

# Revista iapem

## El administrador municipal: retos locales y globales



43 Aniversario del IAPEM

# 94

Mayo-Agosto, 2016



# Revista iapem

---

Número 94, Mayo-Agosto, 2016

## El Administrador Municipal: retos locales y globales



Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

© **Revista IAPEM**

Instituto de Administración Pública  
del Estado de México, A.C.

***Directora de la Revista:***

Guillermina Baena Paz

***Comité Editorial de la Revista:***

Hilda Aburto Muñoz (*México*), Ricardo Navarro Reyna (*México*),  
Luis Humberto Fernández (*México*), Fernando Ortega (*Perú*),  
Jordi Serra (*España*), José Juan Sánchez González (*México*)  
Omar Guerrero Orozco (*México*)

Av. Hidalgo Pte. núm. 503

Col. La Merced, Toluca, México

C.P. 50080. Tels.: (01722) 213 4672, (01722) 213 4673,  
(01722) 213 4674

Correo electrónico: [instituto@iapem.org.mx](mailto:instituto@iapem.org.mx)

Página *web*: [www.iapem.org.mx](http://www.iapem.org.mx)

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714

Certificado de Licitud de Contenido Núm. 6995

Certificado de Reserva de Derechos al Uso

Exclusivo del Título: 04-2013-013012312200-102

***Revista IAPEM***, impresa en Ecatepec, México

Agosto, 2016

Los trabajos que aparecen en esta revista son responsabilidad de los autores y no necesariamente expresan el punto de vista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

*Revista IAPEM* es una publicación cuatrimestral especializada en Administración Pública. Está dirigida a funcionarios, administradores, investigadores, docentes, analistas y a todos aquellos interesados en la Administración Pública global, nacional y local.

*Revista IAPEM* aparece indexada en:

**Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas en América Latina  
(LATINDEX)**

# Revista iapem

Número 94, Mayo-Agosto, 2016

43 Aniversario del IAPEM

## El administrador municipal: retos locales y globales

<i>Presentación.</i> . . . . .	7
ENSAYO	
Para entender al Comercio Exterior Mexicano y a los Tratados de Libre Comercio <i>To understand the Mexican foreign trade and free trade agreements</i> Arnulfo R. Gómez. . . . .	11
ARTÍCULOS	
Importancia del Administrador Municipal. Estudio de caso: Toluca, Estado de México <i>Importance of the Municipal Manager. Case study: Toluca, Estado de Mexico</i> José Martínez Vilchis . . . . .	37
Gestión personalista: los retos de la Administración Pública en la era del conocimiento <i>Personal management: the public administrator in the era of knowledge</i> Jesús Antonio Serrano Sánchez . . . . .	63
Ideas para la formación del capital humano en los administradores públicos. Un nuevo reto para el gobierno <i>Training of public administrators as human capital.</i> <i>A new challenge for the Government</i> Osvaldo Cruz Villalobos . . . . .	79
El reto de la transferencia del conocimiento en México <i>The challenge of the transfer of knowledge in Mexico</i> M.A. Laura Angélica Décaro Santiago M.A. Juana Gabriela Soriano Hernández M.I. María Guadalupe Soriano Hernández. . . . .	101

Relaciones intergubernamentales y gobernanza metropolitana:  
hacia una perspectiva integral  
*Metropolitan governance and intergovernmental relations:  
towards an integrated perspective*  
Francisco Javier Rosas Ferrusca . . . . . 125

Los retos en la prestación de Servicios Públicos con el establecimiento  
de Asociaciones Público Privadas en México  
*The challenges in the delivery of public services with the establishment  
of Public-Private Associations in Mexico*  
Yanella Martínez Espinoza . . . . . 147

La opaca transparencia del INAI ante la sociedad  
*The opaque transparency of INAI to society*  
David Alonso Figueroa . . . . . 165

PROSPECTIVA  
Prospectiva municipal y participación ciudadana en México  
*Prospective municipal and citizen participation in Mexico*  
Yazmín Majul Zamudio. . . . . 177

RESEÑA  
*Fundamentos para la ciencia de la Administración Pública en el siglo XXI,*  
de Luis Humberto Fernández Fuentes  
*Foundations for the science of Public Administration in the twenty-first century,*  
de Luis Humberto Fernandez Fuentes . . . . . 197

DOCUMENTOS  
Bando Municipal Toluca 2016-2018. Título Séptimo. De la Planeación  
*Municipal Proclamation Toluca 2016-2018. Title seventh planning* . . . . . 201

AGENDA GLOCAL  
Comités Consultivos IAPEM  
*Advisory Committees IAPEM.* . . . . . 207

Programa Argentina 2030  
*Program Argentina 2030.* . . . . . 209

*Políticas Editoriales de la Revista IAPEM* . . . . . 213

*Normas para la presentación de originales de la Revista IAPEM* . . . . . 219

## PRESENTACION

**E**s urgente y necesario que un administrador público municipal esté cada vez más preparado y mejor informado. La situación local que atendía casi de manera exclusiva hace algunos años, con la globalización también se ha vuelto interdependiente. Pensar local y actuar global o pensar global y actuar local parecen ser líneas inminentes y necesarias de dirección o de políticas municipales.

Sin embargo, el mayor peso está en la situación que hemos vivido en nuestro país y las profundas transformaciones que han sido signadas por la angustia, el miedo y la desesperanza. Una enorme cantidad de ciudadanos está desencantada, ha perdido la confianza y está segura que la mancuerna perversa de la corrupción y de la impunidad están dañando cada vez más y parece ser irresoluble.

El panorama actual nos presenta un conjunto de decisiones que no han aportado soluciones a las problemáticas, sino que solamente son salidas que definitivamente complican más los problemas. Aun las campañas mediáticas de los gobiernos han provocado el desconcierto y el asombro por la respuesta ante medidas y decisiones autoritarias. Las redes sociales se vuelven verdaderas cabezas de Medusa que multiplican las críticas de los afectados y el dolor de las víctimas. Por qué teníamos que llegar a la necedad de cargar las consecuencias de vivir y trabajar como el departamento de bomberos, apagando fuegos, sin tener tiempo para prevenirlos. Después de cada incendio, nuestro país queda devastado en todos los sentidos, sin culpables, con recursos gastados sin sentido, desperdiciados o sospechosamente invertidos en lucros personales para unos cuantos. Uno tras otro se suceden eventos que espantan a nuestra propia capacidad de asombro, lo impensable está sucediendo mucho. Pero ese vivir cotidiano tiene consecuencias para el mañana. Las decisiones que ahora se toman pueden tener efectos incalculablemente funestos, de ahí que un administrador municipal deba tomar en serio su tarea, desde la transparencia para actuar hasta la preparación y capacidad demostradas en el momento de tomar decisiones que afectarán no sólo a sus actuales ciudadanos sino a las generaciones venideras, incluidos los no nacidos. Tenemos que aprender

ante la urgencia de cambiar la situación imperante, pensar el mundo diferente al que conocimos, se trata de tener un pensamiento anticipatorio, no un sufrimiento anticipado. Se trata de ser capaces en el aquí y en el ahora, de actuar a tiempo en procesos potencialmente irreversibles; si lo sabemos y lo conocemos, tenemos la posibilidad de cambiar las rutas que nos lleven al mañana.

Así que al administrador municipal se deben agregar a sus obligaciones, la necesidad de estar informado en temas globales, como nacionales y locales, de tal manera que pueda entender el acontecer y tomar las mejores decisiones. Este número toca temas cruciales que se vuelven retos locales y globales. Cada uno de sus artículos sustenta situaciones de interés que coadyuvan para su acción pública administrativa

*Para entender al Comercio Exterior Mexicano y a los Tratados de Libre Comercio*, es el título del excelente ensayo que aborda el especialista Arnulfo R. Gómez, quien nos ofrece una visión crítica documentada con profusión de datos duros que de manera contundente exponen la realidad de un comercio exterior que navega sin rumbo claro, con políticas públicas erráticas y lo que es peor: que firma tratados en desventaja sin que parezca darse cuenta de ello.

Un destacado artículo que viste esta Revista es el titulado *Importancia del Administrador Municipal. Estudio de caso: Toluca, Estado de México*. Su autor es José Martínez Vilchis, quien señala que la Administración Pública municipal en México necesita una reforma profunda que le permita estar mejor adaptada para ejecutar las políticas gubernamentales y públicas que la sociedad requiere. En esta segunda década del siglo XXI, hay una percepción generalizada de corrupción muy arraigada de un pobre desempeño del gobierno. Hacen falta estudios que demuestren dónde están las fallas en los municipios y diseñar las propuestas que sean tomadas en consideración para que la Administración Pública, como gobierno en acción, mejore paulatinamente a los ojos de los ciudadanos y de los especialistas.

Jesús Antonio Serrano Sánchez, filósofo y doctor en Administración Pública, inquieta con la visión de una *Gestión personalista: el administrador público en la era del conocimiento*. Para el autor, la gestión del conocimiento es una tecnología aplicada a la gestión de las organizaciones, tanto públicas como privadas, que adquiere importancia conforme la administración se hace más compleja y el factor humano es más relevante para la generación de valor. La Administración Pública está sometida a dos tendencias antagónicas: una al control por la estandarización y la reducción de la idiosincrasia del servidor público; la otra, a satisfacer necesidades que son complejas y en un contexto de pluralidad, lo que requiere de libertad y aplicación de criterio.

*La Formación de los administradores públicos como capital humano. Un nuevo reto para el gobierno*, es analizada con gran claridad por el maestro Osvaldo Cruz

Villalobos. Contar con capital humano profesional dentro de la organización resulta ser la base mediante la cual una organización avanza o retrocede, y será esencial para alcanzar los objetivos del gobierno. Asimismo, se mencionan los elementos que el administrador público debe cubrir, entre ellos encontramos la promoción, el fortalecimiento de competencias y las prácticas de desarrollo de conocimientos. Estos elementos jugarán un papel fundamental en la mejora de los servicios del Gobierno y en alcanzar la construcción de soluciones a problemas sociales.

*El reto de la transferencia del conocimiento en México* es un artículo colectivo de M. A. Laura Angélica Décaro Santiago, M. A. Juana Gabriela Soriano Hernández y M. I. María Guadalupe Soriano Hernández, quienes comentan que instituciones como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) indican que el desarrollo económico está relacionado con el conocimiento y la tecnología; ambos son necesarios en el sistema productivo para incrementar la competitividad. Por ello, el rol de la oficina de transferencia del conocimiento (OT) es relevante, como intermediario entre las instituciones generadoras del conocimiento y las empresas.

Una interesante investigación sobre un tema poco abordado por su actualidad, es el que nos presenta Francisco Javier Rosas Ferrusca: *Relaciones Intergubernamentales y Gobernanza Metropolitana: hacia una perspectiva integral*. Con el propósito de profundizar en las formas de coordinación entre los diversos niveles de gobierno, en este artículo se incluye una breve reseña de las relaciones intergubernamentales (RIG's), abordando su complejidad, precisando sus interrelaciones, para arribar a un esquema integral, cuyo desarrollo oriente la planeación de los territorios que enfrentan complejos procesos de urbanización y demandan respuestas gubernamentales eficaces.

La Mtra. Yanella Martínez Espinoza introduce al debate el tema de las Asociaciones Público Privadas (APP) en el artículo *Los retos en la prestación de servicios públicos con el establecimiento de Asociaciones Público Privadas en México*. Se pretende identificar el papel de los actores participantes en estos esquemas y se hace un breve diagnóstico sobre el establecimiento de proyectos APP en cualquiera de sus modalidades registrados durante 2015 en México.

*La opaca transparencia del INAI ante la sociedad*, es el título de la investigación estadística que David Alonso Figueroa elaboró sobre la efectividad del INAI. A partir del año 2014, fecha en la que el INAI se convirtió en una nueva institución debido a las reformas constitucionales en materia de transparencia, ha sido también objeto de una mayor atención por parte de académicos, periodistas y sociedad en general. La forma de conducirse en su actuar cotidiano ha dejado serias dudas

en torno a las diferentes acciones emprendidas; entre ellas, las campañas publicitarias para dar a conocer los derechos constitucionales en la disciplina, y los resultados no han sido satisfactorios.

En la sección **Prospectiva** se incluye el artículo *Prospectiva municipal y participación ciudadana en México*, de la consultora experta en planeación prospectiva Yazmin Majul Zamudio, quien afirma que para lograr la construcción de futuros sostenibles es muy necesaria la participación de los ciudadanos, los cuales pueden aportar sus propias realidades y visiones, contribuyendo al desarrollo de los cambios, las acciones y las políticas necesarias para alcanzar una mejora en la situación social, económica, política y en su propia calidad de vida. Para ello, en este trabajo se propone la búsqueda de convergencias entre los métodos y técnicas prospectivas y la participación ciudadana para conseguir este objetivo.

La **Reseña** *Fundamentos para la ciencia de la Administración Pública en el siglo XXI*, de Luis Humberto Fernández Fuentes, enfatiza la necesidad de repensar la Administración Pública y la Ciencia de la misma, en tanto que no se ha dado ni una sola idea original en más de treinta años cuestionando la enseñanza impartida en las escuelas con tesis sobre situaciones pasadas o presentes, y escasas sobre las visiones de futuro como urge el siglo XXI.

La sección **Documentos** se ilustra con el Bando Municipal Toluca 2016-2018. Título Séptimo De la Planeación

La **Agenda Glocal** resume la importancia de la integración de los Comités Consultivos que ha creado el IAPEM, verdaderos *think tanks* de gente destacada en su materia que fungen como auxiliares en las políticas de gobierno.

Un suceso importante que puede desatar situaciones similares en otros países, es el hecho de que el presidente de Argentina instituyó el Programa 2030 para generar un nuevo modelo de desarrollo de acuerdo con las recomendaciones de la CEPAL.

# Para entender al Comercio Exterior Mexicano y a los Tratados de Libre Comercio

*Arnulfo R. Gómez\**

## **Resumen**

Es un ensayo sobre los Tratados de Libre Comercio en México, cuyo objetivo era hacer a nuestro país competitivo; sin embargo, en su evolución se preocupó más por firmar tratados que realmente tener políticas públicas claras sobre el comercio exterior, al grado de que el TPP como último tratado que está en discusión nos puede poner en desventajas competitivas ante los países firmantes. El autor demuestra con datos estadísticos abundantes, actuales y completos, que el comercio exterior en México ha estado dando más pasos hacia atrás y que nos está perjudicando en todos los ámbitos.

**Palabras clave:** Comercio exterior, Tratados de Libre Comercio, TLCAN, TPP, datos estadísticos del comercio.

## **Abstract**

It is an essay on free trade in Mexico, to make our country competitive, and however, its evolving troubled more sign treaties that really have clear public policies on foreign trade, to the extent that the TPP as the last treaty that is under discussion we can put in competitive disadvantages that signatory countries.

The author demonstrates with abundant, complete and current statistical data that foreign trade in Mexico has been giving more backward steps that us is hurting at all levels.

**Key words:** Foreign trade, treaties of NAFTA, free trade, trade statistics, TPP.

---

<sup>1</sup> Licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Especialización en Comercio Internacional y Promoción de Inversiones en la Agencia de Cooperación Técnica, del Ministerio de Economía y Finanzas del Gobierno Francés en París; en la Comisión de la Comunidad Económica Europea en Bruselas; en el Centro de Comercio Internacional UNCTAD-GATT en Ginebra; en el Warwick Research Institute en Warwick y en el ITAM en México. Es consultor, asesor de diversos organismos empresariales, representante de empresas extranjeras en el mercado mexicano y profesor de la Universidad Anáhuac del Norte. Por sus múltiples aportaciones a la promoción de exportaciones, la inversión extranjera y al estudio del comercio internacional, s.a.r. Phillipe le concedió la Condecoración de Caballero de la Orden de la Corona del Reino de Bélgica. Actualmente es Asesor Externo del Presidente del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y del Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología (COMCE).

## Introducción

El año de 1982 fue determinante en la historia económica de México, pues la crisis que sufrió el país determinó que se implementara una serie de medidas que buscaba la estabilización a través de cambios estructurales que fueron incluidos en el *Programa para la Inmediata Recuperación Económica*. Posteriormente se estableció el *Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-88*, el cual buscaba superar la monoexportación petrolera a través de un proceso de apertura económica gradual, una activa política de negociaciones comerciales y la adhesión al GATT.

Más tarde se elaboró el *Programa de Modernización de la Industria y el Comercio Exterior 1990-1994*, basado en cinco ejes que buscaban:

1. La internacionalización de la industria mexicana mediante su adecuada inserción en el proceso globalizador.
2. El desarrollo de la tecnología e incremento de la productividad y la calidad.
3. La desregulación de sectores.
4. La promoción de las exportaciones.
5. El fortalecimiento del mercado interno y mejora del nivel de vida de la población.

La desregulación constituía un elemento fundamental para la competitividad de la economía mexicana e incluyó dos vertientes:

*La desregulación interna*, que tenía como objetivo fundamental generar mayor competencia interna, eficiencia del mercado, aumento del potencial de la planta productiva y de la inversión privada que redundara en mayor desarrollo industrial, mejores precios y mayor calidad de los productos, e incluyó a los siguientes sectores:

- Autotransporte federal de carga, de turismo y de pasajeros 1989-1993.
- Patentes y marcas 1991.
- Reformas al artículo 27 constitucional en materia de propiedad de la tierra.
- Cogeneración y autoabastecimiento de energía eléctrica 1992-1993.
- Inversión extranjera 1989 y 1996.
- Medicamentos genéricos 1997-1999.
- Eliminación de controles de precios 1992-1999.

*La desregulación externa* fue un proceso de apertura que se inició con el acceso de México al GATT en 1986; el ingreso a la APEC en 1993, y a la OCDE en 1994; la

culminación de este proceso la constituyó la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que entró vigor el 1° de enero de 1994, mismo que tenía como objetivos fundamentales los siguientes:

1. Establecer un área de Libre Comercio en América del Norte, en lo que sería el mercado más grande del mundo, con una población de cerca de 400 millones de personas, lo que generará un Producto Regional Bruto de más de 9 billones us (1994).
2. Aprovechar las ventajas comparativas de cada país en la producción compartida.
3. Incremento de la competitividad en la producción de bienes y servicios en el mercado regional y en el internacional.
4. Aumento de la inversión extranjera directa en la región.
5. Generar empleos y elevar la calidad de vida de la población.

Como objetivos particulares se definieron:

1. El establecimiento de reglas claras para el exportador, el importador y el inversionista.
2. Eliminación, de manera gradual, de los aranceles en el comercio de bienes.
3. Eliminación de las barreras no arancelarias.
4. Liberalización en algunos sectores, de manera gradual, de las inversiones y prestación de servicios.
5. Establecimiento de un mecanismo trilateral de solución de controversias

### **México como economía competitiva**

Las reformas realizadas en los años ochenta y noventa; el acceso preferencial y la misma cercanía al mercado más grande del mundo (TLCAN); pero sobre todo, la enorme devaluación de 1994, convirtieron a México en una economía muy competitiva, de tal manera que su sector exportador mostró un gran dinamismo y en el año 2001 llegó a ser la 42ª economía más competitiva (39ª en 1998), el 12º exportador, la 9ª economía mundial (8ª economía mundial en 1981) y el 6º destino preferido de la IED (4º destino en el año 1994).

A partir de 2001 se inició un agudo declive en todas las variables económicas del país, de tal manera que para el año 2014 se convirtió en la 15ª economía mundial, el 11º destino de la IED, el 15º exportador y, excluyendo la reexportación de insumos importados temporalmente (IMMEX), el 31º país exportador contando sólo el valor agregado en sus ventas al exterior.

Los elementos fundamentales que originaron estos retrocesos fueron la carencia de políticas públicas realistas que permitieran incrementar o mantener la competitividad del marco sistémico, de tal manera que, en competitividad, cayó hasta el 57° lugar en 2014. El elemento que más ha incidido en esta negativa situación es la pésima calidad de las instituciones públicas, que descendió de la 56ª a la 109ª posición, en tanto que la confianza en las autoridades y políticos mexicanos pasó de la 117ª a la 124ª, debido a la incapacidad mostrada por muchos de sus funcionarios para generar políticas públicas realistas que incidan positivamente en el desarrollo del país. Esto porque en múltiples ocasiones se ha habilitado a improvisados burócratas como expertos en comercio internacional y, por tanto, desconocen su operación real, así como la del comercio exterior de México.

En estos años, la vida económica de nuestro país se ha caracterizado por una “*política*” que tiene como premisa *la mejor política industrial es la que no existe*; y por tanto, se ha registrado la ausencia total de una política de fomento industrial; la carencia de una política de comercio exterior, y un programa integral con una estrategia de promoción de la exportación y la captación de inversión extranjera con proyectos realistas; la firma compulsiva de TLC’s sin antes consolidar nuestra posición en mercado norteamericano, el más grande del mundo; una apertura comercial totalmente incongruente; una desgravación arancelaria unilateral como ningún otro país la ha realizado, lo que ha debilitado a la planta productiva nacional al generarle una competencia desleal; y la destrucción de la estructura de la promoción de las exportaciones y la inversión extranjera que a través de BANCOMEXT había logrado cierta habilidad y destreza al conjuntar en una sola institución el binomio promoción-financiamiento, situación que evitaba las estructuras redundantes y que, adicionalmente, se veía beneficiada de un esquema de financiamiento de la promoción de las exportaciones y la IED a través del subsidio que BANCOMEXT realizaba de la promoción al cubrir sus costos con sus gastos de operación.

### **Las ventajas y desventajas del TLCAN**

La competitividad de la economía mexicana en el periodo 1994/2001 permitió cierto dinamismo en el proceso exportador, mayormente generado por la presencia de empresas transnacionales, en gran parte norteamericanas establecidas en nuestro país, que implementaron políticas corporativas muy exitosas, realizando transacciones intrafirma. De tal manera, nuestras exportaciones al TLCAN pasaron del 85.71% al 90.74% del total de nuestras ventas, en tanto que nuestras importaciones procedentes de la región pasaron de 71.09% a 76.22% en 1999 (ver Cuadro 1).

**CUADRO 1**  
**Balanza Comercial México-TLCAN**  
*(millones de dólares)*

	Exportación				Importación				Saldo	
	Total	Δ%	TLCAN	Δ%	Total	Δ%	TLCAN	Δ%	Total	TLCAN
1993	51,886		44,474		65,367		46,470		-13,481	-1,996
1994	60,882	17.34	53,138	19.48	79,346	21.39	56,455	21.49	-18,464	-3,317
1995	79,542	30.65	68,261	28.46	72,453	-8.69	55,277	-2.09	7,089	12,984
1996	96,000	20.69	82,742	21.21	89,469	23.49	69,280	25.33	6,531	13,462
1997	110,431	15.03	96,534	16.67	109,808	22.73	83,970	21.20	623	12,564
1998	117,539	6.44	104,521	8.27	125,373	14.17	95,549	13.79	-7,834	8,972
1999	136,362	16.01	122,573	17.27	141,975	13.24	108,216	13.26	-5,613	14,357
2000	166,121	21.82	150,740	22.98	174,458	22.88	131,551	21.56	-8,337	19,189
2001	158,780	-4.42	143,647	-4.71	168,396	-3.47	118,002	-10.30	-9,616	25,645
2002	161,046	1.43	144,889	0.86	168,679	0.17	111,037	-5.90	-7,633	33,852
2003	164,766	2.31	147,335	1.69	170,546	1.11	109,481	-1.40	-5,780	37,854
2004	187,999	14.10	167,814	13.90	196,810	15.40	116,154	6.10	-8,811	51,660
2005	214,233	13.95	187,797	11.91	221,820	12.71	124,717	7.37	-7,587	63,080
2006	249,925	16.66	216,976	15.54	256,058	15.44	137,687	10.40	-6,133	79,289
2007	271,875	8.78	229,624	5.83	281,949	10.11	147,430	7.08	-10,074	82,194
2008	291,343	7.16	240,625	4.79	308,603	9.45	160,777	9.05	-17,260	79,848
2009	229,704	-21.16	193,345	-19.65	234,385	-24.05	119,738	-25.53	-4,681	73,607
2010	298,473	29.94	249,370	28.98	301,482	28.63	153,615	28.29	-3,009	93,755
2011	349,375	17.05	285,126	14.34	350,843	16.37	184,001	19.78	-1,468	101,125
2012	370,706	6.11	298,782	4.79	370,752	5.67	195,000	5.98	-46	103,782
2013	380,189	2.56	309,980	3.75	381,210	2.82	197,109	1.08	-1,021	112,871
2014	397,535	4.56	329,560	6.32	399,977	4.92	205,323	4.17	-2,442	124,237
2015	380,772	-4.22	319,334	-3.10	395,232	-1.19	196,750	-4.18	-14,460	122,584
Σ 93/15	4,925,484		4,187,187		5,064,991		2,923,589		-139,507	1,263,598
Δ93/15	328,886	634	274,860	618	329,865	505	150,280	323	-979	124,580

<sup>1</sup> Porcentaje de participación.

Fuente: Elaborado con datos de BANXICO. Derechos reservados, 2016.

## Salida de empresas maquiladoras

A partir de 2001 se presentó la salida de numerosas empresas (muchas de ellas maquiladoras, aproximadamente 900, en gran parte originarias de Estados Unidos), que ante un marco cada día menos competitivo en México, dejaron nuestro territorio y se ubicaron en otros países, principalmente en Asia. Por ello, nuestra exportación al TLCAN presentó una ligera tendencia decreciente, pero mucho más preocupante es que la importación procedente del TLCAN se redujo de forma mucho más drástica y acelerada, de tal manera que del 76.22% que importamos de ese origen en 1999, pasó a 49.78% en 2015, debido a que las plantas norteamericanas radicadas en territorio mexicano, que utilizaban insumos procedentes de Canadá y Estados Unidos, migraron a Oriente, lo que jugó en contra del primer objetivo del TLCAN: la integración comercial y productiva entre los tres socios.

Si en el primer periodo hubo un cierto grado de complementación y aprovechamiento de las ventajas comparativas de cada país en la producción compartida, la carencia de una estrategia mexicana que contemplara el fortalecimiento de la competitividad, de la planta productiva nacional, así como una estrategia de promoción de las exportaciones y la inversión extranjera, destruyó el esquema de integración y nuestros socios tuvieron que buscar alternativas para seguir produciendo más barato, siendo Asia la mejor opción.

## El sistema de importar para exportar

Como consecuencia de este proceso, Asia pasó de suministrar el 11.28% de nuestras importaciones en el año de 1993, al 34.29% en el año 2015, generando un déficit de -1,126,353 millones US en el periodo, equivalente al 89.14% del “superávit” que logramos con el TLCAN utilizando el *sistema de importar para exportar*, con un reducido valor agregado (ver Cuadro 2).

**CUADRO 2**  
**Balanza Comercial México-Asia**  
**(millones de dólares)**

	Exportación			Importación			Saldo	
	Total	Asia	% <sup>1</sup>	Total	Asia	% <sup>1</sup>	Total	Asia
1993	51,886	1,348	2.60	65,367	7,373	11.28	-13,481	-6,025
1994	60,882	1,544	2.54	79,346	9,464	11.93	-18,464	-7,920
1995	79,542	2,044	2.57	72,453	7,699	10.63	7,089	-5,655
1996	96,000	2,601	2.71	89,469	8,998	10.06	6,531	-6,397
1997	110,431	2,392	2.17	109,808	11,315	10.30	623	-8,923
1998	117,539	2,201	1.87	125,373	12,840	10.24	-7,834	-10,639
1999	136,362	2,124	1.56	141,975	15,129	10.66	-5,613	-13,005
2000	166,121	2,158	1.30	174,458	20,271	11.62	-8,337	-18,113
2001	158,780	2,223	1.40	168,396	25,345	15.05	-9,616	-23,122
2002	161,046	3,310	2.06	168,679	31,360	18.59	-7,633	-28,050
2003	164,766	3,683	2.24	170,546	31,854	18.68	-5,780	-28,171
2004	187,999	3,942	2.10	196,810	44,400	22.56	-8,811	-40,458
2005	214,233	4,779	2.23	221,820	53,654	24.19	-7,587	-48,875
2006	249,925	6,386	2.56	256,058	68,893	26.91	-6,133	-62,507
2007	271,875	7,613	2.80	281,949	79,451	28.18	-10,074	-71,838
2008	291,343	8,626	2.96	308,603	86,211	27.94	-17,260	-77,585
2009	229,704	7,561	3.29	234,385	72,158	30.79	-4,681	-64,597
2010	298,473	10,704	3.59	301,482	95,918	31.82	-3,009	-85,214
2011	349,375	14,547	4.16	350,843	107,111	30.53	-1,468	-92,564
2012	370,706	17,310	4.67	370,752	113,714	30.67	-46	-96,404
2013	380,189	18,511	4.87	381,210	119,437	31.33	-1,021	-100,926
2014	397,535	17,687	4.45	399,977	127,626	31.91	-2,442	-109,939
2015	380,772	16,096	4.23	395,232	135,532	34.29	-14,460	-119,436
Σ 93/15	4,925,484	159,390		5,064,991	1,285,753		-139,507	-1,126,363
Δ93/15	328,886	14,748	1.63	329,865	128,159	23.01	-979	-113,411

<sup>1</sup> Porcentaje de participación.

Fuente: Elaborado con datos de BANXICO. Derechos Reservados, 2016.

La situación de México empeoró por la firma compulsiva de TLC's con otros 46 países, con los cuales también carecimos de programas que nos permitieran aprovechar las ventajas negociadas, de tal manera que la evolución de la relación con la mayor parte esos países ha sido negativa, pues si en el año 1993 registramos déficit con 26 de esos países por un total de -10,012 millones us, y para el año 2015 el déficit fue con 29 países por -41,095 millones us, para el periodo 1993/2015 el déficit fue con 33 países por -577,784 millones us (ver Cuadro 3).

**CUADRO 3**  
**Evolución de la relación de México con signatarios de TLC's**  
*(millones de dólares)*

	Exportación		Importación		Saldo		
	1993	2015	1993	2015	1993	2015	Σ 1993/2015
EEUU	42,911.55	308,787.85	45,294.66	186,802.03	-2,383.11	121,985.82	1,271,168.16
Colombia	239	3,668.05	83.99	922.5	155	2,745.55	34,064.17
Guatemala	203.89	1,814.10	62.14	461.19	141.75	1,352.91	15,216.96
Venezuela	228.25	1,221.78	226.93	130.54	1.32	1,091.24	14,986.80
Panamá	158.73	1,042.41	60.67	120.78	98.06	921.63	11,463.01
El Salvador	113.41	636.21	14.13	136.31	99.28	499.9	7,864.77
Perú	94.04	1,650.73	169.95	681.32	-75.91	969.41	6,768.89
Nicaragua	20.7	942.04	11.37	549.56	9.33	392.48	3,993.17
Honduras	37.85	555.02	6.35	415	31.5	140.02	3,089.86
España	877.31	3,534.51	1,155.34	4,554.44	-278.03	-1,019.93	2,403.73
Bolivia	17.02	172	16.24	29.8	0.79	142.2	951.53
Bélgica	284.38	1,595.82	275.04	1,073.58	9.34	522.24	819.24
Croacia	-	20.68	-	25.48	-	-4.8	186.85
Chipre	0.86	10.96	0.8	4.34	0.06	6.62	92.91
Lituania	0.09	43.7	0.45	32.04	-0.36	11.66	28.21
<b>Subtotal Superávit</b>	<b>45,187</b>	<b>325,696</b>	<b>47,378</b>	<b>195,939</b>	<b>-2,191</b>	<b>129,757</b>	<b>1,373,098</b>
<b>Superávit excl. EEUU</b>	<b>2,275</b>	<b>16,908</b>	<b>2,083</b>	<b>9,137</b>	<b>192</b>	<b>7,771</b>	<b>101,930</b>
Islandia	0.94	0.4	0.13	10.45	0.81	-10.05	-68.58
Letonia	-	16.13	-	14.2	-	1.93	-70.86
Liechtenstein	0.13	4.71	2.06	11.91	-1.93	-7.2	-402.6
Bulgaria	1.45	13.25	7.98	57.1	-6.53	-43.85	-555.7
Luxemburgo	0.12	136.79	3.74	64.7	-3.62	72.09	-732.08
Estonia	-	8.59	0.05	113.98	-0.05	-105.39	-869.63
Eslovenia	-	12.82	-	110.31	-	-97.49	-893.44
Uruguay	179.55	218.22	43.31	373.21	136.24	-154.99	-998.19

	Exportación		Importación		Saldo		
	1993	2015	1993	2015	1993	2015	Σ 1993/2015
Grecia	5.64	28.3	22.77	224.51	-17.13	-196.21	-1,211.13
Rumania	0.07	96.39	5.64	357.28	-5.57	-260.89	-1,294.72
Eslovaquia	-	44.4	-	347.23	-	-302.83	-1,462.07
Portugal	70.58	165.17	12.15	425.39	58.43	-260.22	-1,947.83
Malta	0.53	7.19	0.31	79.33	0.21	-72.14	-2,328.55
Noruega	9.84	62.66	33.19	189.36	-23.35	-126.7	-2,417.16
Hungría	0.86	220.34	4.99	971.6	-4.12	-751.26	-2,700.26
Dinamarca	17.9	174	130.15	483.38	-112.25	-309.38	-4,327.00
Finlandia	1.45	116.67	50.12	500.18	-48.66	-383.51	-4,664.41
Polonia	2.88	314.43	72.01	1,130.17	-69.12	-815.74	-4,708.39
Rep. Checa	1.64	190.66	30.7	1,156.48	-29.06	-965.82	-5,564.19
Chile	199.76	1,861.41	130.11	1,480.40	69.65	381.01	-5,621.97
Israel	103.42	147.09	45.28	694.87	58.14	-547.78	-6,301.35
Canadá	1,562.86	10,545.74	1,175.35	9,947.93	387.51	597.81	-7,339.84
Costa Rica	99.47	964.49	21.8	550.02	77.67	414.47	-8,950.61
Austria	42.45	204.57	105.77	1,106.83	-63.32	-902.26	-9,211.10
Reino Unido	220.11	1,968.11	592.98	2,344.75	-372.87	-376.64	-11,041.47
Suiza	141.39	1,758.38	497.33	1,676.86	-355.95	81.52	-11,253.36
Holanda	124.47	1,835.24	241.58	3,252.73	-117.11	-1,417.49	-11,825.51
Irlanda	81.7	247.57	151.26	1,525.99	-69.56	-1,278.42	-12,270.77
Suecia	16.82	157.03	265.34	1,003.48	-248.52	-846.45	-16,380.19
Francia	446.17	2,119.83	1,105.16	3,726.57	-658.99	-1,606.74	-38,290.58
Italia	77.67	1,646.82	834.89	5,061.64	-757.22	-3,414.82	-59,002.03
Alemania	430.19	3,510.06	2,852.43	13,974.71	-2,422.24	-10,464.65	-131,970.46
Japón	706.56	3,016.95	3,928.75	17,368.17	-3,222.19	-14,351.22	-211,107.54
Subtotal déficit	4,547	31,814	12,367	70,336	-7,821	-38,521	-577,784
Total TLC's	49,734	357,510	59,745	266,275	-10,012	91,236	795,315
% TLC's	95.85	93.89	91.40	67.37			
Total sin TLC	2,152	23,262	5,621	128,958	-3,469	-105,696	-934,312
% sin TLC	4.15	6.11	8.60	32.63			
Total	51,886	380,772	65,367	395,232	-13,481	-14,460	-138,997

1993, Déficit con 26 países; 2015, Déficit con 29 países; *Periodo 1993-2015*, Déficit con 33 países.

Fuente: Elaborado con datos de BANXICO.

Derechos reservados © 2015 Cifras redondeadas.

Venezuela abandonó el G3 en noviembre de 2006, Bolivia denunció el TLC en el 2010.

Esto se explica porque al no existir una estrategia integral de desarrollo y de comercio exterior, y menos con horizontes a largo plazo, México ha perdido competitividad y se ha favorecido un esquema de maquila –en el que se importan insumos de forma creciente para abastecer al mercado interno y al norteamericano– y se produce y re-exporta con muy reducido valor agregado. Lo peor es que este esquema no sólo prevalece con nuestros socios de los TLC's, sino también con aquellos países con los que no tenemos TLC's, pues con 120 de ellos acumulamos un déficit de -934,312 millones US en el periodo 1993/2015.

Sin duda, es necesario replantear nuestra política de comercio exterior y definir una estrategia integral de promoción de las exportaciones y la inversión extranjera directa, pensando también en que la reconstrucción de la estructura de promoción del comercio exterior y las inversiones es necesaria, dejando a un lado esa frivolidad, improvisación y simulación que han caracterizado a esta actividad en los últimos 27 años.

### **Los resultados del TLCAN**

Ninguno de los cinco objetivos del México en el TLCAN se alcanzó, pues no se logró una integración comercial y menos productiva con Canadá y Estados Unidos, ya que no aprovechamos las ventajas comparativas en la producción compartida; no logramos incrementar nuestra competitividad; no logramos captar mayor volumen de flujos de inversión extranjera; y lo peor, no logramos generar empleos ni elevar el nivel de vida de la población. Así, durante la vigencia del TLCAN, la Población Económicamente Activa (PEA) se incrementó en 19.53 millones de personas y sólo se crearon 8.36 millones de puestos de trabajo formales, por lo que se generó un déficit de empleos de 11.17 millones equivalente al -57.19% de los puestos de trabajo que era necesario crear en función de la PEA (ver Cuadro 4).

**CUADRO 4**  
**México: Población económicamente activa y empleo**

Miles de personas	1993	2000	2005	2006	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	93/15	06/15	12/15
Población total	86,613	100,453	105,577	106,633	108,327	109,410	112,336	114,359	115,296	118,226	119,880	121,087	34,474	14,454	5,791
PEA	33,652	39,634	43,232	44,447	45,535	46,309	47,399	48,229	51,379	52,309	52,449	53,180	19,528	8,733	1,801
• Ocupación oficial	32,498	38,683	41,719	42,847	43,568	44,086	44,839	45,832	48,732	49,819	49,703	50,735	18,237	7,888	2,003
• Desempleo oficial	1,154	951.2	1,460	1,542	1,967	2,223	2,560	2,397	2,647	2,490	2,746	2,445	1,291	903	-202
• Desempleo oficial %	3.43	2.4	3.5	3.6	4.32	4.8	5.4	4.51	5.43	4.76	5.24	4.82	1.39	1.22	-0.61
<b>Total afiliados IMSS</b>	<b>10,076</b>	<b>12,387</b>	<b>12,971</b>	<b>13,575</b>	<b>14,063</b>	<b>13,881</b>	<b>14,612</b>	<b>15,202</b>	<b>16,062</b>	<b>16,525</b>	<b>17,240</b>	<b>17,884</b>	<b>7,808</b>	<b>4,309</b>	<b>1,822</b>
• Temporales	1,286	1,246	1,302	1,448	1,576	1,567	1,765	1,927	2,215	2,275	2,457	2,503	1,217	1,055	288
• Permanentes	8,790	11,141	11,669	12,127	12,487	12,314	12,847	13,275	13,847	14,250	14,783	15,381	6,591	3,254	1,534
Servicios	4,811	6,600	7,227	7,655	8,341	8,344	9,101	9,451	9,865	10,137	10,482	10,827	6,016	3,172	962
Comercio	1,704	2,328	2,603	2,721	2,924	2,905	3,042	3,188	3,350	3,441	3,544	3,664	1,960	943	314
Transporte	496	657	701	733	765	747	772	818	848	874	920	971	475	238	123
Servicios empresas	1,671	2,327	2,737	2,971	3,359	3,373	3,504	3,610	3,783	3,889	4,037	4,193	2,522	1,222	410
Servicios sociales	940	1,277	1,555	1,617	1,697	1,736	1,783	1,835	1,884	1,933	1,981	1,999	1,059	382	115
Otros	3,841	5,796	5,374	5,533	5,327	5,121	5,510	5,747	6,197	6,388	6,737	7,057	3,216	1,524	860
Agricultura	423	364	351	345	344	340	355	365	359	346	344	344	190	268	74
Minería	64	70	69	75	95	104	105	117	133	136	128	122	58	47	-11
Transformación	2,967	4,324	3,780	3,852	3,617	3,504	3,778	3,937	4,134	4,290	4,502	4,730	1,763	878	596
Construcción	282	894	1,016	1,099	1,099	1,043	1,128	1,184	1,241	1,267	1,403	1,445	1,163	346	204
Electricidad	105	144	158	162	172	130	144	144	150	149	147	147	42	-15	-3
<b>Total burocracia</b>	<b>2,317</b>	<b>2,576</b>	<b>2,632</b>	<b>2,656</b>	<b>2,765</b>	<b>2,765</b>	<b>2,778</b>	<b>2,778</b>	<b>2,773</b>	<b>2,818</b>	<b>2,868</b>	<b>*2,868</b>	<b>551</b>	<b>212</b>	<b>95</b>
• Afiliados ISSFAM	210	238	237	236	249	249	262	262	262	266	274	274	64	38	12
• Afiliados ISSSTE	2,107	2,338	2,398	2,420	2,516	2,516	2,516	2,516	2,511	2,552	2,594	2,594	487	174	83
<b>Total empleo formal</b>	<b>12,393</b>	<b>14,963</b>	<b>15,603</b>	<b>16,231</b>	<b>16,828</b>	<b>16,646</b>	<b>17,390</b>	<b>17,980</b>	<b>18,835</b>	<b>19,343</b>	<b>20,108</b>	<b>20,752</b>	<b>8,359</b>	<b>4,521</b>	<b>1,917</b>
D PEA*		5,982	509	1,215	868	774	1,090	830	3,150	930	140	731	19,528	8,733	1,801
D Empleos formales		2,570	457	628	39	-182	744	590	855	508	765	644	8,359	4,521	1,917
D Empleos temporales		-40	74	146	40	-9	198	162	288	60	182	46	1,217	1,055	288
D Empleos permanentes		2,351	350	458	-77	-173	533	428	572	403	533	598	6,591	3,254	1,534
<b>Déficit empleo formal</b>		<b>-3,412</b>	<b>-52</b>	<b>-587</b>	<b>-829</b>	<b>-956</b>	<b>-346</b>	<b>-240</b>	<b>-2,295</b>	<b>-422</b>	<b>625</b>	<b>-87</b>	<b>-11,169</b>	<b>-4,212</b>	<b>116</b>
<b>% Déficit empleo formal</b>		<b>-57.04</b>	<b>-10.22</b>	<b>-48.31</b>	<b>-95.51</b>	<b>-123.51</b>	<b>-31.74</b>	<b>-28.92</b>	<b>-72.86</b>	<b>-45.38</b>	<b>446</b>	<b>-11.90</b>	<b>-57.19</b>	<b>-48.23</b>	<b>6.44</b>

\*Estimación.

Fuente: Elaborado con datos del IMSS, INEGI, ISSSTE, STPS y FMI. Derechos reservados © 2016.

Esto se ha traducido en una creciente corriente de emigración mexicana hacia Estados Unidos, así como de la informalidad y de la delincuencia, pues nunca hubo un estrategia en México para aprovechar mejor y complementar al TLCAN, situación que empeoraron nuestros teóricos del comercio exterior al firmar compulsivamente TLC's con otros 48 países con las mismas deficiencias.

### **El TPP equivaldrá al proceso de deterioro de la economía**

La propuesta de firmar el TPP es la cereza que va a coronar este proceso de deterioro de la economía mexicana, pues esos seis países son mucho más competitivos que México (Cuadro 5); y por tanto, tienen una oferta más sólida, más diversificada y con mayor valor agregado (Cuadro 6), siendo éstas las razones por las que en el periodo 1993/2015 acumulamos un déficit en la balanza comercial de -319,667 millones us con ellos (ver Cuadro 7).

CUADRO 5

TPP 2014	Australia	Canadá	Chile	EEUU	Japón	Malasia	México	Nueva Zelanda	Perú	Singapur	Vietnam
Índice general de competitividad	21	13	35	3	6	18	57	16	69	2	56
<b>Requerimientos básicos</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>36</b>	<b>30</b>	<b>24</b>	<b>22</b>	<b>73</b>	<b>10</b>	<b>76</b>	<b>1</b>	<b>72</b>
Calidad de las instituciones	19	16	32	28	13	23	109	3	116	2	85
Infraestructura	16	14	45	11	5	24	59	28	89	2	76
Ambiente macroeconómico	28	39	29	96	121	35	56	22	23	12	69
Educación primaria y salud	9	7	74	46	4	24	71	5	100	2	61
<b>Promotores de la eficiencia</b>	<b>14</b>	<b>6</b>	<b>31</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>22</b>	<b>53</b>	<b>7</b>	<b>60</b>	<b>2</b>	<b>70</b>
Educación superior y capacitación	8	19	33	6	21	36	86	10	82	1	95
Eficiencia del mercado	27	15	40	16	11	6	82	8	60	1	83
Eficiencia del mercado laboral	36	7	63	4	21	19	114	6	64	2	52
Desarrollo del mercado financiero	7	4	21	5	19	9	46	1	30	2	84
Desarrollo tecnológico	21	18	39	17	19	47	73	15	88	5	92
Dimensión del mercado	22	14	44	2	4	26	11	66	48	35	33
<b>Factores de innovación</b>	<b>26</b>	<b>24</b>	<b>50</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>17</b>	<b>52</b>	<b>25</b>	<b>106</b>	<b>11</b>	<b>88</b>
Complejidad para los negocios	27	22	53	4	2	13	50	25	81	18	100
Innovación	23	22	50	4	5	20	59	24	116	9	73

México: Ventaja en 32, Desventaja total en 144, Dimensión del mercado 8.

Fuente: Elaborado con datos del Foro Económico Mundial. © 2015

**CUADRO 6**  
**México: Número de productos comerciados con**

2012	Exportación			Importación			Competitividad 2013
	Definitiva	IMMEX	Total	Definitiva	IMMEX	Total	
Brunei	6	37	43	6	8	14	28
Australia	590	820	1,410	1,374	942	2,316	20
N. Zelanda	156	0	156	628	482	1,110	25
Japón	857	1,499	2,356	4,362	4,224	8,586	6
Malasia	202	534	736	1,799	1,387	3,186	21
Singapur	445	660	1,105	1,221	987	2,208	2
Vietnam	104	332	436	1,383	821	2,204	65
<b>Total</b>	<b>2,360</b>	<b>3,882</b>	<b>6,242</b>	<b>10,773</b>	<b>8,851</b>	<b>19,624</b>	

Fuente: Elaborado con datos de la SE México.

**CUADRO 7**  
**Balanza Comercial del México con los Países Asiáticos y de Oceanía del TPP**  
*(millones de dólares)*

	Exportación		Importación		Saldo		
	1993	2015	1993	2015	1993	2015	□ 93/15
Brunei	-	2	0	0	-0	2	16
Japón	707	3,017	3,929	17,368	-3,222	-14,351	-211,108
Malasia	9	122	245	7,463	-237	-7,341	-70,455
Singapur	131	523	215	1,328	-84	-806	-18,441
Vietnam	0	168	11	3,692	-11	-3,523	-12,257
Australia	49	1,051	113	599	-65	452	-1,910
Nueva Zelanda	6	106	156	349	-150	-243	-5,512
<b>Total</b>	<b>901</b>	<b>4,988</b>	<b>4,669</b>	<b>30,798</b>	<b>-3,769</b>	<b>-25,810</b>	<b>-319,667</b>

Fuente: Elaborado con datos de BANXICO. Derechos reservados © 2016

La propuesta de nuestros teóricos del comercio exterior de firmar el TPP por parte de México sólo facilitará más la importación de esos orígenes y se traducirá en la ampliación del déficit con esos países, en una creciente importación de bienes e insumos procedentes de esa área, la afirmación de nuestro país como maquilador básico con reducido y decreciente valor agregado en su “**exportación**” y, por tanto, decreciente generación de riqueza y empleos en nuestro territorio.

### Los intercambios México-China

En 1975, sobre los intercambios de México con China, señalaba que México buscaba su desarrollo económico teniendo como palanca al comercio exterior. En tanto, para China, el comercio exterior sólo era un elemento auxiliar de la producción nacional, limitándose a cubrir las lagunas que su planta productiva no podía llenar. Se concluyó que en México había un desconocimiento total del mercado chino y la carencia de una estrategia mexicana en relación con ese mercado. Desgraciadamente ambas conclusiones hoy siguen vigentes, pues continuamos sin conocer al mercado chino y carecemos de una política y una estrategia de comercio exterior con ese país; y lo que es peor, con todos los países, lo que se manifiesta en las características de los intercambios de México con el exterior.

El desarrollo de China ha sido extraordinario, particularmente en los 20 años más recientes, pues se ha convertido en el primer país exportador, el segundo destino de la IED y la segunda economía mundial, contrariamente a lo que ha sucedido con México, ya que hemos retrocedido enormemente como economía, como país exportador, como destino de la IED, como país competitivo, como generador de valor agregado y de riqueza, etcétera, lo que se refleja de una manera muy gráfica y drástica en la estructura de nuestra balanza comercial total y con China, país con el que en el periodo 1993/2015 acumulamos un déficit de -489,663 millones us, cifra equivalente al 42% del PIB de México en el año 2015.

**Cuadro 8**  
**Balanza Comercial Total de México y con China**  
*(millones de dólares)*

	Exportación					Importación					Saldo	
	Total	Δ%	a China	Δ%	% <sup>1</sup>	Total	Δ%	de China	Δ%	% <sup>1</sup>	Total	China
1993	51,886		45		0.09	65,367		386		0.59	-13,481	-341
1994	60,882	17.34	42	-6.67	0.07	79,346	21.39	500	29.53	0.63	-18,464	-458
2012	370,706	6.11	5,721	-4.07	1.54	370,752	5.67	56,936	8.97	15.36	-46	-51,215
2013	380,189	2.56	6,469	13.07	1.70	381,210	2.82	61,321	7.70	16.09	-1,021	-54,852
2014	397,535	4.56	5,964	-7.81	1.50	399,977	4.92	66,256	8.05	16.56	-2,442	-60,292
2015	380,772	-4.22	4,885	-18.09	1.28	395,232	-1.19	69,988	5.63	17.71	-14,460	-65,103
Σ 93/15	4,925,484		45,698			5,064,991		535,361			-139,507	-489,663
Δ93/15	328,886	634	4,840	10,756	1.20	329,865	505	69,602	18,032	17.12	-979	-64,762

<sup>1</sup> Porcentaje de participación.

Fuente: Elaborado con datos de BANXICO y SE.

Esta negativa “evolución” refleja la carencia de una política de comercio exterior realista y de una estrategia con programas y proyectos que incidan positivamente en el desarrollo económico de nuestro país. Sin duda, el liberalismo dogmático que se ha aplicado en nuestro país ha debilitado a la planta productiva nacional, lo que aunado a la carencia de una estrategia y a la deficiente estructura de la promoción de las exportaciones y la IED, es la base de este negativo desarrollo cuya culminación ha sido la incoherente firma del TPP. Ojala que en Estados Unidos no se ratifique el TPP y que eso sirva de referencia para que México tampoco lo haga.

### **Importaciones y exportaciones mexicanas**

Al respecto, la cerveza fue el principal producto agroindustrial de exportación mexicana en el año 2015, alcanzando la cifra de 2,542 millones us, misma que en su mayor parte está constituida por las cervezas de Grupo Modelo. Dentro de este portafolio, Corona se constituye como la Cerveza Mexicana que Conquistó al Mundo, siendo el Lic. Valentín Díez Morodo, Vicepresidente de Grupo Modelo, el creador e impulsor de este proyecto, mismo que dio como resultado que actualmente Corona esté presente en más de 180 países.

El aguacate aparece como el principal producto agrícola de exportación mexicana, debiendo señalar que la exportación sistemática, constante y creciente del mismo, a partir de 1988, es resultado de la implementación del Proyecto de Promoción y Exportación de Aguacate, el cual propuse en la V Reunión de la Comisión Mixta México-CEE, en diciembre de 1984, siendo Consejero Comercial para BENELUX y Países Escandinavos. Dicho Proyecto fue aprobado por la Comisión de la CEE, por lo que fue financiado por dicha Comisión con una aportación de 250,000 Unidades de Cuenta (ECUS), a fondo perdido.

En 1987, la exportación total de aguacate ascendió a 1,675 toneladas; en tanto, en 1988, primer año de implementación del Proyecto, la exportación alcanzó la cifra de 13,100 toneladas, con un valor total de 27 millones us, de la cuales 11,800 toneladas fueron destinadas al mercado europeo.

A partir de 1988, la exportación total de aguacate continuó de forma sostenida y creciente hasta alcanzar, en el año 2015, un total de 989,721 toneladas, con valor de 1,888 millones us. En este año, por primera ocasión, el aguacate superó en monto de exportación al jitomate, que tradicionalmente fue el principal producto de exportación agrícola mexicana. En 2015, el aguacate mexicano fue exportado a 30 países.

Ante el éxito alcanzado con el aguacate en la primera temporada impulsada por el Proyecto de Promoción y Exportación señalado, en 1989, siendo Coordinador de Consejerías Comerciales de BANCOMEXT para Europa Occidental, propuse la

realización del Proyecto de Promoción y Exportación de Productos Hortofrutícolas, mismo que también fue aprobado y financiado por la Comisión de la CEE e incluyó como productos prioritarios a la piña, melón y mango frescos, coco rallado y jugos cítricos, mismos que posteriormente también iniciaron un proceso de exportación creciente. Otros sectores que se incluyeron en las negociaciones con la Comisión de la CEE y que se definieron como proyectos prioritarios en la relación bilateral, fueron artículos de cuero y diseño de muebles, para los que también se diseñaron programas específicos de cooperación con Italia.

Se señala que el sector automotriz es muy importante y emblemático para la industria mexicana ***por las cadenas productivas y el valor agregado que ha logrado desarrollar en nuestro país***; sin embargo, el porcentaje que realmente se añade es muy pobre pues, como dice el Consejero Comercial de Alemania en México, ***apenas es de 30%***.

En reciente declaración de ProMéxico se consignó que este porcentaje es de 29%, mismo que resulta menor al 35% que se registraba en 1993. El proceso de disminución del porcentaje de valor agregado en este sector –mismo que resulta ser el más importante en la economía y en la exportación mexicana– es reflejo de la política de comercio exterior poco realista que se ha aplicado y la carencia de una estrategia adecuada de competitividad, de fomento industrial y de promoción de las exportaciones, lo que ha reducido a México a la categoría de simple maquilador con operaciones básicas de ensamble y con poco y decreciente valor agregado. De tal manera, si en 1993 el valor de contenido nacional en nuestras ventas totales al exterior era de 58.8%, en el año 2014 fue de 37%. Excluyendo al petróleo, los porcentajes son mucho más reducidos, pues pasaron de 52.91% a sólo 29.18%.

Conviene señalar que el Valor de Contenido Regional estipulado en el TLCAN para la industria automotriz fue creciente, pasando de 50% en 1994 a 62.5% en 2004, con el objetivo de añadir más valor y generar más riqueza en la región. Resulta paradójico que a pesar de esta importante, coherente, generosa e inteligente provisión, México no haya aprovechado la situación; y contrariamente al objetivo propuesto, el valor de contenido mexicano del sector haya disminuido. Sin duda, un serio fracaso para nuestro país que se manifiesta en manufacturas tan simples como son los tornillos, en donde hemos registrado importación creciente especialmente para el sector automotriz. El total de importación de la partida ***7318 Tornillos, pernos, tuercas, tirafondos, escarpas roscadas, remaches, pasadores, clavijas, chavetas, arandelas (incluidas las arandelas de muelle (resorte) y artículos similares, de fundición, hierro o acero***, entre 1995/2015 pasó de 431 a 2,709 millones us, con un total acumulado de 20,345 millones us en el periodo, mismo en el que Malasia y Singapur, e inclusive Vietnam, nuestros futuros ***“socios del TPP”***, aparecen como proveedores, con creciente participación en el mercado mexicano.

**CUADRO 9**

Importación	1995	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2011	2012	2013	2014	2015	Δ 95/15		Δ 03/15		
													Valor	%	Σ Total	Valor	%
SA.7318																	
Total	431	1,020	1,130	1,351	1,536	1,603	1,646	1,956	2,170	2,293	2,500	2,709	2,278	20,345	1,689	166	
EEUU	344.7	758.41	790.04	853.12	922.16	947.63	907.51	1,068.24	1,193.88	1,262.47	1,323.18	1,355.98	1,011	11,727	598	79	
Taiwán	9.5	55.95	89.20	124.39	149.78	169.04	183.31	217.93	248.82	268.91	296.00	322.78	313	2,136	267	477	
China	0.5	23.31	34.22	74.12	100.48	98.50	145.92	184.27	213.34	237.44	270.70	269.50	269	1,652	246	1,056	
Japón	33.2	53.72	58.28	80.36	97.21	107.31	112.54	125.63	139.92	134.91	202.75	220.61	187	1,366	167	311	
Tailandia	0.0	3.18	2.76	6.06	12.47	5.15	4.50	4.87	6.29	6.55	6.05	6.80	7	65	4	114	
Brasil	1.7	3.42	4.59	5.25	5.02	4.89	6.21	5.19	6.63	5.50	5.04	5.96	4	59	3	74	
Malasia	0.2	2.76	4.42	2.51	2.91	3.67	3.16	4.40	3.94	4.61	4.71	5.42	5	43	3	96	
Hong Kong	0.2	0.33	0.33	0.60	0.96	0.67	0.85	1.95	1.30	1.49	1.72	2.24	2	13	2	579	
Singapur	0.4	2.60	3.17	3.47	2.74	2.69	1.55	1.21	1.38	1.72	1.28	1.59	1	24	-1	-39	
Filipinas	0.1	0.80	0.30	0.05	0.08	0.23	0.25	0.61	0.69	0.99	1.18	0.96	1	6	0	20	
Vietnam	0.0	0.04	0.05	0.05	0.13	0.11	0.65	0.88	0.60	0.80	0.91	1.15	1	5	1	2,775	

Elaborado con datos de la SA.

Con un TPP que fija como VCR para la industria automotriz el 45%, la situación es más preocupante, pues la industria mexicana se verá seriamente dañada, ya que desgraciadamente le resulta imposible añadir valor debido a la reducida competitividad del marco sistémico mexicano, debido a que esto genera costos de transacción muy elevados. Sin duda, esta situación será aprovechada por proveedores asiáticos mucho más competitivos que México y más cercanos a Japón, que seguramente también aprovechará “las ofertas asiáticas” para incorporar insumos más baratos de esa región y vender más barato en Estados Unidos en detrimento de nuestro país.

**CUADRO 10**  
**México: Exportación Total de Principales Productos**  
*(millones de dólares)*

SA	Descripción	2008	2014	2015	% <sup>1</sup>	% <sup>2</sup>
87032301	Vehículos de cilindrada > a 1,500 cm <sup>3</sup> pero < o = a 3,000 cm <sup>3</sup>	16,123	21,680	21,365	5.61	5.61
27090001	Aceites crudos de petróleo o de minerales bituminosos	43,342	35,855	18,779	4.93	10.54
85287206	Televisores pantalla plana, incluso p/vehículos automóviles	18,047	14,080	14,241	3.74	14.28
87043103	Camiones carga máxima > a 2,721 kg, pero < o = a 4,536 kg	3,327	10,349	10,722	2.82	17.10
84715001	Unidades de proceso, excepto subpartidas 8471.41 u 8471.49	2,555	7,374	9,135	2.40	19.50
87012001	Tractores de carretera para semirremolques	1,335	7,310	8,501	2.23	21.73
85443002	Arneses para uso automotriz.	4,238	6,651	7,053	1.85	23.58
94019001	Partes para asientos fracción 9401.20.01.	2,626	5,357	5,271	1.38	24.97
84714901	Computadoras presentadas en forma de sistemas.	1,335	8,138	4,511	1.18	26.15
85176299	Aparatos switching and routing	492	2,678	4,096	1.08	27.23
87032201	Vehículos de cilindrada > a 1,000 cm <sup>3</sup> pero < o = a 1,500 cm <sup>3</sup>	1	3,803	3,748	0.98	28.21
87032401	Vehículos de cilindrada > a 3,000 cm <sup>3</sup>	2,393	3,219	3,525	0.93	29.14
71081201	Oro en polvo	2,539	3,781	3,402	0.89	30.03
87043199	Motores de pistón p/acoplarse en bicicletas	1,092	2,715	3,374	0.89	30.92
84073499	Motores de pistón de cilindrada > a 1,000 cm <sup>3</sup>	1,420	3,332	3,313	0.87	31.79
85177011	Partes que incorporen al menos un circuito modular.	2,142	2,873	2,848	0.75	32.53
84181001	Refrigeradores con peso unitario inferior o igual a 200 kg	1,309	2,684	2,843	0.75	33.28
85176202	Unidades de control o adaptadores, exc. fracción 85176201	2,745	2,494	2,830	0.74	34.02

SA	Descripción	2008	2014	2015	% <sup>1</sup>	% <sup>2</sup>
87042103	Camiones carga máxima > a 2,721 kg, pero < o = a 4,536 kg	854	2,289	2,756	0.72	34.75
87082999	Partes y accesorios de carrocería incluidas las de cabina	1,060	2,526	2,667	0.70	35.45
90189099	Instrumentos/aparatos medicina, cirugía, odontología o veterinaria	1,549	2,356	2,605	0.68	36.13
22030001	Cerveza de malta.	1,791	2,411	2,542	0.67	36.80
87089999	Partes y accesorios de vehículos partidas 87.01 a 87.05.	1,174	2,541	2,364	0.62	37.42
87033201	Vehículos de cilindrada > a 1,500 cm <sup>3</sup> pero < o = a 2,500 cm <sup>3</sup>	2,819	2,400	2,320	0.61	38.03
84099199	Motores para motocicletas, motonetas o análogos	1,154	2,248	2,312	0.61	38.64
84717001	Unidades de memoria.	909	1,920	2,308	0.61	39.24
85371099	Cuadros, paneles, consolas, armarios y demás soportes	1,442	2,303	2,274	0.60	39.84
98060006	Mercancías p/ensamble o fabricación aeronaves o aeropartes	133	1,769	2,185	0.57	40.41
87089501	Bolsas de aire para dispositivos de seguridad	484	1,728	1,891	0.50	40.91
08044001	Aguacates	707	1,599	1,888	0.50	41.41
71069101	Plata en polvo	1,721	2,273	1,877	0.49	41.90
27101905	Fueloil (combustóleo).	1,463	3,373	1,730	0.45	42.35
85423199	Procesadores y controladores, incluso combinados con memorias	650	1,507	1,687	0.44	42.80
84159099	Partes para Máquinas y aparatos para acondicionamiento de aire	604	1,733	1,685	0.44	43.24
27101201	Aceites minerales puros del petróleo	-	1,474	1,653	0.43	43.67
07020099	Tomates frescos o refrigerados.	1,171	1,609	1,634	0.43	44.10
90328999	Instrumentos y aparatos para regulación o control automáticos	1,077	1,496	1,621	0.43	44.53
87042202	Camiones de peso total con carga máxima > o = a 5,000 kg	351	1,841	1,593	0.42	44.95
85322499	Condensadores fijos cn dieléctrico de cerámica, multicapas	831	1,745	1,547	0.41	45.35
85177012	Circuitos modulares	1,602	1,709	1,522	0.40	45.75
90183999	Jeringas, agujas, catéteres, cánulas e instrumentos similares	1,112	1,512	1,489	0.39	46.14
85272101	Receptores de radio AM-FM	560	1,479	1,446	0.38	46.52
26070001	Minerales de plomo y sus concentrados	62	1,420	1,416	0.37	46.90
84713001	Computadoras portátiles, de peso inferior o igual a 10 kg	656	1,668	1,383	0.36	47.26

SA	Descripción	2008	2014	2015	% <sup>1</sup>	% <sup>2</sup>
86061001	Vagones tanque	72	1,205	1,360	0.36	47.62
62034299	Pantalones largos, pantalones c/peto, pantalones cortos de algodón	1,304	1,286	1,244	0.33	47.94
84082001	Motores para propulsión de vehículos del capítulo 87	198	1,270	1,223	0.32	48.26
26030001	Minerales de cobre y sus concentrados	327	1,356	1,159	0.30	48.57
85444904	Conductores de cobre, aluminio o sus aleaciones	724	1,215	1,079	0.28	48.85
85171201	Teléfonos celulares	8,533	2,145	1,030	0.27	49.12
<b>Suma de productos seleccionados</b>		<b>144,150</b>	<b>203,777</b>	<b>187,043</b>		
<b>% productos seleccionados</b>		<b>49.48</b>	<b>51.31</b>	<b>49.12</b>		
<b>Exportación total</b>		<b>291,343</b>	<b>397,129</b>	<b>380,77</b>		

Fuente: Elaborado con datos de la SE. Derechos reservados © 2016.

<sup>1</sup> Participación en la Exportación Total.

<sup>2</sup> Participación acumulada.

**CUADRO 11**  
**México: Importación Total de Principales Productos**  
*(millones de dólares)*

SA	Descripción	2008	2014	2015	% <sup>1</sup>	% <sup>2</sup>
2710.12.04	Gasolina	-	15,354	12,954	3.28	3.28
8542.31.99	Procesadores y controladores	4,109	7,256	7,098	1.80	5.08
8703.23.01	Vehículos cilindrada > a 1,500 cm3 pero < o = a 3,000 cm3	4,346	4,640	5,166	1.31	6.38
8517.12.01	Teléfonos celulares	3,630	5,496	4,768	1.21	7.59
8471.70.01	Unidades de memoria.	1,811	4,010	4,559	1.15	8.74
9013.80.99	Dispositivos de cristal líquido	4,732	2,646	4,428	1.12	9.86
2710.19.04	Gasoil (gasóleo) o aceite diesel y sus mezclas	3,749	5,858	4,392	1.11	10.97
8529.90.10	Ensamblados de pantalla plana	4,617	6,733	3,655	0.92	11.90
8408.20.	Motores para la propulsión de vehículos del capítulo 87	1,048	2,891	3,320	0.84	12.74
8517.62.99	Aparatos de redes de área local ("LAN")	513	1,978	3,008	0.76	13.50
2711.21.01	Gas natural.	2,738	3,163	2,958	0.75	14.25
8473.30.02	Circuitos modulares p/impresoras subpartida 847192 Regla 8 <sup>a</sup>	1,802	2,783	2,793	0.71	14.96

SA	Descripción	2008	2014	2015	% <sup>1</sup>	% <sup>2</sup>
8536.90.99	Interruptores, conmutadores, relés, cortacircuitos etc.	2,258	2,684	2,691	0.68	15.64
8542.39.99	Circuitos electrónicos integrados	2,824	2,608	2,646	0.67	16.31
3926.90.99	Manufacturas de plástico	2,136	2,525	2,640	0.67	16.97
8473.30.01	Partes para máquinas y aparatos de la Partida 84.71	895	2,738	2,589	0.66	17.63
8708.40.	Partes para cajas de cambio	939	2,500	2,455	0.62	18.25
8471.30.01	Computadoras portátiles	1,812	2,585	2,448	0.62	18.87
1005.90.03	Maíz amarillo	2,204	2,075	2,145	0.54	19.41
7326.90.99	Manufacturas de hierro o acero	2,024	2,122	2,134	0.54	19.95
8703.24.01	Vehículos cilindrada > a 3,000 cm <sup>3</sup>	3,358	2,142	2,123	0.54	20.49
3004.90.99	Medicamentos	1,740	2,086	2,068	0.52	21.01
9806.00.06	Mercancías p/ensamble o fabricación de aeronaves o aeropartes	392	1,997	2,031	0.51	21.53
8542.32.01	Circuitos integrados híbridos.	60	1,680	1,981	0.50	22.03
8708.29.99	Partes y accesorios para carrocerías	1,241	1,776	1,865	0.47	22.50
8708.29.	Partes y accesorios de carrocería (incluidas las de cabina)	981	2,144	1,731	0.44	22.94
8544.49.04	Cables de cobre, aluminio o sus aleaciones con aislante	1,191	1,718	1,717	0.43	23.37
8528.72.06	Televisores con pantalla plana, incluso p/vehículos automóviles	318	1,193	1,659	0.42	23.79
8708.99.99	Partes y accesorios de vehículos automóviles	1,463	1,516	1,651	0.42	24.21
9802.00.19	Mercancías Programa Industria Automotriz y de Autopartes	678	1,459	1,558	0.39	24.60
8479.89.99	Máquinas y aparatos con función propia	893	1,564	1,549	0.39	25.00
8703.22.01	Vehículos de cilindrada > a 1,000 cm <sup>3</sup> pero < o = a 1,500 cm <sup>3</sup>	402	1,164	1,538	0.39	25.38
8538.90.01	Terminales para interruptores, o contactores	650	1,430	1,518	0.38	25.77
8542.32.99	Memorias	881	1,232	1,468	0.37	26.14
8538.90.99	Partes para aparatos de las partidas 85.35, 85.36 u 85.37.	1,055	1,497	1,457	0.37	26.51
8408.20.01	Motores para vehículos con potencia = o < a 500 C.P	940	1,350	1,363	0.34	26.85
9401.90.01	Partes para lo comprendido en la fracción 9401.20.01.	666	1,270	1,308	0.33	27.18
8517.70.12	Circuitos modulares	1,487	1,214	1,246	0.32	27.50
3302.10.99	Mezclas de sustancias odoríferas para alimentos y bebidas	499	1,142	1,235	0.31	27.81

SA	Descripción	2008	2014	2015	% <sup>1</sup>	% <sup>2</sup>
9018.90.99	Instrumentos y aparatos de medicina, cirugía, odontología o veterinaria	756	1,175	1,229	0.31	28.12
9802.00.13	Mercancías Programa de Promoción de la Industria Siderúrgica	1,072	1,394	1,212	0.31	28.43
8528.71.02	Receptor de microondas o de señales de vía satélite	523	1,127	1,205	0.30	28.73
1201.90.01	Habas de soya	-	1,607	1,202	0.30	29.04
7601.20.99	Aleaciones de aluminio	829	1,174	1,202	0.30	29.34
3901.20.01	Polietileno de densidad superior o igual a 0.94 con humo	936	1,180	1,050	0.27	29.61
2711.12.01	Propano.	958	1,517	1,012	0.26	29.86
8541.40.01	Dispositivos semiconductores fotosensibles para naves aéreas.}	487	1,283	995	0.25	30.12
2711.11.01	Gas natural.	1,506	2,043	893	0.23	30.34
2902.43.01	p-xileno	906	1,259	885	0.22	30.57
2934.99.99	Ácidos nucleicos, sus sales y compuestos heterocíclicos	212	1,296	547	0.14	30.70
<b>Suma de productos seleccionados</b>		<b>75,266</b>	<b>127,273</b>	<b>121,346</b>		
<b>% de productos seleccionados</b>		<b>24.39</b>	<b>31.82</b>	<b>30.70</b>		
<b>Importación total</b>		<b>308,603</b>	<b>399,977</b>	<b>395,232</b>		

Fuente: Elaborado con datos de SE. Derechos reservados © 2016.

<sup>1</sup> Participación en el total.

<sup>2</sup> Participación acumulada.

## Conclusiones

Es conveniente señalar que toda esta serie de retrocesos se ha traducido en un decreciente nivel de ingresos y nivel de vida de la mayor parte de la población mexicana, situación que se manifiesta en que si en el año 1981 el ingreso *per capita* de México estaba 48% por arriba de la media mundial, para el año 2001 se redujo a 38% y para el 2015 se ubicó -6% debajo de la misma (ver Cuadro 12).

**CUADRO 12**  
**Evolución del PIB de México y el PIB Mundial**

Evolución del PIB de México y el PIB Mundial	1981	2001	2015	Δ 81/01	Δ 01/15	Δ 81/15
PIB mundial (mil millones us)	11,360	32,100	73,192	183%	128%	544%
PIB de México (mil millones us)	301	710	1,161	136%	64%	286%
Ubicación de México por el PIB total	8	9	15	-1	-6	-7
% Participación de México en el PIB mundial	2.65	2.21	1.59	-0.44	-0.62	-1.06
PIB per cápita promedio mundial us 1	2,802	5,157	10,159	137%	97%	366%
PIB per cápita de México us 2	4,142	7,096	9,592	50%	54%	132%
Ubicación del PIB per cápita de México	41	47	64	-6	-17	-23
Situación PIB México sobre PIB Mundial 2/1	48%	38%	-6%	-10%	-32%	-54%

Elaborado con datos del FMI

El libre comercio es bueno y puede ser muy positivo y benéfico siempre y cuando se realice de manera adecuada. Los datos incluidos en el párrafo anterior nos confirman que algo en México no ha funcionado, fundamentalmente, por la forma en que lo han implementado.

Sin duda, se requiere repensar la política y la estrategia a fin de que se produzca un cambio profundo en el sector para volver a ser ganadores; y sobre todo, debemos establecer prioridades pensando en atender adecuadamente al mercado más grande del mundo, el más cercano, con el que tenemos enormes ventajas comparativas, con el que somos complementarios y al que debemos mantener como primero en nuestras prioridades, el TLCAN.

En lugar de perder tiempo y dinero, viajando, viaticando y negociando marcos teóricos de referencia que después no sabemos aprovechar ni vamos a poder utilizar por la carencia de estrategias, de oferta exportable y de competitividad, deberíamos definir una política de comercio exterior coherente, una estrategia con programas y proyectos que nos permitan fortalecer el marco sistémico, la planta productiva nacional y la muy débil estructura de promoción del comercio exterior, a fin sentar las bases para explotar realmente las oportunidades que existen tanto en el mercado nacional como en el mercado internacional.

Los resultados obtenidos en los TLC's que hemos firmado con 48 países indican que no tenemos elementos para competirles, pues nuestro marco sistémico es de muy baja calidad. Por tanto, las empresas mexicanas tienen que trabajar con costos

de transacción muy elevados, debido a que el conjunto de gastos generados por las leyes, los reglamentos, los trámites, la burocracia, la infraestructura, los servicios, los insumos, el financiamiento y todo aquello que incide en la producción y desplazamiento de mercancías en nuestro territorio, es más caro en comparación con la mayor parte de los países con los que competimos.

Así, de los 48 países con los que hemos firmado TLC's, en el periodo 1993/2015 registramos déficit con 33 de ellos por un total de -577,784 millones US, monto equivalente al 50% del PIB de México en el año 2015; es decir, el 50% del valor de todos los bienes y servicios que produjimos en ese año.

En otras palabras, en el periodo 2001/2014 en el que ha estado en vigor la mayor parte de los TLC's que se han firmado con 48 países, en que se ha llevado a cabo esa incoherente desgravación unilateral y en que se han firmado 32 APPRIS, los retrocesos de México en todos sus órdenes han sido terribles, pues hemos caído en nivel de competitividad, como economía mundial, como país exportador, como generador de valor agregado, como destino de la inversión extranjera directa, en nivel de vida; y dentro de esta terrible tragedia, especial referencia merece nuestro desarrollo exportador que ha sido nulo, pues el número de empresas exportadoras también ha disminuido.

Ojala que ahora también se equivoquen nuestros teóricos del comercio exterior, ya que eso implicaría que tampoco se firmaría el TPP, pues si México ha sufrido con la irresponsable firma de tanto TLC y la ilógica desgravación realizada, con el TPP nos iría muy mal, pero peor le iría a Estados Unidos. Con ello se crearía un círculo vicioso que sumiría a México en una situación mucho más delicada de la que ya vivimos actualmente.

El libre comercio es bueno siempre y cuando se implemente adecuadamente, sobre todo dejando a un lado el dogmatismo.

# Importancia del Administrador Municipal. Estudio de caso: Toluca. Estado de México

*José Martínez Vilchis\**

## **Resumen**

La Administración Pública municipal en México necesita una reforma profunda como las que ha habido en otras etapas de la historia contemporánea (reforma que también es necesaria en los otros dos ámbitos de gobierno, el federal y el estatal), que le permita estar mejor adaptada para ejecutar las políticas gubernamentales y públicas que la sociedad requiere para satisfacer sus necesidades. En esta segunda década del siglo XXI, hay una percepción generalizada de corrupción muy arraigada y de un pobre desempeño del gobierno. Hacen falta estudios que demuestren dónde están las fallas en los municipios y diseñar las propuestas que sean tomadas en consideración para que la Administración Pública como gobierno en acción, mejore paulatinamente a los ojos de los ciudadanos y de los especialistas.

**Palabras clave:** Municipio, Administración Pública municipal, Administrador Municipal y servicios públicos.

## **Abstract**

Local government and its Public Administration in Mexico need a profound reform and change, as federal and state government need that change. During the last decade of XX century, our country carried out a municipality reform that changed the constitution particularly the 115 article. Local government must be prepared to create public policies that society requires to satisfy their needs. In this second decade of XXI century, there is a general perception of corruption and poor government performance. More studies are needed to identify wrongdoing and solutions to overcome government bad practices. Citizen's eyes must testify sound public policies to reach a best image as a better government.

**Key words:** Municipality, public administration, municipal administrator, public services in local government.

---

\* Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor Investigador en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Actualmente es Director del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en el Estado de México.

## Diagnóstico de la Administración Pública municipal en México

**E**ste estudio nos permitirá mostrar cómo los municipios en México han evolucionado con un crecimiento innecesario e improductivo en lo que respecta a las estructuras administrativas con las que integran su administración municipal. Al mismo tiempo podremos indagar cómo ha crecido su número de servidores públicos y por qué creemos que la figura del administrador municipal es una de las soluciones que permitiría dar mayor eficiencia a la estructura organizativa, para hacer posible mejores resultados en la prestación de los servicios públicos, siendo ésta la principal tarea a cargo de los municipios. Para empezar, señalaremos que el número de servidores públicos municipales en México ha crecido de 340 mil en 1996 a 627 mil en 2009; son 287 mil servidores públicos más, lo que significa un aumento en promedio de 22 mil cada año, esto es casi el doble en trece años, incrementándose también el promedio de servidores públicos por municipio de 145 a 278 durante el mismo periodo.

De acuerdo con el libro *Los gobiernos municipales a debate* (Cabreró y Arellano, 2011), publicado por el CIDE en el año 2011, el tamaño de las estructuras administrativas de los municipios en México ha crecido constantemente en los últimos 15 años, pasando de un rango de entre 4 a 9 por cada mil habitantes a uno de 8 a 20, esto durante el periodo de 1995 a 2009, siendo el ritmo de crecimiento mayor en los municipios rurales y mixtos y menor en los urbanos medianos.

### ¿Qué servicios públicos hay que prestar?

Para el caso mexicano, en lo que se refiere a los servicios públicos, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* señala, en el artículo 115, que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la República. Asimismo, presenta sus características básicas y le otorga facultades y atribuciones para los diferentes aspectos de su administración, indicando que los municipios deben atender fundamentalmente el otorgamiento de los siguientes ocho servicios públicos municipales:

1. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
2. Alumbrado público.
3. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
4. Mercados y centrales de abasto.

5. Panteones.
6. Rastro.
7. Calles, parques y jardines y su equipamiento.
8. Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

Además de estos ocho servicios indicados en la Constitución de la República, las constituciones de los estados, las leyes locales y los bandos municipales, determinan otros servicios según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

La prestación de los servicios públicos municipales requiere contar con un conjunto de recursos humanos, materiales y financieros, organizados adecuadamente, de tal manera que con anticipación se requiere planear, programar y realizar una serie de actividades que ayuden en la toma de decisiones sobre la aplicación de los recursos necesarios, para prestar de manera óptima los servicios que demande la ciudadanía y que se vinculen directamente con la autoridad local.

### **La necesidad de una mejor gestión y la oportunidad del Administrador Municipal**

En este contexto, los ayuntamientos requieren de fortalecer su capacidad de gestión, ya que éstos juegan un papel relevante en el desarrollo socioeconómico de sus comunidades. Por ello, se deben implementar figuras de corte administrativo para elevar la calidad en la prestación de diversos servicios, así como en la promoción del desarrollo económico y propiciar el desarrollo social e infraestructura de la región que atiende.

Frente a las nuevas realidades políticas, sociales y económicas, tanto presentes como futuras, es necesario realizar diversos ajustes administrativos en los gobiernos municipales a través de la incorporación de un Administrador Municipal que fortalezca las estructuras municipales, que ejecute políticas y decisiones establecidas por la autoridad municipal, brindando apoyo técnico y asesoría en materia de servicios públicos municipales, que como veremos más adelante, representa grandes ventajas para la prestación de servicios públicos de manera eficiente y eficaz que permitan elevar la calidad de la vida de los ciudadanos.

## El Administrador Municipal

La Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA, por sus siglas en inglés) fue fundada en 1914 y a poco más de cien años de su creación se ha convertido en el referente obligado para estudiar y analizar la figura del Administrador Municipal (*City Manager*) a nivel mundial y nacional.

Estudios de dicha asociación sitúan el origen del *City Manager* en Norteamérica, como una respuesta a las constantes crisis económicas, políticas y sociales que experimentaron algunas ciudades estadounidenses a finales del siglo xx, entre ellas Sumter, Carolina del Sur, la primer ciudad en adoptar oficialmente esta forma de gobierno (Concejo-Gerente) en 1912, dando paso más tarde para su implantación en el estado Ohio, EUA, así como Westmount, Quebec, en Canadá. Frente a estas condiciones se obligó a los gobernantes a tomar medidas extraordinarias que resolvieran con eficiencia y eficacia las necesidades planteadas por los ciudadanos y mejorar la prestación de los servicios públicos.

Estas experiencias se diversificaron en diferentes latitudes y la figura cobra mayor fuerza para resolver los problemas de la administración local, que para ese entonces se encontraba permeada por los altos índices de corrupción, insuficiencia de recursos materiales y económicos, ineficiencia en la prestación de los servicios público, así como la grave desacreditación en la que se encontraban los políticos (Chávez, 2014: p. 2) (condiciones en las que se encuentran muchos gobiernos en México, por cierto). Este entorno generó la necesidad de una figura que desvinculara lo administrativo de lo político, dando origen una nueva forma de administrar al gobierno desde lo local, que procurara cubrir las necesidades de una sociedad cada vez más creciente.

## Conceptualizaciones del Administrador Municipal

Actualmente se debe fortalecer la estructura de los municipios, valorando la eficiencia, la estabilidad, la transparencia y rendición de cuentas. Por ello, hoy en día, la figura de un Administrador Municipal se vuelve urgente para desvincular la prestación de los servicios públicos de lo político.

Sin tratar de agotar la discusión conceptual del Administrador Municipal, es conveniente destacar cómo ha sido abordada por diferentes especialistas, que lo definen como el funcionario designado por el Ayuntamiento que se encarga de diseñar, operar y evaluar la prestación de los servicios públicos municipales (ICMA,

2014), cuyo propósito es administrar y fortalecer la prestación de los servicios públicos que ofrece.

En este orden de ideas, el ICMA destaca que existe una diversidad sobre el significado del Administrador Municipal, que varía de acuerdo al tiempo, forma, país y condición en la que se aplique, destacando ejemplos de los nombres que recibe esta figura en varias latitudes: en Estados Unidos e India, Gerente de Ciudad (*City Manager*) y Administrador de Ciudad (*City Administrator*); en Inglaterra, Secretario de la Comunidad (*Town Secretary*); en Australia, Secretario Municipal (*Municipal Clerk*); en Nueva Zelanda y Holanda, Secretario Permanente de la Comunidad (*Town Permanent Secretary*); en Perú, Gerente Municipal; finalmente, en Chile, Brasil, Argentina y México, Administrador Municipal (ICMA, 2014).

Para ejemplificar el impacto que ha tenido esta figura, se enuncian algunos casos destacados en donde se ha puesto en práctica a más cien años de su surgimiento.

## **El Administrador Municipal en el contexto mexicano**

En este apartado se analizan algunas experiencias del Administrador Municipal que se han desarrollado en México, destacando el caso de Tijuana (en su primera y segunda etapas), Navolato, Distrito Federal y Texcoco en el Estado de México.

### ***Tijuana***

Tijuana fue una de las primeras ciudades en el país que impulsó y promovió la figura del Administrador Municipal al interior de su estructura administrativa, aunque no de manera consecutiva, ya que su primera etapa comprendió de 2001 a 2004 en un intento por organizar de manera más eficiente la Administración Pública municipal a través de un profesional que se encargara de acordar con el presidente los asuntos estratégicos y prioritarios de la Administración Pública municipal, así como proponer al presidente los proyectos de políticas, reglamentos internos, manuales, disposiciones de carácter general para la Administración Pública y establecer mecanismos de integración e interrelación que propicien el óptimo desarrollo de los proyectos del gobierno municipal (Chávez y Villasana, 2015). Dicha etapa no prosperó por cuestiones de tipo político más que administrativo, al haber un cambio de gobierno de 2004 a 2007.

Para la administración municipal 2007-2010 se reestablece nuevamente la figura, ubicando al Administrador Municipal jerárquicamente en la estructura

administrativa en un nivel superior al de los diversos secretarios; sin embargo, nuevamente no prospera la figura y actualmente ya no se encuentra en funciones.

### ***Navolato, Sinaloa***

A la fecha, en este municipio opera la figura del Administrador Municipal que ha sido implementada durante la actual gestión municipal, que comprende el ejercicio 2014-2016.

El reglamento interno de la Administración Pública municipal, que da vida a esta figura, contempla que será propuesto por el Presidente Municipal y ratificado por las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento. Dentro de sus funciones sustantivas se encuentra la coordinación de todas las Unidades Administrativas y áreas Municipales y por ende a sus titulares, con excepción de la Secretaría del Ayuntamiento.

Entre otras de las funciones del Administrador Municipal que contempla dicho reglamento, destacan las siguientes:

- Acordar con el Presidente Municipal los asuntos estratégicos y prioritarios de la Administración Pública municipal.
- Coordinar las labores de los funcionarios a su cargo y establecer mecanismos de integración e interrelación que propicien el óptimo desarrollo de las responsabilidades y áreas que son de su competencia.
- Planear, programar, organizar y evaluar el funcionamiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública municipal.
- Revisar y autorizar los anteproyectos de planes, programas, proyectos y presupuestos que le correspondan, para su presentación ante el Presidente Municipal y/o el Cabildo.
- Coordinar y realizar el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos y programas contemplados por el Plan Municipal de Desarrollo, Programas Operativos Anuales, planes temáticos o en otros programas y proyectos estratégicos municipales, entre otras (*Reglamento Interno, Navolato, 2015, p. 16*).

En este contexto, habrá que esperar al menos a que concluya la administración que ha implementado la figura para poder realizar una evaluación objetiva de los alcances que ésta tiene para aprovechar sus ventajas y corregir sus errores.

## ***Distrito Federal***

Otro caso más reciente que se suma a la adopción de la figura del Administrador Municipal es el caso del Distrito Federal, una de las ciudades más grandes del mundo considerada el núcleo urbano más grande del país.

Derivado del compromiso hecho durante su campaña y en su toma de posesión de crear una oficina que trabajase “a la manera de la figura del *City Manager*”, el Jefe de Gobierno del DF, crea en 2013 la Agencia de Gestión Urbana (AGU) con la finalidad de apoyar las actividades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con objeto de garantizar la coordinación y colaboración eficiente entre las dependencias, órganos desconcentrados, órganos político-administrativos y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, que tengan a su cargo el diseño y ejecución de políticas, programas y acciones en materia de servicios públicos urbanos y funcionalidad de la vía pública (Costa, 2013).

El Decreto por el que se crea el órgano desconcentrado denominado Agencia de Gestión Urbana de la Ciudad de México, en su artículo 4º considera que:

Al frente de la Agencia de Gestión Urbana de la Ciudad de México habrá un Titular que será nombrado y removido libremente por el Jefe de Gobierno y tendrá las atribuciones que establece la Fracción IV del artículo 16 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal* (Decreto AGU, 2015).

Asimismo, concibe la AGU como:

Un órgano desconcentrado de apoyo a las actividades del Jefe de GDF, con objeto de garantizar la coordinación y colaboración eficiente entre las dependencias, órganos desconcentrados, órganos político-administrativos y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, que tengan a su cargo el diseño y ejecución de políticas, programas y acciones en materia de servicios públicos urbanos y funcionalidad de la vía pública (Decreto AGU, 2015).

Entre sus atribuciones destacan:

- Captar, dar atención y seguimiento a los reportes de los habitantes de la Ciudad de México, realizados vía telefónica, correo electrónico, redes sociales, medios de comunicación o por cualquier otra vía, relacionados con los servicios urbanos y las obras públicas tales como: baches, deterioro del pavimento, poda en

camellones, limpieza de vialidades, tiraderos clandestinos, banquetas en mal estado, luminarias descompuestas y daños en puentes vehiculares y peatonales ubicados en las vialidades primarias, así como proporcionar información sobre la movilidad de la Ciudad de México

- Ser la instancia de coordinación intergubernamental para la ejecución de las políticas, programas y acciones públicas que incidan en la prestación de los servicios públicos urbanos y en la funcionalidad de la vía pública, incluyendo el uso y aprovechamiento del subsuelo.
- Fungir como enlace entre las dependencias, órganos desconcentrados, órganos político-administrativos y entidades de la Administración Pública local, cuyas atribuciones y actividades institucionales incidan en la realización de obra pública, la prestación de servicios públicos urbanos, la funcionalidad de la vía pública y el uso y/o aprovechamiento del subsuelo, entre otras.

Al igual que Navolato, habrá que esperar para ver qué tan efectiva ha sido la incorporación de la figura en una de las ciudades más habitadas y complejas del mundo, donde la demanda de servicios públicos de calidad cada día es mayor.

### **La implantación del Administrador de los servicios públicos municipales: Estudio de Caso, Toluca, Estado de México, 2014-2015**

Durante los años 2014 y 2015 nos dimos a la tarea de estudiar las posibilidades de implantar la figura del Administrador Municipal en Toluca, la capital del Estado de México.

La investigación resultó muy reveladora porque nos permitió conocer, de primera mano, información diagnóstica sobre la estructura de la Administración Pública Municipal, sobre su funcionamiento en la provisión de servicios públicos, sobre la actitud de los servidores públicos ante la noticia de una posible implantación de la figura y sobre los problemas a que se enfrentan los Presidentes Municipales al tomar decisiones que pueden alterar de fondo el funcionamiento de su Administración Pública.

Diseñamos una estrategia que consistió en lo siguiente:

1. Analizar la estructura orgánica e identificar las dependencias de la Administración Pública que se encargaban de proveer los servicios públicos municipales.

2. Crear una dependencia denominada Dirección General del Administrador Municipal.
3. Hacer una propuesta de reorganización administrativa, en la que el Administrador Municipal tuviera a su cargo las dependencias que proporcionan los servicios públicos.
4. Realizar una propuesta de reforma para modificar la normatividad relativa a los servicios públicos municipales en Toluca, que comprendía la *Ley Orgánica Municipal*, la normatividad interna del municipio y el *Bando Municipal*.
5. Ofrecer un curso a los servidores públicos involucrados sobre la figura del Administrador Municipal y sus alcances.

### **Análisis de la estructura orgánica y de las dependencias de la Administración Pública municipal que se encargan de proveer los servicios públicos municipales**

El Ayuntamiento de Toluca se integra por 3 síndicos y 16 regidores.

Organizacionalmente, el Ayuntamiento de Toluca cuenta con una estructura muy amplia y diversificada para la atención de las demandas ciudadanas. En su conformación se contabilizan 376 unidades administrativas, destacando la existencia de 2 Direcciones Generales, 11 Direcciones, 50 Subdirecciones, 204 Departamentos. A nuestro criterio, el número de oficinas y de personal puede ser reducido para no representar una carga excesiva en la nómina y el gasto administrativo en general.

Con el crecimiento paulatino del número de oficinas de la administración municipal de Toluca, el nombre de las dependencias es muy diverso y no existe documento alguno, como un manual de organización, que explique cuál es la jerarquía y las razones para tales denominaciones tan diversas que existen. Sintetizamos en el siguiente cuadro el número de oficinas y sus variados nombres.

Núm.	Denominación	Número
1	Comisión	1
2	Secretaría	2
3	Tesorería	1
4	Dirección General	2
5	Dirección	11
6	Contraloría	3
7	Secretaría particular	15
8	Coordinación	8
9	Subcoordinación	1
10	Unidad	15
11	Subdirección	50
12	Departamento	204
13	Delegación Administrativa	12
14	Comisaría de Seguridad Pública	1
	Comisarías dependientes de la Comisaría de Seguridad Pública	2
15	Oficialías de la Comisaría de Seguridad Pública	2
	Oficialías del Registro Civil	4
	Oficialías	10
16	Central o Centro	5
17	Preceptoría Juvenil	1
18	Técnico Operativo	4
19	Grupos Especiales de la Comisaría de Seguridad Pública	1
20	Órganos Desconcentrados	7

Núm.	Denominación	Número
21	Organismos Descentralizados	3
22	Presidencia DIF	1
23	Consejo Directivo	1
24	Consejo Consultivo	1
25	Consejería	1
26	Administración de mercado	5
27	Orquesta	1
28	Banda	1
	<b>Total</b>	<b>376</b>

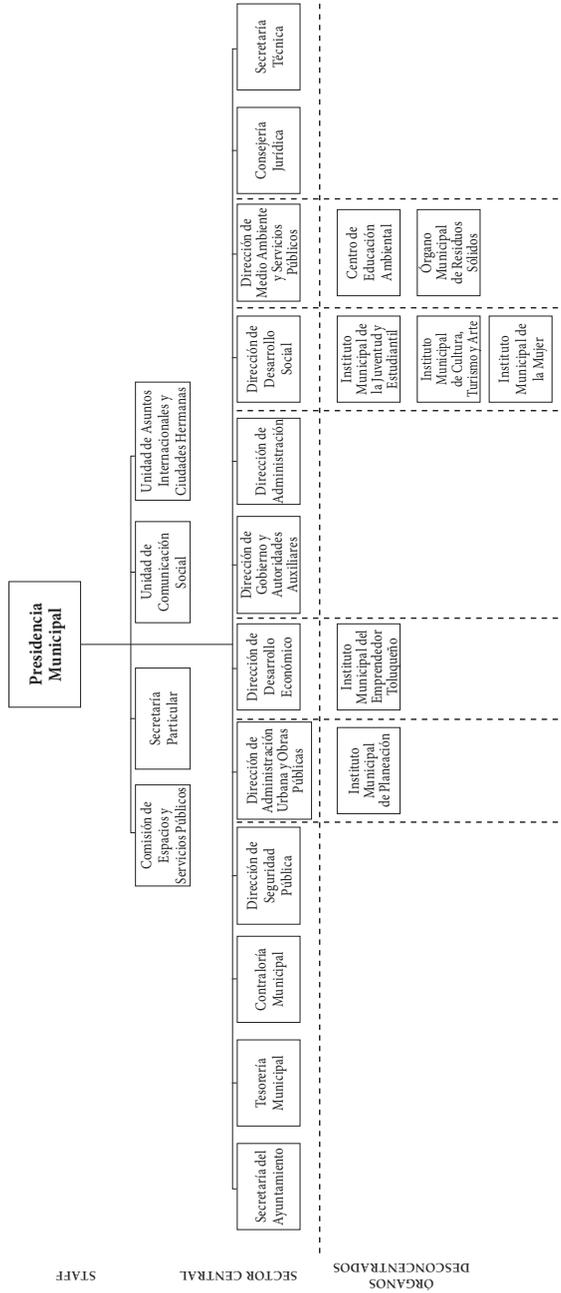
Fuente: Elaboración propia con información del *Bando Municipal de Toluca*.

Como se observa, existe una gran variedad de unidades administrativas, por lo que se hace necesaria la implementación de acciones para el reordenamiento de su estructura orgánica, de tal manera que permita atender de manera oportuna las necesidades de la ciudadanía y cumplir con el mandato constitucional, principalmente en materia de la prestación de los servicios públicos.

Como parte del análisis de la estructura orgánica central, cuya finalidad es el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades, ésta se encuentra conformada actualmente, como la mayoría de los municipios del país, por:

- Una Secretaría del Ayuntamiento.
- Una Tesorería Municipal.
- Una Contraloría Municipal.
- Siete Direcciones: Dirección de Seguridad Pública y Vial, Dirección de Administración Urbana y Obras Públicas, Dirección de Desarrollo Económico, Dirección de Gobierno y Autoridades Auxiliares, Dirección de Administración, Dirección de Desarrollo Social y Dirección de Medio Ambiente y Servicios Públicos.
- Una Consejería Jurídica.
- Una Secretaría Técnica.

ORGANIGRAMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DE TOLUCA  
2013-2015



Fuente: Manual de Organización de la Administración Pública Municipal de Toluca (2015).

La propuesta de implantar la figura del Administrador Municipal, a diferencia de otras decisiones y cambios estructurales que conllevan la creación de nuevas áreas e incremento presupuestal, no significa engrosar necesariamente la burocracia, ya que es parte de un esquema de redefinición organizacional y de funciones de áreas vigentes y en operación que por su naturaleza se dedican a la prestación de los servicios públicos, a fin de optimizar el trabajo y generar resultados que impacten de manera positiva en la vida diaria de los ciudadanos, modificando para ello la estructura orgánica vigente y ajustando el marco normativo para su funcionamiento.

Así, se propone la creación de la Dirección General del Administrador Municipal, que estaría integrada por las siguientes áreas:

*Direcciones*

1. La Dirección de Administración Urbana y Obras Públicas.
2. La Dirección de Medio Ambiente y Servicios Públicos.
3. La Dirección de Desarrollo Económico.
4. La Dirección de Asistencia Social.

*Áreas y unidades staff*

1. Secretaría Técnica.
2. Unidad de Enlace y seguimiento de servicios públicos.

La selección de las áreas que integrarían a la Dirección General del Administrador Municipal, está en función de los servicios públicos que atienden y que se establecen en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México* y el *Bando Municipal*, mismos que se exponen en el siguiente apartado.

En los siguientes cuadros se muestra de manera detallada la propuesta, así como las áreas que integrarían la Dirección General del Administrador Municipal.

Área de nueva creación
Dirección General del Administrador Municipal

Se enlistan del 1 al 11 los servicios públicos, de acuerdo al orden en que aparecen en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM), que menciona 8 y los 3 restantes de acuerdo al orden en que aparecen en la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*.

	Antes	Cambios	Observaciones
Direcciones	Dirección de Administración Urbana y Obras Públicas	Dependerá de la Dirección General del Administrador Municipal, conservando su estructura y su órgano desconcentrado.	
	Dirección de Medio Ambiente y Servicios Públicos. Otorga los servicios públicos 1, 2, 4, 5, 7 y 9 señalados en la CPEUM.	Dependerá de la Dirección General del Administrador Municipal, conservando su estructura y órganos desconcentrados.	Atiende los siguientes servicios públicos: 1. Limpia (a través del Órgano Municipal de Residuos Sólidos). 2. Alumbrado público 5. Panteones 7. Calles, parques y jardines 9. Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social.
	Dirección de Desarrollo Económico	Dependerá de la Dirección General del Administrador Municipal, conservando su estructura y órganos desconcentrados.	La Subdirección de Mercados cambia de denominación a Subdirección de Mercados y Centrales de Abasto. La administración del Tianguis Aviación se traslada a la Subdirección de Mercados y Centrales de Abasto. El Departamento de Licencias se adscribe a la Subdirección de Regulación del Comercio. Atiende los siguientes servicios públicos: 4. Mercados y centrales de abasto 6. Rastro 11. De empleo
	Dirección de Desarrollo Social	Cambia de denominación por Dirección de Asistencia Social. Dependerá de la Dirección General del Administrador Municipal, conservando su estructura y órganos desconcentrados.	Atiende el servicio público 10) Asistencia Social, considerado en la <i>Ley Orgánica Municipal del Estado de México</i> .

	Antes	Cambios	Observaciones
<i>Staff</i>	Comisión de Espacios y Servicios Públicos	Cambia de denominación a Unidad de Enlace y Seguimiento de Servicios Públicos.	Se convierte en un área <i>staff</i> de la Dirección General del Administrador Municipal.
	Secretaría Técnica	Se le adiciona la Subdirección de Tecnologías de la Información (que pertenecía a la Dirección de Administración) y ahora se denominará Subdirección de Gobierno Abierto.	Pasa a formar parte de la estructura de la Dirección General del Administrador Municipal como área <i>staff</i> .
El Administrador Municipal formará parte del Consejo Directivo del Organismo Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento.			

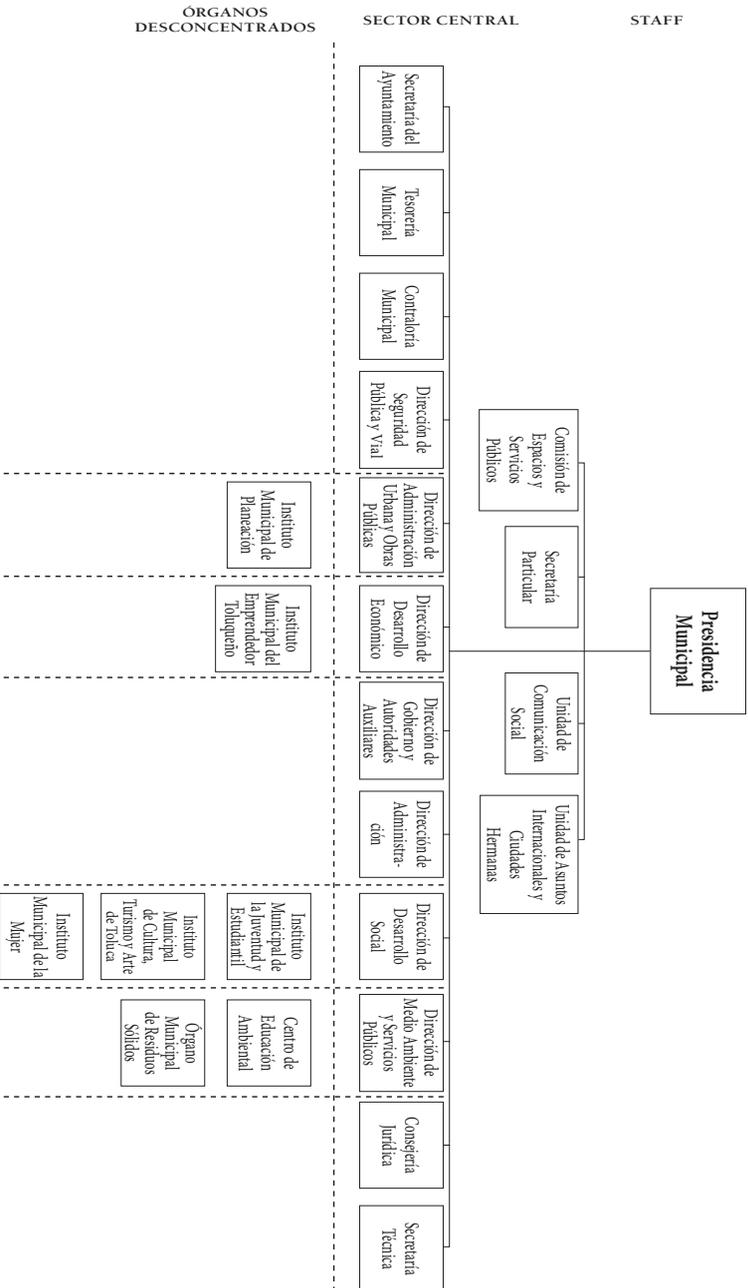
Fuente: Elaboración propia.

Faltan los servicios 3 y 8 de la CPEUM, debido a que no formarían parte de los que estarían a cargo del Administrador Municipal.

La principal estrategia es la de coordinar el trabajo que ejecutan las dependencias de la Administración Pública municipal mencionadas, con el presupuesto ya aprobado para el año 2015, bajo la metodología del Presupuesto Basado en Resultados (PBR) y sin incrementar ni el personal, ni el presupuesto disponible.

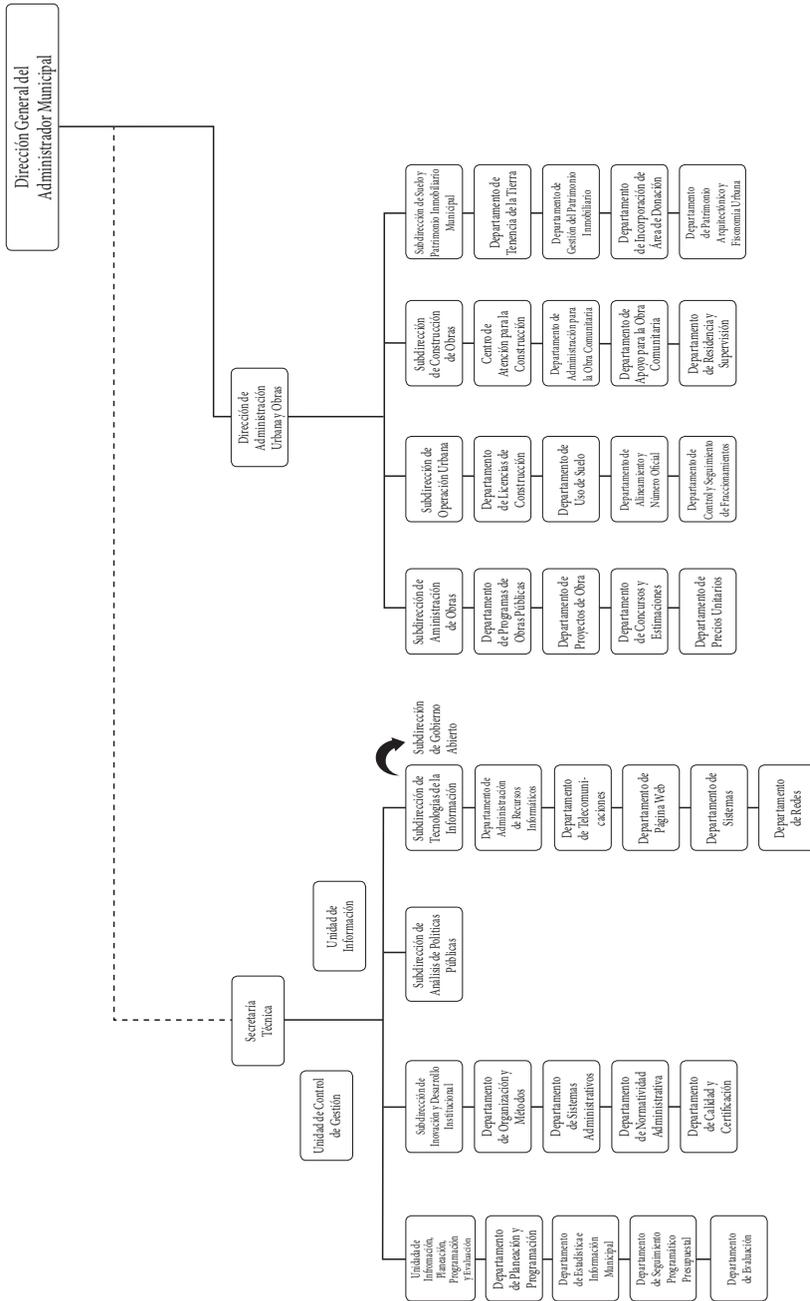
Cabe señalar que el servicio público de Seguridad Pública no está considerado para ser atendido por el Administrador Municipal, debido a que la seguridad pública está cambiando su forma de proveerse a nivel nacional. Hasta el momento, se ha establecido que el “mando único” estatal podría operar de manera coordinada con las instancias estatales y federales; sin embargo, podrá participar en el diseño de estrategias para mejorar el servicio de Tránsito Municipal.

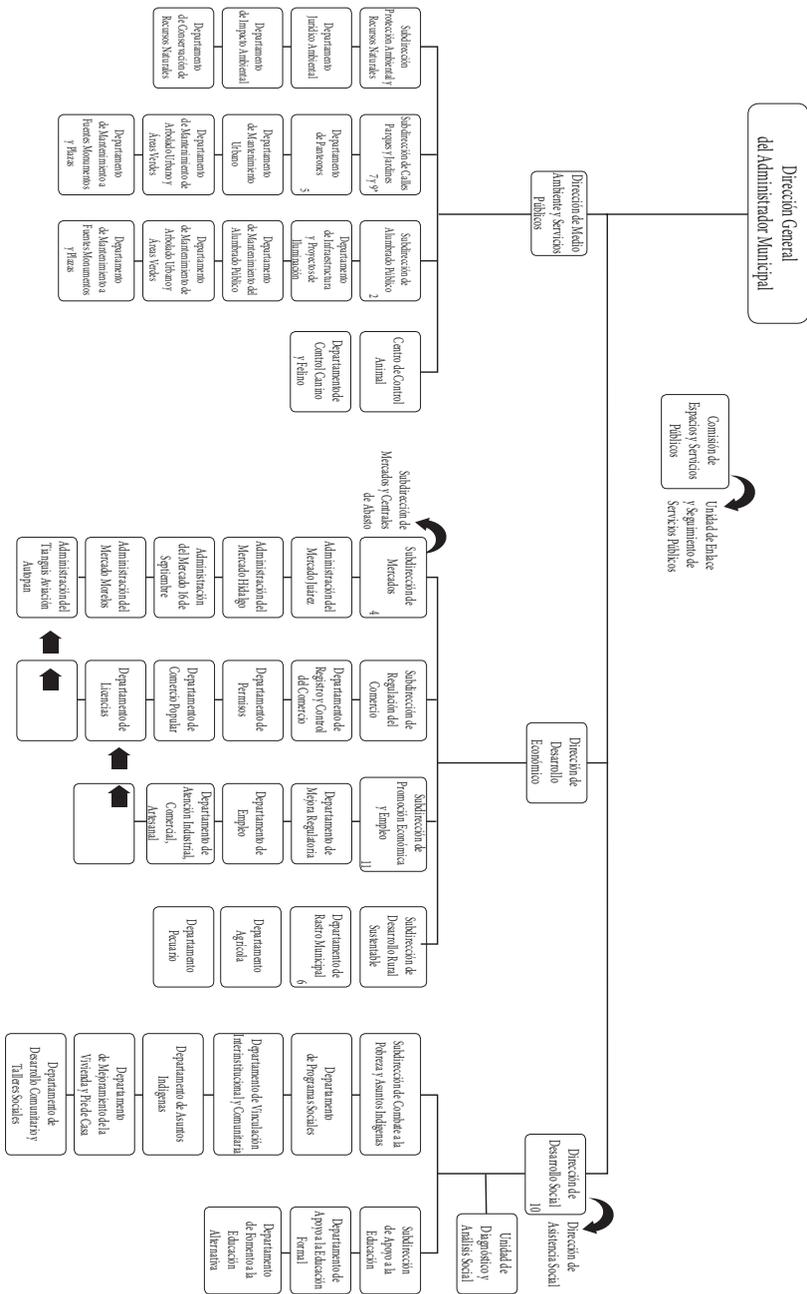
# ORGANIGRAMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DE TOLUCA 2013-2015



Fuente: *Manual de Organización de la Administración Pública Municipal de Toluca (2015)*.

PROPUESTA ORGANIZACIONAL TOLUCA





**ÓRGANO AUTÓNOMO**

Defensoría  
Municipal  
de Derechos  
Humanos

**ÓRGANO DESCENTRALIZADOS**

Instituto  
Municipal de  
Planeación  
IMPLAN

Órgano  
Municipal de  
Residuos Sólidos<sup>3</sup>

Centro de  
Educación  
Ambiental

Instituto  
Municipal del  
Emprendedor  
Toluqueño

Instituto  
Municipal de la  
Mujer

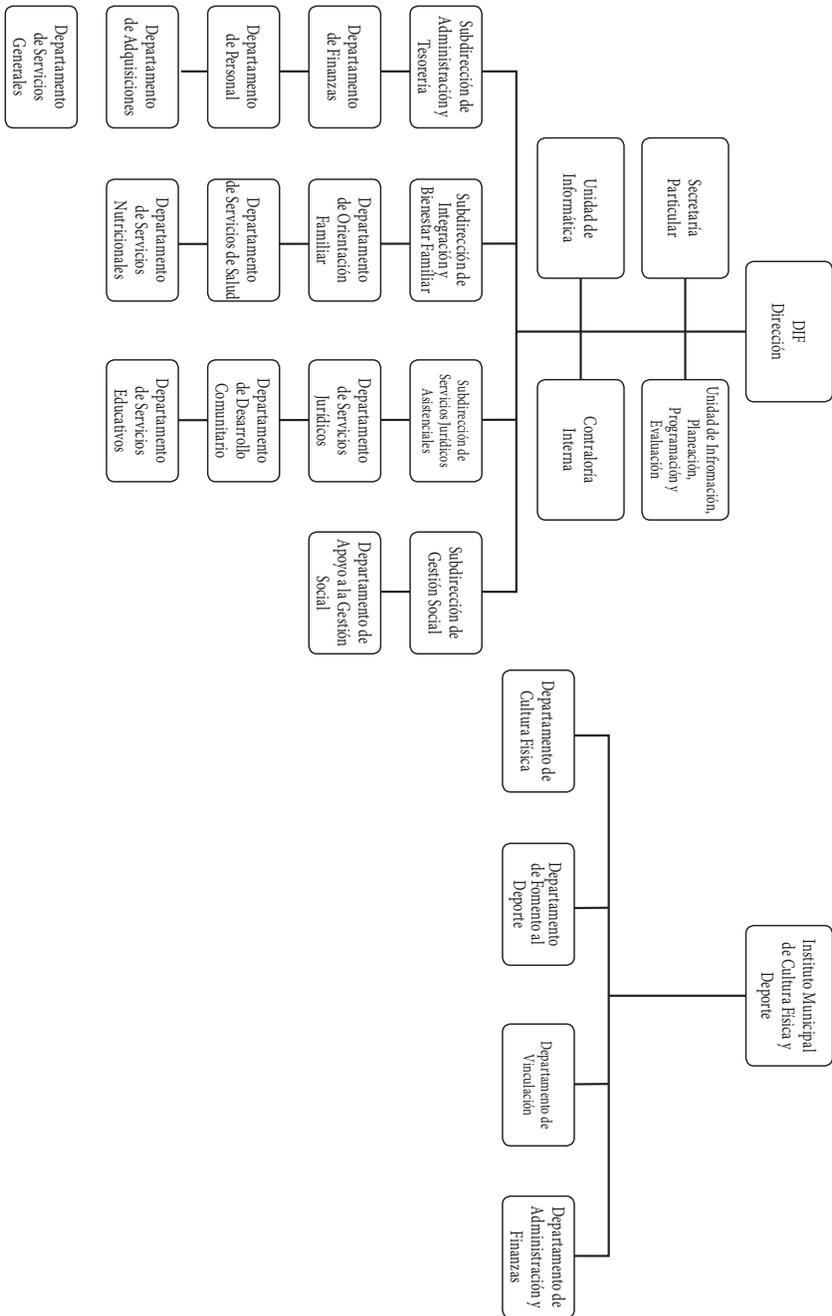
Instituto  
Municipal de  
Cultura, Turismo  
y Arte

Instituto  
Municipal de  
la Juventud y  
Estudiantil

**ÓRGANO DESCENTRALIZADO**

Organismo  
Descentralizado  
de Agua Potable,  
Alcantarillado y  
Saneamiento

*Nota: El Administrador municipal integraría el Consejo Directivo, como Director ó como un Vocal más*



## **Servicios Públicos que presta el Municipio de Toluca de acuerdo a la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México* y el *Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno***

### **Los servicios según la *Ley Orgánica***

Por otra parte, la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México* contempla en su artículo 125 que los municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales. Esta ley menciona los ocho de la *Constitución Federal* y agrega tres más, los cuales se enuncian a continuación:

- I. Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social.
- II. Asistencia social en el ámbito de su competencia, atención para el desarrollo integral de la mujer y grupos vulnerables, para lograr su incorporación plena y activa en todos los ámbitos.
- III. De empleo.

### **Los servicios públicos que se mencionan en el *Bando Municipal***

Además habría que considerar los servicios públicos y acciones que contempla el *Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno* expedido por el Ayuntamiento de Toluca:

- I. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.
- II. Alumbrado público.
- III. Limpia y gestión, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- IV. Mercados y centrales de abasto.
- V. Panteones.
- VI. Rastro.
- VII. Calles, parques, jardines, áreas verdes y su equipamiento.
- VIII. Infraestructura Ciclista.
- IX. Seguridad pública, seguridad vial, protección civil y bomberos.
- X. Salud pública.

- XI. Estacionamientos y estacionómetros.
- XII. Salud y bienestar animal.
- XIII. Información pública.
- XIV. Archivo histórico.
- XV. Asistencia social.
- XVI. Desarrollo integral de la mujer.
- XVII. Empleo y atención empresarial.
- XVIII. Los demás que declare el Ayuntamiento como necesarios y de beneficio colectivo.

### **Las modificaciones normativas**

La implantación de la figura propuesta puede ser promovida y aprobada por el propio Ayuntamiento, tal como lo estipula el artículo 115 Constitucional en su base segunda, que contempla las facultades de los ayuntamientos para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la Administración Pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2015). El mismo artículo en su base tercera establece ocho servicios que deberán prestar los ayuntamientos, que se mostraron en páginas anteriores.

Como se ha venido señalando, la implantación de la figura del Administrador Municipal requiere una serie de transformaciones orgánico-funcionales, sin que ello signifique incrementar la burocracia. Se trata más bien de optimizar de manera eficiente los recursos, asignar funciones específicas y evitar duplicidades en las actividades que muy a menudo se presentan en las organizaciones.

En el caso concreto del municipio objeto de estudio, procederemos a enunciar las modificaciones a las disposiciones jurídicas para la puesta en marcha del Administrador Municipal en la ciudad de Toluca, que impactarían en el *Bando Municipal*, el *Código Reglamentario*, así como Ley que crea al Organismo Público Descentralizado, por servicio de carácter Municipal, denominado Agua y Saneamiento de Toluca.

## Curso “El Administrador Municipal”

Como parte de implementación de la propuesta y sensibilizar a los responsables de la función sustantiva que tiene el municipio en la prestación de los servicios públicos y tomar en consideración los diferentes puntos de vista de los titulares de las áreas que tienen a su cargo la atención y prestación de dichos servicios, se impartió el curso denominado “El Administrador Municipal”, cuya estructura temática se orientó principalmente a destacar el origen, concepto, estructura, propósito y experiencias nacionales e internacionales exitosas del Administrador Municipal en sus distintas denominaciones (*City Manager*, Gerente Municipal, *Town Secretary*, *Municipal Clerk*, entre otras), así como las modificaciones legales y de estructura orgánica para implementar la figura del Administrador Municipal.

El curso contó con la exposición de cinco instructores y con la presencia de 28 servidores públicos, quienes compartieron sus experiencias, comentarios y necesidades sobre la manera de eficientar la prestación de los servicios públicos desde la óptica de sus responsabilidades, lo que resultó bastante enriquecedor para el estudio, ya que permitió contrastar el enfoque académico con la realidad que experimenta la administración municipal.

Asimismo, se contó con la participación de la Maestra Gabriela Alarcón, Directora de Desarrollo Urbano del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), quien basó su exposición en la importancia de la figura del Administrador Municipal como área de oportunidad para ubicar a Toluca en el concierto nacional y proyectarla como una de las ciudades que se caractericen por sus buenas prácticas en su ejercicio e innovación en materia administrativa a la hora de la prestación de servicios públicos.

Sin duda, el IMCO es un referente nacional y local en materia de evaluación a través de estudios basados en indicadores sobre temas de transparencia y rendición de cuentas; eficiencia en el uso de los recursos públicos; establecimiento de un Estado de Derecho; seguridad; sustentabilidad ambiental; desarrollo urbano y competitividad de las ciudades, entre otros, siendo este último de gran relevancia para los gobiernos locales, ya que la información que concentra el IMCO del ámbito local es el resultado de la construcción de un índice denominado “Índice de Competitividad Urbana”. En él se analizan las 78 ciudades más importantes de México (entre ellas Toluca) a través de 90 indicadores y 10 subíndices, que generan una referencia específica acerca del entorno económico y la calidad de vida de los habitantes (IMCO, 2014), lo cual permite entender la importancia de la competitividad sin dejar de lado todos los factores que pudieran incluso considerarse

muy diversos para su interpretación; no obstante, el IMCO ha desarrollado la metodología necesaria para poder explicar esta capacidad de la que hablamos.

Producto del análisis detallado de los resultados de las variables que arroja este índice, para el caso particular de la Ciudad de Toluca, identificamos un área de oportunidad al percibir que en dos años la competitividad relacionada con el subíndice *Gobiernos eficientes y eficaces* pasó de media alta a media baja, entre otros de los indicadores que de manera conjunta mostraron una disminución de la competitividad de la Ciudad y de su gobierno.

## Conclusiones

Para poder implementar la figura del Administrador en el Municipio de Toluca tiene que considerarse lo siguiente:

- Realizar una redistribución de funciones entre las dependencias de la Administración Pública municipal.
- Realizar ajustes a la estructura orgánica de la Administración Pública municipal.
- Reformar la normatividad municipal, en particular el *Bando Municipal*, el *Código Reglamentario* y probablemente la *Ley Orgánica Municipal*.
- Tener la voluntad política del Ayuntamiento y la aceptación de los servidores públicos y ciudadanos.
- Realizar ajustes al presupuesto administrativo.
- Diseñar estrategias de posicionamiento de la figura administrativa ante los involucrados.

La figura del Administrador Municipal puede fortalecer la administración del gobierno municipal, estableciendo un esquema organizacional enfocado a coordinar las políticas en materia de prestación eficiente de los servicios públicos. Además de coordinar y operar –bajo los estándares más altos de calidad– la prestación de los servicios públicos que ofrece el gobierno municipal.

La instrumentación de esta figura le permitirá al Presidente Municipal y a los integrantes del Ayuntamiento devolver la atención hacia los servicios públicos municipales de manera eficiente, ya que éstos son la esencia misma de la existencia de los municipios.

## Fuentes

- Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de Toluca*, recuperado: enero 18, 2015, en <http://www.toluca.gob.mx/sites/default/files/bando/Bando%20Municipal%20Toluca%202015.PDF>.
- Cabrero, E. y Arellano, D. (2011) (coords.), *Los Gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México, CIDE.
- Chávez, O. y J. Villasana (2014), *El Administrador Municipal (City Manager) en México: un Recuento a 2014*, [http://www.icmaml.org/wp-content/uploads/2014/07/El-Administrador-Municipal-en-Mexico-2014-v1\\_2.pdf](http://www.icmaml.org/wp-content/uploads/2014/07/El-Administrador-Municipal-en-Mexico-2014-v1_2.pdf), recuperado: febrero 12, 2015.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, recuperado: marzo 4, 2015, en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/9.htm?s=>.
- Costa, E. (1991), *El Administrador Municipal en la Agenda del Gobierno, Segundo Congreso Argentino de Administración Pública Sociedad, Estado y Administración* [https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/Acosta\\_Eduardo.pdf](https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/Acosta_Eduardo.pdf), recuperado: marzo 27, 2015.
- Decreto de la Agencia de Gestión Urbana (AGU)*, recuperado: enero 14, 2015, en [http://www.agu.df.gob.mx/descarga/Gaceta\\_Decreto\\_AGU.PDF](http://www.agu.df.gob.mx/descarga/Gaceta_Decreto_AGU.PDF).
- Ley que crea al Organismo Público Descentralizado, por servicio de carácter Municipal, denominado Agua y Saneamiento de Toluca*, recuperado: marzo 23, 2015, en <http://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/toluca/marcoJuridico/5.web>.
- Manual de Organización de la Administración Pública Municipal de Toluca*, recuperado: enero 14, 2015, en <http://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/toluca/marcoJuridico/10.web>.
- Plan de Desarrollo Municipal de Toluca 2013-2015*, recuperado: marzo 19, 2015, en [www.ipomex.org.mx/ipo/archivos/downloadAttach/41265.web;jsessionid\\_2013](http://www.ipomex.org.mx/ipo/archivos/downloadAttach/41265.web;jsessionid_2013). PDF.
- Portal de la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA)*, recuperado: enero 28, 2015, en <http://www.icmaml.org/> (enero 28, 2015).
- Portal del Ayuntamiento de Toluca*, recuperado: diciembre 18, 2014, en <http://www.toluca.gob.mx/toluca>.
- Portal del Instituto Mexicano para la competitividad, *Índice de Competitividad Urbana 2014, ¿Quién manda aquí? La Gobernanza de las Ciudades y el Territorio en México*, recuperado: enero 30, 2015, en [http://imco.org.mx/wpcontent/uploads/2014/09/20140909\\_LibroCompleto\\_Indice\\_de\\_Competitividad\\_Urbana\\_2014.pdf](http://imco.org.mx/wpcontent/uploads/2014/09/20140909_LibroCompleto_Indice_de_Competitividad_Urbana_2014.pdf).
- Reglamento Interno de Navolato*, recuperado: febrero 25, 2015, en [http://www.navolato.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=62:reglamentos&catid=13:transparencia-marco](http://www.navolato.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=62:reglamentos&catid=13:transparencia-marco).



# Gestión personalista: los retos de la Administración Pública en la era del conocimiento

Jesús Antonio Serrano Sánchez\*

## Resumen

La gestión del conocimiento es una tecnología aplicada a la gestión de las organizaciones, tanto públicas como privadas, que adquiere importancia conforme la administración se hace más compleja y el factor humano es más relevante para la generación de valor. La Administración Pública está sometida a dos tendencias antagónicas: una al control por la estandarización y la reducción de la idiosincrasia del servidor público, la otra a satisfacer necesidades que son complejas y en un contexto de pluralidad, lo que requiere de libertad y aplicación de criterio.

**Palabras clave:** gestión del conocimiento, administración, aprendizaje, adaptación, innovación.

## Abstract

Knowledge management is a technology applied for management of organizations, both public and private, it gains importance for value creation if complexity and human resource is more important. Nowadays, public administration suffers for two antagonistic tendencies: one is for standard and control for a less idiosyncratic public official, other is for complex needs satisfaction in a pluralistic society, which demands freedom and criterion.

**Key words:** knowledge management, management, public administration, learning, adaptation, innovation.

---

\* Doctor en Administración Pública por el INAP. Maestría en Estudios Latinoamericanos en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Licenciado en Filosofía por la Universidad Santo Tomás. Profesor e investigador en: Universidad Anáhuac, Universidad Católica Lumen Gentium, Universidad Intercontinental, Universidad del Claustro de Sor Juana, Universidad del Tepeyac y Universidad Pontificia de México. Profesor visitante en la Universidad Pedagógica Nacional de Colombia. Autor, entre otros, del libro *La Naturaleza Ética de las Políticas Públicas* (2001). Actualmente es asesor en la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación en la Cámara de Diputados.

El autor quiere manifestar su gratitud a la Dra. Guillermina Baena, por sus comentarios a este artículo y a la tesis de grado a la que contribuyó. Asimismo, se agradecen las orientaciones del Dr. Manuel Quijano Torres para el desarrollo de la reflexión en torno a las exigencias de la Administración Pública.

## Introducción

Nuestra época presencia tendencias contradictorias en múltiples terrenos, tanto culturales como institucionales. La Administración Pública también tiene su cuota en ello. Aquí queremos destacar las implicaciones que tienen el conocimiento y el control como factores en conflicto. El primero requiere de creatividad para la innovación, mientras que el segundo precisa mecanizar para que los resultados sean previsibles y no existan sorpresas. El cambio y la innovación deberían ser controlados, pero ello difícilmente puede acomodarse en armonía.

Este artículo trata de las tendencias contradictorias que tiene al conocimiento como su nudo y se propone, primero, relevar el problema y apuntar a las opciones que tiene que enfrentar el *management* público de nueva generación.

La Administración Pública es predominantemente un saber práctico, un tipo de tecnología destinada al mejor aprovechamiento de los limitados recursos que están a disposición del gobierno para atender a los derechos humanos y sociales, así como propiciar la materialización de las expectativas de desarrollo de una sociedad (Stiglitz & Rosengard, 2015).

El papel del conocimiento en la Administración Pública se desdobra en varias dimensiones analíticas: una es la del uso práctico del conocimiento, tema que los filósofos clásicos denominaban de la razón práctica (Kant, 2013), que consiste en el desentrañamiento de las relaciones causales para controlarlas (Bacon, 2002); el uso condicionado de la razón orientada a la consecución de fines (Weber, 2002), lo que en el lenguaje actual se denomina aplicación del conocimiento e innovación (Drucker, 1993). En otra dimensión, el conocimiento se traduce en el cultivo del saber puramente teórico y especulativo (McCain & Segal, 1988), destinado a la explicación de la naturaleza, problemáticas, necesidades y potencialidades del objeto de estudio, sin que se anteponga la pretensión de cambiar o mejorar sus características; esto es, uso no condicionado de la razón.

La Administración Pública no busca ese último tipo de conocimiento, pero lo requiere. El saber teórico continuamente nutre la justificación y características de eso que el gobierno pone en acción mediante razones y argumentos, hablando de políticas públicas (Majone, 2003); pero puede circunscribirse exclusivamente al estudio de los fenómenos políticos y sociales adquiriendo el carácter de sociología y ciencia política.

Existe una *política del conocimiento* asociada con el poder y la estratificación social. En virtud de la política del conocimiento, las dos dimensiones anteriores encuentran aplicación en una tercera dimensión irreductible e independiente tanto

de los propósitos del saber especulativo como del saber aplicado; ésta es la del uso del conocimiento para obtener, acrecentar y conservar el poder.

La política del conocimiento es intrínseca a la naturaleza de la Administración Pública, la cual sirve al poder, aunque este propósito aparezca solapado con los objetivos de gobierno y Estado de bienestar, así lo vio Weber en su preclara teoría de la burocracia (Weber, 2002).

Estas consideraciones ponen en evidencia que se pueden desarrollar diferentes reflexiones sobre el vínculo entre conocimiento y Administración Pública, pero resulta más pertinente intentar un estudio de la conjunción de las tres dimensiones: la teórico-especulativa, práctica y política. La gestión del conocimiento no debería quedar ingenuamente desvinculada de sus implicaciones y usos, reduciendo así contradictoriamente el papel del conocimiento a su uso puramente técnico o terapéutico.

Actualmente, el Estado ha perdido su papel hegemónico como propietario del conocimiento estratégico y se considera que el gobierno no tiene derecho para controlar la información o comunicación, sino que existe un “mandato *a priori* de política” (Serrano 2001: 114-115), que impone la transparencia como un deber primordial que obliga al Estado.

A su vez, la proliferación y potencia de las tecnologías de la información y la comunicación (economía global digital) restringe los medios convencionales por los que el poder estatal se ejercía, controlando información y el conocimiento, fijando fronteras a las políticas públicas y a los asuntos considerados “de interés público” o de adopción en la agenda gubernamental.

La facilidad para la transmisión de información y la importancia que tienen en la sociedad y la economía, obligan a todas las instituciones, pero en especial a los gobiernos, a redefinir su papel respecto de la información, argumentación, espacio público (Rabotnikof, 1997) y asuntos públicos. Situación que se refuerza en virtud de que el papel principal del *management* (Gerencia, que por su etimología es una forma de emprender y hacer las cosas conforme al modelo de la razón práctica) consiste en hacer administración del conocimiento.

El éxito económico viene asociado a la posesión y aprovechamiento de conocimiento estratégico; la comunicación mediante el uso de tecnologías hace irrelevantes las fronteras nacionales e internacionales. En otra dimensión, la circulación de conocimientos significa que también hay una distribución del trabajo en términos de disposición de conocimientos, experiencias y experticias. En consecuencia, el trabajo de los profesionales tiene que hacerse más transversal e interdisciplinario.

Estas nuevas realidades imponen sus reglas sobre la administración y hacen enteramente anacrónico el esquema y objetivos de la racionalidad de corte weberiano.

## La vieja racionalidad administrativa

Cuando Taylor publicó sus *Principios de Administración Científica* (1911) era claro que se veía la empresa productiva como una gran maquinaria en la que los trabajadores eran piezas. Taylor era un ingeniero mecánico que mediante la observación, el análisis y la intervención, pudo mejorar la forma en que se realizaban las tareas en algunas fábricas a través de estudios que se realizaron bajo la hipótesis de que existía un mal diseño del trabajo.

El carácter científico de la administración de Taylor corresponde a la racionalidad con la que se planificaba la producción de forma jerárquica, sinóptica y total. El “diseño científico” de las operaciones industriales buscaba la mecanización, la invariancia y, por lo tanto, se tenía que lograr eliminando la libertad del trabajador y negando la iniciativa para cambiar los procedimientos (Taylor, 1974).

La división del trabajo hace que el proceso total de producción que previamente efectuaba un artesano, sea dividido en secciones que realiza ahora un obrero, pero que tiene que ser estandarizada para producir un artículo idéntico que se completamente eficazmente con las secciones que realizan los otros obreros. De este modo se fragmenta el conocimiento y el concepto total del producto. La especialización es una enajenación racional, toda vez que el propósito del producto es ajeno al que lo está fabricando. El conocimiento queda reservado para la alta dirección que monopoliza el saber cómo y el saber para qué.

En la primera mitad del siglo xx, el desarrollo de las ciencias humanas como la psicología y la sociología, permitieron abordar un enfoque que no hacía pasar al trabajador como engrane, sino como un individuo dotado de motivaciones, intereses, emociones e intenciones. Los experimentos Hawthorne expusieron, o para usar la terminología de Popper (1980), falsearon la “verdad” del mecanicismo administrativo. Los experimentos sirvieron para analizar la forma en que condiciones externas al ambiente de trabajo podrían mejorar la eficiencia. Los que trabajaron en 1928 en esta investigación prestaron atención a las condiciones del trabajo; sin embargo, a la postre sus descubrimientos los llevaron a reconocer la importancia de las relaciones entre los trabajadores y los directivos. Mediante este estudio se descubrió de qué manera la comunicación era una parte importante de las relaciones que se establecen en el centro de trabajo. Asimismo, fue importante la retroalimentación que hubo entre los trabajadores y sus supervisores para entender los problemas de productividad, también fue un hallazgo cómo los propios trabajadores fijaron normas para organizarse en uno de los departamentos, lo que demostró la existencia e importancia de canales informales de comunicación y de regulación.

Por su parte, Max Weber insistió en la racionalidad como elemento definitorio de la burocracia y la gestión gubernamental. Weber enlaza los conceptos que manifiestan la esencial unidad entre burocracia moderna y racionalidad, según expone en *Economía y Sociedad*, sus características son:

- Se rige por reglas fijas para los deberes oficiales.
- Los poderes de mando están establecidos, así como sus límites.
- Poseen capacidad limitada de coacción para imponer sus decisiones.
- Existen mecanismos para el nombramiento de los cargos.
- Los funcionarios disponen de estabilidad o inamovilidad en el cargo.
- La distribución de poderes y derechos está preestablecida y es conocida. Hay división del trabajo.
- Se rige por una jerarquía funcional de relaciones de obediencia.
- Conserva el registro documental de sus decisiones y acciones.
- Aprendizaje profesional y alta calidad en el cumplimiento de sus funciones. Sistema de reconocimientos y certificación de méritos y profesionalización.
- Las relaciones son impersonales
- Las conductas y resultados son previsibles por estar reglamentados.

Si bien la especialización, la reglamentación y la jerarquía, son vistas como ventajas para la obtención de resultados, esto supone al mismo tiempo una simplificación ingenua de complejidad. Observamos aspectos que no pueden materializarse como se creía, como las expectativas fijas y no evolutivas, la consistencia en las decisiones, la aceptación de los recién llegados a subordinarse a los de mayor antigüedad, entre otras.

En conjunto, las características de la burocracia le otorgan una superioridad técnica sobre cualquier otra organización. En un pasaje determinante para sostener nuestro punto, Weber afirma: “la precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costas objetivas y personales, son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática” (Weber, 2002: 731).

El pasaje citado permite apreciar que la tecnología de la uniformidad, del automatismo, de la invariancia y, por lo tanto, la certeza del producto, son condiciones que aparentemente dan superioridad a la burocracia, como forma de racionalidad frente a otras.

## Racionalidad post-burocrática

A partir de la segunda mitad del siglo xx, pero especialmente desde los años setenta, se observa una fractura en la tendencia de racionalidad administrativa, cuando se complejizan los procesos sociales y productivos. Los mercados se saturan y los esquemas que daban buenos dividendos a las empresas van agotándose. Estados Unidos mira a Japón y aprende de su modelo de negocios, creado con base en los valores de su cultura, pero imitando y adaptando los esquemas administrativos norteamericanos.

A continuación revisaremos en secuencia lo que significó este quiebre para el sector privado y el sector público.

Gestionar: significa conducir los asuntos de alguien y también ejercer autoridad o mando sobre una determinada organización. Esta significación puede aplicarse igualmente al concepto de administración: administrar los asuntos de un tercero y administrar el buen funcionamiento de una organización.

Peter Drucker (1993) asume que se habla de *management* (traducido frecuentemente como *gestión*) porque responde a una tendencia propia de la evolución de la civilización occidental, en la cual distingue tres períodos:

- La revolución industrial (1750-1850).
- La revolución de la productividad (1850-1950).
- La revolución de la gestión (1950-1990).

Este giro tiene que ver con una resignificación de los negocios y las entidades públicas como órganos de la sociedad que justifican su existencia no por sí mismos, sino que existen para satisfacer una necesidad de la sociedad o los individuos. No son fines sino medios.

El paso de la administración a la gestión (*management*) se explica como la ruptura de una frontera en la que el saber tecnológico sólo se aplicaba a los instrumentos de la producción y no a la propia comprensión y organización del trabajo (Drucker p. 13). En esta óptica, a los *Managers* corresponde:

1. Establecer el propósito y misión específicos de la institución.
2. Hacer que el trabajo sea productivo y al trabajador efectivo.
3. Manejar los impactos sociales y las responsabilidades públicas.

La racionalidad administrativa de viejo cuño privilegia la estructura y la estandarización. En tiempos recientes aparece un esquema más sofisticado, al

que se llama de “las 3 P”, construido por el propósito, los procesos y las personas (*purpose, process, person*).

El gran poder –y defecto fatal– del marco del estándar es que minimiza las idiosincrasias del comportamiento humano, suponiendo que de ese modo sería posible manejar fácilmente las grandes y complejas organizaciones con gente reemplazable, que desempeñara tareas rutinarias y prescritas en el manual que, por lo tanto, no requieren un aprendizaje prolongado o la dependencia entre empleado y función, sino la prevalencia de la función.

La administración basada en el control significa la muerte de la iniciativa. Los estándares que aseguraron el control y la conformidad a la norma también inhibieron la creatividad y la iniciativa; una vez que se les arrebató su individualidad, la gente se comprometió en los comportamientos que el estándar había diseñado controlar, la cultura organizacional se hizo pasiva y resignada, los empleados se hicieron cínicos, ya que implementan las iniciativas corporativas que ellos saben que van a fracasar.

Entre otros, el problema de las compañías que dependen fuertemente de los controles formales es asumir que aquellos que están en la cima son los más competentes para interpretar y utilizar la información. En la práctica siempre se dan mecanismos alternativos de información que permean la organización (como los rumores) o sustituyen los mecanismos formales.

Esta forma de administración puede funcionar cuando los productos son igualmente estandarizables y el valor de los mismos se reduce al propio bien o servicio. Como las actividades de los empleados están fragmentadas, el conocimiento se reduce a la función asignada y la innovación no es requerida, ni bienvenida. Sin embargo, con el tiempo, los estándares se volvieron más y más complejos y gradualmente el tipo de administración de estándar va perdiendo capacidad para responder a las necesidades de un mercado más exigente. Igualmente, tanto los consumidores como los empleados con mejor acceso a la educación se vuelven menos satisfechos con las modalidades previas. Por eso, cuando la competencia entre las organizaciones se intensificó, se hizo evidente que el modelo de estándar ya no era capaz de responder a las necesidades de las empresas.

Con esta constatación, los *Managers* necesitan un cambio fundamental en su educación, que los oriente al propósito corporativo, que les permita una comprensión alterna que los libere –al menos las ataduras mentales– del diseño estructural formal para orientarlos a un modelo personalista de procesos de dirección efectivos. Los *Managers* de hoy tienen que estar menos preocupados en controlar el comportamiento de los empleados que en desarrollar sus capacidades y ampliar las perspectivas tanto de la organización como de sus colaboradores.

Lo que actualmente se espera del empleado requiere inventiva, comprensión de la misión institucional y compromiso. Esto no es posible siguiendo el esquema tradicional, donde en el mejor de los casos se trata de comprometer a los empleados intelectualmente a través de la lógica persuasiva de análisis estratégicos, pero debido a que las relaciones están encuadradas contractual y legalmente, no inspiran el esfuerzo extraordinario y el compromiso sostenido requerido para entregar un desempeño superior. Esto difícilmente se obtiene del contexto administrativo tradicional.

Entre las recomendaciones para la empresa contemporánea está el dotar de valores a la organización, no en un sentido moral únicamente, sino en un sentido social, político, ambiental y económico. En otras palabras, es enriquecer el producto de la empresa. Por otro lado, está el poner al individuo como objetivo de la empresa, darle sentido de plenitud personal que se realiza, en parte, por el hecho de formar parte productiva de la organización.

Las organizaciones grandes y complejas son impersonales, en ellas los empleados se sienten más bien como engranes de una máquina, y no como los miembros de un equipo. En cambio, la organización personal tiene que dotar de un sentido de humanidad y por lo tanto la comunicación tiene que ser muy intensa y estar contantemente motivando a que el individuo sea protagonista y se destaque en un lugar.

## **El nuevo paradigma de la gestión pública**

Es fácil entender que los cambios que han hecho inviable el tipo de administración tradicional, basada en el control organizacional, prevalecen también sobre la Administración Pública. De hecho, a nivel disciplinar comienza a hablarse cada vez más de la gestión y de la gobernanza en lugar de Administración Pública. No es un asunto meramente de modas semánticas, sino de un cambio de paradigma administrativo.

Lo que tenemos es un entrecruce de paradigmas que para muchos no ha sido registrado. Recordemos que un paradigma se rompe de golpe, pero sufre un más o menos prolongado periodo de crisis en el que se va deteriorando su capacidad explicativa. En esa etapa es que la gente se aferra con mayor intensidad al paradigma conocido, esperando tener en él las seguridades perdidas. Así, en su libro *Esferas I*, Peter Sloterdijk (2003) tematiza la pérdida de la seguridad que nos otorgaban esas verdades redondas, la pérdida de “ese país encantado de certezas e

inquietudes, consolador y angustioso”, pero agrega con una esperanza no menos dramática: “No en último término la fecundidad de una cultura se mide por su capacidad de solucionar este problema del paso de una esfera más pequeña a la siguiente en magnitud”.

Las organizaciones con una estructura jerárquica burocrática sufren de un déficit en su desempeño y son incapaces de conducirse hacia el futuro mediante un liderazgo innovador. Buchwalter (2000) afirma que éste es el principal obstáculo que encontramos en los órganos gubernamentales, la falta de una cultura adecuada para la gestión del conocimiento. En estos casos, los directivos “desdeñan” cualquier actividad que no siga la estructura jerárquica preestablecida.

Algunas empresas centran su estrategia en el uso de tecnologías computacionales, en tal caso su información es codificada y almacenada sistemáticamente –por ejemplo, los sistemas de socialización del aprendizaje que ordenó GAO a NASA–, a esto se le llama “estrategia de codificación”, a diferencia de aquellas otras compañías que promueven el intercambio de conocimiento de persona a persona –es el caso paradigmático de 3M. En esta situación, la computación es sólo una ayuda para las personas. Hansen, Nonria y Tierney (1999) definen ésta como “estrategia de personalización”.

Respecto del papel esencial de la cultura organizacional para el éxito de la gestión de conocimiento, Zand (1997) cree que “culturas burocráticas” sufren de una falta de confianza y de incentivos para promover la cooperación. Si el personal no se encuentra motivado y no tiene confianza, el conocimiento difícilmente será comunicado y aplicado; no habrá innovación, pues no se acepta la toma de riesgos.

Para subrayar la importancia de la cultura organizacional para explicar el éxito de la creación de conocimiento, se creó el “Marco de valores en competencia” (*competing values framework*, en Quinn y Rhrbaugh, 1983), así como el “Perfil de cultura organizacional” (O’Reilly, 1991).

El empleado se desenvuelve en un medio que le permite evaluar constantemente e incorporar nuevas experiencias e información a su bagaje. Existen rutinas, procedimientos y prácticas que, independientemente de su grado de formalización, contienen mucha más información de lo que representan de manera superficial o explícita. En esa línea, Malhora (1998) define la gestión del conocimiento como la “Combinación sinérgica de datos y capacidad de procesamiento de información mediante tecnologías de la información y la capacidad creativa e innovativa de los seres humanos”.

Existe un acuerdo entre los especialistas de que la gestión del conocimiento comprende las siguientes actividades: adquirir, crear, almacenar, compartir, difundir, desarrollar y desplegar el conocimiento de individuos y grupos.

En la gráfica 1 se nos presenta la espiral del conocimiento expuesta por Nonaka y Takeuchi (1995) y Nonaka y Konno (1998). La gráfica nos presenta, en su parte más exterior, comenzando arriba a la izquierda y siguiendo en el sentido de las manecillas, el paso del conocimiento tácito al tácito; del conocimiento tácito al explícito, del explícito al explícito y del explícito al tácito.

Cada uno de los cuadrantes recibe un nombre, de acuerdo a la parte del proceso que representan, socialización, externalización, combinación e internalización.

La socialización representa la cultura organizacional, y mediante el contacto entre los compañeros de trabajo, se da una transmisión de conocimientos implícitos en el entorno laboral. Aquí, como representa la gráfica, un individuo entra en contacto con otro y así va transmitiendo su conocimiento y experiencia previa, con ello se comunica conocimiento, pero sobre todo se comunica cultura.

En el segundo cuadrante, la Externalización es el ejercicio de detenerse a reflexionar acerca de lo que sabemos implícitamente. Aquí observamos la comunicación que hace explícitos, en el grupo y los individuos, algunos conocimientos, que por ello quedan formalizados y positivizados.

El tercer cuadrante es la Combinación, en el cual, nos dice, diferentes grupos en la organización intercambian sus saberes de manera explícita. Esto puede darse a través de juntas, sesiones de trabajo o intercambio de documentos.

El cuadrante de Internalización es el último y en él se presenta un proceso donde gradualmente se va haciendo propio y sabido algo que inició como conocimiento formal y que progresivamente se va haciendo tácito y se integra a la cultura organizacional. Pasa de la organización a cada uno de sus subgrupos y por último a cada individuo. También se puede hablar de *incorporación*, ya que el individuo hace suyos de manera inconsciente y pre-reflexiva los conocimientos que están a su alcance y que se activan selectivamente según lo requieran los problemas prácticos que se le presenten.

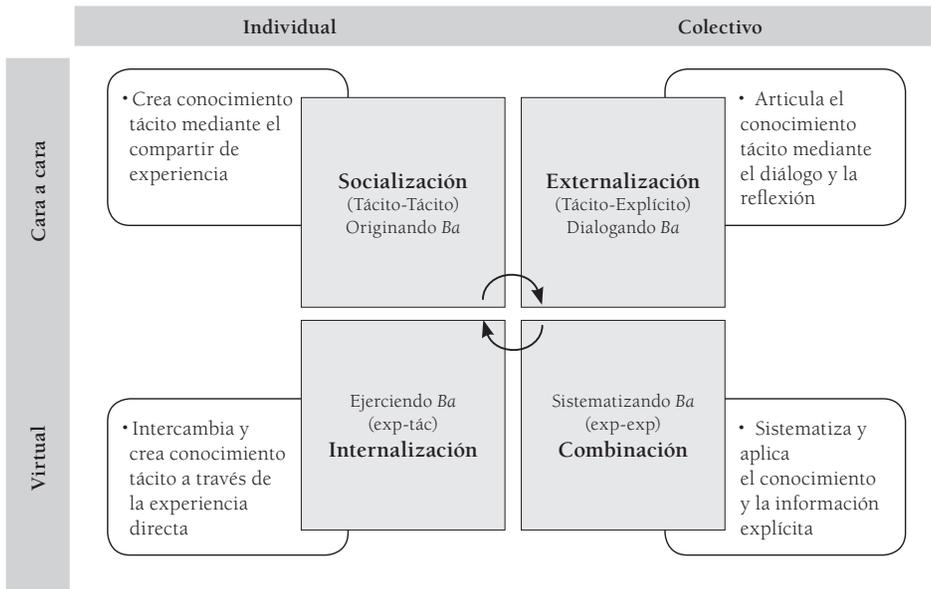
Los individuos son los depositarios de los conocimientos tácitos o implícitos, aunque en su mutua interacción constituyan un nivel agregado de conocimiento.

Nonaka y Konno adoptan el término *Ba* de la lengua japonesa para denominar “un contexto compartido” que sirve para la interacción entre aquellos que comparten el contexto. *Ba* es la clave en la creación, generación y regeneración del conocimiento que provee la energía, cualidad y lugar para obtener conversiones individuales y moverse a lo largo de la espiral del conocimiento (Nonaka y Konno, 1998: 41).

Dichos autores distribuyen en dos dimensiones la interacción del *Ba*. Una que corresponde a si ocurre de forma individual o colectiva y la otra si ocurre de manera cara a cara o mediante medios (libros, películas, *e-mails*, etcétera). De la combinación de estas dimensiones resultan cuatro tipos de *Ba* (Nonaka y Konno, 1998: 46-47):

- **Originar Ba.** Es un mundo compartido de sentimientos, emociones, experiencias y modelos de pensamiento. Es simpatía o empatía con otros, como dice Nishida: “Amo, luego existo”, ya que del *Ba* surge cuidado, amor, confianza y compromiso.
- **Dialogar Ba.** Es el principio del *Ba* donde comienza el proceso de creación de conocimiento mediante la socialización, la conversación, el intercambio gestual y cara a cara que sirve para la transmisión del conocimiento tácito. Corresponde a lo que Heidegger denominó “Estar arrojado en el mundo” (1929).
- **Sistematizar Ba.** Comprende los procesos de interacción y cifrado del *Ba*. Se da una traducción de lo tácito a lo explícito, hacerlo formal, transmitirlo de forma objetiva y practicarlo regido por normativas organizacionales. En esta etapa se presenta una acción consciente, que se aplica en equipos dirigidos a una tarea específica.
- **Ejercer Ba.** Es el sustrato de la internalización individual haciendo del conocimiento explícito, tácito. La internalización del conocimiento permite la mejora continua del conocimiento formalmente conocido.

**GRÁFICA 1**  
**Espiral organizacional del Conocimiento Ba**



Fuente: Elaboración propia con base en Nonaka *et al.*, 2000.

**TABLA I**  
**Formas en que las organizaciones usan el conocimiento conforme a las estrategias de Hansen, Nonria y Tierney (1999)**

	<i>Estrategia de Codificación</i>	<i>Estrategia de Personalización</i>
Estrategia competitiva	Proveer de información confiable, de alta calidad y rápidamente mediante el re uso de conocimiento codificado.	Proveer de información confiable, de alta calidad y rápidamente mediante el re uso de conocimiento codificado.
Modelo económico	Economía de re uso: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Invertir una sola vez en acervos de conocimiento y reusarlo muchas veces.</li> <li>• Emplear equipos numerosos con una baja relación entre colegas.</li> <li>• Enfocarse en generar altos dividendos.</li> </ul>	Economía experta: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poner altas tarifas por soluciones a la medida para problemas únicos.</li> <li>• Emplear equipos pequeños con una fuerte relación entre colegas.</li> <li>• Enfocarse en mantener altos márgenes de utilidad.</li> </ul>
Manejo de conocimiento	Persona a documento: Desarrollar un sistema de documento electrónico que codifique, almacene, distribuya y permite el re uso de conocimiento.	Persona a persona: Desarrollar redes para vincular a la gente de manera que el conocimiento tácito pueda ser compartido.
Tecnologías de la información	Invertir fuertemente en tecnología. La meta es conectar a las personas con el conocimiento reusable.	Invertir moderadamente en tecnología. La meta es facilitar conversaciones y el intercambio de conocimiento tácito.
Recursos humanos	Contratar a graduados universitarios que estén bien capacitados para el re uso de conocimiento y la implementación de soluciones.  Entrenamiento en grupo y a través de educación on line.  Recompensar a la gente por usar y contribuir a las bases de información.	Contratar posgraduados que estén mejor preparados para resolver problemas y para manejar la ambigüedad.  Entrenamiento uno a uno por mentores.  Recompensar a la gente por compartir directamente el conocimiento con otros.

Fuente: Hansen, Nonria y Tierney (1999), en Park (2007: 39).

La alta rotación que se da en el personal de una organización, puede ser un serio problema de gestión del conocimiento, en virtud de que los que se incorporan tienen que aprender aquello que los que se van o desaprovechan aplicarán en otras organizaciones, incluso competidoras. Particularmente es un problema si se trata del personal de alta dirección, lo que ocurre bastante en el sector público, ya que esto va en detrimento del éxito en la retención, acumulación y uso del conocimiento de una organización.

## Conclusiones

En la época actual, también llamada era de la información, mientras que las empresas privadas dependen para su éxito de asegurar la satisfacción del cliente, las organizaciones públicas están diseñadas para el cumplimiento en un marco de legalidad y legitimidad. Lo primero es una condición necesaria para su acción, lo segundo es un resultado de la eficacia en su desempeño. Aunque no se definan así, las organizaciones privadas son en gran medida industrias de conocimiento que requieren saber qué demandan sus clientes, en qué cantidad y con qué características.

Conocer es, según se mostró a lo largo del trabajo, tanto un saber teórico destinado a explicar la realidad, como un saber práctico, especialmente en el terreno de la Administración Pública, en el cual se ha dado valor al hacer y al transformar, efficientar, satisfacer necesidades, etcétera. Por último, el conocimiento es medio de poder, sirve a aquellos que poseen o aspiran a obtener el poder y conservarlo.

Una de las contradicciones a las que está sometida la Administración Pública radica en que la sociedad eleva reclamos para que existan controles más fuertes y al mismo tiempo desea que haya más flexibilidad y adaptación para satisfacer las necesidades de bienes y servicios públicos con características determinadas. Esta es una contradicción irresoluble bajo las condiciones actuales, a menos que se generen las condiciones de confianza en el gobierno suficientes para que éste pueda aflojar sus controles y propicie un trabajo más local y flexible.

Entre los componentes de la gestión del conocimiento aplicados por la Administración Pública están:

- Conservación: a través de archivos y documentación de procesos. Conocimiento explícito.
- Comunicación: a través de medios electrónicos como el correo electrónico y las páginas *web*. Conocimiento explícito.

A pesar de ellos, existen elementos (Serrano, 2016) para probar que en México, la Administración Pública aprende y aprovecha el conocimiento, va de lo explícito a lo tácito y de nuevo a lo explícito; sin embargo, el uso del conocimiento sirve para reforzar la racionalidad burocrática orientada al cumplimiento formal que es objeto de control, en lugar de crear valor mediante la innovación y la adaptación.

El conocimiento no se adquiere por decreto, sólo se aprende espontáneamente. Por ello, las organizaciones tienen que crear condiciones que hagan surgir espontáneamente el aprendizaje. Esto porque existe una transmisión y procesamiento del conocimiento en el binomio tácito-explícito.

La sociedad, la Administración Pública y los poderes públicos tienen que prepararse para tolerar “la pérdida de control”, esto es, apostarle a la flexibilidad, la innovación, la adaptación y la incertidumbre generada por la iniciativa del factor humano y su libre arbitrio.

## Fuentes

- Drucker, P. F. (1988), “The Coming of the New Organization”, *Harvard Business Review*, recuperado de <http://hbr.org/1988/01/the-coming-of-the-new-organization>
- Drucker, P. F. (1993), *Post-capitalist society*, New York, NY, Harper Business.
- Fayol, H. (1994), *Administración industrial y general: coordinación, control, previsión, organización, mando* (16a. ed.), Buenos Aires, El Ateneo.
- Hansen, M., N. Nohria y T. Tierney (1999), “What’s Your Strategy for Managing Knowledge?”, *Harvard Business Review*, Boston, MA., Harvard Business School Press, March-April, pp. 106-116.
- Heidegger, M. (1929), *Sein und Zeit*, Max Niemeyer, Tübingen.
- Kant I. (2013), *Crítica de la razón práctica*, Losada, Buenos Aires.
- McCain & Segal (1988), *The game of science*, Brooks/Cole Publishing Company.
- Majone, G, y L. Villanueva (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Nonaka, I. (1998), “The Knowledge-creating company”, *Harvard business review on knowledge management*, Boston, Harvard University Press, pp. 21-45.
- Nonaka, I. y N. Konno (1998), “The Concept of ‘Ba’ Building a Foundation for Knowledge Creation”, *California management review*, 40 (3), California, University of California, pp. 40-55.
- Popper, K. (1980), *La lógica de la investigación científica*, Madrid, Tecnos.
- Quijano, M. (2008), “Procesos de democratización que impactan en la racionalidad de la Administración Pública”, *Buen Gobierno* 5, pp. 29-45.

- Quijano M. (2012), “El gobierno electrónico y la sociedad heterogénea”, Ponencia en el *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Cartagena, Colombia, en [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/AA81F15D0487D01D05257C28006FFBAD/\\$FILE/quijator.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/AA81F15D0487D01D05257C28006FFBAD/$FILE/quijator.pdf)
- Quinn, R.E. y J. Rohrbaugh (1983), “A spatial model of effectiveness criteria. Towards a competing values approach to organizational analysis”, *Management Science*, 29, pp. 363-377.
- Rabotnikof, N. (1997), *El espacio público y la democracia moderna*, México, IFE.
- Serrano, J. (2001), *La Naturaleza Ética de las Políticas Públicas: neoinstitucionalismo y bien común*, México, UPM.
- Serrano, J. (2016), *La gestión del conocimiento y el control Interno en el Sector Público Federal: crítica a la racionalidad administrativa*, Tesis de grado de Doctor en Administración Pública, México, INAP.
- Sloterdijk, P. e I. Reguera (2003), *Esferas I*, Madrid, Siruela.
- Taylor, F.W. (1974), *Principios de la administración científica*, México, Herrero, 19ª. edición.
- Weber, M. (1998), *Ensayos sobre sociología de la religión*, Madrid, Taurus.
- Weber, M. (2002), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Zack, M. (1999), “Managing codified knowledge. A framework for aligning organizational and technical resources and capabilities to leverage explicit knowledge and expertise”, *Sloan Management Review*, 40, pp. 45-59.
- Zand, D.E. (1997), *The leadership triad knowledge, trust, and power*, New York, Oxford University Press.



# Ideas para la formación del capital humano en los administradores públicos. Un nuevo reto para el gobierno

*Oswaldo Cruz Villalobos*

## **Resumen**

Contar con capital humano profesional dentro de la organización resulta ser la base mediante la cual una organización avanza o retrocede y será esencial para alcanzar los objetivos del gobierno. Asimismo, se mencionan los elementos que el administrador público debe cubrir, entre ellos encontramos la promoción, el fortalecimiento de competencias y las prácticas de desarrollo de conocimientos. Estos elementos jugarán un papel fundamental en la mejora de los servicios del Gobierno y en alcanzar la construcción de soluciones a problemas sociales.

**Palabras clave:** Administradores públicos, capital humano, formación académica, valor social.

## **Abstract**

Having professional human capital within the Organization turns out to be the base through which an organization advances or reverses and will be essential to achieve the objectives of the Government.

Also listed the elements that the public administrator must cover, among them we find the promotion, the strengthening of competencies and skills development practices. These elements will play a key role in the improvement of the services of the Government and to achieve the construction of solutions to social problems.

**Key words:** Public administrators, academic training, human capital, social value.

---

\* Profesor de la FCPys, UNAM. Fue asesor en la Comisión de Reforma Política del Distrito Federal de la Asamblea Legislativa del D.F., VI Legislatura.

## Introducción

La finalidad de esta disertación es analizar el contexto de la formación de administradores públicos desde una perspectiva integral, para definir los paradigmas en los cuales se puede desarrollar el capital humano dentro de las organizaciones de gobierno y con ello estar en posibilidades de construir un modelo que contribuya al desarrollo nacional, por medio de mejorar la prestación de los servicios públicos.

En este orden de ideas se propone, en primer lugar, analizar la formación de los administradores públicos dentro de un proceso académico, después delinear qué sucede en la permanencia de éstos en las organizaciones de gobierno.

Hablar de la formación de capital humano en el Gobierno es por demás interesante. Debemos ser claros, se trata de la posibilidad de potencializar la capacidad de formación de los administradores públicos como un enfoque que debe ser considerado una opción que contribuya al desarrollo nacional sustentable.

Consideramos la formación de capital humano como el enfoque que está dirigido a desarrollar las capacidades de aprendizaje que estén orientadas a mejorar las condiciones de formación académica que representen la construcción de habilidades para que el Administrador Público pueda contribuir al desarrollo del país.

En este sentido, también lo podemos entender como las condiciones que se tengan para el desarrollo de conocimientos y nuevas prácticas de aprendizaje que sean representativas en la práctica. Con ello debemos cuidar que tanto los estudiantes como los profesores deben poseer perfiles específicos de experiencia y académicos.

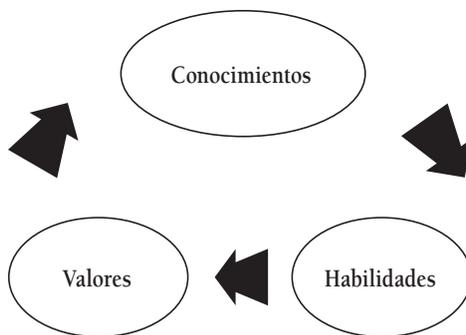
Se trata de generar las condiciones para que el elemento capital humano se pueda desarrollar; al respecto, se entiende como las condiciones que permiten el desarrollo de conocimientos, habilidades y valores que se deben poseer para que los servidores públicos tengan mejores resultados y utilicen ese capital en el desarrollo de nuevas prácticas administrativas. Así se podrán diseñar servicios públicos con valor social que mejoran el nivel de vida de la población.

Adicionalmente se presentan elementos que permiten articular la discusión, como son el tema de la construcción del análisis multidisciplinario y transdisciplinario, variables que desde nuestro punto de vista debemos reconocer como aspectos que muestran el desarrollo de un capital humano tan necesario en los espacios públicos de gobierno.

### 1. Aspectos de formación del capital humano en la Administración Pública

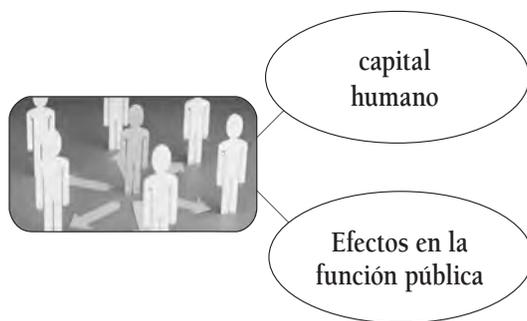
El tema que abordaremos es relevante y consideramos que lo podemos articular desde cuatro ángulos que nos proporcionarán una mejor comprensión de esto. En primer lugar, implica poseer los conocimientos actualizados, de modo tal que el personal pueda dominar las funciones que tiene encomendadas y por supuesto poner en práctica su acervo intelectual, también desarrollar las habilidades que son necesarias para el cumplimiento de las funciones conforme al puesto que ocupa, junto con ello un elemento central es la praxis de los valores que se transformarán en mejores resultados en beneficio a la población.

A continuación se muestra lo que debemos considerar al respecto



Fuente: Elaboración propia.

Esto implica diseñar instrumentos que reflejen los avances en aspectos como la eficiencia y eficacia del desempeño institucional y personal. Así, podemos observar la creación de un efecto multiplicador con los resultados que se presenten. Lo anterior se ilustra como sigue:



Este planteamiento contribuye a alcanzar servicios públicos con valor agregado a la sociedad mediante aspectos con los cuales deberá contar un servidor público, como son:

- a) Orientación a resultados.
- b) Cultura de la superación.
- c) Estabilidad en el empleo.

Desarrollar lo anterior refuerza la implementación de conceptos. Debemos considerar que la competencia por mérito, la eficiencia, equidad, calidad, objetividad e imparcialidad, deberán ser integrados en el nuevo paradigma del servicio público.

Garantizar la prestación de servicios públicos que contribuyan al logro de los fines del Estado, requiere de fortalecer e integrar prácticas gubernamentales a través de las cuales se promueva de manera permanente la mejora de los servicios con base en las necesidades de la población, escenario ante el cual la calidad, la eficiencia y la eficacia, han cobrado especial interés en la Administración Pública, por lo que se han ido introduciendo esquemas como la evaluación del desempeño, la gestión del conocimiento, el Gobierno electrónico, el presupuesto por resultados y la profesionalización del servidor público, entre otros elementos a través de los cuales se busca el responder a las distintas problemáticas sociales.

La promoción y fortalecimiento de competencias entre los servidores públicos es un aspecto fundamental, implica aplicar sus conocimientos, habilidades y actitudes; todos ellos elementos que favorecen un mejor desempeño en sus funciones, una mayor capacidad de adaptación a su medio y, por tanto, una mejora en el desempeño de las instituciones en términos de prestación de servicios a la población usuaria y generación de cambios en el propio entorno.

Instaurar prácticas de desarrollo de conocimientos en la Administración Pública representa no solamente beneficios hacia la población usuaria de los servicios, sino promover la profesionalización entre el mayor número de servidores públicos, ponderando el desempeño de la función por encima del nivel jerárquico que se ocupe, facilita el logro de las metas institucionales, la adaptación de ésta y de los elementos que la componen al propio entorno en el que intervienen.

A continuación se presentan los aspectos que consideramos pueden ser evaluados como parte de una estrategia donde el personal es la pieza central de este cambio; por lo tanto, los resultados con estos cambios serán considerablemente diferentes:

Elementos a ser evaluados
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Dominio profesional o cognitivo en una especialidad o en un puesto.</li><li>2. Consistencia en conocimientos, experiencia, criterio, capacidad de juicio técnico y conciencia.</li><li>3. Compromiso ético, entre otros elementos.</li></ol>

Fuente: Díaz, C. y C. Arroyo, *La evaluación de políticas públicas: un modelo para evaluar la implantación de una política de profesionalización*, México, 2010, p. 80.

Esto se convierte en un ejercicio transversal, significa que la dependencia o entidad de gobierno, mediante su área de personal, deberá elaborar programas de capacitación, talleres de desarrollo de habilidades, donde esté orientado a mejorar el desempeño del trabajador.

Es transversal porque se trata de una institución orientada a los resultados que la sociedad necesita, en donde todas las unidades administrativas colaboran para que el resultado mayor se logre, con características previamente definidas, como pueden ser calidad, efectividad, rapidez, etcétera.

## 2. Entorno de la formación del capital humano en la Administración Pública

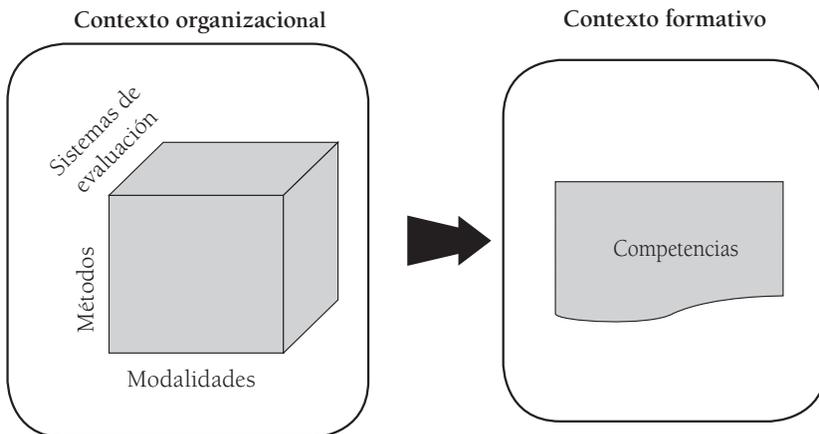
En este punto debemos considerar el espacio en donde se forman académicamente los futuros servidores públicos, y es efectivamente en las universidades. Hay que considerar el perfil de un estudiante, quien debe:

- a) Estar interesado en el diseño y aplicación de modelos de política pública, con base en los enfoques económicos.
- b) Mostrar interés en el trabajo multidisciplinario en la atención y solución de problemas sociales.
- c) Tener la habilidad para el análisis y síntesis de información no estructurada.
- d) Mostrar gusto para tratar con la gente.

En relación al desarrollo de la formación académica, éstos deben contener, por supuesto, los procesos de tipo técnico con énfasis en la solución de problemas y de manera multidisciplinaria, con objeto de mejorar las condiciones sociales, ambientales, culturales, económicas, políticas y demográficas, de una región o entidad federativa en particular. De esta forma, se tiene que en el proceso de formación

académica deben estar presentes tanto los elementos del contexto formativo como del organizacional, como se muestra en la siguiente figura:

**FIGURA 1**  
**Relaciones entre los elementos del modelo**



Fuente: Mario de Miguel Díaz (Dir.), *Modalidades de enseñanza centradas en el desarrollo de competencias. Orientaciones para promover el cambio metodológico en el espacio europeo de educación superior*, España, Universidad de Oviedo, 2005, p. 21.

Analícemos con mayor detalle. Se trata de diseñar un modelo de preparación académica, lo que se sitúa en el contexto organizacional. Significa tener sólidos conocimientos teóricos, no se trata de formar estudiantes que pretendan conocer superficialmente los problemas sociales, sino que es necesario tener la vocación para estar en condiciones de mejorar el entorno, con capacidad de análisis, síntesis y sobre todo de negociación.

Otro aspecto que consideramos determinante en el proceso de formación y desarrollo del capital humano, es la planta docente. Necesariamente debe tener experiencia en el tema, no basta con conocer a nivel teórico tanto los aspectos económicos, de gestión, de política. Según De Miguel, deben concurrir tres aspectos: los métodos de la enseñanza que considera la apropiación de conocimientos; la capacidad de resolución de problemas, y las modalidades de este proceso, lo cual significa conocer las diferentes teorías, enfoques, categorías, sistemas políticos, lo que deriva en análisis cuantitativos para la toma de decisiones en ambientes complejos.

También significa conocer otro eje: el de sistemas de evaluación. En primer lugar, se trata de alejarse de esquemas tradicionales como pueden ser los exámenes, que sólo son reflejo de un aprendizaje parcial; debe considerarse el proceso de aprendizaje y las capacidades que tiene el alumno en el campo de trabajo, incluso realizar una evaluación integral que refleje la apropiación del conocimiento y sobre todo cómo es aplicado en un contexto determinado.

El tercer eje es la modalidad, la cual debe ser presencial y de laboratorio, lo que significa que existan dos vertientes: la primera se circunscribe a las aulas en donde se transmiten los conocimientos y se verifica que sean apropiados correctamente; la segunda, los casos de laboratorio en donde se verifica que el educando sea capaz de “saber hacer” y también “saber ser”; se deben desarrollar habilidades de negociación, toma de decisiones, manejo de grupos de trabajo, entre los más significativos.

En el contexto de la formación de capital humano en la Administración Pública, se deben desarrollar conocimientos y sobre todo la aplicación de los mismos. Es necesario que reconozcamos cuáles y su contexto. Es en ese sentido como se deben desarrollar espacios en donde se puedan aplicar los conocimientos y habilidades.

Los elementos de las competencias que los estudiantes deben poseer, podemos enunciarlos como sigue:

- a) Sólido dominio de teorías.
- b) Capacidad de solución de problemas en entornos complejos.
- c) Posibilidades de diseñar y proporcionar soluciones en conjunto con la población.

Como lo menciona De Miguel (2005, p. 22), podemos observar las competencias desde diferentes ángulos:

Las características subyacentes a la competencia son de diferentes tipos. Así, podemos hablar de motivos, rasgos de la personalidad, autoconcepto, conocimientos y habilidades.

Los *motivos* son las cosas que un estudiante piensa de modo consistente o quiere como causa de determinada acción. Cuando un estudiante acude a clase, realiza una práctica en el laboratorio o prepara un examen y lo hace para lograr metas, tales como aprobar una materia, dominar determinadas habilidades o satisfacer una necesidad personal (por ejemplo, reconocimiento, amistad, pertenencia a un grupo, etcétera). De estos motivos, el estudiante puede ser consciente en mayor o menor grado.

Los *rasgos de la personalidad* son características que se manifiestan físicamente y que suponen respuestas consistentes a situaciones o informaciones.

Así, los estudiantes muestran diferentes tiempos de reacción ante una pregunta o la situación planteada por un problema; de igual modo, presentan diferentes grados de iniciativa ante las sugerencias y demandas que le plantea el profesor o los compañeros.

El *autoconcepto* refleja las actitudes, los valores o la propia imagen del estudiante. Hay estudiantes que se consideran líderes, mientras que otros prefieren pasar desapercibidos; hay estudiantes que anteponen una calificación a cualquier cosa, en tanto que otros valoran de un modo preferente el compañerismo o el reconocimiento del grupo; hay estudiantes que muestran una actitud apática ante determinadas materias o situaciones, mientras que otros tienen una actitud de clara colaboración.

El *conocimiento* es la información con que cuenta una persona sobre áreas más o menos específicas de contenido de un plan de estudios. Esos conocimientos pueden estar referidos a conceptos, hechos o procedimientos ligados a las materias que estudian.

Finalmente, la *habilidad* es la destreza o capacidad del estudiante para desarrollar una cierta actividad física o mental. Así, un estudiante de medicina puede examinar el ojo sin producir daños al paciente, o el estudiante de ingeniería puede diseñar las operaciones de una planta industrial que afectan a una decena de procesos y subprocesos diferentes.

El autor realiza una descripción de las cualidades intrínsecas de las personas y con ello es posible orientar la formación académica y el desarrollo de habilidades que son necesarias en los procesos de formación profesional; de este modo, en la trayectoria universitaria son imprescindibles profesores que orienten con una visión social, la forma en que se pueden encaminar los esfuerzos de los educandos para conseguir capitalizarlos.

Es por ello que estamos hablando de cada variable del contexto social, político y sobre todo económico, que contribuya a dotar de administradores públicos suficientemente competentes para incursionar en el campo de trabajo desde la orientación de las políticas de gobierno y enfoques administrativos, en la construcción de soluciones a problemas sociales.

Hablar de las competencias profesionales es también reconocer que los programas académicos estén orientados hacia ese tema, en cuanto a los factores técnicos, de capacidad de análisis y sobre todo de ética.

En este sentido, tanto las instituciones de educación superior como las oficinas de gobierno, deben tener un proceso de modernización tecnológica, aplicación de técnicas de eficiencia y eficacia, de orientación a resultados, desarrollo de estra-

tegias orientadas en la calidad, como ejes de una transformación que ya se inició para el caso de nuestro gobierno.

Consideramos hacer énfasis en el tema de la construcción de un gobierno por resultados. Es este aspecto en donde los ciudadanos, beneficiarios, usuarios o contribuyentes, perciben su desempeño; por ello es apremiante dotar de personal público con una orientación para ofrecer resultados de calidad.

### **3. Dotar al Gobierno de elementos técnicos y personal orientado hacia resultados**

Los elementos técnicos de gestión pública han ido permeando en los procesos de la Administración Pública con nuevas medidas orientadas a la reducción de recursos, uso eficiente, eficaz, de éstos y lograr un acercamiento con el ciudadano; pero dentro de estas medidas, también se tiene la concerniente a la Gestión para Resultados (GpR), la cual tiene su procedencia en la administración empresarial, la cual paulatinamente se ha adoptado como medida en los gobiernos.

De acuerdo a lo que menciona Roberto García López (2007, p. 12):

En el ámbito del sector público, la GpR se presenta como una propuesta de cultura organizativa, directiva y de gestión, a través de la cual se pone énfasis en los resultados y no en los procesos y procedimientos”. Esto indica que la GpR va enfocada a la gestión y función directiva dentro de una organización, por lo cual se le relaciona con los altos mandos dentro de una organización, es decir, con los niveles directivos, ya que “les permite y facilita (...) el mejor conocimiento y la mayor capacidad de análisis, diseño de alternativas y toma de decisiones para que logren los mejores resultados posibles, de acuerdo con los objetivos que se hubiesen fijado.

Al unir ambos términos, gobierno y GpR, se conjunta lo que es el Gobierno por resultados, el cual va enfocado a conseguir los objetivos que se hubiesen planteado en un principio, con la característica de valor público; por lo cual se deja un tanto de lado, más no se abandonan, los procesos que se hayan requerido para obtener los resultados. Por último, de alguna manera con esta medida de Gobierno por resultados, se tendría la vinculación con la rendición de cuentas, aunque ésta no sea su esencia fundamental. Lo anterior puede entenderse con el siguiente esquema:

### La GpR como instrumento de gestión



Fuente: Esquema obtenido del documento: Roberto García López (BID) y Nuria Cunill (CLAD), *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*, BID Banco Interamericano de Desarrollo, CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2007, p. 12.

Para terminar con este punto del Gobierno por resultados, y para que quede más claro, Moore (p. 14) señala:

el resultado que busca un gobierno es la maximización de la creación de valor público [...], el cual se crea cuando se realizan actividades capaces de aportar respuestas efectivas y útiles a necesidades o demandas que: 1. Sean políticamente deseables como consecuencia de un proceso de legitimación democrática. 2. Su propiedad sea colectiva, caracterizando así su naturaleza pública. 3. Requieran la generación de cambios sociales (resultados) que modifiquen ciertos aspectos del conjunto de la sociedad o de algunos grupos específicos reconocidos como destinatarios legítimos de bienes públicos.

Así, la técnica que permite dar cada vez mejores resultados, debe ser adoptada en el proceso de formación del capital humano, lo que significa que no solamente en las instituciones de educación superior se debe proveer de habilidades y conocimientos, también dentro de las organizaciones gubernamentales. De esta forma, mediante los procesos de actualización de conocimientos y habilidades, se fomenta el desarrollo del capital humano y con ello el impacto que se puede tener

en mejores prácticas administrativas en términos del desempeño de las agencias gubernamentales.

Recordemos el concepto de capital humano, aun cuando es parte de la literatura de la administración privada e incluso en los temas económicos; sin embargo, dentro de los enfoques de la nueva gestión pública podemos encontrar este tema como parte del bagaje de análisis; de manera intrínseca se puede hablar de esto, como dice Tinoco junto con sus colaboradores (2011: pp. 203-226):

La forma más básica de conceptualización de los intangibles es en oposición a los activos tradicionales, por su naturaleza no material. Los recursos de este tipo tienen un carácter abstracto; no cuentan con un referente físico. Dado lo que no es un activo intangible, su representación consiste en manifestaciones a través de elementos constitutivos e impactos. El capital humano es intangible, pero el factor trabajo, en su forma básica, también lo es, lo que conlleva la necesidad de clarificar aún más la identificación.

Como activo intangible, el desarrollo del capital humano dentro de las agencias gubernamentales debe ser gestionado desde el enfoque de las competencias, como lo considera Osvaldo Cruz en su libro *Competencias del administrador público: de la enseñanza a la praxis* (2013, pp. 111-128). Al respecto, cabe mencionar que dentro de las agencias gubernamentales se deben procurar las condiciones de actualización de conocimientos con orientación a los resultados y es necesario hacerlo con un enfoque de calidad.

Es importante considerar que un modelo de capital humano debe contener variables, que si bien forman parte de ese activo intangible, la calidad y un gobierno profesional son elementos que consideramos indispensables, en el contexto del enfoque hacia los resultados.

#### **4. Elementos para el análisis de la Calidad**

La adopción de medidas de la administración empresarial a la Administración Pública, fue para volver a ésta más eficaz, eficiente y económica, en el uso de los recursos, acercándola con el ciudadano; esto ha implicado orientar al gobierno en la obtención de resultados positivos, como ya se mencionó, generando valor público. Sin duda, todo lo anterior se hila con la calidad, un elemento más de la Nueva Gestión Pública.

De acuerdo a Peter Schröder (p. 29), la calidad implica:

(...) que la Administración Pública, junto con sus directivos y empleados, hará todo lo posible para organizar procesos de producción, estándares y recursos, de tal manera que dentro del proceso de producción de las prestaciones sean consideradas las necesidades legítimas del cliente/ciudadano.

Sin embargo, para saber qué producto y/o servicio es de calidad, se necesita establecer ciertos criterios que sean homogéneos, ya que el problema de establecer la calidad es que ésta puede variar y ser muy subjetiva, según la percepción de cada individuo. Es por eso que la calidad puede obtenerse ponderando al producto y/o servicio que se brinda o conforme a la opinión del receptor del producto y/o servicio.

Para la valoración (subjetiva) de los productos por el cliente, los siguientes criterios son decisivos:

Elementos de la calidad
a) El producto deberá cumplir con los requerimientos y con el fin previsto. Adicionalmente deberá contar con una elevada calidad dentro de las áreas que el cliente considera relevantes para su adquisición (visión selectiva de la calidad).
b) El producto deberá ser competitivo en precio y rendimiento con respecto a las comparaciones que el cliente pueda hacer con la competencia (visión relativa de la calidad) (“inicio de calidad orientado hacia el cliente”).
c) Calidad (“inicio de calidad orientado al valor”). En este caso, la visión del cliente no se puede aplicar de manera absoluta, sino que se deberán considerar adicionalmente tanto la viabilidad financiera como el efecto político deseado ( <i>outcome</i> ). En la Nueva Gestión Pública, la competencia y la comparación de prestaciones forman la base para el incremento del valor.

Cuadro elaborado con la información de la lectura de Peter Schröder, “La Nueva Gestión Pública. Aportes para el buen gobierno”, Fundación Friedrich Neumann, Oficina Regional América Latina.

Recordemos que el tema de la calidad en el gobierno, para el caso de México, se inicia en la década de los noventa, en el siglo xx; pero a partir del año 1994 se fortalece esta idea con la aparición del PROMAP, en donde expresamente se consi-

dera como parte de la estrategia del cambio. De igual forma, a partir del presente milenio, los gobiernos de México dedicaron sus esfuerzos a este tema y para ello se incrustó en las estructuras administrativas, otorgando la importancia a la transformación en la gestión de la calidad.

Con ello pasaremos a comentar el tema de un gobierno profesional, desde un enfoque complementario. Así tenemos que establecer un gobierno profesional implica fortalecer y complementar nuestra disertación.

## **5. Trabajar en la construcción de un Gobierno profesional**

Contar con personal profesional dentro de la organización resulta ser la base por la cual una organización avanza o retrocede, será esencial para alcanzar los objetivos de las agencias de gobierno.

Se tiene al Estado como determinante al momento de establecer perfiles para el gerente público, pero esto también implica conocer la naturaleza estatal de las organizaciones y de los referentes necesarios desde la perspectiva de cómo son: la dinámica política, el impacto social, la vinculación y funcionalidad con ciertas políticas económicas, la institucionalización de la organización de la estructura administrativa estatal y el logro de la misión estratégica estatal.

Cabe señalar que optar por un perfil empresarial, es tomar decisiones bajo una dinámica mercantil, lo cual implica considerar al mercado como dominante y tener en cuenta las siguientes variables: precio, financiamiento, producción, recuperación de inversión y la eficiencia económica financiera; es decir, tener un perfil de gerente público donde predomina la visión de las tres “E”: Eficacia, Eficiencia y Economía.

En esta lógica, lo que se buscaría es mantener un equilibrio o un punto medio entre ambos perfiles ya sea el estatal o empresarial; es decir, ni irse al extremo de uno y ni del otro, sino buscar ese punto medio que propicie gerentes públicos capacitados. Bajo esta premisa de la naturaleza estatal de las organizaciones, Enrique Cabrero menciona que existen tres dimensiones para la toma de decisiones dentro de la organización pública, que son:

<b>Dimensiones en la toma de decisiones en una organización pública</b>
<b>Dimensión económica:</b> Se relaciona con el mercado y las variables de éste. En esta dimensión, surgen las estrategias económicas, las cuales son: financieras y tecnológicas, orientadas a la supervivencia en un sector y en un mercado. Un requisito dentro de esta dimensión, es el manejo de aspectos técnicos de la gestión.
<b>Dimensión política:</b> Se encuentra relacionada con el sistema político-administrativo estatal. De aquí surgen las estrategias relacionadas a la organización como son: apoyos, compromisos y alianzas con otras instancias de la Administración Pública u Organizaciones No Gubernamentales; por lo que en esta dimensión debe poseerse la habilidad de negociación o de lograr un consenso, ya que se interactúa con demás actores.
<b>Dimensión social:</b> Se encuentra relacionada con el impacto de la acción en una determinada entidad de la sociedad. En esta dimensión, es necesario llevar a cabo estrategias de tipo social, de legitimación y de institucionalización.

Fuente: Enrique Cabrero Mendoza, “Del administrador al gerente público”, México, UAEM, 2004, pp. 54-55.

Con esto se muestran las dimensiones en las cuales actúa un gerente público y las habilidades que debe desarrollar en cada una. Pero no sólo basta hablar de las dimensiones de decisión del gerente público, sino también de los procesos de enseñanza-aprendizaje; en dicho punto, el autor menciona que son tres niveles de procesos de enseñanza y aprendizaje:

<b>Niveles de procesos de enseñanza-aprendizaje</b>
<b>Nivel operativo:</b> Donde las premisas de decisión son claras y el libre criterio para el tomador de decisiones depende de su capacidad técnica, por lo que se encuentra orientado a la eficiencia.
<b>Nivel ejecutivo o de coordinación:</b> En este nivel se encuentran decisiones referidas a políticas institucionales, las cuales van a requerir de una aplicación de criterios de funcionalidad para la organización.
<b>Nivel estratégico:</b> Donde se tienen decisiones enmarcadas dentro de un horizonte amplio, lo que busca es analizar qué impactos tendrían a futuro la toma de decisiones

Fuente: Enrique Cabrero Mendoza, “Del administrador al gerente público”, México, UAEM, 2004, p. 56.

Si se tienen los niveles de procesos de enseñanza-aprendizaje, ahora la pregunta es cómo adquieren los gerentes públicos dicha enseñanza y aprendizaje. Enrique Cabrero señala que se pueden dar a través de:

Procesos de enseñanza-aprendizaje
Desarrollo de capacidades o habilidades en una dimensión cognoscitiva: Es importante el aprendizaje de conceptos, técnicas y su correcta aplicación.
Desarrollo de aptitudes: Implica incluir elementos que buscan incidir en los criterios de análisis del individuo, su capacidad innovadora y de adaptación.
Desarrollo de actitudes: Donde se contempla la dimensión efectiva dentro del proceso pedagógico.

Fuente: Enrique Cabrero Mendoza, "Del administrador al gerente público", México, UAEM, 2004, p. 57.

Como acabamos de mencionar, para obtener un gobierno profesional, implementando el enfoque de la nueva gestión pública, es necesario que el gerente público desarrolle determinadas habilidades para dar respuesta a los problemas que se le presenten en alguna de las tres esferas. Del mismo modo, deberá mantenerse en una constante preparación, independientemente del puesto de trabajo que ocupe, en virtud de que la capacitación y enseñanza debe prevalecer para generar gerentes públicos profesionales.

Es importante resaltar que los elementos administrativos de control de recursos son un aspecto relevante para el desarrollo de perfiles con esta orientación, en el caso del diseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas, porque se debe cuidar un perfil administrativo.

En este contexto, y con respecto al tema ¿qué hace a una persona competente?, resulta relevante si se trata de la formación de un profesional. Debemos considerar sus características personales como las de la institución educativa, deben coincidir con un propósito que será el de contribuir al mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y políticas de la población.

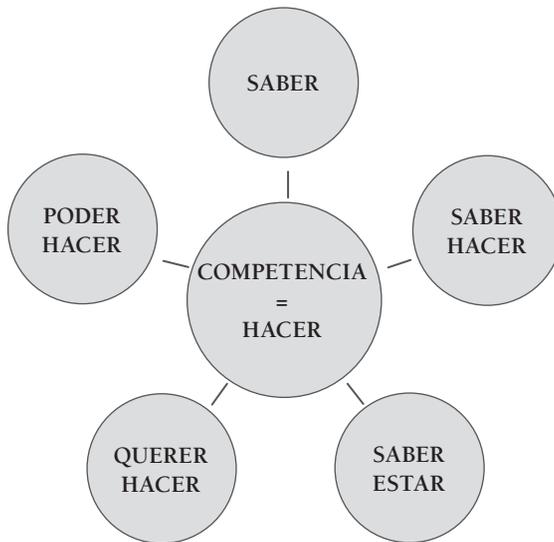
Entonces podemos reflexionar con mayor detalle el tema de las competencias, con la pregunta: ¿qué son las competencias?

De manera general, las competencias se definen como la suma de conocimientos, habilidades, actitudes, motivaciones, valores y aptitudes, requeridos para el desempeño de un puesto; se expresan a través de comportamientos observables en las personas, relacionados causalmente con un desempeño bueno o excelente en un puesto de trabajo, o bien en la realización de una función o en la ejecución de una actividad determinada.

Para que una persona muestre dichos comportamientos, se requiere la interrelación sistemática y continua de los siguientes componentes:

- **Saber:** Son los conocimientos técnicos o sociales relacionados con los comportamientos incluidos en la competencia.
- **Saber Hacer:** Es el conjunto de habilidades que permiten poner en práctica los conocimientos que se poseen. Pueden ser habilidades técnicas, sociales o cognitivas.
- **Saber Estar:** Es el conjunto de actitudes acordes con las principales características del entorno organizacional y/o social. Son valores, creencias y actitudes.
- **Querer Hacer:** Son los aspectos motivacionales que hacen posible que la persona quiera o no realizar los comportamientos propios de la competencia. Pueden ser Intrínsecos o Extrínsecos.
- **Poder Hacer:** Son los factores relacionados con las capacidades personales (aptitudes), combinados con la existencia de un contexto favorable (condiciones, medios y recursos disponibles) para desempeñarlas.

Lo anterior se muestra de manera holística en la siguiente figura



Fuente: elaboración propia.

La conjunción de estos componentes permite desarrollar el **HACER**, que es el comportamiento observable para los demás, y que permite establecer diferentes niveles de desempeño de las personas en su ámbito personal o profesional, en la realización de las tareas asignadas y en sus interacciones sociales.

Las competencias de las personas se manifiestan a través de comportamientos observables en el desempeño excelente de un puesto, función o actividad determinada, como resultado de la interrelación e interacción sistemática de los diversos componentes de las competencias. Los elementos por considerar son:

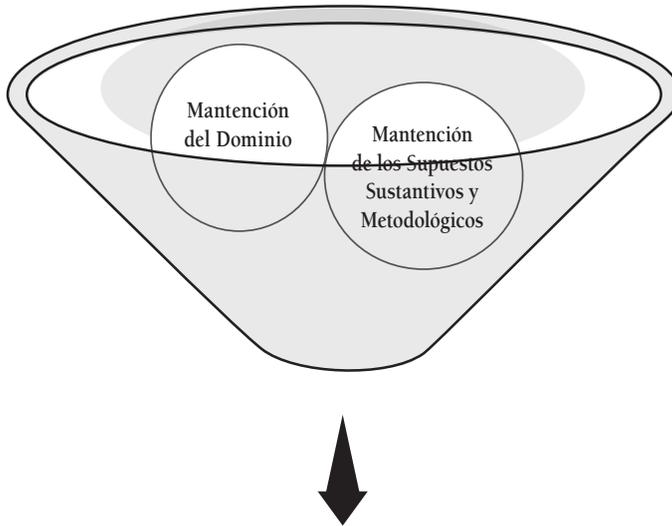
- Valores requeridos de manera uniforme de todos los servidores públicos para la realización eficaz de sus actividades en favor del país y de la ciudadanía.
- Conocimientos y habilidades requeridos por todos los servidores públicos en menor o mayor grado de acuerdo a nivel de responsabilidad.
- Proporcionar mejores herramientas e instrumentos administrativos para lograr avances significativos.

En el contexto de la formación del capital humano, es necesario hacer una aclaración al respecto. Si bien se trata de un concepto nacido en la Administración privada, como otros, consideramos que se deben transformar los procesos de instrucción y apropiación del conocimiento, incluso el empírico; también las instituciones de educación superior junto con el gobierno, deben hacer el cambio.

## **6. Aspectos metodológicos como elementos formativos en los administradores públicos**

Para la construcción de este tema de la formación del capital humano, consideramos los temas metodológicos como parte del proceso de disertación en la construcción de alternativas para la mejora en el servicio público, que en ocasiones es crucial en términos de oportunidad e impacto relativo a la forma en que se enfrentan los problemas en la prestación de los servicios públicos.

Consideramos importante recordar que **disciplina** es “*un conjunto sistemático de conocimientos*”. En ciencias sociales existe la creencia de que ésta debe ser abordada de forma multidisciplinaria; en virtud de que las diferentes concepciones de la comunidad académica de investigación han encontrado que tanto la sociología, la política, la Administración Pública y las demás ciencias sociales y exactas, encuentran relación entre ellas, complementan estudios tanto cualitativos como cuantitativos de su mismo campo de estudio.



### Enfoques mediante los cuales se define qué es Multidisciplinariedad

Diagrama de elaboración propia, de acuerdo a Francisco Osorio, Tesis Doctoral “La Ciencia Social Multidisciplinaria”, Santiago de Chile, Universidad de Chile, marzo 2004, pp. 93-94.

La interdisciplinariedad o lo referente a lo interdisciplinario, de acuerdo a la opinión de Francisco Osorio (2004, p. 3), tiene como base el método, es decir, un modelo de trabajo y la aplicación de los conocimientos técnicos. Todo, para desarrollar el conocimiento, en su conjunto y la disciplina. Si la multidisciplinariedad se refiere a las ramas del conocimiento, la interdisciplinariedad se refiere al modelo de praxis, en el que convergen las diversas disciplinas en un objetivo.

La interdisciplinariedad no es una yuxtaposición ni una suma de saberes en cadena, ni un conglomerado de actuaciones grupales (...). La interdisciplinariedad es una puesta en común, una forma de conocimiento aplicado que se produce en la intersección de los saberes. Es, por tanto, una forma de entender y abordar un fenómeno o una problemática determinada.

La interacción del saber en la Interdisciplinariedad, continúa Osorio (p. 3), se expresa en:

Alcanzar tal punto constituye el objetivo que la razón persigue a través de los objetivos parciales de cada una de las disciplinas (2). Este modelo de trabajo supone una apertura recíproca, una comunicación entre los distintos campos de fecundación mutua (3), sin totalitarismos o imposiciones, ni tampoco reduccionismos o sectarismos que constriñan la propia complejidad (4) de todo campo científico.

Objetivos de un trabajo interdisciplinario, de acuerdo a Federico Méndez (2016, pp. 4-5):

- a) Es un producto derivado del desarrollo científico, técnico y social.
- b) No es la suma de saberes a la cadena, ni la yuxtaposición o conglomerado de actuaciones, sino la interacción e intersección de los conocimientos en la producción de un nuevo saber.
- c) Para realizar una labor interdisciplinaria no se precisa estar en un mismo equipo ni depender de la misma administración. Consiste en confluir y trabajar o aunar las intervenciones de los distintos profesionales o campos del saber sobre el caso concreto, la situación concreta y sobre la realidad que lo precise, sea ésta individual, social, familiar, institucional, etcétera.
- d) Supone tanto articularse como interactuar sobre una problemática concreta y determinada, en un intercambio de disciplinas con apertura al saber y al campo de conocimiento y de aplicación de cada ciencia, sin totalitarismos, reduccionismos o imposiciones.
- e) Tener claros los límites del saber de cada uno y respetar los campos de conocimiento de los demás. Forma indispensable, primero, de conocer lo propio a uno mismo, que viene dado por mi límite, precisado no sólo por lo que sé sino por lo que ignoro; segundo, forma elemental de respeto, aceptación y apertura al saber y a la cooperación y coordinación con los demás conocimientos que confluyen e intervienen en el caso.
- f) Delimitación de las tareas y coordinación de intervenciones que permitan la continuidad de cuidados y los intercambios de intervenciones.
- g) No caer en la “fagocitosis” de servicios ni de funciones, ni de personal, pero tampoco en dejaciones, vacíos o perversión de funciones. No tener esto en cuenta conlleva a interferencias, duplicación o derivación a la “deriva”, sin asumir la atención global, bien escotomizando, o bien hipertrofiando actuaciones y servicios.

Podemos establecer que los elementos metodológicos forman parte de ese capital humano, es decir, intangible, cuando el administrador público debe hacer

un trabajo con otros profesionales que en conjunto dan respuesta a la población de una manera distinta y no propuestas de siempre a problemas comunes.

Resulta ser un ejemplo claro de nuestro análisis cuando dentro de las estructuras de las agencias gubernamentales se presentan problemas, y con ello el reto de darles respuesta a una solución plena.

Es así como en esta disertación hemos presentado una ruta de desarrollo para el capital humano que inicia en las aulas y se fortalece en las agencias de gobierno por medio de acciones de actualización, desarrollo de habilidades directivas, capacitación por competencias, creatividad en el manejo público, aplicación de enfoques metodológicos y todo orientado hacia una misma dirección: mejorar el desempeño gubernamental.

## Conclusiones

El tema del capital humano en el gobierno ha sido poco explorado, hace falta lo que ya sabemos: mayor vinculación entre las universidades y el espacio público, en donde debemos establecer como parámetro el desarrollo administrativo. Con ello podemos lograr avances en los procesos de gestión de la capacitación orientada a los resultados.

Debemos tener claro que la formación de personal en las universidades es multidisciplinaria, pues contamos con personal de diferentes disciplinas dentro de las agencias gubernamentales como consecuencia de la diversidad de los servicios públicos.

Como lo revisamos, el tema del capital humano se relaciona con la formación académica en las instituciones de educación superior y en las organizaciones de gobierno que deben hacer esfuerzos por tener mejor personal, mismo que por supuesto debe ser ese activo intangible que beneficia la prestación de los servicios públicos hacia la población a la que van dirigidos.

También podemos afirmar que en la formación del capital humano dentro de la Administración Pública, es necesario construir puentes de acercamiento con ese bagaje técnico y administrativo que esté orientado a detectar posibles personas con vocación para el ejercicio del servicio público o cuando menos con el gusto de hacerlo.

Se deben vincular con mayor eficacia las prácticas administrativas que dan resultados y los paradigmas éticos y de generación de conocimiento para conseguir los siguientes efectos:

- a) Contribuir a mejorar el nivel de vida de la población con servicios públicos de calidad.
- b) Mejorar el entorno urbano.
- c) Desarrollar metodologías que ofrezcan soluciones, pero también que permitan fortalecer la capacidad de construcción de paradigmas que desde la visión de un servicio público integral se realicen en beneficio común.
- d) Diseñar una normatividad de carácter técnico que sea aplicable a la práctica administrativa, considerando el desarrollo social.

Es perceptible que el tema del capital humano ha sido poco explorado dentro de las estructuras de gobierno y también en las instituciones de formación de futuros trabajadores del mismo. Con ello tenemos los dos puntos necesarios: por un lado, la formación académica; por otro, la praxis, elementos centrales en el modelo de la formación de capital humano.

Como activo intangible se puede desarrollar un modelo con las ideas que hemos propuesto, con la particularidad de aplicarlos para el desarrollo de la administración de personal. Con ello será un gran avance en el entorno de la Administración Pública y del servicio público, en el sentido de la creación de nuevas tecnologías y no de la adaptación de las ya existentes, como el caso de la Nueva Gestión Pública.

## Fuentes

- Cabrero Mendoza, Enrique (2004), *Del administrador al gerente público*, México, UAEM.
- Cruz Villalobos, Osvaldo (2013), “Competencias del administrador público: de la enseñanza a la praxis”, en *Revista IAPEM*, núm. 84, enero-abril, 2013.
- De Miguel Díaz, Mario (Dir.), *Modalidades de enseñanza centradas en el desarrollo de competencias. Orientaciones para promover el cambio metodológico en el espacio europeo de educación superior*, España, Universidad de Oviedo, 2005.
- Díaz, C. y C. Arroyo (2010), *La Evaluación de Políticas Públicas: un Modelo para evaluar la implantación de una política de profesionalización*, México.
- García López, Roberto (BID) y Nuria Cunill (CLAD) (2007), *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*, BID Banco Interamericano de Desarrollo, CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- De Miguel Díaz, Mario (Dir.) (2005), *Modalidades de enseñanza centradas en el desarrollo de competencias. Orientaciones para promover el cambio metodológico en el espacio europeo de educación superior*, España, Universidad de Oviedo.

- Méndez, Federico (2016), “Interdisciplinariedad y multidisciplinariedad en salud mental”, en *Revista Debates e Informes*, p. 2 (visto el 3 de junio de 2016) <http://documentacion.aen.es/pdf/revista-aen/1998/revista-65/12-interdisciplinariedad-y-multidisciplinariedad-en-salud-mental.PDF>
- Osorio, Francisco (2004), Tesis Doctoral *La Ciencia Social Multidisciplinaria*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, marzo, 2004.
- Schrönder, Peter, *La Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno*, Fundación Friedrich Neumann, Oficina Regional América Latina.
- Tinoco Bernal, Camilo Ernesto y Sylvia Melissa Soler (2011), “Aspectos generales del concepto capital humano”, en *Revista Criterio libre*, vol. 9, núm. 14, Bogotá, Colombia, enero-junio.

# El reto de la transferencia del conocimiento en México

*M.A. Laura Angélica Décaro Santiago\**

*M.A. Juana Gabriela Soriano Hernández\*\**

*M.I. María Guadalupe Soriano Hernández\*\*\**

## Resumen

Instituciones como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) señalan que el desarrollo económico está relacionado con el conocimiento y la tecnología; ambos son necesarios en el sistema productivo para incrementar la competitividad. Por ello, el rol de la oficina de transferencia del conocimiento (OT) es relevante, como intermediario entre las instituciones generadoras del conocimiento y las empresas.

El presente documento se realizó bajo una investigación documental, con el objetivo de describir la actividad de la OT en México y los programas ofertados por el Fondo Sectorial de Innovación Secretaría de Economía-CONACYT FINNOVA, a fin de comprender el estado y los retos de la transferencia

del conocimiento en México. El artículo hace mención de la OT, los actores involucrados y los mecanismos de transferencia del conocimiento. Posteriormente hace referencia al marco legal en el que se sustenta la OT en México. Después se describen los programas y convocatorias ofertados por el FINNOVA, cuyo objetivo es consolidar las OT Certificadas. Finalmente, se hace una revisión del actuar mexicano relacionado con el desarrollo tecnológico y la innovación; para comprender la situación de la transferencia del conocimiento en México.

**Palabras clave:** transferencia del conocimiento, Oficina de Transferencia del Conocimiento (OT), FINNOVA, tecnología, innovación, certificación, programas de apoyo.

---

\* Maestra en Administración por la UAEMEX y candidata a Doctora en Ciencias de la Administración. Es Profesora de tiempo Completo de la UAEMEX, *campus* Centro Universitario UAEM Zumpango. Coordinadora de la Licenciatura en Administración. ladecaros@uaemex.mx

\*\* Maestra en Administración por la UAEMEX y candidata en Doctora en Derecho Penal. Es Profesora de Medio Tiempo de la UAEMEX, *campus* Centro Universitario UAEM Zumpango. jgsoriano@uaemex.mx

\*\*\* Maestra en Impuestos por el Colegio de Posgraduados de la Ciudad de México y candidata a Doctora en Ciencias en Socioeconómica, Estadística e Informática-Desarrollo Rural. Es profesora de Tiempo Completo de la UAEMEX, *campus* Centro Universitario UAEM Zumpango. mgsoriano@uaemex.mx

**Abstract**

Institutions as World Bank and Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) signalize that economic development is related of the knowledge and the technology. Both are needed in the productive system, in order to increase competitiveness. Therefore, the role of knowledge transfer office κΤΟ is relevant, as the intermediary between generating knowledge institutions and businesses.

This document was produced under a documentary research, with the objective to describe the OT activity from the programs offered by Fondo Sectorial de Innovación Secretaría de Economía-CONACYT FINNOVA, in order to understand the

state of knowledge transfer in Mexico. First, the κΤΟ is quoted in this article, the actors involved and knowledge transfer mechanisms. Then, it is referring to the Mexican legal framework that sustains the κΤΟ in Mexico. Later, programs and grants offered by the FINNOVA are described, which aims to consolidate certified κΤΟ.

Finally, a review of the Mexican performance related to technological development and innovation is made in order to understand the Mexican case about knowledge's transference.

**Keywords:** knowledge transfer, knowledge transfer office (OT), FINNOVA, technology, innovation, certification, support programs.

**Introducción**

La competitividad y el crecimiento económico de un país están estrechamente ligados con el desarrollo tecnológico y la innovación de sus unidades productivas; pues tales elementos permiten encarar los problemas y necesidades de su sociedad tan cambiante. Por tanto, los gobiernos han apuntalado hacia mecanismos que potencialicen sus recursos y capacidades en materia de ciencia y tecnología; para a su vez, ser trasladados hacia la realidad social, haciéndose tangibles en los procesos, productos o servicios con alto valor agregado.

El desarrollo económico basado en el conocimiento requiere de mano de obra educada y calificada; sistema de innovación eficaz; infraestructura de información y comunicación; y régimen económico e institucional conductor del conocimiento, pilares estructurados por el Banco Mundial (Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación PECITI, 2014-2018). En el caso de México, la Secretaría de Economía (SE) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) son las instituciones más próximas a la promoción de estos cuatro vectores. Las acciones y programas de dichas instituciones buscan fortalecer la incorporación del conocimiento en el sector productor; ejemplo de ello es el Fondo Sectorial de Innovación FINNOVA.<sup>1</sup>

El FINNOVA, entre sus objetivos, pretende crear y fortalecer las Oficinas de Transferencia del Conocimiento (OT), cuya función es la de fungir como inter-

<sup>1</sup> Fideicomiso constituido con el objetivo de fomentar la innovación en el país con mecanismos que contribuyan a incrementar la base de empresas innovadoras, convertir ideas innovadoras en proyectos de negocio, así como fomentar la vinculación entre las universidades y centros de investigación y las empresas.

mediario entre los oferentes y demandantes del conocimiento y la tecnología; es decir, vincula y traslada las invenciones generadas en las Instituciones de Educación Superior (IES) y Centros Públicos de Investigación (CPI), y otros organismos dedicados a la investigación, con las unidades económicas que desean ser más competitivas.

De tal manera, el objetivo del presente documento consiste en describir la operación de las OT en México, tomando en consideración el proceso de creación y consolidación por el que se ha pasado a partir del FINNOVA, con la finalidad de comprender el estado y los retos de la transferencia del conocimiento en México.

El documento está dividido en cuatro apartados; el primero explica la función de la OT y sus mecanismos; posteriormente, se identifica el marco regulatorio mexicano de la OT; después, se revisa el proceso de creación y consolidación de la OT a partir del FINNOVA; y finalmente se presenta el diagnóstico respecto al desempeño tecnológico y de innovación en México, así como los obstáculos en la consolidación de la OT, para cerrar con los retos que en la actualidad presenta la transferencia del conocimiento en México.

Para llevar a cabo la descripción de los cinco apartados ya mencionados, se hizo una revisión de documentos electrónicos sobre estudios, leyes, artículos científicos, programas y convocatorias. Dicha investigación tuvo lugar de julio a diciembre de 2015.

## **I. Agentes que facilitan la vinculación. Oficinas de Transferencia del Conocimiento (OT)**

En el marco de un renovado interés en la innovación, la creación de nuevas empresas de base tecnológica y con alto potencial de crecimiento es un fenómeno de importancia cada vez mayor en los países en desarrollo, tanto en lo que se refiere a iniciativas del sector privado como a las políticas públicas (OCDE, 2013).

De acuerdo a lo establecido en la *Ley de Ciencia y Tecnología (LCyT)*, la transferencia del conocimiento tiene relación directa con el emprendimiento innovador, es decir, “generar un nuevo producto, diseño, proceso, servicio, método u organización o añadir valor a los existentes” (LCyT, artículo 4).

Actualmente, el uso de las tecnologías de la información y el conocimiento, las TICs, forman parte de esta innovación; y su aplicación potencializa los beneficios económicos. El Instituto Mexicano para la Competitividad IMCO (2014) estima que 30 empresas basadas en las TICs generan el equivalente de 64 mil PYMES tradicionales. Desafortunadamente, en México se gestan más empresas tradicionales.

Así, uno de los retos latentes en México es el traslado del conocimiento y la tecnología al sector productivo. Sin embargo, este traslado contiene un filtro, llamado el filtro del conocimiento; pues el emprendedor no es necesariamente el inventor, sino es aquel que utiliza la innovación para introducirla en la economía (Schumpeter y Audretsch, 2009). De la misma manera, Tarapuez y Botero (2007) argumentan que la tecnología no se traduce automáticamente en innovaciones comercializadas.

Como parte de la respuesta al filtro nacen las OT, cuyo propósito es promover la interacción entre instituciones generadoras de ideas innovadoras y entidades que pueda materializarlas a partir de la comercialización. Es decir, lo que pretenden es trasladar procesos, productos y servicios con alto valor agregado al sector industrial para incrementar su eficiencia y eficacia, en beneficio de la sociedad.

Esta transferencia de conocimiento es entendida como “un proceso en el que instituciones académicas buscan colocar los resultados de sus proyectos de investigación y desarrollo (I+D) para contribuir al bienestar social” (Fundación IDEA, 2011). Asimismo, López, Mejía y Schmal (2006) retoman de Becerra (2004) el concepto y lo explican como el movimiento y la difusión de alguna tecnología fuera del contexto en que fue creada.

En términos formales, “las OT representan un intermediario entre las ideas innovadoras concebidas en la academia y las empresas” (CONACYT, Programa para la Creación y Fortalecimiento de Oficinas de Transferencia de Conocimiento, 2013, p. 29). Esta vinculación puede generarse vía consultoría, licenciamiento y *start-up*<sup>2</sup> (Convocatoria de Bonos para la Transferencia y Comercialización del Conocimiento, 2014).

Las OT también son conocidas como Oficinas de Transferencia Tecnológica (OTTs), Oficinas de Transferencia de Resultados de la Investigación (OTRIS). Asimismo, en México existe la figura de Oficinas de Vinculación y Transferencia del Conocimiento (UVTC). Cualquiera que sea su nombre, son los intermediarios entre Instituciones de Educación Superior (IES), Centros Públicos de Investigación (CPI), y el sector productivo. Y su función como intermediario consiste en proteger el interés de ambas partes bajo disposiciones regulatorias.

Tres son los mecanismos utilizados por las OT (Fundación IDEA, 2011):

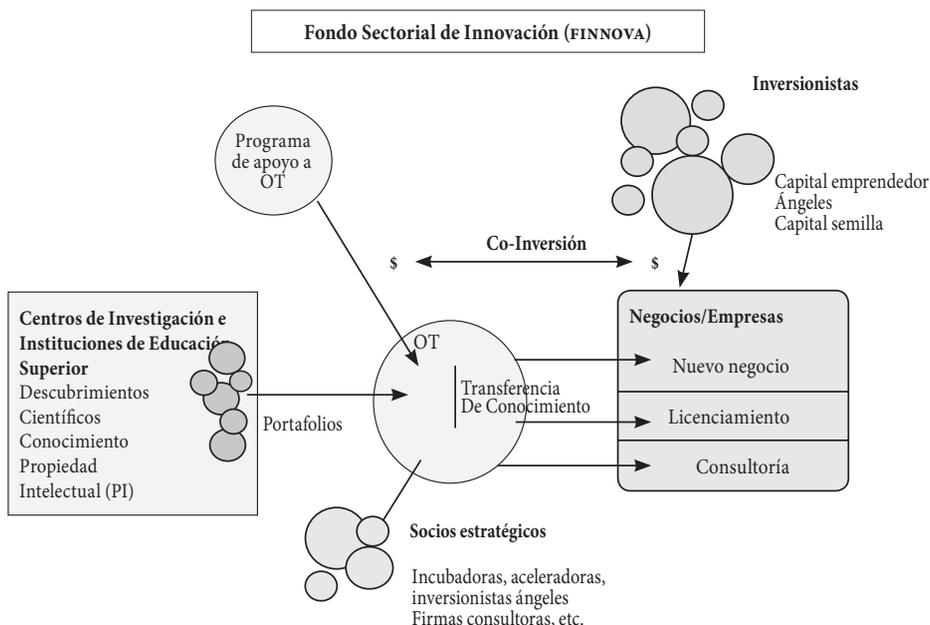
- a) La consultoría: Resuelve problemas a través del conocimiento de la comunidad académica, por lo que no se requiere un proyecto innovador.

---

<sup>2</sup> Empresas de reciente creación con alto potencial.

- b) El licenciamiento: Intercambio de conocimiento por regalías.
- c) *Spinout*: Creación de empresas donde los accionistas pueden ser la institución académica, la comunidad académica e inversionistas externos.

**FIGURA 1**  
**Modelo general de Oficina de Transferencia del Conocimiento**



Fuente: CONACYT, “Segunda Convocatoria para la Certificación de Oficinas de Transferencia de Conocimiento (OT), Programa para la Creación y Fortalecimiento de Oficinas de Transferencia de Conocimiento, junio, 2013.

La consultoría, el licenciamiento y el *spinout* son medios contemplados por la normatividad mexicana, tal y como se observa en la Figura 1, que además representa el modelo general de las OT expuesto por el CONACYT, así como los actores involucrados.

Otro dato relevante en la Figura 1, es que hace mención del nuevo negocio, concepto equivalente al *spinout* o *spinoff*; es decir, la empresa de nueva creación basada en el conocimiento, con potencial tecnológico y visión sustentable.<sup>3</sup> La

<sup>3</sup> También llamados *start up*.

Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM) (2013) la refiere como empresa nacida de otra empresa, que mediante la separación de una subsidiaria o departamento y con el apoyo de la empresa de origen ya sea en activos, propiedad intelectual, tecnología y/o productos, genera su propia independencia con estructura jurídica. La OT propicia la generación de la *spinout*, toda vez que esta segunda, para cobrar vida, toma determinados recursos tangibles o intangibles de las instituciones generadoras del conocimiento.

## II. Marco Regulatorio Mexicano

El artículo 2° de la LCYT contempla como base de una política de Estado la integración del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, para incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación, así como la formación de capital humano que dé respuesta a las necesidades de la sociedad. Asimismo, desarrollar, vincular e incorporar la investigación científica hacia una realidad productiva que permita elevar los niveles de competitividad.

En el artículo 39 de la citada Ley –modificado por decreto el 12 de junio de 2009– se especifica que las dependencias y entidades de la Administración Pública federal, resaltando a los Centros Públicos de Investigación (CPI), así como las Instituciones de Educación Superior (IES), promoverán activamente el desarrollo tecnológico y la innovación, en sus respectivos ámbitos. Así también, en el año 2009 se creó la figura de Unidad de Vinculación y Transferencia del Conocimiento (UVTC).

De tal manera, que el artículo 4° faculta a las Universidades, IES y CPI para crear UVTC, pues en su definición legal se entienden como unidades creadas por las Universidades e Instituciones de Educación Superior o los Centros Públicos de Investigación, que tienen como propósito generar y ejecutar proyectos en materia de desarrollo tecnológico e innovación y promover su vinculación con los sectores productivos y de servicios, permitiéndoles constituirse mediante la figura jurídica más conveniente, con excepción de entidad paraestatal.

Ahora bien, a partir del Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación PECITI 2014-2018, dirigido por CONACYT, y desprendido del *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, se establece el objetivo 3.5, que enmarca: “Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación, pilares para el progreso económico y social sostenible”. Este objetivo, trasladado a la estrategia 3.5.4, busca contribuir a la transferencia y aprovechamiento del conocimiento, a través de la vinculación

de las instituciones de educación superior y los centros de investigación con los sectores público, social y privado.

Para ello, se establecen tres líneas de acción: *a)* diseñar mecanismos que faciliten la vinculación de las IES y CPI con las empresas; *b)* promover la creación y fortalecimiento de Unidades de Vinculación y Transferencia de Conocimiento (UVTC); y *c)* promover incentivos para la creación de empresas de base tecnológica.

Si bien las IES junto con su población académica participan como proveedores del conocimiento, legalmente es necesario el sustento y la motivación para una contribución activa. López, Mejía y Schmal (2006) argumentan que la producción del conocimiento aumentaría si existieran beneficios directos para quienes lo desarrollan.

Entre las prácticas internacionales más escuchadas, en pro del aprovechamiento del conocimiento, se encuentra la *Ley Bayh-Dole* emitida en Estados Unidos. Esta ley estipula un porcentaje de los ingresos, derivados de la invención, al investigador con la finalidad de incentivar su participación.

Con este ejemplo se observa la diferencia de rezago entre países con mayor desarrollo y nuestro país, pues dicha ley se emitió en 1980; y después de 35 años, en México se dan los primeros pasos para incentivar la participación de investigadores en la transferencia tecnológica.

En abril de 2015, en el comunicado del Senado de la República, se aprueba la propuesta para que investigadores de universidades, centros públicos y entidades de la Administración Pública federal inmersos en la actividad de desarrollo científico y tecnológico, puedan beneficiarse de sus invenciones, ya sea como socio de alguna *spinoff* o por medio del licenciamiento. Asimismo, y con ciertos lineamientos de transparencia, se elimina el conflicto de intereses por ser servidores públicos, ya que previo a esta reforma, los servidores públicos podrían hacerse acreedores a sanciones (Senado de la República, 2015).

Rubén Félix Hays, presidente de la Comisión de Ciencia y Tecnología, manifestó que el cambio colabora al desarrollo de un ecosistema de innovación, pues a pesar de que México cuenta con los recursos humanos y materiales, se ve rebasado por la competencia internacional (Ramos, 2014).

Finalmente, el 8 de diciembre de 2015, por medio de decreto, se publican en el *Diario Oficial de la Federación* diversas reformas. En el documento destaca la reforma al artículo 51 de la LCYT, en la que se menciona que las instituciones, centros y entidades, los órganos de gobierno o equivalentes, aprobarán los lineamientos para incentivar a los investigadores, académicos y personal especializado, otorgándoles hasta el 70% de la regalías que se lleguen a generar con la comercialización de la invención.

### III. Fondo Sectorial de Innovación, Secretaría de Economía-CONACYT (FINNOVA)

El FINNOVA, como fondo de apoyo, establece tres fases para el reconocimiento y apoyo financiero: Pre-Certificación, Certificación y apoyos de corto y largo plazo. Las primeras dos fases llevan por propósito estandarizar un mínimo de reglamentos, políticas y directivas, que dirijan la transferencia del conocimiento. Mientras que la última consiste en el apoyo económico hacia las OT certificadas, con la finalidad de consolidar su maduración.

La pre-certificación y certificación convoca a las IES públicas y/o privadas, Centros de Investigación (CI) y CPI, Unidades de Vinculación y Transferencia del Conocimiento (UVTC), y empresas e instituciones mexicanas públicas o privadas inscritos en el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (RENIECYT) que cuenten con una OT.

Es relevante destacar que el RENIECYT es el registro a nivel nacional, sobre las instituciones, centros, organismos, empresas y personas físicas o morales que estén relacionadas con las actividades de desarrollo científico y tecnológico del país. Dicho registro indica que el 72.9% son empresas, 9.3% instituciones privadas no lucrativas, 8.4% instituciones de enseñanza, 6.2% personas físicas, 2.2% instituciones y dependencias públicas, 1.1% centros de investigación. Respecto a las IES y CPI, en México existen 26 CPI; 95 universidades públicas con infraestructura científica y tecnológica, distribuidas en sus 32 entidades; y sistemas de investigación de la UNAM, IPN y CIVESTAV, con un total 99 centros de investigación (PECITI, 2014-2018).

Segunda fase. El proceso de certificación tuvo sus inicios en la Convocatoria de Certificación 2012. Para participar en esta fase no fue obligatorio realizar la pre-certificación. Sin embargo, para acceder a los apoyos económicos de corto y largo plazo sí es necesaria la certificación.

Dicha certificación obliga a cumplir ocho rubros: *a)* generación o vínculo a la innovación; *b)* ventanilla única; *c)* política estandarizada para la gestión del conocimiento; *d)* política de conflictos de interés; *e)* plantillas estandarizadas para la transferencia de conocimiento; *f)* política de evaluación y monitoreo del desempeño; *g)* obligatoriedad de implementación de políticas; *h)* procedimientos plan de negocios.

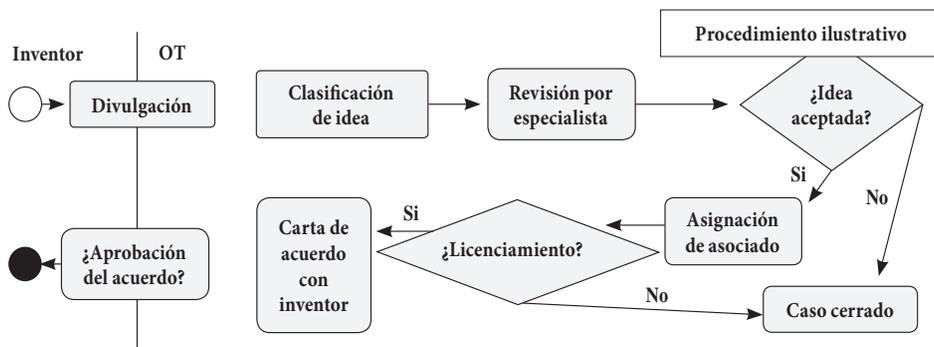
Para cubrir el rubro de la generación o vínculo de la innovación, la OT debe mostrar documentación que la identifica como una oficina formalmente constituida. En el caso de las IES, los consejos universitarios o su máxima autoridad avalarán la existencia de la OT y sus propósitos de transferencia del conocimiento. Pero si la OT es independiente, ésta debe contar con el acta constitutiva; y además, debe evidenciar que tiene los medios para obtener el conocimiento, por ejemplo, con convenios de cooperación con la institución generadora del conocimiento.

Entre los indicadores cuantitativos solicitados que avalen la generación del conocimiento están: el presupuesto dedicado a la investigación y desarrollo (I+D); número de investigadores dedicados a la I+D (tiempo completo); de proyectos activos de I+D; instrumentos de propiedad intelectual registrados o en proceso; y número de proyectos de I+D que han sido comercializados.

Por otro lado, el rubro de ventanilla única es obligatoria como canal de comunicación para las dos poblaciones objetivo: la comunidad académica y científica y el sector privado. Para evidenciar la existencia de una ventanilla única, se recomienda la generación de una página de internet donde se incluyan los puntos de contacto.

Ahora bien, la política estandarizada para la gestión del conocimiento pretende establecer una política formal sobre el proceso de protección de propiedad intelectual. Un ejemplo sobre el proceso de licenciamiento se identifica en la Figura 2, aunque también se deben contemplar los requerimientos para la política de propiedad intelectual, la consultoría y la creación de los *spinouts*.

**FIGURA 2**  
**Procedimiento de gestión del conocimiento**



CONACYT, Segunda Convocatoria para la Certificación de Oficinas de Transferencia de Conocimiento (OT), junio, 2013.

La política de conflicto de interés regula la discrepancia, cuando en su caso pueda existir conflicto con: la misión de la institución generadora del conocimiento; en torno a la integridad de la investigación, conflicto de interés económico; y compromiso y lealtad. La Tabla 2 describe y ejemplifica cada uno de los conflictos mencionados.

Adicionalmente, en la política de conflicto de interés es indispensable contemplar un mecanismo de apelación y una instancia que implemente dicha política.

En lo referente a las plantillas estandarizadas, la existencia de éstas agilizará el proceso de transferencia bajo parámetros legalmente aceptables. De tal manera que la OT deberá generar sus plantillas previamente evaluadas jurídicamente.

**TABLA 2**  
**Principios de la política de conflicto de interés**

Conflicto	Descripción	Ejemplo
Conflicto con la misión educativa de la institución generadora de conocimiento.	Los empleados de una institución generadora de conocimiento involucrados en educar, entrenar, supervisar, dirigir y realizar investigaciones con estudiantes, deben asegurar que el trabajo, la investigación y los resultados de la labor estudiantil no sean influenciados por los intereses económicos personales del empleado (ni se perciban como tal).	Un estudiante participa en proyectos de investigación que han sido patrocinados por una empresa en la cual un investigador o empleado de la institución generadora de conocimiento tiene un interés económico.
Conflicto en torno a la integridad de la investigación.	Los intereses financieros personales de los empleados de la institución generadora de conocimiento no deben influir en la integridad de las actividades de investigación o interpretación de resultados que éstos realicen.	El investigador tiene un cargo directivo en una empresa cuyo interés es el restringir proyectos de investigación desfavorables a sus intereses.
Conflictos de intereses económicos.	Los empleados de la institución generadora de conocimiento y de la OT tienen la responsabilidad de respetar y promover los intereses económicos de la institución.	La comunidad académica y científica debe asegurar que la institución generadora de conocimiento reciba un retorno apropiado por el uso de su propiedad intelectual, recursos humanos e infraestructura.
Conflicto de lealtad/compromiso.	Los empleados de la institución generadora de conocimiento deben estar comprometidos con ésta.	Cuando un empleado de la institución generadora de conocimiento acepte una posición de responsabilidad en una entidad externa, éste deberá dar prioridad a su relación contractual y obligaciones con la institución generadora de conocimiento, a menos que pacte lo contrario con la institución.

Fuente: CONACYT, "Segunda Convocatoria para la Certificación de Oficinas de Transferencia de Conocimiento (OT), Guía para la Certificación de una Oficina de Transferencia de Conocimiento (OT), junio, 2013.

El sexto rubro, el de una política de evaluación de la OT, se logra identificar con la eficiencia de la misma en el corto plazo, y el impacto en la sociedad de los resultados de la transferencia en el largo plazo. La Tabla 3 divide los indicadores de ambos plazos. Obsérvese que el objetivo del corto plazo tiene que ver con el desempeño operativo de la OT, mientras que el largo plazo apunta hacia el impacto de esta figura hacia la comunidad.

En su penúltimo rubro, la obligatoriedad de llevar a cabo lo establecido en sus reglamentos debe ser avalado por la máxima autoridad de la institución generadora del conocimiento, que para el caso de la OT externa se requiere la carta de su representante legal, pero además de la institución generadora del conocimiento con la que esté vinculada.

**TABLA 3**  
**Indicadores de eficiencia de la OT**

Tipo de evaluación	Objetivo	Indicadores
Corto plazo	Identificar la información para mejorar el desempeño, eficiencia y eficacia operativa de la OT.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingresos netos de la OT entre el total del personal de la OT.</li> <li>• Costo de operación neto de la OT entre el total del personal de la OT.</li> <li>• Utilidad neta de la OT entre el total del personal de la OT.</li> <li>• Número de clientes de la OT que se convierten en clientes frecuentes.<sup>1</sup></li> <li>• Número de divulgaciones.</li> <li>• Número de spinouts o spinoffs.</li> <li>• Número de licenciamientos.</li> <li>• Número de consultorías.</li> <li>• Número de sesiones de entrenamiento/ talleres para miembros de la comunidad académica y científica.</li> </ul>
Largo plazo	Evidenciar los resultados e impactos que la OT ha tenido en la comunidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumentos de propiedad intelectual que han sido sujetos a la transferencia de conocimiento.</li> <li>• Ingresos promedio por trabajo de consultoría.</li> <li>• Ingresos promedio por licenciamiento.</li> <li>• Ingresos promedio por spinout o spinoff.</li> <li>• Número de empresas que ha sido parte de un procedimiento de transferencia de conocimiento.</li> </ul>

Fuente: CONACYT, "Segunda Convocatoria para la Certificación de Oficinas de Transferencia de Conocimiento (OT), Guía para la Certificación de una Oficina de Transferencia de Conocimiento (OT), junio, 2013.

Finalmente, el plan de negocios, documento en el que se establecen los antecedentes y se identifica la viabilidad operativa de la OT. Tres son los principales aspectos a desarrollar: antecedentes de la institución en transferencia del conocimiento; modelo organizacional de la OT, estrategia de comercialización de ideas y conocimientos innovadores; y propuesta de presupuesto operativo anual.

¿Cuáles han sido los primeros resultados de esta fase de certificación? Para enero de 2014, el programa de FINNOVA reporta 76 OT certificadas, distribuidas en 19 entidades de 32 que conforman nuestro país, encabezando la lista el DF con el 30.3%, seguido por Puebla con 10.5% y en tercer lugar Coahuila con el 7.9%. Así, 13 entidades en el país aún no cuentan con alguna OT certificada.

Por otro lado, y una vez obtenida la certificación, la OT tiene la posibilidad de participar en la tercera y última fase; es decir, la de concretar la transferencia del conocimiento de las OT certificadas con apoyo económico.

Entre las convocatorias emitidas para esta tercera fase está la “Convocatoria de Bonos de Fomento para la Innovación a través de las Oficinas de Transferencia de Conocimiento”, publicada en el año 2013. Las modalidades de esta convocatoria fueron dos.

**TABLA 4**  
**Apoyo a partir de Bonos de Fomento para la Innovación a través de las Oficinas de Transferencia de Conocimiento**

Bonos de Fomento para la Innovación					
Modalidad		% de aportación del fondo	Monto máximo del apoyo del fondo por consultoría	% de aportación de la empresa	Número máximo de bonos por empresa
A	Bonos de servicio para la innovación	Hasta el 70%	\$300,000.00	Mínimo el 30%	Hasta 3 bonos
Modalidad		% de aportación del fondo	Monto máximo del apoyo del fondo por proyecto	% de aportación de la OT	Número máximo de bonos OT
B	Bonos para la transferencia del conocimiento	Hasta el 80%	\$3'000,000.00	Mínimo el 20%	Hasta 3 bonos

Fuente: Convocatoria de Bonos de Fomento para la Innovación a través de las Oficinas de Transferencia de Conocimiento, 2013.

La modalidad “A” se dirigió a PYMES mexicanas en busca de mejora de procesos y productos a partir del servicio de consultoría otorgada por alguna OT certificada. La modalidad “B” estuvo direccionada hacia las instituciones con OT certificada con el objetivo de maduración. La Tabla 4 muestra los montos asignados por proyecto, porcentajes de participación y máximo de bonos solicitados por empresa u OT certificada.

Para el año 2014 se emitió la “Convocatoria de Bonos para la Transferencia y Comercialización del Conocimiento”. En ella se consideró a las OT certificadas por FINNOVA e inscritas en el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (RENIECYT). Especialmente para la creación de *start-up* o NEBT (Nuevas Empresas de Base Tecnológica), licenciamientos protegidos a partir de patentes, modelos de utilidad, derechos de autor, nuevos negocios intensivos en el uso de conocimiento, entre otros.

Los resultados de esta convocatoria son el aprovechamiento de los descubrimientos científicos, la generación de oportunidades comerciales a partir de la tecnología, asimilación de la generación de valor agregado como factor de competitividad, el fomento de esquemas de capital semilla y el fortalecimiento a la cultura de la propiedad intelectual.

La convocatoria apoyó con hasta tres millones de pesos, cantidad que no rebase el 70% del costo del proyecto de transferencia. De tal manera que el porcentaje restante es aportado por los beneficiarios e/o inversión privada.

Para evaluarlo técnicamente se toma en cuenta la calidad y/o viabilidad técnica del proyecto, su estructura y cronograma, así como los resultados del proyecto y el presupuesto. En la Tabla 5 se muestra la especificación de cada punto, así como el peso en porcentaje que éste representa.

Para el último trimestre del año 2015, se emitió la “Convocatoria para Apoyar la Formación de Competencias para la Transferencia de Conocimiento”, cuya finalidad es desarrollar las habilidades en materia de transferencia del conocimiento dirigidas a OT certificadas y Centros de Patentamiento (CERPATS) con registro en el RENIECYT. Esta convocatoria es indispensable para los nuevos procesos de certificación, pues la OT tendrá por requisito la participación de por lo menos un integrante en dicha convocatoria.

Dos son las modalidades de apoyo: a) dirigida a los interesados en obtener un grado de Especialización, y b) dirigida a los interesados en obtener el grado de Maestro.

Se identifican tres instituciones oferentes de los programas; tal y como se aprecia en la Tabla 5, las dos primeras ofertas obedecen a la especialización, mientras que la última ofrece programa de maestría.

**TABLA 5**  
**Criterios de evaluación de Bonos para la Transferencia y Comercialización del Conocimiento**

<i>Secciones de la evaluación</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Porcentaje</i>
Sección 1: Calidad y/o Viabilidad técnica del proyecto	La OT deberá detallar la descripción del proyecto.	20%
Sección 2: Estructura y cronograma del proyecto	La OT deberá definir de una manera ordenada y relacionada el cronograma de actividades del proyecto.	20%
Sección 3: Resultados y beneficios totales del proyecto	La OT deberá definir con claridad la necesidad que espera cubrir con su proyecto y el mercado objetivo al cual llegará el resultado.	20%
Sección 4: Presupuesto solicitado	La OT deberá presentar un presupuesto congruente, considerando que se propone un factor entre la inversión de la institución (30%) y el recurso solicitado al fondo (70%).	20%

Fuente: FINNOVA, Convocatoria de Bonos para la Transferencia y Comercialización del Conocimiento, 2014.

Obsérvese que la Tabla 6 muestra los montos máximos de apoyo, así como su aportación del 80% del costo del programa.

Ante lo descrito previamente, se percibe que México promueve el emprendimiento innovador como una de las prioridades dentro del marco de la política de innovación, y el país ha mejorado su marco legal para agilizar la creación y expansión de empresas. Sin embargo, el acceso al crédito, en especial en las fases de gestación y creación de empresas, es aún una barrera relevante para el desarrollo (OCDE, 2013). Ante este tipo de barreras, la existencia de instituciones de apoyo como FINNOVA permite que la materialización de ideas y conocimiento se pueda lograr.

**TABLA 6**  
**Programas ofrecidos en la Convocatoria para Apoyar la Formación de Competencias para la Transferencia de Conocimiento**

Institución	Programa	% de aportación del fondo	Monto máximo de aportación del fondo	% de aportación concurrente
Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del IPN	Especialidad en Gestión Estratégica de la Innovación y de Transferencia de Tecnología.	80%	\$8,450.00	20%
Universidad Autónoma del Estado de Morelos	Especialidad en Comercialización de Conocimientos Innovadores.	80%	\$45,788.00	20%
Centro Global de Innovación y Emprendimiento A.C.	Maestría en Ciencias en Comercialización de la Ciencia y la Tecnología.	80%	\$20,000 USD	20%

Fuente: FINNOVA, Convocatoria para Apoyar la Formación de Competencias para la Transferencia de Conocimiento, 2015.

#### **IV. Situación actual sobre el desempeño tecnológico y de innovación en México. Diagnóstico del PECITI (2014-2018)**

Una economía basada en la aplicación del conocimiento asegura el desarrollo sustentable y de largo plazo. Desafortunadamente, la realidad mexicana presenta evidencia de rezago en lo que a competitividad e innovación respecta. Toda vez que México ocupa la posición 61 de 144 economías del Índice Global de Competitividad *del Fondo Económico Mundial* (Schwab, 2014).

Para comparar el nivel de innovación entre los países, se utilizan indicadores como la exportación de bienes de alta tecnología identificados en la balanza comercial, así como el número de solicitudes de patentes.

Para México, los resultados no son alentadores, pues la diferencia entre las exportaciones menos las importaciones de bienes de alta tecnología arroja un saldo negativo de 10,427.1 millones de dólares, para el año 2012 (PECITI 2014-2018). Por otro lado, en el mismo año se solicitaron 1,292 patentes por connacionales, a diferencia de las 15,314 solicitadas por extranjeros en nuestro país. Éstos y otros

resultados colocan a México en la posición 72 de 145 economías del Índice de Economía del Conocimiento del Banco Mundial.

Si bien la creación inventiva en México no proporciona datos altamente favorables, ¿qué sucede con la vinculación y transferencia de esta invención?

Tomando en consideración la figura de la OT como el principal promotor de la transferencia, la Fundación Idea y la OCDE identificaron seis principales obstáculos para su creación y consolidación, tal y como se aprecia en la Tabla 1. Obsérvese que los datos arrojados de ambos diagnósticos fueron generados antes de las reformas previamente mencionadas en este documento.

El financiamiento temprano para la operación de la OT es vital, pues no es auto-sustentable en los primeros años, ya que genera ingresos después de 5 a 8 años. Si bien la SE y el CONACYT generan programas de apoyo para la creación y fortalecimiento de la OT a nivel nacional, como el “Fondo Sectorial de Innovación Secretaría de Economía-CONACYT” (FINNOVA),<sup>4</sup> los resultados serán visibles en el mediano y largo plazo. De esta manera, el apoyo político y financiero de la institución que la alberga es fundamental para su sobrevivencia (Fundación Idea 2011) (OCDE 2013).

Otros países también han incentivado la creación y consolidación de sus propias OT. Entre los instrumentos que han utilizado destacan: Bono para la investigación pública (Alemania), Infraestructura para la transferencia de tecnología (Croacia), Programa para facilitar el desarrollo del manejo de la innovación y la transferencia de tecnología (Hungría), Programa para el apoyo de la transferencia de tecnología (Letonia), Subprograma de apoyo a las oficinas de transferencia de resultados de investigación (España) y Bonos de innovación (Holanda) (Fundación Idea 2011).

---

<sup>4</sup> Su fundamento se encuentra en el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, la LCyT y Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018.

**TABLA I**  
**Obstáculos que enfrentan las OT en México**

<p><b>Restricciones legales:</b> En México existe un conflicto entre la Ley de Ciencia y Tecnología y la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En Estados Unidos e Israel se constituyen fundaciones para evitar dicho conflicto.</p>	<p><b>Incentivos y percepción:</b> El gobierno mexicano ha desincentivado la vinculación con el sector privado. Se tiene la percepción de que es ilegítimo y que la vinculación directa inhibe la difusión del conocimiento a la sociedad.</p>	<p><b>Recursos humanos:</b> Falta de inversión en personal altamente calificado. El personal seleccionado por la OT requiere de un amplio campo de conocimientos; negociación, mercadeo, análisis de proyectos, leyes, entre otros. Y se requiere de un entrenamiento extenso de mediano a largo plazo.</p>
<p><b>Disponibilidad de capital privado:</b> Requiriéndose de fondo en la edad temprana del proyecto, en países como México en que el desarrollo de instrumentos como capital ángel y fondos de capital de riesgo es limitado.</p>	<p><b>Masa crítica de ideas innovadoras:</b> No todas las instituciones académicas producen las suficientes ideas innovadoras que justifiquen la creación de una OT.</p>	<p><b>Cultura empresarial local y académica de emprendimiento:</b> Desconocimiento de los empresarios sobre los servicios que pueden proveer las instituciones académicas locales. Y los investigadores no tienen miras de comercializar.</p>

Fuente: Fundación Idea (2011) y OCDE (2012).

Concerniente a la cultura empresarial y transferencia del conocimiento, López, Mejía y Schmal (2006) mencionan que las universidades y centros de investigación cuentan con una limitada misión. Además, el PECITI señala que las IES y CPI presentan una normatividad institucional que no facilita, agiliza, flexibiliza, ni promueve el desarrollo o la incubación de empresas a partir de la investigación.

En resumidas cuentas, el IMCO (2014) indica que los principales retos son: las desvinculaciones entre IES, centros I+D y la iniciativa privada; los incentivos desalineados del Sistema Nacional de Investigadores SNI; el presupuesto enfocado a la investigación académica, así como las pocas patentes generadas por la academia.

Para con ello, la Fundación IDEA (2011) propone a las IES tres estrategias: la divulgación de la innovación tecnológica, la promoción de interlocutores y el fomento de la participación de la población investigadora en convocatorias que permitan materializar y trasladar sus invenciones. Bo Carlsson (Fundación IDEA, 2011) indica que auxiliar a los investigadores para conocer las necesidades del sector privado, la inversión en la investigación aplicada, la obtención de recursos, el reclutamiento de estudiantes e investigadores con alto potencial y la percepción

sobre la relevancia de la I+D, son algunos de los beneficios para las instituciones académicas, como gestoras y vínculo del conocimiento.

## V. La transferencia del conocimiento en México y sus retos

La integración de la investigación científica de las universidades con la realidad de las empresas es la base del concepto conocido como la triple hélice. El modelo de triple hélice establece a la universidad como centro, con actividades de investigación y desarrollo basadas en principios académicos; a la industria como proveedora de demanda de los clientes sobre la base de sus actividades comerciales, así como la investigación y desarrollo para generar nuevas oportunidades de negocio; y al gobierno como gestor de condiciones políticas y marco regulador apropiado para generar entornos de crecimiento, y no así como ente que limita y obstaculiza los procesos (Alvarado-Borrego, 2009).

De acuerdo a lo anterior, al conjugarse efectivamente estos tres elementos, se generan beneficios para que un país como el nuestro esté en condiciones de desarrollar la promoción, capacitación y actualización del personal, con miras a aumentar las innovaciones en procesos y productos con su respectiva reducción de costos para así incrementar la ventas de dichos productos y en su caso la exportación de los mismos.

Derivado de que innovar requiere forzosamente de la utilización efectiva del conocimiento y del uso de la tecnología, será necesario capacitar al recurso humano en el uso de herramientas de carácter tecnológico para evitar el rezago frente a la competencia, es decir, adecuarse a la nueva era digital y buscar contribuir a la introducción de nuevos productos y servicios cuyo desarrollo se base en conocimiento y tecnología, que puedan ser comercializados para incrementar la eficiencia o efectividad de algún sector industrial o población y beneficiar a la sociedad (Fundación Idea, 2011). Respecto de las necesidades del mercado, es necesario atender y dar seguimiento a la demanda existente, buscando innovar en procesos o en productos, aunque ello implique la cancelación de proyectos de I+D sin potencial.

En México, como en la mayoría de los países latinoamericanos, existen retos a vencer respecto de la transferencia del conocimiento; quizás el principal reto consiste en lograr incrementar las investigaciones realizadas en las universidades y los centros de investigación. Para ello deberá dotarse de una mejor infraestructura a las Instituciones de Educación Superior (IES), apoyar el incremento en el

número de plazas de Profesores Investigadores y a los ya existentes dotarlos de cierta libertad y autonomía respecto de sus investigaciones, para que de acuerdo a lo manifestado por la LCYT en su artículo 39, se les apoye para generar y ejecutar proyectos en materia de desarrollo tecnológico e innovación con la finalidad de promover su vinculación con los sectores productivos y de servicios.

Existen universidades mexicanas que dentro de su filosofía insertan de manera implícita el propósito de interacción con el sector empresarial; sin embargo, y a pesar de que se ha puesto especial énfasis por parte del gobierno mexicano, en la actualidad no existe una vinculación real entre la empresa y la universidad. Esto es, aún no se logra establecer una interacción completa entre ambas instituciones. Al fomentar la relación universidad-empresa se beneficia a ambas partes, ya que, por un lado, la comunidad académica puede obtener ingresos por sus ideas en la frontera del conocimiento y, por otro, las empresas acceden a los conocimientos de expertos y los comercializan para crear una ventaja competitiva en su mercado. El resultado de esta interacción es ofrecer a la sociedad la comercialización de ideas que, al convertirse en productos y servicios, pueden resolver algunos de sus problemas (Fundación Idea, 2011).

Resulta importante mencionar que como paso previo a la labor de transferencia, es totalmente necesario llevar a cabo una recopilación y gestión del conocimiento que sea capaz de convertir el valor intangible en riqueza (De Benito Martín *et al.*, 2011). Dicha gestión y recopilación se lleva a cabo en las Universidades y Centros de Investigación. Vinculado con lo anterior, existe un gran reto concerniente a los académicos, pues los investigadores tendrán que desarrollar habilidades que les permitan adaptarse a un papel de consultor y vender sus servicios a valor del mercado, situación que es en realidad una de las principales razones por la cual los académicos se muestran reticentes a participar en actividades no académicas, ya que consideran es un factor que resta tiempo valioso para las actividades investigativas.

Para contrarrestar un poco lo anterior, resulta necesario difundir y poner en práctica el boletín 557 del Senado de la República (Senado de la República, 2015), el cual busca acabar con el rezago en materia de investigación y al mismo tiempo tiene el propósito de impulsar el desarrollo científico, tecnológico y de innovación en el país, mediante el establecimiento de instancias de gestión para la transferencia tecnológica y vinculación de la empresa con las instituciones que desarrollan actividades científicas.

Otro desafío no de menor importancia consiste en la creación y establecimiento de redes, tanto de expertos académicos como de empresarios; es decir, la

vinculación universidad-empresa. Para afrontar este desafío, se debe promover un mayor acercamiento, logrando que de manera recíproca entre las universidades se apoye al desarrollo regional y se visualice claramente un incremento en la generación de empleo, de tal forma que la transferencia del conocimiento impulse la competitividad de las Instituciones de Educación Superior y de las empresas (Alvarado-Borrego, 2009).

Finalmente, apoyar a la OTC en los primeros años de vida es crucial para su permanencia, si bien los resultados serán palpables en el mediano y largo plazo; la generación de recursos también se vislumbrara en ese horizonte de tiempo, dejándolo desprotegido de recursos en el corto plazo.

## Conclusiones

El papel que juega la OT como intermediario entre los oferentes y demandantes del conocimiento es relevante en el ecosistema innovador de un país. Sin embargo, para que éstos funcionen, es determinante fortalecer su operatividad, ejercicio que requiere de inversión humana, financiera y estratégica.

Para lograr la vinculación entre el sector académico-científico y el sector empresarial, las OT utilizan tres distintos mecanismos:

- a) La consultoría, consistente en asesoría especializada que apoya la toma de decisiones para la solución de problemas.
- b) El licenciamiento, que no es otra cosa más que brindar conocimiento a cambio de regalías.
- c) El *Spinout*, es decir, la creación nuevas empresas basadas en el conocimiento, con potencial tecnológico y visión sustentable donde los accionistas pueden ser la propia institución académica, la comunidad académica o inversionistas externos.

Resulta importante destacar que los resultados de la transferencia son de mediano y largo plazo, su orientación hacia los negocios favorece la innovación empresarial, el financiamiento y desarrollo del capital humano, que en consecuencia favorece el ecosistema de innovación.

En México, a pesar del rezago, se empieza a visualizar un especial interés por la transferencia del conocimiento, observándose una imperiosa necesidad de lograr que el conocimiento científico resultado de las investigaciones académicas no se

quede en los estantes; al contrario, debe ser trasladado hacia la realidad social, haciéndose tangible en los procesos, productos o servicios con alto valor agregado, y como consecuencia, deberá servir como potencializador de la economía nacional. Dicho de otra forma, al contribuir a la introducción de nuevos productos y servicios desarrollados a través del conocimiento y la tecnología, se apoya el cambio estructural en la economía y al mismo tiempo se generan oportunidades empleo de calidad y, por consecuencia, se dinamiza el sistema económico.

## Fuentes

- Alvarado-Borrego, A. (2009), *Vinculación Universidad-Empresa y su contribución al desarrollo regional*, Ra Ximhai, 5() 407-414. Recuperado de <http://2011.redalyc.org/articulo.oa?id=46111817013>.
- Audretsch D. (2009), “Capital emprendedor y crecimiento económico”, en *Investigaciones regionales*, núm. 15, pp. 27-45. Recuperado el 23 de diciembre de 2014 en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28911701002>
- Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión (2014), *Ley de Ciencia y Tecnología*. Recuperado el 11 de octubre de 2015, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/242.pdf>
- CONACYT (junio de 2013), “Segunda Convocatoria para la Certificación de Oficinas de Transferencia de Conocimiento (OT), Programa para la Creación y Fortalecimiento de Oficinas de Transferencia de Conocimiento”. Recuperado el 20 de septiembre de 2015, en <http://www.vinculacion.uam.mx/archives/FINNOVA.pdf>
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT, *Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación PECiTI 2014-2018*. Recuperado el 30 de septiembre de 2015, en [http://www.conacyt.mx/images/conacyt/PECiTI\\_2014-2018.pdf](http://www.conacyt.mx/images/conacyt/PECiTI_2014-2018.pdf)
- De Benito Martín, J J., J. Galindo Melero y P. Sanz Angulo (2011), *La Universidad ante el reto de la transferencia del conocimiento 2.0: análisis de las herramientas digitales a disposición del gestor de transferencia*, Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa, 17() 111-126. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=274120128006>
- DOF, Diario Oficial de la Federación, “Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la *Ley de Ciencia y Tecnología* y de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, publicada el 8 de diciembre de 2015.
- Fondo Sectorial de Innovación, Secretaría de Economía-CONACYT (FINNOVA), “Convocatoria de Bonos para la Transferencia y Comercialización del Conocimiento 2014”. Recuperado el 10 de septiembre de 2015, en <http://www.conacyt.gob.mx/index.php/el-conacyt/convocatorias-y-resultados-conacyt/convocatorias-fondos-sectoriales->

- constituidos/convocatoria-se-conacyt-sectorial-de-innovacion/convocatorias-cerradas-se-conacyt-sectorial-de-innovacion/2014-02-2
- Fondo Sectorial de Innovación FINNOVA (2013), “Convocatoria de Bonos de Fomento para la Innovación a través de las Oficinas de Transferencia de Conocimiento”. Recuperado el 16 de septiembre de 2015, en [http://www.economia.gob.mx/files/comunidad\\_negocios/innovacion/convocatoria\\_finnova\\_2013\\_02\\_bonos\\_fomento\\_innovacion.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/innovacion/convocatoria_finnova_2013_02_bonos_fomento_innovacion.pdf)
- Fondo Sectorial de Innovación FINNOVA (2015), “Convocatoria para Apoyar la Formación de Competencias para la Transferencia de Conocimiento”. Recuperado el 1 de noviembre de 2015, en <http://www.conacyt.mx/index.php/el-conacyt/convocatorias-y-resultados-conacyt/convocatorias-fondos-sectoriales-constituidos/convocatoria-se-conacyt-sectorial-de-innovacion/convocatorias-abiertas-se-conacyt-sectorial-de-innovacion/10404-convocatoria-2015-03-convocatoria-para-apoyar-la-formacion-de-competencias-para-la-transferencia-de-conocimiento/file>.
- Fundación Idea (2011), *La transferencia del conocimiento. Mejores prácticas internacionales para el diseño de un programa de transferencia del conocimiento en México*. Recuperado el 27 de julio de 2015 en: <http://www.fundacionidea.org.mx/assets/files/Estrategia%20de%20Transferencia%20de%20Conocimiento%20-%20Gobierno%20Federal.pdf>
- Instituto Mexicano para la Competitividad IMCO (2014), *Los emprendedores de TIC en México. Recomendaciones de política pública para su nacimiento, crecimiento y consolidación*, Microsoft. Recuperado el 10 de septiembre de 2015, en [http://imco.org.mx/banner\\_es/los-emprendedores-de-tic-en-mexico/](http://imco.org.mx/banner_es/los-emprendedores-de-tic-en-mexico/)
- La estadística del RENIECYT*. Recuperado el 19 de agosto de 2015, en <http://www.conacyt.gob.mx/siicyt/index.php/estadisticas-del-reniecyt>
- López G., María del Socorro, Juan Carlos Mejía C. y S. Schmal (2006), “Un acercamiento al concepto de la Transferencia de la Tecnología en las Universidades y sus diferentes manifestaciones”, *Panorama socioeconómico*, año 24, núm. 32, pp. 70-81.
- Manual para la Administración de Proyectos del Fondo Sectorial de Innovación*, Secretaría de Economía-CONACYT (FINNOVA). Recuperado el 16 de octubre de 2015, en [http://www.conacyt.mx/images/conacyt/fondos/sectoriales/Manual\\_para\\_la\\_Administracion\\_de\\_Proyectos.pdf](http://www.conacyt.mx/images/conacyt/fondos/sectoriales/Manual_para_la_Administracion_de_Proyectos.pdf)
- OCDE (2013), Estudios del Centro de Desarrollo Startup América Latina, *Promoviendo la Innovación en la Región*. Recuperado el 20 de noviembre de 2015, en <http://www.oecd.org/dev/americas/startup-latin-america.htm>
- Ramos R. (11 de diciembre de 2014), “Reforma de *Ley de Ciencia y Tecnología*”, *El economista*. Recuperado el 30 de septiembre de 2015, en <http://eleconomista.com.mx/entretenimiento/2014/12/11/reforman-ley-ciencia-tecnologia>
- Schwab (2015), *The global competitiveness report 2014-2015*, Geneva, World Economic Forum. Recuperado el 9 de noviembre de 2015, en [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2014-15.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf)
- Senado de la República, “Comunicado del día 16 de abril de 2015. Senado aprueba reforma que impulsa intercambio tecnológico entre empresas e instituciones públicas”.

Recuperado el 7 de julio de 2015, en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/20210-senado-aprueba-reforma-que-impulsa-intercambio-tecnologico-entre-empresas-e-instituciones-publicas.html>

Tarapuez C. y V. Botero (2007), “Algunos aportes de los neoclásicos a la teoría del emprendedor”, *Cuadernos de Administración*, vol. 20, núm. 34, julio-diciembre, 2007, pp. 39-63. Recuperado el 23 de diciembre de 2014, en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=20503403>

Universidad Autónoma del Estado de Morelos (2013), *Política para empresas basadas en el conocimiento*, Recuperado el 10 de octubre de 2015, en [http://www.otc.uaem.mx/assets/politica\\_para\\_empresas\\_basadas\\_en\\_el\\_conocimiento.pdf](http://www.otc.uaem.mx/assets/politica_para_empresas_basadas_en_el_conocimiento.pdf)



# Relaciones intergubernamentales y gobernanza metropolitana: hacia una perspectiva integral

Francisco Javier Rosas Ferrusca\*

*Para finales del siglo xx la mancha urbana habrá ya devorado cerros y pueblos, su sed habrá terminado con arroyos y ríos sustituidos por interminables colonias de concreto. Sin embargo, la voluntad de sus habitantes, creemos, será determinante para ganar algún día la batalla en contra de la necesidad humana y hacer del valle milenario un lugar con una vida mejor, más justa.*

ANTUÑANO Y BALDERAS, 2016

## Resumen

Con el propósito de profundizar en las formas de coordinación entre los diversos niveles de gobierno, en este artículo se incluye una breve reseña de las relaciones intergubernamentales (RIG's) como parte de los estudios de la Administración Pública, abordando su origen, conceptualización, enfoques, relaciones con el federalismo, evolución en el caso mexicano, su complejidad ante la consideración obligada de una multiplicidad de actores con fines heterogéneos y los elementos para su estudio, así como el nexo con la descentralización y la gobernanza metropolitana, precisando sus interrelaciones para arribar a un esquema integral, cuyo desarrollo oriente la planeación de los territorios que enfrentan complejos procesos de urbanización y demandan respuestas gubernamentales eficaces.

**Palabras clave:** Relaciones intergubernamentales, gobernanza metropolitana, planeación urbana.

## Abstract

In order to deepen in the forms of coordination between the various levels of Government, this article includes a brief overview of intergovernmental relations as part of the public administration studies, addressing its origin, conceptualization, approaches and relationships with federalism, evolution in the Mexican case, its complexity before the forced consideration of a multiplicity of actors with heterogeneous purposes, and elements for consideration, as well as the link to the decentralization and metropolitan governance, specifying their interrelationships to arrive at a comprehensive scheme, whose development promote the planning of territories that face complex processes of urbanization and demand effective government responses.

**Key words:** Intergovernmental relations, metropolitan governance, urban planning.

---

\* Profesor investigador de la Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México. Doctor en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (CONACYT) nivel I. Maestro en Proyectos de Desarrollo Urbano por la Universidad Iberoamericana. Miembro del Cuerpo Académico Planeación, Urbanismo y Medio Ambiente. Perfil PRODEP. Mariano Matamoros s/n casi esquina con Paseo Tollocan, Col. Universidad, c.p. 50130, Toluca, Estado de México, Tel.: (722) 2121938. Correo electrónico: ferrusca2001@yahoo.com.mx

## Introducción

La dinámica de crecimiento experimentada en las últimas dos décadas en el mundo deja claro que, hoy por hoy, la constante y acelerada urbanización exige nuevas fórmulas de planeación y administración de las ciudades, sobre todo en aquellos territorios en los que la tendencia indica que seguirán siendo atractivos para el desarrollo empresarial, inmobiliario, comercial, cultural y social, factores que a su vez influyen en la creación de nuevos desarrollos habitacionales, cuya población reclama respuestas eficaces de sus autoridades locales. El fenómeno de la metropolización no es nuevo en el orden mundial. Desde principios del siglo xx se ha manifestado con mayor intensidad en diversos continentes y regiones. El Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (2010), destaca que por primera vez en la historia del planeta el número de personas que vive en las ciudades es equivalente al número de habitantes en zonas rurales. Naciones como China e India se perfilan como países eminentemente urbanos. Esta tendencia es irreversible. Para el año 2050 se espera que el 75% de la población global viva en una ciudad. Hoy siete de cada diez mexicanos reside en poblaciones con más de 15 mil habitantes.

Con base en esta información, conviene subrayar que las zonas metropolitanas de México implican la concentración del poder económico y político, que comprenden la presencia de distintos ámbitos de gobierno, donde se materializa un conjunto de intereses que rebasan las fronteras político-administrativas. El estudio y atención del desarrollo urbano metropolitano en nuestro país ha tendido a ofrecer soluciones fragmentadas que se han traducido históricamente en ineficiencias y contradicciones de la actuación pública. Si bien es cierto que se ha intentado establecer acuerdos metropolitanos para abordar los problemas que rebasan la capacidad de acción de los gobiernos locales, también lo es que cada instancia pública, privada o social, le otorga una prioridad diferente a la necesidad de coordinarse para planear y orientar del desarrollo metropolitano.

Es así que el estudio de las relaciones intergubernamentales adquiere relevancia al ubicarse como un componente esencial para que la gobernanza metropolitana se acerque a modelos inclusivos de los diversos sectores de la sociedad; no obstante, la inercia actual en la que se desenvuelven los gobiernos locales dificulta su efectividad en el campo operativo, denota directrices de atención estratégica y desafíos ineludibles que las sociedades democráticas enfrentan día con día para legitimar su actuar.

## Origen, concepto y características de las RIG's

De acuerdo con la revisión de la bibliografía especializada en el tema de las relaciones intergubernamentales, es posible ubicar el surgimiento del concepto de las RIG's en Estados Unidos en los años treinta y los estudios comparados inician a finales de los setenta. Las RIG's se refieren básicamente al análisis y comprensión del conjunto de interacciones entre unidades (Bañón, 1997: 2). Su noción se identifica a partir de un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación (William, 1960: 3). Al respecto, Méndez (1997: 128) destaca que el concepto y aplicación de las RIG's tiene que ver con dos dimensiones: la primera hace referencia a las relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno; y la segunda dimensión precisa que las relaciones no sólo se dan entre órdenes distintos de gobierno, sino también entre entidades gubernamentales al mismo nivel territorial (estado-estado; municipio-municipio; delegación-delegación).

Por su parte, Agranoff (2011: 7), considerado como un autor clásico en la materia, opina que las llamadas relaciones intergubernamentales fueron desarrolladas para facilitar el seguimiento de la efectividad en la implementación de políticas nacionales; asimismo, sugiere que una variable para una efectiva colaboración se da a partir de un mejor desempeño con un bajo costo, de manera que se puede establecer que la colaboración es el medio y no el fin.

A partir de la última mitad el siglo pasado, las RIG's se extendieron hacia otro tipo de sistemas de gobierno, extensión que implica considerar la distribución del poder y el balance entre unidad y diversidad. A primera vista, las RIG's aparecen como una serie de niveles, de procesos y de variables susceptibles de ser manipulables para la interpretación académica; empero, en la medida que se profundiza en su operación cotidiana, aparecen gran cantidad de ámbitos de mayor complejidad.

Cabrero y Zabaleta (2009: 56) plantean que las RIG's son consecuencia de la complejidad del quehacer estatal, de manera que se establece tal complejidad en sentido tanto vertical como horizontal, de manera que programas y acciones gubernamentales entran en un proceso de bifurcaciones, de multiplicación y de superposición pero en lógicas diversas; por lo tanto, esto implica también problemas complejos, pues se generan objetivos encontrados y divergentes.

Hernández Díaz (2006: 39) ubica a las RIG's como la capacidad de los gobiernos en el ejercicio de la administración, la cual se vuelve tan compleja o flexible en la medida del uso de sus propias facultades. Por ello se determina que las rela-

ciones intergubernamentales tienen una función muy importante en las diversas actividades de la Administración Pública, a pesar que son una posibilidad poco considerada en la solución de problemas y demandas. El argumento de Hernández Díaz señala que los estudios sobre las RIG's han sido mínimos en México y que su práctica en los gobiernos es básicamente insuficiente, debido a que son pocas las experiencias que demuestran su aplicación exitosa. El principal objetivo radica en reflexionar sobre el conjunto de posibilidades que existen para el desarrollo de las RIG's, con el propósito de dar solución a problemas comunes de la sociedad, como es la seguridad pública, los asuntos ambientales y los servicios públicos.

A partir del análisis de las RIG's es posible comprender que tanto las relaciones humanas como las actitudes de participación o los grados de compromiso, son también variables condicionantes en el proceso de su realización; en la medida en que las actividades administrativas o prestación de servicios públicos, por mencionar algunas, se diseñen bajo esquemas intergubernamentales, hará gobiernos más eficientes y eficaces. Por tanto, se define para efectos de este análisis a las RIG's como los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno, ejemplo de ello es la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que otorga a cada gobierno su propio ámbito de actuación y autoridad. En este sentido, las RIG's también se pueden concebir como mecanismos legales de colaboración acordada, pactada o convenida.

Para entender el concepto de RIG's es importante señalar al menos cuatro puntos que Wright (1997) considera significativos, a saber:

1. Número y variedad de unidades gubernamentales, que corresponden a la variedad de relaciones entre los ámbitos de gobierno.
2. Número y variedad de funcionarios públicos que intervienen, señala actividades y actitudes del personal en servicio.
3. La intensidad y regularidad de los contactos entre funcionarios, indica contacto entre servidores públicos e intercambio de información.
4. La preocupación por cuestiones de política, señala intenciones y acciones de los servidores públicos.

Un aspecto común que se identifica en la literatura existente radica en que la coordinación intergubernamental encuentra su principal problema en el hecho de que en los sistemas federales, cada nivel de gobierno está encargado de responsabilidades y poderes diferentes, aunque existe la salvedad de que estas funciones

pueden ser compartidas o excluidas de cada una de las instancias, dependiendo de la organización particular del sistema.

### **El federalismo y las RIG's en México**

Partiendo de la importancia que denotan las RIG's en la acción del gobierno en materia de planeación urbana y ordenamiento territorial, y tomando como punto de partida el planteamiento señalado por José Luis Méndez (1997), entre los aspectos más representativos de esta vertiente de la Administración Pública, es posible identificar que el sistema administrativo y político en México y en la mayoría de los países es un complejo entramado de relaciones intra e intergubernamentales. Los ámbitos federal, estatal y municipal, además de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se encargan de administrar todo el aparato que da forma al Estado y a la sociedad. Cada parte debe coordinarse con las demás para lograr sus objetivos y mantener así un equilibrio.

En la mayoría de los casos, las RIG's se manejan desde la perspectiva de las finanzas. Por ejemplo, en Estados Unidos se toman en cuenta cuatro factores principales entre las relaciones del federalismo y los municipios: el diseño institucional, la política legislativa, la profesionalización y la proximidad. En contraste, en América Latina se observa una tendencia a estructuras centralizadas, en cuanto a la estructura centro-periferia en las ciudades. La discusión sobre la descentralización ha sido abordada por diversas instituciones en México, tales como el Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.; el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD); el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), además de otras instituciones de educación superior y profesionalización del país.

Dentro del federalismo, la presencia de múltiples gobiernos con objetivos distintos conduce naturalmente a conflictos intergubernamentales. El reparto de autoridad y recursos está inmerso en lo anterior y es entonces cuando surgen problemas de concurrencia y coordinación que obligan a buscar las formas para alcanzar una convivencia fundada en el consenso. Aunque este modelo parece alcanzar los mejores resultados, requiere que sus RIG's funcionen adecuadamente y con transparencia; este modelo cuenta con una serie de ventajas, como lo son la provisión y producción más eficiente de servicios públicos, y una mejor concordancia entre los bienes públicos y sus características espaciales.

**CUADRO 1**  
**Asuntos Relacionados con el Ámbito de los Poderes**

<b>Con el Poder Legislativo:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La creación o disolución de los gobiernos municipales.</li> <li>• Los modelos de organización seguidos por los ayuntamientos (por ejemplo, la elección de autoridades auxiliares).</li> <li>• El papel de control y vigilancia que juegan los congresos locales.</li> </ul>
<b>Con el Poder Ejecutivo:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las formas de coordinación en la planeación del desarrollo.</li> <li>• La prestación de servicios con la participación de diversos niveles.</li> <li>• La colaboración en políticas específicas (salud, educación, planeación del territorio, uso de suelo).</li> </ul>
<b>Con el Poder Judicial:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La relación entre los tribunales administrativos, electorales y de arbitraje.</li> <li>• Las formas de nombramiento de jueces y autoridades.</li> </ul>

Fuente: elaborado con base en Enrique Cabrero Mendoza y Rodolfo García Del Castillo (2001), *Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios*, Segundo Congreso IGLOM, *Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado*, Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México.

Para el caso de México resulta fundamental el garantizar una mayor transparencia. Con éste y otros cambios será posible evitar hundirse en las trampas de procesos descentralizadores mal llevados. Por otro lado, es vital repensar las maneras en las cuales se entablará un equilibrio distinto entre la Federación y los gobiernos locales, en donde estos últimos tendrán que atender temas específicos con los tres poderes.

Actualmente en México, las reformas al artículo 115 constitucional otorgan un reconocimiento al municipio como nivel pleno de gobierno. Sin embargo, sigue existiendo una incongruencia entre lo que mencionan los estados y lo que indica la Federación, ya que los gobiernos estatales insisten en la obligación por parte de la Federación de establecer colaboración y mandatos con los municipios sólo a través de los gobiernos estatales, como única vía de interlocución.

La experiencia de las RIG's en México no señala que estén dadas las condiciones para evolucionar rápidamente hacia cualquier otro modelo. El canadiense, por ejemplo, que es rígido debido a que ningún nivel de gobierno puede interferir en la esfera de acción de otro nivel de gobierno, requiere instituciones fuertes, reglas

muy claras y una distribución fiscal muy equilibrada. Por su parte, el caso alemán se caracteriza por gobernantes y cuerpos profesionales con una tradición muy abierta a la negociación y al acuerdo intergubernamental. Las disputas partidistas, por ejemplo, se dirimen en la esfera política y no interfieren en el funcionamiento de políticas públicas intergubernamentales. Sin embargo, aunque estos dos modelos parecen lejanos y opuestos, permiten vislumbrar la necesidad de realizar las acciones si bien no para imitarlos, sí para generar un modelo propio que incluya nuestras propias características sociales, políticas y económicas.

Al final, el resultado será siempre un modelo mixto y propio, pero resulta imperativo delinear ese perfil futuro que permitiría enriquecer la vida intergubernamental, hacerla más dinámica con los consecuentes beneficios para la eficacia de las políticas públicas, además de fortalecer coordinadamente las capacidades de gestión de los tres ámbitos. Desafortunadamente, el escenario actual en México tiende más al segundo modelo de federalismo (alemán).

En el federalismo se encuentra el límite y alcance del desarrollo de las relaciones intergubernamentales, porque está implícito en la distribución de atribuciones entre Federación, estados y municipios, por lo que se tiene la unión de un sistema federal. Ello implica la existencia de relaciones entre las dependencias y secretarías, por lo que es la forma en la que se maneja el gobierno de México. En lo que se relaciona con los municipios y el estado, éstos deben trabajar de la mano con el gobierno federal para un mejor desempeño de la ciudadana.

En este renglón, resulta fundamental la coordinación concebida como la sincronización y unificación de las acciones para proporcionar una adecuada calidad, oportunidad y dirección; de tal manera que haya armonía y cooperación para alcanzar un objetivo común (Martínez, 1992: 163). Constituye así un requisito obligado para la viabilidad de las acciones, como la dualidad de instancias o espacios de poder que se empatan en objetivos comunes. Por ello se menciona que el factor coordinador es clave, lo mismo que el propio interés común que incide sobre la realidad social o material. Así, la coordinación representa también un acuerdo que al concretizarse brinda la posibilidad de aprovechar recursos y el mejor manejo de lo público a través de la efectividad de los gobiernos con el fin de contribuir con el progreso de la sociedad.

### **Evolución de las RIG's en el contexto mexicano**

En México es posible apreciar, a partir de los años ochenta, una coordinación intergubernamental poco controlada. Debido al crecimiento y desarrollo del país

se hicieron cambios en la Constitución política; por ejemplo, el artículo 25 precisa que el Estado debe tener a cargo el desarrollo, y para tal efecto manejar al sector social, público y privado. En tanto, el artículo 26 decreta la creación del Plan Nacional de Desarrollo por parte de la Federación. A partir de estas modificaciones, surgen con el paso del tiempo los comités a través de los que se decidiría cómo se llevaría a cabo la coordinación intergubernamental.

En primer término, aparecen los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES) y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN). Entre otras atribuciones, estas instancias asumieron la obligatoriedad de la creación de sus propios planes de desarrollo por período gubernamental, que dieron la pauta a la firma de convenios para la transferencia de recursos financieros para concretar la ejecución de programas y proyectos emanados de los planes (Convenios Únicos de Desarrollo). En cierta medida, estas figuras institucionales correspondían con la política de descentralización de la vida nacional que en su momento impulsó el gobierno de Miguel de la Madrid. Durante el gobierno de Ernesto Zedillo se tuvo un enfoque más institucional que el anterior; el nuevo federalismo les otorgó más recursos a los municipios y éstos podían apelar a la constitucionalidad, situación que evidenció una nueva coordinación fiscal entre los niveles de gobierno, evitando el centralismo de los años pasados y dando paso a la participación de nuevos actores en la esfera de las decisiones.

Carrera Hernández (2004) precisa que a inicios del siglo xx, el Estado mexicano era uno de los más estables y centralizados de Latinoamérica, debido a que los congresistas de la Constitución de 1917 pensaron que no era buena idea limitar el Poder Ejecutivo por el Legislativo y Judicial. El Ejecutivo era el encargado de resolver las disputas entre los diferentes grupos de interés de la sociedad mexicana.

De acuerdo con la Constitución Política, el municipio se considera “libre”, pero en la práctica es el nivel más débil y principalmente dependiente de la Federación. También los Estados son una parte débil del sistema político, paradójicamente los municipios deberían tener un control de las finanzas, ya que son la base de las operaciones del gobierno en todos sus niveles; sin embargo, ese control fiscal a su vez está controlado por legislaturas estatales. Por eso, el monto financiero para cada municipio dependía más de relaciones políticas, es decir, si el presidente tenía una buena relación con el gobernador tendrían gran apoyo financiero.

En la década de los ochenta, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) marcaba como uno de los objetivos principales la descentralización del gobierno federal. Para ello, se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que era el encargado de manejar las finanzas y controlar la distribución de recursos. En 1982, con Miguel de la Madrid y su Plan Nacional de Desarrollo, fueron tres factores

importantes los que marcaron un cambio en las RIG's, a saber: el fortalecimiento del federalismo, la promoción del desarrollo regional y la vigorización de la vida municipal.

Posteriormente, en el gobierno de Salinas de Gortari, con base en el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento de los Niveles de Vida, se canalizaron diversos recursos a Estados y municipios, implementando a su vez el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). En este período diversos conflictos de partidos y diferencias políticas agudizaron la crisis política y administrativa además de económica del país. Aunado a la concentración de recursos para la Federación, los municipios no tenían la autonomía financiera necesaria para ejecutar por ellos mismos los programas federales para beneficio de la población.

En la década de los noventa, la economía se liberalizó. El Tratado de Libre Comercio (TLC) y otros factores económicos hicieron más dinámica la economía y las propias RIG's. En las administraciones posteriores, la creación de un área denominada Planeación del Desarrollo Regional resultó de gran importancia y sirvió como punto de referencia para evaluar el progreso de la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, así como las relaciones entre estos (RIG's). A través de planes y programas institucionales, se observó de forma integral el progreso de la planeación del desarrollo regional, principalmente en las grandes ciudades del centro del país. El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) que se sustenta en la *Ley de Planeación*, contempla la elaboración de diversos planes, programas y convenios de desarrollo social, entre los que figuran los ya citados COPLADES y COPLADEMUNS, cuyo propósito consistió en coordinar la planeación entre estados, municipios y la Federación.

En este sentido, Vega y Pacheco (2004:125) señalan que en la mayoría de las naciones en los últimos años, los gobiernos se han preocupado porque las sociedades aporten a los gobiernos en la realización del ejercicio del poder, esto llevado a cabo por medio de la participación de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG); sin embargo, pese a la participación de estas últimas no en todos los ámbitos se ha logrado que la influencia sea positiva como en otros ámbitos; el papel que están jugando estas organizaciones en el poder muchas veces ha sido cuestionado y criticado.

El análisis de la literatura de las RIG's advierte la posibilidad de encontrar grandes inconsistencias en la existencia y resultados de las RIG's, ya que en la práctica –en ocasiones– las intervenciones de actores no gubernamentales es nula, lo que puede llegar a ocasionar una serie de incongruencias al momento de aplicar las políticas como tales, ya que no se está tomando en cuenta a la sociedad como en

teoría se supondría que se debería hacer. Las relaciones intergubernamentales resultan positivas en la mayoría de los países, ya que se aplican de una manera estratégica. Sin embargo, en México ocurren una serie de irregularidades que se hacen notorias en el actuar diario de las autoridades y la sociedad. La falta de comunicación ocasiona que sociedad y gobierno no lleguen a acuerdos prudentes en la realización de proyectos de alto impacto regional en algunos estados del país; por lo tanto, se puede llegar a considerar que en cierto modo las organizaciones de la sociedad afectan las relaciones intergubernamentales en algunas ocasiones.

El planteamiento de Vega y Pacheco (2004) destaca que el encargado de mediar en la resolución de conflictos entre los grupos de intereses no sólo es el gobierno, sino que los grupos de intereses, las agencias gubernamentales y los poseedores de los recursos, deben ponerse de acuerdo para que de manera conjunta se lleven a cabo los trabajos y así evitar las típicas disputas y conflictos que abundan en este entorno. Por lo tanto, puede decirse que los actores no estatales tienen demasiada influencia sobre los actores gubernamentales, por lo que es necesario la aplicación de procesos por medio de los cuales los actores no gubernamentales salgan beneficiados y de este modo dejen operar al gobierno y se actúe de manera conjunta.

### **Complejidad de las RIG's**

La perspectiva de Cabrero y García (2001) en relación a las relaciones intergubernamentales, ubica a su principal problema dentro de cualquier sistema de organización del Estado. Los gobiernos subnacionales (estatales y municipales) cuentan con un cierto margen de acción relativamente independiente, lo cual puede traducirse en tensiones constantes de diferente intensidad y complejidad. Así, el análisis de las RIG's está estrechamente ligado a la materialización y ajuste de las políticas públicas. Para el caso mexicano, las unidades del gobierno interactúan entre sí, se comunican, crean vínculos de dependencia o de oposición desde contactos del marco legal hasta relaciones personales. En cada país, las RIG's tienen sentido, intensidad y rasgos que se ven influidos por distintos elementos tanto políticos como sociales. Así, para entender las RIG's en contextos nacionales específicos, Cabrero y García (2001) señalan la conveniencia de considerar algunas preguntas clave vinculadas a dos aspectos medulares:

- a) **La funcionalidad del marco legal y la institucionalización** alcanzada. Se debe dar respuesta a estas preguntas: ¿El marco legal rige correctamente

las relaciones básicas entre poderes y esferas de gobierno? ¿Se cuenta con herramientas legales para solucionar controversias? ¿Existen estructuras administrativas formales para facilitar intercambios, mandatos y recursos? ¿Se encuentran definidos los procesos de vinculación en las normas y programas? ¿Qué tanto cuenta la voluntad de los actores participantes?

**b) La capacidad de decisión de cada componente dentro de la red de relaciones.** En este caso es preciso saber: ¿Cuál es la posibilidad de cada una de las partes de decidir sobre asuntos que le afectan directamente? ¿Las competencias obedecen a una jerarquía única o se ajustan? ¿Cuál es el grado de descentralización de recursos y decisiones?

Las RIG's no sólo se presentan entre unidades del mismo nivel o de diversos niveles, sino también dan paso a otras formas de vinculación; por ejemplo, la representación política regional al interior de los Poderes de la Unión. En México existe una representación regional por medio de las cámaras de diputados y senadores, pero también hay una relación de los estados y municipios con la Federación; dentro de esta última es donde juegan un papel fundamental las secretarías y dependencias. Asimismo, las interacciones que surgen entre los gobiernos locales (estados y municipios) cobran especial relevancia para la planeación y puesta en marcha de políticas de desarrollo regional y urbano. Entonces, para el caso mexicano, es posible señalar que hay un dominio del Poder Ejecutivo sobre las unidades subnacionales, debido a una muy débil funcionalidad del marco legal que regula las relaciones intergubernamentales.

Conviene destacar que el estudio de las RIG's retoma las características de su naturaleza técnica, administrativa y jurídica. En el primer caso, se distinguen por las fórmulas de gestión destinadas a conseguir unidad, congruencia y compatibilización simplificada de acciones que proceden de diversos ámbitos de gobierno para el logro de objetivos. En la dimensión administrativa, inciden en la toma de decisiones; la racionalidad de la acción ante la rigidez de la norma; las posibilidades de descentralización; el reto de desarrollar funciones delegadas, desconcentradas o descentralizadas; la administración multidimensional; la discrecionalidad de la información; la organización intercambiada, y la formación o consolidación de redes de coordinación y gestión. Finalmente, el ámbito jurídico hace énfasis en hacer valer la personalidad jurídica de los gobiernos, tomando como parámetro la distribución de competencias, los criterios de autonomía y soberanía.

## Elementos para el estudio de las RIG's en México

Para el estudio de las relaciones intergubernamentales en el marco del federalismo mexicano, es conveniente tener como punto de partida un escenario caracterizado por fenómenos político-administrativos particulares que inciden sobre la actuación de cada parte del aparato y sobre los participantes al interior gobierno. De este modo es pertinente retomar los procesos que Cabrero y García (2001) señalan como obligados:

- a) **La descentralización y su impacto en los gobiernos locales** han provocado una serie de efectos no deseados en los gobiernos locales. El traslado de responsabilidades no ha estado acompañado del suficiente apoyo financiero ni de la asesoría técnica y acondicionamiento institucional necesario. Cabe preguntarse: ¿cuál será el futuro al que se enfrentarán los estados y municipios? y ¿cuáles son las salidas para aumentar sus capacidades de respuesta?
- b) **El problema de las concurrencias y ámbitos de coordinación existentes en el caso mexicano.** A raíz de los cambios constitucionales, surge el reto de adecuar los marcos legales locales y de presionar para alcanzar una mejor definición de los espacios de acción. Es necesario insistir en la creación de mesas de discusión y deliberación entre niveles de gobierno por ámbito de política.
- c) **El papel de los gobiernos locales como agentes de desarrollo con vida propia.** En un contexto de competencia y globalización, los gobiernos locales deben observar y valorar sus potencialidades de desarrollo creando alternativas viables y factibles para trazar su propio desarrollo.
- d) **La competencia legal entre esferas, niveles o instancias gubernamentales y sus posibilidades de reforma.** Los problemas de definición de competencia persisten. Es necesario saber si se requiere de una nueva arquitectura del gobierno y sus niveles o únicamente la mejora de los mecanismos de solución de controversias, así como los instrumentos para la conciliación de intereses.
- f) **Los alcances y orientación de las reformas fiscales que inciden en las relaciones intergubernamentales.** Aún falta resolver los problemas de la generación de recursos propios y sobre todo un modelo de coordinación hacendaria capaz de crear incentivos de participación comprometida, un mayor esfuerzo fiscal local, un adecuado seguimiento de los recursos utilizados y la valoración de resultados.
- g) **Los fenómenos de federalización nacionales y los de municipalización impulsados en los gobiernos subnacionales.** En este aspecto la pregunta central se dirige a la valoración de estas experiencias en sus pros y contras,

para aprovechar este aprendizaje en la mejora futura de las políticas y sobre todo en el trazo de los límites o alcances que podrán tener estos procesos.

**h) *Los fenómenos de metropolización y convivencia entre municipios.*** En este renglón son pocas las experiencias que tratan de recuperar una perspectiva integral en la solución de los problemas comunes en los grandes asentamientos humanos, como lo son las zonas metropolitanas, en donde se deberán crear nuevas vías para otorgar respuestas a las demandas de infraestructura y de desarrollo en general. Este esfuerzo no debe apartarse de las perspectivas de largo plazo y debe construirse sobre el consenso ciudadano y con su participación.

**i) *Las condiciones políticas y administrativas que surgen de la cohabitación entre partidos políticos instalados en diferentes esferas de gobierno.*** La convivencia entre gobiernos divididos, traslapados, yuxtapuestos o mezclados, es parte de la realidad nacional en cambio.

De los ocho procesos (incisos) señalados, el penúltimo resulta de particular interés con el presente artículo, sobre todo si consideramos que es precisamente en los ámbitos metropolitanos donde la diversidad de agentes y actores hace más compleja una colaboración exitosa. Así, los terrenos de la institucionalidad y la democracia son los espacios sobre los cuales se construyen caminos y vías propias para dar vida a las políticas públicas concretas. La explicación de las peculiaridades del caso de las metrópolis mexicanas tiene un doble objetivo; por un lado, colaborar a una mejor comprensión de los nexos intergubernamentales en sus distintos niveles y dimensiones; por otro, señalar los retos que plantea una posible transición de las reglas del juego.

## **Descentralización y RIG's**

Los estudios realizados por Jaramillo (2010:186) apuntan a las ventajas que puede generar la descentralización a los gobiernos municipales, ya que gracias a ella es posible realizar políticas y programas que se adapten a las necesidades del territorio y de la sociedad. Así, la descentralización se concibe como un proceso de transferencia ordenada y organizada del gobierno central o nacional a otra autoridad o institución. De este modo, factores como recursos humanos, naturales, sociales, etcétera, entran en juego, por lo que en este caso a los municipios se les estaría otorgando una serie de funciones que sólo el gobierno nacional realiza. Desde esta óptica, la descentralización tiende a perfeccionar la planeación local,

teniendo como finalidad el mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región o el municipio; sin embargo, es de gran complejidad lograr una descentralización como tal a la hora de asignar atribuciones a los municipios, ya que éstas no son asignadas en su totalidad. Por ello no se llega a una descentralización como tal, sino a un modo mixto, que mezcla aspectos de descentralización pero dependiendo aun del gobierno nacional.

Gracias a la descentralización se logran abrir las puertas a los aportes ciudadanos, lo que genera un aspecto de gran importancia, ya que las ideas de la ciudadanía en la mayoría de las ocasiones denotan los problemas que se están viviendo en la realidad. Por lo tanto, la descentralización se muestra como una oportunidad de cambiar la forma de gobierno en los municipios, dejando atrás esos conflictos de tipo económico, social y político, que se han generado por años.

Por otra parte, es importante resaltar la relación existente entre la descentralización y las políticas públicas, en donde la primera forma parte de una política pública, la cual es definida por Tamayo (1997:296) como un conjunto de objetivos decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran como prioritarios. Por lo tanto, al hablar de políticas públicas se hace referencia a la participación y puntos de vista de los ciudadanos, lo que genera por medio de la sociedad como intermediario un vasto contacto con los problemas reales que ocurren en el territorio. Es decir, que la descentralización puesta en práctica en el sector que sea, genera soluciones amplias y reales que satisfagan y mitiguen problemas que la sociedad presenta.

Con base en lo anterior, las RIG's pueden también ser concebidas como el contingente de interacciones y actividades que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación. Por lo tanto, son de gran importancia para establecer la coordinación entre los tres niveles de gobierno, convirtiéndolas en una herramienta importante de la planeación en nuestros días. Dicho lo anterior, es de destacarse que las RIG's pueden llegar a mantener a los gobiernos más allegados a las situaciones actuales de la sociedad y de los territorios, por lo que son de gran importancia en los gobiernos.

### **Relevancia y enfoques de las RIG's**

Desde la perspectiva teórica que abordan Grimaldo y Rangel (2003: 37), la importancia de las relaciones intergubernamentales radica en el desempeño del

sector público, cuyo análisis se aborda desde dos grandes enfoques: el primero es el económico, a partir de la visión de los desarrollos neo-institucionales y del federalismo fiscal que resaltan la importancia de las instituciones y el diseño de la estructura pública en el logro de los objetivos de eficiencia y equidad. El segundo es el político, orientado a los efectos que la organización pública y sus interacciones producen en la concentración del poder, la gobernabilidad, la efectividad y calidad de las políticas públicas y, en suma, en el sistema democrático.

La relevancia de las relaciones intergubernamentales deriva del logro de los objetivos del sector público, tanto desde el punto de vista económico a alcanzar la eficiencia cuando ocurren fallos en el sistema de mercado y garantizar la equidad, así como el cumplimiento de metas políticas, como lo son la participación ciudadana y el fortalecimiento del sistema democrático. Es así como las relaciones intergubernamentales forman parte de uno de los ejes fundamentales para el funcionamiento exitoso de un sistema federal de gobierno, en donde la actividad pública requiere programas especializados y adaptados a sociedades cada vez más complejas y exigentes que obligan a mantener contactos más allá de los límites públicos y entre múltiples y diversos actores dentro de tales límites.

Siguiendo el planteamiento de Grimaldo y Rangel (2003: 43), las relaciones intergubernamentales constituyen mecanismos democráticos que contrarrestan tendencias de centralización de poder, son complementos novedosos e informales al principio de separación de los poderes; novedosos porque surgen como consecuencia de las presiones que la realidad actual ejerce sobre los Estados, e informales porque no se tienen un nivel de teorización consolidado, además de que escapan en gran medida a parámetros formales como el marco jurídico o reglas institucionales.

De lo anterior se deriva un concepto que se denomina como “nueva realidad” y que se refiere a los entornos más dinámicos y complejos; por la necesidad de legitimación de los sistemas políticos, justificada no sólo en el poder y la satisfacción de necesidades o prestación de servicios propios del Estado de Bienestar. La legitimidad de los Estados en este nuevo entorno, estará determinada por la prestación de esos servicios con criterios de calidad, de eficiencia y con generación efectiva de impactos en la sociedad.

El funcionamiento de programas y políticas, como productos institucionalizados del sistema político, requiere de una gran diversidad de organismos y de la distribución sobre una base territorial de diferentes competencias y rangos de actuación. En relación a las relaciones entre niveles de gobierno, éstas son las que determinan la necesidad de que las estructuras cuenten con diseños para dar respuestas en situaciones dinámicas y que reconozcan la actuación conjunta.

La búsqueda de calidad, eficacia y eficiencia en los servicios y políticas, tropieza con la concepción organizativa actual, la cual está basada en gran medida en el modelo de dominación legal propuesto por Max Weber.

Por su parte, la Gestión Intergubernamental (GIG) se traduce como la ejecución cotidiana de las interacciones entre actores de distintos niveles y están referidas a transacciones diarias entre elementos gubernamentales. Su enfoque se centra en la necesidad de solución de problemas, haciendo énfasis en los contactos y redes de comunicación. Las relaciones intergubernamentales deben estar coordinadas y ser producto de la colaboración.

En este sentido, Hernández Díaz (2006) apunta que la Gestión Intergubernamental (GIG) se asume como las transacciones diarias o relaciones informales entre los elementos gubernamentales que son componentes de un sistema político-administrativo, por lo que la gestión implica continuos contactos, donde los actores deben ser expertos en relaciones sociales y en comunicar programas. En el manejo de lo público a través de las organizaciones se denota como uno de los puntos particulares de la gestión pública; su estudio permite visualizar la colaboración posible entre los ámbitos de gobierno. Por lo tanto, la GIG adquiere un papel importante en el mejoramiento de los gobiernos ante las carencias de tipo humano especializado, tomando aspectos tanto social, económico, financiero e institucional, producto de crisis económicas, sociales e inestabilidad política, lo cual constituye una oferta en el campo de acción. Lo más importante son las relaciones entre los ámbitos de gobierno para el beneficio de las organizaciones y así contribuir con el progreso del país.

### **RIG's y gobernanza metropolitana**

A partir de los elementos expuestos anteriormente, se identifica una estrecha relación entre las RIG's y la gobernanza metropolitana. El punto de coincidencia radica en que ambos enfoques se materializan en un espacio geográfico determinado, que va desde los contextos nacionales, estatales, regionales, municipales, delegacionales, barriales y sectoriales. Asimismo, ambos buscan ámbitos de participación social más amplios a los tradicionales, nuevas formas de vinculación y colaboración entre autoridades, sociedad, instancias públicas y privadas orientadas a un objetivo común.

La coordinación vertical y horizontal constituye también un aspecto de singular importancia en las decisiones que impactan a las áreas urbanas, principalmente a las metrópolis, pues en ellas la diversidad de agentes, actores, intereses, dependen-

cias públicas y privadas, tiende a incrementar su complejidad, situación que a la vez puede limitar los resultados si no existen puntos de convergencia que sumen voluntades en torno a una política pública, a un programa, o bien a un proyecto específico. Por lo tanto, RIG's y gobernanza metropolitana están estrechamente vinculadas entre sí, y pueden considerarse a las primeras como parte indispensable del enfoque reciente de la gobernanza. No obstante, hoy en día la dinámica social, económica, política, administrativa y cultural del país, de las entidades federativas y particularmente de los municipios, le otorgan a estos dos enfoques el mayor reto de la actualidad en materia de planeación territorial, sobre todo si partimos del hecho de que la sociedad es cada vez más demandante y reclama respuestas eficaces y oportunas a sus complejas necesidades.

Dicho lo anterior, conviene destacar que las relaciones intergubernamentales han rebasado su intervención original de la dimensión financiera y presupuestal para hacer presencia en otras esferas de la Administración Pública federal, estatal y municipal. Hoy es posible aplicar los supuestos de las RIG's en las demandas cotidianas, y la planeación del desarrollo urbano metropolitano no es la excepción; por el contrario, representa uno de los desafíos que las tendencias de crecimiento actual y futuro exigen para la atención de los problemas comunes que comparten los territorios conurbanos en torno a la prestación de servicios básicos, vialidad, vivienda, movilidad urbana, gestión, transporte, residuos sólidos y equipamiento, entre otros rubros que impactan directamente en la calidad de vida de la población.

## Conclusiones

A partir de la revisión de la literatura de los elementos centrales de las RIG's, es posible señalar en primer término su vigencia y actualidad, pues a pesar de que es un enfoque que inició hace más de tres décadas y de la discusión que pueda generar en torno a sus resultados y efectividad, continua siendo vigente hoy en día en diversas esferas de la vida cotidiana y sobre todo de las administraciones públicas federales, estatales y municipales. La evolución que han experimentado en diversos países, y en particular en México, permiten ubicar a las RIG's como un requisito ineludible para alcanzar resultados eficaces y oportunos. No obstante, es preciso superar los obstáculos que condicionan su eficacia, principalmente aquellos que derivan de factores políticos e ideologías partidistas, privilegiando en todo momento los esquemas de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias y/o niveles de gobierno.

El escenario actual reclama coordinación inter e intrainstitucional para trabajar por un fin común, y a la vez exigen incorporar a los diversos sectores de la sociedad en la responsabilidad de acompañar a las autoridades en el seguimiento y evaluación de los planes, programas, proyectos y acciones de alto impacto, aspectos que sin lugar a dudas apuntan a la necesidad de rediseñar las agendas de investigación y los mecanismos de participación para estar en posibilidades de interpretar de una forma más acertada la nueva configuración de la acción pública gubernamental en ámbitos territoriales, que hoy enfrentan acelerados y continuos procesos de conurbación y metropolización.

Entre los aspectos que apremia revisar, destaca el marco jurídico y normativo que sustenta la coordinación gubernamental y las formas de involucramiento de la sociedad civil. Si bien algunos de ellos están implícitos en las leyes, reglamentos, planes y programas, es preciso revisar si en la práctica efectivamente contribuyen u obstaculizan el alcanzar resultados óptimos. El reto de las relaciones intergubernamentales positivas, efectivas y exitosas, no depende sólo de las instancias públicas, sino de la capacidad de adaptarse a los cambios del mundo actual, de las sociedades que reclaman mayores espacios de participación y de sus problemas particulares. De igual forma, la distribución de competencias es y seguirá siendo uno de los principios básicos de las RIG's, sobre todo cuando se asocia a la gobernanza territorial, pues como ya se ha precisado, existen entre estos enfoques puntos de coincidencia y de retroalimentación que de afinarse permitirían alcanzar resultados más eficientes en beneficio de la población que habita espacios geográficos altamente dinámicos.

La constante globalización obliga a las ciudades a enfrentar cada vez más retos de alta complejidad, los cuales requieren a su vez de gobiernos y gestiones más eficientes, sobre todo en los temas asociados a la coordinación metropolitana. Por ello, todo municipio que enfrente procesos de conurbación física y funcional deberán mirar al futuro con la intención de construir y consolidar alianzas metropolitanas que les permitan crear soluciones estratégicas para distribuir y canalizar los recursos hacia la atención de los rubros prioritarios del desarrollo urbano metropolitano. En este sentido, los acuerdos intermunicipales son claves para reconocer la funcionalidad económica de los municipios y forzar la cooperación entre distintas autoridades y la sociedad civil.

La cooperación intermunicipal data desde el siglo XIX en Europa y se creó con el fin de proveer mejores servicios públicos. Con el tiempo, dichas alianzas se han vuelto más populares y han aumentado su alcance, persiguiendo cada vez más fines diversos. Su popularidad también se ha incrementado por la simple razón

de permitir ahorros importantes y mejoras sustanciales en la capacidad de comunicación de las autoridades municipales, así como en su poder de negociación con otros organismos.

Por otra parte, el análisis del marco jurídico en materia de desarrollo urbano metropolitano refleja que éste no ha sido aprovechado en su totalidad en nuestro país, pues a pesar de que se contempla la posibilidad de alianzas municipales para la planeación y dotación de servicios públicos, son pocos los ejemplos que se tienen en la actualidad. Los beneficios de las alianzas intermunicipales se vislumbran prometedores, y los municipios metropolitanos deben hacer un mayor y mejor uso de esta figura para orientar los esfuerzos hacia nuevas formas de gobernanza mediante la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil, el sector empresarial, las autoridades locales y la incorporación de instituciones de educación superior, de investigación e innovación, en la toma de decisiones y en la ejecución de las mismas. Así, la gobernanza metropolitana desde una perspectiva integral, implica ir más allá de la simple coordinación de políticas, de la integración horizontal, vertical e intergubernamental. Por consecuencia, debe superar los límites tradicionales que persisten hoy en día, a fin de constituirse en un modelo alternativo que, dependiendo de las circunstancias de cada municipio y del contexto externo, establezca lineamientos estratégicos que apoyen la planificación del desarrollo urbano metropolitano, enriquezca y retroalimente su propia definición teórico-conceptual, metodológica y práctica, cuyos resultados sean replicables en espacios metropolitanos con condiciones similares.

Es innegable que la gobernanza metropolitana enfrenta grandes retos para consolidarse como una herramienta efectiva. Uno de los principales desafíos radica en los líderes políticos e instituciones gubernamentales que diariamente afrontan la necesidad de proveer servicios, mantener y mejorar las infraestructuras disponibles, además de administrar las expectativas y demandas de una población creciente. Sin embargo, la capacidad institucional de los municipios ha demostrado no ser del todo eficaz para atender las necesidades cada vez más crecientes de las zonas metropolitanas. Por otro lado, el financiamiento e inversiones en proyectos que involucran a más de un municipio resultan complejas y requieren una mejor capacidad de coordinación gubernamental, situación que complica aún más la posibilidad de adoptar modelos de gobernanza para promover el desarrollo integral de los territorios metropolitanos, no sólo centrado en las estructuras institucionales, sino también en la presencia de los agentes sociales, privados y generadores de conocimiento, innovación e investigación en la materia. Por ello, la gobernanza metropolitana integrada, entendida como un sistema de

coordinación entre distintos niveles de gobiernos, asociaciones empresariales, universidades, centros de investigación y sociedad civil, debe priorizar la formulación e implementación de políticas públicas y proyectos que puedan garantizar el desarrollo urbano ordenado y planificado, así como la equidad social en un contexto metropolitano.

## Fuentes

- Agranoff, Robert (2011), “¿What is the Role of Intergovernmental Relations in Federalism?”, en *Public Administration Review*, vol. 71, Issue supplement.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2008), *Gobernanza y Gestión Pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Andrade, Julio (2011), *Gobernanza en Málaga. Cooperación y Participación Ciudadana*, Ayuntamiento de Málaga, Observatorio de Medio Ambiente Urbano.
- Antuñano Maurer, Alejandro y Marco Darío Balderas Lima (2016), “Cinco Décadas de Acelerado Desarrollo Urbano en la Ciudad de México”, en *Revista Real Estate, Market & Lifestyle*, número 106, México.
- Bañón, Rafael et al. (1997), *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Rodolfo García Del Castillo (2001), *Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios*, Segundo Congreso IGLOM, *Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado*, Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Dionisio Zabaleta Solías (2009), “¿Cómo Construir una Mística Gubernamental en la Política Social?”, en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 43, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Carrera Hernández, Ady P. (2004), “Evolución de las Relaciones Intergubernamentales en México. La Búsqueda de un Nuevo Arreglo Institucional ante una Nueva Geografía del Poder Político (1980-2000)”, en *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2-5 de noviembre.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2010), Última reforma DOF, 24 de agosto, 2009, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (2010), Gobierno del Estado de México, Estado de México, Legistel, Leyes Vigentes.
- De Miguel González, Rafael (2008), “Planificación Territorial, Gobierno y Gobernanza Metropolitana en las Grandes Ciudades Españolas”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 48, España.
- Grimaldo Lorente, Jaime y Christi Rangel Guerrero (2003), “Importancia de las Relaciones Intergubernamentales en un Sistema de Gobierno Federal”, en *Provincia*, núm. 10, Universidad de los Andes, Venezuela, enero-diciembre, pp. 28-52.

- Hernández Díaz, Ana María (2006), “Relaciones Intergubernamentales”, en *Espacios Públicos*, volumen 9, número 18, México, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 36-53.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (2010), *Acciones Urgentes para las Ciudades del Futuro*, México, D.F.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso x. (2012), “Transición Política y Gobernanza Territorial en México”, en *Planeación, Participación y Gestión en los Procesos Urbanos Actuales. Una Visión Iberoamericana*, José Juan Chaparro Gutiérrez (coordinador), México, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Planeación Urbana y Regional.
- Jaramillo Cardona, Martha Cecilia (2010), “La Descentralización. Una Mirada desde las Políticas Públicas y las Relaciones Intergubernamentales en Baja California”, en *Región y Sociedad*, volumen xxii, núm. 49, México, El Colegio de Sonora, pp. 177-200.
- Méndez, José Luis (1997), “Estudio Introdutorio”, en *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*, de Deil S. Wright, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Martínez Cabañas, Gustavo (1992), *La Administración Estatal y Municipal de México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rosique, José Antonio (2012), “¿Un Nuevo Liderazgo Económico y Político de las Grandes Metrópolis? El Estudio de Dos Casos”, en *Gobernabilidad y Gobernanza en los Albores del Siglo XXI y Reflexiones sobre el México Contemporáneo*, Lerner Bertha, Ricardo Uvalle y Roberto Moreno (coordinadores), México, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Tamayo, Manuel (1997), “El Análisis de las Políticas Públicas”, en *La Nueva Administración Pública*, compilado por Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, Madrid, Alianza Universidad, pp. 281-311.
- Vega, Obdulia y Raúl Pacheco (2004), “Relaciones Intergubernamentales, Actores Emergentes y Mecanismos de Influencia”, en *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, volumen x, núm. 30, México, Universidad de Guadalajara, mayo-agosto, pp. 109-137.
- William, Anderson (1960), *Intergovernmental Relations in Review*, Minneapolis, University of Minnesota, Press.
- Wright, Deil (1997), *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad de Colima y Fondo de Cultura Económica.



# Los retos en la prestación de Servicios Públicos con el establecimiento de Asociaciones Público Privadas en México

*Yanella Martínez Espinoza\**

## **Resumen**

El artículo tiene como objetivo introducir al debate el tema de las Asociaciones Público Privadas (APP) en la prestación de servicios públicos en México, cuáles son los retos de su establecimiento, particularmente preguntándonos cuál es el papel que asumen tanto sector público como privado en este proceso de reconfiguración de funciones. Para intentar cumplir con el objetivo, y sin intención de ser exhaustivos, se pretende identificar el papel de los actores participantes en estos esquemas. Asimismo, se hace un breve diagnóstico sobre el establecimiento de proyectos APP en cualquiera de sus modalidades registrados durante 2015 en México.

**Palabras clave:** Asociación Público Privada, papel de los actores, reconfiguración de funciones.

## **Abstract**

The article aims to introduce the debate the issue of Public Private Partnerships (PPP) in the provision of public services in Mexico, what are the challenges for its establishment are, in particular, asking what the role assumed by both public and private sectors in this process of reconfiguration of functions. To try to meet the target, and not intended to be exhaustive, it aims to identify the role of the actors involved in these schemes. In addition, a brief analysis on the establishment of PPP projects in any of its forms recorded during 2015 in Mexico is done.

**Key Words:** Public Private Partnership, role of actors, reconfiguration of functions.

---

\* Candidata a Doctora por el Programa de Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública, UNAM. Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por el mismo Programa de Posgrado. Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública con Especialidad en Economía y Finanzas por la FES Acatlán, UNAM. Profesora de asignatura en el Sistema de Universidad Abierta y a Distancia en la FCPys, UNAM.

## Introducción

El cambio en los modelos económico y político, principalmente, reconfigura la relación Estado-sociedad-mercado. Los límites entre sector público y privado se hacen cada vez menos visibles, lo que da paso a nuevas formas de relación y distribución de funciones entre ambos sectores. Por un lado, el cambio económico trajo consigo procesos de reforma en los Estados y sus gobiernos, dando apertura al sector privado de participar en aquello que hasta entonces se concebía como una tarea fundamental del Estado –producir y entregar servicios públicos. Las primeras reformas económicas se enfocaron en la privatización de empresas estatales, a través de procesos de concesiones complejas. La historia de los procesos de privatización ha sido fundamental en la evolución del marco institucional de la provisión de los servicios públicos, sobre todo a la luz de las fuertes presiones financieras que aquejaron a los gobiernos (Correa, 2014).

Por el otro, los cambios políticos y de democratización que atravesaban gran parte de los países desarrollados y de América Latina, les demandaba, entre otras cosas, estar a la vanguardia de la modernización, desarrollar más y mejor infraestructura para sus países, lo cual, en teoría, se vería reflejado en mejor calidad de vida para la población, en un mayor crecimiento económico y mejor bienestar social. En ese sentido, las reformas también alcanzaban a permear el sistema político de los países, promoviendo los cambios institucionales necesarios para llevar a cabo la introducción de este nuevo modelo económico neoliberal.

En esta lógica de cambios, se encuentran los cambios institucionales promovidos por los países. La Nueva Gerencia Pública (NGP) surge como resultado de un proceso constituido por dos etapas de privatización de los espacios públicos. La primera entraña la exprivatización del Estado y consiste en el procedimiento por el cual la Administración Pública transfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada. La segunda etapa consiste en la endoprivatización del Estado, es decir, la sustitución de la Administración Pública de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada (Guerrero, 2003).

Esta visión neogerencial de la NGP refleja sobremanera los valores del mercado en el sector público. Este enfoque tiene su base en el modelo de conducción del mercado dentro del sector público, si bien la provisión de bienes y servicios no es nueva en dicho sector, la forma en que se hace lo es, porque hay un estilo diferente de organización y liderazgo que está fundado en el desarrollo mercantil interior (Lane, 1994: 140, citado en Guerrero, 2003). El sector público comienza a delegar cada vez más funciones al privado, cuando no es que las transfiere en su totalidad.

Es con la implementación de la Nueva Gerencia Pública (NGP) como se justifica la forma de organización y gestión pública que resuelve la ineficiencia económica de los organismos y programas administrativos del Estado social. Por lo tanto, busca la supresión de organismos y programas cuyo gasto sea injustificado e innecesario (Correa, 2014). Un aspecto que la caracteriza, es su orientación hacia el mercado. Ésta establece mercados interiores en el seno de la Administración Pública, y utiliza la contratación para fomentar la competencia (Guerrero, 2003). Desde este punto de vista, las Asociaciones Público Privadas (APP) constituyen uno más de los mecanismos de mercado ubicados dentro del amplio bagaje de medidas gerenciales y de orientación al mercado de la NGP (Vicher, 2014).

A principio de los noventa, empiezan a desarrollarse en diversos países, marcos institucionales intermedios de provisión de servicios entre aquellos en los que el Estado tiene el control total y aquellos en el que los delega enteramente al privado (privatización). Estos marcos institucionales se conocen como APP (OCDE (a), 2012: 12-13, citado en Correa, 2014).

En este contexto, es pertinente cuestionarnos: ¿qué implicaciones tiene el establecimiento de los esquemas de APP para la prestación de los servicios públicos en México?, ¿cuál es el papel que asumen los distintos actores públicos y privados en esta reconfiguración de funciones?, ¿qué ventajas tiene utilizar el esquema de APP *versus* el esquema tradicional de provisión de servicios públicos?

### **Establecimiento de los esquemas de APP. ¿Para qué?**

No existe una definición universalmente aceptada de lo que son las APP y ello se debe a que el término ha sido utilizado para caracterizar de distintas maneras, en distintos lugares y desde diversos ángulos, cierto universo de actividad económica que involucra la participación de los sectores social y privado en actividades tradicionalmente a cargo del Estado; por otra parte, la forma de esa participación ha estado en constante evolución (Woodhouse, 2010: 5).

De acuerdo con Wettenhall (2003), en términos generales, las APP se han promovido como la vía intermedia entre contratación por fuera y privatización total, pues se dice que comprende relaciones positivas, obligación mutua y confianza; en pocas palabras, “una Tercera Vía”. Aunque la APP es esencialmente un contrato, se ha planteado que la diferencia básica entre contratación externa (*contracting out*), privatización y asociación público privada, reside en que en la última, la relación que se establece es horizontal, de negociación y toma de decisiones en

común, las dos partes entran al acuerdo con sus propios objetivos y recursos; hay una interacción extensa entre la agencia gubernamental y el “potencial” asociado privado antes, durante y después de las negociaciones para determinar cómo el bien o servicio será prestado (Forrer, 2010: 476, citado en Vicher, 2014).

Esto es diferente de la contratación gubernamental “clásica”, donde el gobierno especifica o establece las condiciones en que el servicio será prestado, o la privatización total en la que se elimina el control directo y propiedad del gobierno sobre la función o la provisión de servicios (Forrer, 2010: 476, citado en Vicher, 2014).

Las PPPs pueden adoptar múltiples formas como el diseño, construcción, mantenimiento, o edificación, propiedad, explotación y transferencia. La elección del modelo depende de factores como los objetivos del gobierno, la naturaleza del proyecto, la disponibilidad de financiación y la actividad que el sector privado pueda desarrollar (Webb y Pulle, 2002).

A pesar de que existen diversas definiciones sobre lo que son las APP, se pueden deducir características comunes a cualquier proyecto bajo estos esquemas, como:

- El sector público y el sector privado establecen acuerdos en los que ambos desempeñan funciones complementarias.
- Los acuerdos tienen una vigencia de largo plazo.
- El sector privado adopta más funciones que en el modelo tradicional.
- El operador privado es remunerado por los usuarios, o por la propia administración, de acuerdo a la actividad desempeñada, entre otros (Acerete, 2004).

La importancia de estos elementos puede diferir de un proyecto APP a otro, dependiendo de sus particularidades y de las capacidades de los actores participantes.

Con base en experiencias fallidas de APP, se han generado críticas en torno a este tipo de esquemas. A continuación se mencionan algunas de ellas (Correa, 2014):

- La pérdida de control por parte del ente público de activos públicos valiosos.
- Falta de supervisión pública donde los gobiernos pueden desplazar su responsabilidad pública al ente privado sin ejercer necesariamente su función.
- La existencia de costos adicionales no transparentados ni justificados en el desarrollo de proyectos que puedan traer un impacto negativo en las comunidades.
- Falta de participación ciudadana y de mecanismos de rendición de cuentas.
- Se considera que el privado puede tener una actitud reacia en la realización de proyectos en zonas rurales por falta de rentabilidad.

Todos estos argumentos en contra de las APP también pueden variar y tomar una importancia relativa dependiendo el contexto y el país en el que se desarrollen. Las APP deben considerarse una opción en países con un desarrollo institucional suficiente, a diferencia de países institucionalmente débiles, en los que la provisión pública generalmente es preferible (Engel, Fischer y Galetovic, 2014).

Según la OCDE (b), 2012: 9, citado en Correa, 2014), existe un número de condiciones esenciales que deben cumplirse para que una APP sea exitosa:

- a) Primero, se considera fundamental contar con las reglas del juego que normen la relación entre el sector *público* y *el privado*. Por tanto, se requiere de un marco institucional específico y sólido con procedimientos y procesos que produzcan proyectos con la mayor “relación calidad-precio”.
- b) Segundo, del marco institucional debe fluir un marco organizacional con roles y capacidades específicas para contratar y mantener un proyecto de APP. Debe existir una unidad responsable de los proyectos de APP para asegurar que los procedimientos institucionales se cumplan.
- c) Tercero, el marco institucional de las APP debe ser claro, transparente, predecible, y no crear barreras a la entrada de los mercados. El involucramiento de los usuarios en el diseño y monitoreo del proyecto de APP es fundamental como mecanismo de rendición de cuentas.
- d) Cuarto, los proyectos de APP deben generar y mantener competencia en los mercados.

Como se puede observar, el concepto de APP es complejo y al no haber una definición concreta, es difícil conocer o delimitar sus implicaciones. Su enfoque varía enormemente en función de los objetivos que persiga, ya sea aumentar la productividad de un sector, potenciar la exportación de determinados productos, crear un sistema de infraestructuras para una región, modernizar tecnológicamente los servicios sanitarios y/o fomentar la Investigación, el Desarrollo y la Innovación para sectores específicos, entre otros (Cañeque, 2007).

## **Establecimiento y funcionamiento de las APP en México**

Durante las últimas tres décadas, México y gran parte de los países de América Latina ha experimentado transformaciones profundas en los aspectos político, económico y social; el papel del Estado se transforma y pasa de un Estado propie-

tario y rector a un Estado neoliberal y modernizado, esto es, el Estado adquiere un papel regulador entre las fuerzas del mercado y el proceso de globalización.

Cabe señalar que México fue el primer país en América Latina en usar APP en infraestructura. A finales de los ochenta, realizó tres proyectos de ensayo que tuvieron éxito, lo cual llevó al gobierno de Salinas a desarrollar un programa para construir más de 4,000 km de carreteras concesionadas a partir de 1989.

El Ministerio de Transportes (Secretaría de Comunicaciones y Transportes) seleccionaría los proyectos usarían financiamiento privado, a diferencia de los tres casos de demostración, y se exigía que 70% de los recursos fueran provistos por bancos u otras fuentes externas de financiamiento. El gobierno proveía un mecanismo de garantía contra riesgos de costos o de demanda (tráfico) a través de la posibilidad de alargar los plazos de la concesión. Las concesiones se entregaban mediante licitaciones competitivas (aunque sólo a firmas domésticas), usando como criterio la oferta que solicitaba el menor plazo de concesión, el que legalmente no podía exceder 15 años (Engel, Fischer y Galetovic, 2014).

En un principio, el programa pareció tener éxito, con 53 carreteras de peaje concesionadas (5,500 km). Pocos años después, el programa colapsó y 20 concesiones debieron ser intervenidas por el Estado, integrándolas a un fideicomiso público denominado FARAC (Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas) (Engel, Fischer y Galetovic, 2014).

El rescate de las APP comenzó con la extensión de plazos, pero esto fue insuficiente en los casos de carreteras con escasa demanda o costos excesivos que hicieron que los proyectos fueran inviables. La devaluación de 1994 exacerbó los problemas y los extendió a los bancos que habían financiado los proyectos.

En resumen, el resultado de la primera generación de concesiones mexicanas fue un desastre. El gobierno tomó como experiencia este antecedente y estableció dos nuevas modalidades para las APP de infraestructura. El Nuevo Modelo de Concesiones es un programa tradicional de concesiones con pago por uso (peajes) con correcciones a varios errores de la primera generación de concesiones. El modelo de PPS (Proyectos de Prestación de Servicios) es utilizado en aquellos casos en que no desea cobrar peaje o se trata de infraestructura en sectores tales como salud, educación o transporte público, en los que se usan pagos por disponibilidad combinados con peajes sombra (Engel, Fischer y Galetovic, 2014).

En el Nuevo Modelo de Concesiones se asignan los proyectos a las empresas que han cumplido las exigencias técnicas, financieras y legales, además de solicitar el menor subsidio por el proyecto. En teoría, el proceso de asignación es más transparente y las concesiones tienen mayor competencia. Bajo el modelo de

Prestación de Servicios (PPS), el Estado se compromete a realizar pagos periódicos desde el presupuesto del Ministerio de Transportes, aunque también asume riesgo por la existencia de Peajes Sombra.

La característica diferencial de una concesión con Peajes Sombra, es que en lugar de los usuarios, la propia Administración abona los costes por el uso del equipamiento, con el fin de sufragar todos los gastos en que se incurre en la inversión y explotación. El acuerdo a largo plazo con Peajes Sombra permite a los gestores públicos fraccionar el reembolso de grandes volúmenes de inversión inicial: *la primera consecuencia clara de la licitación de una concesión en régimen de Peaje-Sombra es el escalonamiento en el tiempo de los pagos de la Administración* (Águeda Martín, 1999, citado en Acerete, 2004).

El Ministerio provee el diseño conceptual del proyecto y una lista de requerimientos, y la regla de adjudicación es al postulante que solicita menor valor presente de los pagos anuales. La duración de los contratos es de 15 a 30 años (Engel, Fischer y Galetovic, 2014).

En México se desarrolló un último programa con el nombre de Utilización de Activos Carreteros, mediante el cual el Ministerio de Transporte licitaría carreteras de peaje ya construidas. La empresa concesionaria habría de ocuparse del mantenimiento y operación de la carretera a cambio de los ingresos por peajes. En este caso, la variable de licitación era el monto que la empresa de giro único estaba dispuesta a pagar por la concesión. Estos recursos se destinan a nuevas carreteras, normalmente –aunque no siempre– con alguna relación con la autopista concesionada (Engel, Fischer y Galetovic, 2014).

Una vez contextualizado el establecimiento de los esquemas de APP, es pertinente conocer su funcionamiento. Para ello se debe identificar el marco legal en el que se desarrollan los proyectos desde su diseño, implementación y supervisión, para generar las condiciones que requiera un marco institucional fuerte.

En enero de 2012 se expide la *Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP)* que establece y regula los esquemas de asociación. Lo que busca la ley es un marco regulatorio accesible, actualizado y simplificado para proveer de mayor certidumbre a los involucrados (PNI, 2014). Las APP, a diferencia de los esquemas de PPS, permiten una amplia participación del sector privado en todas las etapas de los proyectos y sin tantas restricciones desde el marco institucional.

Si bien se dio un gran avance con la LAPP a nivel federal, no así en los niveles estatal y municipal, donde la experiencia ha sido muy variada. En algunas entidades federativas se han realizado reformas integrales para incorporar el esquema de APP en su marco constitucional y legal; en otras, las reformas han sido mínimas, y en algunas más las reformas de encuentran siendo analizadas.

El siguiente cuadro sintetiza las leyes y reglamentos en materia de APP por Estado:

**CUADRO 1**  
**Leyes y reglamentos en materia de APP de las entidades federativas**

Estado	Marco Jurídico en materia de APP
Aguascalientes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Aguascalientes.</li> <li>• Reglamento de La Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Aguascalientes.</li> </ul>
Baja California	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Proyectos de Asociaciones Público-Privadas para el Estado de Baja California.</li> <li>• Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios para el Estado de Baja California.</li> <li>• Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Baja California.</li> </ul>
Campeche	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Campeche.</li> </ul>
Chiapas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Chiapas.</li> <li>• Ley de Concesiones de Servicios e Infraestructura Pública para el Estado de Chiapas.</li> <li>• Reglamento de la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Chiapas.</li> </ul>
Chihuahua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Proyectos de Inversión Pública a Largo Plazo del Estado de Chihuahua.</li> </ul>
Coahuila	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Proyectos para Prestación de Servicios para el Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza.</li> <li>• Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza.</li> </ul>
Distrito Federal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lineamientos para la elaboración del análisis costo-beneficio para los proyectos de servicios a largo plazo y sus anexos.</li> <li>• Ley de Adquisiciones del Distrito Federal.</li> <li>• Reglamento de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.</li> </ul>
Durango	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios para el Estado de Durango.</li> </ul>
Estado de México	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Código Administrativo del Estado de México, “de la Participación Pública Privada en Proyectos para Prestación de Servicios”.</li> </ul>
Guanajuato	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Concesiones de Servicios e Infraestructura Pública para el Estado de Guanajuato.</li> <li>• Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Guanajuato.</li> <li>• Reglamento de la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Guanajuato.</li> </ul>

Estado	Marco Jurídico en materia de APP
Guerrero	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Guerrero.</li> </ul>
Hidalgo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Hidalgo.</li> </ul>
Jalisco	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios.</li> <li>• Reglamento de la Ley de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios.</li> </ul>
Michoacán	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios.</li> <li>• Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles e Inmueble del Estado de Michoacán de Ocampo.</li> </ul>
Morelos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Morelos.</li> </ul>
Nayarit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Nayarit.</li> </ul>
Nuevo León	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Nuevo León.</li> </ul>
Oaxaca	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Oaxaca.</li> </ul>
Puebla	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado Libre y Soberano de Puebla.</li> </ul>
Querétaro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios para el Estado de Querétaro.</li> </ul>
Quintana Roo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Quintana Roo.</li> </ul>
San Luis Potosí	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Asociaciones Público Privadas en Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado y Municipios.</li> </ul>
Sinaloa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Sinaloa.</li> <li>• Reglamento de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Sinaloa.</li> </ul>
Sonora	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora.</li> <li>• Reglamento de la Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora.</li> </ul>
Tabasco	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado de Tabasco y sus Municipios.</li> <li>• Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco.</li> <li>• Reglamento de la Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado de Tabasco y sus municipios.</li> </ul>

Estado	Marco Jurídico en materia de APP
Tamaulipas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Asociaciones Público-Privadas en Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado de Tamaulipas.</li> </ul>
Veracruz	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Proyectos para la Prestación de Servicios para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.</li> <li>• Ley de Asociaciones Público-Privadas para el Estado de Veracruz.</li> </ul>
Yucatán	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado de Yucatán.</li> </ul>

Fuente. Elaboración propia con datos del PIAPPEM, 2015 [página web], consultado el 27 de Marzo de 2015, <http://www.piappem.org/Document.php?idDocumentCategory=113>.

Del total del Estados en el país, 27 son los que cuentan con un marco jurídico, ya sea una ley o reglamento que regule la prestación de servicios y de infraestructura por medio del esquema de APP. Cabe resaltar que sólo 10 estados tienen Ley de APP, lo que representa el 37 por ciento, esto es, que ni siquiera la mitad de las entidades cuenta con una ley en la materia. Algunas se rigen a través de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios Públicos*, o la *Ley de Proyectos de Prestación de Servicio*.

Lo anterior nos lleva a reflexionar que a pesar de que la LAPP ha tratado de abarcar todos los sectores y simplificar las relaciones entre los distintos actores participantes, aún falta mucho camino por recorrer para que estos esquemas se consoliden y puedan atender las necesidades que un país como México demanda. Un primer paso puede ser homogeneizar el marco jurídico que regula los proyectos de APP tanto en estados y municipios, y aquellos en los que aún no se cuente con ley o reglamento, implementarlos. Con la finalidad de contar con un marco jurídico e institucional sólido que resuelva las complejas relaciones entre sector público y privado.

## El papel de los actores involucrados

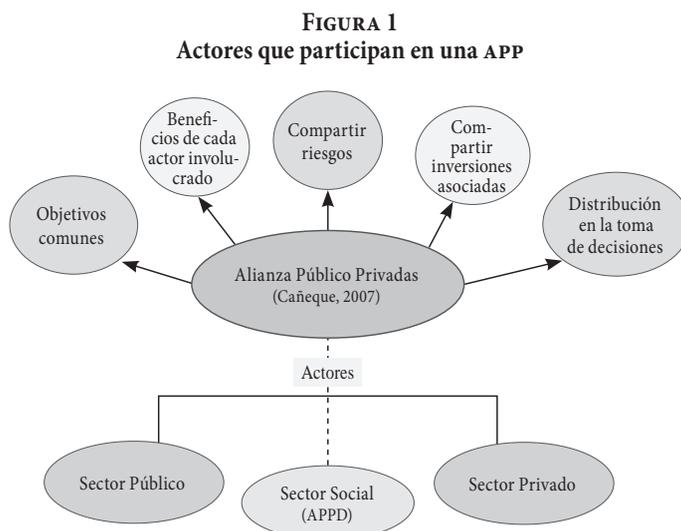
Al momento de iniciar una alianza, tal y como sugieren sus definiciones, es preciso concretar objetivos comunes, identificar beneficios de cada actor involucrado, compartir riesgos e inversiones asociadas y crear una distribución equitativa de poder en la toma de decisiones. Para ello, es imprescindible fomentar la responsabilidad compartida entre todos los participantes (Cañeque, 2007).

En una alianza público-privada, los principales actores involucrados son el sector público y el sector privado. Sin embargo, en otro tipo de APP, como las alianzas para el desarrollo, un actor importante para su buen funcionamiento es el llamado tercer sector, formado por organizaciones de la sociedad civil como Organizaciones No Gubernamentales (ONG), asociaciones civiles, universidades, sindicatos, grupos ecologistas o plataformas de jóvenes entre muchas otras.

Una de las principales diferencias entre una alianza para el desarrollo y otro tipo de APP, es que el objetivo de la primera se fundamenta en generar un impacto positivo en el desarrollo y mejorar el acceso a bienes y servicios básicos que afectan la vida digna de las personas. La provisión de dichos bienes, cuyo suministro es estrictamente una responsabilidad pública, es política y emocionalmente sensible ante la ciudadanía; por lo tanto, garantizar su acceso con los condicionantes técnicos y financieros actuales es un reto que exige maximizar la eficiencia de gestión, así como capitalizar los recursos de los actores involucrados (Cañaque, 2007).

Su constitución como sociedad civil organizada, y su experiencia en la implementación de proyectos sociales e identificación de necesidades locales, la convierten en un agente indispensable a la hora de garantizar buenos resultados.

Entender el papel de cada uno de los actores involucrados, así como sus intereses básicos y las cualidades que puede aportar, es –por tanto– un aspecto fundamental para desarrollar alianzas con éxito (Cañaque, 2007).



Fuente: Elaboración propia con datos de Cañaque, 2007.

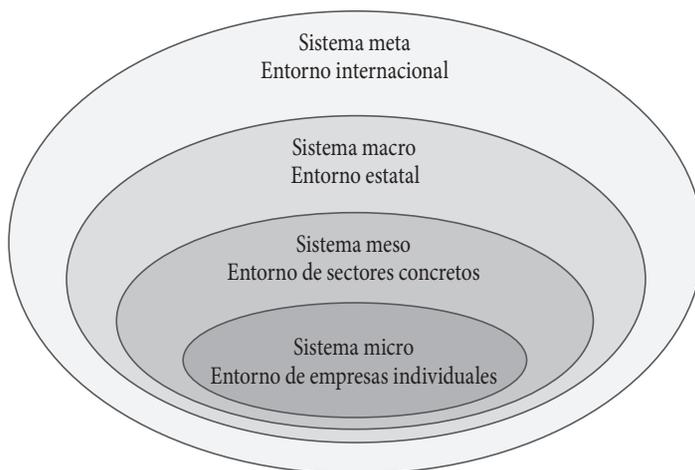
## Sector público

El sector público es el responsable de garantizar el acceso a servicios y bienes públicos y, por lo tanto, el principal responsable de fomentar un entorno favorable que potencie los beneficios de la globalización y el desarrollo, sobre todo en las áreas más desfavorecidas donde no suele llegar (Cañaque, 2007).

Es recomendable que los gobiernos, en especial aquellos en vías de desarrollo, reformen las reglamentaciones y fortalezcan el Estado de Derecho para eliminar las limitaciones artificiales producto de políticas que restringen el crecimiento económico, formalicen la economía de manera que se creen las condiciones propicias para reducir la informalidad y modificar la configuración del ecosistema del sector privado, e involucren al sector privado nacional en el diseño y definición de políticas de forma que se pongan en práctica los cambios necesarios para garantizar que la voz del sector privado incluya la de las pequeñas y medianas empresas y microempresas, tan necesaria para fomentar un crecimiento económico que beneficie a las comunidades locales (Naciones Unidas, *Impulso del Empresariado*, 2005, citado en Cañaque, 2007).

El sector público, como catalizador de iniciativas empresariales, actúa a través de varios niveles de acción potenciando al sector privado (ver figura 2).

**FIGURA 2**  
Niveles de acción del sector público



Fuente: Elaboración propia con datos de Cañaque, 2007.

## ***Sector Privado***

Por su parte, el desarrollo del sector privado es un principio organizativo básico para promover la actividad económica donde la propiedad privada es un factor importante, la competencia y los mercados dirigen la producción y la iniciativa privada y la asunción de riesgo marca las actividades en proceso (OCDE, 2005, citado en Cañaque, 2007).

El informe de la Comisión del Sector Privado identifica sus dos principales aportaciones (Cañaque, 2007):

1. Su contribución al crecimiento económico.
2. El poder que les confiere a los pobres al suministrarles servicios y productos de consumo, aumentar sus oportunidades de elección y bajar los precios.

El papel de las instituciones financieras internacionales (IFIS) tiene un peso muy importante en la financiación de inversiones productivas en el mundo, y sus principales funciones pueden concretarse en (Turró, H. G. y M., 2005):

- Concesión de préstamos preferenciales a prestatarios soberanos.
- Provisión de financiación a largo plazo.
- Prestamistas de último recurso.
- Asesor en políticas de desarrollo.
- Creador de estándares.
- Instrumento para lograr objetivos políticos de carácter supranacional.

La participación de una IFI en la financiación de un proyecto privado da confianza a los bancos comerciales, ya que por su relación privilegiada con los gobiernos (que suelen ser socios de la IFI, o se benefician de otros préstamos), consideran que los riesgos del proyecto, en particular los políticos, se reducen fuertemente (Turró, H. G. y M., 2005).

Existe una política de apoyo al desarrollo del sector privado por parte de las IFIS, pero no está claro hasta qué nivel de privatización de la economía y, en particular, de las infraestructuras de servicio público, se quiere llegar (Turró, H. G. y M., 2005).

Los resultados obtenidos han sido variopintos y puede decirse que no ha podido lograrse un modelo ideal para la participación del sector privado en la provisión de infraestructuras. Por ello, las IFIS muestran actualmente una actitud menos

pro-activa en los países en desarrollo, aunque continúan con la misma línea de actuación (Turró, H. G. y M., 2005).

### ***Tercer Sector***

De acuerdo con la definición de Naciones Unidas (2006), las organizaciones de la sociedad civil se consideran como actores no estatales cuyos objetivos no son ni generar beneficios ni ejercer el poder de gobernar. Son organizaciones que unen a personas para promover objetivos e intereses comunes.

Entre las principales actividades que estas organizaciones suelen promover en el ámbito de la cooperación y el desarrollo se encuentran (Cañaque, 2007):

- *Sensibilización y concienciación*: cambiar la opinión pública o informarla sobre un tema en concreto.
- *Observación y vigilancia*: evaluar el progreso de compromisos políticos, así como el diseño de políticas en relación al estado de la cooperación y sus programas.
- *Promoción de redes*: coordinar trabajo con otras organizaciones sociales que trabajan en el mismo sector o área.
- *Investigación*: documentar y analizar la situación actual, frecuentemente orientada a los aspectos de sensibilización e información ciudadana.
- *Servir de paraguas o a través de federaciones*: actuar como paraguas de movimientos de la sociedad civil, coordinando y representándose de manera integrada a foros políticos y de toma de decisiones.

Finalmente, se pueden identificar a los distintos actores que intervienen en el proceso de los proyectos APP en México, como se muestra en la siguiente tabla:

**CUADRO 2**  
**Matriz de actores públicos y privados en los esquemas de APP en México**

Sector	Nivel	Actor
Público	Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Federal (SHCP, SFP, ASF)</li> <li>• Gobiernos Estatales</li> <li>• Gobiernos Municipales</li> <li>• Empresas Paraestatales</li> </ul>
	Politico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Congreso de la Unión</li> <li>• Congreso de los Estados</li> </ul>
Privado	Económico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas nacionales</li> <li>• Banca comercial</li> </ul>
	Internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BID</li> <li>• BM</li> <li>• PIAPPEM</li> </ul>
Tercer sector o social	Sociedad Civil Organizada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sindicatos</li> <li>• ONG</li> <li>• Institutos y Universidades</li> <li>• Especialistas</li> </ul>

Fuente. Elaboración propia.

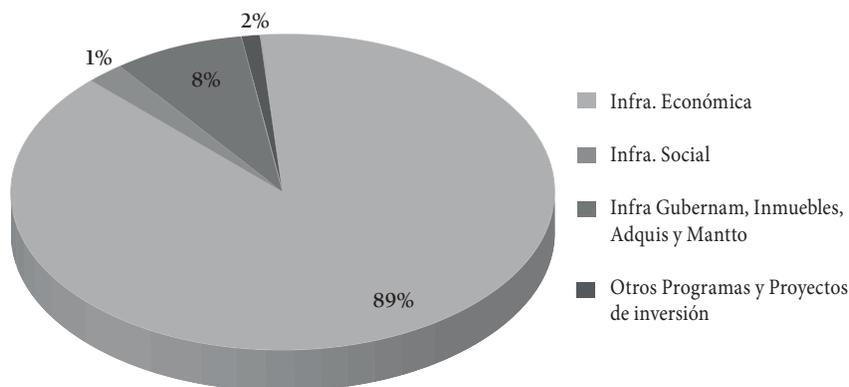
### **Panorama general del establecimiento de los proyectos de APP en México**

Con base en la metodología desarrollada en 2009 por el Banco Interamericano y el Fondo Multilateral de Inversiones para evaluar el entorno de las APP en América Latina y el Caribe, se elabora un índice para calificar como: maduro (80-100), desarrollado (60-79.9), emergente (30-59.9) y naciente (0-29.9), a los países analizados de acuerdo a su comportamiento en las categorías: marco regulatorio e institucional, madurez operacional, clima de inversiones, facilidades financieras, ajuste subnacional (Infrascopeo, 2014).

En ese sentido, México es considerado como un país desarrollado, obteniendo un puntaje promedio en todas las categorías que conforman el índice de 68.43. Cuenta con un marco legal fuerte al tener una Ley de APP (2012), y casi la mayoría de sus estados ya también cuentan con una ley en la materia. Sin embargo, respecto a su marco institucional, se considera que aún es débil, ya que no existe ninguna institución a nivel ministerial para supervisar o establecer políticas del sistema

en su totalidad. El país, al igual que Brasil, debe atender los desafíos que implica el establecimiento de estos esquemas, principalmente a nivel subnacional, que es donde se concentra la mayor parte de los proyectos de APP. Desafíos vinculados a la capacidad administrativa, al marco legal y regulatorio, al diseño de los contratos, a cuestiones financieras, entre otros (Engel, Fischer y Galetovic, 2014).

A continuación se desarrolla un breve diagnóstico sobre cuánto se invierte en los distintos tipos de infraestructura, por sector y por estado en México. Los datos que se trabajan para tal fin es la cartera de proyectos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y que están contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio 2015. En ese sentido, se observa que de los 4,179 proyectos presupuestados por un monto de 7,304,844,930,627 pesos, el 89 por ciento corresponde a infraestructura económica, misma que se integra por los sectores energía, comunicaciones y transportes, medio ambiente y recursos naturales, turismo y otros. El 11 por ciento restante lo integran 8 por ciento de infraestructura social, 1 por ciento de infraestructura gubernamental y 2 por ciento en otros programas y proyectos (véase gráfico 1).

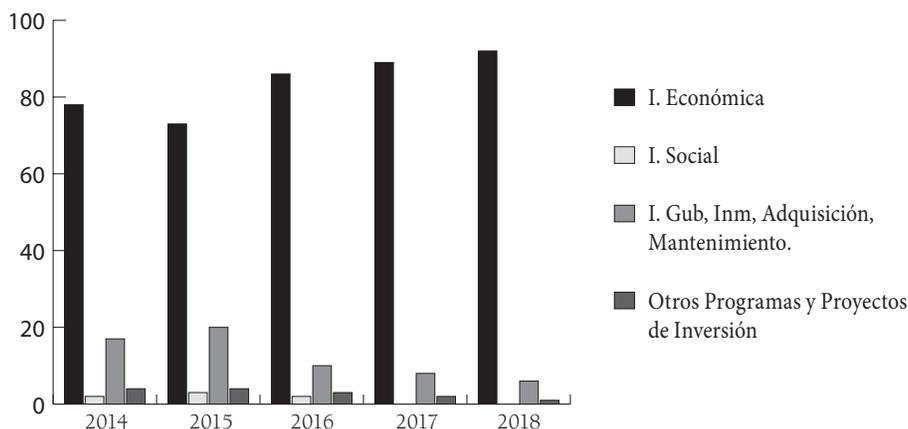


Fuente: Elaboración propia con datos del PEF, 2015.

Durante el periodo 2014-2018 se observa dentro del presupuesto una tendencia creciente hacia la inversión económica, con excepción de 2015, donde se tiene una inversión menor que en 2014. Respecto a la infraestructura social, que ya de por sí representa un pequeño porcentaje, para 2017 y 2018 ni siquiera alcanza el

1 por ciento de la inversión. En general, la infraestructura gubernamental y los programas y proyectos de inversión también van disminuyendo para los próximos años (ver gráfico 2).

**GRÁFICO 2**  
Proyectos de inversión nacionales por tipo de infraestructura, periodo 2014-2018



Fuente. Elaboración propia con datos del PEF, 2015.

Finalmente, se observa una clara tendencia a invertir en proyectos rentables como la infraestructura económica, dejando más relegados a los proyectos de infraestructura social y gubernamental, mismos que apenas alcanzan el 11 por ciento del total de inversión, pero en los que también se desarrollan proyectos de APP. Lo que habría que preguntarnos es qué tan pertinente es utilizar estos esquemas en los sectores como la salud o la educación, los cuales no precisamente buscan la rentabilidad económica en la prestación de sus servicios, sino más bien un beneficio con impacto social.

## Conclusiones

A manera de conclusión, podemos decir que aún queda mucho camino por recorrer para que se puedan conocer los alcances e implicaciones de estos mecanismos de tipo mercado, como son las APP, para atender los problemas sociales. Si bien el tema de las APP en México no es algo nuevo, su establecimiento, desarrollo y alcances,

así como la evaluación en el resultado de los proyectos aún es incipiente. Existen muchos estudios desde el enfoque jurídico y económico en esta materia, pero es importante también desarrollarlos en otros ámbitos, como el de la Administración Pública. Asimismo, sería importante conocer cómo se ha dado la reconfiguración de funciones de cada actor involucrado, qué papel asumen, sus responsabilidades y su capacidad de acción. Por ello se ha considerado importante poner sobre la mesa el tema para su discusión y análisis de una manera sistemática y objetiva.

## Fuentes

- Acerete, J. B. (2004), *Financiación y gestión privada de infraestructuras y servicios públicos. Asociaciones Público-Privadas*, España, Universidad de Zaragoza.
- Cañeque, F. C. (2007), *Alianzas público-privadas para el desarrollo*, Madrid, Fundación Carolina, primera edición.
- Correa, H. C. S. C. y I. F. S. (2014), “Evolución y análisis institucional del esquema de Asociaciones Público-Privadas en México”, *Iberofórum*, IX (117), 28-72.
- Engel E., R. Fischer y A. Galetovic (eds.) (2014), *Economía de las asociaciones público-privadas. Una guía básica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Guerrero, O. (2003), “Nueva Gerencia Pública: ¿Gobierno sin política?”, *Revista Venezolana de Gerencia*, 8 (023), 379-395.
- Pulle, R. W. y B. (2002), *Public Private Partnerships. An Introduction*, Australia, Department by of the Parliamentary Library.
- Turró, H. G. y M. (2005), “El papel de las instituciones financieras internacionales en el desarrollo de las asociaciones público-privadas”, *CLM Economía*, Issue 6, pp. 231-262.
- Vicher D. (2014), “Empresas públicas y Asociaciones Público-Privadas en México”, en G. Guajardo y A. Labrador (coords.), *La empresa pública en México y en América Latina: entre el mercado y el Estado*, México, CEIICH-UNAM, INAP, pp. 71-85.
- Wettenhall, R. (2003), “The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships”, *Public Organization Review. A Global Journal*, Issue 3, pp. 77-107.

## Fuentes electrónicas

- Infrascopio, 2014 [página web], consultado el 14 de abril de 2015, en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39560904>.
- PIAPPEM, 2015 [página web], consultado el 27 de marzo de 2015, en <http://www.piappem.org/Document.php?idDocumentCategory=113>.
- Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto (2015), consultado el 6 de septiembre de 2015, en <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

# La opaca transparencia del INAI ante la sociedad

*David Alonso Figueroa Hernández\**

## **Resumen**

A partir del año 2014, fecha en la que el INAI se convirtió en una nueva institución debido a las reformas constitucionales en materia de transparencia, ha sido también objeto de una mayor atención por parte de académicos, periodistas y sociedad en general. La forma de conducirse en su actuar cotidiano ha dejado serias dudas en torno a las diferentes acciones emprendidas; entre ellas, las campañas publicitarias para dar a conocer los derechos constitucionales en la disciplina, donde al parecer se ha erogado mucho dinero en dos años y los resultados no han sido satisfactorios.

**Palabras clave:** Transparencia, acceso a la información, campaña publicitaria, solicitud de información, datos personales.

## **Abstract**

From 2014, date on which the INAI became a new institution due to the constitutional reforms in transparency, it has also been the subject of increased attention by academics, journalists and society in general. How to conduct their daily actions has left serious doubts about the various actions undertaken, including publicity campaigns to raise awareness of constitutional rights in the discipline, which apparently has disbursed a lot of money in two years and results have not been satisfactory.

**Keywords:** Transparency, access to Information, advertising campaign, information request, personal data.

---

\* Académico de la Universidad Insurgentes (UIN); dfigueroah@yahoo.com.mx

## Introducción

Sin duda alguna, la forma de presentar una buena estrategia para dar a conocer algo, convencer decididamente y enfocarse a ciertos objetivos concretos a otras personas, es a través de una campaña publicitaria, la cual debe reunir ciertos requisitos: que sea viable, dirigida a núcleos específicos de la población y que el dinero erogado sea canalizado de forma correcta por los diferentes canales o medios en los que se presenta. En este sentido, una campaña publicitaria debe, estratégicamente, estar pensada en sus objetivos.

A partir del 2014, año en el que el INAI (antes IFAI) logró importantes reformas para consolidar su actuar, uno de los propósitos que se buscó –y que fue una de las propuestas durante las comparecencias para elegir a los Comisionados que quedarían al frente del organismo– fue aterrizar un plan de campaña publicitaria efectiva, en la que la población del país conociera y reconociera la importancia de la existencia del INAI.

En este sentido, la campaña publicitaria se convirtió en un eslabón importante para el conocimiento general. Sin embargo, durante los años 2014 (a partir del mes de mayo) y 2015, dichas campañas publicitarias han dejado un sabor de boca agrisulce, ya que se ha erogado una importante suma en diversos medios y el posicionamiento del mensaje, así como el resultado, parecieran **aún insuficientes**.

## Las campañas publicitarias y sus avances

En los actuales tiempos sabemos que es importante la implementación del *marketing* de gobierno (o también llamado gubernamental), en el que busca ser cada vez más directo y con propósitos claros en sus estrategias. Por ello, se considera indispensable que las instituciones gubernamentales –de cualquier nivel– puedan establecer líneas y estrategias de cómo acercarse a la sociedad de formas cada vez más eficientes y eficaces.

Si tomamos en cuenta que el *marketing* gubernamental refiere a las acciones políticas, de investigación, comunicación, construcción de imagen y persuasión que realizan los gobernantes en turno para reforzar su legitimidad, generar consensos sociales y lograr aceptación y apoyo por parte de los habitantes de un determinado territorio (Valdez, 2004, p. 24), entonces podremos ser más exigentes con las líneas adoptadas por cada institución para su posicionamiento, así como del gasto público que se realiza para dichas aceptaciones sociales.

Establecido y justificado lo anterior, es menester señalar que el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), durante los años 2014 y 2015, ha erogado las siguientes cantidades en las diferentes campañas de posicionamiento:

Campaña Institucional del ejercicio 2014		
<i>Descripción</i>	<i>Tipo de medio</i>	<i>Importe erogado</i>
Campaña institucional Versiones: Testimonial Hombre y Mujer, Casa, Edificio	Medios Impresos	5,193,068.70
	Medios Digitales	2,328,191.93
	Medios Complementarios	2,693,600.96
	Televisoras de Paga	4,986,701.30
<b>Total erogado en la difusión de la campaña institucional 2014</b>		<b>15,201,622.89</b>

Fuente: Solicitud de Información 0673800058116, con fecha de respuesta 14 de abril de 2016.

Campaña Institucional del ejercicio 2015		
<i>Descripción</i>	<i>Tipo de medio</i>	<i>Importe erogado</i>
Campaña institucional Versiones: Teléfono, Escuela, Puente, Expediente	Medios Impresos	5,292,609.37
	Medios Digitales	5,268,265.49
	Medios Complementarios	7,360,260.00
<b>Total erogado en la difusión de la campaña institucional 2015</b>		<b>17,921,134.86</b>

Fuente: Solicitud de Información 0673800058116, con fecha de respuesta 14 de abril de 2016.

De lo anterior se desprende que en menos de dos años, el INAI ha gastado un total de \$33,122,757.75 pesos (M.N.), que es una cifra que deja dudas respecto de su eficacia ante los ojos y el conocimiento de la población en general. Vale la pena hacer mención que si bien es cierto que la cifra no es escandalosa, sí representa una carga fiscal importante para la sociedad si se le añade cada uno de los rubros que la dependencia ha realizado como gastos institucionales, justificando su carga de trabajo (Figueroa, 2016: 97-108).

Según la información contenida en los Estudios de Opinión 2014 y 2015 proporcionados por el mismo INAI mediante solicitud de información No. 0673800058116, con fecha del 14 de abril de 2016, resultan interesantes y contrastan en algunos aspectos con la intención de las campañas publicitarias.

Es importante mencionar que el estudio de 2014 estuvo a cargo de Ipsos Public Affairs, y su metodología correspondió:

**Tipo de entrevista.** Cara a cara en vivienda.

**Público objetivo.** Hombres y mujeres mayores de 13 años.\* De todos los niveles socioeconómicos. \* Los entrevistados entre 13 y 17 años fueron con consentimiento y en presencia de los tutores.

**Tamaño y distribución de la muestra.** 2,100 entrevistas efectivas a nivel nacional, distribuidas en las principales ciudades de los 31 estados y el Distrito Federal; a población urbana, considerando una distribución por género, edad, nivel socioeconómico (NSE) y región, según el peso que tienen en la sociedad mexicana.

**Margen de error.** En el 95% de confianza y bajo el supuesto de un muestreo aleatorio simple y para una proporción de valor 0.5, el margen de error teórico es  $\pm 2.13\%$ .

**Fecha de levantamiento.** Del 13 al 23 de noviembre de 2014.

**Procesamiento de la información.** Del 24 de noviembre al 2 de diciembre de 2014.

De igual forma, el estudio de 2015 estuvo a cargo de Ipsos Public Affairs en el que su metodología correspondió:

**Tipo de entrevista.** Cara a cara en vivienda.

**Público objetivo.** Hombres y mujeres mayores de 13 años. De todos los niveles socioeconómicos, residentes del hogar donde se aplicó la entrevista.

**Tamaño de la muestra.** 2,100 entrevistas efectivas a nivel nacional, con dispersión estatal (31 estados y el Distrito Federal) a población urbana, segmentado por género, edad, nivel socioeconómico (NSE) y región, según el peso que tienen en la sociedad, conforme con el INEGI.

**Margen de error.** La muestra garantiza un margen de error del  $\pm 2.13\%$  para el total de la muestra, considerando un nivel de confianza del 95% y una proporción de la población del 0.5.

**Fecha de levantamiento.** 16 al 20 de diciembre de 2015.

Veamos algunos resultados importantes de esos estudios:

- 1. Reconocimiento de logotipo** (IFAI en 2014, luego INAI en 2015). Ante la pregunta 1: “En esta tarjeta se muestran varios logotipos de diversas instituciones, le pido que por favor me diga qué instituto pertenece a cada emblema”. Los números resultaron:

Género	2014	2015
Hombres	63% incorrecto 37% correcto	38% incorrecto 62% correcto
Mujeres	66% incorrecto 34% correcto	36% incorrecto 64% correcto

Regiones	2014	2015
Nacional	65% incorrecto 35% correcto	63% incorrecto 37% correcto
Norte	57% incorrecto 43% correcto	65% incorrecto 35% correcto
Centro	61% incorrecto 39% correcto	67% incorrecto 33% correcto
Golfo-Sur	72% incorrecto 28% correcto	69% incorrecto 31% correcto
ZMDF	68% incorrecto 32% correcto	56% incorrecto 44% correcto

Fuente: Cuadros de elaboración propia con datos obtenidos en los Estudios de Opinión 2014 y 2015.

Respecto al reconocimiento de siglas (IFAI en 2014, luego INAI en 2015), ante la pregunta 2: “En esta tarjeta se muestran varias siglas que representan los nombres de diferentes instituciones, le pido por favor me diga los nombres completos de cada una de ellas”, los números resultaron:

Género	2014	2015
Hombres	66% incorrecto 34% correcto	Sin cambios Sin cambios
Mujeres	70% incorrecto 30% correcto	71% incorrecto 29% correcto

Regiones	2014	2015
Nacional	68% incorrecto 32% correcto	69% incorrecto 31% correcto
Norte	65% incorrecto 35% correcto	67% incorrecto 33% correcto
Centro	66% incorrecto 34% correcto	74% incorrecto 26% correcto
Golfo-Sur	73% incorrecto 27% correcto	Sin cambios Sin cambios
ZMDF	68% incorrecto 32% correcto	65% incorrecto 35% correcto

Fuente: Cuadros de elaboración propia con datos obtenidos en los Estudios de Opinión 2014 y 2015.

**Conocimiento y opinión de Instituciones.** Ante las preguntas: “¿Usted conoce o a escuchado hablar de...? ¿Qué opinión tiene usted de esta institución? *Muy buena, buena, mala, muy mala.*”

	2014	2015
Conocimiento	54%	47%
Muy buena	9%	67%
Buena	47%	
Ni buena ni mala	37%	27%
Mala	4%	6%
Muy mala	3%	
Opinión efectiva (es la resta entre la opinión positiva y la opinión negativa)	+49%	+61%

Fuente: Cuadro de elaboración propia con datos obtenidos en los Estudios de Opinión 2014 y 2015.

**Conocimiento de derechos.** Ante la pregunta: “¿había escuchado alguno de los siguientes derechos que tenemos los mexicanos, según lo establece la Constitución Política de México?”, los resultados fueron:

	2014	2015
A la protección de sus datos	72% Sí conoce 28% No conoce	75% Sí conoce 25% No conoce
Al acceso a la información	71% sí conoce 29% No conoce	66% Sí conoce 34% No conoce

Fuente: Cuadro de elaboración propia con datos obtenidos en los Estudios de Opinión 2014 y 2015.

**Conocimiento sobre la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.** Ante la pregunta: “¿Conoce o ha escuchado algo sobre la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*?”, los números arrojaron:

2014	2015
41% Sí 58% No	40% Sí 57% No

Fuente: Cuadros de elaboración propia con datos obtenidos en los Estudios de Opinión 2014 y 2015.

**Derecho a la información pública.** Ante la pregunta: “Sabía usted que los mexicanos tenemos derecho a tener acceso a la información pública del Gobierno Federal?”, las cifras arrojaron:

2014	2015
69% Sí 29% No 2% Ns/Nc	67% Sí 32% No 1% Ns/Nc

Fuente: Cuadros de elaboración propia con datos obtenidos en los Estudios de Opinión 2014 y 2015.

**Solicitud de información.** Ante la pregunta: “¿Alguna vez ha hecho usted alguna solicitud para pedirle al Gobierno Federal que le dé información sobre algún tema específico de su interés?”, los números fueron:

2014	2015
5% Sí 93% No 2% Ns/Nc	12% Sí 86% No 2% Ns/Nc

Fuente: Cuadros de elaboración propia con datos obtenidos en los Estudios de Opinión 2014 y 2015.

**Conocimiento de la Ley de Protección de Datos Personales.** Ante la pregunta: “¿Conoce o ha escuchado algo sobre la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares?”, los resultados fueron:

2014	2015
39% Sí 59% No	37% Sí 63% No

Fuente: Cuadros de elaboración propia con datos obtenidos en los Estudios de Opinión 2014 y 2015.

Aunado a lo anterior, es importante resaltar que la ciudadanía desconoce procedimientos, y esto da como resultado que instituciones con propósitos loables como es el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Datos Personales (INAI), posean elementos que no les permitan gozar de una confianza plena ante los ciudadanos.

En este sentido, y aludiendo a los estudios de opinión ya citados, respecto al conocimiento de la protección de datos personales, la sociedad entrevistada los dos últimos años, 2014 y 2015, ante la pregunta P21: “Los datos personales son cualquier información relacionada con usted y que puede servir para identificarlo, ¿sabía usted que los mexicanos tenemos derecho a la protección de nuestros datos personales?” El resultado mostró que en el año 2014, 72% de los encuestados sí tenía conocimiento, el 26% no lo sabía y el 5% Ns/Nc. En tanto, un año después, 2015, la cifra se elevó a 82% que afirmaban conocer este importante derecho, el 16% lo desconocía y el 2% Ns/Nc.

Sin embargo, estos datos sólo sirven de referencia para el siguiente ejercicio. Al ser la protección de datos personales un derecho inalienable que el ciudadano delega en su vida cotidiana conscientemente a una institución para que salvaguarden su integridad documental (por así decirlo) y no hacer malos manejos de dichos datos, resulta curioso cómo a pesar de que los índices muestran claramente que la sociedad conoce este derecho, también posee una percepción de inseguridad ante la secrecía de los mismos.

Según el estudio correspondiente al año 2015, la pregunta 33 menciona: “En una escala del 1 al 10 donde, 1 significa que es muy inseguro y 10 muy seguro, ¿cómo calificaría la inseguridad que le ofrecen los diferentes proveedores de servicios cuando usted les da sus datos personales”:

	2012 Base: 1679 (entrevistas)	2013 Base: 2110	2014 Base: 2100	2015 Base: 2100
Escuelas/Instituciones educativas	7.4	7.2	6.6	7.6
Servicios médicos (hospitales, consultorios, laboratorios)	7	7.2	6.4	7.4
La empresa en la que trabaja	6.6	6.6	5.9	6.9
Bancos	6	6	5.7	6.5
Bolsas de trabajo	5.9	5.7	5.2	5.9
Tiendas departamentales y de servicios	5.3	5.3	4.9	5.5
Compañías telefónicas	5.2	5.4	4.9	5.4
Clubes deportivos o sociales	5.4	5.3	4.9	5.3
Hoteles y restaurantes	5.1	5.1	4.8	5.3
Sitios para abrir una cuenta de correo (Yahoo!, Gmail, Outlook)	4.8	4.8	4.3	4.8
Redes sociales (Facebook, Twitter, YouTube)	4	4	3.7	4.3
Sitios de compras por Internet	4	4	3.8	4.2
Bares y antros	3.5	3.6	3.3	3.6

Fuente: Estudios de Opinión 2015, elaborado por Ipsos Public Affairs, p. 115.

Lo que esta radiografía muestra es que, sin duda, los resultados han mejorado en 2015 respecto al año inmediato anterior, pero no han sido suficientemente enfocados los esfuerzos comunicacionales de cada una de las campañas publicitarias aplicadas para que la ciudadanía reconozca la existencia de sus derechos correctamente aplicados por parte de las diversas instituciones que hacen uso de ellos, así como de las sanciones en las que incursionaría un sujeto obligado si lo hace públicos sin consentimiento de los propietarios, es decir, los ciudadanos.

Por otra parte, en los años venideros, el INAI tendrá que recomponer el camino en cuanto al oneroso gasto que ha implicado su creación, su vida institucional (ahora ya con nuevas facultades) y sus nuevos parámetros con los que espera dar

a conocer a la ciudadanía que existe una institución que vela por su derecho a saber y su derecho a preguntar qué se está haciendo con el dinero de origen público, cómo se está ejerciendo y en qué se está utilizando, así como quién hace un correcto uso de sus datos personales.

El término apropiado que las instituciones requieren incentivar en nuestro país y que en Europa es muy conocido y aplicado día a día, es la confianza. Sólo a través de ella se logrará que la sociedad se interese, conozca y se involucre en el devenir democrático. México requiere instituciones que generen confianza y certidumbre, pero que realmente posean las facultades necesarias para que la ciudadanía se interese por su desarrollo y espíritu ciudadano.

Este camino aún no ha terminado.

## Conclusiones

En los próximos años, el INAI tiene la encomienda de convertirse en una sólida institución, garante de los derechos en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, no sin antes hacer una profunda reflexión de cómo acercarse a la población de forma eficaz, al tiempo de reconocer que algunas acciones, sobre todo aquellas que han costado al bolsillo del ciudadano más allá de unos pesos, han orillado a una reputación institucional cuestionada y cuyo origen se fundó en un interés ciudadano.

Sin duda alguna, los resultados exhibidos por el INAI, así como por sus estudios de opinión, deben ser objeto de análisis más detallados; que coadyuven a que las acciones tomadas en la materia por parte de la institución se conviertan en referentes importantes para acciones a futuro en los que el dinero público está bien utilizado, dirigido a los sectores de la población específicos y que en breve toda la ciudadanía no sólo conozca que posee derechos, sino que sabrá también cómo hacerlos valer y ejercer en su vida cotidiana.

Las acciones específicas permitirán que la transición a la democracia al interior de la sociedad se convierta en un poderoso aliado de los gobiernos; es decir, cada nivel de gobierno sabe que tendrá a ciudadanos que estarán vigilando el qué y la forma en cómo se gastan los fondos públicos y cada vez más esto ayudará para una buena gobernanza y alentar una mejora en la calidad de vida de todos.

El INAI posee grandes retos para realizar a corto, mediano y largo plazos, más allá de sesionar cotidianamente y saberse el garante de la transparencia en el país.

## Fuentes

- Figueroa, David (2016), “La vocación del Servicio en el INAI”, en *Revista IAPEM*, núm. 93, enero-abril, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, pp. 97-108.
- INAI (2016), *Solicitud de Información No. 0673800058116*, con fecha del 14 de abril de 2016, donde se solicitaron datos respecto a los años 2014 y 2015 de las campañas publicitarias, montos erogados, así como diferentes medios de comunicación a nivel nacional utilizados para la difusión de las mismas. Asimismo, se solicitaron los Estudios 2014 y 2015 para conocer el alcance y la viabilidad de las campañas publicitarias.
- Valdez Zepeda, Andrés (2004), *Mercadotecnia Gubernamental*, México, Universidad de Guadalajara.



# Prospectiva Municipal y participación ciudadana en México

Yazmín Majul Zamudio\*

## Resumen

Las sociedades contemporáneas como sociedades del conocimiento y del riesgo en el escenario de los procesos de globalización, demandan del ciudadano y los grupos sociales mayores empeños para interpretar el presente y construir el futuro. En este marco, las sociedades latinoamericanas se ven desafiadas a tomar decisiones en sus proyectos nacionales-regionales-municipales que les exigen trabajar en la construcción colectiva de escenarios alternativos y prospectivos posibles, probables y deseables. Pero para lograr la construcción de futuros sostenibles, es muy necesaria la participación de los ciudadanos, quienes pueden aportar sus propias realidades y visiones, contribuyendo al desarrollo de los cambios, las acciones y las políticas necesarias para alcanzar una mejora en la situación social, económica, política y en su propia calidad de vida, para lo cual en este trabajo se propone la búsqueda de convergencias entre los métodos y técnicas prospectivas y la participación ciudadana para conseguir este objetivo.

**Palabras clave:** Prospectiva municipal, Participación ciudadana, métodos y técnicas prospectivas.

## Abstract

Contemporary societies, as societies of knowledge and risk in the setting of globalization processes, demand from citizens and social groups greater efforts to decode the present and build for the future. In this context, Latin American societies are challenged to take decisions in their projects that require them to work on the collective construction of alternative and prospective scenarios possible, probable and desirable. But to achieve the construction of sustainable futures is very much needed the participation of citizens, who can contribute with their own realities and visions, contributing to the development of the changes, actions, and policies needed to achieve an improvement in the social, economical, and political, situation and in their own quality of life for which this paper intends to convergences between the methods and techniques of prospective search and citizen participation to achieve this goal.

**Keywords:** Municipal foresight, citizen participation, methods and prospective techniques.

---

\* Consultora y catedrática en diversas Instituciones (UNITEC, campus Atizapán, IESAP, UVEG).  
Autora del libro *Planeación Prospectiva*.

## Introducción

La democracia sólo puede consolidarse en la medida en que exista una ciudadanía participativa capaz de cumplir con sus obligaciones y exigir sus derechos como vigilante activa del orden constitucional. Sin embargo, se enfrenta un déficit de ciudadanía que se refleja en la baja confianza de las instituciones, en la limitada participación organizada en la defensa de causas de interés común, los bajos niveles de cultura política y conciencia social que se traducen en un pensamiento social predispuesto al autoritarismo, además de los elevados índices de corrupción. El involucramiento de la ciudadanía en los procesos de gestión pública se ve actualmente como un mecanismo para promover los principios de la democracia representativa. El rol que puede jugar la sociedad en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas es muy importante no sólo para el buen aprovechamiento de los recursos y que con ello se mejore la calidad de vida de las personas, sino también para consolidar los procesos democráticos al interior de una sociedad. Las prácticas participativas que inciden en el diseño de las políticas deben estar basadas en convocatorias formales, amplias y abiertas, que contemplen a toda persona u organización con voluntad de participar y, particularmente, a los sectores sociales que suelen estar sub-representados y excluidos. Así, entendiendo que una participación transversal es esencial en el diseño de las políticas públicas, se debe agregar que lo es también acompañar a este diseño con una mirada de largo plazo.

Por ello, la importancia de construir una visión de largo plazo en conjunto con la participación, es una de las necesidades donde la Prospectiva puede realizar nuevos aportes

## La Prospectiva

Desde la antigüedad, el ser humano siempre se ha orientado hacia el futuro, en un principio por medio de las artes adivinatorias y la actividad profética. Y es a través de las mismas que se descubre que el futuro es susceptible de ser transformado, ya que a razón de las profecías se promovían acciones encaminadas al cumplimiento de éstas o bien a su alteración. Con el avance de la sociedad, el interés por el futuro se manifiesta en las utopías como reflejo de los imaginarios sociales que anhelaban el devenir de una sociedad más justa y perfecta. Tiempo después, debido al desarrollo científico-tecnológico, los cambios conducen al hombre a una mayor reflexión

sobre su porvenir y surgen una serie de aportaciones respecto al estudio del futuro desde la perspectiva científica. Es así que para las Ciencias Sociales, los conceptos de tiempo y devenir convergen en el desarrollo de estudios, ciencias o disciplinas del futuro, que tienen sus orígenes en la modernidad y que se proponen estudiar el futuro para entenderlo y poder intervenir en él, teniendo por objeto el estudio de las causas tecnológicas, científicas, económicas y socioculturales, que aceleran la evolución del mundo moderno y la previsión de las situaciones que podrían derivarse de sus influencias conjugadas; es decir, es el conjunto de investigaciones relativas al futuro de donde se derivan los elementos de previsión y que pretenden, en algunos casos, la construcción del futuro desde el presente.

El desarrollo de los estudios del futuro desde la perspectiva científica se ha desplegado en el marco de los paradigmas que han sido concebidos como dominantes, en el *continuum* del devenir histórico de las Ciencias Sociales y que rigen las investigaciones y las condiciones para la construcción del conocimiento social recibiendo una fuerte influencia de los mismos. De esta forma, en un principio, la ciencias sociales adoptan la lógica y método de las ciencias naturales; la racionalidad clásica, el ideal de simplicidad, posteriormente debido en parte a la modernización, la complejización de la sociedad, la multiplicación y diversificación de los actores sociales y la globalización, entre otros factores que determinaron la emergencia de nuevas realidades con lo que comienzan a generarse críticas al paradigma dominante, dando lugar al surgimiento de nuevas perspectivas en el estudio de lo social que han conducido a las ciencias sociales a una incipiente etapa de transición desde pensamiento simple al pensamiento complejo. Prospectiva es una disciplina que busca anticipar los sucesos que están por venir de manera científica, así como diseñar y construir el futuro desde el presente. Su enfoque se inserta en la perspectiva de la complejidad, ya que se presenta al mismo tiempo como un producto y como un acto de producción que se enlaza a una estructura de relativa estabilidad que sigue un determinismo y revela leyes generales, el orden, base sobre la cual se desarrolló la previsión y es una producción, como consecuencia de la inestabilidad transformadora que toma a su cargo el azar, lo improbable, lo caótico, aspecto que establece adecuadamente su intencionalidad. Por ello requiere disponer de un paradigma basado en el reconocimiento de una sociedad compleja e impredecible en que los procesos adoptan configuraciones inestables e incluso caóticas, debido a que los sistemas sociales no son sistemas estables y en equilibrio, sino sistemas complejos dinámicos en los que existen crisis frecuentes y por eso es preciso introducir rupturas que resulten del imaginario social hacia una sociedad deseable y posible.

La prospectiva, que es una anticipación sobre lo que puede suceder, también es una aclaración de lo que puede hacerse para intervenir en el futuro. En este sentido, Gonod (2002: pp. 317-328) menciona que la sociedad no tiene sólo una vía irremediable, sino múltiples trayectos, abiertos a las voluntades de los diversos sujetos sociales. Por ello, la prospectiva adopta, respecto a su categoría central, el tiempo, un enfoque, complejo por necesidad, sobre su causalidad: pasar de una racionalidad lineal sobre la temporalidad entre pasado-presente-futuro a una racionalidad compleja que muestre que las experiencias del presente contribuyen al conocimiento del pasado y viceversa, creando un bucle generador que parte de un pasado-presente cierto hacia un futuro incierto: el futuro devuelve incertidumbre al presente, lo que se denomina evolución histórica.

Así, la prospectiva adquiere un estatuto epistemológico relevante: se convierte en un instrumento que liga al pasado-presente con el futuro y, por tanto, da sentido y dirección a las organizaciones sociales (Miklos, 2008: pp. 30-43). Las distintas propuestas teórico-metodológicas, es decir, cognoscitivas o paradigmáticas, son también y al mismo tiempo distintas propuestas de futuro. En este sentido, para Morín, la sociedad es un sistema abierto y el fenómeno social es multidimensional en el que interactúan coproduciéndose individuo-sociedad-cultura. El concepto de sociedad es recursivo y dinámico.

A diferencia de la ciencia cartesiano-positivista, donde la sociedad es un sistema morfoestático (estable), con trayectorias estabilizadas que no tienen más futuro que la vuelta al equilibrio, considera a la sociedad como un sistema morfogenético (dinámico y creador), producto de la dialógica orden/desorden. Es decir, como un sistema alejado del equilibrio que rompe la continuidad y se bifurca, indeterminado respecto a su futuro. Si se asumen las sociedades humanas como morfogenéticas, existe un antagonismo latente que puede irrumpir en cualquier momento, rompiendo su apariencia homeostática, su pretendida disposición al orden, y hacer emerger estados de crisis, poniendo a la sociedad en estado de creación de nuevos sentidos. La crisis hace que se tenga en cuenta el papel de lo singular, de lo eventual, para lo cual la prospectiva implica una alternativa para la construcción del futuro partir de los enfoques exploratorio y normativo, ya que éstos permiten la concepción de futuro como opciones múltiples donde intervienen el azar y el caos, el orden y la causalidad; invención de un orden social deseado, no necesariamente preexistente, que puede ser activado desde el presente; énfasis en la posibilidad innovativa, inventiva, autotransformativa de los sujetos; horizonte de expectativas contrapuesto al espacio de la experiencia actual (Klein *et al.*, 2004, pp. 34-35).

El progreso como experiencia histórica a partir de la ampliación de la conciencia humana hacia el horizonte histórico, que es el contexto del hombre pero convertido en objeto de intencionalidad expresada en la búsqueda de vías que faciliten el avance a la consecución de la sociedad futura ideada y posible. Un estudio prospectivo debe tener la capacidad de reconocer rupturas y bifurcaciones con respecto al presente y de permitir la construcción colectiva del futuro, mediante la identificación de alternativas del futuro, el diseño de opciones de desarrollo, planteando de esta forma líneas de intervención social en forma de planes, políticas, estrategias que acerquen al sistema social al estado futuro ideado mediante el impulso por medio de esas líneas de intervención de la autoorganización del sistema social, para permitir su evolución hacia un estado superior de organización, ya que si bien los sistemas complejos dinámicos “no pueden ser dirigidos por un camino predeterminado, sin embargo pueden ser conducidos hacia adelante con razonables expectativas de progreso mediante la autoorganización y la emergencia” (Pascale, 1990: p. 209).

La prospectiva es un proceso de construcción social del futuro mediante la participación y el consenso social. En dicho proceso se genera aprendizaje relacionado con la construcción de capital social y la creación de redes que posibilitan el surgimiento de una sociedad que sea la productora de su propio futuro. La participación activa y deliberativa de los actores sociales son elementales en la elaboración de la visión o referentes de futuro de la sociedad; sin la participación y el consenso de los actores sociales en la construcción del futuro y su posterior materialización a través de acciones en el presente, la actividad prospectiva no es más una simple práctica académica. El futuro no está determinado, sino que lo construyen los sujetos sociales, y en este sentido, se puede interpretar como un proceso de construcción social de la realidad.

### **Prospectiva y Participación Ciudadana en México**

En nuestros días, uno de los términos que con mayor frecuencia utilizan los políticos mexicanos al pronunciar sus discursos, es el de participación ciudadana; discuten sobre su importancia y sobre la necesidad de la participación ciudadana para la profundización de la democracia en nuestro país. Sin embargo, este pensamiento no siempre ha prevalecido, ya que hace algunas décadas se podía observar que la participación ciudadana no era tan importante. No fue hasta la década de los noventa cuando se realizó un verdadero esfuerzo por construir los cimientos de la participación ciudadana.

La participación ciudadana en México a través del tiempo ha experimentado cambios importantes, con lo que se han logrado grandes avances como la incorporación de dicho concepto en el ámbito jurídico y la generación de leyes que apoyan y respaldan la labor de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Actualmente nos situamos en una comprensión extensa de la participación, que en términos generales ha significado formar parte de algo, aunque evidentemente esto no manifiesta la totalidad ni la complejidad de la implicación que tiene el hecho de “participar”. Pero como ha aclarado Latapí (2005), aplicada a la sociedad, la participación adquiere connotaciones precisas. Entre las más importantes destaca el tomar parte en la dirección de la sociedad, sobre todo en la toma de decisiones de quienes gobiernan, y que la participación es condición necesaria para la existencia de la democracia. Estos dos elementos característicos de las implicaciones de la participación son fundamentales porque se refieren sobre todo a la ciudadanía de práctica (superando la de *status* o formalista) que se involucra en la cuestión pública y que, como contribución esencial y necesaria, repercute en la vida democrática en general, pues las democracias modernas no se podrían entender y sostener con mecanismos puramente electorales-formales, ya que se requiere de una legitimidad más amplia fundada en la participación y el consenso de los ciudadanos, es decir, en el poder consensual político (Dussel, 2006).

La participación ciudadana es la intervención organizada de ciudadanos individuales o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos, que se lleva a cabo en espacios y condiciones definidas; esto es, en interfaces socio estatales (Isunza, 2006) y que permiten el desarrollo de una capacidad relativa de decisión en materia de políticas públicas, control de la gestión gubernamental y/o evaluación de las políticas públicas a través de diversas formas de controlaría ciudadana (Olvera, 2007: pp. 26-27).

La democracia, por otro lado, es una forma de organización social que atribuye la titularidad del poder al conjunto de la sociedad. Sin embargo, para que el pueblo haga verdaderamente buen uso de este poder que se le ha concedido, es necesario que los ciudadanos tomen parte en los asuntos públicos, ya que la participación permite que las opiniones de cada uno de los ciudadanos de una nación sean atendidas, ya que sin importar el tipo de democracia de que se hable; ya sea ésta directa (para tomar decisiones y llegar a acuerdos), representativa (para formar los órganos de gobierno y elegir a nuestros representantes), deliberativa (es la manera en que los ciudadanos se hacen escuchar en la toma de decisiones públicas) o bien participativa (para concurrir con el gobierno en la elaboración y evaluación de políticas públicas), es indiscutible que se necesita de la participa-

ción de los ciudadanos para que el gobierno tenga razón de ser y se transforme realmente en el gobierno del pueblo.

La participación ciudadana es importante porque además de ser una manera en que el ciudadano puede hacerse presente en la toma de decisiones, controla y modera el poder de los representantes políticos y de los funcionarios públicos (Mariñez, 2009: p. 47), pues una vez electos, es indispensable vigilar de qué forma administran los recursos del Estado. Con la vigilancia de los gobernantes es posible impedir en cierta medida que tomen decisiones en función de sus intereses propios, evitar la corrupción, el fraude, los sobornos y otras prácticas deshonestas.

Es importante señalar que la participación no se limita al voto; existen múltiples formas de tomar parte en los asuntos públicos. Villareal (2010) distingue entre participación social, comunitaria, política y ciudadana:

- La participación social es aquella en la cual los individuos pertenecen a asociaciones u organizaciones para defender los intereses de sus integrantes, pero el Estado no es el principal locutor, sino otras instituciones sociales (Villarreal, 2010).
- En la participación comunitaria, los individuos se organizan para hacer frente a las adversidades, o simplemente con el objetivo de lograr un mayor bienestar procurando el desarrollo de la comunidad. Cunill (1997) asegura que este tipo de participación corresponde más a las acciones organizadas de autoayuda social.
- La participación política tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones de representación social y en las instituciones del sistema político, como son los partidos políticos, el parlamento, las elecciones, los ayuntamientos, etcétera.
- La participación ciudadana es aquella donde la sociedad tiene una injerencia directa con el Estado, así como una visión más amplia de lo público. Este tipo de participación está relacionada con el involucramiento de los ciudadanos en la Administración Pública.

Los mecanismos de democracia directa (iniciativa de ley, referéndum, plebiscito y consultas ciudadanas), la revocación de mandato y la cooperación de los ciudadanos en la prestación de servicios o en la elaboración de políticas públicas, son las formas de participación ciudadana que existen actualmente.

En este momento se cuenta con muchos canales institucionales para la participación ciudadana en México y un marco jurídico que regula la participación de los actores privados en las políticas gubernamentales, lo cual se ha logrado gracias

al interés de las autoridades por incluir la participación ciudadana en su gestión. Sin embargo, en nuestro país existen bajos niveles de participación ciudadana, ya que se puede observar que existe un gran número de personas que participan activamente en los asuntos públicos, pero hay una cantidad mayor que no está interesada en esos temas debido a que todavía existen dificultades con el intercambio de información, con la violación de las garantías individuales y con la confianza que tienen los ciudadanos hacia las instituciones públicas.

La base de la democracia está en la comprensión de una diversidad de opiniones e ideas que interactúan en un mismo espacio que produce nuevas identidades complejas. Por ello es necesario plantear el estudio sobre el entorno social para promover el desarrollo de la sociedad del conocimiento a través de una sinergia cognitiva de individuos capaces de aprender, conocer su realidad y transformarla, logrando con ello una mayor efectividad en el cumplimiento de objetivos, mejor eficiencia en el manejo de recursos y una praxis social que redunde en los beneficios y los resultados esperados de los programas, proyectos y políticas públicas.

La democracia sólo puede consolidarse en la medida en que exista una ciudadanía participativa capaz de cumplir con sus obligaciones y exigir sus derechos como vigilante activa del orden constitucional. Sin embargo, se enfrenta un déficit de ciudadanía que se refleja en la baja confianza en las instituciones, en la limitada participación organizada en la defensa de causas de interés común, los bajos niveles de cultura política y conciencia social que se traducen en un pensamiento social predispuesto al autoritarismo, además de los elevados índices de corrupción. Touraine (1992) identifica el concepto de ciudadanía con la conciencia de pertenecer a la sociedad y con la capacidad del sujeto social de ser responsable del buen funcionamiento de las instituciones en consonancia con la obligación de las mismas de respetar los derechos de los individuos. Asimismo, menciona que

la ciudadanía no es la nacionalidad [...] la segunda designa la pertenencia a un Estado nacional, mientras que la primera funda el derecho de participar, directa o indirectamente, en la gestión de la sociedad. La nacionalidad crea una solidaridad de los deberes, la ciudadanía da derechos (Touraine, 2000: p. 309).

Desde esta perspectiva, se destaca la importancia de que la ciudadanía busque la asociación para lograr mejoras sociales, ya Alexis de Toqueville mencionaba que una democracia se define alrededor de la participación social; y que si los hombres que viven en países democráticos no tuvieran derechos y ninguna inclinación al asociarse para fines políticos, su independencia estaría en riesgo.

La complejidad de la democracia, así como admite el conflicto, demanda el diálogo como un elemento significativo en las relaciones sociales, que reintegra las capacidades comunicativas y argumentativas de la sociedad. Al respecto, Ciurana manifiesta que cuando se le demanda a la democracia una perfección ideal y no conflictividad ni antagonismo, se puede caer peligrosamente en estilos complacientes con la tiranía y el autoritarismo. “Una ciudadanía no educada acaba viviendo una ficción de democracia, al mismo tiempo que se produce una evolución muchas veces invisible de nuevos tipos de poder” (Ciurana, 2001).

Es así que favorecer, organizar y facilitar, la participación activa de los sujetos sociales, es un postulado imprescindible para cualquier proyecto de desarrollo sostenible, donde el conocimiento, el consenso social y la concertación pueden conseguirse por medio de la comunicación política y la reflexión acerca de la realidad futura compartida para investigar la forma de construirla. Esto sólo es posible si las personas son capaces de entender los cambios presentes y gobernarlos a su favor.

Para Morin (2001), uno de los mayores problemas que enfrentamos en la actualidad, es cómo ajustar nuestra forma de pensamiento para hacer frente al desafío de un mundo cada vez más complejo, rápidamente cambiante e impredecible. Sin embargo, la mayor parte de los integrantes de la sociedad no tienen el conocimiento de que puedan convertirse en un agente del cambio que se requiere para lograr el desarrollo. Si bien participar implica intervenir en la acción y por eso es un aspecto esencial para involucrar a la población en el cambio integral que se precisa en función de dicho desarrollo, la participación es un tipo de comportamiento que se aprende. Así, es esencial estimularla y promoverla mediante los procesos de comunicación política, cuyo objetivo central debe ser la movilización cognoscitiva y la motivación para la acción colectiva de la ciudadanía. Empero, contrario a ello, lo que se observa en la actualidad es que existe más bien la intención de sustituir la acción y opinión social a fin de que los actores políticos puedan legitimarse en el espacio público. Por esa razón pareciera ser que el pueblo carece de opinión, que sus opiniones difieren notablemente de lo que piensan sus representantes, los únicos en realidad con las capacidades necesarias para decidir lo que es conveniente para la sociedad en cada caso.

Es necesario que la ciudadanía no sea definida sólo en términos de legitimidad política, con el bajo grado de información y competencia que se le presupone, y que la convierten en un objeto, antes que en sujeto social y político activo. Pero se requiere conocimiento para la acción social organizada que facilite la potenciación del ser humano, como lo menciona Morín (2001), en persona humana; es

un sujeto social capaz de aprender, conocer, transformar y construir su propio futuro y su propio desarrollo

La prospectiva, en este sentido, tiene la finalidad de presentar proyectos verdaderos y propios para la construcción social del futuro y así poder contribuir, si no a la solución, al menos sí a afrontar concretamente los problemas sociales. Se trataría así de una función de tipo proyectivo, pero también de una función clarificadora con respecto a los objetivos de un país, de una región. En la cual, por demás, se busca aumentar la participación de los ciudadanos de la base para crear el futuro de su comunidad, y formular imágenes y visiones del futuro amplias, macro, positivas, idealmente realizables, que puedan tener efectos sobre el curso de las sociedades. La prospectiva es un proceso de construcción social del futuro mediante la participación y el consenso social. En dicho proceso se genera aprendizaje relacionado con la construcción de capital social y la creación de redes que posibilitan el surgimiento de una sociedad que sea la productora de su propio futuro. La participación activa y deliberativa de los actores sociales son elementales en la elaboración de la visión o referentes de futuro de los territorios; sin la participación y el compromiso de los actores sociales en la construcción del futuro y su posterior materialización a través de acciones en el presente, la actividad no pasa de ser un simple ejercicio técnico o académico.

El futuro no está determinado, sino que lo construyen los hombres; y en este sentido, se puede interpretar como un proceso de construcción social de la realidad. El éxito de un ejercicio de prospectiva está en la capacidad de convocar y captar las expectativas y el interés de los grupos sociales (públicos, privados, universidades y sociedad civil) (Espinoza s/f, p. 67).

Boisier (2001: p. 17) menciona que si se quiere diseñar políticas públicas encaminadas al desarrollo sostenible, es decir, que beneficie efectivamente a las personas humanas, como individuos y como grupos, y que al mismo tiempo se ajuste a fortalecer la diversidad en el territorio en el marco de la unidad nacional, habrá que “crear” un conocimiento acerca de la causalidad de los procesos de cambio social en el territorio y también habrá que inventar procedimientos que hagan de la propia comunidad territorial el agente endógeno de cambio, capaz de formular una propuesta a tono con el mundo actual y capaz de ejecutarla. Se trata de crear un sujeto colectivo regional.

Asimismo, menciona que la conversación, como un acto de uso de la palabra, del lenguaje y del discurso entre dos o más interlocutores, habrá de convertirse en la pieza fundamental de un nuevo procedimiento social para formular propuestas colectivas, participativas y asociativas de desarrollo local y se ha reconocido que

el lenguaje tiene un papel activo y generativo, lo que llamamos el poder transformador de la palabra. A través de él generamos nuevos objetos y productos, transformamos el mundo, abrimos o cerramos posibilidades, construimos futuros diferentes; así, las conversaciones sociales constituyen la forma democrática para generar el poder necesario basado en el conocimiento.

Siguiendo al mismo autor, la creación de una sinergia colectiva a partir de un conocimiento distribuido genera, a través del consenso, el poder necesario para poner en práctica políticas de desarrollo cuya audacia innovadora debe ser una función inversa al grado de retraso del territorio en cuestión, donde el conocimiento compartido derivado de un aprendizaje social y una inteligencia colectiva se convierte en la mejor estrategia para promover el cambio para el cual los actores sociales generan una red de políticas públicas orientadas a facilitar e impulsar la auto-organización del sistema, como parte de un proyecto político que tiene como objetivo que el mismo sistema sea productor de su propio desarrollo. Ello implica un proceso de conocimiento y aprendizaje social, comunicación y articulación de subsistemas, actores y agentes que conduce a la participación social, a un consenso social y a una concertación política donde la comunicación política es un factor trascendente por el hecho de que el lenguaje y la comunicación posibilitan la aparición de un sujeto social, en tanto cultural, efecto de la misma y subordinado a las dinámicas de un registro simbólico que le permite vincularse a ella misma discursivamente, pensarla, sentirla, darle sentido y donde éste, a su vez, configura los espacios sociales desde los cuales interactúa (Peñuela, 2002).

Los gobiernos, entonces, deben trabajar en una dinámica de redes de actores públicos y privados y con la ciudadanía para generar gobernabilidad, fundamentadas en la globalidad, la proactividad y la concertación. La gestión pública vía generación de redes permitirá sacar provecho de los potenciales de sinergia del sistema local (mejor aprovechamiento de recursos locales). Los sistemas locales movilizan los recursos existentes en la comunidad (conocimientos, redes sociales, bienes ambientales y capital financiero) para capacitar a sus habitantes y organizaciones en desarrollar competencias, en conocimientos, habilidades y valores de autogestión. A través de esfuerzos colaborativos (asociatividad entre sector público, privado y civil), las organizaciones en constante aprendizaje logran desarrollar resiliencia y adaptabilidad al cambio y aumentar su grado de sustentabilidad y capacidad competitiva, que –como señala Friedmann (2007)– desafían los paradigmas prevalecientes de planeación local al concertar una visión de un futuro basada en el capital humano y cognitivo como recurso crítico pero no único. El desarrollo surge de la interacción de todos los subsistemas (cognitivo, social,

político, técnico, económico) mediante los procesos relacionales de construcción de democracia y comunicación política.

La prospectiva es un proceso participativo, ya que dentro de su metodología propone múltiples procesos de reflexión colectiva y comprometida para lograr un fin determinado en el largo plazo. Consiste en apostar a la construcción de espacios públicos y de una ciudadanía capaz de ser agente constructor de su futuro.

Miklos (2008) comenta que la prospectiva, como conjunto de técnicas o como método, es por completo funcional en la elaboración de políticas públicas, ya que trabaja en el campo de las decisiones, introduce porvenir y ensancha las posibilidades del cambio que toda política pública sustenta; sirve, además, como instrumento para navegar en la complejidad social, brújula del porvenir, dándole dirección y sentido al compromiso institucional y disminuye la incertidumbre; el acoplamiento de la prospectiva con los procesos de toma de decisiones políticas opera en varios niveles:

- **Primer nivel.** La prospectiva puede contribuir en la detección de la demanda ciudadana y social, es decir, en el proceso de conocer las necesidades del sistema ecológico/cultural; desde la perspectiva de los habitantes, incorpora de manera estructurada sus interpretaciones acerca del pasado y sus deseos de cambio/conservación (futuros).
- **Segundo nivel.** En el proceso de diseñar las políticas públicas que realiza el sistema social, contribuye a evaluar los escenarios posibles con la realidad presente y la modela de acuerdo con las necesidades futuras de la ciudadanía y de las comunidades.
- **Tercer nivel.** En el proceso de construcción de un compromiso institucional contribuye a mejorar el control de la gestión de una política pública. De esta manera, el proceso/método prospectivo se podría relacionar con la elaboración de políticas públicas.

Miklos (2008) refiere que, por tanto, la prospectiva no sólo trabajaría en la gestión/diseño de las políticas públicas, sino en el campo de lo deseado, lo que permitiría que las necesidades planteadas por la ciudadanía fueran una “toma de conciencia colectiva” para construir el compromiso político. La prospectiva exige que haya participación de los protagonistas. No se excluye, sino incluye. De tal manera, la decisión política no es ya un acto surgido sólo de un gabinete de asesores, sino de la toma de conciencia de un colectivo que será afectado por esa decisión pública. Esta planeación más proactiva permitiría que las decisiones

políticas tuvieran fuerza (consenso + legitimidad), orientándose hacia la obtención de un control sobre el futuro. Bajo esta perspectiva, como lo bien lo expone Miklos, se requiere plantear un régimen de coordinación ciudadana en el que los ciudadanos tematicen su problemática y no sólo llenen de presente sus intereses, sino que puedan reflexionar sobre la existencia de otras necesidades y otros sistemas que limitan y expanden sus propios horizontes/mundos: en una sociedad del conocimiento sólo sobreviven los sistemas que están dispuestos y son capaces de aprender. La construcción de políticas públicas se convertiría, entonces, en una forma de autogobierno a partir del aprendizaje que siempre exige un cambio de conducta para intervenir/modificar la realidad futura.

La prospectiva, según Miklos (2008), aportaría la técnica (procedimiento sobre cómo ampliar los límites del conocimiento ciudadano y en un elemento más del aprendizaje colectivo). Así, las políticas públicas deberían fundarse en la cooperación y la reflexión continuas, en una sociedad del conocimiento que permitiera en la sociedad compleja e incierta introducir en la acción presente “cálculos en las sombras del futuro”. Como puede observarse, en las sociedades actuales y sobre todo en las democracias emergentes, el reto consiste en transformar a la sociedad amorfa y pasiva en una sociedad organizada y con carácter activo y participativo, volverlas proactivas a partir de la participación de éstas en el diseño de su presente y de su porvenir. En síntesis, dejar de ser habitantes para convertirse en ciudadanos. Asimismo, menciona que los enfoques novedosos de planeación estratégica y planeación prospectiva ya no son sólo herramientas de la acción gubernamental, sino también de la sociedad organizada o sociedad civil participativa; en este sentido, la prospectiva, tanto en su vertiente de planeación como en la de evaluación, se constituye en una verdadera alternativa estratégica y táctica para que la sociedad devenga diseñadora y constructora dinámica de su propio futuro, del mejor futuro (complejo y adaptativo) que resulte deseable y posible.

A continuación se mencionan algunos de los métodos que la prospectiva propone para incluir a los actores sociales en sus procesos de construcción social del futuro:

### **La Tecnología de Intervención en Grandes Grupos (TIGG)**

Como lo menciona Friedmann (2007), es una alternativa para hacer política promoviendo el empoderamiento de la sociedad civil, aportando poder a la ciudadanía donde es posible reunir gran cantidad de personas de una localidad o municipio

en el sentido de sistema abierto para trabajar simultáneamente para decidir qué es lo que se debe de cambiar y qué objetivos conseguir; es un método de diálogo y una forma para experimentar el modelo del municipio red con capacidad de aprendizaje. Además, provoca la creatividad e innovación colectiva que permite descubrir los potenciales que existen dentro del municipio, concibiendo una plataforma común para movilizar todas las voluntades hacia el futuro deseado y posible (visión).

A continuación se presentarán algunas formas de intervención en grandes grupos de acuerdo con Friedmann (2007):

- **Open Space.** Se trata de un tipo de intervención de grandes grupos que implica el menor grado de estructuración y el mayor grado de autoorganización en el sentido de la institucionalización del aprendizaje autodirigido. No existen jerarquías de ningún tipo, ni una agenda predefinida, representa La Cumbre del Futuro y consiste en tres días de reunión de los actores clave en una sesión de planeación del futuro donde se determina la visión, misión y objetivos. Así, todo el territorio en cuestión y su entorno está representado en la reunión, avalando que los cambios que se desarrollarán serán simultáneamente y no de arriba hacia abajo. La mejor forma para pronosticar el futuro es que los ciudadanos mismos construyan su propio futuro, ya que el futuro no se puede prever con certeza pero se puede crear. Se compone de cinco etapas: evaluación del pasado, evaluación del presente, diseño de un futuro común, estrategias y plan de acción.
- **Café Mundial.** Esta forma de participación representa una alternativa para convertir municipios o localidades fragmentadas en lugares de encuentro donde se reúnen los ciudadanos para conversar sobre asuntos públicos. La conversación del Café Mundial es una forma intencional de crear redes sociales de conversación en torno a asuntos de interés.
- **Cumbre de Diálogo Appreciativo.** Es un evento a gran escala que involucra a los públicos relevantes de un municipio en un proceso de diálogo apreciativo que se centra en identificar aquellos elementos que originan la vitalidad y la energía del municipio o localidad. Su objetivo es buscar lo mejor, posibilitando la producción simbólica del municipio o territorio como “construcción lingüística”, como narración. El lenguaje crea nuestras realidades. De esta manera, el futuro es co-desarrollado, co-escrito por muchos autores (todos los actores relevantes).

Los eventos de grandes grupos difieren totalmente de las conferencias tradicionales. No conocen jerarquías y los participantes son los protagonistas

del evento y se basan en los siguientes principios básicos: reunir a todo el municipio en el mismo espacio; pensar globalmente y actuar localmente; explorar primero el entorno antes de tomar decisiones a nivel del municipio; enfocarse en el futuro y en la búsqueda de la “base común” y no en problemas y conflictos; primero buscar consenso y después planificar medidas; autoorganización y liderazgo compartido, y asumir públicamente la responsabilidad por las acciones propuestas. A través del diálogo a gran escala creamos comunidades innovadoras que generan valor y construyen nuestra base de bienes a largo plazo. Descubrimos lo que sabemos y creamos ideas innovadoras. La realidad es creada a cada momento y existen múltiples realidades (Friedmann, 2007).

- **FWS (*Future Work Shop*) o talleres de prospectiva.** Tienen como objetivo principal democratizar la toma de decisiones, buscando soluciones a los problemas comunes a partir de la opinión de los ciudadanos corrientes, en lugar de recurrir a los denominados “expertos”: políticos, investigadores, etcétera. En los FWS se estudia el futuro contando con la premisa de que uno mismo participa en la construcción del futuro y, por tanto, es necesario definir cuál es el futuro deseado con el objetivo de converger hacia ése. Es una combinación de innovación y métodos grupales en tres pasos: análisis de los problemas, las visiones y los sueños concebidos para dar solución a los primeros, la evaluación de las soluciones y la elaboración de planes de acción prácticos de acuerdo con lo que menciona Bas (1999).

Los métodos prospectivos de trabajo para la participación social en grupos son efectivos en la medida en que posibilitan que los actores se transformen en implicados de los procesos de desarrollo y transformación socio-organizacional, posibilitando discursos colectivos sobre escenarios de futuro que generen bases para la acción colectiva conectando y reconociendo la pluralidad de perspectivas, coadyuvando al proceso de auto-organización del sistema regional complejo y a su desarrollo a través del aprendizaje social, las redes y relaciones sociales, así como la consumación de acuerdos.

Es necesaria una visión global de los problemas que afectan a cada población para iniciar una actuación para su resolución, y para ello es necesario movilizar al conjunto de actores sociales locales de manera que sirvan al desarrollo de las estrategias y políticas públicas, pero es importante que cada uno conozca dónde quiere ir. En función de ello es como podrá establecer el camino hacia el futuro. Los países que son conscientes de este aspecto, son los que se apropian de su propio futuro y lo construyen. Por medio de la prospectiva y participación ciudadana, los territorios pueden construir un futuro que desean.

## Conclusiones

Para la prospectiva, el futuro no lo construye el ser humano de forma individual, sino de manera colectiva: lo construyen los Actores Sociales que son grupos de personas que se asocian para la protección de sus intereses y que actúan manejando el poder que cada uno puede ejercer. Las tendencias (sociales, económicas, etcétera) existen porque han sido el producto de estrategias desarrolladas por actores sociales; y si no hay rupturas de esas tendencias, es porque el poder de los actores sociales no sido lo suficientemente grande para deconstruirlas. Es importante observar que en esta perspectiva acontecen conflictos y aparecen grupos sociales cuestionadores del *status quo*. Estos “actores sociales”, por su actuar, impulsan los cambios y hacen evolucionar la realidad. Por esta razón, si el desarrollo de una localidad está orientado por una visión prospectiva, ésta tiene que haber sido construida tomando en cuenta los puntos de vista de todos los actores de la localidad, dentro de los cuales la ciudadanía organizada en distintas expresiones es uno de los principales. En función de mejorar la calidad de vida en la comunidad se pretende: que el actor social promueva a partir de su liderazgo la participación y la organización de sus comunidades para reconstruir las redes sociales en la búsqueda de una sociedad más equitativa, que optimice y acreciente los recursos existentes para potenciar el desarrollo de las comunidades.

Se trata de detectar necesidades, expectativas, problemas, fortalezas, debilidades, y oportunidades de los actores sociales que se encuentran en permanente movimiento y evolución, generando su propia cultura, que interactúan entre sí y con la comunidad dinamizando las relaciones. Los actores sociales poseen conocimientos que les permiten ser gestores de su propio desarrollo y de su propio futuro, pero requieren de las herramientas para la gestión de sus conocimientos y para afrontar riesgos y desafíos mediante la prospectiva. La prospectiva, como ya se mencionó, es un proceso de construcción social del futuro de un sistema mediante la participación y el consenso social. En dicho proceso se genera aprendizaje relacionado con la construcción de capital cognoscitivo y social y la creación de redes que posibilitan el surgimiento de una sociedad que será la productora de su propio futuro. Nada produce el desarrollo, sino el mismo sistema, pero es posible desencadenarlo por medio de la sociedad organizada; por ello, el desafío actual de la política y la Administración Pública consiste en impulsar la construcción de espacios públicos y de facultar a una ciudadanía capaz de ser agente de su propio desarrollo y su propio futuro, colocando al conocimiento y al aprendizaje como un medio de crear capacidades locales (resiliencia y adaptación) en regiones inteli-

gentes, donde la sociedad descubre continuamente cómo crear su realidad y cómo puede modificarla expandiendo continuamente su capacidad de crear su futuro.

Es necesaria una estrategia para hacer frente a la problemática del desarrollo como propuesta de futuro que sirva de guía para la acción presente en la construcción del porvenir del sistema, para el cual la prospectiva representa el estudio del futuro de un espacio específico con el fin de encontrar nuevos márgenes de evolución, dentro del contexto de la nueva competencia internacional y desarrollo. Involucra el ordenamiento territorial, la especialización de la economía ante las interdependencias crecientes y la necesidad de movilización de los ciudadanos en torno de nuevas formas de organización social y diseño de su futuro compartido, en términos de desarrollo. El alcance de un ejercicio de prospectiva está en la capacidad de convocar y captar las expectativas y el interés de los grupos sociales (públicos, privados, universidades y sociedad civil) que caracterizan el futuro que la misma sociedad desea alcanzar, deseable y posible (futura y futura).

## Fuentes

- Arendt, Hanna (2005), *¿Qué es la política?*, Buenos Aires, Paidós.
- Bas, Enric (1999), *Prospectiva; herramientas para la gestión estratégica del cambio*, Barcelona, Ariel.
- Berger, Peter y Thomas Luckmann (1989), *La construcción social de la realidad*, Argentina, Amorrortu.
- Boisier, Sergio (1999), “El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico”, en *Estudios Sociales*, núm. 99, Santiago de Chile, C.P.U.
- Boisier, Sergio (2000), “Desarrollo local: ¿de qué estamos hablando?”, en *Estudios Sociales*, núm. 103, Santiago de Chile, C.P.U.
- Boisier, Sergio (2001), *Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial* [archivo electrónico], Pontificia Universidad Católica de Chile. Recuperado de: [http://www.oit.org.ar/portal/programa-cea/index.php?option=com\\_content&view=article&id=47:sociedad-del-conocimiento-conocimiento-social-y-gestion-territorial-mc&catid=11:desarrollo-economico-territorial&Itemid=26](http://www.oit.org.ar/portal/programa-cea/index.php?option=com_content&view=article&id=47:sociedad-del-conocimiento-conocimiento-social-y-gestion-territorial-mc&catid=11:desarrollo-economico-territorial&Itemid=26).
- Börtzel, T. (1998), “Organizing Babylon on the Different Conceptions of Policy Networks”, en *Public Administration*, New York, USA, Politic Press.
- Ciurana, Emilio R. (2000), *Complejidad y sociedad civil. Un mundo de contradicciones para vivir*, Memorias del Primer Congreso Internacional del Pensamiento Complejo, Bogotá, ICSES.
- Ciurana, Emilio R. (2001), *La democratización del conocimiento y la educación de (en) la democracia*, Conferencia Cátedra Itinerante Unesco “E.M.”, abril, 2001.

- Delors, J. (1996), *Learning: The treasure within*, Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-first Century, Paris, UNESCO.
- Dror, Yehezkel (1994), *La capacidad de gobernar*, Informe al Club de Roma, México, Fondo de Cultura Económica.
- Dussel, Enrique (2006), *20 Tesis de política*, México, Siglo XXI.
- Friedmann, Reinhard (2007), *La administración municipal en tiempos posmodernos*, Chile, UNIACC.
- García Lizana, Antonio y José María Moreno Jiménez (2008), “Economía y democracia en la sociedad del conocimiento” (monográfico: Economía de los Intangibles), en *Estudios de Economía aplicada*, vol. 26-2, España.
- Guthrie, William (1993), *Historia de la filosofía griega*, Madrid, Gredos.
- Innerarity, Daniel (2011), *La democracia del conocimiento*, Barcelona, Paidós.
- Isunza, E. (2006), “El reto de la confluencia. Los interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)”, en E. Dagnino, A. Panfichi y A. J. Olvera, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica/CIESAS/Universidad Veracruzana.
- Jon, Pierre (2000), “Introduction: Understanding Governance”, en Jon Pierre, *Debating Governance*, Inglaterra, Oxford University Press.
- Klein, Julie et al. (2004), “Transdisciplinariedad y Complejidad en el Análisis Social”, en *Programa Gestión de las Transformaciones Sociales*, Francia, UNESCO, MOST.
- Klijn, Erik-Hans (1998), “Policy Networks: An Overview”, en William Kickert y John Koppenjan (coords.), *Managing Complex Networks*, Londres, Sage.
- Kruger, Karsten (2006), “El concepto de la Sociedad del Conocimiento”, en *Biblio 3W*, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, vol. XI, núm. 683, Universidad de Barcelona, 25 de septiembre de 2006. Recuperado de: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-683.htm>.
- Larroulet, Cristián (2003), “Políticas Públicas para el Desarrollo”, en *Estudios Públicos*, núm. 91 (invierno 2003), Universidad Católica de Chile.
- Latapí, Pablo (1997), “La participación social en la educación”, en Ezpeleta, Justa, Silvia Schmelkes y Marta Corenstein (coords.), *Investigación educativa, gestión y participación social*, tomo 2, México, COMIE/DIE.
- Madoery, Oscar (s.f), *El valor de la Política de Desarrollo Local*, Argentina, Universidad de Quilmes, CEDET. Recuperado de: <http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/madoery.pdf>.
- Mafessoli, Michel (1977), *La Lógica de la dominación*, Barcelona, Península.
- Majul, Yazmin (2010), *Complejidad, Prospectiva y Políticas Públicas para el desarrollo regional sustentable en México*, Tesis Doctoral, México, Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública (IESAP).
- Manucci, Marcelo (2005), “Gestionar la incertidumbre. Complejidad, Estrategia y Horizonte Predictivo”, en *Técnica Administrativa*, vol. 4, núm. 23, Buenos Aires, julio/septiembre.

- Martínez, F. (2009), "Introducción: ¿para qué sirve la participación ciudadana?", en F. Mariñez, *Compromiso ciudadano. Participación y gestión pública en Nuevo León*, Monterrey, EGAP, CORPES, Fondo Editorial Nuevo León.
- Mazzotti Pabello, Giovanna (2008), *Una perspectiva organizacional para el análisis de redes organizacionales civiles del desarrollo sustentable*, México, Porrúa.
- Moreno, Juan Carlos et al. (2002), *Manual de iniciación pedagógica al pensamiento complejo*, Colombia, UNESCO, Complexus.
- Moreno-Jiménez, J. M., J. Aguarón, M.T. Escobar y A. Turón (2006), *Philosophical, Methodological and Technological Foundations of E-cognocracy*, Conference on Towards e-Democracy, Participation, Deliberation, Communities, Mantova, Italia. Proceeding on the TED06.
- Morin, E. (2001), *Seven Complex Lessons in Education for the Future*, Paris, UNESCO.
- Morin, Edgar (1998), *El Método IV, Las ideas*, Madrid, Cátedra.
- Morin, Edgar (1997), *La cabeza bien puesta*, México, Nueva Visión.
- Munera, Cecilia (2007), *Resignificar el Desarrollo*, Colombia, Universidad Nacional de Colombia.
- Olvera, A. (2007), *Notas sobre la participación ciudadana desde la óptica de las osc*, México, INCIDE Social.
- Parsons, W. (2007), *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, FLACSO.
- Pretty, J. (1995), *Policies and Practice for Sustainability and Self-Reliance*, Washington, Joseph Henry Press.
- Rawls, John (1993), *Political Liberalism*, Irvington, Nueva York, Columbia University Press.
- Rhodes, R.A.W. (1996), *Governance and Public Administration*, USA, Debating Governance.
- Riera, Elba del Carmen (2009), *La Democracia cognitiva: una tarea pendiente*, en Celebración del 88° aniversario de Edgar Morin, Homenaje Virtual-Comunidad de Pensamiento Complejo, Argentina. Disponible en: <http://www.pensamientocomplejo.com.ar>.
- Rorty, Richard (1991), *Contingencia, ironía y solidaridad*, Barcelona, Paidós.
- Rositi, Franco (1980), *Historia y teoría de la cultura de masas*, Barcelona, Gustavo Gili.
- Sartori, Giovanni (1998), *La sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus.
- Sartori, Giovanni (1997), *¿Qué es la democracia?*, México, Nueva Imagen.
- Smith M. Pressure, Power, Policy (1993), *State Autonomy and Policy Networks*, University of Pittsburg Press, EUA.
- Smith, M. (1993), "State Autonomy and Policy" *Networks*, EUA, University of Pittsburg Press.
- Sotolongo, P. L. (2002), "La incidencia en el saber social de una epistemología de la complejidad contextualizada", en *Materiales de la Cátedra de la Complejidad*, La Habana.
- Stacey, Ralph (1995), "The science of complexity: An alternative perspective for strategic change processes", en *Strategic Management Journal*.

- Stehr, Nico (1994), *Arbeit, Eigentum und Wissen. Zur Theorie von Wissensgesellschaften*, Frankfurt, A.M. Suhrkamp.
- Tocqueville, Alexis de (1969), *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Madrid, Guadarrama.
- Touraine, Alain (2000), *¿Qué es la democracia?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, Colección Sociología.
- Zazueta Ricardo (2003), *Participación ciudadana*, México, Universidad Anáhuac, Facultad de Derecho y Editorial Porrúa, p. x.
- Zemelman, Hugo (1993), “Sobre Bloqueo Histórico y Utopía en Latinoamérica”, en *Revista Problemas del Desarrollo*, México.

RESEÑA

***Fundamentos para la ciencia de la Administración Pública en el siglo XXI*, de Luis Humberto Fernández Fuentes, México, INAP, 2016, 327 p.**

*Guillermina Baena Paz*

**P**or lo pronto, este estudio sobre la Administración Pública es de lo poco que hay para emprender un cambio estructural en la disciplina.

Carlos Reta Martínez precisa que la investigación gira en torno a dos preguntas fundamentales: ¿el conocimiento que genera la ciencia de la administración, es pertinente y útil para la Administración Pública y la sociedad en el momento que estamos viviendo? ¿Cómo potenciar el papel de la ciencia de la Administración en la vida pública? En ese sentido, la investigación se estructura en cuatro capítulos. El primero es una revisión de la literatura desde las diversas vertientes que han estudiado el tema, así como algunas discusiones que se han dado dentro de la filosofía de la ciencia. El segundo capítulo analiza la vinculación entre ciencia administrativa y práctica profesional, esto es, la praxis, analizando el papel de la formación profesional de servidores públicos en México y un estudio de los tres últimos gobiernos, agregando un estudio comparado de Chile, Francia y Estados Unidos. El tercer capítulo se centra en la pertinencia y relevancia del conocimiento producido en el ámbito académico, ahí se ve la disociación entre la investigación científica y la práctica administrativa.

Y en el cuarto capítulo se exponen las propuestas para fundamentar la ciencia de la Administración Pública en el siglo XXI, señalando la relevancia de las tecnologías de la información, la investigación traslacional y los rumbos que puede tomar la ciencia de la Administración Pública cuando se piensa en ella, tomando en cuenta toda su historia, sus herramientas y su visión de largo plazo. A partir de esto, el autor afirma que se podría generar un “modelo de innovación, apren-

dizaje y enseñanza con contenidos adecuados que ofrezca una direccionalidad a la ciencia de la administración, al tiempo que potencie su crecimiento y utilidad en beneficio del estado y los ciudadanos” (p. 281).

El hoy senador de la República, doctor en Administración Pública por el INAP, señala que todo lo que se practica no vino del estudio propio de la Administración Pública, sino de otras disciplinas. La misma Administración de Empresas dio una visión gerencial que no resultó efectiva en el campo de las arenas políticas.

Definitivamente, falta una conexión entre la práctica y el estudio de la Administración Pública que la configura como ciencia.

El momento actual impone que es necesario profesionalizar, orientar a los administradores para hacer cosas, rediseñar el Estado, que ya parece estar establecido para proteger la corrupción.

Dentro de las propuestas del autor están el cómo hacer:

1. Ciencia aplicada. Identificando cómo enseñamos lo que enseñamos y las necesidades de los usuarios.
2. Hacer ciencia colectiva.
3. Hacer investigación traslacional, o sea, una combinación de todos los elementos interactuando sobre un producto específico.
4. Pensar en que importamos modelos pero no hay interacción con las prácticas exitosas de otros países o personas.

Desde la tesis de Maestría, ya se vislumbraba su inquietud. En aquel momento se trataba de repensar la Administración Pública. Luis Humberto Fernández vislumbraba la disociación de la práctica con la Ciencia de la Administración Pública. Ahí empezaron los señalamientos que culminarían en la tesis doctoral –que dio forma a este libro–, donde se estructuraron los lineamientos para construir una nueva forma de pensar la Administración Pública, que ya es una urgente necesidad en este siglo.

Y le costó trabajo, no en el sentido de proponer ideas o teorías, la exposición la tenía clara, lo más difícil fue luchar contra quienes no querían ver ni creer que se necesitaba un cambio. En el ir y venir de las discusiones y objeciones, al autor le cayó la maldición china que encabeza su texto: “que te toque vivir tiempos interesantes”.

Aunque hubo algunas obras anteriores que empezaban a poner en tela de juicio la acción de la Administración Pública, principalmente trabajos de tesis doctorales, y la necesidad de que cambiara su forma de práctica. Este texto, en

particular, es un punto de inflexión, el *tipping point* que pondría en la mesa la urgencia de modificar la acción publi-administrativa.

El camino no era simplemente cuestionar, el autor se fue por el camino largo. Inició desde escudriñar la historia, examinar diferentes etapas de la Administración Pública, analizar lo que hace la academia en cuanto a formación y actualización de los servidores públicos, cuáles podrían ser las aportaciones desde la parte educativa, si de alguna manera las publicaciones respondían a los conocimientos impartidos y éstos a la práctica de la Administración Pública. Y no se conformó con ello, el autor fue más allá: revisó en los tres últimos gobiernos el perfil de los gabinetes de Fox a Peña Nieto; sólo un funcionario tenía la carrera, los administradores públicos están ausentes. Desde luego que esto también ha impactado en el desarrollo de la disciplina y en propuestas innovadoras, originales, para gobernar este país.

Los trabajos recepcionales mostraron datos importantes a partir de la investigación, que hay más tesis que cuentan, glosan, recuperan, describen situaciones pasadas o vigentes (estudios *a posteriori*, les llama el autor), y están prácticamente ausentes las visiones de largo plazo (o *a priori* como las denomina).

El autor no se conformó, completó el trabajo con un análisis comparativo utilizando los casos de Chile, Francia y Estados Unidos como situaciones internacionales significativas.

En más de treinta años, no ha habido una aportación que surgiera de la Ciencia de la Administración Pública para proponer nuevas formas o cuando menos mejorar las existentes. Pareciera que se han seguido modelos de otros países y de otras disciplinas como la administración gerencial, que en la práctica mostró profundas limitaciones, y probó que no es lo mismo manejar una empresa que un país.

Los señalamientos del texto se han vuelto líneas para la construcción de una Ciencia de la Administración. Una visión multidisciplinaria y holística requería más de las tres disciplinas señaladas y la parte ética requería más espacio en tanto la impunidad y la corrupción son problemas cruciales.

Pero ahí está, ha abierto el fuego. Seríamos ciegos si no entendemos que el camino está señalado. Tenemos que dejar las alabanzas entre colegas y evaluar seriamente lo que estamos viviendo en la Administración Pública.

Las publicaciones, los trabajos de investigación para la titulación, los congresos, los debates, los encuentros internacionales, tienen un papel importante en la transformación necesaria de la praxis de la Administración Pública. Encarar sin tapujos o simulaciones la realidad actual de la acción publi-administrativa y

buscar respuestas, no un conjunto de abstracciones académicas que pocos leen mientras que la práctica se disuelve en administración por ocurrencia, como le llaman irónicamente a lo que hacen algunos servidores públicos. Caemos en procesos de simulación de que trabajamos y simulamos que lo hacemos bien, sin aceptar el análisis y la búsqueda de nuevas formas de acción.

Ya no más zopilotes estreñidos que sólo planean y no pueden obrar.

El autor abrió la brecha que iniciaron los cuestionamientos parafraseando voces aisladas, hasta la fecha. Ya basta de que las respuestas han sido sí, pero ya no sabemos cuáles son las preguntas: la tarea está en replantear las preguntas.

Es claro que el libro habla de cuestionarnos lo que sabemos, lo que no sabemos y lo que necesitamos saber.

Toca puntos claves al preguntarse si tiene sentido estudiar Administración Pública o a partir de los resultados habría que repensarlo. ¿Realmente estamos generando un conocimiento útil o ante la insuficiencia tendríamos que generar un conocimiento nuevo?

De ahí la visión prospectiva como fundamental para la Administración, porque permite direccionar los esfuerzos para la construcción de futuros conceptuales que se convierten en realidad con el trabajo y conducción del gobierno.

La gran conclusión es que definitivamente parece que en el campo de la Administración Pública y en la academia, ha sido más fácil ser *contador de cuentos* que *di-soñador del futuro*, para construir algo nuevo y diferente en tiempos de crisis, cambios, complejidad, caos y conflictos.

## **Bando Municipal Toluca 2016-2018**

### **TÍTULO SÉPTIMO. DE LA PLANEACIÓN CAPÍTULO ÚNICO. DE LA PLANEACIÓN MUNICIPAL**

**Artículo 48.** La planeación en el municipio de Toluca está sustentada en los postulados del *Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios*, como un mecanismo articulador orientado a la atención de las necesidades de la población, procurando el mejoramiento de su calidad de vida con planes, programas y acciones transversales sustentados en la perspectiva de género, y se regirá por los siguientes principios:

- I **SIMPLICIDAD Y CLARIDAD.** La formulación de los instrumentos planificadores deberá ser sencilla y de fácil comprensión.
- II **CONGRUENCIA.** Los objetivos y metas de los instrumentos planificadores deben procurar coherencia sistémica.
- III **PROXIMIDAD.** La elaboración de los objetivos y metas de los programas debe fundarse bajo un carácter democrático-participativo, al incorporar propuestas de la sociedad.
- IV **PREVISIÓN.** Los objetivos y metas se deberán fijar en el corto, mediano y largo plazo, privilegiando la planeación de largo plazo, fundada en modelos prospectivos y tendenciales.
- V **UNIDAD.** Las distintas áreas que conforman la Administración Pública municipal deberán regirse bajo patrones de coordinación e interrelación a efecto de dar cumplimiento a objetivos y estrategias comunes en beneficio de la población.

Fuente: H. Ayuntamiento de Toluca, 2016-2018, *Bando Municipal de Toluca*, 2016

- VI **FLEXIBILIDAD.** El principio de flexibilidad se vincula con los postulados de la planeación estratégica, en donde existen revisiones periódicas a efecto de generar retroalimentación y dar cumplimiento óptimo a los objetivos y estrategias.
- VII **COOPERACIÓN.** Se entiende como un proceso integrado y con visión de conjunto, que contempla todas las fases del ciclo administrativo.
- VIII **EFICACIA.** La capacidad para cumplir los objetivos y las metas programadas, en el menor tiempo posible; es decir, se vincula irreductiblemente con los resultados generadores de valor público y cambio social e institucional.
- IX **EFICIENCIA.** Capacidad para cumplir los objetivos y las metas programadas, con base en el uso racional de los recursos que se tienen asignados en el menor tiempo posible.

**Artículo 49.** La planeación municipal de Toluca estará a cargo de:

- I El Ayuntamiento.
- II El Presidente Municipal.
- III El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.

**Artículo 50.** El Plan de Desarrollo, programas y acciones de la autoridad municipal, se sujetarán a los siguientes pilares y eje transversal:

- I **PILAR DE GOBIERNO SOLIDARIO.** Simboliza el más grande anhelo de la sociedad, al describir necesidades básicas del ser humano, tales como la educación, la salud, la vivienda y la cultura física, aspectos que deben ser cubiertos con excelencia. De igual forma, la noción de un gobierno solidario comparte la visión de un municipio con pleno respeto a los valores humanos, tendiente a generar esquemas de concordancia y respeto mutuo entre todos los integrantes de la sociedad, pugnando en todo momento por el bienestar de los grupos vulnerables.
- II **PILAR DE MUNICIPIO PROGRESISTA.** Denota la convergencia entre crecimiento económico y desarrollo social, encaminado a proveer satisfacción a la población, cuidando en todo momento la protección y conservación del medio ambiente.
- III **PILAR DE LA SOCIEDAD PROTEGIDA.** Tutela la integridad física y material de la población; donde autoridades y sociedad civil participen conjuntamente en la solución de la inseguridad. En esa postura, la seguridad

pública se transforma a seguridad ciudadana, la cual conlleva una protección integral que fortalece la plena y sana convivencia entre los ciudadanos.

- IV **EJE TRANSVERSAL PARA UNA GESTIÓN GUBERNAMENTAL DISTINTIVA.** Presenta la oportunidad para que el gobierno municipal transforme un posicionamiento secundario, anteriormente atribuido a los municipios, para adentrarse como actor principal, a fin de edificar un crecimiento y desarrollo sostenido, a través de una administración moderna e innovadora, bajo un carácter responsable, que atienda con celeridad, eficiencia y eficacia, las múltiples demandas de una sociedad cada vez más preparada y reflexiva.

**Artículo 51.** El *Plan de Desarrollo Municipal de Toluca* es el documento rector en materia planificadora, el cual reúne las principales políticas públicas que, separadas en objetivos, estrategias, líneas de acción, metas e indicadores en materia social, económica, ambiental, de obra pública, de seguridad pública e institucional, funcionan como derrotero del quehacer público, orientado a propiciar efectos positivos en la calidad de vida de la población.

**Artículo 52.** El *Plan de Desarrollo Municipal*, de conformidad con la normatividad aplicable, deberá formularse, aprobarse y publicarse, dentro de un plazo de tres meses a partir del inicio del periodo constitucional de gobierno, y en su elaboración se tomarán en cuenta las opiniones y aportaciones de los distintos grupos de la sociedad, además de ser congruente con los objetivos y estrategias del *Plan Nacional de Desarrollo* y *Plan de Desarrollo del Estado de México*.

**Artículo 53.** El *Plan de Desarrollo Municipal* tendrá los objetivos siguientes:

- I Fungir como guía de las acciones emprendidas por la Administración Pública municipal, a través de la implementación de objetivos, estrategias y líneas de acción.
- II Asentar en su contenido las demandas y peticiones de la ciudadanía.
- III Establecer el posicionamiento del municipio a corto, mediano y largo plazo.
- IV Ser pertinente para la gestión de recursos con otros órdenes de gobierno, especialmente en proyectos de alto impacto.
- v Dar seguimiento y evaluar los objetivos, estrategias y líneas de acción.

**Artículo 54.** El *Plan de Desarrollo Municipal*, complementando lo estipulado por la legislación correspondiente, deberá presentar la siguiente estructura:

- I Contexto de la planeación.
- II Diagnóstico técnico y social.
- III Prospectiva.
- IV Fase estratégica que contemple objetivos, estrategias, líneas de acción, metas e indicadores.
- V Programación.
- VI Obras en proceso y de alto impacto.
- VII Presupuesto basado en Resultados con enfoque base Cero.
- VIII Control que contemple el monitoreo permanente de líneas de acción en torno a su cumplimiento.
- IX Convenios para el desarrollo municipal.
- X Demanda social.
- XI Evaluación fundada en la Matriz de Indicadores para Resultados.

**Artículo 55.** En la elaboración del *Plan de Desarrollo Municipal* participarán, de manera enunciativa y no limitativa:

- I El Ayuntamiento.
- II La Dirección de Planeación, Programación, Evaluación y Estadística.
- III El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.
- IV Las demás áreas de la administración pública municipal.
- V Las Autoridades Auxiliares.
- VI La ciudadanía.
- VII Las instituciones de la Administración Pública mediante su asesoramiento.

**Artículo 56.** La participación de la sociedad en la elaboración del *Plan de Desarrollo Municipal* se sustentará, de conformidad con la normatividad aplicable, en los siguientes instrumentos:

- I Foros temáticos abiertos.
- II Foros regionales abiertos.
- III Encuestas y sondeos de opinión.
- IV Buzones de opinión ciudadana.
- V Estudios e investigaciones académicas y sociales.

- VI Registro de demandas en campaña.
- VII Consulta popular a través de medios electrónicos.
- VIII Recepción de documentos y propuestas en las instancias auxiliares del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México.

**Artículo 57.** El Ayuntamiento, dentro de los tres primeros meses de su periodo, en sesión de Cabildo aprobará el *Plan de Desarrollo Municipal* y se publicará en la *Gaceta Municipal*. Su cumplimiento será obligatorio para las dependencias, organismos y entidades públicas, lo mismo que los programas que de él se deriven. Su vigencia se circunscribirá al periodo constitucional o hasta la publicación del *Plan de Desarrollo* del siguiente periodo constitucional de gobierno.

**Artículo 58.** El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Toluca es un órgano deliberativo orientado a promover la participación de los distintos sectores de la sociedad en la formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del *Plan de Desarrollo Municipal* y a asegurar la congruencia de éste con los *Planes Nacional y Estatal de Desarrollo*, así como a fortalecer los vínculos de coordinación con los gobiernos federal y estatal, el cual deberá estar constituido previo a la aprobación del *Plan de Desarrollo Municipal*, informando al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México de su instalación.

**Artículo 59.** Para el desahogo de sus trabajos, el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Toluca se integrará, en términos de la ley de la materia, de la siguiente manera:

- I Un Presidente, será el Presidente Municipal del municipio respectivo.
- II Un representante del sector público municipal.
- III Un representante del sector social municipal.
- IV Un representante del sector social privado municipal.
- V Representantes de las organizaciones sociales del municipio, en su caso también podrán incorporarse miembros de los Consejos de Participación Ciudadana.
- VI Un representante del COPLADEM, quien fungirá únicamente como Asesor Técnico.
- VII Un Secretario de Actas.

**Artículo 60.** El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal podrá realizar sesiones ordinarias y extraordinarias, cuyo funcionamiento y operación estarán estipulados en sus lineamientos internos de funcionamiento.

## Comités Consultivos IAPEM

### ¿Qué son los Comités Consultivos?

**S**on órganos de colaboración, consulta y opinión, integrados por un grupo de profesionales expertos en diversos temas de la Administración Pública, cuyo objetivo es el diseño de iniciativas de políticas de gobierno que el Instituto promueva entre las instancias gubernamentales correspondientes y que coadyuven a fortalecer los objetivos de la Administración Pública estatal y municipal.

### ¿Cómo se integran?

Cada Comité se integra por un Presidente Honorario (Presidente del IAPEM), un Presidente, Secretario Técnico y hasta siete Vocales.

Asimismo, se prevé la participación de carácter temporal o permanente de invitados (expertos en el tema) con derecho a voz. Los Comités pueden crear subcomités o grupos de trabajo específicos, según sea necesario, mismos que serán disueltos una vez concluido el propósito para el que fueron creados. Sus integrantes serán profesionales especialistas en la temática a tratar.

### ¿Cuáles son sus funciones?

- Integrar los temas por analizar.
- Elaborar diagnósticos de temas y problemas a tratar.

- Elaborar iniciativas de políticas de gobierno.
- Proponer mecanismos para presentar las iniciativas a las instancias gubernamentales correspondientes.

### **¿Qué comités se han instalado?**

A la fecha, el Instituto de Administración Pública del Estado de México, a través del Centro de Políticas de Gobierno, ha instalado 11 Comités Consultivos:

- Gobierno Solidario.
- Estado progresista.
- Estado progresista (infraestructura).
- Sociedad protegida.
- Gestión gubernamental distintiva (Gobierno municipalista).
- Gestión gubernamental distintiva (Gestión por resultados).
- Gestión gubernamental distintiva (Financiamiento para el desarrollo).
- Ética y transparencia.
- Innovación gubernamental.
- Prospectiva gubernamental.
- Federalismo (se instaló el 14 de junio de 2016).

## **Programa Argentina 2030: pensando en nuestro futuro**

**C**on este nuevo Programa, seguramente inspirado en la agenda sugerida por la CEPAL al 2030 hacia un nuevo modelo de desarrollo, podrán tener una coordinación integral que incluya las acciones del Ministerio de Ciencia y Tecnología, con su ya larga experiencia de más de diez proyectos publicados en los últimos años. Además de la experiencia de diferentes instituciones como la Universidad del Cuyo con su Centro de Estudios Prospectivos en la ciudad de Mendoza, de Millennium, del INTA, INTI y otros consultores que han trabajado en Argentina desde hace varios años. El nuevo Programa depende directamente de la Jefatura de Gabinete, lo cual refuerza las posibilidades de articulación entre los estudios e instituciones existentes.

### **Decreto 712/2016**

Creación.

Bs. As., 27/05/2016

VISTO los Decretos núm. 357 del 21 de febrero de 2002, núm. 13 del 10 de diciembre de 2015 y núm. 151 del 17 de diciembre de 2015, y

#### **CONSIDERANDO:**

Que mediante el Decreto núm. 357 del 21 de febrero de 2002, se aprobó el organigrama de aplicación de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL centralizada

hasta el nivel de Subsecretaría, entre los cuales se encuentran los referidos a la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, para cumplir con las responsabilidades que le son propias, estableciendo, asimismo, sus competencias.

Que por el Decreto núm. 13 del 10 de diciembre de 2015 se modificó la Ley de Ministerios (texto ordenado por Decreto núm. 438/92) y sus modificatorios.

Que, asimismo, por el Decreto núm. 151 del 17 de diciembre de 2015 se aprobó la conformación organizativa de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS.

... es necesario un cambio estructural progresivo que lleve a un estilo de desarrollo distinto, en donde el empleo con derechos juegue un rol central, ya que “esa es la llave maestra para la igualdad”, Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), discurso del 23 de mayo del 2016 en el 36 periodo de sesiones, Ciudad de México.

Que nuestro país y el mundo en el que se integra están en permanente movimiento. Los cambios en los patrones productivos, tecnológicos y demográficos que influyen en la composición de los mercados, la distribución del ingreso y las demandas sociales plantean constantemente nuevos retos.

Que anticipar tendencias y retos es esencial para guiar y sostener el desarrollo, lo que torna imprescindible delinear una visión de país a largo plazo.

Que en ese marco, resulta necesario la creación del “PROGRAMA ARGENTINA 2030: PENSANDO NUESTRO FUTURO”, en el ámbito de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, con el propósito de generar un espacio de debate que permita la calidad, pluralidad y enfoques multidisciplinarios, a partir de la participación de destacados referentes, que representen diversidad de intereses y orientaciones, con el propósito de elaborar una visión de la REPÚBLICA ARGENTINA a largo plazo que contribuya a orientar y articular la programación de políticas públicas con ese alcance.

Que la SECRETARÍA DE EMPLEO DEL MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN y la SECRETARÍA DE HACIENDA DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y FINANZAS PÚBLICAS han tomado intervención en el ámbito de sus competencias.

Que ha tomado intervención la SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA DE LA PRESIDENCIA DE LA NACIÓN.

Que la presente medida se dicta en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 99, incisos 1 y 7 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL, y a lo dispuesto por los artículos 6° y 10 de la Ley núm. 27.198.

Por ello,

**EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA  
DECRETA:**

Artículo 1°. Créase en el ámbito de la SECRETARÍA DE COORDINACIÓN INTERMINISTERIAL de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, el “PROGRAMA ARGENTINA 2030: PENSANDO NUESTRO FUTURO”, el que tendrá como objetivo delinear una visión de la Argentina a largo plazo que contribuya a orientar la estrategia y articular la programación de las políticas públicas.

Artículo 2°. El “PROGRAMA ARGENTINA 2030: PENSANDO NUESTRO FUTURO” será coordinado por UN (1) DIRECTOR COORDINADOR, quien será asistido en su tarea por DOS (2) SECRETARIOS EJECUTIVOS, con reconocida experiencia en políticas públicas e investigación.

Artículo 3°. Establécese que el cargo de DIRECTOR COORDINADOR del “PROGRAMA ARGENTINA 2030: PENSANDO NUESTRO FUTURO”, previsto en el artículo 2°, tendrá carácter Extra escalafonario, con rango y jerarquía de Subsecretario, y cuyas funciones se detallan en la Planilla Anexa al presente artículo, que forma parte integrante de la presente medida.

Artículo 4°. Establécese que los cargos de SECRETARIOS EJECUTIVOS del “PROGRAMA ARGENTINA 2030: PENSANDO NUESTRO FUTURO”, previstos en el artículo 2°, tendrán carácter Extraescalafonario, con rango de Director Nacional y con una remuneración equivalente al Nivel A, Grado 0, Función Ejecutiva Nivel I del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), homologado por el Decreto núm. 2098/08 y modificatorios, y asistirán al DIRECTOR COORDINADOR del citado Programa en las materias que le encomiende.

Artículo 5°. La JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, a través de la SECRETARÍA DE COORDINACIÓN INTERMINISTERIAL, brindará el apoyo técnico y administrativo necesario para el funcionamiento del Programa.

Artículo 6°. Modifícase la distribución del Presupuesto General de la Administración Nacional, Recursos Humanos, en la parte correspondiente a la Jurisdicción 25, JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS para el Ejercicio 2016, de acuerdo con el detalle obrante en la Planilla Anexa al presente artículo, la que forma parte integrante de la presente medida.

Artículo 7°. El gasto que demande el cumplimiento de la presente medida será atendido con las partidas específicas del presupuesto vigente para el corriente ejercicio de la Jurisdicción 25, JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS.

Artículo 8°. Comuníquese, publíquese, dese a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese. — MACRI. — Marcos Peña.

Planilla Anexa al Artículo 3°

**PROGRAMA ARGENTINA 2030: PENSANDO NUESTRO FUTURO**

**DIRECTOR COORDINADOR**

**FUNCIONES**

1. Recabar información relacionada con el diseño de una visión de la REPÚBLICA ARGENTINA a largo plazo que contribuya a orientar y articular la programación de políticas públicas.
2. Coordinar las tareas específicas del Programa, a través de la convocatoria a destacados referentes que representen diversidad de intereses y orientaciones.
3. Requerir asesoramiento y recomendaciones a las áreas correspondientes del PODER EJECUTIVO NACIONAL, en los aspectos relativos al objetivo del Programa.
4. Relevar información sobre recursos locales y tendencias globales que permitan identificar los factores económicos, institucionales o globales que puedan condicionar el desarrollo de las políticas públicas, vinculados al objetivo del Programa.

# Políticas editoriales de la *Revista IAPEM*

## Nueva época

### Sobre sus objetivos y cobertura temática

*Revista IAPEM* es una publicación especializada en Administración Pública, cuyo objetivo principal es contribuir a la divulgación, formación y actualización en materia de Administración Pública y disciplinas afines para difundir la producción de conocimiento y ser eje de estudio y reflexión, que permitan a quienes ejercen la Administración Pública obtener nuevas perspectivas frente a su quehacer.

Está dirigida a funcionarios, administradores, investigadores, docentes, analistas y a todos aquellos interesados en la Administración Pública global, nacional y local. Además, publica artículos de reflexión, revisiones temáticas y reseñas relativas a cualquiera de los tópicos del ámbito administrativo que incluyen (pero no están limitados a):

- Metodología de la investigación en Administración Pública
- Administración Pública en el Estado de México: historia, biografías, teorías, casos prácticos
- Prospectiva de los niveles de gobierno; delphis, construcción de escenarios, planeación prospectiva estratégica.
- Nuevos Métodos y técnicas desarrolladas dentro del quehacer administrativo
- Ética del servidor público y compromiso intergeneracional
- Gestión y evaluación de proyectos
- Políticas Públicas
- Corrientes, teorías, sistemas de pensamiento, pensadores de la Administración Pública
- Administración pública municipal
- Problemática y gestión de la Zona Metropolitana D.F. y Estado de México

### **Sobre sus secciones**

*Revista IAPEM* divide su contenido en secciones de acuerdo con la variedad de los artículos presentados:

#### **Presentación**

Nota elaborada por la dirección que da pauta al tema general de la revista y presenta los artículos de ese número.

- a) **Artículos de investigación científica, tecnológica:** documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de *proyectos en proceso, estado del arte o terminados* de investigación. En todos los casos se presentarán trabajos originales.
- b) **Artículos de reflexión (derivados de investigación):** documento que presenta resultados de investigación terminada desde una *perspectiva analítica, interpretativa o crítica* del autor, sobre un tema específico y recurriendo a fuentes originales.
- c) **Artículos que describen la práctica público-administrativa, o bien el uso de herramientas metodológicas** para su aplicación en el campo de la administración pública

En algunos casos puede haber **traducciones** de autores de reconocido prestigio en la Administración Pública internacional.

#### **Sección Reseñas (no arbitrada)**

Reseñas de libros: presenta valoraciones analíticas sobre nuevas publicaciones en las áreas de cobertura de la revista. Su extensión será no menor a 2 páginas y no mayor a 3 (1000-1500 palabras), encabezada con datos bibliográficos completos del libro.

#### **Sección Agenda Glocal (no arbitrada)**

Documentos e información de interés sobre lo que sucede en el ámbito de la administración pública local, nacional y global.

#### **Sobre su publicación**

*Revista IAPEM* es publicada en cuatrimestralmente por el Instituto de Administración Pública del Estado de México. Aparece en los meses de abril, agosto y diciembre.

Sus políticas editoriales son planteadas y revisadas anualmente por su **Comité Editorial**, de acuerdo con las políticas generales del IAPEM.

## Sobre su estructura editorial

La *Revista IAPEM* cuenta con la siguiente estructura editorial:

**Director:** sus funciones primordiales son: *a)* actuar como el coordinador general de todo el proceso editorial (desde la convocatoria hasta la distribución de la revista); *b)* ser el responsable del cumplimiento de los estándares científicos de la revista; *c)* guiarse por las recomendaciones de los Consejo Directivo del IAPEM y el Comité Editorial para tomar la decisión última sobre cuáles manuscritos serán publicados; *d)* presentar un informe anual tanto al Consejo Directivo como al Comité Editorial, en el que se detallen los avances, dificultades y logros de la revista durante ese período de tiempo; *e)* proponer estrategias de difusión, distribución e internacionalización de la revista.

**Comité Editorial:** está formado por expertos nacionales e internacionales en cada una de las diferentes temáticas cubiertas por la revista, son ratificados por el *Consejo Directivo del IAPEM* a partir de recomendación del director, por un período de tres (3) años (prorrogables).

El Comité Editorial es el encargado de definir y revisar las presentes políticas editoriales, así como de proponer acciones para el mejoramiento de la revista. Por otra parte, sus miembros sugieren manuscritos para su publicación, asesoran al director en la selección de los árbitros y fungen como la estancia definitiva en situaciones relacionadas con la evaluación y aceptación para publicación de artículos en los cuales los árbitros no hayan logrado una decisión unánime.

Dada su naturaleza internacional, sus reuniones (y las decisiones que de ellas se desprenden) se manejan a través de Internet. El director se encargará de hacerle llegar a todos los miembros un informe anual de la situación de la revista y de las cuestiones sobre las que los miembros deban llegar a una decisión.

**Coordinación editorial:** Se encarga de recibir el material del director, enviarlo a formación, hacer la revisión editorial y supervisar la impresión

## Sobre el proceso de revisión por árbitros

En el momento en el que el editor recibe el material notifica por correo electrónico su recepción y procede a verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos y la pertinencia temática de dicho documento. Si el artículo cumple con lo anterior, será enviado a su evaluación anónima por parte de dos árbitros (evaluación doble

ciego) cualificados en su área temática. Al recibir el manuscrito los árbitros deben informar al editor cualquier conflicto de interés posible y que pudiese afectar su evaluación. Con esta información el editor determinará si es necesario solicitar un nuevo árbitro.

La evaluación del documento se realiza con el fin de determinar:

- a) la originalidad del conocimiento y su calidad
- b) su actualidad
- c) su pertinencia
- d) su estilo
- e) su aporte a la comunidad académica
- f) su coherencia global.

Los árbitros enviarán al editor su valoración en un máximo de 15 días calendario; en caso de no poder cumplir con este lapso de tiempo, pueden sugerirle al editor un reemplazo. La evaluación puede ser de aceptación, de aceptación con recomendaciones indicativas (sobre el contenido, la forma o los métodos utilizados) o de rechazo.

En caso de aceptación condicionada, el autor deberá atender las respectivas correcciones de los evaluadores en un plazo no superior a 15 días. La nueva versión debe estar acompañada por un resumen de los cambios realizados y una breve respuesta a las recomendaciones y críticas. Los árbitros pueden solicitar la revisión de este documento para verificar de nuevo su calidad o puede serles enviado directamente por el director o el Comité Editorial.

El manuscrito puede ser enviado a un nuevo árbitro en los siguientes escenarios: a) si la opinión de los árbitros sobre el manuscrito está dividida; b) si el autor no se encuentra conforme con la evaluación.

En este último caso el nuevo árbitro recibirá las evaluaciones previas, pero no la identidad de los árbitros.

### **Formato de cesión de derechos y proceso de publicación**

A la versión final del artículo, revisada por los autores después del proceso de evaluación, se le debe anexar un formato en el cual se ratifique la voluntad de los autores de permitir la publicación y divulgación electrónica del mismo, que el material es inédito y no está en ninguna otra publicación en evaluación y, asimismo, su responsabilidad irrestricta por su contenido. De no ser así, se asume de hecho la aprobación por parte de los autores de estas condiciones.

Un autor o un grupo de autores puede ser vetado si se confirma que el o ellos han caído en conductas científicas impropias tales como (pero no limitadas a): plagio,

falsificación de datos o resultados, presentación de un trabajo previamente publicado en otra revista, crédito inapropiado a co-autores (o su omisión).

Los autores cuyos artículos se publiquen recibirán gratuitamente, en contraprestación, tres ejemplares del número de la revista en que resulte publicado su trabajo. Ningún otro tipo de compensación (sea monetaria o de cualquier otra clase) es o será usada.

***Responsable:***  
***Dra. Guillermina Baena Paz***



# Normas para la Presentación de Originales de la *Revista IAPEM* (nueva época)

- **Título breve si requiere un concepto más largo agregar un subtítulo**
- **Autor:** *se debe indicar el nombre completo.* Algunos datos curriculares que el autor considere se deben mencionar puede agregarlos al pie de página: título, institución donde se desempeña; país de residencia, correo electrónico y/o páginas *web*.
- **Abstract:** en español e inglés (no más de 150 palabras en cada idioma)
- **Palabras clave:** en español y en inglés no más de 6 en cada idioma
- **Formato:** Debe ir en *word* (.doc) fuente tipo *Arial*, a 12 puntos, color negro, a espacio y medio de interlineado, SIN justificar.
- **Cuerpo del trabajo (contenido):** En tamaño carta, sin sangrías.

El lenguaje que se utilice debe ser comprensible para el lector no especializado, dado el carácter multidisciplinario de los lectores. Por lo tanto, los términos técnicos o especializados deben ir seguidos de una definición sencilla en paréntesis. Ya que el texto está escrito en español, salvo casos excepcionales, toda la presentación, notación y empleo de signos debe apegarse a las normas del 2010 de la Real Academia de la Lengua Española (RAE).

- **Introducción:** breve
- **Desarrollo:** cada cuartilla y media o dos se puede subtítular la información; en caso de utilizar imágenes, se deberán poner en el lugar correspondiente dentro del texto, aunque las imágenes se entregarán también en un archivo aparte en el formato .jpg, no se deben enviar en *Power Point* ni como parte de un paquete ya trabajado, ni extraídas de internet cuando no están autorizadas, ni como un *collage* de otra publicación. Al guardar el archivo, cada imagen debe llevar el

título abreviado que servirá para identificarla en la parte correspondiente del texto donde deba aparecer (Ejemplo: Mapa Conc. SemIbero.jpg)

- **Conclusiones** con lo relevante del artículo.
- **Márgenes de página:** 3 cm de cada lado y 2.5 cm superior e inferior
- **Texto:** NO mayor de 25 cuartillas (una cuartilla equivale, en promedio, a 300 palabras; 1,800 caracteres)
- **El archivo se debe guardar con el apellido del autor y el nombre abreviado del artículo** (Ejemplo: Guerrero Buen gobierno.doc)
- Las **FUENTES** se registran por Apellido de autor, en orden alfabético y se ponen al final del texto.
- **Para un libro:** el orden que se requiere es el siguiente:
  1. Nombre del autor (es), editor (es), compilador (es) (se pondrá empezando por el apellido y el nombre)
  2. Año de la publicación entre paréntesis
  3. Título de la publicación y subtítulo en caso de tenerlo
  4. Lugar de publicación
  5. Editorial
  6. Número de páginas (optativo)

#### **Un autor:**

Landeta, Jon, 2002, *El método Delphi. Una técnica para previsión del futuro*, Barcelona, Ariel Social.

#### **Dos o más autores:**

Siliceo, A., González J. L., 2003, *Pasión por el futuro, Una Nueva planeación estratégica fundada en valores*, México, Mc Graw Hill.

#### **Editor (es)**

López Segrera, F.; Grosso, J. L.; Mojica, F.J.; Didrikson, A.; Muñoz, M.R. (coords.), 2004, *América Latina y el Caribe en el Siglo XXI. Perspectiva y prospectiva de la globalización*, México, Miguel Angel Porrúa editor.

Patrocinado por una institución (es) corporación (es) u organización (es).  
World Future Society, 2004. *Special report, Forecasts for the next 25 years*, U.S.A. The futurist.

**Series**

Garduño, R. 2004, *Prospectiva para todos. Construcción de escenarios*, Working Papers No. 1, México, UNAM, FCPS.

**Capítulo de un libro colectivo**

- Godet, M., 1998, “Visión del mundo en el próximo milenio”, en Mojica, F.J., *Análisis del siglo XXI. Concepto de prospectiva*, Colombia, ed. Alfaomega.

**Sin autor, sin editor**

Si no aparece el autor, el título se usará como el primer elemento de la cita.

*Enciclopedia de la Psicología infantil y Juvenil. Desarrollo del niño*, 1996, Barcelona, Océano.

**Para un artículo:** Se requieren los datos siguientes:

1. Nombre del autor(es) del artículo (apellido e iniciales o nombre completo para mayor claridad)
2. Año de la publicación entre paréntesis
3. Título del artículo (entre comillas)
4. Título de la publicación (en cursivas)
5. Año y número de la publicación
6. Páginas entre las cuales está el artículo
7. Si es trabajo inédito se pondrá al final de la referencia la palabra PAPER

**Artículo**

Salazar, A.M. (2005), “Descifrando mensajes”, *El Universal*, 18 de febrero, p. A30.

Gresser, J. & Cusumano, J., 2005, “Hydrogen and the New Energy Economy”, *The Futurist*, vol. 39, no. 2, pp. 19-25.

**Para fuentes electrónicas**

Pueden incluirse fuentes completas o productos específicos, periódicos electrónicos, o bien otras fuentes tomadas del internet.

El principio básico de las citas sigue los mismos principios de las fuentes impresas.

1. Nombre de los autor (es)
2. Fecha de publicación en caso de tenerla
3. Título de la publicación en cursivas
4. Dirección electrónica *web, blog, chat*, periódico, revista, newsletter, PDF
5. Por último **consultado o recuperado el...** con la fecha de consulta del documento

### **Referencias en el texto de un ensayo o artículo:**

En las citas de un autor, una cita textual generalmente requiere sólo el nombre del autor o autores y el año de la publicación, si fuera necesario se agregarían también las páginas.

**DE PREFERENCIA NO SE USARÁN NOTAS DE PIE DE PÁGINA, LAS REFERENCIAS ABREVIADAS, ASÍ COMO LAS IDEAS COMPLEMENTARIAS, IRÁN AL INTERIOR DEL TEXTO.**

**RECUÉRDESE QUE LA REFERENCIA CON SUS DATOS COMPLETOS APARECERÁ ENLISTADA AL FINAL DEL TEXTO.**



INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
DEL ESTADO DE MÉXICO, A.C.

**CONSEJO DIRECTIVO 2013-2016**

**Presidente Honorario:** Eruviel Avila Villegas

**Presidente:** Mauricio Valdés Rodríguez

**Vicepresidente:** Jorge Olvera García

**Tesorero:** Mario Quezada Aranda

**Secretario Ejecutivo:** Roberto A. Rodríguez Reyes

**Consejeros**

Carlos Alberto Acra Alva, Alejandro Castro Hernández, Gilberto Cortes Bastida,  
Benjamín Fournier Espinosa, Martha Hilda González Calderón,  
Marcelo Martínez Martínez, Apolinar Mena Vargas, Francisco Osorno Soberón,  
Pedro David Rodríguez Villegas, José Alejandro Vargas Castro

**Asociados Fundadores**

Jaime Almazán Delgado, Andrés Caso Lombardo, Miguel Ángel Cruz Guerrero, Jorge Guadarrama López,  
Carlos Hank González, Jorge Hernández García, Filiberto Hernández Ordóñez, Ignacio J. Hernández Orihuela,  
Jorge Laris Casillas, Raúl Martínez Almazán, Arturo Martínez Legorreta, Alberto Mena Flores,  
Víctor Manuel Muhlia, Guillermo Ortiz Garduño, Juan Carlos Padilla Aguilar, Ignacio Pichardo Pagaza,  
Roberto Rayón Villegas, Adalberto Saldaña Harlow, Gerardo Sánchez y Sánchez, Gregorio Valner Onjas,  
Raúl Zárate Machuca

**Consejo de Honor**

Arturo Martínez Legorreta (1973-1976), José A. Muñoz Samayoa (1976-1982), Carlos F. Almada López (1982-1988),  
Roberto Gómez Collado (1988-1994), Guillermo J. Haro Bélchez (1994-1997),  
Marco Antonio Morales Gómez (1997-1998), Samuel Espejel Díaz González (1998-2001),  
Enrique Mendoza Velázquez (2001-2002), Luis García Cárdenas (2002-2007), Isidro Muñoz Rivera (2007-2010),  
Efrén Rojas Dávila (2010-2011)



## COMITÉS ESTATUTARIOS

### *Presupuesto y finanzas*

*Presidente:* Mario Quezada Aranda

*Vocales:* Rafael Navas Camacho y Román López Flores

### *Asociados*

*Presidente:* Roberto Padilla Domínguez

*Vocales:* Soraya Pérez Munguía y Aurelio Robles Santos

### *Legislación*

*Presidente:* Roque René Santín Villavicencio

*Vocales:* Reynaldo Robles Martínez y Joel Sierra Palacios

### *Editorial y difusión*

*Presidente:* Guillermina Baena Paz

*Vocales:* Miguel Ángel Márquez, Roberto Moreno Espinosa, Carlos Arriaga Jordán y Julián Salazar Medina

### *Desarrollo institucional*

*Presidente:* Eduardo Gasca Pliego

*Vocales:* Roberto Gómez Collado, Diana Ayala Albarrán, Laura Mitzi Barrientos

### *Patronato de la Escuela de Gobierno y Administración Pública Mexiquense (EGAPMEX)*

*Presidencia:* María Elena Barrera Tapia

## ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

*Presidente:* Mauricio Valdés Rodríguez

*Secretario Ejecutivo:* Roberto A. Rodríguez Reyes

*Centro de Comunicación Social y Vinculación:* Raiza Dayar Mora

*Centro de Políticas de Gobierno:* Gabriela Salazar González

*Centro de Prospectiva Gubernamental:* Celia Martínez Paulín

*Centro de Sedes Regionales:* Jessica Castillo Pérez

*Director de la Escuela de Gobierno y*

*Administración Pública Mexiquense:* Rafael Navas Camacho

*Revista IAPEM*, núm. 94, mayo-agosto de 2016,  
editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.  
Se terminó de imprimir el 30 de julio del año 2016  
en los talleres de Hersa Ediciones, Av. Oriente 10 núm. 95,  
San Carlos, Ecatepec, Estado de México, C.P. 55080.  
El tiro consta de 1,000 ejemplares  
impresos en *offset* sobre papel *Bond* ahuesado de 36 grs.  
En su composición se usó el tipo *Minion Pro* en 11/13 puntos.

