

“LA REVITALIZACIÓN ADMINISTRATIVA”. EL INFORME A/60/114 DE 2005 DEL SECRETARIO GENERAL DE LA ONU

Daniel MÁRQUEZ

SUMARIO: I. *Cambio climático y administración pública.* II. *La necesidad de una gestión pública holística.* III. *Gestión pública y la ética de la responsabilidad.* IV. *La “revitalización” de la administración pública en el Informe del Secretario General A/60/114 del 12 de julio de 2005 sobre Administración pública y desarrollo.* V. *La administración del futuro: hacia la corresponsabilidad ambiental.* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía.*

I. CAMBIO CLIMÁTICO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En esta ocasión se me invitó a disertar sobre la reestructuración administrativa frente al cambio climático. Unir dos materias como lo son la ecología¹ y la administración pública no es sencillo, ya que cada una demanda los dominios de saberes especializados que las integran a los “hechos” de la naturaleza en la primera y los del “hombre” en la segunda.

Por clima se entiende el “promedio del estado del tiempo” o, más rigurosamente, como una descripción estadística del tiempo en términos de valores medios y de variabilidad de las cantidades de interés durante periodos de varios decenios (normalmente, tres decenios, según la definición de la Organización Meteorológica Mundial). Dichas cantidades son casi siempre variables de superficie (por ejemplo, temperatura, precipitación o viento), aunque en un sentido más amplio el “clima” es una descripción del estado del sistema climático.²

¿Pero qué se entiende por cambio climático? ¿Cómo entender en su complejidad este fenómeno ambiental? ¿Cuál es la diferencia entre el cambio climático y

¹ Para la Real Academia Española la ecología es la ciencia que estudia las relaciones de los seres vivos entre sí y con su entorno, o la parte de la sociología que estudia la relación entre los grupos humanos y su ambiente, tanto físico como social. Para nosotros la ecología estudia los diversos procesos e interrelaciones que se generan entre los integrantes de un ambiente (seres vivos, medios y elementos inertes). Diferimos en que nos solamente consideramos a las “relaciones” sino también a los “procesos”, esto es, una dirección.

² Cambio Climático: glosario del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (1995), <http://www.ipcc.ch/pdf/glossary/ipcc-glossary.pdf>, última consulta 16 de septiembre de 2010.

sus efectos? En los artículos 2 y 1 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático,³ de 1994, se prescribe:

2. Por “cambio climático” se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables. Por su parte, el numeral 1, destaca: Por “efectos adversos del cambio climático” se entiende los cambios en el medio ambiente físico o en la biota resultantes del cambio climático que tienen efectos nocivos significativos en la composición, la capacidad de recuperación o la productividad de los ecosistemas naturales o sujetos a ordenación, o en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humanos.

Como se advierte, el clima está relacionado directamente con el ser humano. Así, para unir los temas de ecología y administración existen enfoques que pretendan conciliarlos. Uno de estos esfuerzos se debe a Guillermo Michel en su libro *Ecología de la organización*, a la que define como “el estudio interdisciplinario del conjunto de procesos, sistemas, fuerzas y actividades que de una manera directa o indirecta afectan el nacimiento, promoción y desarrollo de las organizaciones”.⁴

Sin embargo, en nuestra opinión, son insuficientes porque se centran en una bifurcación de los temas y en ocasiones nuestra percepción de los problemas oscurece la posibilidad de un debate razonado, serio, sobre éstos. Hoy hablamos del medio ambiente desde una perspectiva que alarma, esperando con temor el día en que los seres humanos desaparezcan del planeta por la paradoja de su propia acción: la falta de respeto a su hábitat.

En el portal electrónico del sistema de las Naciones Unidas sobre el cambio climático se afirma:

Desde 1850, en once de los últimos doce años se han registrado las temperaturas más altas en la superficie del planeta. El índice de calentamiento registrado en los últimos 50 años prácticamente duplicó el de los últimos 100 años. La temperatura media mundial aumentó en cerca de 0.74°C durante el siglo XX y ese calentamiento ha afectado más a las áreas terrestres que a las oceánicas.

En este sentido, si

continúan las emisiones de gases de efecto invernadero al ritmo actual o más acelerado causaría más calentamiento e induciría muchos cambios en el sistema climático mundial durante el siglo XXI, que muy probablemente sean más importantes que los observados en el siglo XX. El grado de calentamiento depende de la cantidad de emisiones. Si las concentraciones de dióxido de carbono se estabilizaron en 550 ppm (el doble de los niveles preindustriales), el calentamiento promedio previsto probablemente fluctuará entre 2-4,5°C, con el mejor estimado en los 3°C, ó 5,4°F. En cada

³ Adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992; en vigor a partir del 21 de marzo de 1994.

⁴ Michel, Guillermo, *Ecología de la organización*, México, Trillas, 1974, p. 4.

uno de los dos próximos decenios se prevé un calentamiento de 0,2°C por década con varios posibles desarrollos que no incluyan reducciones en las emisiones de gases de efecto de invernadero. Existen otros gases de efecto de invernadero que contribuyen al calentamiento y si estos resultan en un nivel de dióxido de carbono de 650 ppm, el clima mundial “probablemente” se calentaría en 3,6°C, mientras que a 750 ppm se produciría un calentamiento de 4,3°C. Las proyecciones dependen de factores como el crecimiento económico, la población, las nuevas tecnologías y otros.⁵

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente destaca:

El cambio climático dejó de ser una curiosidad científica, y ahora es uno de los muchos problemas ambientales y legales. Como la Secretaría de las Naciones Unidas ha mencionado, es el principal problema de nuestro tiempo, y el mayor desafío que enfrenta los reguladores del medio ambiente. Se trata de una creciente crisis económica, de salud y seguridad, de producción de alimentos y otras dimensiones.⁶

Así, se sostiene que

el potencial de calentamiento por efecto invernadero es real y nunca ha estado más presente. Los cambios climáticos más peligrosos todavía puede ser evitados si transformamos los sistemas de hidrocarburos basados en energía y si iniciamos programas de adaptación racionales y adecuadamente financiados para prevenir los desastres y las migraciones a escala sin precedentes. Las herramientas están disponibles, pero deben aplicarse de inmediato y agresivamente.

⁵ Portal de la labor del sistema de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, <http://www.un.org/wcm/content/site/climatechange/lang/es/pages/gateway/the-science/at-a-glance>, última consulta 6 de septiembre de 2010.

⁶ El mismo Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente advierte sobre el cambio climático: “Cambio de los patrones del clima, por ejemplo, ponen en peligro la producción de alimentos a través de imprevisibilidad en el aumento de las precipitaciones, subida del nivel del mar, contaminan las reservas costeras de agua dulce y aumentar el riesgo de inundaciones catastróficas, y una atmósfera que se calienta promueve la propagación de plagas y enfermedades hacia los polos que antes se limitaba a las zonas tropicales.

El panorama hasta la fecha es malo y está empeorando. La pérdida de hielo de los glaciares y de las capas de hielo ha continuado, lo que lleva, por ejemplo, para el segundo año consecutivo a un paso libre de hielo a través de islas árticas de Canadá, y las tasas de aceleración de la pérdida de hielo de las capas de hielo en Groenlandia y la Antártida. En combinación a la expansión térmica- el agua caliente ocupa más volumen que el agua fría, el derretimiento de las capas de hielo y de los glaciares en todo el mundo está contribuyendo a una extensión de las tasas de la subida del nivel del mar que ahora podría superar a los que se han estimado en la más reciente evaluación científica mundial.

Existen pruebas alarmantes de que importantes puntos de inflexión, dando lugar a cambios irreversibles en los ecosistemas más importantes y en el sistema climático del planeta, probablemente ya hayan sido alcanzado o superado. Los ecosistemas tan diversos como la selva amazónica y la tundra ártica, por ejemplo, pueden estar acercándose a los umbrales de un cambio dramático a través del calentamiento y el secado. Los glaciares de montaña están en retirada alarmante y los efectos posteriores de bajo abastecimiento de agua en los meses más secos tendrán repercusiones que trascienden las generaciones. Se esta construyendo sistemas de retroalimentación del clima y efectos ambientales acumulativos a través de sistemas de la Tierra demostrando comportamientos que no podemos prever”.

Como se advierte, los problemas del cambio climático no son sólo de preservación del ambiente o combate a la contaminación, también son económicos, de salud, energéticos, migratorios, sobrevivencia a desastres, alimentarios, en suma, de adaptación al medio.

Las Naciones Unidas alerta sobre diversos problemas relacionados con el cambio climático:

Las temperaturas mundiales más cálidas están causando ya profundos cambios en muchos de los sistemas naturales de la Tierra. Aproximadamente de 20 a 30% de las especies vegetales y animales estudiadas hasta la fecha probablemente enfrenten un mayor peligro de extinción, si los aumentos de la temperatura media mundial rebasan 1,5 a 2,5 grados centígrados. Un aumento de las temperaturas de 3 grados centígrados durante el presente siglo tendría consecuencias muy negativas para los ecosistemas de la diversidad biológica que producen bienes y servicios esenciales, como el agua y los alimentos.⁷

Así, se reitera, el problema el cambio climático aparentemente constituye una amenaza para la vida en el planeta.

Sin embargo, el tema genera debates en la comunidad científica, como ejemplo tenemos el denominado *climagate* (asunto que ya fue resuelto por el Panel Intergubernamental para el Cambio Climático de las Naciones Unidas [IPCC]), lo que

⁷ Portal de la labor del sistema de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, <http://www.un.org/wcm/content/site/climatechange/lang/es/pages/gateway/the-science/at-a-glance>, última consulta 6 de septiembre de 2010. En ese portal se sostiene que “La atmósfera contiene más dióxido de carbono: El dióxido de carbono es el gas de efecto invernadero que ha causado el cambio climático y las concentraciones de este aumentaron de un valor de 278 partes-por millón (ppm) antes del período industrial a 379 en 2005.

Más agua, pero no en todas partes: Se ha observado un aumento de las precipitaciones en las partes orientales de América del Norte y del Sur, Europa septentrional y Asia central en los últimos decenios. Pero el Sahel, el Mediterráneo, África meridional y partes de Asia meridional han experimentado una sequía. Desde los años setenta se han observado en muchas regiones sequías más intensas y prolongadas.

El nivel del mar aumenta: En el informe se indica con toda seguridad un índice de aumento del nivel del mar observado entre los siglos XIX y XX, y se calcula que el aumento total en el siglo XX haya sido de 0,17 metros. Las observaciones geológicas indican que el aumento del nivel del mar en los últimos 2000 años fue mucho menor. La temperatura media del océano mundial aumentó a profundidades de al menos 3.000 m.

Menos nieve: La cubierta de nieve disminuye en la mayoría de las regiones, en particular en la primavera. La extensión máxima de la tierra congelada en invierno/primavera ha disminuido en un 7% en el hemisferio Norte desde 1900, y en promedio los ríos se congelan unos 5,8 días más tarde que hace un siglo y el hielo se rompe 6,5 días antes.

Los glaciares se derriten: Los glaciares de montaña y la cubierta de nieve han disminuido en ambos hemisferios, lo que ha contribuido a un aumento del nivel del mar de 0,77 mm por año entre 1993 y 2003. La contracción de las capas de hielo de Groenlandia y la Antártida contribuyó a un aumento del nivel del mar de 0,41 mm anuales entre 1993 y 2003.

El Ártico se está calentando: Las temperaturas medias del Ártico prácticamente se duplicaron en los últimos 100 años. Los datos recogidos por satélite desde 1978 indican que la extensión media del Océano Ártico se ha reducido en 2,7% por decenio”.

pone en duda la veracidad de los datos que involucra.⁸ A la par se generan conceptos más integrales para describir categorías de procesos o fenómenos que no se contemplaban como: “empresario ambiental” y “economista ambiental”, o el de “bonos del carbono”⁹ y “Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (REDD+),¹⁰ donde los sustantivos y adjetivos aluden a espacios de respeto o falta de respeto a la naturaleza, pero de alguna manera muestran la inventiva humana para lucrar hasta con su propia sobrevivencia.

En este sentido, ¿de qué manera se relaciona la administración pública con el cambio climático? Ignacio Pichardo Pagaza se hace eco del denominado paradigma “posburocrático” y de la idea de “buen gobierno”, y destaca, entre otros puntos, que hoy la sociedad exige que las administraciones públicas cumplan eficientemente con su cometido, sí, pero bajo la consigna inescapable de mantener con todo

⁸ En el sitio electrónico del *Cato Institute*, autodenominado centro de investigación de políticas públicas no partidista con sede en Washington, D.C., fundado en 1977 (<http://www.elcato.org/acercade/informacion.html>) se destacan artículos como el de Williams, Walter E., *La fábula del recalentamiento global*, quien sostiene: “La mayoría de los gases invernaderos son causados por los océanos y la conclusión es que el clamoreo de los ambientalistas es pura verborrea” (<http://www.elcato.org/node/2418>); Patrick J. Michaels, Al Gore y las verdades que no le convienen, de 1o. de marzo de 2007, en el que afirma: “Cuando se habla de calentamiento global, aparentemente la verdad es inconveniente. Y la película de Gore no es la única ficción. La retórica del congreso y del jefe ejecutivo de EE.UU. también lo es” (<http://www.elcato.org/node/2284>); Michaels, Patrick, *Vivir con el cambio climático*, 9 de febrero de 2007, afirma: “La cruda realidad es que si de verdad queremos alterar la trayectoria del calentamiento en el planeta de una manera considerable, tenemos que reducir emisiones por una cantidad extremadamente grande, y —una verdad que todos deberían conocer— nosotros simplemente no tenemos la tecnología para hacerlo. Ahuyentaríamos miles de millones de valioso capital de inversión en un fútil intento de evitar el calentamiento” (<http://www.elcato.org/node/2233>). Sobre el *climagate* (la revelación del contenido de e-mails que durante diez años intercambiaron destacados miembros del Centro de Investigación del Clima [CRU] de la Universidad británica de *East Anglia*, que parecen indicar que algunos prestigiosos científicos del CRU discutieron cómo ocultar información al público y acallar los trabajos de otros) véase http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1207977, todos los sitios electrónicos se consultaron el 16 de septiembre de 2010.

⁹ Es uno de los tres mecanismos del Protocolo de Kyoto, constituye un mecanismo internacional de descontaminación para reducir las emisiones contaminantes al medio ambiente. Las reducciones de emisiones de GEI (gases efecto invernadero) se miden en toneladas de CO₂ (bióxido de carbono) equivalente, y se traducen en Certificados de Emisiones Reducidas (CER). Un CER equivale a una tonelada de CO₂ que se deja de emitir a la atmósfera, que se puede vender en el mercado de carbono a países industrializados. Los proyectos que se pueden certificar son: generación de energía renovable, mejoramiento de eficiencia energética de procesos, forestación, limpieza de lagos y ríos y, en general, todos los que contribuyan a reducir la contaminación por gases efecto invernadero.

¹⁰ Véase el artículo de Barclay, “¿Pagar por no deforestar?”, *El Universal*, 16 de septiembre de 2010. Según la ONU: “El programa ONU-REDD es la iniciativa de colaboración de las Naciones Unidas para reducir las emisiones de la deforestación y la degradación de bosques en países en desarrollo. A través de las estrategias REDD, se busca que los bosques tengan un mayor valor en pie al que tendrían talados puesto que se crea un valor financiero en el carbono almacenado en los árboles. Las estrategias REDD+ tratan mucho más que la deforestación y la degradación de bosques ya que incluyen la conservación, el manejo sostenible y la valoración del almacenamiento de carbono de los bosques en la reducción de emisiones” (véase http://www.un-redd.org/AboutUNREDDProgramme/FAQs_Sp/tabid/4827/language/en-US/Default.aspx, última consulta 16 de septiembre de 2010).

cuidado el medio ambiente, proteger a la naturaleza, preservar y mejorar la ecología del entorno para que las presentes y futuras generaciones, lejos de encontrar el ocaso y la destrucción puedan disfrutar de una naturaleza intacta.¹¹ De lo anterior podemos deducir que el paradigma de la administración del futuro es el respeto al individuo y a la naturaleza.

Como se advierte, el papel de la administración pública es trascendente porque se le encomienda ejercer las competencias en materia de preservación ambiental. Así, se han impulsado modelos administrativos como la Nueva Gestión Pública (NGP), la Reinención del Gobierno y la Administración de Calidad Total.

Sin embargo, debemos cuestionarnos si estos modelos administrativos son suficientes para preservar el medio ambiente. Sus defensores se apresurarían a señalar que sí; nosotros pensamos que debemos meditar la respuesta. En este trabajo intentaremos mostrar que la emergencia del cambio climático nos afecta a todos, por lo que debe existir un compromiso global para atender los diversos problemas que arroja, en todas las esferas y niveles de lo humano. Por ello, adelantamos la conclusión: la administración pública debe reinventarse para hacer frente a ese y otros temas de la agenda humanitaria.

II. LA NECESIDAD DE UNA GESTIÓN PÚBLICA HOLÍSTICA

En principio es prudente destacar que, aunque el discurso de la soberanía en la época de la “globalización” o “mundialización” suena arcaico, no debemos olvidar que nuestro documento constitucional todavía plasma a la voluntad popular como fundamental de la sociedad política y la determinación de la asociación pública como republicana, representativa, democrática y federal.¹²

Además, que adelantándose al discurso de la “gobernanza” el constituyente de 1916-1917, delimitó para la educación, pero que entrecruza a todo el instrumento constitucional, la idea de que lo democrático no es una cuestión jurídica o política, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.¹³

Los artículos 80, 89-92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contienen nuestro modelo de administración pública centralizada y paraestatal, que se sustenta en un esquema de orden jerárquico en donde el presidente de la República es jefe de Estado y de gobierno, además se le asigna un grupo de cuerpos auxiliares: uno para las funciones públicas y otros para el fomento económico y de-

¹¹ Pichardo Pagaza, Ignacio, *Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*, México, El Colegio Mexiquense-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2004, pp. 371 y 372.

¹² Véase el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³ Véase el artículo 3o., fracción II, inciso a, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

más actividades.¹⁴ Además, el paradigma se sustenta en el sometimiento de la administración a la Constitución y la ley, y tiene como finalidad el beneficio al pueblo.¹⁵

El esquema se repite, con sus diferencias, en la administración pública estatal y municipal. Desde hace muchos años hemos venido adaptando nuestra Constitución a los nuevos desarrollos en materia de derechos. Desde la publicación de la fe de erratas del 6 de febrero de 1917, hasta la última reforma del 29 de julio de 2010, nuestra ley fundamental se encuentra en constante renovación.¹⁶

Sin embargo, en el caso de la administración pública, la última reforma al artículo 89 constitucional impacta en sus fracciones II, IX, XVI y XVII, vinculadas con nombramientos; en el caso del artículo sólo tiene dos reformas, la del 2 de agosto de 2007, para eliminar la mención a los departamentos administrativos; la del 5 de abril de 2004, en materia de seguridad nacional, y la del 21 de abril de 1981, para instituir la administración pública centralizada y paraestatal; que es igual para el artículo 92 constitucional. En el caso del artículo 93, su última reforma es del 15 de agosto de 2008, pero no se relaciona con la administración, sino con la obligación de los secretarios de despacho de informar a los legisladores sobre la marcha de los asuntos de su competencia.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de enero de 1998, y su última reforma es del 6 de abril de 2010. La norma es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción.

Su contenido es de orden público e interés social, y su objeto es propiciar el desarrollo sustentable. Contiene diez bases para garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar; definir los principios de la política ambiental y sus instrumentos; la preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente; la preservación y protección de la biodiversidad, y establecer y administrar áreas naturales protegidas; el aprovecha-

¹⁴ Para un análisis de las relaciones entre la constitución y la administración véase Chanes Nieto, José, *Administración y política*, México, Universidad de Guanajuato, Facultad de Derecho, 1997.

¹⁵ Artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁶ Para destacar la trascendencia de las reformas constitucionales: el 29 de julio de 2010 incorporamos en un párrafo del artículo 17 constitucional lo relacionado con las acciones colectivas. El 24 de agosto de 2009 se plasmó a nivel constitucional, en el artículo 127, el límite a las remuneraciones de servidores públicos, que en ningún caso podrán ser mayores a la del presidente de la República. El 30 de julio de 2009 se adicionó el artículo XXXIX-O para otorgar facultad al Congreso de la Unión para legislar en materia de protección de datos personales. En esa misma fecha se estableció el derecho a la cultura. El 18 de junio de 2008 se publicó la llamada reforma penal para establecer el sistema acusatorio y oral. El 20 de julio de 2007 se legisla para dar autonomía a los órganos encargados del acceso a la información y se establecen las bases de ese derecho. El 4 de diciembre de 2006 incorporamos el derecho a la no discriminación. El 28 de julio de 1999 se plasma en la Constitución el derecho de toda persona al medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Por citar sólo algunas modificaciones constitucionales.

miento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera compatible con la obtención de beneficios económicos y las actividades sociales en la preservación de ecosistemas; la prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo; garantizar la participación de las personas en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, entre otras cuestiones.

En la ley se define al ambiente como el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados (artículo 3o., fracción I). Por ecosistema se entiende la unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados (artículo 3o., fracción XIII). El equilibrio ecológico se considera como la relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos (artículo 3o., fracción XIV). La protección es un conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y controlar su deterioro (artículo 3o., fracción XXVI).

La contaminación se delimita como la presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico (artículo 3o., fracción VI), y contaminante es toda materia o energía en cualquiera de sus estados físicos y formas, que al incorporarse o actuar en la atmósfera, agua, suelo, flora, fauna o cualquier elemento natural que altere o modifique su composición y condición natural (artículo 3o., fracción VII), también, desequilibrio ecológico se refiere a la alteración de las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el ambiente, que afecta negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos (artículo 3o., fracción XII).

La ley considera al calentamiento global como una de las amenazas al ambiente, por lo que podemos estimar que contamos razonablemente con una norma que tutela los derechos ambientales desde el punto de vista público subjetivo, pero con una administración pública que ha avanzado poco desde 1976,¹⁷ cuando se emitió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En efecto, esa norma establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal. La Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Consejería Jurídica del

¹⁷ La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se publicó partir de la década de los ochenta del siglo XX; desde esa fecha la administración pública se ha enfrentado a una serie de transformaciones, entre ellas tenemos la primera generación en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976. Como se establece en el Informe del Secretario General A/60/114 del 12 de julio de 2005 sobre administración pública y desarrollo: “El gran interés que desde fecha reciente se observa por el cambio invierte la tendencia que comenzó en el decenio de los 80, cuando en numerosos países la reforma de la administración pública formaba parte de los programas de reestructuración económica dirigidos a reducir los gastos, ejecutados a instancia de las instituciones financieras y los donantes internacionales, y se consideraba en general como una “imposición externa”.

Ejecutivo Federal integran la administración pública centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos componen la administración pública paraestatal (artículo 1o.).

La política fiscal y de estímulo está en manos de la Secretaría de Hacienda y Crédito público (artículo 31, LOAPF). Los aspectos relacionados con formular, conducir y evaluar la política de desarrollo social, asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda se encomienda a la Secretaría de Desarrollo Social (artículo 32, LOAPF). Establecer y conducir la política energética del país, la seguridad y diversificación energéticas, el ahorro de energía y la protección del medio ambiente se encomiendan a la Secretaría de Energía (artículo 33, LOAPF). A la Secretaría de Economía se le asigna el formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios, consumo, excepto los precios de bienes y servicios de la administración pública federal (artículo 34, LOAPF). El desarrollo rural, el desarrollo de la infraestructura industrial y comercial de la producción agropecuaria y fomentar la actividad pesquera a través de una entidad pública (artículo 35, LOAPF). Por último, la enseñanza está en manos de la Secretaría de Educación Pública (artículo 38, LOAPF).

Por otra parte, a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales le corresponde, entre otras competencias, el fomento de la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, bienes y servicios ambientales; formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades.

Establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente.

Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente; evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el sistema de información ambiental, que incluye los sistemas de monitoreo atmosférico, de suelos y de cuerpos de agua de jurisdicción federal, y los inventarios de recursos naturales y de población de fauna silvestre, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, las instituciones de investigación y educación superior, y las dependencias y entidades que correspondan.

Coordinar, concertar y ejecutar proyectos de formación, capacitación y actualización para mejorar la capacidad de gestión ambiental y el uso sustentable de recursos naturales; participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos

fiscales y financieros necesarios para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente.

Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en las materias de aguas, forestal, ecológica, explotación de la flora y fauna silvestres, y sobre playas, zona federal marítimo-terrestre y terrenos ganados al mar (artículo 32 Bis., LOAPF).

Así, todos los asuntos que impactan en el cambio climático se reparten entre diversas dependencias y entre algunas entidades como Pemex, CFE, etcétera, la reforma de la administración pública se analiza en términos de generaciones: las de primera se encaminan a mejorar la eficiencia operativa de las estructuras públicas; las de segunda generación privilegian al mercado, dando mayor relevancia a la economía frente a la administración, con esquemas como el nuevo gerenciamiento público o nueva gestión pública (*new public management*); las medidas de tercera generación se centran en el ciudadano como partícipe y destinatario de la acción administrativa.¹⁸

En este contexto, México parece haberse quedado en las reformas de segunda generación; todavía no avanzamos hacia esquemas que potencien la participación del ciudadano, esto se puede advertir del hecho de que la unidad administrativa encargada de la atención al cambio climático¹⁹ se ubica entre las dependencias del Ejecutivo federal.

En una ponencia relacionada con la gestión del agua me pronuncié por que los problemas relacionados con el ser humano, entre ellos la sustentabilidad y el del agua, se estudien con enfoque holístico. El holismo (del griego *hólos* entero, completo) es una posición metodológica y epistemológica, según la cual el organismo debe ser estudiado no como la suma de las partes, sino como una totalidad organizada, de modo que es el “todo” lo que permite distinguir y comprender sus “partes”, y no al contrario. Las partes no tienen entidad ni significado alguno al margen del todo, por lo que difícilmente se puede aceptar que el todo sea la “suma” de tales partes.

La escisión “ser” y “deber ser”, “naturaleza” y “razón”, nos muestra como al ser humano se le condena a la incompletitud. En la época actual, donde día a día la sociedad de consumo inventa nuevas formas de escindir al ser humano, de las que no está exento la materia ambiental, para esclavizarlo, el enfoque holístico proporciona una herramienta para identificar esas fracturas entre el individuo y la naturaleza, “ser” y “deber ser”, para reintegrarlo en su completitud, lo que puede impactar positivamente en el derecho,²⁰ incluida la administración pública. Este enfoque puede constituir un esquema funcional para la “reinención” de la estructura administrativa pública enfocada en el “ser humano” integrado a la naturaleza.

¹⁸ Pichardo Pagaza, Ignacio, *Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*, cit., p. 19.

¹⁹ La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (véase el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

²⁰ Márquez, Daniel, *Seminario Perspectivas y Tendencias claves en el Acceso al Agua en México. Subsistencia, Derecho y Acceso al Agua*, documento de trabajo inédito.

La dimensión de los problemas relacionados con el cambio climático ha requerido de gran atención mundial. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático celebrada en Bali (Indonesia), en diciembre de 2007, 187 países acordaron emprender un proceso de negociaciones oficiales de dos años de duración sobre el fortalecimiento de los esfuerzos internacionales para abordar el problema del calentamiento atmosférico. Los principales asuntos previstos en el denominado *El Plan de Acción de Bali* se definen como la adopción de medidas para adaptar las consecuencias negativas del cambio climático, como son las sequías y las inundaciones; concebir vías para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero; hallar los medios para implantar una tecnología que no perjudique al medio ambiente, y financiar las medidas de adaptación y mitigación. Desde entonces, la mitigación, la adaptación, la tecnología y los recursos financieros se han convertido en los cuatro pilares del fortalecimiento de la respuesta mundial ante el cambio climático.²¹

Otro instrumento es el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, de 1998, que en su numeral 1 destaca que para promover el desarrollo sostenible, cada una de las Partes, para cumplir los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones, deberá:

- a) aplicar y/o elaborar políticas y medidas de conformidad con sus circunstancias nacionales, entre ellas:
 - i) fomento de la eficiencia energética en los sectores pertinentes de la economía nacional;
 - ii) protección y mejora de los sumideros y depósitos de los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, y la promoción de prácticas sostenibles de gestión forestal, la forestación y la reforestación;
 - iii) promoción de modalidades agrícolas sostenibles a la luz de las consideraciones del cambio climático;
 - iv) investigación, promoción, desarrollo y aumento del uso de formas nuevas y renovables de energía, de tecnologías de secuestro del dióxido de carbono y de tecnologías avanzadas y novedosas que sean ecológicamente racionales;
 - v) reducción progresiva o eliminación gradual de las deficiencias del mercado, los incentivos fiscales, las exenciones tributarias y arancelarias y las subvenciones que sean contrarios al objetivo de la Convención en todos los sectores emisores de gases de efecto invernadero y aplicación de instrumentos de mercado;
 - vi) fomento de reformas apropiadas en los sectores pertinentes con el fin de promover unas políticas y medidas que limiten o reduzcan las emisiones de los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal;
 - vii) medidas para limitar y/o reducir las emisiones de los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal en el sector del transporte;
 - viii) limitación y/o reducción de las emisiones de metano mediante su recuperación y utilización en la gestión de los desechos así como en la producción, el transporte y la distribución de energía.

Además, los firmantes del Protocolo de Kyoto deben cooperar con otras Partes para fomentar la eficacia individual y global de las políticas y medidas que se

²¹ Véase Decisión 1/CP.13 *Bali Action Plan*, <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf>, última consulta 16 de septiembre de 2010.

adopten. Con este fin, las Partes pueden intercambiar experiencia e información sobre tales políticas y medidas, en particular concibiendo las formas de mejorar su comparabilidad, transparencia y eficacia.

En el numeral 2 se establece que las Partes deben intentar limitar o reducir las emisiones de gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal generadas por los combustibles del transporte aéreo y marítimo internacional, trabajando por conducto de la Organización de Aviación Civil Internacional y la Organización Marítima Internacional, respectivamente.

En el numeral 3 se destaca que las Partes pondrán empeño en aplicar las políticas y medidas de tal manera que se reduzcan al mínimo los efectos adversos, comprendidos los efectos adversos del cambio climático, efectos en el comercio internacional y repercusiones sociales, ambientales y económicas, para otras Partes, especialmente las Partes que son países en desarrollo. Complementando lo anterior, en el numeral 4 se destaca que si considera que convendría coordinar cualquiera de las políticas y medidas convenidas la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Protocolo, teniendo en cuenta las diferentes circunstancias nacionales y los posibles efectos, examinará las formas y medios para coordinar dichas políticas y medidas.

Como se advierte, para enfrentar al problema del cambio climático se requieren medidas de investigación, fomento de la eficiencia energética, protección y mejora de los sumideros y depósitos de los gases de efecto invernadero, la promoción de prácticas sostenibles de gestión forestal, la forestación y la reforestación, la promoción de modalidades agrícolas sostenibles, la investigación, promoción, desarrollo y aumento del uso de formas nuevas y renovables de energía, uso de tecnologías de secuestro del dióxido de carbono y de tecnologías avanzadas y novedosas, la reducción progresiva o eliminación gradual de las deficiencias del mercado, aspectos fiscales, como incentivos, exenciones tributarias y arancelarias y subvenciones, y la gestión de los desechos.

A esto debemos agregar la necesidad de una incorporación activa de todos los sectores sociales, incluido el mercado, en la protección del ambiente. Así, se hace evidente la necesidad de un enfoque administrativo público holístico, poniendo énfasis no en el mercado sino en el ser humano.

III. GESTIÓN PÚBLICA Y LA ÉTICA DE LA RESPONSABILIDAD

En el Informe del Secretario General A/60/114 del 12 de julio de 2005 sobre Administración pública y desarrollo, numeral 28, destaca que

Un apartado que siempre figura en los programas de revitalización en todas las regiones del mundo es el de la integridad pública. Se trata de un reto en materia de revitalización que trasciende las fronteras geográficas, económicas, sociopolíticas y culturales, y que sirve de base para las actividades contemporáneas de revitalización.

El creciente interés en la integridad pública (también conocida como “ética y valores”, “ética y responsabilidad”, “transparencia”, etc.) no debería ser motivo de sorpresa. Además del papel que cumple en la consolidación de los beneficios de las reformas fiscales, macroeconómicas, de gestión, institucionales y otras de carácter “tecnocrático”, el énfasis en la integridad es fundamental a efectos de restablecer y reafirmar los valores y el espíritu tradicionales de la administración pública, en particular los que, en una serie de países, sucumbieron a una politización sistemática, o se vieron subvertidos por las tendencias hacia la “corporatización” y el debilitamiento de las normas de la nueva gestión pública.

Sin embargo, como destacamos en el apartado anterior, los retos relacionados con el cambio climático no sólo se refieren a cuestiones técnicas, sino también al diseño de nuevas éticas. En este contexto, no debemos olvidar que, en términos del “Informe Brundtland: Nuestro futuro común”, el desarrollo sustentable o sostenible es definido como aquel que “satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones”. Visto desde otro punto enfoque, consiste en cerrar las brechas entre individuo y naturaleza, ampliar la ética a la naturaleza.

El filósofo Hans Jonas, en su libro *El principio de responsabilidad: ensayo de una ética para la civilización tecnológica*,²² construye *in ovo* una ética que constituye una referencia para en el campo de las éticas deontológicas, con repercusión en bioética, tecnoética y ética ecológica. Jonas parte de la idea de Prometeo desencadenado, al que la ciencia proporciona fuerzas nunca antes conocidas y la economía un infatigable impulso, por lo que pide una ética que evite, mediante frenos voluntarios, que su poder lleve a los hombres al desastre. Para él, la promesa de la técnica moderna se ha convertido en una amenaza.²³

En su libro destaca la vulnerabilidad de la naturaleza sometida a la acción técnica del hombre, y que la naturaleza, en cuanto responsabilidad humana, es un *novum* sobre el cual la teoría ética debe reflexionar. A la pregunta ¿Tiene la naturaleza un derecho moral propio? Responde afirmativamente, al señalar que la biosfera en su conjunto y sus partes son bienes encomendados a nuestra tutela y nos plantean algo así como una exigencia moral, donde no sólo se debe buscar el bien humano, sino también el bien las cosas extrahumanas, esto es, la idea de “fin en sí mismo” debe ir más allá de lo humano.²⁴

Destaca que la frontera entre “Estado” (polis) y “naturaleza” ha quedado abolida, que la diferencia entre lo artificial y natural ha desaparecido.²⁵ Después de analizar el imperativo categórico kantiano construye uno propio, adecuado al nuevo tipo de acciones humanas, dirigido a un nuevo tipo de sujetos de la acción, que diría algo así:

²² Jonas, Hans, *El principio de responsabilidad. Ensayo para una ética para la civilización tecnológica*, introducción de Andrés Sánchez Pascual, Barcelona, Herder, 1995.

²³ *Ibidem*, prólogo, p. 15.

²⁴ *Ibidem*, p. 35.

²⁵ *Ibidem*, p. 37.

Obra de tal modo que los efectos de tu acción sean compatibles con la permanencia de una vida humana auténtica sobre la tierra; o expresado negativamente: Obra de tal manera que los efectos de tu acción no sean destructivos para la futura posibilidad de esa vida; o simplemente: No pongas en peligro las condiciones de la continuidad indefinida de la humanidad en la tierra; o formulado una vez más positivamente: Incluye en tu elección presente, como objeto también de tu querer, la futura integridad del hombre. El nuevo imperativo dice que nos es lícito arriesgar nuestra vida, pero que no nos es lícito arriesgar la vida de la humanidad.²⁶

Por otra parte, como el mismo Jonas destaca, su imperativo se dirige más a la “política pública” que al comportamiento privado, pues éste no constituye la dimensión causal en la que el imperativo es aplicable.²⁷ Desde esta perspectiva, la fusión de elementos en la gestión del cambio climático nos obliga a revisar de manera ingeniosa la estructura administrativa.

IV. LA “REVITALIZACIÓN” DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL INFORME DEL SECRETARIO GENERAL A/60/114 DEL 12 DE JULIO DE 2005 SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO

Así, para una reestructura de la administración adquiere relevancia el Informe del Secretario General A/60/114 del 12 de julio de 2005 sobre Administración pública y desarrollo, que plasma las medidas de revitalización de la administración pública adoptadas para promover la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico, el desarrollo de los recursos humanos y el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio, la participación de la sociedad civil en el proceso de elaboración de políticas y de desarrollo, la receptividad a las necesidades de los ciudadanos, la prevención y la solución de conflictos, la seguridad pública, la transparencia y rendición de cuentas, la eficiencia, la eficacia y otras prioridades.

En el apartado “II. Los problemas mundiales y la administración pública”, numeral 6, se destaca que

En los últimos años, el mundo ha sido testigo de grandes cambios, como el desarrollo acelerado de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, el surgimiento de bloques comerciales y uniones económicas, migraciones en masa acompañadas de controles fronterizos más estrictos, la creciente interacción entre diferentes cultu-

²⁶ En una interpretación que se hace del imperativo ético que propone Jonas, se piensa que: “(para escándalo de ilustrados) arranca del miedo o, por usar sus palabras, de la «heurística del temor» (Heuristik der Furcht) —respeto mezclado con miedo—. Es el miedo a las consecuencias irreversibles del progreso (manipulación genética, destrucción del hábitat), lo que nos obliga a actuar imperativamente. El motor que nos impulsa a obrar es la amenaza que pende sobre la vida futura” (Alcoberro, Ramón, “Introducción a Jonas”, *Filosofía i pensament*, <http://www.alcoberro.info/V1/jonas0.htm>, última consulta 19 de agosto de 2010). También véase Jonas, Hans, *El principio de responsabilidad. Ensayo para una ética para la civilización tecnológica*, cit., pp. 39 y 40.

²⁷ Jonas, *op. cit.*, p. 40.

ras —en algunas ocasiones caracterizada por la comprensión mutua y, en otras, por tensiones—, la liberalización económica —con un mayor riesgo de exposición de las economías nacionales a las crisis mundiales—, las mayores oportunidades de movimiento de bienes y capitales, los cambios climáticos y ambientales con consecuencias catastróficas, la comercialización de nuevos medicamentos y productos alimentarios modificados genéticamente y la aparición de enfermedades misteriosas que no reconocen fronteras políticas ni geográficas.

También en el informe se hace hincapié en la introducción en la agenda administrativa de problemas relacionados con la seguridad en las políticas, derivado de los atentados del 11 de septiembre de 2001, y se señala:

el mundo comprende cada vez más que es menester ampliar la definición de las necesidades de seguridad a fin de incluir la dimensión humana, en particular las necesidades de bienestar socioeconómico de la población, la libertad para vivir sin miseria y los derechos cívicos e individuales, incluido el derecho al desarrollo por vías separadas pero libre de amenazas mutuas.

En la fracción “III. Revitalización de la administración pública: cuestiones predominantes, impulso a la reforma y nuevas tendencias”, numeral 18, se destaca: “...el mundo de la administración pública está en los umbrales del cambio y que necesita ayuda para tomar las decisiones correctas”. Después, en el numeral 19, hace mención de las medidas que se adoptaron para superar la administración pública de la década de los ochenta y principios de los noventa:

...los programas de revitalización del decenio de 1980, que se formularon ante la insistencia de instituciones financieras y donantes externos, es más probable que las reformas recientes sean “autóctonas” y estén encaminadas a resolver problemas y situaciones específicos. En segundo lugar, en vez de centrarse estrictamente en cuestiones de reducción de gastos y de considerar la revitalización de la administración pública desde el ángulo económico doctrinario de la oferta, las recientes medidas de revitalización tienen múltiples objetivos y se basan en diversas estrategias pragmáticas de gestión del cambio. Sobre todo, las medidas de revitalización contemporáneas difieren de las anteriores en el hincapié que se hace no sólo en la aplicación de las técnicas “empresariales” y de “satisfacción del cliente” —que provienen de los primeros tiempos de la nueva gestión pública— sino también en el afianzamiento de la ética y los valores fundamentales de la administración pública.

En el informe se establece que existen cuestiones de interés común para la administración pública en democracias consolidadas, entre ellas se encuentra el perfeccionamiento y consolidación de las reformas de la nueva gestión pública, la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones a la gestión interna y a los procesos externos de prestación de servicios, como elementos predominantes en los sistemas de administración pública bien establecidos.

En cambio, en las antiguas economías dirigidas de Europa central y oriental, los Balcanes occidentales y la Comunidad de Estados Independientes, y en muchas de las economías de mercado emergentes de Asia, América Latina y, en cierta medida, del Oriente Medio y África, la razón de ser de la revitalización de la administración pública era preparar los sistemas de administración pública para los desafíos de la gobernanza democrática y la aplicación de las reformas del mercado.

En el numeral 21 del informe se deja en claro que dentro de la Unión Europea, y entre los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la revitalización de la administración pública es un ejercicio sencillo y complejo a la vez. Para los miembros más antiguos de la Unión Europea, cuyos sistemas administrativos están cimentados en valores más o menos similares y arraigados, la revitalización entraña sencillamente la reorientación de los procesos internos hacia las demandas externas, en lugar de someter los sistemas a una reestructuración completamente radical.

Así, se impulsan nuevas medidas y tendencias en materia de revitalización administrativa, como se establece en el numeral 22 del informe:

...a escala mundial existe una decidida voluntad de revitalizar las instituciones públicas... En buena parte del mundo contemporáneo, y a medida que los gobiernos reconocen que es menester reevaluar la labor de la administración pública y orientar las instituciones públicas para que atiendan las necesidades de los ciudadanos, la revitalización no se considera como un trago amargo que se ha de tomar de mala gana, sino como una respuesta natural y prudente ante la agravación de los problemas. El principal reto consiste en pasar de las palabras a los hechos. Para ello es necesario forjar coaliciones sólidas en favor del cambio.

Así, como el reto es pasar de las palabras a los hechos, el numeral 23 delimita cuáles son las medidas que se deben tomar para revitalizar a la administración, entre ellas destacan: *a)* promover la ética, la transparencia y la rendición de cuentas; *b)* aumentar la eficiencia y la eficacia de la administración pública, especialmente en lo referente a la prestación de servicios públicos; *c)* asegurar la capacidad de respuesta de la administración pública a las necesidades de los ciudadanos y a sus legítimas demandas (mediante la adopción de cartas del ciudadano, difusión de promesas de servicio y puesta en práctica de iniciativas de servicios de calidad); *d)* promover el desarrollo humano (y alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio); *e)* promover el crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica (adquiriendo y aplicando la capacidad de ejecutar programas encaminados a fomentar la confianza de los inversores y crear un entorno propicio para la participación del sector privado en el desarrollo).

Según el Informe, en su numeral 24, las razones para revitalizar los sistemas administrativos, son: *a)* prevenir y resolver conflictos, así como elaborar mecanismos de preparación ante situaciones de emergencia y de vigilancia comunitaria (en países que afrontan amenazas a su seguridad o que salen de conflictos); *b)* aplicar las tecnologías de la información y las comunicaciones para mejorar los procesos

de gestión interna y los sistemas de prestación de servicios externos, así como promover la automatización de la administración pública (especialmente en el caso de sistemas administrativos sólidos y en situación de cambio rápido); *c*) situar a la administración pública en una posición que le permita hacer frente a los desafíos que plantean la democratización y la liberalización económica (África, Europa central, oriental y sudoriental y la Comunidad de Estados Independientes); *d*) promover la participación popular en la gobernanza local y ejecutar programas de descentralización (lo que constituye un aspecto de la reforma democrática); *e*) preparar a las economías nacionales para su integración en entidades más amplias (para los países que pretenden incorporarse a la Unión Europea, la adhesión al acervo comunitario es un requisito previo, para lo cual deberán hacer suyos determinados valores básicos en materia de gobernanza y servicio público); *f*) crear un entorno propicio para el crecimiento del sector privado y el desarrollo, y *g*) Combinar las reformas en materia de salarios y empleo con la reasignación de puestos y diversos expedientes de regulación de empleo. Lo anterior muestra el vínculo indisoluble entre administración y medio ambiente.

Además, en el numeral 30 del mencionado informe se destaca: “las medidas adoptadas en los distintos países para afianzar los principios del mérito, el profesionalismo, la rendición de cuentas, la “atención al cliente” y la respuesta al ciudadano complementan los esfuerzos dirigidos a incorporar altos niveles de ética en las administraciones públicas”.

En el apartado “IV. Enseñanzas recogidas por los Estados Miembros a raíz del proceso de reformas”, numeral 33 del informe, destaca el carácter multifacético y complejo de los sistemas modernos de administración pública; la dificultad en tomar decisiones sobre estrategias viables en materia de reforma y revitalización; la necesidad de concentrarse en “victorias rápidas”, al tiempo que se formulan estrategias coherentes y a largo plazo para hacer frente a los problemas que no admiten soluciones instantáneas; el papel de la creación de capacidad como forma de asegurar la correcta aplicación, así como la sostenibilidad de las reformas; las consecuencias en materia de recursos; los aspectos “políticos” de la reforma y la revitalización; el papel de los dirigentes en la defensa de la causa del cambio y la superación de los problemas que conlleva su gestión, y la función fundamental que corresponde a las organizaciones cívicas y del sector privado para apoyar y complementar la prestación de servicios y garantizar la rendición de cuentas. Otras enseñanzas tienen que ver con el vínculo entre la descentralización y la potenciación del papel de la población, las repercusiones de ambas sobre la prestación de servicios relacionados con los objetivos de desarrollo del Milenio, como el abastecimiento de agua, la educación primaria y la atención de la salud, y la necesidad de programas especiales de revitalización dirigidos a los sistemas de administración pública en la situación posterior a los conflictos.

En este contexto, el documento nos invita a “entender la complejidad y el carácter integral de la administración pública moderna”, en el numeral 34 destaca que:

Al afrontar las diferentes facetas de la revitalización, los Estados Miembros comprenden la esencia de la administración pública moderna, en particular su carácter homogenizador, suprasectorial y multidisciplinario y, por ende, su complejidad... En un mundo que enfrenta los desafíos de la pobreza y la creciente desigualdad, y que se ve expuesto a los riesgos de la violencia y el terrorismo, un gobierno organizado y constitucional es la única garantía de la seguridad personal y colectiva. Sin embargo, independientemente de lo organizado y constitucional que sea un gobierno, no podría avanzar mucho si no hubiera un sistema de administración pública capaz de plasmar sus intenciones políticas generales, hacer cumplir sus leyes y prestar los servicios que necesita la población. Sin una administración pública competente desde el punto de vista profesional, el Estado no puede hacer realidad sus objetivos, ni evitar resultados no deseados.

En el apartado de “VI. Conclusiones y recomendaciones”, numeral 56, el documento destaca:

Los próximos años serán fundamentales para los sistemas de administración pública de todo el mundo. Además de contribuir a los esfuerzos encaminados a aliviar la pobreza, esos sistemas deberán establecer condiciones esenciales para la creación de riqueza y la consecución de los objetivos generales de desarrollo. Anticipando ese papel ampliado, en los últimos 5 a 10 años algunos de esos sistemas han adoptado una serie de medidas de reforma y revitalización, entre ellas la adopción de mecanismos de gestión del rendimiento, servicio de calidad y “atención al cliente”; iniciativas de gobernanza comprometida; aplicación de tecnologías de la información y las comunicaciones, y la ejecución de programas de lucha contra la corrupción.²⁸

Como se advierte, las recomendaciones de la ONU se relacionan con el denominado paradigma posburocrático o el “buen gobierno”. Así, se afirma, en la práctica cotidiana de la administración pública el concepto de buen gobierno ha sustituido el uso del paradigma posburocrático. En la teoría, en cambio, el uso de modelos y paradigmas posburocrático ha sido uno de los instrumentos que permiten avances en la modernización administrativa.²⁹

Sin embargo, no debemos olvidar lo cercano de esos paradigmas a esquemas económicos de “libre mercado”.³⁰ En efecto, el sacudimiento de las ideas adminis-

²⁸ Administración pública y desarrollo. Informe del Secretario General, A/60/114 del 12 de julio de 2005, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/60/114&Lang=S, última consulta 7 de septiembre de 2010.

²⁹ Pichardo Pagaza, Ignacio, *op. cit.*, p. 363.

³⁰ En el libro *Public Administration in Developed Democracies* se sostiene que “In the United Kingdom administrative institutions and processes are shaped by the development of liberal democratic ideology within the changing condition of contemporary politics (p. 67). Para el caso de Estados Unidos en el libro se sostiene que: The American political system and its administrative subsystem, although in many respects unique in their characteristics, nevertheless bear the imprint of historical forces both foreign and domestic... In the United States as in other countries, the system of public administration must conform to the requirements of the existing political regime, particularly to those political characteristics which are unique or unusual” (pp. 395 y 396). Véase Rowat, Donald C. (ed.), *Public Administration in Developed*

trativas originado en Gran Bretaña y Estados Unidos a raíz de la primacía de los mecanismos de mercado en la economía propició el surgimiento de prácticas exitosas, como la de la Nueva Gestión Pública (NGP), la Reinención del Gobierno, la Administración de Calidad Total y otras más. Los estudios de campo derivados de tales aplicaciones hicieron surgir nuevas teorías en la administración pública. Una de ellas fue la teoría del paradigma posburocrático.³¹

Para nosotros, los llamados de la ONU a la “revitalización” de la administración pública no son funcionales para enfrentar problemas globales, como el cambio climático. Al hacerse eco del esquema posburocrático o “buen gobierno” dejan intacto al mercado con lo que olvidan lo básico del problema: la producción y el consumo³² sustentado en la banalidad, la novedad y la depredación de la naturaleza que, como consecuencia, impactan en el cambio climático.

V. LA ADMINISTRACIÓN DEL FUTURO: HACIA LA CORRESPONSABILIDAD AMBIENTAL

En la resolución A/RES/60/34 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas del 17 de marzo de 2006, relacionada con “Administración pública y desarrollo”, se destaca la trascendencia de la administración pública y la sostenibilidad, al señalar: “...el importante papel que desempeña la administración pública en la planificación y prestación de servicios públicos, así como la contribución positiva que puede hacer a la creación de un entorno propicio para promover el desarrollo sostenible”.³³

En el numeral 5 de esa resolución se pide a la comunidad internacional que preste más apoyo a las iniciativas nacionales en materia de administración pública,

Democracies. A Comparative Study, Nueva York, Marcel Dekker, 1987. A pesar de su temporalidad se puede considerar que en estos comentarios de la obra están vigentes.

³¹ Pichardo Pagaza, Ignacio, *op. cit.*, p. 364.

³² Sobre las relaciones entre cambio climático y consumo se advierte: “Existe una íntima relación entre la salud y el ambiente, esto está estrechamente relacionado con el desarrollo de las tecnologías, pautas de consumo, que muchas veces producen conflicto con la naturaleza,... En este contexto, la «OPS verde» se refiere a una serie de normas en el trabajo institucional que van a conllevar a una relación más armónica con el ambiente, como el consumo de materiales biodegradables, reducción del consumo de energía, materiales, recursos; así como favorecer que los funcionarios tengan hábitos saludables, por ejemplo, estimulando el uso de bicicletas, transporte público, caminatas, entre otros” (entrevista en Quito, Ecuador, el 6 de marzo de 2008, a la doctora Mirta Roses, directora de la OPS/OMS, en el marco de la Reunión de Representantes y Directores de Centros de la OPS/OMS, tema: Protegiendo la Salud frente al Cambio Climático, http://www.paho.org/Spanish/D/ECU_D_Interview_Mar08.htm, última consulta 16 de septiembre de 2010).

³³ En <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/60/34>, última consulta 5 de septiembre de 2010. En la resolución A/RES/60/34 se destaca que: “...una administración pública eficiente, responsable, eficaz y transparente, en los planos nacional e internacional, desempeña una función clave en la consecución de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio”.

en particular a las de los países en desarrollo y a las alianzas entre el sector público y el privado, a fin de proporcionar apoyo educacional, material y técnico y cooperación.

También solicita a los Estados miembros que respeten los principios de debida gestión de los asuntos y los bienes públicos, equidad, responsabilidad e igualdad ante la ley y la necesidad de salvaguardar la integridad y fomentar una cultura de transparencia, rendición de cuentas y rechazo de la corrupción en todos los niveles y en todas sus formas, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (numeral 6).

Además, en el numeral 7 se conviene en que las Naciones Unidas deberían promover las innovaciones en el gobierno y en la administración pública, y destaca la importancia de aprovechar mejor el “Día de las Naciones Unidas para la Administración Pública” y los Premios de las Naciones Unidas a la Administración Pública en el proceso conducente a revitalizar la administración pública, creando una cultura de innovación, colaboración y respuesta a las necesidades.³⁴

Aceptando la necesidad de innovar en la administración pública, los paradigmas posburocráticos de transparencia, rendición de cuentas y rechazo a la corrupción que impulsa la ONU deben revisarse, por su tendencia al *gatopardismo*.

El tema del medio ambiente, en lo general, y del cambio climático, en el particular, exigen soluciones administrativas alejadas de la óptica del mercado. Por lo que hay que tomarle la palabra a la instancia internacional y crear, en materia de administración pública, una cultura de la “innovación”.

Como lo destaca Donald J. Savoie: “los problemas y desafíos que enfrentan los estados-nación, sin embargo, cruzan cada vez más transversalmente las líneas departamentales. Si las cuestiones políticas clave son más y más horizontales, entonces la formulación de las políticas burocráticas y las estructuras de asesoría deben ser horizontales”.³⁵

Como apunte para una reestructuración de la administración pública mexicana, se deben desechar las estructuras verticales de corte autoritario y avanzar hacia estructuras horizontales más democráticas, con la presencia de cuatro grandes rubros administrativos: el humano, el científico-técnico, el de conciliación y el de control, sin que la clasificación implique disociación entre ellos. Al rubro humano le correspondería todo lo relacionado con medio ambiente, urbanismo, agricultura, educación, cultura, política fiscal, etcétera; al área científico-técnica le encomendaríamos lo relacionado con la investigación y desarrollo de tecnologías limpias y amigables para incidir de manera asertiva en el desarrollo humano con respeto al

³⁴ Resolución A/RES/60/34 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas del 17 de marzo de 2006, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022387.pdf>, última consulta 16 de septiembre de 2010.

³⁵ Savoie, Donald J., *Globalization and Governance*, Canadá, Canadian Centre for Management Development, 1995, p. 29. *Issues and challenges confronting nation-states, however, now increasingly cross departmental lines. If key policy issues are more and more horizontal, then the bureaucratic policy formulation and advisory structures must become horizontal as well.*

ambiente. Al rubro de conciliación le correspondería la gestión de la gobernabilidad, la búsqueda de los consensos entre los individuos y el arbitraje de sus diferencias con esquemas ético-políticos, apoyados en técnicas de resolución de conflictos de orden normativo. Por último, al rubro de control se encomendaría la vigilancia, fiscalización y evaluación de la acción de las demás actividades.³⁶

Evidentemente que una propuesta de estas características requiere mayor desarrollo (avizoro las críticas), sin embargo, problemas como el del cambio climático nos exige soluciones atrevidas. Que inicie el debate.

VI. CONCLUSIONES

Primera. Después de analizar los conceptos de clima y cambio climático, y de referirnos a la obra *Ecología de la organización*, destacamos que los problemas del cambio climático no son sólo de preservación del ambiente o combate a la contaminación, sino también son económicos, de salud, energéticos, migratorios, sobrevivencia a desastres, alimentarios, en suma, de adaptación al medio. Así, destacamos que el problema el cambio climático constituye una amenaza para la vida en el planeta.

La administración pública se relaciona con el cambio climático en cuanto a que sus cometidos o funciones deben realizarse de manera eficiente con la consigna de mantener con todo cuidado el medio ambiente, proteger a la naturaleza, preservar y mejorar la ecología del entorno para las presentes y futuras generaciones. El paradigma de la administración del futuro es el respeto al individuo y a la naturaleza.

Después de mencionar las tendencias en materia de organización administrativa, como la Nueva Gestión Pública (NGP), la Reinención del Gobierno y la Administración de Calidad Total, nos preguntamos si estos modelos administrativos son suficientes para preservar el medio ambiente. Y adelantamos nuestra conclusión: la administración pública debe reinventarse para hacer frente al cambio climático y a otros temas de la agenda humanitaria.

³⁶ Para lo anterior me apoyo en las ideas de Donald J. Soveic: “The idea of looking government operations from a framework that encourages the different assessments of different kind of activities also holds promise. Such a framework could distinguish: a) developmental agencies that design or create changes, or advise on them; b) clerical delivery agencies, whose operating employees require relatively little training in providing certain services; c) professional delivery agencies, which provide governmental services of a more skilled nature; and d) control agencies, which act in some kind of control vis-à-vis, segments of the population (por ejemplo, regulation), the population at large (army, police, etc.), or government itself (por ejemplo, Treasury Board) [La idea de buscar operaciones de gobierno en un marco que estimule las evaluaciones de los diferentes tipos de actividades también es prometedora. Este marco podría distinguir: a) agencias de desarrollo que diseñen o creen los cambios, o adviertan sobre ellos; b) organismos administrativos de servicios, operados por empleados que requieren relativamente poca capacitación para la prestación de determinados servicios; c) organismos administrativos profesionales, que presten servicios gubernamentales más cualificados, y d) agencias de control, que actúan en algún tipo de control cara a cara, en segmentos de la población (por ejemplo, cumplimiento de las reglas o normas), la población en general (ejército, policía, etcétera), o el propio gobierno (por ejemplo, la Junta del Tesoro)]. Véase *Globalization and Governance*, *op. cit.*, pp. 29 y 30.

Segunda. Después de analizar el contenido del modelo mexicano de administración pública, plasmando en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destacamos que es centralizado y paraestatal; de orden jerárquico donde el presidente de la República es jefe de Estado y de gobierno; apoyado por un grupo de cuerpos auxiliares para las funciones públicas y las de fomento económico. Asimismo, resaltamos que el paradigma se sustenta en el sometimiento de la administración a la Constitución y la ley con el objetivo de beneficiar al pueblo.

Señalamos algunas normas de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; afirmamos que Ley permite considerar al calentamiento global entre las amenazas al ambiente, así destacamos que contamos razonablemente con un derecho público subjetivo a la tutela de nuestros derechos ambientales, sin embargo, indicamos que la administración pública ha tenido pocos avances desde 1976.

Después de advertir la presencia de una administración pública federal y centralizada, advertimos la presencia de tres generaciones de reformas en la administración pública. La primera se encamina a mejorar la eficiencia operativa de las estructuras públicas; la segunda privilegia al mercado con esquemas, como el nuevo gerenciamiento público o nueva gestión pública (*new public management*), y las de tercera generación se centran en el ciudadano como partícipe y destinatario de la acción administrativa; asimismo, sostuvimos que nuestra administración pública está anclada en las reformas de segunda generación, sobre todo por la ubicación del gestor del medio ambiente en el órgano ejecutivo.

Así, nos pronunciamos por incorporar el enfoque holístico al análisis porque proporciona una herramienta para identificar las fracturas hombre-naturaleza en las ciencias sociales y en el derecho, incluida la administración pública.

Mencionamos que para enfrentar el problema del cambio climático se requieren medidas de investigación, fomento de la eficiencia energética, protección y mejora de los sumideros y depósitos de los gases de efecto invernadero, la promoción de prácticas sostenibles de gestión forestal, la forestación y la reforestación, la promoción de modalidades agrícolas sostenibles, la investigación, promoción, desarrollo y aumento del uso de formas nuevas y renovables de energía, uso de tecnologías de secuestro del dióxido de carbono y de tecnologías avanzadas y novedosas, la reducción progresiva o eliminación gradual de las deficiencias del mercado, aspectos fiscales como incentivos, exenciones tributarias y arancelarias y subvenciones, y la gestión de los desechos.

A lo que agregamos la necesidad de una incorporación activa de todos los sectores sociales, incluido el mercado, en la protección del ambiente. Con lo que reiteramos la necesidad de un enfoque administrativo público holístico con énfasis no en el mercado sino en el ser humano.

Tercera. Después de analizar el Informe del Secretario General A/60/114 del 12 de julio de 2005 sobre Administración pública y desarrollo, resaltamos el interés de la Organización de las Naciones Unidas por la revitalización de la administración pública en el mundo, con su énfasis en lo ético-público, lo que nos permitió,

apoyados en la obra del filósofo Hans Jonas, *El principio de responsabilidad: ensayo de una ética para la civilización tecnológica*, abogar por la presencia de un imperativo nuevo en la administración pública: “Obra de tal modo que los efectos de tu acción sean compatibles con la permanencia de una vida humana auténtica sobre la tierra”. La trascendencia del paradigma radica en que se dirige a la “política pública”, o sea, al gobierno.

Cuarta. Analizamos el Informe del Secretario General A/60/114 del 12 de julio de 2005 sobre Administración pública y desarrollo, que contiene las medidas de “revitalización” de la administración pública adoptadas para promover la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico, el desarrollo de los recursos humanos y el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio, la participación de la sociedad civil en el proceso de elaboración de políticas y de desarrollo, la receptividad a las necesidades de los ciudadanos, la prevención y la solución de conflictos, la seguridad pública, la transparencia y rendición de cuentas, la eficiencia, la eficacia y otras prioridades.

Además, identificamos en este documento la presencia del paradigma posburocrático o el “buen gobierno”, y asentamos lo cercano de esos paradigmas a esquemas económicos de “libre mercado”, así, la primacía de los mecanismos de mercado en la economía propició el surgimiento de prácticas “exitosas”, como la Nueva Gestión Pública (NGP), la Reinención del Gobierno y la Administración de Calidad Total.

Lo anterior nos llevó a considerar que los llamados de la ONU a la “revitalización” de la administración pública no son funcionales para enfrentar problemas globales como el cambio climático, porque olvidan lo básico del problema: la producción y el consumo sustentados en la banalidad, la novedad y la depredación de la naturaleza que impacta en el cambio climático.

Quinta. Después de analizar la resolución A/RES/60/34 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas de 17 de marzo de 2006, advertimos la necesidad de innovar en la administración pública, sin embargo, nos pronunciamos por la revisión de los paradigmas posburocráticos de transparencia, rendición de cuentas y rechazo a la corrupción que impulsa la ONU, porque el tema del medio ambiente, en lo general, y del cambio climático, en el particular, exigen soluciones administrativas alejadas de la óptica del mercado.

Sexta. Así, para debatir una reestructuración de la administración pública mexicana proponemos desechar las estructuras verticales de corte autoritario y avanzar hacia estructuras horizontales más democráticas, con la presencia de cuatro grandes rubros administrativos: el humano, el científico-técnico, el de conciliación y el control, sin disociación entre ellos.

Al rubro humano le correspondería todo lo relacionado con medio ambiente, urbanismo, agricultura, educación, cultura, política fiscal, etcétera; al área científico-técnica le encomendaríamos lo relacionado con la investigación y desarrollo de tecnologías limpias y amigables para incidir de manera asertiva en el desarrollo humano con respeto al ambiente; al rubro de conciliación le correspondería la

gestión de la gobernabilidad, la búsqueda de los consensos entre los individuos y el arbitraje de sus diferencias con esquemas ético-políticos, apoyados en técnicas de resolución de conflictos de orden normativo. Por último, al rubro de control se encomendaría la vigilancia, fiscalización y evaluación de la acción de las demás actividades, con lo que avanzamos hacia enfoques administrativos públicos de orden holístico centrados en el humanismo.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- CHANES NIETO, José, *Administración y política*, México, Universidad de Guanajuato, Facultad de Derecho, 1997.
- JONAS, Hans, *El principio de responsabilidad. Ensayo para una ética para la civilización tecnológica*, introducción de Andrés Sánchez Pascual, Barcelona, Herder, 1995.
- MÁRQUEZ, Daniel, Seminario *Perspectivas y Tendencias claves en el Acceso al Agua en México. Subsistencia, Derecho y Acceso al Agua*, documento de trabajo inédito.
- MICHEL, Guillermo, *Ecología de la organización*, México, Trillas, 1974.
- PICHARDO PAGAZA, Ignacio, *Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*, México, El Colegio Mexiquense-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2004.
- ROWAT, Donald C. (ed.), *Public Administration in Developed Democracies. A Comparative Study*, Nueva York, Marcel Dekker, 1987.
- SOVOIE, Donald J., *Globalization and Governance*, Canadá, Canadian Centre for Management Development, 1995.

Sitios electrónicos y hemerografía

- Administración pública y desarrollo. Informe del Secretario General, A/60/114 del 12 de julio de 2005, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/60/114&Lang=S.
- ALCOBERRO, Ramón, "Introducción a Jonas", *Filosofía i pensament*, <http://www.alcoberro.info/VI/jonas0.htm>.
- BARCLAY, Karla, "¿Pagar por no deforestar?", *El Universal*, 16 de septiembre de 2010.
- Cambio Climático: glosario del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (1995), <http://www.ipcc.ch/pdf/glossary/ipcc-glossary.pdf>, última consulta 16 de septiembre de 2010.
- CATO INSTITUTE, <http://www.elcato.org/acercade/info-acercade.html>.
- Entrevista a la doctora Mirta Roses, http://www.paho.org/Spanish/D/ECU_D_Interview_Mar08.htm.

MICHAELS, Patrick J., *Al Gore y las verdades que no le convienen*, 1o. de marzo de 2007, <http://www.elcato.org/node/2284>.

———, *Vivir con el cambio climático*, 9 de febrero de 2007, <http://www.elcato.org/node/2233>.

PERIÓDICO LA NACIÓN, http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1207977.

Portal de la labor del sistema de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, <http://www.un.org/wcm/content/site/climatechange/lang/es/pages/gateway/the-science/at-a-glance>, última consulta 6 de septiembre de 2010.

Resolución A/RES/60/34, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/60/34>.

UN Redd Programme, http://www.un-redd.org/AboutUNREDDProgramme/FAQs_Sp/la-bid/4827/language/en-US/Default.aspx.

WILLIAMS, Walter E., *La fábula del recalentamiento global*, <http://www.elcato.org/node/2418>.