo de la esfera pública, como los derivados de la urbanización, industrialización, turismo, transporte, gasto de energía, entre muchos otros.

No olvidemos que en materia de daño a la naturaleza, ésta también “sanciona”, incluso con impactos económicos, sociales y ambientales irreversibles.

Pero ninguna regulación funciona en ausencia de una evaluación socio-gubernamental eficaz. No se trata solamente de presionar al *gobierno*, o de que éste imponga sus decisiones. Lo pertinente es desarrollar nuevos métodos de comunicación para que el *gobierno* cuente con medios de acción que le permitan, también, poner en evidencia a aquellos grupos sociales que sean irresponsables a fin de aplicarles las sanciones establecidas en las leyes. El *desarrollo sustentable* es de todos para todos, de manera que la *evaluación* sobre la *responsabilidad* es de doble vía: de la *sociedad* para que señale al *gobierno* omiso, negligente, corrupto, y del *gobierno* para que aplique la *autoridad* a quienes rompan las reglas.

Para completar este intrincado gran triángulo de las capacidades, nos quedan por abordar las ideas relativas a la *capacidad de conducción* del *Estado* para convertir al *gobierno* en un aliado definitivo de la *sociedad* en el esfuerzo de apoyar al *desarrollo sustentable*.

Capacidad de Conducción del Estado

Ya hemos hablado de la necesidad de definir un rumbo para conducir al *Estado* (Capítulo 2 de este Libro). La *conducción* es resultado del desarrollo constante de una “*expertise*”, concebida como una acertada combinación de por lo menos seis factores:

- *Experiencia* (que puede ser medida por la edad de los actores en suerte, los años de servicio en la institución, años en el cargo, y otras actividades correlacionadas con el asunto involucrado).
- *Conocimiento* (estudios acreditados, trabajos realizados cuya autoría esté comprobada, publicaciones, enseñanza en instituciones académicas prestigiadas o dentro de la propia organización en las áreas de capacitación y desarrollo de personal. En este rubro deben incluirse atributos que el sujeto tenga para encargarle la *responsabilidad* de lograr ciertos propósitos).
- *Técnica* (es un saber cómo hacer las cosas, en inglés se identifica como “*know how*”, consistente en el dominio de técnicas específicas para realizar adecuadamente el trabajo. Por ejemplo, si la informática se encontrase relacionada con los distintos asuntos a resolver, el o los sujetos a cargo deberán conocer no sólo la utilidad de la misma, sino el uso concreto de los instrumentos que la sirven).

- *Habilidades* (están íntimamente relacionadas con la posibilidad de realizar las labores concernientes al trabajo; mientras más operativo sea éste, se demandarán atributos en una escala del *continuum* físico-intelectual, los cuales irán cambiando su posición en dicha escala conforme el trabajo se convierta en normativo y directivo. Es decir, el trabajo pasará a ser más intelectual o más físico, según sean las materias a resolver).
- *Actitud* (es una base psicológica indispensable para realizar el trabajo de manera que cumpla las expectativas institucionales y personales; tiene que ver con las condiciones laborales, las remuneraciones, los estímulos, recompensas y sanciones a las que está expuesto cualquier individuo. En ausencia de una actitud positiva frente a los retos a resolver el resto de los factores se puede minimizar o incluso neutralizar).
- *Responsabilidad* (para la *función pública* la *responsabilidad* es política, administrativa y social). Toda acción administrativa pública conlleva una *responsabilidad* sobre la colectividad y la calidad de la convivencia, e influye en la *gobernabilidad* del conjunto. Cualquier persona dentro de la **Administración Pública** que no comprenda la *trascendencia* (con minúscula) de sus actos, estará poniendo en riesgo la *Trascendencia* (con mayúscula) de los resultados. Por ello, la *responsabilidad* es un factor del cual dependen los restantes cinco²²⁴.

La “*expertise*” es aplicable tanto al individuo como a las instituciones. Por lo tanto, en las dos dimensiones encontramos diferencias entre unos y otros. Teóricamente las instituciones se nutren de individualidades que van formando cadenas de mutuo apoyo cuyo efecto tiende a exponenciar las fortalezas del conjunto y a la vez atenuar sus debilidades. Esta teoría, sin embargo, no se confirma en la práctica, debido a las ineludibles competencias que surgen entre personas y organismos más complejos, dadas las naturales rivalidades

224 En la red de Internet (“**Through the Looking Glass: Understanding a Complex Relationship Between Knowledge and Action**”) el concepto de *expertise* se trata afiliado al de un conocimiento articulado en la práctica, esto es, a un conocimiento en acción: “...Los resultados obtenidos en esta investigación retan las tradicionales ideas sobre *Expertise* provenientes de un enfoque cognitivista. Primero, el trabajo empírico parece apuntar a que la *expertise* tiene relación con los tipos de conocimiento. De hecho, expertos y novatos priorizan diferentes tipos de conocimiento. Segundo, aunque expertos y novatos parecen realizar la misma acción, sus prácticas son en realidad distintas. Finalmente, los resultados muestran que los expertos reformulan su práctica de acuerdo con su escala de relevancias. De esta forma, la esencia de *expertise* radica en considerar al experto un reformulador (*reframer*). Éste se configura por lo tanto, como un actor creativo que transforma la práctica...” Fuente: http://www.tdx.cesca.es/tesis_URL/AVAILABLE/TDX-0317106-101001//Bou10de10-resumen-spanish.pdf

políticas, económicas y de representación social, de acuerdo con los proyectos y ambiciones en juego. De esta suerte, resulta indispensable efectuar de manera previsora las acciones de *concienciación*, formación y capacitación a las que aludimos en el apartado anterior para privilegiar la “unidad en la diversidad”²²⁵ tratando de minimizar la desintegración en la tarea de dirigir al *Estado*.

En el triángulo que presentamos a continuación advertimos la composición de la *capacidad de conducción* en tres ejes: el que se refiere al “*liderazgo*”, el segundo es la “*concertación*” y la base del triángulo es “*adaptabilidad*”.

Figura 23



- *Liderazgo*. Es evidente que todo *gobierno*, como representante del *Estado*, posee *liderazgo*, entre otras cosas, porque tiene la *legitimidad*²²⁶ para ejercer la *autoridad* y asignar valores en una sociedad (ideológicos, políticos, económicos y sociales)²²⁷. Solo que el *liderazgo* de los gobernantes es por delegación de sus representados, es decir, no deviene de su propio empuje, entusiasmo, entrega, sino resulta de la fuerza de

225 Para comprender el sentido que estoy imprimiendo a este concepto político, ver “Los BAHÁ’IS (Comunidad Religiosa)”, especialmente el artículo denominado ”Un sistema global de Gobernación. El orden Administrativo Bahá’í”, consiste en una reflexión que integra dos valores: la libertad individual y la promoción del bien común sin que sean rebasadas por la confrontación política, y a cambio, fomentando el consenso. Fuente: www.bahai.com. Igualmente, resulta útil la reflexión de Ramón Jahanbelongo, filósofo iraní en *Diario El País*, España, 29 de octubre de 2006, pp. 13-14, Secc. Opinión.

226 Sigo a Max Weber en su disertación sobre la “*legitimidad*” en la cual se apoya el *ejercicio* de la “*autoridad*” (Tradicional, Carismática o Legal-Racional. El *gobierno* se apoya en esta última). **Economía y Sociedad**, FCE, México, 1984, pp. 170-173.

227 Easton, David, **A Framework...** *op. cit.*, pp. 96-97. Este autor nos habla de los costos que puede tener no aplicar la ética en la asignación de valores. Sin embargo, está demostrado a través de la historia que el *gobierno* puede lograr dicha aplicación.

su institución o de su cargo. No es, por lo tanto, un *liderazgo* cuya *autoridad* descance en la tradición o en el carisma, sino en la legalidad. Y en este rubro nos reconectamos directamente con la *capacidad de ejercicio* de la *autoridad* en el eje de *Aplicación* de la Ley de nuestro primer triángulo.

El tema del liderazgo en los últimos años ha cobrado notoriedad al concebirse como un conjunto de habilidades que los individuos manifiestan en toda organización y que por ende deben tener y desarrollar los gobernantes²²⁸. Sin embargo, hay que considerar que el liderazgo político-gubernativo actual tiende erróneamente a medirse por la popularidad que demuestren los gobernantes a través de las encuestas, estudios de opinión o sondeos. Esto podría aparentar someterlos todo el tiempo al juicio de la *opinión pública*, pero realmente los convierte en víctimas del mercado de la información, puesto que ser popular cuesta. Este tipo de *liderazgo* no tiene nada que ver con el que estamos analizando en este Capítulo. Más bien, nos referimos a aquél capaz de desarrollarse institucionalmente para retroalimentar la *función pública* en el cumplimiento de los fines del *Estado* (estabilidad, paz social y *desarrollo sustentable*). ¿Cómo se desarrolla entonces esta forma de *liderazgo* institucional, apegado a Derecho y con la finalidad de ejercer el *poder* a nombre de la *sociedad*?

Dicho *liderazgo* se ejerce primordialmente con un enfoque político-administrativo. El componente político de dicho enfoque tiene que ver con el eje de la *concertación* y el componente administrativo con el de la *adaptabilidad*.

- *Concertación*. Es un término común en el argot político que significa la *aplicación* de un método o procedimiento para arribar a diversos acuerdos. En **Administración Pública** la *concertación* (“consenso” para Bobbio²²⁹) se ha vuelto una práctica cotidiana por la irrupción de la sociedad y sus representantes (vecinos, sindicatos, empresarios, ONG’s, universidades, partidos, congresistas, distintos niveles de *gobierno*, etc.) que exigen ser involucrados en la toma de decisiones. En tiempos

228 The Challenge of Mexico’s Future: Leadership and Performance Strategies, Harvard University, John F. Kennedy School of Government, January 4-14, 2005. En este curso se analizaron las diferentes estrategias para ejercitarse un liderazgo orientado a resultados positivos para la organización, en este caso enfocado al ámbito público.

229 Para Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, **Diccionario de...** op. cit., pp. 315-318, el término “denota resistencia de un acuerdo entre los miembros de una unidad social dada acerca de principios, valores, normas... [y] también respecto a la deseabilidad de ciertos objetivos de la comunidad y de los medios aptos para lograrlos...”

recientes se ha venido discurriendo acerca de la esfera pública y la esfera privada y cómo esta última ha ido ocupando espacios de lo público, de manera que muchas veces se yuxtaponen²³⁰.

El camino a recorrer incluye distintas etapas: primero se requiere definir muy bien la materia sobre la cual se va a establecer la *concertación*. Segundo, se requiere una cuidadosa selección de los actores o participantes en la misma, producto de sus derechos y/o motivos que justifiquen su presencia. Tercero, es necesaria la fijación y aceptación de reglas que impliquen responsabilidades antes, durante y después del *ejercicio*. Cuarto, es preciso definir el periodo, el programa y la forma del diálogo. Quinto, se debe llevar a cabo la protocolización de los acuerdos y la identificación de los disensos para dejar clara su solución a futuro (sobre el particular ver el Capítulo 4 de este Libro, cuando se discute el vínculo entre *cooperación* y *conflicto*). Sexto, se debe elaborar una presupuestación para financiar todos los recursos necesarios. La etapa final es la resultante de una o varias políticas públicas que como tales inauguren un proceso de evaluación socioeconómica y política sobre sus resultados²³¹.

En consecuencia, el *gobierno* a través de sus administradores públicos debe partir de diagnósticos y pronósticos muy acabados con el fin de conducir el *cambio*. De ahí se hace necesario la preparación de líderes de proyecto lo suficientemente sensibilizados, en este caso alrededor del *desarrollo sustentable* para lograr integrar esfuerzos y realizar acciones que apoyen a ese propósito, sobre todo por tratarse de un modelo alternativo, o nueva visión sobre las relaciones entre el *Estado*, la sociedad y la naturaleza.

Tal *capacidad de conducción* integra dos ejes: *liderazgo* y *concertación* los cuales se complementan con el de *adaptabilidad*.

- *Adaptabilidad*. La interpretación de este proceso rebasa la de “acomodarse, ajustarse a una cosa u otra, avenirse a circunstancias o condiciones prevalecientes”²³². Por el contrario, considera la gama de fenómenos que abarcan las perspectivas sociológica, psicológica, histórica, geográfica, ecológica, jurídica, ético-filosófica, pedagógica, político-económica, antropológica y de la salud. En el contexto del *desarrollo sustentable*,

230 Arendt, Hanna, *La condición..., op. cit.* Se puede también consultar a Bauman, Zygmunt, **En Busca de la Política**, FCE, México, 2001. Capítulos 1 y 2, pp. 17-118. El autor reflexiona sobre el espacio público y la confluencia con lo privado.

231 Majone, Giandoménico, *Evidencia..., op. cit.*

232 **Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española**, Espasa - Calpe, 2^a Ed., Madrid, 1979, p. 29.

como *responsabilidad* sociogubernamental, significa, por lo tanto, algo más complejo. Veamos al respecto la Figura 24²³³.

**Figura 24
EL PROCESO DE ADAPTABILIDAD**



- El planteamiento *del cambio* obliga a realizar un diagnóstico/pronóstico que obviamente implica la investigación, el análisis y la obtención científica de certidumbres acerca de las necesidades y demandas socioeconómicas de cambio; vislumbrar dicho cambio, construir escenarios posibles, de comportamiento y los efectos derivados de ellos ya no satisfacen el interés colectivo.
- La *transición* supone tomar en cuenta las opiniones, medir las expectativas y averiguar lo subyacente a los anhelos de los grupos sociales; el estudio e impacto de las tradiciones y costumbres, así como la identificación de las posibles resistencias al cambio. Todo ello para establecer incentivos que permitan superar las pérdidas involucradas con el fin de persuadir sobre las ventajas y las ganancias posibles, que en términos de *desarrollo sustentable* serían para todos.
- El *cambio* lo es en tanto logre agregar valores sociales relacionados con la cultura, la política, la economía y el *gobierno*. Definir, como se ha señalado, los nuevos parámetros que den lugar a una mejor convivencia entre el hombre y la naturaleza.

233 **Strategic Management**, Caps. I, II, III, IV, V y VI. **Effective Governance**, Caps. I, II y III, “Curso sobre los retos del México del futuro”, JFK School of Government, Harvard University, enero de 2005.

- La *innovación*, en primer término, es mental y por ende, actitudinal; es científica y técnica; política-administrativa y, por supuesto social. Trata de poner en acción los nuevos parámetros mediante una gestión de lo público que involucra a sociedad y *gobierno* con el fin de alcanzar niveles de desarrollo incluyentes, dignos, capaces de convocar a superar juntos los desafíos presentes y futuros del *desarrollo sustentable*.

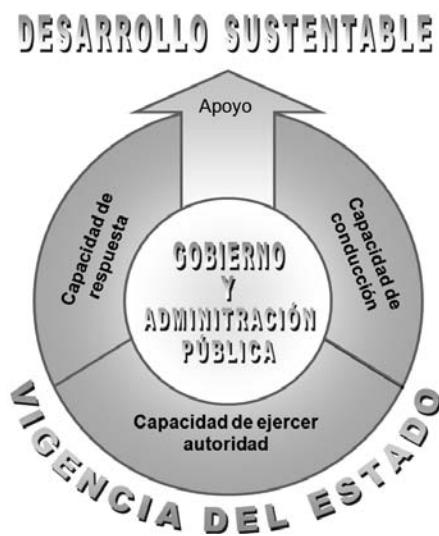
Así, la *adaptabilidad* será una virtud producto de una comunicación efectiva entre el *gobierno* y la *sociedad* para accionar y no sólo reaccionar. En otras palabras esto hará posible al *gobierno* y a la **Administración Pública** conducir un esfuerzo permanente de *desarrollo sustentable*.

La vigencia del Estado depende del desarrollo sustentable

La Figura 25 pretende integrar las ideas expresadas en este Capítulo, que a final de cuentas, se refieren a la vigencia del *Estado* desde la perspectiva del *desarrollo sustentable*:

Figura 25

VIGENCIA DEL ESTADO DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO SUSTENTABLE



¿Es posible construir un mundo distinto al actual, siendo que este último –de acuerdo a los múltiples estudios, evidencias y opiniones de investigadores,

filósofos e instituciones públicas, sociales y privadas— ya encuentra muchos límites territoriales, demográficos, ambientales y económicos para su sustento?²³⁴

Los escépticos afirman que mientras no cambiemos el modelo actual de desarrollo económico, injusto y a todas luces incapaz de aplicar la razón aunada al humanismo, tal propósito será inalcanzable, por insustentable.

Los idealistas no pierden la esperanza de modificar las condiciones de convivencia a partir de las bases sociales que tenderán a “volver al origen”. Con producción, comercio y colaboración solidaria entre todos los miembros de una comunidad en la que los más fuertes ayudarán a los más débiles, al tiempo que la coexistencia con el medio bio-ecológico se retransformará hasta recuperar niveles positivos en la inescapable relación: individuo-sociedad-economía-medio ambiente.

Los *realistas*²³⁵ se colocan en posiciones no muy halagüeñas, pero tampoco catastrofistas. Argumentan que la transformación si bien es posible, no será inmediata y tampoco definitiva: exploran distintas alternativas, las experimentan y se resisten a lanzarse a aventuras estériles (comunidades cerradas y aparentemente autosuficientes) por sus alcances. Tampoco se embarcan en empresas sin retorno por sus consecuencias depredadoras (las que dan prioridad excesiva al crecimiento económico y a la acumulación). Resalta sobre todo la complejidad en la que está inmerso el mundo actual y por lo tanto no hay soluciones únicas ni generalizadas ni respuestas homogéneas para todos. Sin embargo, hay consensos sobre la necesidad de un cambio cualitativo y con visión de largo plazo.

Me parece que esta última posición es la que asume o debe asumir la **Administración Pública** de cualquier país, pues más allá de los debates ideológicos o filosóficos –todos indudablemente valiosos, interesantes y en más de un sentido pertinentes– el *gobierno* habrá de responder por las condiciones de *sustentabilidad* integral del desarrollo presente y futuro de la *sociedad*, comenzando por preocuparse y ocuparse de su propia *sustentabilidad*.

234 Revisar el *Millenium Ecosystem Assessment* en www.maweb.org/en/index.aspx, que contiene varios reportes acerca del ecosistema en el planeta y cuyos datos duros no requieren mayor explicación y se comprueban, por ejemplo, con el último informe de la ONU (6 de abril de 2007) sobre el *cambio climático* presentado en Bruselas, Bélgica.

235 Esta clasificación de escépticos, idealistas y realistas la obtuve de una reflexión personal a propósito de la presentación del libro de Enrique Leff, *Aventuras de la Epistemología Ambiental*, Siglo XXI Editores, México, 2006. En la presentación, además del autor participaron Guy Duval, Raúl Olmedo y Francisco Gil Villegas y los tres aportaron elementos que me permitieron elaborar esta disección.

Pregunta: ¿y por qué la **Administración Pública**? Respondemos: por ser la representante del *Estado*, único agente capaz de garantizar el interés general. Ningún otro *poder*, legítimo o de facto, puede ofrecer tal garantía. La **Administración Pública**, por su naturaleza y cobertura está obligada a integrar racionalmente las tareas públicas (ordenar, clasificar, sistematizar, etc.); armonizar las distintas ideas e intereses involucradas en el desarrollo (estableciendo las negociaciones, procurando las cesiones, promoviendo los incentivos, convenciendo a la mayor cantidad de gente posible, tomando decisiones de *autoridad*, etc.) y finalmente conducir (como analizábamos en el apartado anterior) con firmeza y calidad.

Desde la atalaya de la **Administración Pública** se posibilita articular el complejo entramado que actualmente abruma nuestra realidad cotidiana, justamente para gestionar soluciones de largo plazo con mayor peso político y con más y mejor participación social.

Piénsese que la **Administración Pública** actúa en todo el territorio nacional y, como veíamos en el anterior Capítulo, en un considerable número de organismos y foros internacionales. Sustancial y esencialmente, la **Administración Pública**, tiene facultades para atender todas las materias que afectan la convivencia sea global, regional, nacional o local. Hemos venido insistiendo en que el *gobierno* y su **Administración Pública** son los responsables de la *estabilidad*, la *paz social* y el *desarrollo sustentable*. Para comprobar esta aseveración, hagamos un esfuerzo de racionalidad en torno a un “futuro viable”: seleccionemos cualquier asunto que nos afecta en lo individual y/o colectivo e indefectiblemente nos conducirá hacia el *gobierno* en alguno de sus ámbitos de actuación, territoriales o sectoriales, sea cual fuere la rama del *poder público* relacionada con el asunto en cuestión.

Si el *gobierno* obedece, tal y como está previsto en la Constitución y en las leyes, al reclamo de salvaguardar el interés general de la actual y de las futuras generaciones, se modificarán las pautas actuales del desarrollo que conducen a la concentración irracional de la riqueza y a la también irracional injusticia social.

En estos momentos ya no es posible actuar con base en la imposición. El contrato social es el que en todo caso señala el indispensable encuentro entre el ciudadano, los grupos organizados y el *gobierno*, con objeto de establecer una nueva organización sociogubernamental con una visión- misión que no puede retrasarse más. En la medida en que esto se convierta en realidad, los grandes poderes fácticos –legítimos o clandestinos– habrán de ceder ante el empuje de tal alianza.

Por supuesto que los obstáculos son muchos y variados²³⁶: los *tecnocráticos-productivistas* que tratan de preservar privilegios, haciendo uso de sus mayores recursos económicos, reinventan nuevas tecnologías y cómodamente dejan en manos del mercado el restablecimiento de equilibrios “virtuosos” (obviamente para los intereses minoritarios). Por otro lado han aparecido quienes pretenden “administrar” la *sustentabilidad* mediante la regulación de los conflictos ambientales, pero sin variar los contenidos de fondo. Por supuesto, hay también quienes buscan alternativas radicales que aspiran a una transformación cultural, política y social global difícil de alcanzar sin los consensos a que hemos venido aludiendo. Hay asimismo quienes *reducen* el problema de establecer un “*gobierno sustentable*”²³⁷ promoviendo con un enfoque reduccionista-ambientalista, que las instituciones públicas consuman menos, sean más eficaces y ante todo “reciclen”. Las corrientes mencionadas existen dentro de las fronteras propias de la **Administración Pública**, argumentando con ejemplos plausibles, pero desafortunadamente insuficientes en lo político, social y gubernamental, dados los retos a superar.

Cualquiera de estas posiciones²³⁸ es respetable, ya que en sí mismas y en su conjunto revelan la intención inescapable de cambio y eso es precisamente lo que debe aprovechar la **Administración Pública**.

A través de las capacidades discutidas en este Capítulo se puede deducir que las estrategias aplicables por la **Administración Pública** obviamente varían de acuerdo a las formas y circunstancias, pero no pueden retroceder ante la necesidad de detener el deterioro del planeta y revertirlo en forma gradual y evaluable, mediante programas pertinentes, idóneos, políticamente viables, económicamente factibles, socialmente deseables y, sobre todo, administrativamente realizables.

236 Rojas, Cornelio, *op. cit.* “Tipología de las políticas ambientales”, pp. 45-52.

237 Belausteguigoitia Ruiz, Juan Carlos y Hugo Contreras, “Por un *gobierno sustentable*” en **Revista Planeación**, México, Abril, 2000, pp. 20-23.

238 Una vez más esta clasificación es propia y surge de reflexiones obtenidas al ser participante del seminario “Desarrollo Sustentable y Gobernabilidad”, que se llevó a cabo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, espacio promotor de discusiones ordenadas que resultaron aleccionadoras como la del 28 de marzo de 2007. En una mesa redonda se expresaron distintas visiones como la de Erwin Stephan Otto, Eduardo Vega López, Gabriel Quadri y Enrique Leff.