

**La administración
pública del futuro**
Retos y prospectiva

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

**La administración
pública del futuro**
Retos y prospectiva



Universidad de Guadalajara

Ricardo Villanueva Lomelí
Rectoría General

Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrectoría Ejecutiva

Guillermo Arturo Gómez Mata
Secretaría General

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

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

Sayri Karp Mitastein
Dirección de la Editorial



Raúl Padilla López
Presidencia del Consejo Consultivo

César Omar Avilés González
Dirección

Adrián Acosta Silva
**Coordinación Académica
del proyecto Jalisco a futuro**



Universidad Nacional Autónoma de México

Enrique Graue Wiechers
Rectoría

Leonardo Lomelí Vanegas
Secretaría General



Raúl Contreras Bustamante
Dirección de la Facultad de Derecho

Ricardo Rojas Arévalo
**Secretaría General de la Facultad
de Derecho**

Marco Antonio Zeind Chávez
**Dirección del Seminario
de Derecho Administrativo**

La administración pública del futuro Retos y prospectiva

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



CENTRO DE ESTUDIOS
ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO



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

ISBN 978-607-571-300-7

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

354.72 .A65 CDD20
JL1224 .A65 LC
JPP Thema

Primera edición electrónica, 2021

Coordinación

César Omar Avilés González
Marco Antonio Zeind Chávez

Presentación

Raúl Padilla López

Prólogo

Raúl Contreras Bustamante

Textos

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

Coordinación editorial

Iliana Ávalos González

Jefatura de diseño

Paola Vázquez Murillo

Cuidado de la edición

Sofía Rodríguez Benítez

Diseño y diagramación

María del Carmen Murillo

D.R. © 2021, Universidad de Guadalajara



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

01 800 834 54276
www.editorial.udg.mx

ISBN 978-607-571-300-7

Noviembre de 2021

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



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

Hecho en México
Made in Mexico

Se prohíbe la reproducción, el registro o la transmisión parcial o total de esta obra por cualquier sistema de recuperación de información, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, existente o por existir, sin el permiso por escrito del titular de los derechos correspondientes.

La administración pública del futuro

se terminó de imprimir en noviembre de 2021 en las oficinas de la Editorial Universidad de Guadalajara, José Bonifacio Andrada 2679, Lomas de Guevara, 44657. Guadalajara, Jalisco

Índice

[Presentación](#)

Raúl Padilla López

[Prólogo](#)

Raúl Contreras Bustamante

[Principio de legalidad, derechos humanos y medios alternos de solución de controversias](#)

Edith Roque Huerta

[El gobierno y la sociedad de la información](#)

Yolanda Martínez Mancilla

[El derecho humano a la buena administración](#)

Óscar Ramos Estrada

[La administración pública y el mercado](#)

Marco Antonio Zeind Chávez

[Apertura gubernamental](#)

Aristides Rodrigo Guerrero García

[Evaluación y medición del desempeño de la administración pública](#)

Iván Adelchi Peña Estrada

[Administración pública y desarrollo: finanzas y deuda pública](#)

Sonia Venegas Álvarez

[Prospectiva de la actividad empresarial estatal](#)

Yvonne Georgina Tovar Silva

[De la verticalidad desvinculada a la integralidad participativa](#)

Miguel Enrique Magaña Virgen

[La profesionalización del capital humano en la Administración Pública Federal centralizada](#)

Ricardo Rojas Arévalo

[Inteligencia artificial en la administración pública: beneficios, riesgos y dilemas](#)

Edgar A. Ruvalcaba Gómez

[Tendencia y prospectiva de la administración de justicia en México](#)

Juan Carlos Guerrero Fausto

[Administración de los servicios públicos de salud después de la pandemia](#)

Jaime F. Andrade Villanueva

Carlos Alejandro Silva Maciel

Roberto Carlos González López

[El movimiento feminista y el estudio de la reforma del sector público](#)

Susana Muñiz Moreno

[Hacia una transparencia por diseño en el sistema operativo de la administración pública](#)

César Omar Avilés González

[Derechos humanos y ciberjusticia administrativa](#)

Guadalupe Fernández Ruiz

[Referencias](#)

[Coordinadores y autores](#)

Presentación

Raúl Padilla López

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

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

Por más de dos décadas, la prospectiva ha sido uno de los principales intereses para el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo de la Universidad de Guadalajara. Proyectos como *Jalisco a futuro* y su importante extensión *Jalisco después del covid-19* son fruto de una vocación por generar investigación y reflexión socialmente relevante para participar activamente en la construcción del porvenir jalisciense y el nacional. La oportunidad de compartir hoy este interés con la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Derecho, ampliará los espacios del diálogo y ayudará a promover nuestra convicción de que el futuro propiciará cada vez más el trabajo colaborativo e interinstitucional.

En este libro coinciden las voces de dieciocho destacados académicos, para analizar los diversos retos que la administración pública debe enfrentar en el corto

y mediano plazo. La confluencia de dos de las más importantes universidades de nuestro país amplía el intercambio de visiones y posibilita diálogos constructivos y sugerentes. Los temas tratados y las perspectivas desarrolladas dan cuenta de un debate plural, alentado por una comunidad intelectual atenta a su entorno y comprometida con el aporte de alternativas sustentadas en la investigación profesional y rigurosa.

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

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

Prólogo

Raúl Contreras Bustamante

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Edith Roque Huerta

Introducción

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

Legalidad y administración pública

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

Los gobiernos tienen entre sus funciones la gestión, el suministro y la administración de bienes y servicios públicos, desde los ámbitos judicial legislativo y administrativo, en áreas como infraestructura, transporte, acceso a los servicios de salud pública, servicios sociales, educación, vivienda, acceso a servicios básicos, alimentación, aplicación de la ley y la seguridad pública, desarrollo económico y comunitario, protección del patrimonio tangible e intangible, la correcta administración de lo recaudado, la protección de los grupos vulnerables, la gestión de emergencias, la respuesta al desastre, entre otras.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Protección de los derechos humanos

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

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

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

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

Existen dos vertientes para hacer efectivos los derechos fundamentales: el primero es el de legalidad, que sostiene que para que las prestaciones que satisfacen los derechos sociales sean impuestas como obligaciones a los poderes públicos y no abandonadas al arbitrio administrativo, es necesario que legislativamente se prevean sus presupuestos vinculantes y se identifiquen con claridad sus órganos y

procedimientos. El segundo principio es el jurisdiccional e indica que las lesiones de los derechos fundamentales deben ser justiciables (Ferrajoli, 2010: 117).

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

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

Según Héctor Gros Espiell, por derechos humanos se entiende:

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

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

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece (art. 1).

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

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

- Derecho internacional humanitario
- Derechos de los migrantes.

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

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

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

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

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

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

Métodos alternos de solución de controversias

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

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

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el párrafo cuarto del artículo 17, establece un mandato a cargo del legislador, para que se regulen métodos que sean diversos a la vía jurisdiccional, para que así se puedan regular los mecanismos alternos de solución de controversias. Por lo cual es importante que se garanticen estos mecanismos para resolver disputas en cualquier materia, dentro de las cuales se encuentra también la administrativa.

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

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

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

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

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

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

Eso quiere decir que estos mecanismos por el hecho de ser “alternos” estuvieran exentos de la obligación de brindar a “toda persona” una justicia pronta, completa, imparcial y gratuita. Más aún, pareciera que los mecanismos alternos de solución de controversias fueran una especie de justicia de segunda clase, cuando en realidad hoy en día la justicia más pronta y expedita se recibe de los ADR (Alternative Dispute Resolution) en lugar del mismo Estado en muchos casos (Veytia y Veytia, 2010: 16).

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

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

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

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

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

Por otro lado, y complementando la flexibilidad, se encuentra la simplicidad, que consiste en despojar a las audiencias de actuaciones o procedimientos

tediosos que solo tienden a entorpecer el desarrollo del proceso y a mermar el diálogo entre las partes.

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

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

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

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

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

La siguiente tesis jurisprudencial refuerza lo dicho:

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

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

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

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

Cuadro 1. Dependencias gubernamentales, normativas y procedimientos de conciliación		
Dependencia	Normativa	Procedimiento
Instituto Nacional de Derechos de Autor (Indautor)	Ley Federal de Derechos de Autor	Procedimiento de avenencia
Procuraduría Federal del consumidor (Profeco)	Ley Federal de Protección al Consumidor	Procedimiento de conciliación y arbitraje
Secretaría de Economía	Ley de Comercio Exterior	Mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales
Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef)	Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros	Procedimiento conciliatorio
Secretaría de Administración Tributaria (SAT)	Código Fiscal de la Federación	Acuerdos conclusivos
Concursos Mercantiles	Ley de Concursos Mercantiles	Conciliación-Convenio concursal
Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte	Ley General de Cultura Física y Deporte	Arbitraje en conciencia y de estricto derecho ante la Comisión de Apelación y Aprendizaje del Deporte (CAAD)

La normativa para los procedimientos administrativos y las leyes orgánicas no prevén que el ciudadano pueda acudir a resolver controversias a las instancias de la

administración pública en las entidades federativas o municipios, lo cual vulnera el derecho humano de acceso a la justicia en la vía no jurisdiccional.

La buena administración pública

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

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

El principio de la buena administración pública está coligado al Tratado de la Unión Europea que entró en vigor en el año 1993, mejor conocido como el Tratado de Maastricht; también es reconocido en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (o Carta de Niza) de 2000, que entró en vigor al ser ratificado mediante la adopción del Tratado de Lisboa en el año 2007.

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

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

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

9. Principio de transparencia.

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

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

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

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

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

El artículo 60: “Garantía del debido ejercicio y probidad en la función pública” del título sexto, denominado “Del Buen Gobierno y la Buena Administración”, establece en el primer párrafo las bases para garantizar el derecho a la buena administración:

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

El principio de la buena administración pública está vinculado con los derechos humanos y con el principio de legalidad. La buena administración pública es la clave para una gobernanza eficaz. Si se logra que se implemente una cultura de paz

con la instauración de los MASC (conciliación) para que haya armonía con toda la ciudadanía, se podrá llegar a tener una mejor administración pública.

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

Breve reflexión

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

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

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

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

Habrán situaciones específicas en que los MASC no podrán operar, ya sea porque las partes no tienen voluntad para resolver el conflicto o porque el

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

El gobierno y la sociedad de la información

Yolanda Martínez Mancilla

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

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

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

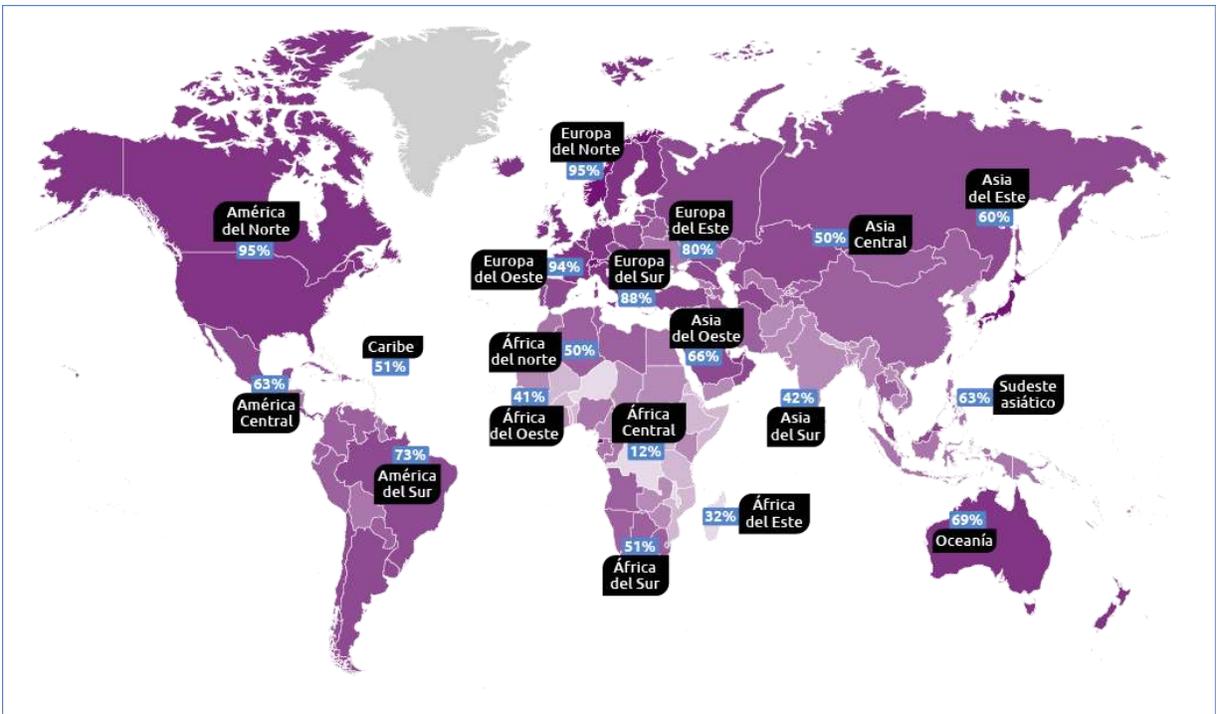


Figura 1. Mapa sobre cobertura de internet y crecimiento económico.

Fuente: Tomado de BID (2020, en Kemp, 2019).

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

Sin embargo, los países latinoamericanos han invertido constantemente menos en la adquisición de competencias digitales (capital humano) en comparación con su nivel de inversión en infraestructura de TIC. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Índice de Digitalización de la región ha crecido 155% en los últimos 14 años, mientras que su Índice de Capital Humano ha aumentado solo 1%, según se muestra en el gráfico 1 (CEPAL, 2020). La llamada brecha digital es una cuestión no solo de la indisponibilidad de las TIC, sino también de los

contextos sociales, políticos, institucionales y culturales que dan forma a la incapacidad de las personas para valorarlas y utilizarlas de manera eficaz (Madon *et al.*, 2009).

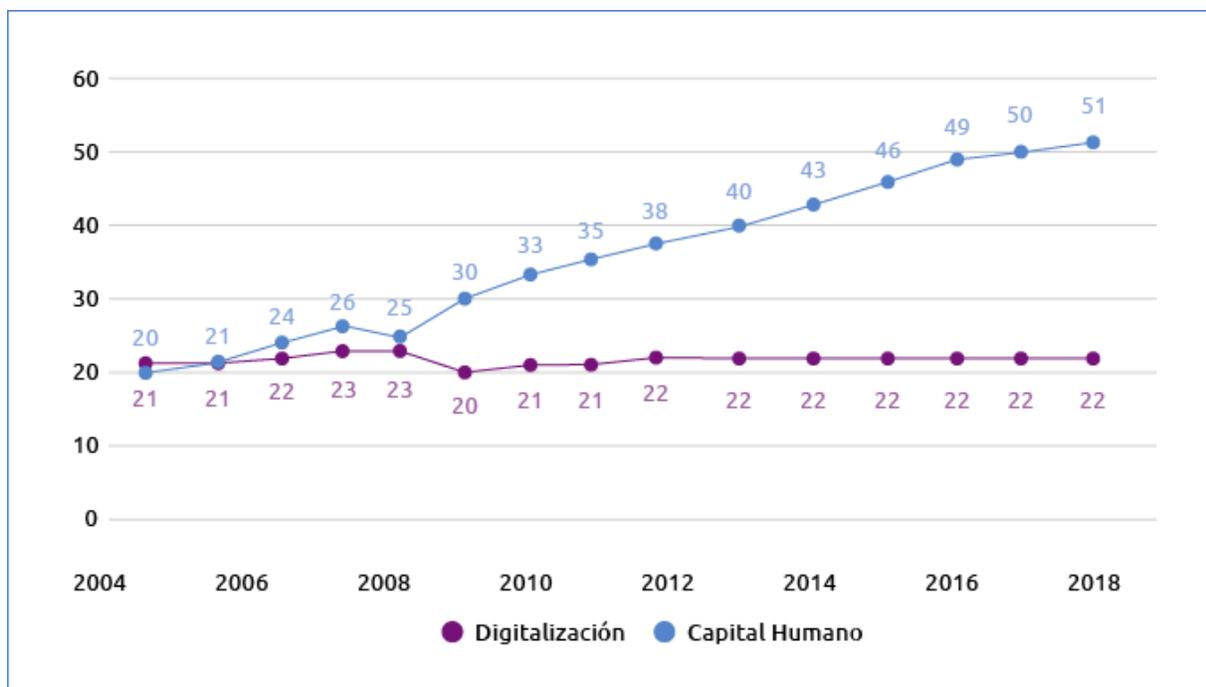


Gráfico 1. Digitalización / Índice de Capital Humano 2004-2018, América Latina y el Caribe.

Fuente: Tomado de CEPAL (2020).

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

Este reconocimiento a nivel constitucional muestra la evolución de la transformación digital como política de Estado, igual de importante que la política económica, social, de salud, de trabajo y bienestar social. Para hacer accionable el mandato constitucional de una “política de inclusión digital”, la Presidencia de la República en México creó la Coordinación de Estrategia Digital Nacional como la oficina responsable de definir, implementar y monitorear el cumplimiento de la Estrategia Digital Nacional. Este documento fue publicado como parte del