

Revista iapem

Número 92, Septiembre-Diciembre, 2015

Administrando gobiernos locales



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

Página *web*: 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

Diciembre, 2015

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

Número 92, Septiembre-Diciembre, 2015

Administrando gobiernos locales

<i>Presentación</i>	7
ENSAYO	
<i>Prospectiva gubernamental para gobiernos locales</i>	13
Mauricio Valdés Rodríguez	
ARTÍCULOS	
<i>La seguridad pública en México: los desafíos y posibles salidas</i>	43
Jaime Torres Fragoso	
<i>Cómo gobierna México: la Administración Pública y el cambio institucional.</i>	71
Jaime Espejel Mena	
<i>Características de un buen Gobierno en México para disminuir la corrupción</i>	93
Alma Beatriz Navarro Cerda	
<i>Propuestas para una Administración Pública que combate la corrupción</i>	115
Guillermina Baena Paz	
<i>El gobierno, secrecía y transparencia. La necesidad de nuevos valores</i>	125
Amparo Elizabeth Cruz Martínez	

<i>Ideas para el Servicio Profesional de Carrera en Municipios del Estado de México</i>	143
Cuitláhuac Oviedo Puente	
<i>El ecosistema emprendedor en México: opciones para las MIPYMES.</i>	159
Laura Angélica Décaro Santiago	
PROSPECTIVA	
<i>Planeación Prospectiva del Municipio</i>	181
Manuel Cervera Medel	
AGENDA GLOCAL	197
<i>II Congreso de Administradores Públicos Mexiquenses, Gobierno Municipal ¿Utopía o reinención?</i>	
RESEÑAS	
Jaime Espejel Mena (coordinador), <i>Las relaciones intergubernamentales y la compensación de los desequilibrios territoriales</i>	205
Patricia G. Baena Paz	
DOCUMENTOS	
De México a Toluca (<i>fragmento</i>)	211
<i>Políticas Editoriales de la Revista IAPEM</i>	225
<i>Normas para la presentación de originales de la Revista IAPEM</i>	231

PRESENTACIÓN

• **¿**Cómo quiere un gobierno ser recordado? ¿Cómo debe actuar la Administración Pública para cumplir la tarea para la cual fue formada, para que los servidores públicos sean verdaderos servidores?

No puede ser lo mismo que en una sociedad que ha cambiado profundamente, donde la crisis de los paradigmas hace anacrónicas muchas de las formas en que se administraba. Agréguese a ello la pérdida de confianza en las instituciones, el aumento impresionante de la corrupción protegido por el paraguas de la impunidad. Peor aún si quedan escondidos procesos de simulación: “tú haces como que cumples tu tarea, y yo hago como que te creo”.

La Administración Pública ha quedado atrapada en la racionalidad burocrática. La visión weberiana ha perdido mucho de su razón de ser.

Nos enfrentamos al paradigma del gobierno rebasado. Pese a los esfuerzos del poder político para incidir en la interpretación de los hechos y darles la connotación de la verdad histórica, existe la incredulidad ciudadana, la búsqueda de la propia verdad a partir de la percepción de lo existente.

La idea del control político en épocas postnormales, trasladada a la Administración Pública a la inmovilidad, hace –como dice Jesús Antonio Serrano Sánchez– que la misma no pueda innovar, ni transformar; por el contrario, cae en el proceso de simulación, haciendo sólo que le controlan, no lo debido.

Al igual que una verdad histórica, el concepto de lo normal es lo que el Estado nos ha introyectado como normalizado en la visión weberiana.

¿A qué hemos llegado? A una superabundancia de mecanismos de control que no aseguran la eficacia, la eficiencia, la competencia profesional y la provisión oportuna y adecuada de bienes y servicios públicos, lo que revela la inoperancia de los controles, diría Serrano.

¿Qué tipo de juego es éste?, donde las instituciones se sienten asfixiadas por los controles de la Secretaría de la Función Pública y de la Secretaría de Hacienda y algunas mencionan que deben dedicar hasta el 55% de su tiempo a los informes,

cuestionarios, reportes que se pueden multiplicar cuando son mensuales, bimestrales, semestrales, anuales. Y lo más crítico es que son revisados y autorizados o no por personas al frente de los organismos de control que muchas veces ignoran los detalles del trabajo fino de las instituciones.

Todo esto sin contar el desgaste de las personas, de las instituciones y el desperdicio de recursos financieros en un país cuya miseria se empieza a traslucir por los hoyos de los bolsillos y las necesidades de la pobreza extrema continúan en aumento.

Retomamos algunas ideas de Saramago cuando afirma:

Este medio siglo no parece que los gobiernos hayan hecho por los derechos humanos todo aquello a lo que moralmente, cuando no por la fuerza de la ley, estaban obligados. Las injusticias se multiplican en el mundo, las desigualdades se agravan, la ignorancia crece, la miseria se expande. La misma esquizofrénica humanidad capaz de enviar instrumentos a un planeta para estudiar la composición de sus rocas, asiste indiferente a la muerte de millones de personas a causa del hambre. Se llega más fácilmente a Marte que a nuestro propio semejante.

Alguien no está cumpliendo su deber. No lo están cumpliendo los Gobiernos, ya sea porque no saben, ya sea porque no pueden, ya sea porque no quieren. O porque no se lo permiten aquellos que efectivamente gobiernan. Las empresas multinacionales y pluricontinentales cuyo poder, absolutamente no democrático, ha reducido a una cáscara sin contenido lo que todavía quedaba del ideal de la democracia. Pero tampoco estamos cumpliendo con nuestro deber los ciudadanos que somos. Nos fue propuesta una *Declaración Universal de Derechos Humanos* y con eso creímos que lo teníamos todo, sin darnos cuenta de que ningún derecho podrá subsistir sin la simetría de los deberes que le corresponden. El primer deber será exigir que esos derechos sean no sólo reconocidos, sino también respetados y satisfechos. No es de esperar que los Gobiernos realicen en los próximos cincuenta años lo que no han hecho en éstos que conmemoramos. Tomemos entonces, nosotros, ciudadanos comunes, la palabra y la iniciativa. Con la misma vehemencia y la misma fuerza con que reivindicamos nuestros derechos, *reivindiquemos también el deber de nuestros deberes. Tal vez así el mundo comience a ser un poco mejor.*

No se trata de buscar culpables, sino que tanto gobierno como ciudadanos, así como tenemos derechos, cumplamos con nuestros deberes también para construir un futuro compartido.

Es momento en que la Administración Pública se reinvente, innove, tome en cuenta ideas y participe de opiniones de especialistas y expertos en diferentes temáticas –amplíe necesariamente, porque la sociedad así lo plantea– las funciones para las que fue concebida en un siglo que ya no se parece nada al presente.

El maestro Mauricio Valdés abre el espacio con un tema que ha llevado a congresos internacionales por primera vez en el mundo: *Prospectiva gubernamental para gobiernos locales*. Para él es claro que la complejidad y retos de los asuntos públicos requieren una visión distinta en la forma de planear y abordar el futuro. En este sentido, la planeación prospectiva estratégica se convierte en el instrumento adecuado para diseñar y construir el futuro factible con una visión de largo plazo que supere las limitaciones de los periodos de gobierno.

La seguridad pública en México: los desafíos y posibles salidas, es el título de la excelente y bien documentada investigación de Jaime Torres Fragoso, quien señala que la debilidad institucional de las corporaciones encargadas de garantizar la seguridad pública en México es evidente. Aunque esta problemática es compartida en los tres niveles de gobierno, en los ámbitos estatal y municipal, en varios casos alcanza niveles alarmantes. Esta investigación plantea que si se desea revertir esa situación, inaceptable desde una perspectiva social, política y administrativa, los cuerpos de seguridad pública deben ser reformados no únicamente en términos organizacionales; es también vital dotarlos de nuevos valores y códigos de conducta que deberán de ser plasmados en sus diversas actividades.

En el texto *Cómo gobierna México: la Administración Pública y el cambio institucional*, Jaime Espejel Mena toca dos temas para la reflexión: la Administración Pública, asegura, constituye el espacio donde se materializan las políticas públicas propuestas en instituciones del régimen democrático; por otra parte, las instituciones constituyen el mecanismo formal e informal por medio del cual se establece la forma de hacer las cosas, definiendo lo permitido y lo prohibido, además consolidan los cambios orientados hacia un nuevo orden que sustituya al anterior y permiten la disminución de costos de transacción para hacer más eficientes las tareas económicas.

En el tema sobre *Características de un buen Gobierno en México para disminuir la corrupción*, Alma Beatriz Navarro Cerda hace un análisis reflexivo sobre los principales elementos teóricos de la democracia, para asociarlo con los aspectos normativos que sustentan la forma de gobierno en México, el cual tiene como referente un modelo democrático. Asimismo, aborda aspectos conceptuales del buen gobierno con las visiones del Banco Mundial y otras organizaciones. Finalmente, mediante un análisis de regresión simple, se destaca la relación conceptual entre

democracia y buen gobierno, planteando la hipótesis de que la representatividad como un indicador de la democracia permite disminuir los niveles de corrupción, debido a que la misma es lo contrario al estadio ideal del buen gobierno.

En el artículo sobre *Propuestas para una administración pública que combate la corrupción*, Guillermina Baena Paz sintetiza que los problemas de la impunidad y la corrupción pueden gestionarse a través de una buena y sana Administración Pública, la cual puede considerar las siguientes propuestas: sanear la Administración Pública; anticipación política para administrar el cambio; democracia anticipatoria; normatividad; transparencia; participación ciudadana y una Comisión internacional contra la corrupción y la impunidad.

El gobierno, secrecía y transparencia. La necesidad de nuevos valores, se llama el texto de Amparo Elizabeth Cruz Martínez. Este artículo señala que en la búsqueda por la seguridad y la preservación del Estado en la democracia conviven dos acciones políticas contradictorias: la secrecía tradicional y la transparencia, esta última como un valor indispensable en el siglo XXI, donde también se deberán buscar nuevos valores para funcionar.

En el artículo *Ideas para el Servicio profesional de carrera en Municipios del Estado de México*, Cuitláhuac Oviedo Puente, el autor, plantea al Servicio Civil de Carrera como la manera de lograr la eficiencia y eficacia en el manejo de esos mismos recursos y así mejorar la prestación de los servicios que el gobierno municipal está obligado a proporcionar

El ecosistema emprendedor en México: opciones para las MIPYMES es el tema en donde Laura Angélica Décaro Santiago analiza que la política pública, en materia económica, puede ser un detonante para la generación y consolidación de las empresas; especialmente aquellas que conforman la mayor población de unidades económicas, las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES). De ahí que la autora sugiera fortalecer el ecosistema emprendedor. Los beneficios serán fundamentales a partir de empresas MIPYMES, que son la mayoría en los gobiernos locales.

En la “Sección de Prospectiva” se incluye un trabajo que aporta elementos para la *Planeación Prospectiva del Municipio*, cuyo autor es el doctor Manuel Cervera Medel, destacado prospectivista a nivel nacional e internacional. El autor escribe sobre su práctica con visión de largo plazo y sugerencias para los municipios. En la presentación del tema se revisan en forma general los conceptos, los elementos a considerar y el proceso de planeación prospectiva, señalando sus beneficios y pasos por seguir.

La acostumbrada sección de AGENDA GLOCAL aborda el comentario sobre el Congreso Mexiquense de Administradores Públicos con el desafiante título de *Gobierno municipal: utopía o reinención*.

En la “Sección de Reseñas”, Patricia Baena comenta el libro de Jaime Espejel Mena (coordinador), *Las relaciones intergubernamentales y la compensación de los desequilibrios territoriales* (México IAPAS/ESAP/Fontamara, 2015).

Por último, la “Sección Documentos” presenta una crónica cuando el ferrocarril *De México a Toluca* sustituyó a la carretera en el siglo XIX. Con el nuevo proyecto del tren rápido que está en construcción, dos siglos después, de nuevo habrá cambios trascendentes. ¿Cómo fue entonces? ¿Qué hemos perdido? ¿Qué vamos a ganar?, un fragmento de aquél documento del siglo XIX recupera estos recuerdos:

Panoramas imposibles de copiar, aire purísimo, luz diáfana brotada de un cielo sin nubes, obras de arte que compiten con las de la naturaleza; he aquí lo que encuentra el viajero que toma pasaje en los coches del Ferrocarril Nacional Mexicano, que une a la capital del Estado de México con la capital de la República, poniéndolas en íntima comunicación en el espacio de tres horas, aunque recorre tres veces más extensión que el camino carretero.

En este número presentamos artículos que nos llevan a reflexionar la posibilidad de los cambios, de las mejoras, de ideas frescas para gobernar. Estimado servidor público, cuando las conozcas pregúntate: ¿cómo quiere un gobierno ser recordado?

Prospectiva gubernamental para gobiernos locales

*Mauricio Valdés Rodríguez**

Resumen

La complejidad y retos de los asuntos públicos requieren una visión distinta en la forma de planear y abordar el futuro. En este sentido, la planeación prospectiva estratégica se convierte en el instrumento adecuado para diseñar y construir el futuro factible con una visión de largo plazo que supere las limitaciones de los periodos de gobierno. En este proceso, los gobiernos locales son una instancia fundamental para fortalecer la identidad nacional, la identificación, arraigo y pertenencia de población al territorio. Sin embargo, para que los gobiernos municipales puedan cumplir con esta tarea, se requiere de reformas fundamentales en su marco jurídico, su organización institucional y la participación de la población, ya que sus condiciones actuales no les permiten afrontar los retos de gran calado.

Palabras clave

Municipio, prospectiva, gestión pública, gobierno.

Abstract

The complexity and challenges of governance require a different vision in the form of planning and dealing with the future. In this sense prospective strategic planning becomes the appropriate instrument to design and build the feasible future with a long-term vision that overcomes the limitations of periods of Government. In this process, local governments are a fundamental instance to strengthen national identity, identification, rootedness and belonging of the population into the territory; but so that the municipal governments to fulfil this task required fundamental reforms in its legal framework, institutional organization and the participation of the population, since its current conditions do not allow them to meet the challenges of great depth.

Key words

Municipality, prospective, public administration, Government.

* Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de México. Maestro en Ciencias Políticas y Administración Pública con especialidad en Política Gubernamental por la London School of Economics and Political Sciences. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM. Estudios de Administración Municipal en la Universidad del Sur de California. Ha sido Senador, Diputado y Presidente Municipal.

Introducción

El problema de enfrentar el futuro no es que sea incierto, sino que por ser incierto no decidamos construir uno. La evolución en la planeación del futuro ha sido una constante para la humanidad. En una primera época se desarrollaron técnicas de adivinación y profecía buscando la predestinación, como una forma de respuesta a las grandes dudas del origen y destino del hombre. Pasamos a una segunda etapa marcada por la búsqueda del porvenir, caracterizado por las grandes utopías, ya sea de carácter moral, ético, religioso o científico. No es sino hasta finales del siglo pasado que esta búsqueda por entender el futuro dio pie a la búsqueda del estudio científico, ordenado y sistemático del mismo, a la época del devenir, como una forma de construcción de una línea entre el pasado y el presente, lo que heredamos, lo que hemos sido y lo que somos con las casi infinitas posibilidades de lo que podemos ser. Esto implica una evolución importante del pensamiento estratégico al pensamiento prospectivo.

Los sistemas modernos de planeación

En este sentido, es importante pensar en la evolución de nuestros sistemas modernos de planeación, los cuales empezaron con una concepción lineal basada en la proyección, haciendo énfasis en la organización interna, primero, en la forma en que se producían bienes y servicios reduciendo costos, optimizando los tiempos de producción y en la distribución especializada de tareas. En una segunda etapa, en la integración y profesionalización de los mandos directivos. Esta forma de pensamiento partía del supuesto de que la demanda era constante y que la oferta creaba su propia demanda.

Posteriormente, los sistemas de planeación integraron una interrelación entre distintos factores internos y condiciones propias del mercado, derivados de la expansión de los negocios y previo a la internacionalización de los mismos. Incorporaron principios de logística como una herramienta adecuada para incrementar la eficiencia, concibiendo que el problema principal era la reducción de costos ante un incremento constante de la demanda.

A finales de los años sesenta y setenta, ante diferentes problemas coyunturales que caracterizaron a la época y, particularmente, la primera crisis energética manifestada en los precios del petróleo, se desarrollaron las características de una nueva era en los sistemas de planeación: la de la planeación estratégica. Esta se caracteriza por considerar los siguientes principios claves:

- Pensar en el largo plazo, donde el tiempo es, en sí mismo, una variable considerable en la ejecución de los proyectos.
- Que los proyectos no tienen una evolución lineal y determinada, sino que son sujetos a presiones constantes que pueden ser predichas.
- Que existen convergencias y divergencias de otros actores que hay que considerar de manera constante para implementar los planes.
- Que la diferencia radica en la capacidad de modificar o reaccionar mejor a las condiciones del medio ambiente.

Sin embargo, hacia finales del siglo xx, este sistema de planeación empezó a dar cuenta de que era insuficiente. A pesar de considerar las condiciones de competitividad en un entorno cambiante, y realizar acciones que mejoren las fortalezas de la organización, así como desarrollar una visión muy clara hacia el futuro, sustentada en una misión que se relaciona con la naturaleza de los fines de la organización, las mismas podían entrar en crisis de supervivencia; sólo reaccionar al futuro era insuficiente. Así surge la era más reciente de los sistemas de planeación, la era de la prospectiva.

A pesar de que la prospectiva, como disciplina, se empezó a desarrollar desde mediados del siglo pasado, no es sino hasta los años recientes en que se ha considerado el impulso de un conjunto de herramientas aplicables, de modo generalizado, a cualquier área del quehacer humano. Esta era de la planeación es un proceso evolutivo, derivado de la complejidad del futuro, es decir, de las circunstancias que conforman el futuro, el cual se entiende que no puede ser determinista, ni un simple producto de la proyección del pasado. Se entiende que el futuro no es la suma de algunas variables, o de la interrelación de algunos factores o intereses sobre los cuales se actúa con la determinación de una política o de un programa.

Se busca ahora construir el futuro, pero no a partir de sólo una proyección de una imagen deseada en el tiempo, sino de un conjunto de acciones e interacciones que construyen futuros posibles y en los cuales se va determinando lo necesario para lograr ese futuro. No sólo es lo que se desea, sino lo que se puede ser y de los pasos necesarios para llegar a ser. En este sentido, la prospectiva es traer el futuro al presente mediante acercamientos sucesivos.

Cuando trasladamos estas formas de pensamiento administrativo y sus sistemas de planeación a la atención de los asuntos públicos, encontramos ciertas etapas características de su influencia en el gobierno y la Administración Pública.

En la primera de ellas, la característica general es que el gobierno traduce esa visión lineal del futuro en un comportamiento vertical, en el que define una idea del

futuro de base modernizadora, en la cual el gobierno definía los grandes proyectos, organizaba a la sociedad, disponía de recursos y concretaba los proyectos, lo cual debía conducir a una respuesta predeterminada. Así se dio un gran crecimiento en la organización e intervención de la Administración Pública desde finales del siglo XIX hasta la época de la posguerra. Es la época en que se desarrollan los grandes proyectos de construcción de infraestructura, la formación del *welfare state* y la universalización de un grupo de derechos de la ciudadanía (laborales, de salud, políticos) ya sea bajo la cobertura del Estado o mediante el tutelaje de los mismos.

Una segunda etapa, que se desarrolla en la posguerra, es la de dos grandes modelos de planeación e intervención en los asuntos públicos dominantes: la planificación estatal centralizada y en oposición las políticas públicas. Aunque hay diferencias en el grado de intervención de la acción estatal, sus mecanismos y sus estructuras de participación social y política coinciden en ciertos aspectos de la visión del futuro, que podemos resumir en tres grandes vertientes:

- La primera de ellas es la visión de mediano a largo plazo, concibiendo un futuro que se construye por aproximación a un estado deseado de cosas y que necesita ser evaluado y reconducido de manera permanente.
- La segunda es el grado de focalización que debe tener la planeación en un asunto determinado. El mayor éxito se obtendrá al generar planes que están enfocados a un problema en particular (la carrera espacial), a un sector (los planes agrarios) o a una región (los polos de desarrollo).
- La tercera vertiente es que a pesar del hecho de estar focalizado, el plan debe contemplar la acción específica, múltiple, alineada, convergente y simultánea de muchos actores, lo que implica una amplia acción de coordinación.

Sin embargo, la presencia de fenómenos de crisis cada vez más recurrentes, desde la década de los ochenta, principalmente en los noventa y la primera década del siglo presente, aunada a la complejidad de un mundo internacionalizado, en procesos de integración globalizada, multifactorialmente causados, tendente a un esquema contradictorio de hiper especialización y flexibilidad, a la par de la búsqueda de la innovación, como una constante en el ejercicio de las actuaciones, tanto públicas como privadas, lleva a un esquema distinto de planear el futuro, lo que va dando cabida a los enfoques prospectivistas, en la búsqueda de responder a megatendencias y solucionar problemas que tienen comportamientos coyunturales y sustratos estructurales. Lo que nos lleva a que en este momento los gobiernos no tengan un modelo único de planeación, ni de intervención en los asuntos públicos. Una nueva concepción del gobierno y la Administración Pública contemporánea.

En los últimos 30 años hemos sido testigos del surgimiento de la “Nueva Gestión Pública”, a partir de análisis que consideraban al gobierno como un ente lento, caro, ineficiente y limitativo de la acción individual. Se llevó a cabo, entonces, una primera ola de reformas, que fueron insuficientes porque se centraron en criterios de eficiencia, lo cual no generó un cambio significativo en el funcionamiento de la Administración Pública y sólo debilitó su capacidad.

Sobre esta base se desarrollaron una segunda y tercera ola de reformas que han ido fortaleciendo el enfoque de la gestión pública, el cual se caracteriza por la orientación de las organizaciones y sus procesos al cliente, o la concepción del ciudadano como un cliente, facultar a los empleados, la mejora regulatoria, la capacitación, el gobierno electrónico, las actas ciudadanas que obligan a las instituciones y servidores públicos a cumplir compromisos específicos, con el propósito de hacer un gobierno más fácil y cercano a la gente.

Sobre estas experiencias se han desarrollado los principios de la gestión pública, a saber:

- La Administración Pública va más allá de la visión jurídica.
- Lo público no es sinónimo de gobierno.
- Del énfasis en el proceso a la orientación al resultado.
- Del control a la evaluación y la optimización.
- De la administración de programas a la resolución de problemas.
- De la dirección centralizada a la descentralización, competencia y creación de redes.

Sin embargo, esta orientación no ha librado al Estado de enfrentarse a dos crisis: la de credibilidad y la de capacidad de gestión de los asuntos públicos. En la primera, el escepticismo existente entre la población tanto por las funciones que desarrolla, como en la propia existencia del mismo, ha hecho que la crisis del Estado trascienda del plano instrumental-funcional y pase a un problema de gobernabilidad. A pesar de que el poder de los Estados es cada vez más reducido, no podemos abandonar la idea de que “el desarrollo pasa por el Estado, siempre y cuando el trayecto sea de ida y vuelta de la sociedad hacia él y de éste hacia aquélla” (Touraine, 1997: 227). En cuanto a la capacidad de gestión, a partir de finales del siglo pasado, el objetivo de las reformas y movimientos de modernización de sus administraciones públicas ha estado en recuperar la confianza de sus gobiernos.

La organización del Estado requiere no sólo de la legitimación institucional que proviene de la observancia y cumplimiento del marco legal, sino también de

la legitimación por los rendimientos, entendida como la valoración positiva de la acción gubernamental en la provisión de bienes y servicios públicos. Valoración que debe responder a criterios de evaluación de lo público, política y socialmente aceptados, y en la que debe sustentarse la capacidad de las instituciones públicas para dar respuestas a las necesidades sociales y ser efectivas en sus relaciones con la sociedad.

La cuestión de la gobernabilidad no se caracteriza sólo por su referencia a la probabilidad de la crisis gubernativa, sino porque también hace suya la premisa de que el agente central o único de la conducción social es el Estado, concretamente los poderes públicos y, en particular, el gobierno ejecutivo mediante sus políticas públicas y su provisión de servicios públicos (Aguilar, 2011: p. 69).

Siguiendo este pensamiento, determinamos que la capacidad de respuesta de las administraciones públicas a las situaciones cambiantes de una sociedad dinámica exige disponer de procedimientos normalizados de investigación de las demandas sociales y de la percepción que los ciudadanos tienen de los servicios públicos, así como desarrollar nuevas fórmulas eficaces de participación social.

Los asuntos públicos tienen una definición compleja que rebasa la determinación legal de los mismos. Son parte de un proceso que genera una agenda pública a partir de mecanismos sociales que los hacen relevantes para posteriormente integrarse a una agenda de gobierno (Aguilar, 1996: pp. 13-74). En su atención hemos tenido diversas respuestas que hacen más énfasis en la responsabilidad gubernamental directa, pasando por la autogestión hasta la atención privada de los mismos.

Las aportaciones en las últimas dos décadas nos llevan a concentrarnos sobre cuatro aspectos:

a) *Sustentabilidad*. Requiere de ser concebida como una estrategia y un proceso que exige determinar cuánto tiempo va a requerir un asunto ser atendido antes de transformarse en otro; si existen los recursos o pueden existir los recursos para mantenerlo; si el asunto va a contribuir a la creación de valor público.

b) *Integralidad*. Entender que todos los asuntos tienen un grado mayor o menor de interdependencia, que las acciones con las que se intervienen en asunto público tienen incidencia o tendrán incidencia sobre otros, y aunque focalizar la atención de un asunto es una estrategia normal por economías de esfuerzo, eso no significa que no debemos coordinar distintas estrategias de diferentes actores para producir un efecto positivo sobre la estructura del problema. No tener una

visión integral de un asunto nos conducirá a que las soluciones que brindemos sean las generadoras de otros problemas, en ocasiones mayores que los que pretendieron solucionar.

c) *Corresponsabilidad*. Las visiones totalitarias a principios del siglo XXI están completamente rebasadas. Tanto la visión de un Estado omnipresente y todopoderoso como la idea del “pensamiento único” y de las bondades del capitalismo autorregulado, han demostrado que son incapaces para resolver los grandes problemas de la población y producir un desarrollo sustentable. La concepción nos lleva a generar condiciones en las que cada actor debe asumir la responsabilidad con terceros de los beneficios y las consecuencias de las decisiones tomadas.

d) *Gobernabilidad y gobernanza*. En un mundo en el cual las fronteras geográficas son insuficientes para definir la autonomía y la capacidad de gestión de los Estados, en los cuales la definición de lo que es un “asunto interno o local” en contraste con lo que es un “asunto global”, es casi inexistente (por ejemplo, asuntos de derechos humanos). Es indispensable tener en consideración las implicaciones de estas dos variables.

Mantener a salvo, en cada decisión, la capacidad del Estado de preservar la rectoría de los asuntos públicos, de ordenar, coordinar, sancionar o implementar acciones que preserven la integración y el equilibrio de la nación; pero también es indispensable que los canales de participación de la sociedad civil sean más amplios, que puedan no sólo sancionar, sino intervenir en la toma de decisiones de lo que es importante y de las estrategias, programas y compromisos asumidos en la atención de un asunto público.

Ninguna herramienta, por sí sola, puede cumplir con estos elementos. La gestión de los asuntos públicos requiere una combinación de direcciones estratégicas y flexibilidad que permita integrar actores y recursos en proporciones casuísticas. Es lo que da pie a la planeación prospectiva estratégica. Como señala la Dra. Guillermina Baena: “...para la prospectiva, la realidad puede ser leída como un sistema de alta complejidad, donde los elementos del todo guardan relaciones de interdependencia y solidaridad” (Baena, 2012: p. 162).

Algunos aspectos para pensar en el futuro

En 2015 nuevamente volvemos a oír de crisis económica, con sus componentes de desaceleración, recesión, *crack* bursátil, devaluación. De hecho, las caídas en las bolsas de valores son recurrentes desde la primera del 12 de diciembre de

1914, a la que le siguieron las del 28 y 29 de octubre de 1929, la crisis de las *punto com* en 1997 y de los Tigres Asiáticos del 17 de septiembre de 2001, la burbuja inflacionaria el 10 de octubre de 2008 y el lunes negro del 24 de agosto de 2015, entre las más sobresalientes. Lo que tuvieron en común es que todas eran más o menos previsibles, acorde al conjunto de medidas y acciones que habían creado los crecimientos acelerados previos al derrumbe. Igual podemos señalar los problemas derivados de los energéticos, la contaminación mundial, la reciente crisis de migrantes e inclusive el resurgimiento de grupos extremistas de derecha o ultraconservadores. Veamos otro ejemplo.

El 13 de septiembre de 2011, *Milenio Diario* en México reprodujo una nota de la Agencia EFE con el siguiente título: “Desesperados, solteros chinos compran esposas en Vietnam”. La nota reportaba que “Agencias especializadas ofrecen mujeres vírgenes a partir de 900 dólares y con un año de garantía de reemplazo, si la mujer se llegará a escapar, a los solteros asiáticos”. Lo interesante de la nota es pensar por qué se da esta situación, en la que se reporta un desequilibrio de 18,000,000 de solteros chinos con relación al número de solteras chinas mujeres, desequilibrio que para el año 2020 llegará a 24 millones, debido a que en China nacen 116 hombres por cada 100 mujeres.

Tendríamos que remontarnos a finales de los años setenta cuando el gobierno Chino implementó la política de un hijo por pareja en zonas urbanas y dos hijos por pareja en zonas rurales. Con el paso de tiempo se presentó un primer fenómeno, la muerte de miles de niñas chinas recién nacidas en los ochenta, y en los años noventa de los abortos selectivos, ante la preferencia de los padres de tener un hijo varón. ¿Cuál era el objetivo de esta política?: reducir el crecimiento de la población que en esos años rondaba los 962 millones de personas. ¿Dio resultado esta política?, la respuesta es sí. Actualmente China tiene una población de alrededor de los 1,367 millones de habitantes, lo que significa que en estos casi cuarenta años de la política su población creció en 42%; la India tenía una población de alrededor de 667 millones y actualmente de alrededor de 1,299 millones, es decir, que en el mismo periodo creció 94%. La brecha entre ambos era al inicio de 31%, hoy es de 5%. Para el año 2020, la India será el país más poblado del mundo.

Sin embargo, esta decisión del gobierno Chino produjo una distorsión indeseable tanto a nivel demográfico, como con el surgimiento de un problema serio de carácter criminal. ¿Era previsible este escenario?, por supuesto. ¿Por qué?, porque se tomaron decisiones sin considerar todas las variables alrededor de la natalidad, no sólo la parte biológica, y no se construyeron escenarios para ellos; lo que faltó es, evidentemente, prospectiva.

Nos debemos preguntar cuáles son algunas tendencias para el futuro sobre las que los gobiernos deberán tomar decisiones y diseñar intervenciones. Los siguientes datos son algunos ejemplos de lo que debemos considerar.

Un reporte del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas señala que:

el congestionamiento de las zonas urbanas ha rebasado la capacidad instalada de su infraestructura, elevando el costo de provisión de servicios y agudizando problemáticas como la movilidad de las personas entre hogares y centros de trabajo, así como la provisión de servicios públicos como agua, salud y seguridad ante el crecimiento exponencial de la demanda respecto de la oferta,

para lo cual se requerirá de una “inversión global al año 2030 de 40 trillones de dólares en sectores como agua, transporte, energía y comunicaciones, equivalente a una inversión anual del orden de 3.5% del Producto Interno Bruto (PIB) global” (Ibáñez, 2012: p. 4). Ello representa que se incrementen en un 50%, según cálculos de la OCDE para los años comprendidos entre el 2025 y 2050. En el mismo documento se destacan datos como:

- Sólo 4% de los CEO’s de las grandes empresas consideran a México como destino estratégico de inversión.
- 44% percibe una amenaza en las deficiencias de infraestructura.
- El gasto en salud entre los países miembros de la OCDE pasará a ser del 10.1% y 12.8% para 2050, siendo de 6.7% en 2010

• Según proyecciones del Consejo Nacional de Población en 2014, para el año 2050 en México seremos 150,837,516 con una esperanza de vida promedio al nacer de 79 años, de los cuales sólo 33,315,364 serán menores de 15 años y 12,972,869 serán mayores de 65 años. La mitad de la población mexicana estará por encima de los 35 años, y se sumará cada año una población creciente al retiro a una mayor tasa que la de población económicamente activa. De esta población, más del 80% vivirá en centros urbanos.

Entre el 2020 y el 2050 México tendrá su mayor porcentaje de población económicamente activa, siendo el año 2013 en el que más personas se incorporarán a la edad productiva, reduciéndose paulatinamente, pasando de un millón cuatrocientos mil personas a un millón sesenta y dos mil personas anualmente. En cambio, en este mismo periodo, la población en retiro pasará de 270 mil a 670 mil anualmente.

Otro aspecto interesante a pensar es la evolución de la morbi mortalidad de la población. Los cambios sociales, económicos, políticos, climáticos, tecnológicos y ambientales “moldean” los patrones de la enfermedad, y en México se manifiestan en una clara transición epidemiológica, cuyas principales tendencias son el incremento de las enfermedades crónico degenerativas (hipertensión, diabetes, cardiovasculares e hipercolesterolemia), las enfermedades mentales y adicciones y el resurgimiento de enfermedades como el dengue, influenza, paludismo, ébola. Las mismas están afectando incrementalmente a los grandes grupos de edad, menores de 10 años y mayores de cuarenta años.

En educación encontramos algunas tendencias como la disminución de la tasa de analfabetismo, el crecimiento de la matrícula en educación media superior y superior, el incremento de las instituciones privadas que ofrecen servicios en los diferentes niveles educativos (INEGI, 2014).

Estos son sólo algunos de los retos que tienen que enfrentar los gobiernos en México, tanto en el presente como en el futuro y que podemos sintetizar en los siguientes aspectos:

- a) Tenemos muchas perspectivas positivas en el crecimiento de áreas muy competitivas en innovación y desarrollo (industria de exportación, comunicación, algunas instituciones educativas con proyectos de investigación de vanguardia, etcétera) que conviven con sectores atrasados y con deficiencias en infraestructura, lo que se vuelve una limitante para impulsar el crecimiento acelerado y sostenido.
- b) Tenemos un bono demográfico que está alcanzando su cúspide y que puede generar riqueza en los próximos 30 años, pero no contamos con políticas, programas y estrategias consistentes que permitan potenciar sus capacidades.
- c) Se debe mejorar la efectividad y legitimidad de los gobiernos a través del fortalecimiento de la cultura de la legalidad, la transparencia, rendición de cuentas, seguridad pública y saneamiento de las finanzas públicas.
- d) El envejecimiento de la población y las consecuencias sobre salud pública requieren de intervenciones en tres sentidos: ampliar las posibilidades de actividad económica, ya que estamos preocupados por generar empleos para los jóvenes que se incorporan a la vida productiva, pero estamos permitiendo el incremento del desempleo en poblaciones mayores de 40 años, las cuales además tienen expectativas de vida superiores a los 74 años.
- e) Mejorar la convivencia social y la calidad de vida, disminuyendo tensiones que influyen en la generación de enfermedades emocionales; y generar modelos

saludables de vida a fin de disminuir las cargas sobre los costos de atención a la salud. Revisar la Encuesta Nacional de Salud 2012, http://ensanut.insp.mx/documentos_analiticos.php#VfDl9DZRHDe.

- f) Generar equilibrios demográficos tanto con políticas de natalidad y reproducción, como de movilidad, migración y arraigamiento.
- g) Invertir en infraestructura estratégica y de largo plazo, evitando obras de alto costo de inversión y bajo rendimiento.
- h) Fomentar la innovación y el uso y desarrollo de tecnologías no sólo en tecnologías de las comunicaciones, mediante agresivas políticas de intervención en educación, capacitación y desarrollo de competencias en la población.
- i) Descentralización inteligente y responsable con mayor participación en la toma de decisiones, desarrollo e implementación de políticas en gobiernos locales sobre los asuntos públicos.

Gobiernos locales en México

El municipio es la célula básica de la división territorial y la organización política en México; reconocido como un orden de gobierno y una instancia administrativa que ejerce el gobierno a través del órgano político denominado Ayuntamiento.

Se le reconocen una serie de atribuciones, fundamentalmente relacionadas con la prestación de un conjunto de servicios para la administración de las ciudades. Sin embargo, sus capacidades de gobierno, como sus herramientas para el ejercicio del mismo, son muy limitadas.

En la mayoría de los casos de materias que tienen relación con el bienestar de la población (desarrollo social, económico, educación, salud), se cuenta con facultades concurrentes que no pueden ejercer a plenitud y terminan siendo gestionadores de recursos.

Lo anterior tiene que ver con dos condiciones estructurales:

- a) Poseen facultades, pero no recursos.
- b) Su capacidad técnica es limitada.

El municipio es una entidad política y una organización social; es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la Federación. De acuerdo con el artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* éstos adoptarán la forma de gobierno republicano,

representativo y popular, teniendo como base de su organización territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

En resumen, el municipio:

- Se inserta en un esquema republicano, representativo y popular.
- Es base de la división territorial y de la organización administrativa de los estados.
- Es autónomo, tiene patrimonio propio y administra libremente su hacienda.
- Cuenta con un catálogo de servicios públicos que debe prestar.
- Posee facultad reglamentaria.
- Cuenta con la facultad de manejar libremente su hacienda. (*cfr. Manual Básico para la Administración Municipal*, capítulos I, II, V, VI y VIII).

La referencia a las disposiciones legales que sustentan la acción del gobierno y la administración municipal, nos permite, además de identificarlas, llamar la atención sobre algunas limitantes que mantienen para iniciar el debate sobre las asignaturas pendientes de su fortalecimiento. El marco jurídico del municipio se integra por las siguientes disposiciones de observancia general:

La Constitución, que crea al municipio, establece un cuadro básico de servicios públicos y define las bases de la autonomía municipal; autonomía que debe replantarse a la luz de las necesidades y procesos que requieren la cooperación y complementariedad entre diferentes ámbitos de gobierno y diversas entidades públicas y privadas.

Las constituciones estatales, que prevén las características de sus propios municipios y la distribución de competencias entre autoridades estatales y municipales. Disposiciones que tendrían que ir más allá de la reafirmación de los principios establecidos en la Constitución General y proponer innovaciones en la organización municipal, de acuerdo con las particularidades de cada entidad federativa y los niveles de desarrollo por región.

Las leyes orgánicas municipales, que establecen la organización detallada de los gobiernos locales dejando en manos de los congresos locales algunas facultades que limitan el ejercicio de las atribuciones municipales, como son la aprobación de la ley de ingresos municipales y la aprobación de la cuenta pública municipal.

Los reglamentos municipales, expedidos por los propios municipios, de acuerdo con la facultad que les confiere el artículo 115 constitucional y que se enfocan al desarrollo de la comunidad local, pero que aún requieren mayor capacidad institucional para garantizar su observancia.

El municipio mexicano ha vivido diferentes etapas y enfrentado todo tipo de adversidades políticas. Su evolución y persistencia a través de los principales ordenamientos constitucionales refleja su arraigo en organización política del país. Ese arraigo ha sido explicado por diversos analistas, en razón de su adaptación, incluso a las formas de organización prehispánica.

Entre 1917 y 1999 han ocurrido diez reformas al artículo 115 constitucional, pero sólo una, la de 1983, promovida por el entonces Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, puede considerarse como realmente trascendente.

La primera reforma, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1928, se refería a que el número de diputados locales debería guardar proporción con el número de habitantes de cada estado.

La segunda reforma, que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de abril de 1933, prohibía la no reelección absoluta para gobernadores y la no reelección relativa para diputados y ayuntamientos.

La tercera reforma, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 1843, modificó el período de los gobernadores de 4 a 6 años.

La cuarta reforma, publicada el 12 de febrero de 1947, otorgó el derecho a la mujer para participar en las elecciones municipales.

La quinta reforma, del 17 de octubre de 1953, otorgaba plena ciudadanía a la mujer para participar en todos los procesos electorales.

La sexta reforma, del 5 de febrero de 1976, se refería a los asentamientos humanos y el desarrollo urbano.

La séptima reforma, publicada el 6 de diciembre de 1977, introdujo fórmulas proporcionales para la elección de diputados locales y ayuntamientos cuya población alcanzara trescientos mil habitantes o más.

La octava reforma, publicada el 3 de febrero de 1983, ha sido la más importante, pues fue una reforma integral cuyos aspectos analizaremos más adelante.

La novena reforma, publicada el 17 de marzo de 1987, trasladó las fracciones ix y x del artículo 116, referentes a la representación proporcional en los ayuntamientos y a la facultad de las legislaturas de los estados para expedir leyes en materia de relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores.

La décima reforma, publicada el 23 de diciembre de 1999, se reconoce al municipio como un orden de gobierno y se permite la asociación libre entre municipios de distintas entidades para la atención de problemas comunes.

La importancia del Artículo 115 constitucional vigente radica en:

- Se reconoce al Municipio su facultad de gobernar y no sólo de administrar, a través de su Ayuntamiento.

- Se reconocen competencias exclusivas del Municipio en materia de servicios públicos.
- Se reconoce al Municipio como ámbito de gobierno, relacionándolo directamente dentro del esquema federal.
- Se protege al Municipio no sólo de autoridades intermedias, sino de cualquier organismo distinto a los ayuntamientos, o a los que de por sí se generen como dependencias de los estados.
- Figura de Leyes estatales en materia municipal delimitadas a un objeto, en cuyo contenido se destacó el que la Ley no pudiera ir más allá del objeto Constitucional, propiciando el robustecimiento de las capacidades reglamentarias (cuasi legislativas o materialmente legislativas) de los Ayuntamientos.
- Para la desincorporación y disposición del patrimonio inmobiliario municipal, o la realización de actos que comprometieran al Municipio más allá del periodo del Ayuntamiento que se trate, dichas determinaciones no serían a cargo de las legislaturas de los estados, sino de las dos terceras partes de los miembros de un Ayuntamiento.
- Fracción III, destacando que las materias allí enumeradas son, por principio, competencia exclusiva de los municipios y no concurrentes con el Estado.
- Las materias exclusivas municipales se entienden en su doble carácter de función: como obra de gobierno y como un servicio público en su caso, bajo responsabilidad administrativa de los gobiernos municipales.
- Mecanismo subsidiario, mediante el cual los municipios pueden transferir al Estado algunas funciones o servicios exclusivos, siempre que sea voluntad calificada de los Ayuntamientos.
- La asociación de municipios de distintos Estados pudiera darse, al menos, en la prestación de servicios o ejercicios de funciones compartidas dentro de una misma circunscripción territorial.
- Pago de predial del sector paraestatal federal, así como de los bienes públicos utilizados por particulares mediante la figura de la concesión.
- El derecho de iniciativa en materia tributaria, facultándolos para proponer a las legislaturas de los estados por cada Municipio en lo individual, todos los elementos de sus contribuciones fiscales.
- Se garantizó que los recursos que integran la Hacienda Municipal serían ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos o por quien ellos autoricen.
- Materias concurrentes, tales como el transporte, planeación del desarrollo regional y ecología.

- Se resolvió a favor de los Presidentes Municipales el mando de las policías preventivas municipales, dejando un vínculo de mando de éstas con los gobernadores sólo para casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El municipio se organiza políticamente de la siguiente manera:

El Ayuntamiento es el órgano de representación popular encargado del gobierno y la administración del municipio. El ayuntamiento se elige por elección directa, en los términos establecidos en la *Ley Orgánica Municipal* y dura en su encargo tres años; y con las recientes reformas podrá ser re-electo por un periodo adicional consecutivo.

El Ayuntamiento se integra por:

- El Presidente Municipal.
- El Síndico o Síndicos.
- Los Regidores.

El Ayuntamiento tiene entre sus funciones:

- Formular, aprobar y expedir *el Bando de Policía y Buen Gobierno* y demás reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general.
- Designar entre sus miembros las comisiones para la inspección y vigilancia de los diferentes aspectos de la administración.
- Organizar la estructura y funcionamiento de la Administración Pública municipal.
- Analizar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos.
- Presentar oportunamente al congreso local las cuentas y comprobantes de recaudación y gastos de los fondos públicos.
- Aprobar los planes y programas de desarrollo urbano municipal.
- Sus facultades son de carácter legislativo y deliberativo.
- Sus determinaciones se ejercen a través de las comisiones que integra y se ejecutan a través del Presidente Municipal, quien posee la facultad ejecutiva.

El presidente municipal es el encargado de llevar a la práctica las decisiones tomadas por el Ayuntamiento y el responsable del buen funcionamiento de la Administración Pública municipal.

Sus principales funciones son:

- Cumplir y hacer cumplir la *Constitución Política de la República*, la *Constitución Política del Estado*, la *Ley Orgánica Municipal*, los reglamentos municipales y las resoluciones del Ayuntamiento.
- Informar anualmente a la población de la situación que guarda la administración municipal.
- Nombrar y remover empleados y funcionarios.
- Llevar a cabo un control sobre la aplicación y el ejercicio de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos.
- Dirigir la Administración Pública municipal.

El síndico o síndicos son los encargados de defender los intereses municipales y de representar jurídicamente a los miembros del Ayuntamiento en los litigios en los que éstos fuere parte. Sus principales funciones son:

- Vigilar el buen manejo de las finanzas públicas municipales.
- Revisar y firmar los estados de cuentas de la tesorería municipal y remitirlos a los órganos de fiscalización.
- Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia.

Los regidores son los miembros del Ayuntamiento que tienen a su cargo las diversas comisiones de la Administración Pública municipal. Sus principales funciones son:

- Asistir y proponer a las sesiones de Cabildo las medidas que estimen más convenientes para atender los asuntos municipales.
- Presidir y desempeñar las comisiones que les encomiende el Ayuntamiento, informando a éste de su resultado.
- Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, cuando sean menores de treinta días, de acuerdo al orden de preferencia que el presidente determine.

El Ayuntamiento funciona en sesiones de Cabildo, que es la reunión de los integrantes del Ayuntamiento para el ejercicio de sus responsabilidades. Estas pueden ser:

- *Ordinarias*. Se celebran mensualmente para que los miembros del Ayuntamiento informen sobre el avance en el cumplimiento de su trabajo, según lo estipulado en la *Ley Orgánica Municipal* del estado.

- *Extraordinarias*. Se realizan cuando lo solicita el presidente municipal o a petición de la mayoría de los regidores, para tratar algún asunto que requiera ser atendido con urgencia.

Las sesiones públicas son las que se realizan, generalmente, en forma ordinaria y periódica.

La Administración Pública municipal es una función organizacional que se realiza dentro de estructuras y procesos organizados. En el ámbito municipal integra y encauza el trabajo de autoridades, funcionarios y empleados municipales para alcanzar los objetivos buscados.

La Administración Pública municipal la integran las diferentes direcciones como Tesorería, Secretaría del Ayuntamiento, Contraloría, Obras y Servicios Públicos, Administración, Planeación, Seguridad Pública, Cultura, Desarrollo Social, Desarrollo Económico, etcétera.

Del conjunto de atribuciones que conforman el marco jurídico del municipio y de la creciente complejidad de los asuntos que atiende en forma permanente, deriva una estructura administrativa compuesta por las diversas instancias que coadyuvan al cumplimiento de los fines y objetivos básicos.

La Administración Pública municipal se define, entonces, como el conjunto de dependencias y entidades que constituyen la esfera de acción de la Presidencia municipal y cuyas operaciones tienen por objetivo cumplir y hacer cumplir la política, la voluntad de un gobierno, tal y como ésta se expresa en las leyes fundamentales de un país.

La Administración Pública municipal tiene la misión de encauzar la mejor aplicación de los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos, en la ejecución de las tareas que permiten responder a las demandas ciudadanas. Es decir, realiza funciones adjetivas y sustantivas.

Las funciones adjetivas las lleva a cabo la unidad encargada del desarrollo administrativo. Tales funciones abarcan aquellas tareas relacionadas con el flujo oportuno de los recursos humanos (selección, contratación, capacitación y desarrollo), recursos materiales (adquisiciones, almacenes, suministros e inventarios), recursos financieros (ingresos, egresos, contabilidad pública, deuda pública, emisión de bonos), recursos de información (sistemas de información automatizados, archivos municipales, comunicación social, unidades de orientación, información y quejas).

Por otra parte, las funciones sustantivas son aquellas actividades operativas que permiten alcanzar los objetivos fundamentales relacionados con las necesidades de

la población. La ejecución de estas funciones recae en las estructuras o niveles de decisión como el Ayuntamiento, la presidencia municipal y las dependencias que directamente gestionan la planeación del desarrollo urbano y ecológico; la dotación de infraestructura urbana a través de la ejecución de obras públicas y prestación de servicios; los servicios de seguridad pública y tránsito; y los servicios de educación, deporte, recreación y asistencia social.

En razón del número de municipios que hoy en día existen en el país –2,641– y debido a la gran heterogeneidad de los mismos, conviene señalar que no existe una misma estructura orgánica, sino que el número y tipo de unidades administrativas por cada municipalidad se determina en función de factores de índole económico, social, político y cultura.

Recordemos que los municipios poseen autonomía orgánica y técnica. En ese sentido cuentan con la libertad para organizarse como mejor convenga para la acción administrativa local.

De manera específica, la estructura orgánica constituye la disposición sistemática de los órganos que integran una institución conforme a criterios de jerarquía y especialización ordenados y codificados de la forma que sea posible visualizar los niveles jerárquicos y la división funcional de la organización y definir, a partir de procedimientos o límites de acción, la interrelación y coordinación para lograr el cumplimiento de determinados objetivos.

La estructura del gobierno municipal es diferente en cada entidad federativa, ya que la organización de la Administración Pública municipal es muy heterogénea, aunque en términos generales presenta la siguiente división:

Por un lado, está la administración municipal centralizada que se integra por todas las unidades administrativas que dependen directamente del Presidente Municipal, creadas por acuerdo de Cabildo y cuyos recursos provienen del presupuesto de egresos; pueden ser: la propia oficina del presidente municipal, la secretaría del Ayuntamiento, la tesorería, la oficina de obras y servicios públicos, seguridad pública, planeación, contraloría, etcétera.

También encontramos la administración municipal desconcentrada, que consiste en la subdivisión del territorio municipal en un determinado número de jurisdicciones a las cuales corresponde un órgano de gobierno denominado Junta Municipal del Gobierno, integrada por autoridades representativas del Ayuntamiento o bien delegaciones o comisarías municipales. La finalidad de estos órganos desconcentrados es dar cumplimiento a las decisiones del Ayuntamiento y del presidente municipal dentro de su circunscripción territorial y ejercer la representación del mismo.

La administración municipal descentralizada se constituye por tres organismos de la administración municipal: los organismos descentralizados, las empresas paramunicipales y los fideicomisos. Entre sus características principales destacan las siguientes:

- Pueden ser creadas por acuerdo de Cabildo, pero requieren la autorización del Congreso Local. Su creación debe obedecer a un fin de carácter público y en beneficio del municipio.
- Gozan de personalidad jurídica y patrimonio propios.
- Poseen cierta autonomía en su funcionamiento y toma de decisiones.
- La designación de sus funcionarios es a través de los propios órganos de gobierno.
- Pueden disponer de una estructura administrativa independiente del Ayuntamiento.
- Son supervisados por las unidades administrativas que dependen directamente del presidente municipal, así como por el síndico y/o regidores del ramo.

La actividad más importante de los municipios en México es la prestación de los servicios públicos, que constituyen un conjunto de actividades técnicas que realiza la administración municipal de manera general, permanente, uniforme y continua para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad. Representan la parte más visible del gobierno en tanto que a través de éstos se refleja el cumplimiento de los compromisos y la atención de las demandas ciudadanas.

Los servicios públicos municipales son: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

Otro elemento importante de los municipios en México es la planeación del desarrollo urbano; es la tarea realizada por el municipio en general con el fin de organizar racionalmente el crecimiento y desarrollo de sus centros de población. La función consiste en prever las necesidades de infraestructura urbana y equipamiento, así como la provisión de servicios para cubrir las necesidades esenciales de los habitantes.

Las principales acciones que se involucran en este rubro son el diseño de políticas urbanas de eficiencia y funcionalidad, políticas urbanas para la equidad, políticas urbanas para la redistribución, políticas de medio ambiente.

Una tercera función es la gestión ambiental, que constituye una de las áreas más recientes de la política pública a nivel local. Se vincula con el factor que determina el

desarrollo de cualquier ciudad, población o localidad, puesto que el uso irracional de los recursos naturales compromete el desarrollo de las generaciones futuras.

La gestión ambiental, en una perspectiva de sustentabilidad, compromete a autoridades y comunidad dentro del municipio, con el fin de unir esfuerzos para conservar en óptimas condiciones los recursos naturales y promover el mantenimiento de un medio ambiente sano.

Otra función vital en los municipios es la de seguridad pública, concebida como la función estatal a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en sus respectivas competencias, que comprende todas las actividades dirigidas a la prevención y persecución de infracciones y delitos; imposición de las sanciones administrativas, reinserción social del delincuente y del menor infractor y, en general, todas las que contribuyen a alcanzar los fines superiores de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública.

Por último, la Hacienda Pública Municipal está representada por las gestiones que realizan los órganos municipales para la obtención de los ingresos, su aplicación en los fines propios, la administración de su patrimonio y la contratación de la Deuda Pública (Casillas, 1999).

Fases De La Hacienda Pública Municipal

1. Ingreso
2. Egreso
3. Administración y Manejo del Patrimonio
4. Deuda Pública

INGRESOS

TRIBUTARIOS

1. Impuestos
2. Derechos
3. Contribuciones especiales

NO TRIBUTARIOS

1. Transferencias
2. Recursos derivados de sanciones
3. Recursos Patrimoniales

4. Recursos del Crédito
5. Recursos de Empresas Municipales
6. Recursos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

INGRESOS PROPIOS DE LOS MUNICIPIOS

IMPUESTOS DERECHOS PRODUCTOS APROVECHAMIENTOS

- Predial
- Adquisición de Inmuebles
- Diversión y espectáculos
- Mejora de la Propiedad
- Obras Públicas
- Servicios Públicos
- Construcciones
- Urbanizaciones
- Certificaciones
- Autorizaciones
- Constancias
- Permisos
- Concesiones
- Vía Pública
- Arrendamiento
- Enajenación
- Créditos en su favor
- Empresas paramunicipales
- Multas
- Donativos
- Aportaciones de mejoras
- Participaciones

La participación organizada de la sociedad se ha convertido en los gobiernos locales en un instrumento sustantivo para el impulso al desarrollo en los años recientes. La participación social se ha constituido como un dispositivo de legitimidad política de los gobiernos locales, y al mismo tiempo como un dispositivo de viabilidad financiera y sustentabilidad institucional. La participación de los ciudadanos abre la posibilidad de una nueva experiencia de gestión que implica corresponsabilidad y gobernabilidad a nivel de local

Sin embargo, los mecanismos de participación social son limitados, un tanto cuanto testimoniales y no reflejan un espíritu de gobernanza local. En el Estado de México, sus principales instancias son:

- Las autoridades auxiliares, a través de Delegados, Subdelegados, jefes de sector o de sección y jefes de manzana, los cuales son electos al principio del periodo constitucional de gobierno.
- Comité Ciudadano de Control y Vigilancia. Este se constituye con tres ciudadanos electos democráticamente, mediante asamblea de los ciudadanos que son beneficiarios de una obra de carácter estatal o municipal. Sus funciones están orientadas a la supervisión de la obra pública, mediante la inspección e información a los vecinos de los avances de la misma, buscando se garantice el cumplimiento de ésta de acuerdo a las características establecidas previamente.
- Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal. Es una instancia de consulta para la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal, integrada por ciudadanos de los sectores público, social y privado.
- Consejos Consultivos. Representan formas de participación especializada orientadas a las tareas de definición y evaluación de políticas específicas para el desarrollo de un sector. El Ayuntamiento puede integrar el Consejo Municipal de Protección Civil, el Consejo de Desarrollo Municipal y el Consejo Municipal de Participación Social.
- Consejos de Participación Ciudadana. Se constituyen como órganos de comunicación y colaboración entre los habitantes de una localidad y las autoridades municipales reunidos con el propósito de apoyar la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales. Estos se integran por cinco miembros que fungen como presidente, secretario, tesorero y dos vocales, los cuales deberán ser electos entre el segundo domingo y el 30 de marzo del año inmediato siguiente a la elección del Ayuntamiento y su nombramiento deberá ser entregado a más tardar el 15 de abril de ese año.
- Existen diversas instancias de la sociedad civil organizada que no tienen canales oficiales de comunicación ni son incorporadas institucionalmente, pero que son atendidas a partir de coyunturas específicas. Sin embargo, estas organizaciones, tales como la Asociación de Padres de Familia, organizaciones ejidales, asociaciones civiles, asociaciones de productores, cámaras de comercio e industria, instituciones de asistencia privada, etcétera, representan una fuente importante de información, de intereses y de representatividad, que de ser consideradas institucionalmente fortalecerían el diseño de políticas gubernamentales, la gestión pública y corresponsabilidad social.

Elementos de reforma para una Prospectiva municipal

Retomando lo escrito anteriormente, nos encontramos con una convergencia de retos e insuficiencias que requieren de una reforma importante en el orden de los gobiernos locales. En los próximos 30 años se deberá desarrollar cuando menos lo siguiente:

1. Generar políticas que respondan a la dinámica demográfica para incorporar y mantener en la vida productiva a todos los estratos de población; incluso a los que formalmente han concluido su vida productiva pero que siguen teniendo proyectos de vida y necesidades de inserción positiva en la vida social.
2. Ser atractivo para mantener un nivel de población adecuado a la vocación productiva de la región, evitando la sobreexplotación o abandono del territorio, lo cual en cualquier caso implica la pérdida de valor del mismo, además de las graves consecuencias de orden ecológico y de recuperación de los recursos renovables.
3. Contribuir al desarrollo y aseguramiento del capital intelectual, del conocimiento, de las habilidades y potencialidades de los habitantes del municipio.
4. Fortalecer la integración social como elemento vital para mantener la identidad nacional, la pertenencia al territorio, la convivencia social organizada y los valores ciudadanos a fin de incrementar los índices de calidad de vida.
5. Desarrollar la inteligencia gubernamental como un elemento estratégico para fortalecer la capacidad de dirección y gestión de los asuntos públicos, que garantice un gobierno ordenado, con capacidad no sólo de respuesta sino de anticipación y orientado a la creación de valor público para la sociedad.
6. Para atender estos puntos, se requiere desarrollar ejercicios fundamentados de planeación prospectiva que permitan diseñar una visión muy clara el futuro, en un modelo de planeación abierta y creativa que anticipe el impacto de los cambios sociales (Medina, 2006).

¿Cuál es la situación actual de los gobiernos locales en México y particularmente en el estado de México?

Alrededor del 47 por ciento de los integrantes de los Ayuntamientos del Estado de México, del periodo 2013-2015, tuvieron su primer contacto con la Administración Pública en este gobierno, lo cual aumenta las posibilidades de cometer

errores al desconocer cómo operan las decisiones y procesos del gobierno y la administración municipal; la cual, además, debe estar apegada a Derecho, bajo el principio de que no se puede hacer nada que no esté expresamente señalado en un ordenamiento legal. Aumentan los riesgos de encarecer las decisiones, improvisar, afectar al ciudadano y que muchos asuntos terminen en tribunales con las pérdidas y afectaciones al patrimonio municipal.

Hoy en día, un elemento de urgencia es la modernización mediante procesos de digitalización, que les permita a los gobiernos responder más rápido a las demandas y necesidades de los ciudadanos, a través de la interoperabilidad de las dependencias; conocer con exactitud el patrimonio municipal y su valor, así como la superficie catastral susceptible de ser gravada con el impuesto más importante que tienen los gobiernos locales, el predial. Incluso es un mecanismo propicio para combatir la corrupción y mejorar la imagen del gobierno municipal, su gobernabilidad y facilitar las estrategias de gobernanza municipal.

Hay avances importantes en los últimos años para garantizar y fortalecer la administración municipal; dos de ellos son: la certificación de funcionarios municipales y la incorporación en el Plan de Largo Plazo del Municipio en la *Ley de Planeación del Estado de México y Municipios*.

En cuanto al primer punto, se ha impulsado la creación de normas de competencia laboral bajo el modelo de verificar la capacidad del funcionario de conocer la función, saber hacer lo que requiere la función y desempeñarse en la misma con criterios de aptitud, actitud y valores congruentes con los fines de la administración municipal. Sin embargo, sólo son obligatorias para el tesorero y el contralor municipal, los cuales deben estar certificados antes de tomar posesión de sus cargos.

El segundo punto es un elemento nuevo, que se pondrá en práctica por primera vez en los Ayuntamientos que gobiernen en el periodo 2016-2018. Para lo cual se requerirá:

1. Desarrollar una metodología adecuada que incorpore las variables necesarias y suficientes para diseñar los futuros adecuados a los grandes retos señalados anteriormente, procesos políticos que legitimen el producto del ejercicio y mecanismos de control social que aseguren su viabilidad y permanencia a lo largo de los treinta años, en los cuales puede haber un mínimo de 5 gobiernos distintos y un máximo de 10, debido a que los periodos constitucionales son de tres años.
2. Capacitar a los funcionarios municipales de manera extensa y profunda en planeación estratégica prospectiva, ya que es necesario desarrollar en el

funcionario el pensamiento prospectivo, las herramientas de inteligencia y los métodos y técnicas para la elaboración del plan y sus programas con visión de largo alcance.

3. Alinear procesos y reglamentos, así como incorporar principios y herramientas tecnológicas y de innovación gubernamental.

Es necesario señalar que estos avances no corresponden a una reforma estructural del municipio en México. Tan sólo al comparar algunas de las leyes que regulan al municipio del Estado de México con Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Colima, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Sonora, Veracruz y Yucatán, encontramos que:

Los primeros elementos cuantitativos a destacar son que la mayoría de los estados han modernizado su marco normativo municipal; sólo dos de ellos, el del Estado de México y el de Chihuahua, son del siglo pasado. La ley más antigua es la del Estado de México, con 22 años de vigencia. La más reciente es la de Nuevo León, que fue promulgada el 27 de mayo de 2015. El promedio de vigencia de las leyes comparadas es de 12 años.

En cuanto a la denominación de la ley no existe un consenso, aunque cuatro estados la conciben como ley orgánica (Estado de México, Guanajuato, Puebla y Veracruz); dos de ellos relevan el aspecto del gobierno (Nuevo León y Yucatán); dos más consideran los dos aspectos, el gobierno y la administración municipal (Jalisco y Sonora); tres más como leyes municipales (Aguascalientes, Chiapas y Colima); uno hace referencia al régimen municipal (Baja California), y un código municipal (Chihuahua). Este aspecto, aunque tiene un alto contenido formal y de técnica jurídica, tiene otras implicaciones que son determinantes de la forma en que se concibe la importancia política, social y económica del municipio, así como la integralidad y la profundidad de su marco de actuación.

En cuanto a la estructura, tiende a ser la misma: títulos, capítulos y artículos, salvo dos excepciones: Chihuahua, que contempla libros, y Puebla, que sólo contempla capítulos. El promedio de artículos contenidos en las legislaciones es de 220, siendo los casos extremos Baja California con sólo 55 artículos y Sonora con 449. En el primer caso, al analizar la ley, es clara una sub regulación y deficiencia con relación a las materias de competencia municipal; en el segundo, no refleja, necesariamente, una mejor regulación.

Sólo cinco legislaciones tienen artículos derogados, siendo la del estado de Veracruz la mayor con 13. En promedio, disponen de 9 títulos; Baja California la que menos con cinco y Sonora la que más con 14. En cuanto a los capítulos,

el promedio es de 34; con nueve Baja California es la que menos tiene, y Nuevo León con 44 es la legislación que más capítulos contempla.

En términos generales, las legislaciones coinciden en cierta estructura y materias en un porcentaje superior al 70% (ver cuadro 2). Todas contemplan un apartado de disposiciones generales en las que definen al municipio, los propósitos de la ley y la división territorial. Igualmente un capítulo específico referente a la integración, atribuciones y funciones del ayuntamiento.

A pesar de ser una de las facultades esenciales de la vida municipal, nada más el 60% de las legislaciones tienen capítulos expresos sobre reglamentación municipal. Otras dos materias que encontramos en la mayoría de las leyes analizadas son las relacionadas con la organización de la participación ciudadana y la planeación del desarrollo municipal. La última coincidencia ronda alrededor del 30% y regulan dos materias: la relación con los servidores públicos, sus condiciones, derechos y desarrollo, y la materia de justicia municipal.

Son más las materias que no están contenidas adecuadamente y que por tanto no clarifican ni fortalecen las facultades otorgadas en el artículo 115 constitucional, entre ellas:

- I. La protección de los derechos de mujeres, menores, indígenas y grupos vulnerables de la sociedad.
- II. Códigos de ética del servidor público municipal.
- III. Sistemas de profesionalización del servidor público.
- IV. Sistemas de calidad de la gestión pública.
- v. Responsabilidad institucional de la Administración Pública ante el ciudadano.
- vi. Instrumentos y procedimientos para la asociación intermunicipal.

En este sentido, es importante reformar el municipio, fortaleciendo sus atribuciones constitucionales, entendiendo las particularidades de cada Entidad e impulsando la reglamentación municipal. Esto requiere políticas gubernamentales que incluye un paquete de acciones mínimas:

- Reforma a la *Ley Orgánica Municipal*.
- Coordinación intermunicipal y con el Gobierno del estado.
- Soluciones coordinadas entre municipios para el financiamiento de obras y acciones.
- Modernización de reglamentación municipal (impacto en la competitividad) y homologación intermunicipal normativa (polos de desarrollo económico).

- Gestión ambiental con políticas coordinadas.
- Ejecución eficiente (metas).
- Evaluación de desempeño, incorporando indicadores de gestión, consultas ciudadanas, estudios de opinión e investigación social.
- Competencia y reconocimientos. Premios.
- Mejora a la gobernanza; participación ciudadana en Cabildos (Comisiones Dictaminadoras).
- Simplificación administrativa.
- Profesionalización del servicio público (capacitación y certificación).
- Financiamiento para el desarrollo.
- Modernización Administrativa. Incremento de la competitividad (Manuales, Certificación de Procesos y uso de TIC's).
- Transparencia y Rendición de Cuentas.
- Prospectiva y Planeación (planes de desarrollo: federal, estatal, municipales).

Para desarrollar los planes de largo plazo municipales serán necesarias dos condiciones mínimas. La primera de ellas implica separar el plan de largo plazo del plan de gobierno.

La visión de largo plazo es tan importante que no puede ser dejada en manos sólo del gobernante en turno, sino que debe estar depositada en una instancia autónoma, ciudadanizada, plural, que garantice la participación equilibrada de todos los actores que inciden en la vida municipal y el alineamiento de los planes de gobierno con la visión de largo alcance.

El segundo elemento es generar un modelo de gestión municipal que integre las categorías, variables e indicadores mínimos para la construcción de escenarios, el FODA prospectivo y la selección del futuro plausible.

Inicialmente habría que considerar siete procesos estratégicos y tres procesos transversales para la administración municipal:

Ingresos: definidos por la capacidad recaudatoria sobre una base específica. Respondería a la pregunta: ¿qué fuentes de financiamiento tenemos y podremos tener en el futuro? ¿Qué necesitamos hacer para mejorar la eficacia de recaudación? ¿Qué necesitamos para impulsar el pago de contribuciones del ciudadano?

Egresos: delimitados por los propósitos de gasto y el rendimiento del mismo. Respondería a preguntas como: ¿el gasto produce un valor? ¿Se atienden las necesidades de largo plazo? ¿El gasto se orienta a lo fundamental, prioritario e importante?

Gobierno: define la relación entre la autoridad y el ciudadano individual u organizado. Debe responder a cuestionamientos como: ¿Cómo captamos y

respondemos las demandas y necesidades ciudadanas? ¿Nuestra acción contribuye a la gobernanza? ¿Cómo orientamos las energías colectivas en la gestión de los asuntos públicos? ¿La intervención reduce la conflictividad social? ¿Cómo mejorar el funcionamiento del Cabildo y la participación ciudadana?

Seguridad: la define la capacidad de mantener a salvo la integridad física, emocional, jurídica y patrimonial del ciudadano. Responde a cuestionamientos como: ¿Qué tan capaces somos para mantener la integridad del ciudadano? ¿Qué necesitamos para incrementar la confianza del ciudadano? ¿Qué hacemos para fortalecer la autogestión y colaboración del ciudadano en construir una ciudad segura?

Desarrollo Económico: definido fundamentalmente por la competitividad del municipio. Sus cuestionamientos giran en torno a: ¿Qué tan capaces somos para atraer inversiones? ¿Qué debemos hacer para propiciar la innovación? ¿Desarrollamos las capacidades productivas de población y el territorio? ¿Preservamos los recursos territoriales?

Desarrollo Social: el centro de estos procesos es la igualdad de acceso a las oportunidades. Responde a las preguntas: ¿Qué hacer para proteger y desarrollar a los grupos vulnerables? ¿Desarrollamos la solidaridad comunitaria? ¿Cómo propiciamos la igualdad social?

Administración Urbana: su orientación es mantener la funcionalidad de los centros urbanos y la eficacia de los servicios públicos. Las preguntas fundamentales son: ¿Qué hacemos para lograr la sustentabilidad de la ciudad? ¿La calidad de los servicios es estable? ¿Cómo mejorar la calidad de los servicios? ¿Tenemos la capacidad de afrontar crisis derivadas de contingencias y catástrofes?

Transparencia: significa la garantía a los ciudadanos de que los asuntos públicos son atendidos conforme a las reglas y recursos comprometidos y que el ciudadano tiene acceso a esa información. Responde a preguntas como: ¿Cumplimos en tiempo y forma con las obligaciones legales? ¿Cómo podemos ampliar los derechos ciudadanos para su conocimiento y participación en los asuntos públicos? ¿Tenemos sistemas para comprometer y reconocer a los servidores públicos y ciudadanos?

Reglamentación: el propósito del proceso es garantizar la seguridad jurídica al ciudadano y al servidor público de que toda la actividad de la administración municipal está debidamente fundada y motivada. Responde a las preguntas: ¿Los reglamentos son conocidos por ambas partes? ¿Los reglamentos se pueden cumplir? ¿Los reglamentos propician la competitividad? ¿Los reglamentos favorecen la eficiencia de los actos administrativos?

Servicios administrativos: este proceso está orientado a la eficacia de la administración municipal. Responde a preguntas como: ¿Qué debemos hacer para satisfacer las necesidades de calidad del ciudadano? ¿Toda la administración tiene los procesos adecuados y actualizados? ¿Qué sistemas y estrategias de profesionalización debemos desarrollar? ¿Cómo mejorar la provisión de los recursos de trabajo a todas las áreas de la administración?

Conclusiones

En síntesis, la prospectiva municipal requiere de grandes cambios en tres órdenes:

Estructural: Sustentado en la actualización del marco jurídico desde la Constitución, las leyes orgánicas y reglamentarias que fortalezcan las facultades, capacidades y recursos de los gobiernos locales y clarifiquen los límites en las materias concurrentes.

Institucional: Obligar a la profesionalización del servicio público y estándares mínimos de calidad y compromiso en la gestión pública mediante certificaciones de competencias y desempeños diseñadas ex profeso para la Administración Pública. Mantener la integralidad y estabilidad de las áreas neurálgicas de la institución gubernamental.

Ciudadano: Establecer mecanismos de gobernanza municipal que favorezcan la participación en las decisiones, en el diseño de las políticas, en su implementación y evaluación con un sentido de corresponsabilidad.

Fuentes

- Aguilar Villanueva, Luis Fernando (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 280 p.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996), *El estudio de las políticas públicas*, México, FCE, 500 p.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2011), *Gobernanza y Gestión Pública*, México, FCE, 500 p.
- Baena Paz, Guillermina (2012), “Planeación prospectiva estratégica municipal”, en *Revista IAPEM*, núm. 83, Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, pp. 159-173.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1993), *Evolución y cambio en la Administración Pública: del administrador al gerente público*, México, INAP, 155 p.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1999) (coord.), *Gerencia pública municipal: conceptos básicos y estudios de caso*, México, CIDE/Porrúa, 575 p.

- Casillas Ávila, Eduardo, *Marco Jurídico de la Hacienda Pública Municipal*, México, INDETEC, 1991, 287 p.
- Consejo Nacional de Población, *Proyecciones 2010-2050*, http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos. Consultado: 30 de agosto, 2015.
- Cruz López, Yazmín y Anna Karina Cruz López (2008), “La educación superior en México. Tendencias y desafíos”, en *Revista da Avaliação da Educação Superior*, vol. 13, núm. 2, Sorocaba, junio, pp. 293-311.
- De la Rosa Alburquerque, Ayuzabet y Oscar Lozano Carrillo (2010), “Planeación estratégica y organizaciones públicas: experiencias y aprendizajes a partir de un proceso de intervención”, en *Gestión y Estrategia*, núm. 37.
- IAPEM (2015), *Manual Básico para la Administración Municipal*, Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 270 p.
- Ibáñez Cortina, Francisco Jesús (2012), Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, México 2030, visión prospectiva, en <http://imef.org.mx/Ponencia2012/pdf/Capitulo2.pdf>. Consultado: 20 de agosto, 2015.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2014), *Anuario estadístico y geográfico por entidad federativa*, México, 774 p.
- Medina Vásquez, Javier y Edgar Ortigón (2006), *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 435 p.
- Miklos, Tomas (2010), *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político. Instrumentos para la acción*, México, Limusa, 176 p.
- Miklos, Tomas y Ma. Elena Tello (1991), *Prospectiva, una estrategia para el diseño del futuro*, México, Limusa, 204 p.
- Organization for Economic Co-operation and Development (2007), Paris, 505 p.
- Pardo, María del Carmen (2005), “La nueva gestión pública y el buen gobierno”, en *Desafíos de la nueva gestión pública, por un gobierno con resultados: Memorias*, Monterrey, Nuevo León, México, Gobierno del Estado de Nuevo León, Coordinación de Innovación y Competitividad Gubernamental.
- Perdomo Moreno, Abraham (2002), *Métodos y Modelos Básicos de Planeación Financiera*, México, Ediciones PEMA, 317 p.
- Población de China, <http://www.datosmacro.com/demografia/poblacion/china>. Consultado: 4 de septiembre, 2015.
- Población de la India: <http://www.datosmacro.com/demografia/poblacion/india>. Consultado: 4 de septiembre, 2015.
- Touraine, Alan (1997), *¿Qué es la Democracia?*, México, FCE.

La seguridad pública en México: los desafíos y posibles salidas

*Jaime Torres Fragoso**

Resumen

La debilidad institucional de las corporaciones encargadas de garantizar la seguridad pública en México es evidente. Aunque esta problemática es compartida en los tres niveles de gobierno, en los ámbitos estatal y municipal, en varios casos alcanza niveles alarmantes. La debilidad de las organizaciones de seguridad pública no se limita a la falta de capacitación, armamento o planeación táctica, también se manifiesta en una gestión alejada de patrones de conducta aceptados y, en no pocas ocasiones, en la abierta complicidad de sus dirigentes y personal de base con el crimen organizado.

En tal sentido, esta investigación plantea que si se desea revertir esa situación, inaceptable desde una perspectiva social, política y administrativa, los cuerpos de seguridad pública deben ser reformados no únicamente en términos organizacionales; es también vital dotarlos de nuevos valores y códigos de conducta que deberán de ser plasmados en sus diversas actividades. Con base en una investigación documental, en primer término se presenta un panorama del delito en México, seguido del análisis de los órganos e instrumentos de seguridad. Finalmente se presenta una reflexión sobre los retos a superar y algunos posibles mecanismos para lograrlo.

Palabras clave

Estado, seguridad pública, mejora organizacional, ética.

Abstract**

Institutional weakness of corporations responsible for public security in Mexico is obvious. The three levels of government share the problem. Regardless, in several instances, it has reached alarming levels at the state and municipal levels. The weakness of public security organizations is not limited to the lack of training, weaponry or tactical planning. Management has adopted non acceptable behavioral patterns often overtly complicit in organized crime.

This paper suggests that to reverse this unacceptable situation from a social, political and administrative perspective, public security bodies should be reformed not only in organizational terms. New values and codes of conduct need to be embodied in their various activities. First, an overview of crime in Mexico, obtained through documentary research is given. Then, an analysis of the security bodies and instruments is presented. Finally, the paper offers a reflection on the challenges to overcome and some potential mechanisms to achieve such a goal.

Key words

State, public security, organizational improvement, ethics.

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Se desempeña como profesor investigador en la División de Administración Pública de la Universidad del Istmo, Oaxaca; jtorresfragoso@msn.com.

** El autor agradece el apoyo de Nicole Mercier Cléroux en la elaboración del resumen en inglés.

Introducción

Los preceptos del Derecho administrativo son claros e innegociables: del conjunto de facultades fundamentales del Estado, se entiende como el conjunto de instituciones políticas, jurídicas y administrativas que tienen jurisdicción sobre toda la población de un territorio limitado por fronteras. Los poderes del Estado son legislativo, ejecutivo y judicial (Serra, 1998: 437). Figuran en primer término las “atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos” (Fraga, 2000: 15). No obstante, la realidad nos indica que el Estado en América Latina está muy lejos de cumplir a cabalidad esas atribuciones. Tomando como referencia el caso de México, observamos que durante los seis años de la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa, la estrategia central de gobierno fue la ofensiva militar contra el narcotráfico; con ésta, se trató de legitimar ante la opinión pública, ya que llegó al poder en medio de una serie de grandes cuestionamientos sustentados por el hecho de que triunfó con una diferencia de sólo el 0.56% en las urnas sobre el segundo lugar y en medio de severas impugnaciones de fraude electoral. Ni el tráfico y consumo de drogas, ni la venta de armas disminuyeron, además de que el narcotraficante Joaquín *El Chapo* Guzmán se convirtió en uno de los cien hombres más ricos del planeta de acuerdo a la revista *Forbes*. Tal como lo apunta Villoro (2012), las múltiples muertes registradas en el sexenio de Calderón no impidieron que más del 10% del dinero que circula en el país tenga sus orígenes en el narcotráfico.

Asimismo, y de acuerdo con el mismo autor, a pesar de la presencia continua del Ejército, Marina y Policía Federal en ciudades, pueblos y carreteras, se ha incrementado el número de asesinatos: entre 2008 y 2010, la tasa nacional de homicidios pasó de 8 a 18 por cada 100 mil habitantes; algunas organizaciones civiles estiman que durante dicho sexenio se registraron aproximadamente 150,000 víctimas mortales (68 por día en promedio). Sin embargo, las cosas no han cambiado mucho durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, incluso no es exagerado afirmar que el problema de la inseguridad pública se ha agudizado. El propio Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 reconoce que el 58% de la población considera la inseguridad como su mayor preocupación y que el 37% de las empresas sufren al menos un delito al año (Gobierno de la República, 2013). De manera complementaria, a fines de 2014, el Banco de México indicó que la inquietud por inseguridad se encontraba en su peor nivel en tres años y que para el 22% de la población la inseguridad era el problema que más impacto negativo tenía

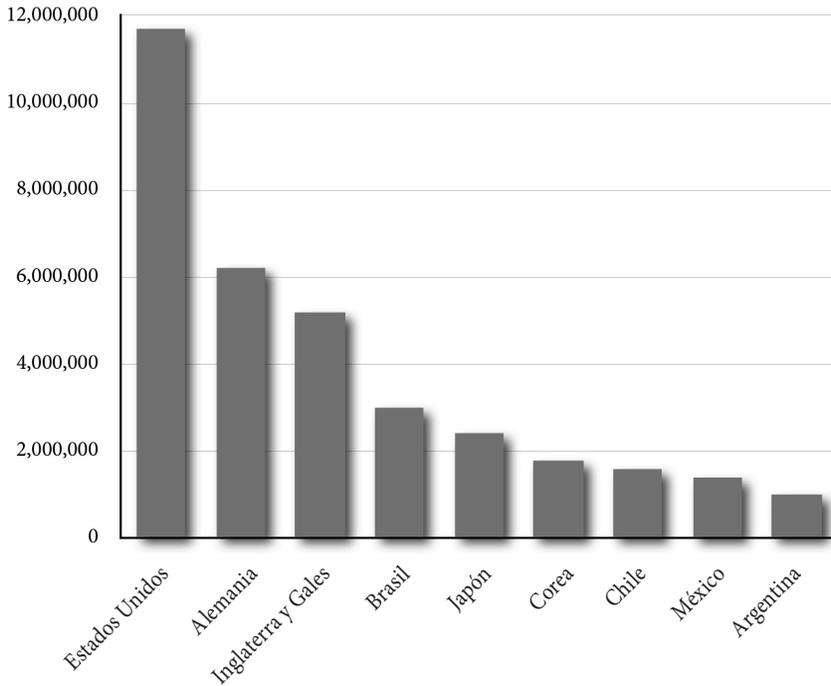
sobre el crecimiento económico del país (Verdusco, 2014). Por su parte, Edgardo Buscaglia apunta que debido a la corrupción política y de las propias policías, el 77% de los municipios del país están controlados por cárteles (Gómora, 2014).

En tal sentido, el dimensionar la problemática del delito en México en comparación con otras naciones, junto con el estudio de los programas y las organizaciones civiles responsables de su combate, constituye el propósito central de este trabajo. Asimismo, el analizar los desafíos sustantivos que imperan en la materia y algunas de las posibles alternativas para encararlos con mayor solidez, representan otros objetivos importantes de la investigación. La hipótesis de trabajo señala que los graves problemas de seguridad pública que padece México obedecen, además de aspectos de carácter organizacional, a la falta de construcción de una verdadera ética pública en las instituciones estatales, particularmente en las vinculadas a la seguridad pública. Entre los aspectos organizacionales referidos figuran la poca clara definición de misiones, objetivos y estrategias de estos organismos, tanto a nivel federal, regional, estatal y municipal, así como una insuficiente capacidad de articulación y coordinación entre ellas. Los paradigmáticos casos de Michoacán y Guerrero, que han acaparado buena parte de la opinión pública en los últimos meses, dan cuenta de ello.

1. Panorama del delito en México respecto al resto del mundo

De acuerdo con la información del Gráfico 1, se considera que Estados Unidos, con 11.6 millones de reportes tomando como referencia el año 2000, es el país donde más delitos se cometen en el mundo, seguido de otros países desarrollados como Alemania e Inglaterra. Brasil es el país de América Latina que registra mayor cantidad de delitos (sexto a nivel mundial), seguido de Chile, México (décimo sexto y con casi 1.4 millones de registros) y Argentina.

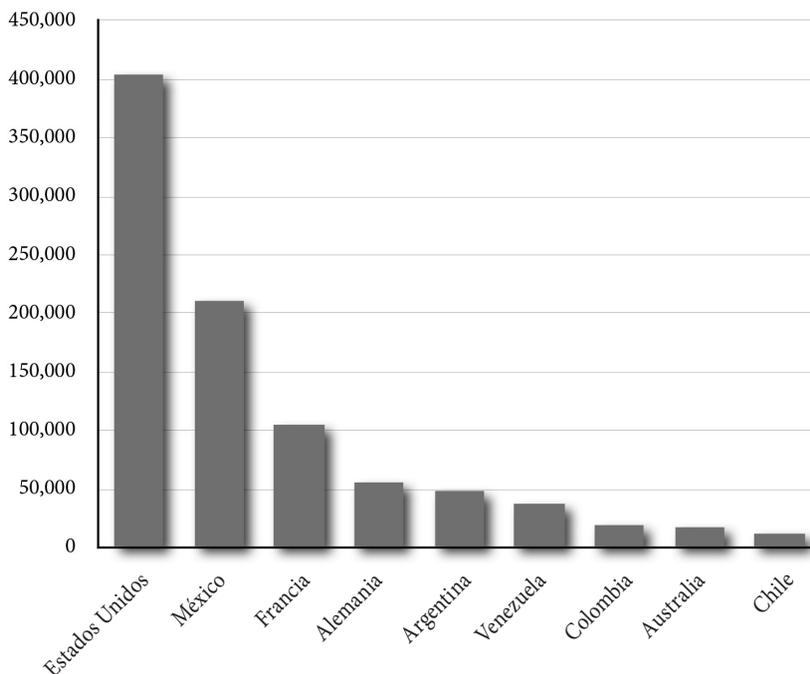
Gráfico I
Delitos cometidos en el mundo (año 2000)



Fuente: Elaboración propia con base en Káram (2012).

En lo que respecta al robo con violencia (ver Gráfico II), nuevamente Estados Unidos encabeza el listado en términos absolutos, con 407,842 casos; a continuación aparecen México, que registra 215,120 eventos, y naciones industrializadas como Francia y Alemania; es de destacarse también la presencia en el listado de países latinoamericanos como Argentina, Venezuela, Colombia y Chile.

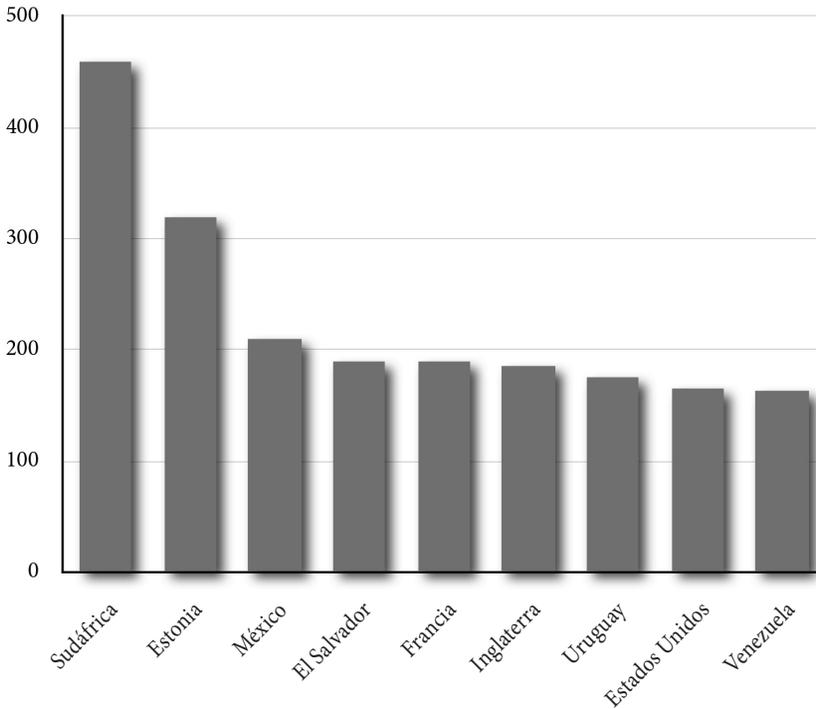
Gráfico II
Incidencia del robo con violencia en el mundo (año 2000)



Fuente: Elaboración propia con base en Káram (2012).

El Gráfico III señala que, en términos relativos, el robo con violencia no lo encabezan potencias mundiales, sino naciones como Sudáfrica (cuya tasa asciende a 460.37) y Estonia; las naciones de América Latina, encabezadas por México (con una tasa de 219.51), seguido muy de cerca por El Salvador, Uruguay y Venezuela, tienen una presencia dominante.

Gráfico III
El robo con violencia por cada 100 mil habitantes (año 2000)



Fuente: Elaboración propia con base en Káram (2012).

La información anterior indica que si bien Estados Unidos, junto con otros países desarrollados como Alemania, Inglaterra, Francia y Japón, encabezan los registros absolutos en delitos en general, así como robo en todas sus modalidades y robo de vehículos, naciones latinoamericanas como Brasil y México, así como Argentina y Chile, figuran dentro del bloque de naciones líderes en estos indicadores. Si nos referimos a las cifras referentes al robo, cuyo común denominador sea la intimidación, la participación de los Estados iberoamericanos es más amplia. Evidentemente a todo esto se debe sumar, con especial atención, el fenómeno del narcotráfico, que como bien lo apunta el CLAD (2010), además de que constituye uno de los más graves problemas de Latinoamérica, está desafiando y debilitando la autoridad del Estado en varios de nuestros países. De tal manera, pareciera que

la ocurrencia de delitos cometidos mediante actos violentos está asociada a los países en vías de desarrollo: en lo correspondiente a los robos con violencia cometidos por cada 100 mil habitantes en el año 2000 en el planeta, de los 20 países que encabezan la lista, sólo 4 son industrializados. Respecto a los homicidios dolosos, de las 20 naciones que encabezan la lista sólo una es industrializada; en el grupo de las 10 primeras no figura ninguna desarrollada (Káram, 2012).

En lo que respecta al caso específico de México, como se dejó entrever arriba, los delitos violentos en sus diversas modalidades como el robo, el homicidio y el secuestro, alcanzan parámetros alarmantes que lo hacen encabezar diversas categorías. Una radiografía del delito en nuestro país indica lo siguiente:

1. En la lista de 30 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el año 2000, México apareció como el líder en robo con violencia, delito en el que esta nación aporta el 10.87% de la incidencia mundial. México es el país que presenta la más alta proporción de robos con violencia: este delito representaba el 42% de todos los robos, mientras que a nivel mundial constituye sólo el 4.82%.
2. En lo que se refiere al homicidio doloso, México ocupaba la sexta posición mundial con 14.11 delitos por cada 100 mil habitantes y la primera posición en la lista de un estudio de la ONU, del mismo año, que incluyó 60 naciones. Respecto al homicidio doloso con arma de fuego, se ubicó en el cuarto lugar mundial con 3.66 casos por cada 100 mil habitantes, arriba incluso de Estados Unidos, país con un largo historial en posesión de armas de fuego.
3. En ese mismo año 2000, México aparecía en la segunda posición mundial en cuanto al número de secuestros; en la primera entre las naciones que no están en estado de guerra civil. México, junto a Colombia, Brasil y El Salvador, son los países en líderes en este delito.
4. Alrededor de 12% de todos los delitos en el planeta son cometidos con violencia; en México esa cifra representa el 36%, es decir, 200% arriba del promedio mundial. En el año 2000 sólo en siete países la relación de los delitos violentos fue superior al 30% del total; México se ubicó en el quinto lugar, un poco abajo de Colombia. Como referencia de lo que ocurre a nivel interno, entre 1982 y 1999 en el Distrito Federal los delitos violentos se cuadruplicaron.
5. Un amplio estudio indicó que 9% de los hogares del país tuvo al menos una persona víctima de un delito en el primer semestre del 2002; 44% de la población mexicana se siente insegura; para 22% de los mexicanos, el temor provocado por la inseguridad ha originado cambios en sus actividades coti-

- dianas; no denunciaron ante el Ministerio Público 83% de las víctimas de la delincuencia; 60% se abstuvo de denunciar debido a la desconfianza que le genera las autoridades o porque lo considera como una pérdida de tiempo.
6. Mientras que en 2007, 20% de los mexicanos tuvo un familiar víctima de un delito en los últimos tres meses previos al estudio; 61% manifestó tener un alto temor a sufrir un robo a mano armada, y 56% a ser víctima de secuestro. Para 45% de la población, la vigilancia policial es poca o incluso nula y 44% señaló que era muy sencillo conseguir un cigarro de marihuana, mientras que un 69% de la población mexicana indicó estar en contra de la legalización de las drogas (Káram, 2012).

Con base en el anterior recorrido, es obvio que el Estado mexicano está muy lejos de cumplir acertadamente sus atribuciones de mando o policía requeridas para garantizar la seguridad y el orden públicos. Según el artículo 21 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la seguridad pública

es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

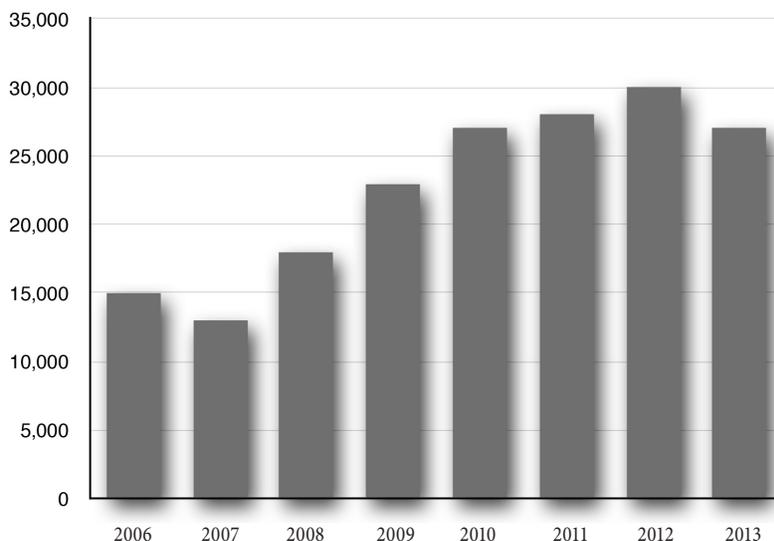
En apenas una década, México pasó de ser una sociedad de criminalidad media, a presentar una incidencia delictiva particularmente alta, y cuyos indicadores de violencia la ubican entre las diez naciones más violentas del mundo.

Además, México ha visto la consolidación del crimen organizado, que ha desbordado el ámbito delictivo tradicional del narcotráfico y ahora conforma bandas dedicadas al secuestro, la sustracción de infantes o el robo de vehículos, así como modalidades muy complejas, como los delitos informáticos (Zepeda, citado por Orellana, 2010: 61).

Cifras más recientes indican que, efectivamente, la inseguridad pública se ha agudizado en los años recientes en nuestro país. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), se estima que en el año 2010 ocurrieron 22.7 millones de delitos en México, pero para en el 2012 esa estimación ascendió a 27.7 millones, lo cual indica un crecimiento

acelerado en la incidencia delictiva. El delito más recurrente es el robo en la calle y transporte público, seguido de la extorsión, el robo total o parcial de vehículos, las amenazas, el fraude, el robo a casa habitación, además de lesiones; en correspondencia con la última cifra, en prácticamente todos se percibe un incremento significativo (Secretaría de Gobernación, 2014a). En lo que respecta al delito de alto impacto, es decir, homicidio doloso, secuestro y extorsión, el panorama es preocupante no únicamente en materia cuantitativa, ya que sólo entre el 2006 y 2012 hubo un crecimiento de casi el 100% (ver Gráfico IV); particularmente en términos cualitativos por el agobio y la merma en la calidad de vida que esto provoca en la sociedad.

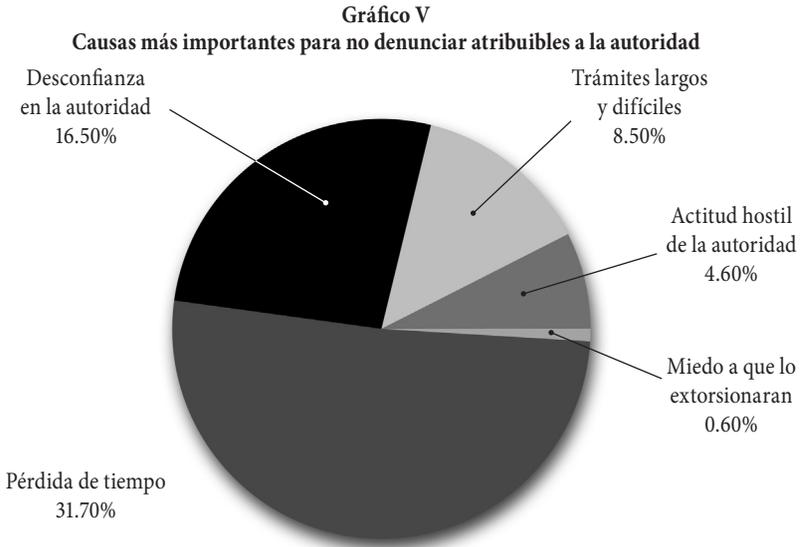
Gráfico IV
Delitos de alto impacto en México



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Gobernación (2014b).

Sin embargo, de acuerdo con las mismas cifras oficiales, prevalece un manto de impunidad, ya que se calcula que sólo uno de cada cien delitos se denuncia, partiendo del hecho de que el 49% de los ciudadanos considera que las leyes no se cumplen. De acuerdo con ese estudio, 61.9% de las causas específicas para no denunciar son atribuibles a la autoridad, siendo las más importantes: por pérdida de tiempo, por desconfianza en la autoridad, por trámites largos y difíciles,

por actitud hostil de la autoridad y por miedo a sufrir una extorsión (ver Gráfico v). Por otra parte, las causas más importantes no atribuibles a la autoridad lo constituyen la carencia de pruebas, casos de delitos de poca importancia y el miedo al agresor.



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Gobernación (2014a).

Esta situación de impunidad origina que, por ejemplo, en el año 2012 sólo se recibieran 1,702,268 denuncias de delitos correspondientes al fuero común y 125,328 del fuero federal (ver Cuadro I).

Cuadro 1
Denuncias del fuero común y federal en México

Año	Total de denuncias del fuero común	Total de denuncias del fuero federal
2006	1,471,101	109,629
2007	1,587,030	137,289
2008	1.628,054	136,091
2009	1,665,792	131,582
2010	1,704,099	132,227
2011	1,725,894	133,045
2012	1,702,268	125,328
2013	1,653,206	98,189

Fuente: Secretaría de Gobernación (2014a).

2. Las organizaciones e instrumentos de seguridad pública en México

La primera mención oficial al término seguridad nacional aparece en el *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, mientras que en el *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988* se define la seguridad nacional como el instrumento para mantener las condiciones de libertad, paz y justicia social dentro del marco de la Constitución Política. Más adelante, en 1989, es creado el Gabinete de Seguridad Nacional, integrado por las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina y Procuraduría General de la República (Káram, 2012). Como ya se apuntó, la seguridad es una función propia y básica del Estado, en la que pueden participar los ciudadanos, pero su dirección y gestión son responsabilidad del Estado a través del gobierno por medio de dos tipos de instituciones: las fuerzas armadas y las fuerzas policiales. A continuación se presenta una descripción de las más significativas de estas últimas.

A. Las organizaciones

Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)

El artículo 7 de la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* señala que en atención a las disposiciones del artículo 21 constitucional, las organizaciones responsables de la seguridad pública de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, deberán coordinarse para integrar el SNSP. Entre sus responsabilidades se encuentran el diseñar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de seguridad pública, tales como el Programa Nacional de Procuración de Justicia y el Programa Nacional de Seguridad Pública. Tal como se aprecia en el Cuadro II, el SNSP se conforma por el Consejo Nacional de Seguridad Pública; las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia, de Seguridad Pública, del Sistema Penitenciario, y Seguridad Pública Municipal; los Consejos Locales e Instancias Regionales; junto al Secretariado Ejecutivo. Además, dicha Ley estipula que en el desarrollo de estudios, lineamientos y acciones que posibiliten alcanzar los fines de seguridad pública, el Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Superiores de Justicia coadyuvarán con los organismos que forman el sistema.

Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP)

El CNSP es la máxima instancia del SNSP y se encarga de, entre otros asuntos, definir las directrices para la hechura de las políticas de seguridad pública, emitir acuerdos y resoluciones para el funcionamiento del propio sistema, coordinar las instituciones que integran el SNSP y supervisar la correcta distribución de recursos de los fondos federales para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal. Es encabezado por el Presidente de la República y se integra además por los Secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, el Procurador General de la República, los gobernadores y gobernadoras de los estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del SNSP.

Cuadro II
Integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Órgano	Conformación
Consejo Nacional de Seguridad Pública	Presidente de la República. Secretarios de Gobernación, Defensa Nacional y Marina. Procurador General de la República. Gobernadores de los estados. Jefe de Gobierno del Distrito Federal y Secretario Ejecutivo del SNPS.
Conferencia Nacional de Procuración de Justicia	Procurador General de la República (presidente). Titulares de Procuradurías de Justicia del Distrito Federal y de los estados. Secretario técnico.
Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública	Presidente. Titulares de las dependencias de seguridad pública del Distrito Federal y de los estados. Secretario técnico. La Constitución mexicana y la página electrónica del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública señalan como presidente de esta Conferencia al titular de la extinta Secretaría de Seguridad Pública Federal, a quien además le atribuyen la facultad de nombrar al presidente de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario y ubican como integrante del Consejo Nacional de Seguridad Pública. No obstante, el artículo 36 del <i>Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación</i> señala que, entre otras, el Comisionado Nacional de Seguridad Pública (órgano descrito más adelante), tendrá la atribución de “auxiliar al Secretario (de Gobernación) en el desarrollo de las funciones que deriven de su participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Gabinete de Seguridad..., así como dar seguimiento a la instrumentación de las acciones acordadas en su seno que correspondan a la Secretaría”.
Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario	Presidente. Titulares de los órganos de prevención y de reinserción social de la Federación, del Distrito Federal y los estados.
Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal	Dos presidentes municipales de cada estado, designados por el Consejo Local de Seguridad Pública. Dos titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal. Presidente. Secretario técnico.
Consejos Locales e Instancias Regionales	Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, del Sistema Penitenciario y organizaciones encargadas de la seguridad pública del estado de que se trate y de la Federación. Representantes de los municipios y titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal.
Secretariado Ejecutivo	Centro Nacional de Información. Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. Centro Nacional de Certificación y Acreditación.

Fuente: Elaboración propia con base en *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

Secretariado Ejecutivo del SNSP

Se trata de un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación que constituye la institución operativa del SNSP, para lo cual –tal como se muestra en el Cuadro II– integra los Centros Nacionales de Información, de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, y de Certificación y Acreditación. Este órgano tiene la obligación de ejecutar las resoluciones del CNSP, a la vez de proponerle al mismo Consejo políticas y acciones para el adecuado desempeño de las instituciones de seguridad pública.

Comisión Nacional de Seguridad (CNS)

El 2 de enero de 2013 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el decreto mediante el cual fueron transferidas las facultades de la extinta Secretaría de Seguridad Pública a la Secretaría de Gobernación; al interior de ésta, la CNS asume las funciones en materia de seguridad pública a nivel federal. Entre las funciones del Comisionado Nacional de Seguridad figura el proponer al Secretario de Gobernación programas y estrategias de seguridad pública, las cuales deben presentarse al CNSP, además de la política criminal que debe proponerse al Presidente de la República. También le corresponde el definir mecanismos de coordinación con las autoridades federales cuyas funciones se relacionen con la Policía Federal; entre las áreas bajo su responsabilidad se incluye la Dirección General del Centro de Control de Confianza (artículos 36 y 42 del *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*).

Los cuerpos policiales como organizaciones de seguridad pública

Desde el punto de vista del Derecho administrativo, la policía es “toda actividad estatal para verificar que los particulares cumplan sus obligaciones de derecho público” (Martínez, 1997: 186). Una aproximación menos ortodoxa nos dice que por policía debemos entender el “cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas” (Real Academia Española, 2001). Así, el Estado tiene la responsabilidad de brindar seguridad pública a los ciudadanos y con ello asegurar el orden público; para ello cuenta como institución fundamental a la policía.

En tal sentido, la reforma constitucional mexicana de 1994, artículo 21, le asigna a las instituciones policiales la función de seguridad pública, mientras que la reforma de 2008 ya no las denomina como instituciones policiales, sino como instituciones de seguridad pública, ya que señala que esta función abarca la prevención de los ilícitos, así como su investigación y persecución, lo que necesariamente incide en áreas ajenas a la prevención, encomendada tradicionalmente a la policía, como el Ministerio Público. La propia Constitución señala que las organizaciones de seguridad pública serán de carácter civil y profesional, mientras que el Ministerio Público y los órganos policiales de los tres órganos de gobierno deberán coordinarse para cumplir con las metas en materia de seguridad, además de que conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública (Orellana, 2010).

Tal como lo indica el propio autor, de acuerdo al ámbito de su competencia, las policías se pueden clasificar en 1. Federales, 2. Estatales y 3. Municipales; según la función que se les encomienda, en: 1. Preventiva y 2. Ministerial o de investigación. Asimismo, la policía preventiva se puede subdividir en 1. De seguridad pública, 2. De vialidad y 3. De custodia (penitenciaria o de instituciones para menores infractores) (Orellana, 2010).

Policía Federal (PF)

La PF es creada el 1º de junio de 2009, fecha en que finalizan las actividades de la Policía Federal Preventiva (PFP), que fuera creada el 4 de enero de 1999. La PF es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, cuyas finalidades son:

- I. Salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.
- II. Aplicar y operar la política de seguridad en materia de prevención y combate de delitos.
- III. Prevenir la comisión de los delitos.
- IV. Investigar la comisión de los delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables (artículo 2 de la *Ley de la Policía Federal*).

De manera complementaria, las principales áreas de la PF son la Oficina del Comisionado General (su máxima autoridad), Divisiones (de inteligencia, investigación, seguridad regional, científica, antidrogas y fuerzas federales), Coordi-

naciones (en temas como operaciones encubiertas, investigación de campo, para la prevención de delitos electrónicos, criminalística, reacción y alerta inmediata), Coordinaciones Estatales y Direcciones Generales (*Reglamento de la Ley de la Policía Federal*). El 12 de diciembre de 2013 fue publicado en el DOF el Programa Sectorial de Gobernación, el cual estableció que la Policía Federal crearía la nueva División de Gendarmería, con el propósito de fortalecer las capacidades institucionales y la presencia territorial de la institución. Su fin específico es proteger la seguridad de la población y sus fuentes de trabajo relacionadas con procesos productivos que se encuentren en situación de riesgo respecto a la delincuencia organizada (Policía Federal, 2015).

Policía Federal Ministerial (PFM)

A través de un decreto publicado en el DOF el 29 de mayo de 2009, se anunció la extinción de la Agencia Federal de Investigación (AFI) y la creación de la PFM. Al respecto, es justo resaltar que Felipe Calderón, en las postrimerías de 2006, unificó, en el marco de la Estrategia Nacional de Combate a la Delincuencia, el mando de la AFI y el de la Policía Federal Preventiva, conformando una sola Policía Federal. Este modelo operó por poco tiempo, debido a que el Congreso de la Unión dio marcha atrás a la iniciativa. Esta organización está adscrita actualmente a la estructura de la Agencia de Investigación Criminal, órgano desconcentrado de la Procuraduría General de la República (PGR), y cuya función es “la planeación, coordinación ejecución, supervisión y evaluación de las acciones para combatir tácticamente el fenómeno delictivo a través de productos de inteligencia y servicios científicos forenses que sustenten la investigación de los delitos”. Además de la PFM, forman parte de esta Agencia, la Coordinación General de Servicios Periciales y el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (Acuerdo A/101/13 del Procurador General de la República).

De manera específica, la PFM se encarga de apoyar directamente al Ministerio Público de la Federación; en tal sentido, cualquiera de sus agentes tiene la facultad de ejecutar mandatos judiciales y ministeriales. Su titular tiene la facultad de coordinar las órdenes de aprehensión, reaprehensión, comparecencia, presentación, cateo y detención en caso urgente (artículos 24 y 25 del *Reglamento de la Ley Orgánica* de la Procuraduría General de la República).

Organismos de seguridad pública a nivel estatal y municipal

Al conjunto de organizaciones federales responsables de la seguridad pública e independientemente de la Marina y el Ejército, que se han sumado en fecha relativamente reciente a esta tarea pero tienen una naturaleza diferente, hay que añadir a las que intervienen desde el ámbito local. A nivel estatal, tomando como referencia los estados de Puebla, Oaxaca y Sonora, operan la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia, esquema que se repite en el resto de las entidades federativas del país. En el caso del gobierno del Distrito Federal, además del par de organismos señalados, funciona el Centro de Atención a Emergencias y Protección Ciudadana de la Ciudad de México, la Policía Auxiliar y la Policía Bancaria e Industrial.

Es decir, el resultado de la sumatoria es del orden de sesenta y siete instituciones estatales integrantes del SNSP. A nivel municipal, la situación es mucho más complicada en virtud de la diversidad de los mosaicos geográficos y políticos que ofrece México.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los municipios se clasifican en metropolitanos, cuando más del 50% de la población reside en localidades de más de un millón de habitantes. Urbanos grandes, cuando más de la mitad de la población habita en localidades de entre 100 mil y un millón de habitantes. Urbanos medios, cuando más del 50% de la población vive en localidades de entre 15 mil y menos de 100 mil habitantes. Semiurbanos, cuando más de la mitad de la población radica en localidades de entre 2,500 y 15 mil habitantes. Rurales, cuando más del 50% de la población reside en localidades con menos de 2,500 habitantes. Mixtos, cuando la población se distribuye en las categorías anteriores sin que sus localidades agrupen un porcentaje de población mayor o igual al 50% (PNUD, 2008).

En municipios metropolitanos como el de Puebla, la entidad responsable es la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, mientras que en la Delegación Iztapalapa del Distrito Federal lo hace la Coordinación General de Seguridad Pública. En uno urbano grande, como Nuevo Laredo, Tamaulipas, funciona la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad. En uno urbano medio, como Huamantla, Tlaxcala, lo hace la Secretaría de Seguridad Pública, Tránsito y Protección Civil. En Calkiní, Campeche, que es un municipio semiurbano, se cuenta con la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal. En uno rural, como Calvillo, Aguascalientes, opera la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad. Asimismo, en Cárdenas, Tabasco, municipio de tipo mixto, el órgano

responsable es la Dirección de Seguridad Pública. Si consideramos que de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía –INEGI– (2010) existen en el país 2,456 municipios (considerando las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal), en teoría, el número de organizaciones que conforma la red encargada de la seguridad pública en México sería superior a 2,500. No obstante, en realidad ese número es menor, ya que más de la mitad (1,397) del total son municipios rurales (además, la gran mayoría de ellos indígenas), muchos de los cuales no han desarrollado una estructura administrativa formal. Independientemente de ello, el tamaño de la red es considerable.

B. Instrumentos nacionales

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018

El objetivo 1.3 del PND, “Mejorar las condiciones de seguridad pública”, mismo que forma parte del eje uno, “México en Paz”, incorpora dos estrategias: la 1.3.1, Aplicar, evaluar y dar seguimiento del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, y la 1.3.2, Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad. Sus principales líneas de acción aparecen en el Cuadro III.

Cuadro III
Líneas de acción del objetivo 1.3 del PND: Mejorar las condiciones de seguridad pública

Estrategia 1.3.1
<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar la estrategia nacional para reducir los índices de violencia, a partir de las causas y en función de las variables que propician las conductas antisociales. • Aplicar una campaña de comunicación en materia de prevención del delito y combate a la inseguridad. • Dar seguimiento y evaluación de las acciones de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. • Crear y desarrollar instrumentos validados y de procedimientos para la prevención y detección temprana de actos... que puedan auspiciar la comisión de delitos...

Cuadro III
Líneas de acción del objetivo 1.3 del PND: Mejorar las condiciones de seguridad pública

Estrategia 1.3.2
<ul style="list-style-type: none"> • Reorganizar la Policía Federal hacia un esquema de proximidad y cercanía. • Establecer una coordinación efectiva entre instancias y órdenes de gobierno en materia de seguridad. • Generar información y comunicaciones oportunas y de calidad para mejorar la seguridad. • Orientar la planeación en seguridad hacia un enfoque de resultados, transparente y sujeto a la rendición de cuentas. • Promover en el Sistema Penitenciario Nacional la reinserción social efectiva.

Fuente: Gobierno de la República (2013).

De manera adicional es necesario considerar que el *Pacto por México*, firmado el dos de diciembre del 2012, incluye cinco acuerdos, uno de ellos denominado Acuerdos para la Seguridad y la Justicia, cuyas seis acciones son: 1. Implantar un plan nacional de prevención y participación comunitaria; 2. Reformar los cuerpos de policías; 3. Implantar en todo el país el nuevo sistema de justicia penal, acusatoria y oral; 4. Implantar en todo el país un *Código Penal* y un *Código de Procedimientos Penales* únicos; 5. Reformar la *Ley de Amparo*; 6. Reformar de forma integral el sistema penitenciario.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD)

De acuerdo con la información del Cuadro IV, los programas sectoriales de Gobernación y de Desarrollo Social 2013-2018, en conjunción con el PNPSVD 2014-2018, muestran su alineación al eje denominado México en Paz del PND. Lo anterior en cumplimiento de la estrategia de dar seguimiento al PNPSVD, integrante del objetivo nacional de “Mejorar las condiciones de seguridad pública”, como antes se señaló. Como instrumentos adicionales en materia de seguridad también figuran, de manera importante, los de naturaleza financiera, entre ellos el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), creado en 2009 y heredero del Fondo de Seguridad Pública (FOSEG), además del Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios (SUBSEMUN), originado en 2008.

Cuadro IV
Alineación de objetivos del PND, Programa Sectoriales y PNPSVD

Objetivo PND	Estrategia	Alineación de los programas sectoriales	Objetivos específicos del PNPSVD
1.3	1.3.1	Programa Sectorial de Gobernación: Objetivo 2. Mejorar las condiciones de seguridad y justicia	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención y social mediante su participación y desarrollo de competencias. • Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria. • Fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales/delegacionales, entidades federativas y Federación. • Asegurar una coordinación efectiva y sostenida entre dependencias y entidades federales para diseñar, implementar y evaluar procesos de prevención social.
		Programa Sectorial de Desarrollo Social: Objetivo 2. Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social	<ul style="list-style-type: none"> • Generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana.

Fuente: Adaptado de Secretaría de Gobernación (2014a).

Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) 2014-2018

Al igual que en el caso del PNPSVD, también se observa una alineación entre el PNSP 2014-2018 y el Programa Sectorial de Gobernación con el objetivo 1.3 del PND, específicamente con su estrategia 1.3.2 que, como ya se apuntó, busca Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad (revisar Cuadro V).

Cuadro V
Alineación de objetivos del PND, Programa Sectoriales y PNSP

Objetivo PND	Estrategia	Alineación de los programas sectoriales	Objetivos específicos del PNSP
1.3	1.3.2	Programa Sectorial de Gobernación: Objetivo 2. Mejorar las condiciones de seguridad y justicia	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar una coordinación efectiva para el diseño, implementación y evaluación de la política de seguridad pública. • Reducir la incidencia de los delitos con mayor impacto en la población. • Reducir la incidencia de los delitos vinculados a la “economía ilegal”. • Desarrollar en las instituciones de seguridad pública esquemas de proximidad y cercanía con la sociedad. • Fortalecer las capacidades de las instituciones policiales. • Fortalecer el sistema penitenciario nacional y el especializado en menores de edad que infringen la ley penal.

Fuente: Adaptado de Secretaría de Gobernación (2014b).

3. Los desafíos a superar en materia de seguridad pública y posibles salidas

Es evidente que entre los principales retos para el Estado mexicano en materia de seguridad pública figuran los altos y crecientes registros de delitos, particularmente los de alto impacto, las dificultades propias a las tareas de coordinación entre las instituciones responsables de su combate, la falta de profesionalización de las policías, particularmente las locales, así como los problemas de corrupción a su interior.

No pongo en duda que la urgencia de atender la crisis de seguridad está exigiendo la concentración (temporal) de la fuerza policiaca del Estado. Pero los municipios son mucho más que policías mal pagados y corruptos. Son una forma de organización política y social que no tiene sustituto y que hoy está perdida y derrotada, para nuestra desgracia, por razones burocráticas (Mauricio Merino, citado por Villoria, 2010).

Autores como Villoria (2010) señalan que nuestro país adolece la carencia, en este terreno específico, de un servicio civil meritocrático y competente, lo que inhibe la generación de políticas públicas efectivas, por lo que es fundamental desarrollar una estructura burocrática profesional que sirva al Estado, no únicamente al gobierno en turno.

En materia de coordinación, la evidencia sugiere que los organismos garantes de la seguridad pública en México están flojamente acoplados, manifestando, por el contrario, una tendencia a actuar en forma inconexa. Para conseguir un mejor acoplamiento, retomando las ideas de Weick (1976), se debería de consolidar en ellas un sólido núcleo técnico, experto y con capacidad de interlocución interna y externa, además de una mejor autoridad del cargo, cuyos rasgos esenciales sean la firmeza, el conocimiento y la calidad moral. Esto implica además que la red de más de dos mil organizaciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá hacer una gestión adecuada de las relaciones intergubernamentales (RIG); es decir, el conjunto de acciones e interacciones ejecutadas entre instituciones públicas de todo tipo y nivel de gobierno. Siguiendo a Agranoff (1997), en esta dinámica revestirán particular importancia las aptitudes y actitudes del personal que las integra.

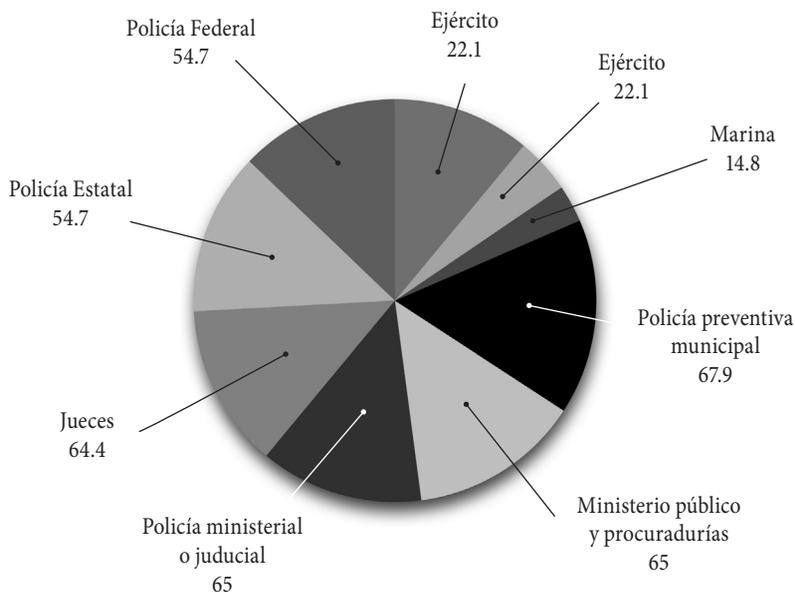
Lo anterior coincide plenamente con la estrategia 1.3.2 del PND, la cual propone el uso de mecanismos de coordinación entre las diversas instancias y órdenes de gobierno, incluyendo el empleo y generación de información y comunicaciones de calidad. Los rasgos requeridos en materia de preparación y actitud del personal interviniente en los órganos de seguridad refuerzan lo que indica esta misma estrategia, cuando –por ejemplo– señala que es preciso que la Policía Federal transite hacia un nuevo modelo de proximidad y cercanía con la sociedad. Si bien el reto es más difícil, los mismos objetivos deberían ser planteados en los casos de la policía estatal y municipal.

Asimismo, la línea de acción que plantea el uso de la planeación en seguridad con enfoque en resultados converge con las ideas del Banco Interamericano de Desarrollo –BID– y del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD– (2007). Sin duda alguna, no sólo es necesario que los organismos públicos transformen de manera eficiente sus insumos (que en el tópico de seguridad pública serían los recursos humanos, equipos, vehículos, armamento, etcétera) en productos o servicios (*outputs*), que en materia de seguridad pública se podrían medir por medio del número de operativos o detenciones. También es fundamental que a través de ese proceso se genere valor público que la comunidad aprecie y valore (*outcomes*); en este caso, la disminución de la incidencia delictiva o de la percepción de inseguridad, es decir, resultados que mejoren la calidad de vida en sociedad.

Otro reto por vencer tiene que ver con el flagelo de la corrupción, el cual particularmente daña profunda y sistemáticamente a naciones en vías en desarrollo, como las que conforman América Latina, incluyendo México. Tal como

se observa en el Gráfico VI, el 77.8% de la ciudadanía percibe corrupción en la policía de tránsito, el 67.9% considera que la policía preventiva municipal incurre en actos de corrupción, el 65.0% considera corruptas al Ministerio Público y las procuradurías de justicia, el 64.4% a los jueces, en el caso de la policía estatal el número llega al 63.7% y a la policía federal el 54.7% la califica como corrupta. A la vez, las fuerzas armadas resultan mejor evaluadas: sólo el 22.1% de la ciudadanía cree que el Ejército es corrupto y el 14.8% en el caso de la Marina. La fuga de Joaquín *El Chapo* Guzmán Loera del penal de máxima seguridad denominado Centro Federal de Readaptación Social (CEFERESO) Altiplano I, en Almoloya de Juárez, estado de México, el once de julio del 2015, constata tanto la debilidad organizacional como la corrupción imperante en nuestros sistemas de seguridad pública y procuración de justicia.

Gráfico VI
Percepción de corrupción ciudadana respecto a instituciones de seguridad pública



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Gobernación (2014b).

Los datos anteriores son contundentes e indican el desgaste y la falta de legitimidad de estas corporaciones ante la sociedad. De acuerdo con las ideas de Bañón y

Carrillo (1997), habrá que buscar la forma en que las agencias de seguridad pública gocen, en lo general, de una adecuada legitimidad institucional (desplegando un comportamiento apegado a un sistema de valores socialmente aceptados) y por rendimientos (produciendo programas y acciones efectivos en el combate a la delincuencia que la ciudadanía aprecie). Pero tal como también lo advierte el CLAD (2010), fenómenos sociales de muy alta complejidad como la seguridad pública no se pueden afrontar únicamente con la intervención de agencias gubernamentales. Atendiendo a las nuevas ideas de gobernanza democrática, resulta esencial que la sociedad se involucre y comprometa en la búsqueda de soluciones al problema.

En este sentido, la promulgación de la reforma constitucional para crear el Sistema Nacional Anticorrupción, el 27 de mayo de este 2015, puede ser vista como una oportunidad para empezar a generar, de una vez por todas, una nueva ética pública y el hecho de que contemple, entre otros aspectos, la creación de un Comité de Participación Ciudadana es, sin duda, algo muy positivo. Incluso la intervención de organismos internacionales, siempre y cuando se respete la soberanía de las naciones y con las adecuaciones contextuales correspondientes, puede ser ventajosa. Al respecto, la experiencia vivida en Guatemala, al acordar el gobierno de ese país con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la creación, en diciembre de 2006, de la Comisión Internacional contra la Impunidad de Guatemala (CICIG), representa un hecho sin precedentes.

Debido al nivel de corrupción manifestado por las instituciones del Estado, y de acuerdo a los resultados avalados por el Índice de Percepción de la Corrupción (Corruption Perception Index –CPI–), que elabora Transparencia Internacional (Transparency International –TI–), en 2014, la calificación del CPI para México fue de sólo 35 puntos con base en una escala de 0 (mucha corrupción) a 100 (ausencia de corrupción), que lo ubican en el lugar 103 de 175 países participantes. Particularmente a las acciones vinculadas a la seguridad pública de carácter civil, sería aconsejable que en México se adoptara una estrategia equivalente a la creación de la CICIG guatemalteca (cuyo modelo próximamente se replicará también en Honduras). Respecto a la obligación de transparentar ante un organismo internacional las medidas implementadas y los resultados alcanzados en la materia, no precisamente en cuanto a las facultades operativas y jurídicas de la CICIG, así –además de la participación de comités ciudadanos, que certifiquen la implementación de acciones para inhibir las prácticas corruptas en todas las estructuras de gobierno– se tendría el aval de una entidad internacional, pudiendo ser la propia ONU. La globalización económica, pero también la política y social, que origina que las problemáticas más complicadas y sus posibles soluciones sean compartidas por diversas naciones, certifican el uso de este tipo de estrategias.

Pero dentro de todo ese paquete de retos, sin duda alguna el más relevante lo representa el atacar las causas de las conductas antisociales y delitos, tal como se menciona en la estrategia 1.3.1 del PND. Si no se trabaja en la raíz de estas manifestaciones, las acciones a implementar en la materia no serán sostenibles ni viables en el largo plazo. Es hora de que en México se genere verdadero capital social, el cual involucre, entre otros aspectos, el grado de confianza observado en una sociedad, sus normas de comportamiento cívico, valores éticos y su nivel de asociatividad (Putnam *et al.*, 1994). Entre otras cuestiones, se deberán inculcar en las escuelas una serie de valores que promuevan el respeto, la lealtad, la honradez, la sensibilidad, la tolerancia y la solidaridad.

Con el fin de acabar con una impunidad agobiante, también se deberán castigar, sin excepción alguna, todas las prácticas corruptas, particularmente las de los propios representantes del Estado, así como las de empresarios vinculados al poder político. Asimismo, se deberán de revalorar los diversos programas de desarrollo social; el sistema educativo en su conjunto, de tal forma que garantice una formación de calidad, que todo niño o niña acceda a él y que ninguno lo abandone por causas sociales o económicas; políticas de empleo digno, además de estrategias en materia de cultura, deporte y recreación. En suma y como bien lo apunta Kliksberg (2006), se trata de generar desarrollo social apalancado en una nueva ética pública.

Conclusiones

La presente investigación ha cumplido con el propósito de dimensionar la problemática del delito en México con relación a otras naciones, así como de presentar sucintamente la red de organismos y programas encargados de su combate, algunos de los retos más importantes y algunos de los mecanismos disponibles para abordarlos. Aunque México no es el líder a nivel internacional en cuanto al número absoluto de delitos, sí figura entre los países con más registros de delitos de alto impacto, vinculados a la delincuencia organizada. Este fenómeno, junto al crecimiento en las capacidades operacionales, financieras y de abastecimiento de armamento de los diversos cárteles del narcotráfico que operan en el país (con la escalada de violencia que esto genera), no solamente han provocado el desplome en la percepción de seguridad, de hecho han convertido a varias regiones y municipios en lugares prácticamente inhabitables.

Ante ese estado de cosas, la única respuesta aceptable de parte del Estado es la instrumentación de una serie de instituciones, planes, políticas y programas

de gobierno razonablemente bien coordinados y, particularmente, apegados a valores impulsados desde una nueva ética pública en su accionar. Sin embargo, el país no ha sido capaz de constituir organizaciones de seguridad pública sólidas y bien acopladas, y menos aún, guiadas por criterios éticos en el cumplimiento de su misión. Si no se revierte esa situación, las probabilidades de encarar con éxito ese deber estatal serán prácticamente nulas.

Estos vacíos son los que han originado que el Ejército realice funciones policiales, lo que viene a constituir otro acicate para buscar la depuración de los órganos civiles de seguridad pública. Sin embargo, el propio Secretario de la Defensa Nacional señaló recientemente que a la vez que el personal de esta institución militar no se siente a gusto realizando esta actividad, no se observan esfuerzos contundentes en la mayoría de los estados y que por el momento no hay, salvo el Ejército, quien pueda realizar esas funciones. Rematando con “necesitamos cuerpos policiacos más capacitados, mejor preparados, mejor armados” (Benavides, 2015).

De acuerdo con el análisis realizado, el trabajo permite afirmar que tomando como referencia la seguridad pública, el accionar del Estado mexicano no está apegado plenamente a los principios de una adecuada gobernanza pública, la cual se puede entender como “los acuerdos formales e informales que determinan cómo se toman las decisiones públicas y cómo se llevan a cabo las medidas públicas desde la óptica del respeto a los valores constitucionales de un país” (OCDE, 2011: 17). La rendición de cuentas, la transparencia, la eficiencia y eficacia, la capacidad de respuesta, la visión prospectiva y el Estado de Derecho, constituyen tales valores, los cuales sería aconsejable que las instituciones de seguridad pública de México adoptaran para su gestión. Es algo verdaderamente crucial y las opciones no son muy amplias.

Fuentes

- Acuerdo A/101/13 del Procurador General de la República, “Por el que se crea la Agencia de Investigación Criminal y se establecen sus facultades y organización” (2013), publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 25 de septiembre, 2013.
- Agranoff, Robert (1997), “Las relaciones y la gestión intergubernamentales”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2007), *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*, Caracas, BID-CLAD.

- Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (1997), “La legitimidad de la Administración Pública”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Editorial.
- Benavides, Carlos (2015), “Exige general Cienfuegos justicia en el caso de Tlatlaya”, en *El Universal*, Sección Nación, lunes 9 de junio, 2015.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2010), *Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI*, disponible en www.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi/view. Consultado: 9 de junio, 2013.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Fraga, Gabino (2000), *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa.
- Gobierno de la República (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*.
- Gómora, Doris (2014), *77% de municipios del país están controlados por cárteles: experto*, disponible en <http://www.redpolitica.mx/nacion/77-de-municipios-del-pais-estan-controlados-por-carteles-experto>. Consultado: 2 de julio, 2015.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010), *Censo de Población y Vivienda 2010*.
- Káram, Adolfo (2012), *La unificación de mandos de las policías federales en México como estrategia de seguridad pública*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Kliksberg, Bernardo (2006), *Más ética más desarrollo*, Madrid, Temas Grupo Editorial/ Ministerio de Administraciones Públicas/INAP.
- “Ley de la Policía Federal” (2009), publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 1 de junio, 2009.
- “Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública” (2013), publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 2 de enero, 2009 y reformada el 29 de octubre, 2013.
- Martínez, Rafael I. (1997), *Derecho Administrativo*, vol. 3, México, Harla, Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos.
- Orellana, Octavio A. (2010), *Seguridad Pública. Profesionalización de los policías*, México, Editorial Porrúa.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2011), *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, México, OCDE, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública.
- Policía Federal, 2015, *División de Gendarmería. Diez puntos para comprender qué es la División de Gendarmería (2015)*, disponible en http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=1f406. Consultado: 8 de julio, 2015.
- Putnam, Robert *et al.* (1994), *Para que la democracia funcione. Tradiciones cívicas en Italia*, Caracas, Galas.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2008), *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005*, México, PNUD.
- Real Academia Española (2001), *Diccionario de la Lengua Española*, disponible en <http://lema.rae.es/drae/>. Consultado: 9 de junio, 2013.

- “Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República” (2012), publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 23 de julio, 2012.
- “Reglamento de la Ley de la Policía Federal” (2010), publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 17 de mayo, 2010.
- “Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación” (2013), publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 2 de abril, 2013.
- Secretaría de Gobernación (2014a), “Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril, 2014.
- Secretaría de Gobernación (2014b), “Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril, 2014.
- Serra, Andrés (1998), *Diccionario de Ciencia Política*, México, UNAM-FCE.
- Transparency International (TI) (2014), *Corruption Perceptions Index 2014*.
- Verdusco, Mario A. (2014), “Banxico: inquietud por inseguridad, en su peor nivel en 3 años”, *El Universal*, Cartera, martes 2 de septiembre.
- Villoria, Manuel (2010), “La infraestructura burocrática importa: el caso de la lucha contra el crimen organizado en México”, en *Reforma y Democracia*, núm. 48, octubre, CLAD, pp. 1-21.
- Villoro, Juan (2012), “El presidente de la sangre”, en *Revista Proceso*, edición especial: “El sexenio de la muerte”, México.
- Weick, Karl E. (1976), “Educational organizations as loosely coupled systems”, en *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, núm. 1, Cornell University, march, pp 1-19.

Cómo gobierna México: la Administración Pública y el cambio institucional

*Jaime Espejel Mena**

Resumen

La Administración Pública constituye el espacio en donde se materializan las políticas públicas propuestas en instituciones del régimen democrático. Las instituciones constituyen el mecanismo formal e informal por medio del cual se establece la forma de hacer las cosas, definiendo lo permitido y lo prohibido, además consolida los cambios orientados hacia un nuevo orden que sustituya al anterior y que permita la disminución de costos de transacción y haga más eficientes las tareas económicas.

Palabras clave

Administración Pública, instituciones, cambio institucional, reforma, autoritarismo, democracia, modernización.

Abstract

Public administration is the space where public policy proposals are materialize in democratic regime institutions. Institutions are the formal and informal mechanism by which sets out how to do things, defining the permitted and the forbidden, and consolidates the changes leading to a new order to replace the previous and allows decreasing transaction costs and make more efficient economic tasks.

Key words

public administration, institutions, institutional change, reform, authoritarianism, democracy, modernization

* Doctor en Administración Pública, profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México, en el Centro Universitario Zumpango.

Introducción

Una forma de asegurar la continuidad de las transformaciones es el cambio institucional, entendiéndolo como las instituciones que cumplen la función de orientar la forma de hacer las cosas, siempre y cuando las reglas que incluyen sean reconocidas, aceptadas y practicadas por todos. No es así cuando existe una estructura institucional formal y prácticas informales que las contradicen sistemáticamente. Este fenómeno provoca la desigualdad, propicia la arbitrariedad, incrementa la discrecionalidad y promueve la corrupción; es lo que en otros términos se ha llamado la doble legalidad. Una que existe en términos de normatividad y regula la vida política y social y otra que consiste en cambiar las reglas de acuerdo con intereses ajenos a las instituciones. Las instituciones constituyen, entonces, el mecanismo formal e informal por medio del cual se establece una forma de hacer las cosas, definiendo lo permitido y lo prohibido e incentivando ciertos patrones de conducta. La importancia de las instituciones reside en la posibilidad de consolidar los cambios y orientarlos hacia un nuevo orden que sustituya al anterior, de ahí la relevancia que los organismos internacionales, entre otras instancias, han dado al cambio institucional en los procesos de reforma del Estado.

Si bien el cambio institucional es de suma importancia porque disminuye costos de transacción y hace más eficientes las tareas económicas, las instituciones también permiten hacer más previsibles y estables los intercambios políticos y sociales.

De esta forma, el gobierno pretende recobrar su fortaleza, los cambios que suceden dentro del mismo sirven para que éste perfeccione la forma de redistribuir el poder o mecanismo de control político, no necesariamente el fortalecimiento del carácter político del Estado frente al mercado.

Nuestro supuesto de la inercia organizacional *a posteriori* no es más útil que la suposición de la flexibilidad perfecta a través de las adaptaciones racionales o de la selección competitiva. Se necesitan modelos de procesos históricamente dependientes que puedan explicar tanto la flexibilidad como el cambio. Todavía no se entiende bien cuando las estructuras cambian y qué las estimula al cambio. El análisis institucional que presentamos aquí sugiere que los principales cambios estructurales ocurren a intervalos largos. Se presentan como la consecuencia de una crisis, relacionados con un decaimiento en el funcionamiento, un aumento en las expectativas o un conflicto entre los derechos y las obligaciones concedidos por diversos sistemas de reglas institucionales.

Para el caso de México, las bases político-institucionales del poder presidencial han estado asentadas en la amplitud de facultades extraordinarias y discrecionales.

Tales funciones han tenido en la Administración Pública el canal por el cual se han diseminado el poder presidencial en particular y la estructura de poder personalizado, en general. La Administración Pública constituye el espacio en donde se materializan las políticas públicas propuestas en otras instituciones del régimen democrático. La Administración Pública ha estado sujeta a las necesidades del poder y ha sido utilizada como medio para mantener un régimen político basado en la lealtad personal y el reparto político de beneficios, principios contrarios a los valores democráticos de responsabilidad pública.

Las reformas de la Administración Pública

El proceso de reforma de la Administración ha supuesto una reconfiguración de las relaciones de poder que se ha expresado en nuevas formas de relación con la sociedad. Una de ellas ha sido la demanda por mayor democracia, la cual se ha orientado para abrir las oportunidades de participación política y el respeto efectivo al sufragio. De esta manera, se puede decir que

el aspecto formal de los programas de reforma administrativa se pueden clasificar de la siguiente manera:

- a) Reformas estructurales, que enfatizan cambios en los aparatos administrativos públicos.
- b) Reformas en los sistemas de apoyo, que inciden en tratar de racionalizar los insumos de la administración: personal, servicios administrativos, recursos materiales, entre otros.
- c) Reformas a los procesos.
- d) Reformas con criterio economicista, que buscan fundamentalmente reducir el gasto público. Esta caracterización simple de los procesos giró en torno a la idea de que la reforma se cumplía por la simple emisión de una ley o decreto, o por haberse instituido algún sistema de operación administrativa más o menos novedoso (Pardo, 1992: 81-82).

El achicamiento del aparato estatal ha significado una modificación en las relaciones tradicionales de poder, pues implica la disminución de recursos públicos disponibles y en consecuencia la dificultad de repartirlos a cambio de lealtad política y apoyo electoral.

Para el gobierno mexicano, la importancia de la reforma administrativa reside en la posibilidad de hacer transparentes los procesos por medio de los cuales se

deciden, administran y reparten los beneficios planteados en las políticas públicas, además constituyen el espacio público primordial de relación del gobierno con los ciudadanos. De la transparencia y eficacia de la administración depende la calidad de la democracia. Pero de acuerdo con lo que ha sucedido desde 1982 que comenzó el proceso de reforma del Estado y cambio estructural, la puesta en marcha de la reforma administrativa se ha enfrentado a problemas de índole político y de diseño institucional de la reforma misma, que han obstaculizado una transformación efectiva de la estructura y prácticas administrativas. Es el caso que desde los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo (1994-2000), hasta los gobiernos panistas de Vicente Fox Quezada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y el regreso del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia, con Enrique Peña Nieto (2012-2018), se ha intentado, con diferente orientación y abarcando diversas etapas, el proceso de profesionalización del servicio público. Sin embargo, obstáculos como el Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado en un momento, las diferentes burocracias (de la alta burocracia) en otro y las prioridades de los propios presidentes, han dejado en segundo plano las reformas a la Administración Pública y particularmente a la función pública.

El germen de la administración del Estado moderno

Las instituciones gubernamentales creadas por la Casa de Borbón en la Nueva España fueron el germen de la administración del moderno Estado mexicano. La Secretaría del Virreinato fue la semilla natural de la moderna Administración Pública centralizada mexicana, que aunque modelada en la experiencia hispánica de sus días, tuvo en esa institución su soporte organizativo original (Guerrero, 2001: 23-28). En este contexto, la función de la Administración Pública colonial se caracteriza por realizar tres funciones:

1. Organización y operación de dichas figuras administrativas con sus atribuciones, recursos y facultades.
2. Continuas disputas por determinar y delinear los diferentes ámbitos de acción.
3. Una marcada preferencia por funcionarios de origen español peninsulares para ocupar cargos en la administración colonial en la Nueva España.

La administración colonial desarrolló una intensa actividad económica en la plata, el oro, la sal, los naipes, los timbres, el tabaco y el azogue, que contribuyen a monopolizar actividades en favor del imperio español. Al mismo tiempo realiza una intensa actividad recaudatoria mediante el Consejo de Hacienda y figuras como la Dirección General de Alcabalas para aumentar los ingresos de la Corona española. A pesar de los enormes recursos recibidos para el imperio español, existía un inadecuado manejo, despilfarro y corrupción, por lo que se considera necesario llevar a cabo transformaciones definitivas en la Nueva España. La reforma borbónica que comienza con la visita de José de Gálvez en 1765, concluye la primera reforma administrativa efectuada en el continente americano.

El nacimiento de la Administración Pública mexicana

En el siglo XIX, la independencia que México logra de España y la Reforma son dos transformaciones fundamentales en la Administración Pública mexicana. El país nace con cuatro ministerios –Relaciones Exteriores e Interiores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Hacienda, Guerra y Marina– con funciones que agrupan las principales actividades de la Administración Pública. De esta forma surge la gobernación, que comprendía todo lo que ahora se conoce como Administración Pública, incluso lo que se conoce como administración municipal. Todos los negocios se despachaban por una misma secretaría y por un mismo secretario; pero en cada ramo se oían y eran consultadas, aun para los más pequeños pormenores, diversas juntas que se formaban de oidores, fiscales y empleados habituados a sus rutinas y más o menos interesados en evitar reformas y en conservar los abusos y desordenes de la administración (Chanes, 2000: 334).

Esta organización federal tiene vigencia por más de medio siglo. Durante la Independencia, la administración de los asuntos públicos se hacía de acuerdo con los principios de un Estado de guerra. Todo se administraba en condiciones extraordinarias.

Una constante a lo largo de este siglo serán la movilidad de los funcionarios; la carencia de preparación de los empleados; el desastre de las finanzas del Estado; la falta de continuidad de las acciones de gobierno en las diferentes administraciones y, por supuesto, en la debilidad de las organizaciones gubernamentales existió una fragilidad de la institucionalidad administrativa. Baste recordar que en esas épocas los cargos se podían poner a subasta, eran encargados a clérigos, personas sin preparación y por recomendaciones de los gobernantes.

Consolidación de la Administración Pública

En el siglo xx, una vez que la Revolución mexicana se consolida y se pacifica el país, es promulgada la Constitución de 1917, que establece nuevas atribuciones y responsabilidades al Estado. La Administración Pública comienza un largo proceso de mejoramiento y renovación administrativa. Uno de los fenómenos más importantes ocurridos en la sociedad mexicana durante el siglo xx, a raíz de la revolución de 1910, es la notable expansión de la actividad económica del Estado. Es un hecho que el crecimiento se deja sentir en todos los órdenes de la vida social, pero en el dominio económico el desenvolvimiento de la acción estatal es más notorio y evidente. Al modificarse, las relaciones del poder han ido transformándose; pero para que los cambios se asienten en el contexto político, es necesario contar con instituciones fuertes que garanticen la continuidad de los procesos y propicien un efectivo cambio estructural.

Para su examen, el estudio de la Administración Pública mexicana puede dividirse en dos periodos: la administración caudillista y la administración presidencial. Los gobernantes posrevolucionarios se caracterizan por la fuerza presidencial y el papel preponderante de la Administración Pública. Un paso previo para alcanzar una Administración Pública presidencial (centralización y dominio del Poder Ejecutivo de los poderes Legislativo y Judicial) es la representación del caudillo, quien se torna en el motor del movimiento posrevolucionario. Su fuerza reside en el apoyo que logra de las clases obreras. La Administración Pública caudillista se inicia con Venustiano Carranza, quien publica un decreto por el que se crean ocho Secretarías de Estado (1913) y posteriormente la *Ley de las Secretarías de Estado* (1917), en la que nacen los primeros Departamentos Administrativos. Con Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles se produce una oleada de creación de organismos gubernamentales para consolidar la vida institucional e impulsar el crecimiento económico, político y social del país.

En lo que corresponde a la Administración Pública presidencial, abarca el periodo de 1928 a 1958. Incluye el maximato (Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez) pasando por la presencia de Lázaro Cárdenas, Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines. En esta etapa, la Administración Pública tiene un enorme crecimiento, diversificación, especialización y complejidad, como lo demuestran las sucesivas modificaciones al aparato gubernamental: la ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal (1934), así como las tres modificaciones a la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* (1935, 1939 y 1946).

De manera más específica, la Administración Pública presidencial posterior a este periodo histórico tiene tres etapas marcadas:

1. El desarrollo estabilizador (1958-1970).
2. El desarrollo compartido (1970-1982).
3. La etapa neoliberal (1982-2000).

La Administración Pública en el desarrollo estabilizador, que incluye la presidencia de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, se desenvuelve en un ambiente de crecimiento económico sin precedentes en la historia del país, donde se realiza una modificación a la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* (1958). En cuanto a la Administración Pública en el desarrollo compartido, que corresponde a las administraciones de Luis Echeverría y José López Portillo, se lleva a cabo una modificación a la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* (1970). Asimismo, se crea por primera vez la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (1976), que da origen a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el marco de la reforma administrativa que caracteriza a estos doce años de gobierno.

Por último, la Administración Pública neoliberal realiza diversas modificaciones, supresiones y crea diversas Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, es el caso que de 1993 al 2013 se han registrado en dieciocho años diferentes reformas a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Destaca en esta etapa el impulso a los programas de modernización, descentralización, simplificación, modernización administrativa, anticorrupción, rendición de cuentas y transparencia, por los cuales se introducen diversas acciones para modernizar el aparato gubernamental. Paralelamente, un amplio proceso de privatización de las empresas públicas que reduce drásticamente el aparato paraestatal, así como un amplio proceso de desregulación económica.

La modernización de la Administración Pública

A finales de 1982, los programas de reforma administrativa concluyeron después de doce años y dieron paso a los de modernización administrativa. Entonces se presentó la idea de modernizar la estructura y el funcionamiento del aparato administrativo. La estrategia empleada fue focalizar un elemento clave del aparato gubernamental para modernizarlo y según esta interpretación, generar por sí mismo un efecto que tuviera incidencia a nivel macro-administrativo. Los

resultados concretos muestran que las estructuras aisladas, como fueron los programas de modernización, no tienen la misma repercusión y efectos que las reformas integrales.

En primer lugar, Miguel de la Madrid propone el Programa de Descentralización Administrativa 1983-1988, que incorpora diversas políticas públicas para que el país avanzara en la descentralización de la vida nacional. Para cumplir con este propósito, se estableció en la Constitución el Sistema de Planeación Democrática y se promulgó *la Ley de Planeación*, que tenía como instrumento básico el Convenio Único de Desarrollo, que servía para impulsar una mayor descentralización administrativa entre la Federación y los estados (Beltrán, 1986).

En el marco de este programa, destacan por su importancia cuatro líneas de acción:

1. La reforma municipal con las modificaciones al artículo 115 constitucional.
2. La descentralización de los servicios educativos (De los Reyes, 1986).
3. La descentralización de los servicios de salud (Cardozo, 1993).
4. Políticas para promover el desarrollo regional.

Mientras que en materia municipal y desarrollo regional se establecieron medidas que tenían efectos en el ámbito nacional; por lo que respecta a la descentralización (educación y salud) se sientan las bases para consolidar su implementación. No obstante, las acciones definitivas se realizan en las siguientes administraciones (la educación con Carlos Salinas y salud con Ernesto Zedillo) (Pardo, 1986). A pesar de los avances logrados en materia de descentralización, el marcado perfil centralizador de las decisiones en el gobierno federal demuestra que se requiere de una política permanente y orientada para delegar recursos, atribuciones y responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales. La descentralización debe considerarse una política estatal permanente, en el marco de una reforma del Estado que permita un nuevo pacto federal.

En segundo lugar, en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se pone en marcha el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal 1989-1994, que tiene como propósito fundamental reducir los trámites administrativos, los pasos y el tiempo en la gestión de la presentación de los bienes y servicios públicos (Caso, 1986). Cabe señalar que en el gobierno de Miguel de la Madrid, mediante acuerdo presidencial, se propone realizar un conjunto de políticas, acciones y actividades para mejorar la gestión de los trámites administrativos. En este sentido, el programa salinista representa una continuación de las

acciones emprendidas por el gobierno anterior en esta materia. El propósito de este programa era modernizar la Administración Pública para devolver a la sociedad civil su iniciativa, que progresivamente había sido reducida ante un aparato estatal que crecía en tamaño y complejidad. La coordinación quedó bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Contraloría de la Federación, con la participación de las dependencias y principales entidades del sector paraestatal (Vázquez, 1993).

La simplificación administrativa fue una estrategia para disminuir el número de trámites y agilizar la gestión pública. Sin embargo, el problema de la simplificación administrativa como programa de gobierno es que fue concebida como un fin en sí mismo y no como un medio para lograr el mejoramiento de la Administración Pública federal. La simplificación no se vinculó a una estrategia de mayores alcances, que seguramente hubiera redundado en mayores resultados tanto al interior como al exterior del propio aparato gubernamental.

En el gobierno de Ernesto Zedillo, las acciones de mejoramiento del aparato gubernamental se enmarcan en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, conocido como PROMAP. El propósito general del programa fue mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, mediante enfoques provenientes del gerencialismo privado (planeación estratégica, enfoque de calidad y reingeniería de procesos) para ser aplicados en la Administración Pública federal. Estas herramientas administrativas contradictorias entre sí y con medios diferentes de planeación, propiciaron una polémica al interior de la propia Administración Pública, aunque como era de esperarse el programa se puso en marcha (Roel, 1998). El PROMAP se llevó a cabo en dos etapas básicas: 1. La que denominamos de planeación estratégica y enfoque de calidad. 2. La que se caracteriza por un enfoque de reingeniería de procesos (mejoramiento de procesos). A partir de su implementación, el programa representa una ruptura administrativa con todos los programas anteriores, debido a que, por primera vez, se introducen de manera sistemática técnicas gerenciales privadas con una orientación y satisfacción del cliente, conceptos como misión y visión estratégica, la construcción de estándares de servicio, así como de indicadores de desempeño. En gran medida, las reformas administrativas realizadas por los gobiernos anteriores quedan desacreditadas en esta perspectiva. En este sentido, faltó pasar de la imitación a la modernización en la gestión pública (Metcalfe, 1999), es decir, generar una propia vía para modernizar la Administración Pública mexicana. Las herramientas de la innovación gubernamental y la agenda de buen gobierno para transformar las instituciones y los servicios públicos a partir del 2 de julio de 2000, en el periodo de gobierno de Vicente Fox Quezada y después el Programa de Mejoramiento de la Gestión,

el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa tenían ese propósito.

El viejo institucionalismo ha comenzado a cambiar gradualmente en la Administración Pública mexicana, con los programas de modernización y el cambio de roles en las instituciones por parte de los actores, a partir de la necesidad del mejoramiento en el desempeño gubernamental. En el ámbito de la Administración Pública, las transformaciones han sido de fondo sólo en lo que respecta al proceso de desincorporación de empresas públicas, pero en lo general limitándose a la reducción de algunas dependencias de los órganos constitutivos del Poder Ejecutivo y la simplificación de algunos trámites, principalmente los relativos al paso de las mercancías por las fronteras y la apertura de empresas comerciales.

La institucionalidad dirigida

En México, el precio de las instituciones ocupa un doble lugar: por un lado, el largo periodo de la institucionalidad autoritaria y los avances incrementales a favor de la institucionalidad democrática. La institucionalidad autoritaria tuvo como columnas centrales el auge del régimen presidencial, la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional y el papel interventor del Estado, tanto en la sociedad como en la economía. En un corte de tiempo histórico después del constitucionalismo de 1917, inicia la construcción de las instituciones modernas, aunque no de manera democrática. Las actividades principales de la vida política no se regían con reglas de competencia ni de alternancia en el poder, pues la clase política posrevolucionaria elaboró las redes del poder impulsando los procesos de centralización, verticalidad y mando unipersonal.

La centralización tiene raíces borbónicas que ni el México independiente ni el México posconstitucionalista logran eliminar, sino que se fortalecen todavía más en un país que, a lo largo de la historia, ha conocido e interiorizado que la organización y ejercicio del poder se localiza en restringidos centros de decisión que se encargan de asegurar su vigencia y eficacia. La liturgia (Castañeda, 1999) del poder tiene como asiento fundamental un solo punto donde se agolpan las decisiones, los recursos y las principales direcciones, a saber: la esfera de la función del Ejecutivo. El misterio, el secreto y la reserva de las decisiones crean una atmósfera de inaccesibilidad a las instancias encargadas de la administración y el ejercicio del poder. La verticalidad se asocia con la centralización imperativa y destaca cómo las organizaciones extienden sus valores, costumbres, cosmovisiones y

eficacia –corporativismo– hacia las organizaciones de la sociedad, impidiendo con ello la autonomía, la movilización y el aprovechamiento de las energías políticas y sociales. La autoridad ejecutiva es la más reconocida en el esquema de la verticalidad y de acuerdo con el sistema de los niveles de gobierno, se produce hasta crear una cadena de mando que se encarga de controlar y regular a los demás actores sociales. Más aún, la verticalidad conlleva a que en México los grupos sociales y políticos queden organizados en sectores divididos –obreros, campesinos, clases medias– para garantizar la unidad del poder político sobre la base de relaciones focalizadas, no de relaciones de fuerza conjunta ni de relaciones solidarias.

El escenario unipersonal se formaliza teniendo como savia el caudillismo, y aunque la investidura de los cargos públicos no lo reconoce, prevalece como pauta de conducta que se proyecta hacia el tratamiento de los asuntos económicos, políticos y sociales, porque es la combinación de reglas formales e informales que tienen como objetivo transmitir con la fuerza de las estructuras burocráticas y la aplicación del principio de autoridad –relación de mando y obediencia– los imperativos que se aplican a través de instrucciones, órdenes y exigencias copulares. Así, el mando unipersonal del Poder Ejecutivo es la plataforma que facilita la vigencia de un presidencialismo intervencionista. La vida política nacional se desarrolla sobre el auge del presidencialismo, el corporativismo y el estatismo. No había, por lo tanto, auténticos ciudadanos propios de la visión constitucionalista de Querétaro, sino súbditos cuya vida política no tenía los canales ni las instituciones para formalizar la competencia por el poder. Lo que es autorizado y sancionado por el poder político generaba desconfianza y recelo, dado que las costumbres del poder apuntaban por no alterar el orden establecido sustentado principalmente en la estabilidad política. Los movimientos de oposición que se expresan en el espacio de lo público son contenidos con la violencia institucional. Es el caso de los movimientos magisterial, médico y estudiantil, cuyas propuestas de lucha son condenadas desde el vértice del poder y por las organizaciones paraestatales –centrales campesinas, sindicatos oficiales–, que habían cooptado a cambio de ofrecerles ventajas, beneficios y reconocimientos que se derivan de las prácticas del patronazgo y la tutela.

Procesos de exclusión y centralización

La hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) conllevó al aumento de la centralización política y administrativa, debido a que en el interior de las

entidades federativas y las entidades locales tampoco había oportunidad para formalizar otro escenario de lucha y convivencia política. Los costos de un partidismo centralista refuerzan las prácticas del autoritarismo, y con el ejercicio real del poder, la acción del gobierno se caracteriza por otorgar ventajas a quienes tenían la oportunidad de negociar en términos corporativos cuotas y beneficios sociales. Se propicia con ello procesos de exclusión, que se acentúan en la medida en que el sistema presidencial no admite contrapesos efectivos en el régimen político, lo cual ocasiona que la fuerza del Ejecutivo presidencial se erija en el pivote medular del arbitraje y la solución de los conflictos entre los grupos y las distintas organizaciones que se toleraban. En este sentido, la exclusión es el modo de vida del autoritarismo mexicano, mismo que ingresa a finales de los años sesenta a una etapa de crisis irreversible, la cual es provocada cuando las demandas democráticas del movimiento estudiantil de 1968 son acalladas con la represión política, acentuando así el clima de intolerancia de un sistema político que se caracterizaba por ser cerrado, es decir, que se negó durante décadas a reconocer el valor de la democracia, así como de la convivencia tolerante.

A partir de los años sesenta inicia en el país un tránsito hacia formas más flexibles de convivencia política. Con el presidente Luis Echeverría se impulsa la apertura democrática, que es un tipo de liberalización (Przeworski, 1995) política, la cual se distingue por una limitada práctica del poder con orientación democrática y se encamina a que los partidos políticos tengan un acceso a los programas de radio y televisión, sin modificar la legislación relativa a definir otras reglas del juego con sentido de mayor equidad.

Con el presidente José López Portillo, el sistema político es objeto de una reforma institucional en 1977 (Becerra, 2000), que tiene importancia estratégica para asegurar la estabilidad política y se promulga, a la vez, la *Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* para regular las condiciones de vida política más extendida. Se reconoce por vez primera que la oposición de los grupos de izquierda tengan acceso a la representación política en la Cámara de Diputados, lo cual confiere al régimen un matiz de pluralidad para tomar distancia de las posturas cerradas y excluyentes que lo habían caracterizado durante décadas atrás.

Con el presidente Miguel de la Madrid se constituye una reforma al Senado de la República, reconociendo a los senadores de tres años e incluyendo a los de oposición, se da vigencia al *Código Federal Electoral* en lugar de la *Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* y se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral. Con el presidente Carlos Salinas de Gortari se crea en 1990 el Instituto Federal Electoral con carácter gubernamental para diluir la desconfianza que

provoca que el gobierno federal, vía la Secretaría de Gobernación, se encargue de la organización y administración directa de los procesos electorales. En 1994 el Instituto Federal Electoral vive una reforma institucional que permite, por primera vez en la historia política del país, la posibilidad de que en su estructura formal hubieran representantes –consejeros ciudadanos– nombrados por los grupos parlamentarios en 1994 –porque reemplazan a los consejeros magistrados que habían sido nombrados por el Presidente de la República en 1990. Una nueva forma institucional da lugar a que el *Código Federal Electoral* sea reemplazado por el *Código Federal de Instituciones Políticas y Procesos Electorales*; se forma a la vez el Registro Federal de Electores, se definen reglas para el financiamiento público de los partidos políticos y el Tribunal Federal Electoral transita de su carácter administrativo a uno de carácter jurisdiccional. De este modo, se abre el camino para que los asuntos electorales, aunque todavía a cargo del gobierno, sean motivo de tratamiento conjunto, en el cual las autoridades y representantes de los ciudadanos deliberan y acuerdan reglas que tienden a formar la confianza en los procesos de la lucha política.

La nueva institucionalidad del régimen administrativo en México

En el sexenio del presidente Ernesto Zedillo, el Tribunal Federal Electoral es reconocido como parte del Poder Judicial, existiendo una Sala de lo Contencioso Constitucional y salas para desahogar las materias de lo contencioso. Corresponde a los ciudadanos asumir la responsabilidad de que los asuntos políticos merezcan la confianza amplia de las diversas organizaciones civiles y políticas de la sociedad mexicana. La ciudadanización es el reconocimiento de que el poder político devuelve a los ciudadanos el derecho que tienen para constituirse en los responsables directos de los asuntos electorales. La ciudadanización, en este caso, es una expresión de la mayoría de edad de las instituciones y de los ciudadanos. Empero, la operación no siempre es directa, ya que en Estados con instituciones débiles la apertura a la participación política, a través de instituciones expresamente electorales, puede desestabilizar a los sistemas políticos. Para Huntington, el incremento de los procesos de participación política acompañados de la ausencia de la modernización de las instituciones daría lo que él denomina *transición autoritaria* (Huntington, 2006).

Con las nuevas reglas sobre el juego político, producto de un cambio institucional, la democracia electoral mexicana registra dos sucesos esenciales en su devenir: la pérdida del Partido de la Revolución Institucional, de la mayoría política

en la Cámara de Diputados en 1997 y de la Presidencia de la República en julio de 2000. Estos acontecimientos reconfiguran la institucionalidad de la democracia y el sistema de partidos políticos en México. De la democracia institucional a la democracia de calidad y de la institucionalidad del partido hegemónico a la institucionalidad del partido predominante.

El institucionalismo democrático formal en el gobierno de Vicente Fox Quesada se expresó en la agenda del buen gobierno; se integra no por la postura unilateral de la autoridad, sino en razón de las necesidades y problemas que son expresión de la capacidad organizada de la sociedad para hacerlos efectivos con acciones públicas. La acción pública no es igual a la acción gubernamental, sino que se integra por organizaciones y grupos no gubernamentales que, en coordinación con las autoridades públicas, reflejan la preocupación sobre cómo intervenir y solucionar de manera conjunta los imperativos de la vida asociada. La acción pública implica la recuperación de la sociedad a través de los grupos organizados, para evitar que los tentáculos del poder estatista se apoderen de los espacios que le corresponden. Ha sido la acción pública la que ha acotado el poder del presidencialismo sin límites, al postular la necesidad de instaurar una presidencia con mayor perfil constitucional, lo cual es congruente con el estado que guardan las relaciones políticas y sociales del país. A partir de la fuerza del Congreso, los balances del poder son ahora más frecuentes, tensos, dinámicos y complejos: la política del *mayoriteo* partidista, así como la disciplina subordinada y leal al Poder Ejecutivo, se diluye como patrón de conducta y empiezan a quedar atrás. Hay más discusión política de los problemas públicos y la autoridad tiene que tomar en cuenta al ciudadano para adoptar las decisiones de carácter público (Cadena, 2005).

La incertidumbre democrática (Silva, 1996) no es equivalente a los mercados de mano invisible, sino que hay reglas formales y convenidas por los propios actores políticos, que determinan la formalidad de los resultados obtenidos pero no los altibajos que son inherentes a las jornadas electorales. Cuando la incertidumbre democrática es la constante en la vida política, se reconoce la existencia de un gobierno de ciudadanos (Bobbio, 2002), lo cual significa que se integra a la etapa de las reglas escritas y aceptadas por todos los contendientes políticos. México se encuentra en un avance importante de las reglas con orientación democrática, donde el capítulo más sobresaliente, sin duda, es la búsqueda de la efectividad de la democracia electoral.

Durante la presidencia de Felipe Calderón –diciembre del 2006– se establece un tope y reducción salarial a los niveles altos de la Administración Pública federal. Medida instrumentada para reducir el gasto en el gobierno, promesa de campaña

de Andrés Manuel López Obrador retomada por el presidente Felipe Calderón. Las principales expresiones de los principios del nuevo institucionalismo en la Administración Pública se han presentado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual establece cinco ejes: 1. El Estado de Derecho y la seguridad; 2. Economía competitiva y generadora de empleos; 3. Igualdad de oportunidades; 4. Sustentabilidad ambiental; 5. Democracia efectiva y política exterior. Ejes que responden a lo establecido en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997, *El Estado en un mundo en transformación*.

Los contextos de un mundo cambiante y la incertidumbre de sus procesos, reclaman una disminución de la discrecionalidad de los agentes reformadores y de las propias organizaciones involucradas en la toma de decisiones. La propuesta al respecto del Banco Mundial se expresa en el objetivo del Informe de 1997, el cual plantea el papel del Estado, qué es lo que puede y lo que no puede hacer y cómo debe de hacerlo. Es decir, la única vía para el establecimiento de un Estado eficaz es a través del fortalecimiento de las normas e instituciones (Banco Mundial, 1997).

La búsqueda de certeza institucional para la consolidación de la vida democrática en México, durante este gobierno, planteó el combate a la inseguridad. Como medio para ello, se desarrolló la denominada *judicialización de los militares*, en el sentido de que el titular del Poder Ejecutivo federal pretendió desaparecer, no administrar, los problemas generados por el narcotráfico y la inseguridad. Los militares en México desarrollaron de forma abierta funciones que con anterioridad eran desempeñadas por las policías, las fuerzas armadas se estandarizaron con las funciones judiciales del gobierno. Como estímulo para ello, el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), autorizó para el año fiscal 2007 un incremento del 46% a los haberes del personal militar, realizándose además las siguientes acciones: a partir del 1° de enero de 2007 se otorgó una compensación técnica al servicio por un monto de un mil pesos mensuales, para la totalidad del personal de tropa del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos, representando un incremento en sus percepciones de hasta el 45 por ciento para el soldado, 40.7% para el cabo, 34.9% para el sargento segundo y 33% para el sargento primero. Se incrementó el sobrehaber del 60 al 90% para todos los militares que forman parte de las unidades, dependencias e instituciones del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos ubicados en el Valle de México.

Por otra parte, el 9 de mayo de 2007 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el *Reglamento de Vacaciones* para los miembros del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos, documento en el que se establecen veinte días hábiles anuales como beneficio para todos los militares en activo.

La reforma en materia electoral implicó que el Senado de la República se pronunciara por una reforma a la ley electoral, la cual planteó como principales puntos: 1. Sustitución de los consejeros del Instituto Federal Electoral; 2. Una nueva relación de los partidos políticos con los medios de comunicación para garantizar la equidad del acceso a éstos.

La sustitución de los consejeros del Instituto Federal Electoral, que constitucionalmente tienen carácter de inamovibles, pero que por una misma reforma constitucional pueden ser removidos, fue el primer punto que causó conflicto político, por la oposición de los propios consejeros, encabezados por el presidente, Luis Carlos Ugalde, a raíz de su publicación el 5 de septiembre de 2007. Posteriormente el conflicto se trasladó a los medios de comunicación cuando se anunció que la reforma prohibía a los partidos políticos y a cualquier particular la contratación de espacios publicitarios en medios electrónicos y en cambio exigía a los medios la sesión gratuita de espacios iguales para todos los partidos políticos en los tiempos de campaña, que a partir de la reforma serían gratuitos. Con ello se cuestiona la propia calidad de las instituciones reguladoras de la convivencia electoral y democrática del país en la búsqueda de la anhelada certidumbre institucional.

Finalmente, la denominada reforma energética que formuló el Ejecutivo federal, pretendió disminuir los márgenes de incertidumbre en el abasto del recurso energético. El contexto del cambio institucional que enfrentó México para consolidar el desarrollo sustentable, reclama su suministro constante.

Los actuales arreglos legales presentan una dualidad de contextos: por un lado, la posibilidad que el gobierno mexicano salga beneficiado para consolidar un crecimiento económico equilibrado con sentido humano; por el otro, la situación incremental que vive México es de alta complejidad, ya que la rápida y desigual integración económica daría paso a serios problemas de crecimiento económico equilibrado, así como de la afectación ambiental en el sureste y el golfo.

Los arreglos legales realizados por el gobierno mexicano han sido justificados en diferentes espacios, arguyendo su éxito en diferentes sociedades.

El acuerdo político que viene implementando la administración del Poder Ejecutivo en México a partir del 2 de diciembre del 2012 por el actual presidente Enrique Peña Nieto, es un proceso que ha venido orientando durante sus primeros meses criterios que buscan realizar un desarrollo social, político y económico. Considerando las mejoras que el país requiere, el gobierno propuso un acuerdo donde el gobierno realizara diversas acciones administrativas para impulsar un conjunto de reformas denominadas de Estado y reformas administrativas, con el apoyo de los principales partidos políticos (Partido Revolucionario Institucional,

Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática); a esto se le denominó *Pacto por México*.

La actual problemática a la que se enfrenta el gobierno es buscar las alternativas y los medios para llevar sus planteamientos a la administración.

El *Pacto por México* se sustenta en tres pilares: 1. Fortalecimiento del Estado; 2. Modernización económica, política y aplicación eficaz de los derechos sociales; 3. Participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas.

A su vez, el *Pacto* se compone de cinco acuerdos fundamentales relativos a: 1. Sociedad de derechos y libertades; 2. Crecimiento económico, empleo y competitividad; 3. Seguridad y justicia; 4. Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; 5. Gobernabilidad democrática. Las tres primeras reformas que han impulsado los actores políticos son: la educativa, la de telecomunicaciones y la *Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública*. Aún quedan pendientes las acciones concretas, los objetivos temporalmente definidos y los tiempos a los que habrán de sujetarse las acciones que promuevan las reformas.

Los 95 compromisos que establece el *Pacto por México*, invariablemente, refieren a la necesidad de leyes o a la creación de ciertos institutos o consejos, la entrada en vigor de la *Ley de Atención a Víctimas*, la *Ley de Agua Potable y Saneamiento*, la *Ley para la Explotación Minera*, la *Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública*, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, el Consejo Nacional para la Ética Pública, la Comisión Federal de Competencia, son un claro ejemplo de ello. Empero faltan acciones que toquen las necesarias reformas institucionales sobre un: 1. Sistema judicial efectivo; 2. Desmantelamiento patrimonial en materia no penal; 3. Ataque a la corrupción política y administrativa; 4. Prevención social del delito. Reformas institucionales fundamentales para disminuir o controlar la violencia, corrupción y la obstrucción de la justicia.

El actual rumbo del gobierno federal en México parece no tocar las cuatro reformas planteadas, los incentivos y castigos de las actuales modificaciones se están atomizando en las Secretarías de Gobernación y Hacienda y Crédito Público.

Reformas y Organizaciones

Vistas desde la Reforma, las organizaciones son consideradas instrumentos o medios. Las organizaciones formales cuentan con dos cualidades para distinguirlas de otros tipos de complejos sociales: 1. Se estructuran para lograr tareas

específicas y avanzar en la consecución de objetivos precisos; 2. Tienen una estructura formalizada que determina la distribución de la autoridad y la división del trabajo. Una distribución injusta, antidemocrática del trabajo, de autoridad, posición, poder y recursos, se justifica a partir del papel que desempeña para promover la eficacia y alcanzar los objetivos de la organización. La estructura de la organización con su sistema de recompensas y castigos estimula algunos tipos de comportamiento e inhibe otros. Considerada de esta manera, puede decirse que la estructura organizacional crea un sistema racional en términos de sus metas predeterminadas, mediante la canalización del comportamiento y los recursos en la dirección de las metas. La organización y la coordinación permiten que las actividades y la solución de problemas lleguen más allá de lo que podría lograr cualquier miembro por sí solo.

La perspectiva específica en el análisis institucional aquí sugerida, difiere mucho de una perspectiva instrumental, en los siguientes puntos: 1. Su interpretación de cómo se toman las decisiones; 2. Qué está en juego en los esfuerzos de reforma organizacional; 3. Cómo ocurre el cambio; 4. Cuándo es posible que las estructuras cambien.

En otras palabras,

1. Los actores políticos y administrativos son impulsados por una lógica de lo que es correcto, elaborada a partir de procedimientos estándar de operación, convenciones y reglas generales, no por una lógica de interés personal.
2. Las organizaciones se erigen alrededor de la construcción de significados, así como de la toma de decisiones o en lugar de éstas. Las reformas pueden afectar tanto las interpretaciones de los participantes y de los espectadores, como la eficacia y la eficiencia.
3. Las estructuras organizacionales no pueden transformarse fácilmente en una forma arbitraria.

Las adaptaciones a los entornos no son instantáneas o eficientes, no es frecuente hallar el equilibrio entre las contingencias ambientales y las estructuras organizacionales. Una organización puede sobrevivir a pesar del hecho de que no sería elegida si los encargados de la toma de decisiones pudieran seleccionar sin las limitaciones del origen y la historia de la organización. Ésta puede sobrevivir aunque nadie le saque provecho.

Las estructuras de la Administración Pública son al mismo tiempo estables y fluidas. Las organizaciones políticas y administrativas no son del todo rígidas ni

inmortales. Sin embargo, las reformas exhaustivas suelen fracasar. El cambio ocurre sin una decisión explícita para cambiar: no hay ningún plan predeterminado ni arquitectos. A menudo, el cambio encuentra una explicación en una analogía del ciclo de vida asociada con el nacimiento, la maduración, la declinación y la muerte de los sistemas orgánicos. Los cambios ocurren antes de que se den las decisiones. La toma de decisiones no provoca el cambio, sino que bien puede originar cambios inesperados, involuntarios o imprevistos.

Para entender las complejidades de la inercia institucional, del cambio y reforma, debemos analizar la interacción de las intenciones de los reformadores, las estructuras organizacionales y las transformaciones en la sociedad. El cambio institucional no toma su forma gracias a las intenciones de los reformadores ni a las transformaciones ambientales, aunque ambas inciden. Esta perspectiva se refleja en el debate acerca de en qué medida el cambio institucional depende de la correspondencia normativa entre los programas de reforma y las organizaciones establecidas, entre los programas de reforma y el sentido normativo de la sociedad, en el grado en que las instituciones de reforma están bien definidas o no y la organización de los procesos de reforma.

Conclusiones

El nuevo institucionalismo permite demostrar la tesis de que el cambio institucional en la Administración Pública mexicana constituye el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo que es la clave para entender el cambio histórico. La Administración Pública en nuestro país, desde el siglo XVI hasta el XXI, conforma una institucionalidad administrativa tradicional. Tres estrategias administrativas se han puesto en marcha para su mejoramiento, a saber: la reforma administrativa, la modernización administrativa y la innovación gubernamental. La Administración Pública ha transitado desde la Colonia, la Independencia, la Reforma y la Revolución, por diversas etapas del cambio institucional, basadas en nuevos arreglos y reglas que deben ser respetados y observados por todos los actores involucrados. Sin embargo, las reformas realizadas también han ido en otro sentido, esto es, que han seguido los intereses de quienes dirigen; en esta dirección se dice que este tipo de reformas siguen tres formas, a saber:

- El nivel macro-administrativo, el cual tiene por objetivo transformar a la Administración Pública en un conjunto de áreas que siguen un mismo objetivo

- o que sus tareas sean similares; ejemplo de ello son las grandes áreas de la Administración Pública en México: social, económica, política y administrativa.
- El nivel intermedio, el cual busca transformar las funciones de la Administración Pública; en este nivel se busca cambiar los métodos utilizados e implementar nuevos para que la administración sea más eficaz y eficiente.
 - El nivel micro-administrativo, aunque de menores alcances, trata de cambiar a las instituciones del Estado; esto se hace de forma gradual y lo que se busca es eliminar a las instituciones ineficientes o en su caso implementar nuevos métodos para que ésta pueda funcionar de una manera adecuada.

¿Nos encontramos frente a una nueva institucionalidad administrativa en México? La respuesta es compleja. Esta idea es aplicada a la Administración Pública en México, para sostener la puesta en marcha de diferentes reformas legales. La Administración Pública mexicana es un hecho histórico, con permanentes cambios naturales y cambios dirigidos que pueden introducirse como reformas programadas de modernización e innovación gubernamental. Como tal es perfectible, producto de las condiciones prevalecientes en el sistema político. El sistema de despojo –sistema de botín– es producto de un sistema de partido hegemónico que monopolizaba a la Administración Pública como parte de su propia operación. La Administración Pública institucional debe dar paso y desterrar la Administración Pública basada en la lealtad personal. Un país de instituciones sólidas, entre la que destaca la Administración Pública, permite aspirar a un país moderno.

La perspectiva del nuevo institucionalismo en el estudio de la Administración Pública nos permite no sólo identificar cuáles son las reglas que al integrarse al marco normativo disminuyen los costos de transacción y posibilitan la estabilidad del sistema político, sino también identificar cómo las prácticas institucionales dentro de la Administración Pública han condicionado el comportamiento y la estrategia de los actores involucrados en ella.

Fuentes

- Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Becerra, Ricardo, Ricardo Salazar y José Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena.
- Beltrán, Ulises y Santiago Portilla (1986), “El proyecto de descentralización del Gobierno Mexicano”, en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México.

- Bobbio, Norberto (2002), *Entre dos repúblicas. En los orígenes de la democracia italiana*, México, Siglo XXI.
- Cadena Hinostrero, Cecilia (2005), *Administración Pública y procesos políticos en México*, México, El Colegio Mexiquense/Porrúa.
- Cardozo Brum, Myriam (1993), “La descentralización de servicios de salud en México: hacia la amnesia total o hacia la resurrección de la política”, en *Gestión y Política Pública*, vol. II, núm. 2, México, CIDE, julio-diciembre.
- Caso, Andrés (1986), “La simplificación administrativa”, en *Revista de Administración Pública*, núms. 65-66, Simplificación Administrativa, México, INAP, enero-junio.
- Castañeda, Jorge (1999), *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, Alfaguara.
- Chanes Nieto, José (2000), *La Administración Pública en México*, México, IAPEM.
- De los Reyes, Yolanda (1986), “Descentralización de la educación”, en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México.
- Guerrero Orozco, Omar (2001), “El Estado y su evolución”, en Carlos Viesca Treviño (coord.), *Historia general de la medicina en México*, tomo IV. *Medicina novohispana en el siglo XVIII*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Academia Nacional de Medicina.
- Huntington, Samuel (2006), *El orden político en las sociedades en cambio*, México, Paidós.
- Metcalfé, Les (1999), “La gestión pública: de la imitación a la innovación”, en Carlos Marrodán Losada, *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pardo, María del Carmen (1992), “La experiencia reformista mexicana”, en María del Carmen Pardo (coord.), *Teoría y práctica de la Administración Pública en México*, México, INAP.
- Pardo, María del Carmen (1986), “La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo”, en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México.
- Przeworski, Adam (1995), *Democracia y mercado. Reformas económicas y políticas en la Europa del Este y América Latina*, Gran Bretaña, Cambridge University Press.
- Roel Rodríguez, Santiago (1998), *Estrategias para un gobierno competitivo. Cómo lograr Administración Pública de calidad. Un nuevo paradigma*, México, Ediciones Castillo.
- Silva Márquez, Jesús (1996), *Esferas de la democracia*, Cuadernos de Divulgación Política, núm. 9, México, Instituto Federal Electoral.
- Vázquez Cano, Luis Ignacio (1993), “La simplificación administrativa”, en *La Administración Pública contemporánea en México*, México, SECOGEF-FCE.

Características de un buen Gobierno en México para disminuir la corrupción

*Alma Beatriz Navarro Cerda**

Resumen

En el presente trabajo se hace un análisis reflexivo sobre los principales elementos teóricos de la democracia, para asociarlo con los aspectos normativos que sustentan la forma de gobierno en México, el cual tiene como referente un modelo democrático. Asimismo, se abordan aspectos conceptuales del buen gobierno con las visiones del Banco Mundial y otras organizaciones. Finalmente mediante un análisis de regresión simple se destaca la relación conceptual entre democracia y buen gobierno, planteando la hipótesis de que la representatividad como un indicador de la democracia permite disminuir los niveles de corrupción, siendo ésta lo contrario al estadio ideal del buen gobierno.

Palabras clave

Democracia, Buen gobierno, Representatividad y Corrupción.

Abstract*

In this paper a thoughtful analysis of the main theoretical elements of democracy, to associate with the policy aspects underlying the form of government in Mexico, which has as a reference is a democratic model also conceptual aspects of good governance are addressed visions of the World Bank and other organizations. And finally through a simple regression analysis the conceptual relationship between democracy and good governance stands, raising the hypothesis that representation as an indicator of democracy can reduce levels of corruption, and this element opposite to the ideal stage for good governance

Key Words

Democracy, Good Governance, Representation and Corruption.

* Profesora de Tiempo Completo en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales, de la Universidad Autónoma de Baja California. Se agradece la asistencia de investigación de Jessica Muñoz y Omar Fuentes.

Introducción

Democracia: algunos conceptos y elementos teóricos

El concepto etimológico de Democracia sugiere una forma de gobierno en donde el pueblo posee el poder de autogobernarse, mejor conocida con la frase “el poder del pueblo” o “el gobierno del pueblo”. Sin embargo, en la actualidad, la sociedad conoce a manera de percepción cuáles son las limitaciones y los alcances que el individuo tiene en términos de participación política dentro del sistema de gobierno. Es por ello que en las siguientes páginas se hará una síntesis conceptual acerca de las diferentes visiones y enfoques que se han desarrollado sobre la democracia, con el propósito de enfatizar la distancia entre lo teórico y lo ideal.

Es importante dar inicio con una cita de Seymour Martin Lipset (1959), el cual recurre a Joseph Schumpeter & Max Weber, quienes construyen una definición de *Democracia* meramente descriptiva, que dice:

La democracia puede definirse como un sistema político en el cual provee oportunidades constitucionales regulares para el cambio oficial de gobierno. Y representa un mecanismo oficial para la resolución de los tomadores de decisiones entre los grupos de interés, el cual permite la más larga y posible participación de la población para influir en esas decisiones a través de sus habilidades para elegir entre las contiendas alternativas para la política oficial.

Esta definición implica un número específico de condiciones:

- a) Una “fórmula política”: un sistema de creencias que permita legitimar el sistema democrático y que especifique las instituciones (partidos políticos, prensa, etcétera).
- b) Un conjunto de líderes políticos internos.
- c) Uno o más conjuntos de líderes externos (los que lucharán por el poder), quienes actuarán como legítima oposición, que intentan acceder al poder.

Estas condiciones son consideradas como inherentes a un sistema caracterizado por la democracia; sin embargo, no necesariamente se presentan todos al mismo tiempo, más bien pueden presentarse por ciclos y de manera transversal.

Asimismo, para Seymour Martin Lipset (1959) se deben cumplir con ciertos requisitos para que perdure la democracia como:

- a) Si el sistema político no está caracterizado por un sistema de valores que permita un "juego" pacífico para el poder, no habrá una democracia estable (hecho ocurrido en algunos Estados-nación de América Latina);
- b) Si no hay elecciones periódicas que provean la autoridad efectiva de un grupo, partido o una coalición, entonces lo que resultará será la inestabilidad y la irresponsabilidad del gobierno en lugar de un régimen democrático.

Lipset (1959) afirma también que si las condiciones facilitan la perpetuación del poder, entonces no existe una oposición efectiva en las elecciones; por otro lado, la autoridad será maximizada y la influencia popular minimizada, lo que tendrá como resultado un Estado unipartidista producto de una dictadura.

El sistema de partidos es un elemento fundamental para el funcionamiento de una democracia debido a ciertos indicadores que deben cumplir los gobiernos para hacerse llamar democracias, tales como los indicadores de los derechos civiles y los indicadores de los derechos políticos. En los primeros se debe garantizar la libertad de prensa y su expresión en su forma más general; en los segundos se refiere al derecho al voto, la existencia de candidatos independientes, transición política, competencia electoral y legitimidad (Morlino, 1993).

Para Przeworski y Limongi (2000) existen ciertas características que son normalmente aceptadas en una democracia, las cuales son la "representatividad, la rendición de cuentas claras, equidad, dignidad, seguridad, libertad", etcétera. Para esto, los autores comentan:

La democracia es un régimen en el cual las oficinas de gobierno son ocupadas mediante elecciones competidas, por lo que dichos gobernantes han sido electos para cargos públicos a través de elecciones que se caracterizan por: *a)* no saber exactamente quién va a ganar, *b)* el resultado es irreversible y que el que gane las elecciones asumirá el poder (sin problemas) y *c)* son elecciones periódicas.

Destaca la definición de democracia, en donde se resume que ciertos elementos como las elecciones y las reglas de operación donde el jefe del Poder Ejecutivo debe de ser electo y el Poder Legislativo, considerando que debe haber más de un partido, así como alternancia.

Por otro lado, para autores como David Held (2001), se deben de diferenciar entre cuatro tipos de democracias:

- a) Democracia clásica (Atenas). Ideales y objetivos políticos; características institucionales; exclusivismo;
- b) Democracia protectora. Poder y soberanía; ciudadanía y Estado constitucional; división de poderes; facciones; responsabilidades y mercados;
- c) Democracia desarrollista. República y voluntad general; la naturaleza central de la libertad; gobierno representativo; los peligros del poder despótico;
- d) Democracia directa. Las clases y sus conflictos; capitalismo; teorías de Estado y el fin de la política.

Hasta este momento, Lipset y Przeworski (2000) coinciden en esencia con la definición de democracia. Por su parte, Huntington (1991) se refiere al régimen, la “democracia”, como la tercera ola, conocida también como la democratización, o bien sinónimo de transición democrática, es decir, avanzar desde el final del régimen no democrático a la inauguración de la democracia y a la consolidación de este sistema.

Una “transición” no debe confundirse con la “alternancia”, ya que ésta implica la existencia de elecciones libres y competitivas y la posibilidad de alternancia (cambio) en el gobierno por distintos partidos. Huntington (1991) conoce también a la “Ola de democratización”, la cual es un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático que ocurre en determinado periodo de tiempo y que superan significativamente el estado anterior “cerrado en dirección opuesta”. Como una “revolución global democrática”, ya que según este autor empieza a partir de 1974-¿?, sin una fecha exacta de fin. Y es llamada así porque un número considerable de países han transitado a regímenes democráticos. Sin embargo, el hecho de que treinta países de Europa, Asia y América Latina hayan transitado a la democracia, inevitablemente nos lleva a preguntarnos: ¿por qué le interesa a un país hacerse democrático? Una respuesta adelantada es que si bien la definición descriptiva-operativa de la democracia, popularmente conocida, es que este tipo de régimen provee un gobierno representativo, elecciones libres y competidas por distintos partidos, Estado de Derecho, libertad de expresión, derecho al voto, equilibrio entre poderes (Ejecutivos, Legislativo y Judicial); por lo tanto, puede relacionarse con una forma de vida aceptada para la población, es decir, “lo que todos deseáramos, un status *ideal* donde impere la armonía y que se garantice hacer valer todas estas características”.

Con otro enfoque [*económico*] tenemos autores como Clage *et al.* (1997), que retoman la tesis de Lipset, la cual dice “que es razonable que exista un alto ingreso *per capita* en las democracias, ya que es necesario para la conservación de éstas”. Asocian a la democracia de manera directa con los ingresos *per capita*, como una

necesidad económica para que sobrevivan las democracias, para que este tipo de régimen sea apoyado por sus habitantes.

Por su parte, Barro (2000) se ocupa de tratar de explicar si los derechos de propiedad y las reglas del juego de los Estados favorecen o no al crecimiento económico. Asimismo, sostiene la idea de que una expansión de la democracia puede aumentar los derechos de propiedad e incentivar la actividad económica. Barro (2000) resume la democracia en términos de derechos de propiedad privada, de apertura e inversión privada, ya que supone que genera crecimiento económico. Sin embargo, cuando se ocupa de medir la democracia, sus descubrimientos no sostienen la idea de que la democracia es necesaria para el crecimiento. También descubre que en una democracia son muy importantes los aumentos en el nivel de vida de ciertos indicadores, ya que éstos pronostican un aumento en la duración de una democracia. Que en caso contrario, una democracia que surge sin desarrollo económico tiende a no durar. Lo cual no deja de ser contradictorio.

De acuerdo con Schumpeter y Weber, un régimen democrático proveerá de oportunidades constitucionales para un cambio de gobierno pacífico, que no cause problemas o revueltas en tiempos de elecciones. Si hasta este momento las democracias son un método idóneo para que una nación trabaje y funcione de manera eficaz, tendríamos que preguntarnos por qué para Bueno de Mesquita (2000) la Democracia a menudo se valora como un mecanismo que asegura la competencia dentro de un liderazgo del país para la promoción de políticas exitosas, la cual asume que los votantes darán voto de castigo a los gobiernos que producen fracasos políticos. Asimismo, afirma que existe una correlación entre la riqueza y la democracia y que las elecciones abiertas proveen o implican un crecimiento económico. Pero no habla acerca de ese desarrollo económico.

Bueno de Mesquita (2000) afirma que las malas políticas de un gobierno son generalmente coherentes con los arreglos institucionales que se ofrecen para competir por el patrocinio (tráfico de influencias) antes que por buenas políticas. Este es el punto clave de por qué para Bueno de Mesquita, la democracia no es suficiente para que exista un gobierno próspero y una nación próspera. Y que además no basta que haya un régimen idóneo, sino que la corrupción y los arreglos políticos son factores importantes para que la democracia no sea suficiente.

No obstante, a pesar de todas estas argumentaciones, Bobbio (2012) se refiere a las “transformaciones” que ha sufrido la democracia y se resiste a afirmar que existe una “crisis” de esta forma de gobierno. Por ello considera que el analizar los peligros internos y externos que amenazan a toda democracia, es necesario más que atribuirle todos los problemas a la democracia. Aun cuando existen diferentes

definiciones sobre democracia, y que también existe un acuerdo en los aspectos pragmáticos de la democracia, las transformaciones que se han presentado responden a las realidades operativas de cada país, ya que hay que considerar los demás elementos teóricos y políticos que acompañan las implementaciones de cada nación en el mundo que decide adoptar un régimen de tipo democrático. Es por ello que en el siguiente apartado se analizara la forma de gobierno de México desde una perspectiva formal y más adelante se retoman elementos de la democracia.

El Gobierno en México desde una perspectiva formal

Las características del régimen del gobierno mexicano actual provienen de la Constitución Política de 1917, en la que se establece el sistema presidencialista, con separación de poderes, donde el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial están separados y ninguno depende del otro jerárquicamente; por su parte, tanto el Ejecutivo como el Legislativo surgen directamente del electorado (Emmerich, 2009). Respecto a la división de poderes:

- *Poder Ejecutivo*. Es unipersonal, el titular es el Presidente de la República, quien es designado mediante voto popular, de forma directa, secreta y respondiendo al principio de mayoría. El Poder Ejecutivo se renueva cada seis años sin posibilidad de reelección.
- *Poder Legislativo*. Es el encargado de elaborar las normas jurídicas que regulan a la sociedad, así como también puede modificar las ya existentes. El Poder Legislativo se localiza en un Congreso de la Unión compuesto por dos cámaras, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.
- *Poder Judicial*. Es el encargado de la administración de la justicia, colaboración y equilibrio de poderes. Compuesto por juzgados de distrito, tribunales colegiados, unitarios de circuito y magistrados, etcétera.

Un elemento importante para este análisis es la similitud entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo: ambos son legitimados por el pueblo a través de elecciones democráticas, sin embargo, ninguno es superior a otro, en términos jerárquicos, ambos tienen facultades legislativas. No obstante, durante la etapa hegemónica del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Poder Ejecutivo mantuvo superioridad política sobre los otros poderes del Estado. Y aunque el presidencialismo en México ha sido objeto de estudio por sus características y

porque constituye un caso aparte para el desarrollo de la ciencia política, no se abundará más sobre este tema.

Ahora, regresando a la cuestión que nos atañe: “el gobierno”. Es preciso aclarar que los poderes Legislativo y Judicial no forman parte inmediata del gobierno. Para entenderlo mejor, el gobierno no sólo es el conjunto de personas que ejercen el poder político, sino que ha evolucionado a un ***conjunto de órganos que tienen designadas las tareas derivadas del poder***.

De esta forma, el gobierno tiene el deber de mantener la cohesión social y para lograrlo, en nuestro país, en términos administrativos se organiza de la siguiente manera: De acuerdo con el artículo 90 Constitucional, la Administración Pública será centralizada y paraestatal, conforme a la *Ley Orgánica* que expida el Congreso de la Unión; por lo tanto, se compone de Una Presidencia de la República, la cual tiene a su cargo 16 secretarías de Estado que se dedican a las áreas o sectores considerados como sustantivos, en un ámbito centralizado; mientras que en la administración descentralizada cuenta con diversos organismos autónomos, tales como organismos descentralizados y órganos desconcentrados. Con lo cual se espera dar respuesta a las demandas sociales plasmadas en un principio como actividades funcionales en la Constitución.

La implementación política de la política: Buen Gobierno

Debido a que para Przeworski y Limongi (2000) las características que una democracia debe contener son la “representatividad, la rendición de cuentas claras, equidad, dignidad, seguridad, libertad”, coinciden también con el concepto del “Buen gobierno”, ya que actualmente se ha utilizado este concepto para referirse a aquellos elementos que deben de contener los Estados-nación en el mundo dentro de sus administraciones, destacan indicadores como: *a)* legitimidad; *b)* rendición de cuentas; *c)* competencia entre actores; *d)* instituciones, entre otros.

No obstante, para puntualizar sobre la definición de buen gobierno se exponen las siguientes aportaciones: para Martínez (2010) el buen gobierno se reconoce por la forma de ejercicio del poder en un país caracterizado por rasgos de eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, participación de la sociedad civil y Estado de Derecho.

Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el concepto del bueno gobierno gira en torno al desarrollo humano, en el cual se requiere de la participación pública para asegurar las prioridades políticas, sociales y económicas, como parte del proceso de participación social y el logro del consenso.

Por su parte, la OECDE lo define como el proceso mediante el cual los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a las necesidades de la sociedad empleando al gobierno como instrumento (Aguilar, 2007).

Por otro lado, Cejudo *et al.* (2009) publicaron una guía de indicadores de buen gobierno para las entidades federativas en México, donde destacan los siguientes indicadores relacionados con: *a)* el desempeño gubernamental; *b)* transparencia; *c)* corrupción; *d)* desempeño económico; *e)* evaluación de las leyes.

Aunque la intención de la guía era mostrar cómo han proliferado las agencias, instituciones y autores que intentan medir o evaluar al gobierno para atribuirle la categoría de “bueno” o “malo”, resulta muy útil, ya que nos permite observar que si bien se han desarrollado diferentes metodologías, existen también simetrías en relación a los indicadores como puntos de referencia para evaluar al gobierno. Por ello se reconoce la necesidad de hacer una evaluación desde otra perspectiva.

Así, en el siguiente apartado se analizarán dos elementos, el primero relacionado con el primer gobierno de oposición en México, es decir, el periodo foxista (esto por considerarse como un requisito para una democracia) y el segundo con el análisis de los indicadores en el marco del buen gobierno, del Banco Mundial para México.

Análisis de las propuestas y objetivos de la Agenda de Buen Gobierno del sexenio 2000-2006

En el 2004, Muñoz publicó la obra titulada *Innovación Gubernamental: el paradigma del buen gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox*. Obra en la cual se destacan los principales atributos del periodo de gestión Foxista, y en la que se puntualiza como agenda de buen gobierno los siguientes temas:

- a)* Un gobierno honesto y transparente: recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno.
- b)* Un gobierno profesional: que cuente con las mejores mujeres y hombres en el servicio público, para garantizar que la Administración Pública transite sexenalmente con el mínimo de trastorno y la máxima eficacia, y asegurando que, siendo políticamente neutra, se convierta en un factor estratégico de la competitividad del país.
- c)* Un gobierno de calidad que satisfaga, o incluso supere, las expectativas de los ciudadanos en los servicios que se le brindan.

- d) Un gobierno digital: para posibilitar que desde la comodidad de su casa, oficina, o desde un centro comunitario Digital e-México, en pro de la eficiencia y el valor del tiempo, los ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que éste ofrece.
- e) Un gobierno con mejora regulatoria: que garantice que la ciudadanía y los servidores públicos efectúen trámites y procesos con facilidad, seguridad, rapidez y a bajo costo.
- f) Un gobierno que cueste menos: para reducir el gasto que no agrega valor para ofrecer mayores beneficios a la sociedad (Muñoz, 2004).

Un gobierno honesto y transparente

Quizá sea el eje más importante que se planteó en la agenda de buen gobierno, debido a que desde una perspectiva moral, la principal dificultad a la que se enfrenta el gobierno, sobre este planteamiento, es saber qué tipos de mecanismos tendría que diseñar e implementar para poder al menos iniciar una nueva cultura de confianza institucional. En este aspecto destaca que para poder recuperar la confianza, habría que trabajar en todos los elementos involucrados con el concepto del “buen gobierno” y no precisamente como un indicador aparte, ya que en sí constituye el eje central. Ahora bien, en relación con el concepto de democracia, precisamente es la confianza la base sobre la cual se sustenta el régimen, debido a que se deja en otras manos las decisiones que afectarán el rumbo social.

Un gobierno profesional

En este aspecto se busca la profesionalización del Servicio Civil de Carrera, el cual en un sentido estricto está asociado en la maximización de los recursos humanos profesionales, el cual bien intencionado espera que la base de la burocracia profesional no se vea afectada por los cambios inherentes a cada periodo de gobierno presidencial. Esto representa un reto institucional y político, debido a que se requiere de una transformación en cuanto a los lineamientos laborales, ya que en su mayoría las instituciones gubernamentales están condicionadas por las relaciones contractuales con los sindicatos, y eso implica un alto nivel de disenso, para lograr acuerdos que permitan la progresiva profesionalización del servicio público.

Un gobierno de calidad

Debido a que la introducción de aspectos administrativos de índole privado en el sector público tomó demasiada fuerza a partir de la revolución industrial en el mundo, no ha sido la excepción para el caso de México, aunque un poco tardío. Por lo tanto, podemos observar elementos asociados a la calidad, como la eficiencia y la eficacia, aunque esta introducción ya había iniciado con el sexenio de Salinas, al menos discursivamente al enfatizar con la modernización. Es por ello que un gobierno de calidad se orienta a satisfacer servicios, cuidando la satisfacción de la ciudadanía. Esto no implica que la percepción sea la misma en todos los grupos sociales, se busca al menos establecer estándares de procesos para brindar el servicio público.

Un gobierno digital

Los cambios sociales han sido bastantes y muy rápidos, lo cual ha incentivado el desarrollo de nuevas tecnologías, con el propósito de hacer más rápida y eficiente la comunicación. Este detonante ha sido una de las razones por las cuales el fenómeno de la globalización ha cobrado más fuerza, el cual junto a la implementación de tecnologías para uso gubernamental, ha permitido cada vez más adaptarse a las necesidades sociales; sin embargo, el proceso de adaptación no ha sido tan rápido como el avance tecnológico. En este sentido, la intención del gobierno federal es acercar a la población los servicios públicos por este medio. No obstante, representa un reto debido a los vertiginosos cambios tanto sociales como tecnológicos.

Un gobierno con mejora regulatoria

Principalmente, la mejora regulatoria está orientada a los procesos administrativos; no obstante, también integra elementos de eficiencia, de eficacia y legitimidad (Cabrero,), por lo que puede observarse una duplicidad de temas respecto al buen gobierno, ya que es precisamente el gobierno digital o electrónico una de las posibles herramientas que le permitirían dar respuesta ante esta demanda. Sin embargo, no considera a la población que no tiene acceso a estas tecnológicas, ya sea por carencia de bienes tecnológicos o por carencia de conocimiento en el uso de los mismos.

Un gobierno que cueste menos

La intención de este eje es promover una cultura de ahorro en el gasto público, para disminuir el déficit, así como el aumento en el gasto de inversión en infraestructura y programas sociales, enfatizando en el aspecto de los beneficios a la sociedad. No sólo representa un reto económico, sino también político debido a que generalmente se espera mayor gasto público, ya que constituyen los servicios en conjunto con los programas sociales, lo cual en periodos electorales está ligado a los logros políticos del partido y, por lo tanto, simbolizan votos.

En términos generales, se concluye que la propuesta del periodo Foxista fue bastante ambiciosa debido a la coyuntura política a la cual se sometió; sin embargo, los temas claves del buen gobierno se orientaron a construir un gobierno ideal, en donde exista mayor calidad, más y mejores servicios, que cueste menos, con un servicio profesional y todo esto auspiciado por un marco regulatorio que permita la mejora continua. Es importante destacar que el concepto del buen gobierno asume que estamos en un mal gobierno, no por ello deja de ser posible la implementación de estrategias que viren el camino, lo cual sugiere que se llevaron a cabo cambios positivos, que habrá que revisar desde una perspectiva exógena para evaluar con un mayor grado de objetividad. Es por esto que en el siguiente apartado se analizan indicadores de buen gobierno para México con el enfoque del Banco Mundial.

Confianza en las instituciones: análisis de indicadores de Buen Gobierno para México por el Banco Mundial

Para el Banco Mundial (BM) existe una conexión inextricable entre la falta de buen gobierno y la pobreza persistente, lo cual resulta relevante, ya que cómo se mencionó, uno de los indicadores de los regímenes democráticos es que se generen condiciones de calidad de vida aceptable, lo cual está íntimamente ligado con la disminución de la pobreza. Por ello, el BM se ha ocupado de diseñar herramientas de medición respecto a las prácticas del buen gobierno.

Para el BM, son seis los principales temas de interés, que permiten saber si un país ha desarrollado prácticas de “buen gobierno”; son los siguientes, con sus respectivas claves: *a*) Control de la corrupción (CC); *b*) Efectividad gubernamental (GE); *c*) Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo (PV); *d*) Calidad regulatoria (RQ); *e*) Primacía de la ley (RL); *f*) Libertad de expresión (VA).

En el siguiente cuadro se describen de manera detallada cuáles son los elementos de medición de los indicadores por el BM.

Cuadro 1
Indicadores del Banco Mundial para la medición del buen gobierno

Código	Definición
CC.EST	Control de la corrupción: Capta la percepción de la medida en que el poder público se ejerce en beneficio privado, en forma pequeña y gran escala de la corrupción, así como la captura del Estado por minorías selectas e intereses privados.
GE.EST	Efectividad Gubernamental: Capta la percepción de la calidad de los servicios públicos, la calidad de los servicios públicos y el grado de su independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación y aplicación de políticas, y la credibilidad del compromiso del gobierno de tales políticas.
PV.EST	Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo: Capta la percepción de la probabilidad de que el gobierno sea desestabilizado o derrocado por medios anticonstitucionales o violentos, incluida la violencia por motivos políticos y el terrorismo.
RQ.EST	Calidad Regulatoria: Capta la percepción de la capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas y reglamentaciones acertadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.
RL.EST	Primacía de la Ley: No hay descripción.
VA.EST	Libertad de expresión y transparencia: Capta la percepción de la medida en que los ciudadanos de un país son capaces de participar en la selección de su gobierno, así como la expresión la libertad, la libertad de asociación y medios de comunicación libres.

Aun cuando el BM no ofrece una descripción del indicador de primacía de la ley, éste se entiende como aquel que capta la percepción, en donde los aspectos legales o normativos son considerados antes que los intereses particulares o de grupos.

Como se puede apreciar en la descripción de cuadro anterior de los indicadores del BM, se realizó una estimación para medir el buen gobierno, en el cual el puntaje del indicador agregado del país, en este caso México, se explica por unidades en una distribución normal estándar, que van desde -2,5 a 2,5 aproximadamente. En la siguiente tabla se observan los datos para México.

Año	Control de la corrupción	Efectividad Gubernamental	Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo	Calidad Regulatoria	Primacía de la Ley	Libertad de expresión y transparencia
1996	-0.45	0.07	-0.97	0.39	-0.76	-0.08
1988	-0.38	0.35	-0.49	0.28	-0.58	-0.02
2000	-0.24	0.23	-0.23	0.29	-0.45	0.19
2002	-0.20	0.25	-0.10	0.46	-0.35	0.30
2003	-0.15	0.23	-0.14	0.38	-0.39	0.30
2004	-0.29	0.17	-0.22	0.44	-0.38	0.32
2005	-0.28	0.08	-0.44	0.28	-0.41	0.19
2006	-0.24	0.16	-0.64	0.39	-0.46	0.11
2007	-0.26	0.17	-0.73	0.37	-0.54	0.09
2008	-0.24	0.18	-0.80	0.33	-0.72	0.10
2009	-0.30	0.16	-0.70	0.23	-0.61	0.18
2010	-0.37	0.14	-0.74	0.26	-0.58	0.15
2011	-0.40	0.31	-0.68	0.29	-0.55	0.11
2012	-0.41	0.32	-0.67	0.47	-0.56	0.09
2013	-0.48	0.31	-0.74	0.46	-0.58	0.08

* Estimación da puntaje del indicador agregado del país, en unidades de una distribución normal estándar; es decir, que van desde aproximadamente -2,5 a 2,5.

Fuente: Elaboración propia con información del Banco Mundial.

Como se puede apreciar, los indicadores con los peores resultados son: el control de la corrupción, estabilidad política, primacía de la ley, posteriormente libertad de expresión y transparencia. Mientras que los indicadores de calidad regulatoria y efectividad gubernamental obtuvieron resultados positivos pero mínimos en comparación con los otros, durante los mismos años evaluados.

En ese sentido, la efectividad gubernamental indica la percepción de la calidad de los servicios públicos, con relación al grado de su independencia de las presiones políticas, así como la calidad en la formulación, aplicación de políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno de tales políticas. En el siguiente apartado se analizarán estos aspectos con base en el índice nacional de corrup-

ción y buen gobierno, propuesto por la asociación “Transparencia Mexicana”, un organismo independiente del gobierno de México que ha hecho una evaluación de la corrupción basada en los servicios públicos, construyendo un indicador que afecta a los hogares de México.

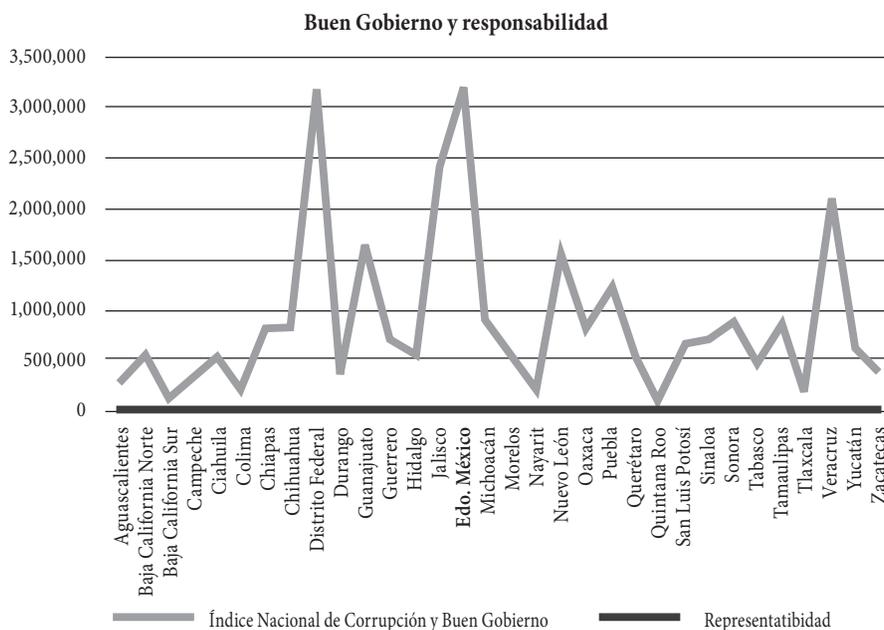
Democracia y Buen Gobierno en México

Debido a que el objetivo principal del trabajo es observar la relación que existe entre la Democracia y el Gobierno en México, para entender que los aspectos ideales del concepto difícilmente llegarán a un plano práctico de forma intacta, y que derivado del concepto de gobierno se ha popularizado el del “buen gobierno”, con la intención de medir la calidad del gobierno, lo mismo ha sucedido con la democracia, evaluándola desde una perspectiva de calidad, tomando como referente indicadores propios.

En ese sentido, y de acuerdo a la coincidencia entre ambos conceptos en cuanto a indicadores como la corrupción, transparencia y rendición de cuentas, en este apartado se realiza un análisis de dos indicadores: el de representatividad por el aspecto democrático del sistema político mexicano, y el de la corrupción por el aspecto del gobierno; es decir, de la función administrativa del Estado mexicano. Se parte de la hipótesis de que “a mayor representatividad menor corrupción”, ya que se esperaba que de acuerdo con los anuncios del Instituto Nacional Electoral (INE), “la participación política hace la diferencia”; es decir, la capacidad del ciudadano de elegir a los diferentes actores que gobernarán el país será mejor para sus habitantes. Asimismo, bajo el marco legal referente a los procesos electorales, los partidos políticos sugieren que si los eliges a ellos en particular, lograrán mejorar tu bienestar a través de las diversas políticas que implementen y se reflejará en mejores condiciones de su gobierno.

Mediante una metodología cuantitativa se realizó un análisis de dos indicadores: el de representatividad con los datos oficiales del INE y los datos del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG). Los datos obtenidos para el indicador de representatividad constituyen los votos a diputados federales por principio de mayoría relativa electos del 2003 por entidad federativa [se eligieron los diputados por principio de mayoría relativa, ya que son ellos los candidatos que realizan una campaña política y, por lo tanto, son a quienes tienen la posibilidad de ser conocidos por la población votante]. Mientras que los datos del INCBG se obtuvieron de la asociación “Transparencia, A.C.” que elabora el índice

general y lo calcula de la siguiente manera: $ICBG = \frac{\text{Número de veces en los que se dio mordida en los 35 servicios públicos}}{\text{número total de veces que se utilizaron los 35 servicios}} \times 100$. Cabe señalar que los datos que se utilizaron fueron los del índice publicado por esta organización en el 2005, ya que se está analizando a los funcionarios electos del 2003 en funciones. Por otro lado, es importante destacar que el índice obtuvo su información mediante los datos proporcionados por los jefes de hogar que utilizaron el servicio, calculado a nivel nacional y por entidad federativa; también nos permite distinguir variaciones en los niveles de corrupción de acuerdo con las características demográficas, sociales y económicas de la población. Este índice utiliza una escala que va de 0 a 100: a menor valor, menor corrupción (INCBG, 2005). Con objeto de someter a prueba la hipótesis, en este apartado se realiza un análisis de regresión simple, con los datos de ambos indicadores.



La técnica estadística conocida como análisis de regresión es la herramienta principal para obtener las estimaciones, la cual utiliza el método estadístico de mínimos cuadrados ordinarios (Gujarati, 2010). Con esta técnica y los datos de la tabla anterior, se obtuvieron los siguientes valores de $\hat{\beta}_1$ y $\hat{\beta}_2$, a saber: 6.380467 y 0.00000237. Así, la función estimada es.

Para objeto del análisis de regresión (simple) y estimación de los coeficientes, se utilizó el programa de análisis estadístico Eviews, el cual se muestra a continuación, con su respectiva explicación.

Dependent Variable: Y				
Method: Least Squares				
Date: 06/23/15 Time: 23:10				
Sample: 1 32				
Included observations: 32				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	6.380467	0.82449	7.738678	0.000000
X	0.00000237	0.000000742	3.193355	0.003300
R-squared	0.253685	Mean dependent var		8.353125
Adjusted R-squared	0.228808	S.D. dependent var		3.517512
S.E. of regression	3.088993	Akaike info criterion		5.154029
Sum squared resid	286.2563	Schwarz criterion		5.245637
Log likelihood	-80.46446	Hannan-Quinn criter.		5.184394
F-statistic	10.19752	Durbin-Watson stat		2.426508
Prob(F-statistic)	0.003295			

La variable y (variable dependiente o regresada) representa el Índice de buen gobierno y corrupción, mientras que la variable x (variable independiente o regresora) a la representatividad.

Prueba de hipótesis

En el supuesto de que el modelo ajustado sea una aproximación razonablemente buena de la realidad, tenemos que establecer criterios apropiados para comprobar si los valores estimados obtenidos en la ecuación $\hat{Y} = 6.38004665326 + 0.00000236852438027x$ concuerdan con las expectativas de la hipótesis que estamos probando.

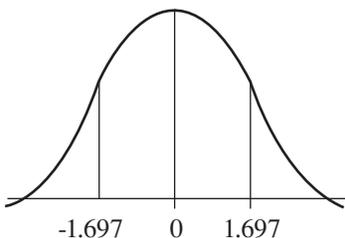
Para ello se realizó una prueba de hipótesis individual para el coeficiente asociado a la pendiente, en este caso $\hat{\beta}_2$.

$$H_0: \hat{\beta}_2 = 0$$

$$H_a: \hat{\beta}_2 \neq 0$$

$$t_{cal(\hat{\beta}_2)} = \frac{\hat{\beta}_2}{ec(\hat{\beta}_2)} = \frac{0.00000237}{0.000000742} = 3.193355$$

$$t_{tablas} = 1.697$$



Debido a que la prueba $t_{calculada}$ de beta 2 es mayor a t_{tablas} , rechazamos la H_0 con un nivel de significancia de 5%, concluyendo que $\hat{\beta}_2$ es estadísticamente significativo en H_a .

Significancia global del modelo

$$F_{calculada} = 10.19752$$

$$F_{tablas} = 3.32$$

$$F_{cal} > F_{tablas}$$

$$H_0: \hat{\beta}_1 = \hat{\beta}_2 = 0$$

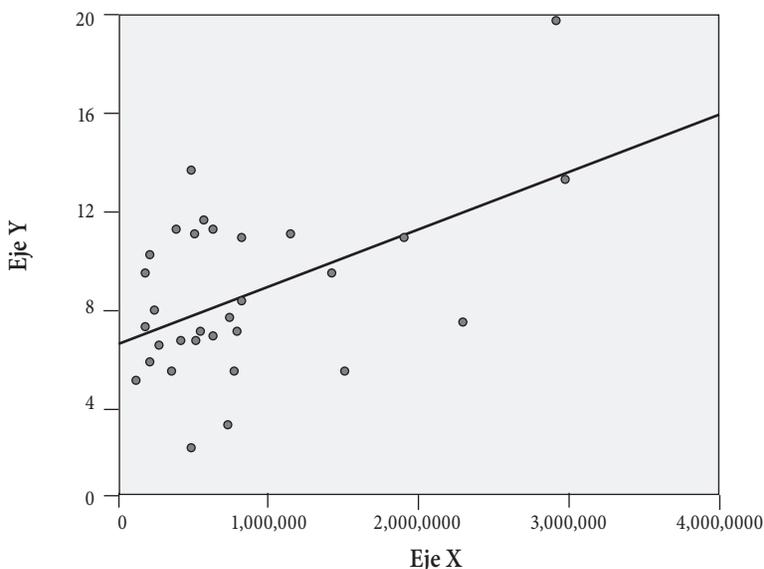
$$H_a: \hat{\beta}_1 \neq \hat{\beta}_2 \neq 0$$

$$10.19752 > 3.32$$

Con un 95% de confianza, se rechaza la hipótesis nula a favor de la hipótesis alternativa, concluyendo que el modelo en su conjunto es estadísticamente significativo con una prueba $F = 10.19752$ y una probabilidad de 0.003295 , respectivamente.

Interpretación de los resultados econométricos

El coeficiente de determinación, que el programa de análisis estadístico Eviews arroja, es de $r^2 = 0.253685$, lo cual significa que la variabilidad del índice de corrupción y buen gobierno está explicado (o se explica) en un 25% por la variable representatividad. Esto quiere decir que no porque haya representatividad, habrá un buen gobierno.



En esta gráfica se observa que del 2005 el coeficiente de la pendiente (es decir, β_2) fue de 0.00000237 , lo que indica que para el periodo muestral, un cambio en 1% en la representatividad produjo en promedio un incremento cercano a 0.000237% en la corrupción y buen gobierno. La relación existente entre las dos variables, según el signo de la función estimada, es positivo; es decir, a mayor representatividad mayor índice de corrupción y buen gobierno y viceversa.

Como se demuestra, los resultados fueron positivos, lo que quiere decir que la hipótesis no se cumple; esto significa que a mayor representatividad, mayor corrupción. Lo anterior se puede explicar con Olson (2001), quien afirma que entre más grande sea el grupo, menos fácil será que los integrantes de éste se pongan de acuerdo. A la inversa, en grupos pequeños, es más fácil llegar a acuerdos. Por lo tanto, los resultados de la regresión sugieren que no importa que los diferentes actores que representan a los votantes provengan de distintas ideologías políticas o partidos políticos, ya que aun así colaborarán para ponerse de acuerdo en actos de corrupción, debido a que se conforman pequeños grupos en el poder (Sartori, 2005).

Otra señal de que no importa que los diferentes actores que representan a los votantes provengan de distintas ideologías políticas o partidos políticos, es el coeficiente de nuestra función estimada, mejor conocido como el intercepto, el cual señala que aunque la representatividad fuese nula o cero, siempre existirá un valor fijo para a la variable Y, en este caso el índice de corrupción y buen gobierno. Para México, con los datos del ICBG, es $\hat{Y} = 6.3804665326$.

Conclusiones

Los diferentes conceptos sobre democracia han ayudado a que los Estados en el mundo la adopten como mejor les convenga, sin por ello dejar de ser una democracia al menos en términos operativos. Esto no quiere decir que sea lo ideal, ya que si nos ponemos estrictos serían pocos los países que estén practicando una democracia plena. Si bien el objetivo central del trabajo fue analizar la relación entre democracia y buen gobierno, ya que comparten elementos de análisis estructurales, también es importante resaltar que el análisis de la democracia ha transitado hacia la necesidad de solventar problemas estructurales cada vez más profundos.

Por otro lado, el análisis de los indicadores en el marco del buen gobierno realizados por el Banco Mundial para México nos permitieron visualizar en términos generales cuál es la situación de México. El gobierno federal durante el periodo foxista, el primer gobierno de transición, realizó un modelo de buen gobierno, el cual se puede considerar como un ideal, aunque hicieron falta mecanismos más estructurados para darle vida a algunos ejes, sobre todo al de la profesionalización del gobierno.

En relación al análisis cuantitativo, es importante destacar que uno de los principales retos para analizar este tipo de temas político-sociales es la información,

debido a que aun con la normatividad de transparencia vigente, las organizaciones gubernamentales no están obligadas a seguir un protocolo de homogeneidad, lo cual se puede observar al visitar la página de internet oficial del INE. Por su parte, se deben destacar los esfuerzos que han realizado diversas organizaciones, entre ellas instituciones de educación superior, para construir indicadores de medición del “buen gobierno”, ya que ello ha permitido un análisis objetivo. Es así que la organización denominada “Transparencia, A.C.” se ha encargado de elaborar un índice nacional de corrupción y de buen gobierno, construido a partir de información recabada en los hogares de familia.

Como se pudo observar en este apartado, no se comprobó la hipótesis, sino más bien se encontró que a mayor representatividad, mayor corrupción. Si bien pueden existir demasiadas razones para explicar este fenómeno, la más viable se sustenta con la afirmación de Olson, debido a que los grupos pequeños tienden a ponerse de acuerdo más fácilmente; si los integrantes de estos grupos carecen de un buen sentido moral, estarán más propensos a actos de corrupción.

Por otro lado, lo ideal sería que el índice de grado de corrupción que permanece fijo tienda a cero, aunque no haya representatividad. Esto quiere decir que aunque no sea un régimen democrático, siempre habrá corrupción. En ese sentido, se diría que el sistema de representatividad no garantiza la correspondencia entre los actos de gobierno y los deseos de los que lo eligieron (Morlino, 1993).

Fuentes

- Barro, Robert J. (2000), “Rule of Law, Democracy, and Economic Performance”, en Gerald P. O’Driscoll Jr., Kim R. Holmes y Melanie Kirkpatrick, *2000 Index of Economic Freedom*, Washington, The Heritage Foundation y Dow Jones, p. 36.
- Bobbio, Norberto (2012), *El futuro de la democracia*, México, FCE.
- Bueno de Mesquita and Root (2000), *Governing from Prosperity*, Published July 11, 272 p.
- Carpizo, Jorge (2002), *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores.
- Cejudo, Guillermo, Roberto Herhard y Dionisio Zabaleta (2009), *Guía de indicadores de buen gobierno para las entidades federativas*, México, CIDE.
- Clage, Christopher *et al.* (1997), “Democracy, Autocracy, and the Institutions Supportive of Economic Growth”, en Clague Christopher (ed.), *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1997, pp. 91-120.
- Emmerich, Gustavo (2009), “Informe sobre la democracia en México”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, núm. 21, primer semestre.
- Gujarati, Damodar y Dawn Porter (2010), *Econometría*, México, McGraw-Hill.

- Held, David (2001), *Modelos de Democracia*, Madrid, Alianza Editorial.
- Lipset, Seymour-Martin (1959), "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, vol. 53, núm. 1, pp. 69-105.
- Martínez, Cornelio (2010), "Significado y alcances de la idea del buen gobierno", en *Los indicadores de buen gobierno en México y el trabajo legislativo*, Reporte CESOP, núm. 37, agosto.
- Morlino, Leonardo (1993), "Las Democracias", en S. Bartolini *et al.*, *Manual de Ciencia Política*, compilación de Gianfranco Pasquino, versión española de Pilar Chávarri, Marí Luz Morán, Miguel A. Ruíz de Azúa, Madrid, Alianza, 1993.
- Muñoz, Ramon (2004), *Innovación gubernamental: el paradigma de buen gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Oslo, Mancur (2001), "La lógica de la acción colectiva", en *Diez textos básicos de ciencia política*, España, Editorial Ariel.
- Przeworski, Adam *et al.* (2000), *Democracy and Development*, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibud, Fernando Limongi (comps.), Reino Unido, Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel (1991), *The third wave: democratization in the Late Twentieth Century*, USA, University of Oklahoma Press.
- http://bajo.delasalle.edu.mx/delasalle/revistas/derecho/numero_1/docentes_meredith.html
- http://www.conevyt.org.mx/colaboracion/colabora/objetivos/libros_pdf/sso1_u4lecc3.pdf
- http://www.ine.mx/documentos/RESELEC/estadisticas2003/diputados_mr/entidad/entidad_mr.html
- http://www2.ine.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_parlamentario.htm#presidencial
- <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20003/pr/pr5.pdf>
- <http://www.uia.mx/actividades/publicaciones/iberoforum/6/pdf/juann.pdf>
- Sartori, Giovanni (2005), *Partidos y Sistemas de Partidos. Un marco para el análisis*, España, Alianza Editorial.
- Sartori, Giovanni (2009), *La democracia en 30 lecciones*, España, Taurus.
- Transparencia (2005), *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*, México.

Anexo

Trámites de los 35 servicios públicos para construir el Indicador Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia, A.C.

1. Pago de predial.
2. Solicitar una beca para pagar algún tipo de estudios.
3. Recibir correspondencia.
4. Conexión de teléfono.
5. Obtener una ficha de inscripción a una escuela oficial.
6. Obtener la cartilla militar / exentar servicio militar.

7. Recibir apoyo o incorporarse a programas del gobierno como PROGRESA, PROCAMPO, leche, etcétera.
8. Obtener un crédito o préstamo en efectivo para su casa, negocio o automóvil en instituciones privadas.
9. Visitar a un paciente en un hospital fuera de los horarios permitidos.
10. Obtener constancias de estudios o exámenes en escuelas públicas.
11. Obtener o acelerar el pasaporte en la Secretaría de Relaciones Exteriores.
12. Atención urgente a un paciente o que éste ingrese antes de lo programado en una clínica u hospital.
13. Introducción o regularización de servicios: agua, drenaje, alumbrado, pavimento, mantenimiento de parques y jardines, etcétera.
14. Ingresar a trabajar al Gobierno.
15. Solicitar permiso de instalación de un negocio o abrir un establecimiento.
16. Obtener o acelerar actas de nacimiento, defunción, matrimonio o divorcio en el Registro Civil.
17. Solicitar constancia de uso de suelo u otro trámite al Registro Público de la Propiedad.
18. Conexión o reconexión de agua y/o drenaje de domicilio.
19. Obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio o automóvil en instituciones públicas como el INFONAVIT.
20. Conexión o reconexión de luz a domicilio.
21. Obtener una licencia o permiso de uso de suelo.
22. Obtener agua de la pipa de la delegación o municipio.
23. Obtener la licencia de conducir.
24. Regularizar cualquier trámite de su vehículo: cambio de dueño, etcétera.
25. Aprobar la verificación vehicular.
26. Obtener una licencia o permiso de demolición, construcción o alineamiento y número oficial.
27. Llevar o presentar un caso en un Juzgado.
28. Pedir al camión de la delegación o municipio que se lleve la basura.
29. Trabajar o vender en la vía pública.
30. Evitar ser detenido en el Ministerio Público / realizar una denuncia, acusación o levantar un acta / lograr que se le dé seguimiento a un caso.
31. Recuperar su automóvil robado.
32. Pasar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo.
33. Evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito.
34. Estacionar su automóvil en la vía pública en lugares controlados por personas que se adueñan de ellos.
35. Evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil al corralón / sacar su automóvil del corralón.

Propuestas para una Administración Pública que combate la corrupción

*Guillermina Baena Paz**

Resumen

Los problemas de la impunidad y la corrupción pueden gestionarse a través de una buena y sana Administración Pública, la cual puede considerar las siguientes propuestas: Sanear la Administración Pública; Anticipación política para administrar el cambio; Democracia anticipatoria; Normatividad; Transparencia; Participación ciudadana, y una Comisión internacional contra la corrupción y la impunidad.

Palabras clave

Impunidad, corrupción, anticipación política, democracia anticipatoria, normatividad, transparencia, participación ciudadana

Abstract

The problems of impunity and corruption can be managed through a good and healthy public administration, which may consider the following proposals: restructure public administration; Political anticipation to manage change; Anticipatory democracy; Regulations; Transparency; Citizen participation and an International Commission against corruption and impunity.

Key Words

Impunity, corruption, political advance, anticipatory, regulations, transparency and citizen participation democracy.

* Doctora en Estudios Latinoamericanos. Maestra en Administración Pública. Especialista en Prospectiva Gubernamental. baenapaz@politicas.unam.mx

La corrupción no viene sola

La Administración Pública ha venido sufriendo en su evolución y desarrollo un profundo deterioro por infinidad de prácticas de corrupción e impunidad, muchas de ellas poco claras y otras deshonestas y perversas, sin importar el compromiso de servicio a la sociedad y la responsabilidad para con los ciudadanos. El problema es que se soslaya la transparencia y hay procesos de simulación para ocultar lo que ya es un secreto a voces.

Tres pilares deterioran y desgastan al actual sistema político mexicano. Estos han permeado al gobierno y a la Administración Pública como su brazo ejecutor hasta descubrir su propia podredumbre en un sinnúmero de perversiones: la corrupción, la impunidad y la incompetencia.

La acción de gobernar mediante formas de corrupción cada vez más acendradas ha impactado negativamente en las decisiones y ha llevado a situaciones complejas a las instituciones, arrastrando al país.

Y qué decir de una planeación tendencial que repite lo que se ha hecho durante varios años sin cambiarlo. Esto tiene que ver con una evidente falta de coordinación intergubernamental, intersectorial o interinstitucional, que lleva al desgaste y desperdicio de recursos, al exceso de planes, programas y proyectos que poco se concretan en la realidad. Parece el país del zopilote estreñado: sólo planea, y no obra.

La corrupción en México ya es un sistema que ha encontrado espacios de múltiples equilibrios para hacerse estable. Los equilibrios le permiten ser un sistema constante, rutinario, imbricado en las prácticas comunes y diarias de muchos actores por igual políticos, gubernamentales, privados, empresariales y familiares, prácticamente todos, según un estudio de David Arellano Goult (2012).

Por ello, si se quiere atacar no se puede pensar en eliminarla, sino en controlarla, gestionarla o bien acotarla a través de instrumentos falibles. Hay algunos que ya están operando, como las auditorías, los informantes internos o el control de conflictos de interés. Coronilla Cruz (2012) señala que atacar la corrupción en el sector público tiene que ver de manera sustantiva con afectar, vigilar, intervenir a las organizaciones gubernamentales (p. 25).

Es claro, dice Cruz, que la corrupción no tiene un ámbito único de expresión y no puede concluirse que sea sólo en las tareas de gobierno donde se llevan a cabo acciones ilegales que trastocan el orden formal en beneficio de algunas personas (p. 31).

La corrupción ha sido una tendencia histórica desde tiempos de la Colonia; sin embargo, se ha complicado hasta convertirse en un proceso que parece irre-

soluble. La cuestión es que ahora es protegida por el paraguas de la impunidad, una certeza estructural que cobija y alienta las múltiples formas de la corrupción que se bifurcan y se multiplican como cabezas de Medusa.

La impunidad, igual que la corrupción, se han convertido en práctica cotidiana en el país. La palabra procede del sustantivo latino *impunitas-atis*, cuyo significado literal sería “sin castigo”.

Se calcula que el 98% de los delitos denunciados quedan impunes (<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/tye/origenesdelaimpunidadenmexico.htm>. 12 de octubre, 2014) y todavía más grave, ya que de ese dos por ciento cuando llega con ministerios públicos o jueces, ya sean incompetentes o seducidos por atractivas propinas, dejan libres a los inculpados.

Existe una larga lista de acciones de corrupción, algunas no son visibles y otras sí:

Enriquecimiento ilícito, abandono del destino u omisión del deber de perseguir delitos, desobediencia y negación de auxilio, falsificación de documentos, fraudes legales, infidelidad en la custodia de documentos y violación de secretos o de asuntos de seguridad nacional, uso indebido del patrimonio público, usurpación de funciones, traición por subversión o transacciones ilegales en el extranjero, contrabando, abuso de poder, engaño, perversión de la justicia, incumplimiento de los deberes, manipulación de las elecciones, mal uso de información confidencial, falsificación de documentos y de registros, manipulación de licitaciones, compras, suministros, contratos y préstamos, aceptación de obsequios inapropiados, o aceptación de dádivas por agilización de trámites, por honorarios o viajes con fondos públicos, mal uso de sellos y de papel oficial, vigilancia ilegal física y a través de telecomunicaciones, nexos con el crimen organizado, peculado, cohecho, tráfico de influencias, soborno, conflicto de intereses, malversación de fondos, prevaricato (o prevaricación es aquel delito en el cual incurren los funcionarios públicos, autoridades, jueces, entre otros, **cuando** faltan, ya sea, a sabiendas o por ignorancia inexcusable, a las obligaciones y deberes inherentes al cargo que desempeñan). Licitaciones que se manipulan, se soslayan o se disfrazan de adjudicación directa.

¿Cómo fue que llegamos hasta aquí?

Cuando advierta que para producir necesita obtener autorización de quienes no producen nada;
 cuando compruebe que el dinero fluye hacia quienes trafican no con bienes, sino con favores;
 cuando perciba que muchos se hacen ricos por el soborno y por influencias y no por el trabajo,
 y que las leyes no lo protegen contra ellos, sino que, por el contrario, son ellos los que están protegidos contra usted;
 cuando repare en que la corrupción es recompensada y la honradez se convierte en un autosacrificio, entonces podrá afirmar, sin temor a equivocarse, que su sociedad está condenada.

AYN RAND (1950), en Alissa Zinovievna Rosenbaum,
La rebelión de Atlas

Lo que complica las situaciones que enfrentamos, es que varias prácticas de corrupción imbricadas están entre sí, que para corromper se requieren dos o más, y que pueden ir desde la forma más simple cuando el oficial de tránsito extiende la mano porque según él un automovilista se pasó un alto, hasta fraudes que involucran millones de dólares con la complicidad de un grupo de personas de todos los niveles de la escala administrativa o inclusive de circuitos financieros mundiales que vuelven muy tortuosa la persecución de delitos de lavado de dinero.

Al soslayar muchas de estas prácticas de corrupción y no hacerlas públicas, no se conocía la dimensión de su magnitud, ni la profundidad de su gravedad. Y con el tiempo crecieron en dimensiones insospechadas y complejas.

Lo anterior hizo que los decisores se volvieran incapaces de tomar decisiones adecuadas debido a diversas causas; entre ellas, por su carencia de una visión de futuro, por su falta de planeación integral, por sólo resolver los problemas que están en la punta del *iceberg* y hasta por su incompetencia.

Propuestas

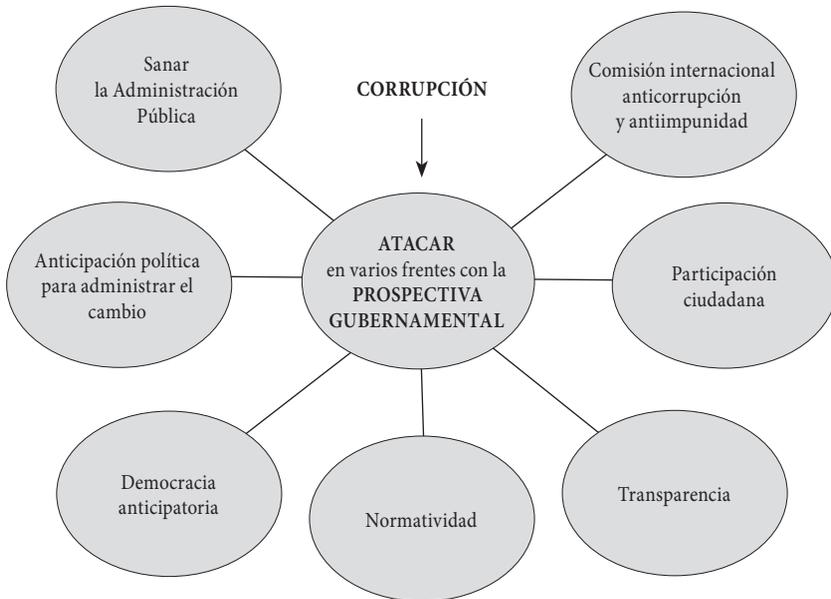
El futuro es creado tanto por acciones, como por inacciones,

¿CÓMO QUIERE UN GOBIERNO SER RECORDADO?

La corrupción debe atacarse con una estrategia en varios frentes. El apoyo de la perspectiva gubernamental es fundamental.

El propósito de la prospectiva no es la predicción, sino la creación de condiciones indispensables para el ejercicio de la libertad, el poder y la voluntad de los gobernantes y los ciudadanos en la elección de un futuro deseado, en lugar de sufrir las consecuencias de un futuro no deseado (Javier Medina).

1. Sanear la Administración Pública.
2. Anticipación política para administrar el cambio.
3. Democracia anticipatoria.
4. Normatividad.
5. Transparencia.
6. Participación ciudadana.
7. Comisión internacional contra la corrupción y la impunidad.



Sanear la Administración Pública

La acción de gobernar mediante formas de corrupción cada vez más acendradas han impactado negativamente en las decisiones y han llevado a situaciones complejas a las instituciones, arrastrando al país.

La creación de elefantes blancos, el principio de Peter o de incompetencia al que llegan quienes ascienden a un puesto para el cual no están preparados. Y la administración “por ocurrencias, que se traduce en “sólo hago lo que me toca siempre y cuando sea en horas de oficina”.

Y qué decir de una planeación tendencial que repite lo que se ha hecho durante varios años sin cambiarlo, hasta la creación de feudogramas, pequeños cotos de poder.

Esto tiene que ver con una evidente falta de coordinación intergubernamental, intersectorial o interinstitucional, que lleva al desgaste y desperdicio de recursos, al exceso de planes, programas y proyectos que poco se concretan en la realidad.

Anticipación política para administrar el cambio

La anticipación política es una herramienta para la toma de decisiones. La anticipación es una necesidad de mejorar la toma de decisiones en sociedades complejas: “Cuando se conduce un barco pequeño, usted decide girar y dar vueltas en el momento que quiera; cuando se conduce un super petrolero, decide qué tiene que estar cambiando en ese momento (anticipar) y que debe iniciar el movimiento ahora (actuar)” (Franck Biancheri).

La anticipación política es un enfoque multidisciplinario al futuro. El futuro es resultante de la interacción entre tendencias y actores; su estudio requiere una visión integradora que tome en cuenta las ópticas política, económica, social, financiera, cultural, técnica, las más importantes y relevantes sobre la crisis global sistémica; todas ellas son el *quid* para la comprensión del mundo actual y para la mejor toma de decisiones. La Anticipación Política es administración del cambio. La conducción de gobierno.

Los grandes retos se encuentran en iniciar el saneamiento de la Administración Pública antes de que se convierta en Administración Pública inútil, al servicio de un Estado frágil. Así que lo primero es tener voluntad para el cambio. La corrupción que ahora parece un tema imposible de eliminar a través de un trabajo prospectivo, enfrenta los imposibles.

Construir la democracia anticipatoria

Consenso con los diversos grupos de la sociedad hacia la configuración de políticas públicas robustas no correctoras, ni reactivas. La conducción de gobierno, interacción de los poderes, seguimiento cuantitativo y cualitativo de los Programas de gobierno. Políticas sociales y no asistencialistas. Fiscalización de contribuciones no terrorismo de impuestos.

Conformación de un grupo multidisciplinario de *think tanks*, asesor en la toma de decisiones.

Todo gobierno debe tener su *unidad multidisciplinaria de tanques pensantes*, sea ésta interna o externa en una consultoría.

Un gobierno que toma decisiones y vive en situaciones de eventos inesperados y de incertidumbre debe tener un grupo que pueda pensar y prevenir o al menos saber cómo afrontar los eventos inesperados que se presenten, cada vez más y más frecuentes.

Se fortalecen las instituciones científicas que forman capital humano en vez de verlas como incómodas al tomador de decisiones.

Normatividad

Respetar y promover, en su caso, la normatividad y las políticas públicas en cuanto al combate a la corrupción en todos sus aspectos legales: Constitución, leyes, reglas de operación, procedimientos, códigos de ética, políticas públicas.

Todo gobierno trabaja con políticas públicas para el bienestar de su comunidad.

Una política pública es una decisión para la acción pública.

Se construye sobre la base de necesidad y demandas y la aportación de insumos de información, ideas y sugerencias que la comunidad ofrece para que las decisiones sean más acertadas.

Transparencia

La información es prerequisite de la prospectiva. El punto es evitar la neblina informativa en que se mantiene a la colectividad por parte de actores que manipulan la información para controlar el poder.

El lapso de una administración puede ser corto, pero las repercusiones de sus decisiones pueden ser muy amplias y abarcar incluso la responsabilidad intergeneracional para los que no han nacido.

La capacidad de llegar a consensos entre los distintos grupos de poder en las redes no sólo alienta la gobernanza, sino que es condición para la gobernabilidad.

Máxima publicidad y transparencia de todo lo referente a la acción pública. Amplia difusión a la ciudadanía, la cual también es corresponsable en el combate a la corrupción. Rendición de cuentas supeditada a criterios de fiscalización. La información es prerrequisito de la prospectiva. El punto es evitar la neblina informativa en que se mantiene a la colectividad por parte de actores que manipulan la información para ocultar las prácticas corruptas.

Las nuevas tecnologías permiten un gobierno más abierto, cercano e interactivo y deben apoyar su tarea al difundirla en las redes.

Participación ciudadana

Ciudadanía y gobierno son corresponsables para no permitir la impunidad, ni la corrupción.

Generar un Observatorio ciudadano que informe y se informe de manera permanente, al mismo tiempo que fomente la participación ciudadana en distintas formas de organización civil que participen en la vigilancia.

Diseñar un sistema de sabiduría colectiva con estrategias de información completa sobre temas de necesidades básicas y sociales.

Promoción permanente de una cultura anticorrupción, con apoyo de los medios de comunicación y de las redes sociales, basada en la información sobre hechos de corrupción y sus daños, así como en la adquisición de una serie de hábitos y prácticas cotidianas de denuncia, apoyadas con sanciones efectivas para evitar la impunidad.

Promover la transformación de actitudes de respeto y honestidad sobre el medio ambiente, los recursos naturales como el agua limpia, la responsabilidad intergeneracional. Enfrentar el reto de que no haya tragedia para los comunes, ni para los bienes públicos globales.

Comisión internacional anti-corrupción y anti-impunidad

Una de las tareas prioritarias sería el formar una Comisión Internacional con participación de la OCDE o de la ONU para que contribuya al funcionamiento de buen gobierno, denunciando y llevando al castigo a funcionarios y ciudadanos corruptos. Una Comisión que genere confianza por su carácter internacional y que no sea sólo local, convertida en juez y parte, y que sea vigilante permanente contra la impunidad y la corrupción.

El lapso de una administración puede ser corto, pero las repercusiones de sus decisiones pueden ser muy amplias y abarcan, incluso, la responsabilidad intergeneracional para los que no han nacido.

El gobierno ha de ser capaz de planear prospectiva y estratégicamente el combate a la corrupción. Pierre Massé solía decir que actuar es el predicamento del hombre, ya que no actuar es una forma de actuar. Toda planeación es la implantación de un proyecto político quiérase o no.

Lindaman, asesor de Kennedy, decía: “Si pudimos poner un hombre en la Luna, ¿por qué no tenemos la visión para construir una comunidad ideal?” Yo agregaría sin corrupción, ni impunidad.

Fuentes

Arellano Gault, David (2012), *¿Podemos reducir la corrupción en México. Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, México, CIDE.

Baena Paz, Guillermina, “Marco conceptual de las perversiones de la Administración Pública”, en *Revista IAPEM*, núm. 89, Toluca, Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

“Censura la ONU la impunidad en México”, en *El Mundo*, Córdoba, Veracruz, México, 12 de octubre, 2014.

Coronilla Cruz, Raúl (2012), “La corrupción institucionalizada en México, un ensayo sobre los límites de los instrumentos clásicos para combatirla. El caso de las auditorías”, en Arellano Gault, David (2012), *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, México, CIDE.

Definición ABC, <http://www.definicionabc.com/derecho/prevaricato.php>. Recuperado: octubre 12, 2014.

<http://kakistocracianacional.blogspot.mx/>

<http://www.cronica.com.mx/notas/2011/559579.html>. Consultado: 17 octubre, 2014.

<http://www.definicionabc.com/derecho/prevaricato.php>

<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/tye/origenesdelaimpunidadenmexico.htm>. Recuperado: 12 de octubre, 2014.

Mondragón, Manuel (2014), *Políticas públicas en la prevención del delito*, presentación en la reunión bimensual de la World Future Society, octubre 16.

Naim Moisés (2014), *Recetas para el Autoritarismo*, programa de la serie “Efecto Naím”, por la cadena NTN 24, en <http://efectonaím.net/recipe-for-authoritarianism/>

Rodero Enrique (2014), “Perspectivas de la prospectiva. Un diálogo de saberes sobre el porvenir”, en Guillermina Baena Paz (coordinadora), *Planeación prospectiva estratégica*, México, UNAM/DGAPA.

Sánchez González, Juan José (2012), *La corrupción administrativa en México*, México, IAPEM.

Touchard, Jean (1981), *Historia de las ideas políticas*, Madrid, Editorial Tecnos.

El gobierno, secrecía y transparencia. La necesidad de nuevos valores

*Amparo Elizabeth Cruz Martínez**

Resumen

Este artículo primero señala que en la búsqueda por la seguridad y la preservación del Estado en la democracia conviven dos acciones políticas contradictorias: la secrecía tradicional y la transparencia, esta última como un valor indispensable en el siglo XXI. En una segunda parte se analizan los valores de la administración y la gestión públicas como opción para enfrentar desde dentro a la corrupción. Por último, se reflexiona sobre los retos de la democracia moderna que, para subsistir, se debe apoyar en nuevos *valores de la democracia del siglo XXI*, considerando su base política-social como un valioso recurso, que va más allá del producto del ejercicio electoral, para surgir hacia una auténtica democracia, como una oportunidad que favorezca la comunicación entre gobierno y sociedad y que construya con efectividad en el espacio de lo público, valores de encuentro de lo colectivo, de respeto a la vida y de la búsqueda por la equidad.

Palabras clave

democracia, secrecía, transparencia, Administración Pública, gestión pública, nuevos valores, corrupción.

Abstract

First of all, this article points out that in the search for security and the preservation of the state in democracy, two contradictory political actions coexist: traditional secrecy and transparency, the latter as an essential value in the XXI century. In a second part the values of public administration and management as an option to face corruption from within are analyzed. Finally it addresses the challenges of modern democracy that, to survive, must be supported by new values of XXI century democracy, considering its political-social base as a valuable resource that goes beyond the product of the electoral exercise, to come to a genuine democracy as an opportunity that favors communication between government and society and to build effectively, in the public space, values of collective meeting, respect for life and the search for equity.

Key Words

democracy, secrecy, transparency, public administration, governance, corruption.

* Amparo Elizabeth Cruz Martínez es Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública y Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Se ha desempeñado en diversos cargos de la Administración Pública. Actualmente es becaria del CONACYT como estudiante del doctorado en el Programa de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM e imparte, en la misma, la materia de "Ética Pública", en la Licenciatura del Programa del Centro de Estudios de Administración Pública, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Correo: elicruz7@yahoo.com.mx

Introducción

Actualmente las distintas sociedades modernas concentran en sus comunidades formas de organización que se reflejan en leyes, costumbres, valores, cualidades y especificidades que las distinguen, y todo ello es política. No existe una organización o relación de intereses en donde no esté involucrada la política.

Dentro de cada comunidad se establecen reglas del juego en el entorno económico, político y social. En algunos Estados, estas reglas están formuladas desde la cúspide del poder político como una forma de control para la estabilidad social, como en el caso de las dictaduras. Al respecto, Maurice Duverger (1996) señala que éstas son sistemas de gobierno impuestas por la fuerza, que en algunos casos inician ideológicamente con intención transitoria pero que se establecen con tendencia a perpetuarse.

Contrario a las dictaduras, surgió en el mundo, desde la Grecia antigua –en el siglo v a.c.–, el sistema democrático, como otra forma de convivencia política, que reconoce las diferencias entre los pueblos, transformadas en la actualidad en soberanías constituidas y sobre todo en las libertades civiles. Desde entonces, uno de los principios de la democracia reside en la fuerza de voluntad de las mayorías para la elección de sus representantes.

En el siglo XXI, atendiendo las premisas del Estado democrático, se fortalecieron, como nuevos valores, los caminos de la participación ciudadana y aún más para la participación social con la acción pública se ha enriquecido la fortaleza de la democracia. Esta acción pública está acompañada de un carácter más demandante y fiscalizador que exige un mayor compromiso en los resultados de las tareas de gobierno.

La exigencia actual de una sociedad participativa trajo consigo la exigencia al Estado de uno de los valores primordiales de la democracia: el ejercicio de la transparencia en las acciones del gobierno. Esta no sólo debe limitarse a la rendición de cuentas, sino en alcanzar una transparencia con calidad moral en quienes representan a la sociedad civil y ocupan cargos en la administración y gestión públicas. Transparencia y rendición de cuentas son los pilares básicos de la democracia del siglo XXI.

La democracia es, en tiempos de adversidad, una oportunidad de reconducir las tareas del Estado con decisiones políticas que van más allá del cumplimiento coyuntural de los asuntos de gobierno.

¿Cómo gestionan los gobiernos en tiempos de incertidumbre política, cuál es la realidad de sus acciones y hacia dónde se encaminan?

Este artículo es una aproximación a la comprensión del significado de tres ejercicios de política innegables:

Primero se estudia al gobierno con dos acciones políticas contradictorias, pero a la vez existentes, y que confluyen para la supervivencia del Estado: la secrecía tradicional y la transparencia moderna, esta última como un valor indispensable en el siglo XXI. En la segunda parte se analizan los valores de la administración y la gestión pública como opción para enfrentar desde dentro a la corrupción. Por último, se reflexiona sobre los retos de la democracia moderna analizada como el régimen democrático constitucional del Estado que, para subsistir, propone apoyarse en nuevos *valores de la democracia del siglo XXI* que considere su base política-social como un valioso recurso, que va más allá del producto del ejercicio electoral democrático reconocido, para surgir hacia una auténtica democracia, no sólo como base política de elección para obtener cargos de representación sino como una oportunidad que favorezca la comunicación entre gobierno y sociedad y que construya con efectividad en el espacio de lo público, valores de encuentro de lo colectivo, de respeto a la vida y de la búsqueda por la equidad con bases mínimas de desarrollo social.

La apuesta es que los valores de la democracia en el siglo XXI son una oportunidad de mejora y de perfeccionamiento del binomio política-sociedad capaces de promover la efectiva atención de los asuntos públicos con el compromiso de ambos sectores.

El Gobierno: la secrecía y la transparencia

El Estado, para su preservación, ejecuta a través del gobierno acciones que planea desde la alta burocracia con una característica básica: la secrecía. Por el secreto se consiguió el poder de las monarquías absolutas. La secrecía abarca esquemas que se ajustan con propósitos de seguridad política, económica e inclusive social a nivel nacional; sin embargo, nos preguntamos: ¿por qué la secrecía es un esquema que se contrapone con la exigencia de la transparencia como un valor indispensable para la fortaleza del Estado en el siglo XXI?

Para conservar el poder, el secreto es la vía para sus fines; los ilustrados burocráticos y administrativos lo preservan para “la preeminencia de su saber profesional” y de sus intenciones, por lo que excluyen la publicidad y ocultan sus conocimientos en aras de la razón del Estado (Uvalle, 2013).

La secrecía que tiene sus antecedentes en las monarquías absolutas, se ha perpetuado en la historia del Estado moderno y se ha fortalecido en la de los Estados

del siglo XXI. Sin embargo, la evolución de la sociedad y del propio Estado en la democracia generó desde hace décadas que el manejo controlado de la información por parte del poder del Estado no sea absoluto. Los gobiernos desde mediados del siglo XX y en lo que va de los comienzos del XXI han modificado sus esquemas de información, los factores que impulsaron y siguen modificando estos cambios que responden a: la participación ciudadana, el avance tecnológico, el desarrollo intelectual de grupos sociales, académicos y empresariales, y de manera muy importante han sido los procesos entre agente y principal lo que impulsa a éstos a la exigencia a ser informados y conocer las acciones del ejercicio de la burocracia.

El poder del Estado y sus gobiernos en la democracia no son ajenos a la evolución social y a las formas de democratización y de participación de la comunidad que políticamente están atentas a sus resultados.

La necesidad de transparencia y de rendición de cuentas es la constante que obliga al gobierno a realizar mecanismos de información. Estos instrumentos trascienden las obligaciones técnicas de los gobernantes; en la democracia se convierten en un universo moral, porque no sólo debe informarse sobre lo material sino que infiere una carga de responsabilidad absoluta de los gobernantes.

La transparencia es un atributo del poder responsable, es decir, del poder que se desarrolla en el mundo de las reglas escritas y formales que son la expresión más acabada de cómo la discrecionalidad queda en un segundo plano y hasta tercer plano, al mismo tiempo que la norma escrita que responde al valor de la democracia, es la que prevalece como un medio que permite la gobernación institucional de la sociedad. La transparencia se inscribe en la lógica de la institucionalidad democrática y es uno de los senderos que facilita el acercamiento de los ciudadanos con el poder público, en particular con los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Uvalle, 2005: 84).

Es por ello que el gobierno como ejecutor de políticas, que tienen intervención del Estado en la sociedad, necesita para la reconstrucción y recuperación mínima de confianza de sus gobernados modificar las formas de gestión pública con acciones de cabal transparencia e información por medio de una efectiva rendición de cuentas.

Más allá de la voluntad de los gobernantes y el deseo de los administradores del Estado para hacer lo que les conviene, las normas del Derecho positivo tienen la cualidad de obligar a los gobernantes a que también cumplan con las mismas, no obstante que son los encargados de su observación y cumplimiento. Por lo mismo, la rendición de cuentas es fórmula institucional que obliga a que los poderes públicos convivan en

un sistema de pesos y contrapesos para evitar que el poder desvirtúe al poder, o que el poder corrompa al poder (Manjarrez, 2003: 60)

Por una parte, la confianza en el gobierno constituye una de sus máximas fortalezas y dota de poder al Estado en la democracia, aunque el cuidado escrupuloso del manejo de la información en los asuntos políticos de gobierno implique contener una carga importante de ese imperativo de secrecía que requiere el Estado para su mantenimiento.

No obstante lo anterior, la sociedad del siglo XXI espera que haya un mecanismo de información de tipo incremental en una sociedad con rasgos democráticos. La sociedad en la democracia, aunque asume que la información que presenta el gobierno relativa a decisiones políticas es limitada, deposita en el Estado el carácter regulador de la vida pública de la sociedad; y el gobierno, aunque tiene el propósito de legitimar su función, obtiene el recurso de la protección de datos como un derecho que se reserva en aras de la confidencialidad, en asuntos que únicamente le conciernen al propio Estado para su seguridad.

¿La seguridad del Estado implica la seguridad nacional?

Si bien la seguridad del Estado se fundamenta en el manejo de una carga de secrecía, la seguridad nacional precisa de requerimientos de mayor alcance como son la legitimidad de las acciones, la confianza y la transparencia en el ejercicio del gobierno. Sin embargo, bajo este esquema de secrecía, siempre habrá una limitada información racionalmente condicionada por el Estado. La opacidad y la limitada transparencia en la información es un ejercicio necesario de la razón de Estado, y este ejercicio se constituye también como poder absoluto del Estado en el siglo XXI.

La razón de Estado, por su parte, es el Derecho del Estado a ejercer la dominación política atendiendo a la preservación y conservación de sus intereses primordiales, como un sistema de poder que ejerce la dirección sobre la bases de sus capacidades administrativas, burocráticas y gubernamentales que aseguran la efectividad en el ejercicio del poder. Implica el despliegue de las artes, estrategias, políticas, programas y acciones que tienen por objeto la conservación del poder atendiendo a la eficacia del mismo (Uvalle, 2013: 30).

El privilegio de la información nunca podrá ser accesible a la gente ajena al máximo poder político; como señala Uvalle (2013: 29), los polos del poder son el secreto y la publicidad en la política.

Este ejercicio de poder, que siendo reiterativo, también se consolida como la razón de Estado y se asume como un derecho del mismo. Se trata de conservar los intereses del Estado y reflejarlos en un ejercicio de dominación política con estrategias, programas y acciones que deberá ejecutar el gobierno.

Debido a lo anterior, sólo se publicita lo que no ponga en riesgo la soberanía del gobierno y en consecuencia la del Estado.

Los temas de orden político son temas vedados para la sociedad, el manejo discreto de la información en las políticas de Estado constituye en el gobierno el resguardo más importante de la seguridad del Estado. La operación cotidiana del gobierno tiene relación directa con lo que la sociedad ve del Estado, son los procesos del día a día los que están al alcance de la sociedad para legitimar o no al Estado. Por ello, una administración y gestión públicas eficientes se convierten para el gobierno en las cartas de presentación del ejercicio público y, a su vez, en el ejercicio del poder político con instrumentos burocráticos institucionalizados.

Es en la democracia donde se desarrolla un encuentro cada vez más estrecho de la relación gobierno y sociedad que exige una construcción de reglas que formulen efectivos valores de la representatividad ciudadana –confianza, honestidad, equidad, reconocimiento político en los representantes– que inyecten fuerza política al Estado para el mantenimiento de su propia seguridad y estabilidad.

El gobierno es el artífice de la organización política más grande de todos los tiempos para la próspera comunicación entre el gobierno y la sociedad. El gobierno simboliza, señala Duverger (1996:32), a una institución oficial del Estado, es el ejecutor más efectivo del poder para el logro de fines y metas, aun en los propósitos de la propia organización social ésta no puede continuar sin la presencia del gobierno cuando se tratan temas que conciernen a la colectividad. Así, la sociedad requiere de la existencia del Estado como regulador e impulsor de proyectos comunes para que el avance social se dé de manera integral.

Aun la sociedad organizada requiere de la fortaleza del poder político como un incentivo para la consolidación de objetivos que fomenten programas de interés común en el espacio público.

El binomio gobierno y sociedad puede apreciarse como una institución básica para la convivencia y estabilidad de los individuos y de las comunidades y por ello constituyen una unidad para la atención de los asuntos comunes.

En esa unidad política, los esfuerzos políticos colectivos son los que formulan y encauzan este binomio. De esta forma, el peso de la política es más fuerte que

cuando surge de las decisiones políticas individualistas –un jefe de Estado, un solo partido político o un grupo pequeño de interés– para tratar los asuntos públicos.

En el tratamiento de los asuntos públicos, ni el gobierno ni la Administración Pública son los únicos actores que intervienen en la producción y aplicación de las políticas públicas. También intervienen y participan grupos sociales y ciudadanos que no ceden a los espacios de acción que han venido ganando y, por tanto, tienen interés de corresponsabilizarse con las fórmulas de atención que se implementan, porque los asuntos que son de interés común provocan la movilización de las organizaciones civiles y ciudadanas (...). La revaloración (Bresser, 2004: 16) de la política desde la sociedad amplía la complejidad de la vida pública porque significa que hay más actores y organizaciones que tienen interés por intervenir y monitorear los asuntos administrativos y gubernamentales. La revaloración de la política no es accidental o casual, sino que responde a los procesos de apertura y democratización que son propios del reacomodo dado entre la sociedad y el Estado, con base en los impulsos de la globalidad. Hay ahora ciudadanos más activos y vigilantes que dejan atrás las posturas que conllevan a tener un perfil bajo en los asuntos públicos. La revaloración de la política es mayor en las sociedades abiertas, en las cuales se reconoce la iniciativa de las personas, la deliberación (Cunill, 2004: 61) de los asuntos comunes, la crítica ciudadana desde diversos foros, la aportación de los ciudadanos y su capacidad para corresponsabilizarse en la atención y solución de los problemas comunes. La revaloración de la política se relaciona con la toma de conciencia que los ciudadanos tienen desde que luchan contra las políticas intervencionistas que limitaron e inhibieron los espacios de la vida civil, económica y social (Uvalle, 2005: 162).

¿Por qué constituir y fortalecer a la política como un cuerpo activo entre el gobierno y la sociedad contemporánea? Porque la política es la base mediadora entre el ejercicio gubernamental y la sociedad en todos los ámbitos de la vida pública. En la democracia, la sociedad espera del gobierno y sus gobernantes una administración y gestión pública eficientes con efectiva transparencia. A su vez, para que sea reconocida la fuerza de la sociedad de manera integral, ésta debe fortalecer en términos sociales a uno de los sectores básicos más importantes para crear la cultura de un pueblo: la educación y los valores cívicos que dignifiquen la existencia de una verdadera sociedad democrática. Sin educación en la sociedad y el gobierno no se puede hablar de una sociedad democrática plenamente constituida.

Los valores de la Administración y la Gestión Pública contra la corrupción

La Administración Pública organiza al Estado y fortalece las actividades del gobierno, así la gestión pública en la democracia del siglo XXI se visualiza no sólo como un instrumento del gobierno, sino como la acción –efectiva o no– del gobierno en la sociedad.

En la vida moderna, la gestión pública es uno de los pilares que sustentan la acción del gobierno para dar cumplimiento a los programas y políticas que favorecen la gobernación eficaz de la sociedad desde una perspectiva de cambio, continuidad y transformación en amplia escala. El desarrollo de la sociedad es un proceso que se caracteriza por la complejidad organizada que es fruto de los diversos ámbitos, estructuras y espacios que definen los sistemas de cooperación multiplicada y continua que tienen aplicación en los núcleos estratégicos de la economía, la política y la vida colectiva (Uvalle, 2005: 129).

Una efectiva gestión pública determina el grado de confianza que el ciudadano deposita en las tareas de la Administración Pública, los errores de la administración y la gestión públicas representan crisis que dañan sustantivamente a la sociedad misma y a la legitimidad del Estado en una sociedad democrática. La instrumentación de reformas en la Administración Pública, en el siglo XXI, son producto de los resultados que se obtienen del ejercicio gubernamental para dar lugar a nuevos esquemas que buscan la legitimidad en las acciones de gobierno.

Las reformas políticas deben ser cuidadosamente revisadas e instrumentadas. Únicamente cuando se tiene un amplio conocimiento del resultado de los escenarios posibles, con el apoyo de las nuevas tecnologías, así como con el acceso a la información inmediata, se facilitan las tareas del gobierno para la mejor toma de decisiones aun de manera conjunta entre gobierno y sociedad.

La reforma de la Administración Pública (Peters, 2004: 94) es el tema principal que se invoca desde el timón del Estado para dar cauce a otras dinámicas que reclaman el cambio en enfoques y paradigmas. (...) Dicho cambio no es una propuesta maniquea, sino que forma parte de los procesos de apertura y competencia que modifican la relación directa entre el mercado, la sociedad y el Estado, tomando en cuenta las condiciones de globalidad que hoy día afectan el comportamiento de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales (...) también es el despertar de los grupos y energías de los ciudadanos que, desde el punto de vista político, reivindican para sí

el espacio de lo público y en consecuencia el derecho que tienen para participar en la gestión de los asuntos comunes (Uvalle, 2005: 58).

Al tener un régimen presidencialista, característico de la democracia, México fortalece a la figura presidencial como el poseedor de la más alta jerarquía dentro de la Administración Pública, con lo que ha generado una cultura de Administración Pública vertical que promueve una carga de valores basados en el poder del cargo jerárquico. De acuerdo con Maurice Duverger (1996: 44), el Estado es entendido como una institución política y el poder como un fenómeno de relaciones de subordinación. En este esquema de poder se organizan los procesos administrativos, lo que implica la sujeción de la administración a las decisiones de orden político, de modo que la administración y su gestión pública legitima el poder político en el conjunto de la organización gubernamental.

En este sentido, México ha sido un país donde el ejercicio del poder se caracteriza por ser centralizado, burocrático y vertical, fincado en redes de valores, intereses, prácticas y acciones que han tendido al vigor de la cima, no de la sociedad (Uvalle, 2013: 47).

De acuerdo con lo anterior, ¿qué condiciones deben reunir los cuerpos políticos y administrativos para construir mecanismos, más efectivos, que contribuyan a resolver los graves problemas de credibilidad que tienen los gobiernos en el siglo XXI?

Los avances democráticos deben constituir una oportunidad para que el Estado sea capaz de promover programas de políticas que persigan un desarrollo consistente que estimule valores cívicos, educativos y culturales, que pongan freno a la corrupción y la pobreza, temas cuya existencia es el origen de problemas más graves como son el deterioro social y la inseguridad. El conjunto de estos problemas trae consigo efectos perniciosos como el descenso cultural y educativo de un pueblo y en consecuencia de sus gobernantes.

El gobierno, al ser una estructura compleja, requiere para dar solución a estos graves problemas de acciones de gestión y administración públicas de valores fortalecidos en las personas que constituyen la representación del Estado y el ejercicio de la administración y gestión públicas.

Entre las acciones básicas es fundamental:

- Contar con profesionales debidamente capacitados en sus ámbitos de acción y en las funciones para las que son elegidos o contratados en el servicio público.
- Internalizar la vocación de servicio en los actores políticos que puedan constituir verdaderas instituciones en la gestión y administración públicas.

- Integrar cuadros de profesionales y servidores públicos con las más altas capacidades humanas para que operen con un alto grado de efectividad y capacidad de servicio.
- Procurar que los servidores públicos desarrollen su labor política con debida transparencia, diligencia y responsabilidad aplicable, también cuando hayan sido elegidos mediante los procesos de elección popular, en los distintos niveles de gobierno o en la representación de los poderes constituidos.
- Comprometer a todos los profesionales del servicio público para que cuenten con instrucción permanente de la academia y asesoría de los especialistas de las mejores Universidades nacionales, para poder ejercer la toma de decisiones sobre proyectos, reformas, programas, políticas públicas, con la mayor precisión sobre los alcances de las decisiones tomadas.

Es preciso que políticos y servidores públicos se concienticen en cumplir con las tareas mínimas del Estado con un férreo sentido de compromiso social.

En las democracias, tanto el grado de efectividad de un gobierno, así como sus fallas, se pueden convertir en un estado natural y en un orden general.

Uno de los principales problemas de los Estados en el siglo XXI no sólo está supeditado a la necesidad de una permanente eficacia de la gestión pública, sino también a su contraparte. Los graves problemas de corrupción política cuando rebasan las capacidades de los gobiernos, parecen no tener límites para su multiplicación.

La corrupción es hoy un fenómeno global con ámbitos uniformes y transfronterizos, propio del mundo contemporáneo. Estas prácticas que se rigen predominantemente por la lógica del interés particular sobre el general son comunes y visibles, tanto en los países desarrollados como en las actividades empresariales. Las formas globales de la corrupción son funcionales a los intereses privados que rigen el mercado y ellas se han impuesto uniformando los ámbitos nacionales de operación, a través de la disminución de los poderes reguladores del Estado, que permiten hacer uso de instrumentos jurídicos de protección de las economías y de las sociedades nacionales (Pozas Horcasitas, 2009: 7).

Aunado a lo anterior, la falta de respuesta oportuna de los Estados para enfrentar los problemas producto de la corrupción, fomentan la impunidad y posibilitan una carga de vacíos de poder que son ocupados por individuos capaces de destruir a instituciones básicas –tanto económicas, sociales, como de seguridad

nacional— de una estructura estatal que lleva años consolidar. La recurrencia en los esquemas de opacidad y la falta de transparencia reproducen un círculo negativo y de impunidad.

La eficiente gestión pública, basada en la transparencia, formula un mecanismo de colaboración que implica tareas o quehaceres que subsanan los riesgos de corrupción por su incidencia colectiva, porque favorece los procesos de gobierno y las políticas que lo sustentan. Por ello, dice Uvalle, “un quehacer orientado por planes, fines y acciones que, al combinarse, tienen impacto inevitable en la vida de la sociedad” (p. 143).

Mientras que la acción pública es la sociedad organizada para tener mayor participación pública, la gestión pública surge como un sistema que favorece las relaciones entre el gobierno y la sociedad promoviendo acciones concretas. Cuando en las cámaras de legisladores la representatividad ciudadana se vulnera, por las malas prácticas de sus representantes, es en el peso y la fuerza de la sociedad civil organizada donde radica la posibilidad de hacer frente a los gobiernos con problemas de corrupción política y administrativa, siempre y cuando ésta cuente con los mínimos requisitos de educación y cultura cívica.

Los retos de la democracia moderna, como régimen político en el siglo XXI

La democracia moderna efectiva en el siglo XXI es un reto constante, implica gobernar haciendo frente a una sociedad compleja y demandante. La participación ciudadana en la democracia moderna ya no se limita al sufragio, o a la participación de sus representantes en las Cámaras, tiene proyección en la búsqueda de solución a los problemas comunes, y en esa apertura promueve las condiciones para que sus demandas sean atendidas. La transparencia y la rendición de cuentas son los nuevos valores de la democracia moderna; al fomentarlos promueven la posibilidad de reincorporar a la vida pública el diálogo entre el gobierno y la sociedad, aun en los contextos de corrupción más adversos.

Es un esquema de democratización de la acción pública, comprendida en la esfera de lo público social.

La democratización del poder significa mayor presencia de actores políticos y sociales en la distribución de espacios y recursos que pueden aprovecharse para ventaja de la vida en común. La participación ciudadana no se ciñe únicamente al ejercicio del sufragio universal, sino que se proyecta hacia la discusión de los problemas comunes

y como es factible incorporarse al nivel de las decisiones públicas. Los asuntos de gobierno no deben situarse exclusivamente en la esfera de lo público-estatal, sino que han de considerar el valor de lo público-social por cuanto expresión dinámica de nuevos centros de poder que tienden a la acción pública organizada (...) hay pues una diferencia importante entre los grados de participación ciudadana que cobran vida en términos de una mayor o menor actividad en materia de participación (Uvalle, 2005: 112).

¿Por qué es necesario el impulso democratizador? La democracia implica gobernar en los albores del siglo XXI en ambientes de desencanto institucional debido al escaso reconocimiento en el trabajo de los políticos por los casos de corrupción persistentes. Existe corrupción que merma la democracia, de acuerdo con Adam Przeworski, cuando el interés de los políticos es por la defensa de sus intereses privados, por el propio poder y el goce de privilegios que sólo se encaminan hacia su beneficio económico personal. Esta conducta de abuso de poder no sólo genera una percepción negativa del actor político, también incrementa la falta de confianza en la figura de los servidores públicos y consecuentemente en la falta de credibilidad en las instituciones del Estado.

La corrupción aumenta la percepción de que la reproducción de conductas negativas es un esquema institucionalizado en el servicio público, lo que afecta considerablemente a todos los sectores del Estado, pero sustantivamente al sector económico y particularmente al hacendario.

Se reproduce una carga de descrédito a la labor del gobierno en la economía como sector básico de estabilidad nacional. Se incrementa el grado de desconfianza en el Estado, lo que contribuye a fortalecer esquemas perniciosos para el desarrollo de la democracia moderna. La corrupción genera:

hostilidad en el papel del gobierno en la economía (...) (se percibe que) la intervención gubernamental en la economía genera ineficiencia (...) (y que) necesitamos reformas políticas que limiten la capacidad del gobierno para intervenir en la economía (Przeworski, 1997: 115).

Estas reformas, al no ser esquemas posibles de cambio institucional, tienen como opción un camino: dar prioridad a la democracia con nuevos valores. De este modo se puede reformar la economía exigiendo mayor fiscalización por parte de la sociedad a sus gobernantes. Los gobernados tienen sus propias capacidades de reclamo en la democracia; en este sentido, la democracia da la apertura a la acción pública.

La acción pública es la acción organizada de la sociedad (Kozlarek, 2000: 62-64) desde el momento en que decide asumir un papel más activo en la definición de los problemas públicos, y luego participar en la solución operacional –gestión pública– de los mismos, hasta configurar un ambiente de respuesta institucional que responda a las exigencias democratizadoras de la vida pública. La acción pública (Castañeda, 2000: 23) es propia de sociedades que tienen un perfil abierto y emprendedor para definir el alcance de las políticas que se elaboran e implementan para la atención de asuntos que sean definidos como relevantes y con ellos se reconocen para la formación de las agendas de gobierno (Uvalle, 2005: 141).

La importancia del Mercado en la democracia moderna

¿En una moderna economía de mercado qué papel debe desempeñar el Estado?
 ¿Por qué si es una preocupación medular los rendimientos económicos en sociedades cuyas riquezas naturales son vastas, no se formulan esquemas de protección al mercado interno?

En todos los Estados del mundo éste se fortalece en tanto que en conjunto con su propia sociedad se mejoren las condiciones de vida de sus ciudadanos. Particularmente en las sociedades democráticas, esto es una exigencia por la comunicación que existe entre el gobierno y sus gobernados. La buena relación Mercado-Estado depende del manejo acertado de la información y la comunicación en todos los ámbitos que involucren al Mercado, pero sin ignorar las necesidades de la sociedad que gobierna en el siglo XXI de frente a un mundo globalizado.

El mundo se ha convertido no sólo en una aldea global, sino en una fábrica en la cual la producción y los intercambios de mercancías y capital se realizan de un punto a otro, sin concentrar en ninguno las operaciones terminales. Así, el intercambio económico tiene ahora elementos que amplían el vigor de los mercados como son las franquicias, la subcontratación, las concesiones y la prestación de los servicios públicos que antes estaban en manos del Estado. Los movimientos del mercado están ganando terreno importante en la base productiva de la sociedad y constituyen un factor decisivo para acrecentar la acumulación del capital y la riqueza. Respecto a los Estados, en los últimos veinticinco años (anteriores al 2005) se han visto obligados a revisar su acción en la sociedad y la economía para que los mercados no sean bloqueados en su operación y ventajas competitivas (Uvalle, 2005: 108-109).

En todo régimen político, la prosperidad del mercado interno tiene una dependencia insoslayable con las condiciones de apertura del mercado externo y también con las políticas derivadas de esta relación contractual entre el Estado y el Mercado. La decisión acertada de las políticas económicas está relacionada con el conocimiento de las propias capacidades del Estado en la intervención del Mercado, implica además un manejo cauteloso, acertado y responsable de la regulación, así como del manejo de información completa.

El Estado en la democracia tiene que fijar la estructura de incentivos que afectan a los agentes privados en la economía, y la eficiencia del sistema económico dependerá de cómo se configure la relación entre el Estado y los agentes económicos privados y de su relación con los ciudadanos.

Las condiciones para que la intervención del Estado sea eficaz son que los gobiernos puedan controlar las acciones económicas de los agentes privados y los ciudadanos puedan controlar a los gobiernos. Dichas condiciones deben cumplirse simultáneamente. Un gobierno con competencias para intervenir en la economía probablemente actuará en su propio interés a menos que deba responder ante los ciudadanos. Por otro lado, si los ciudadanos controlan totalmente a un gobierno que no puede hacer nada que afecte a su bienestar, la democracia es impotente (Przerwoski, 1997: 121).

Para que funcione el Mercado en su relación con el Estado, es preciso que exista una fuerte responsabilidad política.

La democracia moderna implica: la existencia de un sistema con métodos y procedimientos que se encaucen para dar solución a los problemas de la comunidad. Es un espacio de diversidad y de pluralidad que distingue en la convivencia los valores de la democracia.

De este modo, la democracia “tiende a que la libertad, la igualdad y el derecho de los ciudadanos a elegir a sus autoridades le genera una fortaleza importante, para que los contrarios se inclinen hacia la cooperación y coordinación de los esfuerzos, diluyendo los factores que dan origen al conflicto y las tensiones” (Uvalle, 2013: 37).

La democracia es un espacio de coexistencia de individuos, grupos, comunidades y organizaciones, de diálogo abierto, de libertad de expresión y de apertura a reglas institucionales en orden y consideración en la agenda pública de gobierno de los rubros prioritarios que afectan a la comunidad.

El régimen democrático representa uno de los sistemas políticos que más acerca a la ciudadanía con sus gobernantes, promueve la competencia, el intercambio y la representación que busca el equilibrio político en la convivencia y pluralidad

entre los grupos en el poder. Uvalle (2013: 37) señala que la democracia puede dar lugar a un ejercicio de estabilidad en la incertidumbre al definirla como la “incertidumbre organizada” en el espacio público y éste a su vez evolucionado en las sociedades democráticas como una fuerza que permite supervisar y poner límites al poder del Estado, que evite que éste se coloque por encima de la sociedad.

Sin embargo, en la democracia existe mayor oportunidad de intervención de la sociedad aun en la incertidumbre política, porque la participación social es un mecanismo que puede influir en la conducción del Estado para mejora del espacio público. El espacio público, visto desde la Administración Pública, requiere estrategias para destacar su riqueza humana y social, porque se refiere a movimientos, organizaciones y colectivos de diversos actores y foros.

Lo público toma significados más amplios y de mayor importancia. Con la evolución cultural de las sociedades, particularmente sus estudios hacen alusión al encuentro colectivo en el sentido de lo político común y ello implica que se construyan valores mínimos de equidad y de reconocimiento a lo humano y a la vida en sociedad. “El mundo de lo público de la sociedad es todo aquello que es distinto pero no adverso al Estado y está dado por espacios comunes, sitios abiertos y convivencia plena con sujeción a reglas de orden general y universal” (Uvalle, 2013: 39).

Es todo lo público que trasciende con fuerza el sentido de lo privado, es lo que concierne a todos. Las normas, las reglas, son distintas para lo público social, que para el espacio público con atribuciones gubernamentales. Es preciso en el año quince de esta nueva era destacar sus ventajas en favor del actual orden social.

Conclusiones

La democracia en el siglo XXI, en prospectiva, presenta retos capaces de permitir ventajas sustantivas para la mejora de la convivencia política y social. La política se puede constituir en un cuerpo activo efectivo, en un régimen democrático para el diseño de políticas públicas, que fortalezcan la unidad y el binomio gobierno-sociedad. Es esta unidad política, comprendida como medio de integración de todos en la sociedad, como lo señaló Duverger (1996: 38), donde se encuentran como interlocutor las políticas del Estado.

Por medio de las políticas públicas y con la acción de la sociedad organizada, el gobierno puede eficientar los asuntos de gobierno que requieren atención coyuntural, así como formular diseños en la atención de asuntos de interés público de mediano y largo plazo, de manera que genere políticas con visión de estabilidad para el equilibrio político, social y económico.

La política es la base mediadora entre la sociedad y el ejercicio gubernamental. La sociedad participativa y consciente de su actuación política espera una gestión pública eficiente y efectiva en una sociedad democrática.

La incertidumbre política subsiste y se estaciona en los sistemas democráticos, se ajusta y es resiliente por la fuerza misma de la sociedad que busca en la democracia los caminos para impulsar en la agenda de gobierno, la solución a los problemas que más afectan a la vida pública de las comunidades.

La seguridad del Estado en la democracia es la seguridad de la sociedad a la que gobierna y viceversa. Una vez más el binomio gobierno-sociedad se manifiesta de manera indisoluble; por ello, el reconocimiento al valor de la sociedad como nuevo actor social corresponsable de las políticas públicas genera una revaloración de lo político en la vida y los espacios públicos.

El reacomodo social, de grupos y organizaciones surgidos de la sociedad civil como interlocutores políticos, proyecta que el Estado se desempeñe con mayor responsabilidad política en la regulación e información en los temas de interés social, económico y de mercado. La promoción de una regulación efectiva para los mercados externos que no invaliden los esfuerzos del mercado interno es una necesidad imperiosa en las sociedades que aspiran al desarrollo constante.

La oportunidad que brinda un régimen democrático en los albores del siglo XXI es un reto para los órdenes y poderes de los gobiernos. La revaloración del ejercicio político implica poner particular atención en las capacidades intelectuales de la sociedad y en las respuestas que éstas formulan como sociedades abiertas, deliberativas y críticas ante los procesos de respuesta estatal a los problemas que son comunes entre gobierno y sociedad.

Los nuevos actores sociales tienen retos significativos como revisar si los procesos de reformas que el Estado lleva a cabo, se orientan –por una parte– de manera efectiva a la mejora social y económica de la mayorías de la población y –por otra– en promover, en conjunto con el Estado, esquemas de combate a la pobreza que construyan círculos virtuosos de desarrollo no sólo en el presente sino en el futuro inmediato y de largo plazo.

No bastan los valores de la democracia si no se ejecutan desde la cúspide del Estado y de sus gobernantes y representantes políticos. El combate a la corrupción debe surgir desde el interior del poder político y de las bases de la sociedad civil, de modo que se instrumente un proceso de formación de valores que responda a Programas de difusión permanente de combate a este mal.

La educación permanente de los responsables de la acción gubernamental, tanto en el conocimiento de sus actividades como de una actitud permanente con

vocación de servicio en los cargos públicos que desempeñen, debe anteponerse como requisito para acceder al poder.

La educación integral de los pueblos, con la búsqueda de la mínima educación en valores, debe retomarse en el siglo XXI en las sociedades democráticas. Campañas permanentes de cultura cívica y social, así como de control en el incremento poblacional, facilitarán las tareas de los gobiernos en el mediano y largo plazo.

Para el gobierno mexicano, la democracia es un reto para que el espacio de lo público se construya en un diálogo constante con la sociedad, para fomentar la integración de una comunidad más culta y educada en valores que incentiven a crear una mejor condición de vida. La democracia global obliga e implica asumir condiciones para la generación de mercados superiores efectivamente regulados que promuevan ventajas económicas para el crecimiento social, cívico y cultural de los pueblos, que implique la mayor equidad posible y el reconocimiento del respeto a la vida, equivalente a las aspiraciones de las sociedades más desarrolladas.

El Estado tiene tareas pendientes, en la democracia del siglo XXI, que debe cumplir de manera permanente. Quien aspire a un cargo de elección popular o un cargo público de alto grado de toma de decisiones, tiene la obligación de poseer el conocimiento de sus funciones, atribuciones y obligaciones de manera extraordinaria, contar con los mínimos valores cívicos y morales que comprometan su actuar para el fortalecimiento de su entorno y el debido cumplimiento de su tarea pública-política. Por otra parte, la democracia efectiva en el siglo XXI debe fortalecerse como fuente que facilite que la sociedad posea la responsabilidad de promover, fiscalizar y sancionar estas actuaciones.

Fuentes

- Duverger, Maurice (1996), *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, México, Editorial Planeta.
- Pozas Horcasitas, Ricardo (2009), “Presentación”, en Irma Eréndira Sandoval (coord.), *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales/Siglo XXI Editores.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2005), *La transformación procedimental y democrática de la Administración Pública*, Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2013), *Oportunidades y restricciones de la política de transparencia en México*, México, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 29-46.
- Przerwoski, Adam (1997), “Una mejor democracia, una mejor economía”, en *Claves de razón práctica*, núm. 70, <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=151042>.

Ideas para el Servicio Profesional de Carrera en Municipios del Estado de México

*Cuitláhuac Oviedo Puente**

Resumen

El municipio es el primer contacto que tiene la Administración Pública con la sociedad, es el primer eslabón de la cadena entre los individuos y el gobierno. Por consiguiente, la forma que gobierna, la forma en como administra los recursos, la forma en que toma las decisiones, impacta inmediatamente a la sociedad a la cual gobierna. Por consiguiente, es importante estudiar y analizar al municipio y el cómo lograr la eficiencia y eficacia en el manejo de esos mismos recursos, y de esta manera mejorar la prestación de los servicios que está obligado a proporcionar, particularmente por la vía del Servicio Civil de Carrera.

Palabras clave

Municipio, Servicio Civil de Carrera, Estado de México.

Abstract

The local government is the first contact that the public administration with the society, is the first link in the chain between the individuals and the Government. Therefore, form which form in as it manages the resources the municipality, the manner in which decisions, immediately impacts the society which governs, therefore it is important to study and analyze the municipality and achieve efficiency and effectiveness in the management of the same resources and improve the provision of services to which it is obliged to provide principally by civil service.

Key Words

Local government, Program of civil service, Mexico State.

* Maestro en Ciencias con especialidad en Administración Pública. Profesor de la Universidad Tecnológica de México (UNITEC), *campus* Cuitláhuac. cuitlahuac_oviedo@hotmail.com.

Introducción

Antes de hacer referencia al Servicio Profesional de Carrera, es necesario analizar lo que es el Servicio Civil de Carrera, sus orígenes y su diferencia con el Servicio Profesional de Carrera. Para ello primero hay que señalar que las funciones que realiza la Administración Pública, ya sea a nivel federal, estatal y/o municipal, requieren de personal capacitado, buscando siempre la eficiencia y la eficacia en la gestión pública, tal y como lo mencionó Heller (1998):

... la administración estatal, cada vez más extensa y complicada, hace preciso en todas sus ramas, un cuerpo profesional de funcionarios, especializado y conocedor de los asuntos. El servicio civil aparece ligado a la modernización del Estado, en donde se crea la necesidad de contar con buenos administradores alejados de los políticos.

Antecedentes del Servicio Profesional de Carrera

El Servicio Civil de Carrera no es algo nuevo, ya que apareció primero en la antigua China (247 a.c.), donde el emperador en turno designaba al burócrata confuciano, quien contaba con una preparación académica para la administración de los territorios del imperio (Deutsch, 1998).

El municipio fue creado en el Imperio Romano con objeto de mejorar la administración y control de las provincias; bajo ese tópico, al caer el Imperio y crear regiones autónomas, como es el caso de la Península Ibérica, ésta desarrolló con la mezcla de costumbres locales su propio concepto de municipio, el cual recibió influencia musulmana.

Sin embargo, se puede mencionar que el Servicio Civil de Carrera inicia en el occidente hasta el siglo XVIII, cuando el Reino Unido con objeto de mejorar la administración de su principal Colonia, la India, aplicó reformas administrativas que dieron como resultado un servicio administrativo profesional superior en integridad y capacidad al de las burocracias del continente europeo (Quiroga, 2005).

El servicio británico fue evolucionando, presentando reformas importantes, como la definición de “Civil Service”, entre 1929-1931 (García, Herrera & Herrera, 1988); asimismo, en 1968 se publica el “Informe Fulton”, donde se reforma nuevamente el Servicio Civil (Quiroga, 2005), siendo las características principales en los métodos de selección inglés, las siguientes (García, Herrera & Herrera, 1988):

- Ausencia de favoritismo.
- Ausencia de influencia de partidos políticos.
- Selección fundamental basada en las cualidades humanas y los conocimientos generales de los candidatos.
- Unidad en el proceso de selección.

Con respecto a Francia, a mediados del siglo XIX, la selección y permanencia de los servidores públicos estaban a expensas de los ministros, presentándose las primeras reformas en 1905 (Quiroga, 2005). Para el año de 1945 se estableció la Dirección General de la Función Pública. Sin embargo, no es sino hasta la llegada del Partido Socialista Francés al poder, durante la década de los ochenta del siglo XX, cuando se analizan las leyes y el sistema del servicio civil, tanto a nivel local, municipal y territorial, surgiendo así varias leyes (García, Herrera & Herrera, 1988).

En Estados Unidos, durante 1829 a 1861, al sistema de selección de servidores públicos se le conocía como el “Sistema del botín político”, el cual se basaba en que cualquier persona era capaz de ejercer un puesto en la administración, destituyendo así a funcionarios con experiencia y colocando a aquellos que mostraban mayor simpatía y servicio al partido en turno, predominando la corrupción.

Para 1871 se promulgó la primera normatividad acerca del reclutamiento con base en la capacidad, edad y conocimientos; para 1883 se expidió la ley de “Civil Service Commission”, la cual adoptó funciones del Servicio Civil británico al sistema de Estados Unidos (García, Herrera & Herrera, 1988).

Durante el mandato de T. Roosevelt, se asentaron las bases de la administración federal moderna, modernizando los métodos administrativos, en particular el reclutamiento y la gestión del personal. Para 1978, a un siglo de la promulgación de la “Pendleton Act”, se reformó el Servicio Civil por medio de la “Civil Service Reform Act”, la cual determinó los siguientes cinco puntos (García, Herrera & Herrera, 1988):

- Fortalecer la protección de derechos legítimos de los funcionarios.
- Dotar de incentivos y oportunidades a los directivos para mejorar la eficiencia y la sensibilidad de la administración federal.
- Reducir el papeleo y los costosos retrasos del presente sistema de administración del personal.
- Promover la igualdad de oportunidades para el acceso al cargo.
- Mejorar las relaciones trabajo-dirección.

Por lo anterior, se puede mencionar que el Servicio Civil de Carrera en Estados Unidos es un sistema de estructura abierta, ya que no existe distinción entre empleados públicos y privados, presentándose un movimiento constante de personal entre ambos sectores, concibiendo al funcionario como una persona especializada, capaz de realizar funciones, tanto en el sector público como privado. Sus principales características (García, Herrera & Herrera, 1988) son:

- Cada miembro del Servicio Civil es responsable de la disciplina que guarde ante sus superiores.
- Se procura mantener una alta eficiencia en el personal.
- Neutralidad política en el desempeño de las actividades gubernamentales.
- Jerarquía basada en la subordinación.
- Lealtad al sistema estadounidense de gobierno.
- No tienen derecho a huelga.

Modelos de Servicio Civil de Carrera en el mundo

Como se puede observar, la gestión de la Administración Pública, así como de sus recursos humanos a nivel internacional, ha pasado por diferentes modelos, siendo los principales los que a continuación se mencionan:

- Modelos evolucionados de botín, donde existe ausencia de disposiciones legales o voluntad para acatarlas; distribución vertical de las posiciones políticas o administrativas; institucionalización de prácticas viciadas, como nepotismo, autoritarismo, recompensas partidistas y personalistas.
- Modelos de Servicio Civil incipiente o limitados a casos concretos, donde existen lineamientos generales y una estructura central supervisora; hay requisitos de ingreso y ascenso que tienden a la profesionalización del personal; existe insuficiencia de recursos y persistencia de intereses particulares que pervierten parcialmente el sistema.
- Modelos de Servicio Civil ortodoxo, donde existe centralización de normas y políticas; el ingreso se realiza por rigurosa selección; hay una estricta profesionalización del personal, los ascensos se llevan a cabo previa capacitación y examen, y se tiene acceso a los niveles técnicos administrativos más elevados (generalmente hasta Director General).

El Servicio Civil de Carrera en México

En México, como resultado de la crisis de 1982, durante el sexenio del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, se creó la Dirección General del Servicio Civil, la cual formaba parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto (Martínez, 2003), entidad que contaba con las siguientes atribuciones:

- Promover las normas en materia de administración y desarrollo del personal federal.
- Proponer los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación del personal en las entidades de la Administración Pública Federal.
- Establecer los criterios generales para la administración de remuneraciones de los trabajadores el servicio del Estado y dictar normas sobre la estructura presupuestal de las mismas.
- Formular criterios respecto con los sistemas escalafonarios de las dependencias del gobierno federal.
- Dictar las normas sobre el registro del personal civil.

Los resultados obtenidos de esta Dirección General del Servicio Civil fueron los siguientes (Martínez, 2003):

1. Creación del catálogo general de puestos del gobierno federal.
2. Elaboración del manual de evaluación, el cual contenía la metodología para el análisis y la evaluación de puestos.
3. Formulación del catálogo de puestos por dependencia.
4. Diseño del tabulador de sueldos del gobierno federal.

Asimismo, al inicio de ese sexenio, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (29 de junio de 1983), el Plan Nacional de Desarrollo, en donde se estableció la necesidad de instaurar el Servicio Civil de Carrera, con los siguientes objetivos (Martínez, 2003):

- Crear las condiciones de carrera administrativa y garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo.
- Promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia.
- Fomentar la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando la eficiencia y la agilidad, así como promover la capacidad permanente del personal federal.

Para ello se creó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, como un instrumento de coordinación y asesoría, formulando un programa de servicio civil, el cual fue bloqueado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), por considerarlo sistemático y con un control centralizado; en otras palabras, atentaba contra los intereses de la Federación.

Durante el periodo de 1988-1994 se implantó el programa de simplificación administrativa, el cual buscaba atender los siguientes puntos (Cruz, 2009):

- Clarificar las líneas de responsabilidad entre quienes autorizan, controlan y operan, para que éstas no se diluyan ni la toma de decisiones se entorpezca.
- Eliminar normas innecesarias o reiterativas.
- Eliminar el exceso de niveles jerárquicos que intervienen en la prestación del servicio.
- Precisar y difundir de manera amplia, oportuna y accesible para los interesados, los procedimientos y trámites administrativos simplificados.

En el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) se señaló lo siguiente (Martínez, 2003):

... La profesionalización del servicio público permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo. Es necesario avanzar en la conformación de un Servicio Profesional de Carrera que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes se aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal...

Para cumplir ese propósito, se desarrolló el Programa de Modernización de la Administración Pública como el instrumento para atender lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo. Para esto se buscó que la estructura de la Administración Pública federal fuera accesible, moderna y eficiente, con objeto de fortalecer a la economía nacional. Los objetivos de este programa fueron los siguientes (Cruz, 2009):

- Transformar a la Administración Pública en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer las legítimas necesidades de la sociedad.
- Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción...

El programa se basaba en cuatro subprogramas:

1. Participación y atención ciudadana.
2. Descentralización y/o desconcentración administrativa.
3. Medición y evaluación de la gestión pública.
4. Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

Uno de los objetivos principales del subprograma cuatro fue el siguiente:

Contar con un Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno de los servidores públicos...

En un evento en la sede de la FSTSE, el presidente Ernesto Zedillo se comprometió a incluir el punto de vista de los trabajadores, para lo cual ordenó tanto a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), mediante la Unidad de Desarrollo Administrativo, y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), por medio de su Unidad del Servicio Civil (USC), a desarrollar una propuesta por separado (Martínez, 2003).

La propuesta que presentó la SECODAM señalaba que se debía de tomar en consideración las particularidades de cada agencia gubernamental, por lo que se deberían de desarrollar los marcos normativos y de procedimientos que permitieran la congruencia en los mecanismos de ingreso, capacitación, evaluación de desempeño, ascenso y promoción, con respecto a los tabuladores, remuneraciones y condiciones de retiro (Martínez, 2003).

En cambio, la SHCP presentó en su propuesta lo siguiente, por mencionar algunas características (Martínez, 2003):

1. Un sistema de reclutamiento claro y abierto con convocatorias dirigidas tanto al personal de las entidades públicas como al mercado laboral en general. Los requisitos eran aprobar tres exámenes: uno de conocimiento general, uno psicométrico (ambos a cargo de la USC) y un examen técnico.
2. Los cargos de libre designación en las dependencias serían para ocupar los puestos de secretarios, subsecretarios y el equipo básico de apoyo. Los secretarios y subsecretarios podrían nombrar a la mitad de los directores generales, la otra mitad estaría ocupada por servidores públicos de carrera.
3. El sistema de compensaciones estaría conformado por tres factores: sueldo, estímulos y prestaciones.

4. El sistema de evaluación incluía cinco objetivos: la observancia de los procesos establecidos; las contribuciones a las mejoras del servicio; el cumplimiento de los objetivos; la capacitación adquirida, y las características profesionales del trabajador.

El sistema contaba con un esquema centralizado en su operación, debido a que una sola unidad era insuficiente para el manejo de los 630,000 servidores públicos aproximadamente (Martínez, 2003); además de lo anterior, incluía al personal de base, que ya cuenta con un sistema de escalafón. Asimismo, la FSTSE vio afectados sus intereses derivado a que se tendría que modificar la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado* (Cruz, 2009), por lo que a esta propuesta se le consideró inviable.

Como se puede observar, entre ambas unidades administrativas no hubo comunicación ni coordinación adecuada para elaborar un proyecto de manera conjunta, cancelando cualquier posibilidad de crear un programa federal en este sexenio.

En el siguiente periodo sexenal (2000-2006), durante la administración del presidente Vicente Fox, se implementó el programa “Buen Gobierno”, el cual buscaba certificar los procesos de la Administración Pública federal, así como consolidar los sistemas de calidad y recuperar la confianza en el servicio público (Cruz, 2009), teniendo como objetivos:

- *Buen gobierno*: Forjar un buen gobierno de clase mundial, competitivo, transparente, innovador, de calidad, honesto y proactivo.
- *Crecimiento económico*: Crear las condiciones para un desarrollo económico sustentable y competitivo.
- *Orden y respeto*: Lograr que se habite en un Estado de Derecho que garantice la seguridad, justicia, convivencia, participación y paz social.
- *Desarrollo humano y social*: Lograr un desarrollo equilibrado y participativo.

Para lograr lo anterior, se creó el “Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006” (PNCTDA), el cual contaba con cinco objetivos y varias líneas estratégicas, siendo la relacionada con este tema el objetivo 1: “Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública”, cuya línea estratégica señalaba: 1.3 “Desarrollar los recursos humanos de la Administración Pública federal.

Esta línea estratégica contaba con dos vertientes: la primera buscaba impulsar el cambio hacia un gobierno de calidad, a través de la formación de servidores públicos; la segunda vertiente comprendía la creación de condiciones de trabajo y oportunidades para otorgar reconocimiento y seguridad, certidumbre y una adecuada remuneración a los servidores públicos. Las dos vertientes se apoyaban en cuatro líneas de acción (Martínez, 2003):

- Estudio de sueldos y salarios de las áreas críticas de la Administración Pública federal.
- Formación y capacitación de servidores públicos.
- Servicio profesional de carrera en la Administración Pública federal.
- Inducción y adopción voluntaria del Código de Ética de los servidores públicos.

Con respecto a la línea de acción del “Servicio Profesional”, las principales metas fueron (Martínez, 2003):

- Contribuir al diseño de los mecanismos necesarios para la profesionalización de los servidores públicos.
- Simplificación y enriquecimiento de la normatividad que permita profesionalizar a los servidores públicos.

Como resultado de este programa se publicaron diferentes leyes que apoyarían la transparencia, la honradez y buscarían la eficiencia y eficacia en la Administración Pública federal: *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos* (DOF, 13 de marzo, 2002); *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (DOF, 11 de junio, 2002) y la *Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* (DOF, 10 de abril, 2003).

Modelo de Servicio Civil en México. Ventajas y desventajas

Uno de los factores que denotamos en esta situación, es la carencia de un programa de Servicio Profesional de Carrera, a diferencia del Servicio Civil de Carrera, el cual solamente incluye a los servidores públicos conocidos como “trabajadores de confianza”. Este tipo de programas ayudan a mejorar la Administración Pública, ya que los servidores públicos adquieren experiencia; son contratados aquellos

que tienen los conocimientos necesarios para los puestos; su desarrollo laboral depende de su preparación y de su desempeño; se logra abatir el compadrazgo, el clientelismo y el reparto del poder, lo que permite, como consecuencia, dar una mayor transparencia en el manejo de los recursos logrando la eficiencia y eficacia en la Administración Pública. Asimismo, el profesionalizar la Administración Pública tiene un impacto en el desarrollo económico de la sociedad.

La gestión de los recursos humanos en la Administración Pública centralizada a nivel federal en México, se encuentra en el segundo modelo; sin embargo, a nivel estatal y municipal impera el primer modelo.

Con la implantación de un modelo de Servicio Civil de Carrera mejora la eficiencia y la eficacia de la Administración Pública, siendo algunos ejemplos los siguientes (Dussauge, 2005):

1. Se podría convertir en un mecanismo eficaz para limitar la politilización bajo la cual han funcionado las instituciones administrativas.
2. Se transformarán las lealtades personales o partidistas en lealtades institucionales.
3. Podrá producir beneficios en términos de legalidad, equidad social, justicia, etcétera, con respecto al reclutamiento y selección de los futuros servidores públicos que cuenten con la formación académica y experiencia necesarias.
4. El desarrollo de una memoria institucional en las distintas áreas de los gobiernos municipales, que pueden garantizar la continuidad administrativa.
5. Con base en los indicadores de gobernanza del Banco Mundial, cuando un gobierno no cuenta con personal de calidad, el nivel de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) se reduce en un 1% en un periodo de 12 meses (Thomas, 2008).
6. La calidad del gobierno es una condición indispensable para asegurar el crecimiento económico y la estabilidad democrática (Heredia, 2002).

Sin embargo, se pueden presentar desventajas tales como el uniformismo, la rigidez, los costos de su implementación, etcétera. No obstante, se puede mencionar que las economías exitosas cuentan con Servicios Civiles de Carrera y que han realizado reformas al respecto.

Por tanto, se puede mencionar que el Servicio Civil de Carrera es la administración de los recursos humanos en la Administración Pública, la cual consiste en lo siguiente (Mendez, 2010):

- Ingreso por mérito.
- Un sistema de capacitación útil.
- Un sistema de sanciones, justo, expedito y efectivo.
- Un sistema de planeación estratégica y funcional que se integre con la planeación de la gestión del personal.
- Un sistema de desempeño de evaluación riguroso, pero justo.
- Un sistema de incentivos financieramente sustentables y efectivo.
- Un sistema de planeación de objetivos institucionales y necesidades de personal.

Como se puede observar, se presentan muchas ventajas en la implementación de un programa de Servicio Civil de Carrera, pero como se sabe, en México, a nivel estatal y a nivel municipal, se tiene implementado de esa manera.

El Servicio Civil de Carrera y el Municipio

El municipio en México es el primer contacto que tiene la Administración Pública con la sociedad; es el primer eslabón de la cadena entre los individuos y el gobierno. Por consiguiente, la forma que gobierna, la forma en cómo administra los recursos el municipio, la forma en que toma las decisiones, impacta inmediatamente a la sociedad a la cual gobierna.

Al concluir la Conquista en México, el concepto de municipio que trajeron consigo los españoles se mezcló con la organización local conocida como *Calpullis*, que al igual que en el Imperio Romano, se crearon para la administración y control de regiones en el Imperio Azteca.

Cuando México logró su independencia, el municipio sufrió varios procesos de transformación, siendo los más importantes los logrados después de la Revolución Mexicana, en especial en las décadas de los años ochenta y noventa del siglo xx. De esta manera se le dotó de mayores facultades y recursos para el logro de sus objetivos principales: el proporcionar de servicios e infraestructuras básicas para el desarrollo de la sociedad.

Se ha observado que los municipios en México presentan muchos problemas, entre los cuales se pueden resumir en los siguientes:

- Alta movilidad de servidores públicos.
- Poca o nula experiencia de servidores públicos al asumir sus cargos.
- Baja preparación académica de los servidores públicos.

- El modelo de administración de recursos humanos que prevalece es el de repartición del poder, el compadrazgo y el clientelismo.

Lo anterior afecta la administración y la prestación de servicios de los municipios, dañando al erario público e incumpliendo así sus objetivos constitucionales.

Los municipios del Estado de México no son ajenos a esa situación; tienen una gran movilidad de servidores públicos, sin mucha experiencia en los cargos, además de que también se presenta el compadrazgo, el reparto del poder, el clientelismo.

Se puede mencionar que el municipio en México recuperó la importancia que tiene a partir de las reformas de 1999, siendo algunos puntos significativos los siguientes (República, 2002):

- El municipio tiene la facultad de gobernar, a través de su ayuntamiento.
- Se cuenta con el reconocimiento de nuevas competencias exclusivas del municipio.
- Se protegió al municipio de autoridades intermedias y de cualquier otro organismo distinto a los ayuntamientos.
- Se actualizaron algunos conceptos de la fracción III, referente a los servicios públicos y obra pública, como agua potable, limpieza, calles, jardines, policía preventiva, los cuales son servicios exclusivos prestados por el municipio, salvo mecanismos de subsidiariedad.
- Se garantizó para los municipios el derecho de iniciativa en materia tributaria, facultándolos para proponer a las legislaturas de los estados, en lo individual, todos los aspectos relativos a sus contribuciones fiscales.
- Se garantizó que los recursos que integran la Hacienda Municipal serían ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quienes ellos autoricen.

Lo anterior provocó que en México aumentaran las responsabilidades de los municipios, tales como la obligación de dotar y administrar servicios públicos a las comunidades; el incremento de los recursos fiscales y la definición del destino de los mismos; organizar y administrar su Administración Pública, sin intervención de ningún otro nivel de gobierno; cooperar en la política de desarrollo social de alcance federal, entre otras (Merino, 2006).

Sin embargo, los municipios en México tienen un alto nivel de rotación del personal que trabaja en esos municipios (municipal, 2008), así como la poca preparación del personal que colabora en los mismos, como se indica en la encuesta

realizada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) denominada “Encuesta Nacional a Presidentes Municipales 2004”, en donde se destaca lo siguiente (Merino, 2006):

- Cerca del 21% de los presidentes municipales apenas había cursado la escuela primaria; el 13% secundaria y sólo el 43% licenciatura completa.
- En el caso de los secretarios de ayuntamiento, el 8% con nivel primaria; 15% con secundaria; otro tanto con nivel medio superior, y sólo el 47% con estudios universitarios.
- Con respecto a los tesoreros, el 13% contaba con primaria solamente; el 14% con secundaria; el 11% con nivel medio superior y el 50.2% con nivel licenciatura.

Con respecto a la movilidad de los servidores públicos dentro de la administración municipal en el año 2000, SEDESOL y el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) llevaron a cabo la encuesta denominada: “Encuesta nacional sobre el desarrollo institucional municipal”, en donde se menciona que de los funcionarios de los altos puestos dentro del municipio, como el Secretario del Ayuntamiento, Tesorero, Director de Seguridad Pública, Responsable del Área de participación social, etcétera, el 88% de los mismos no permanece más de 3 años en el mismo.

Debido a que se cuenta con poca preparación académica, así como una alta movilidad, se presenta también una poca o nula experiencia previa (Merino, 2006):

- Sólo el 11% de los presidentes municipales habían ocupado algún cargo en ese nivel de gobierno, mientras que más del 61% habían sido trabajadores independientes, con negocio propio o provenientes de la iniciativa privada.
- Con respecto a los secretarios de ayuntamiento, sólo el 16.7% habían trabajado antes en alguna administración municipal; el 26% con experiencia previa en algún organismo público federal o estatal, mientras que el 47.2% habían sido profesionistas independientes o provenían de la iniciativa privada.
- En cuanto a los tesoreros, el 61.5% provenían de la iniciativa privada o habían sido profesionistas independientes.

La situación de los municipios en el Estado de México no es ajena a lo que se había comentado con respecto a la alta movilidad de servidores públicos, poca capacitación y escasa o nula experiencia previa en la Administración Pública, lo que provoca daños al erario público.

Como ejemplo de la alta movilidad, se puede mencionar que, según datos del INEGI del 2009, del 100% del personal contratado en los municipios del Estado

de México, el 45.4% era de confianza, el 28.9% sindicalizados, el 18% eventuales y el resto (6.1%) en la categoría de otros (INEGI, 2010).

Como se puede observar, el 45.4% del personal en los municipios del Estado de México son de confianza, de acuerdo con la siguiente definición (Estatal, 1998):

Artículo 8. Se entiende por servidores públicos de confianza:

I. Aquellos cuyo nombramiento o ejercicio del cargo requiera de la intervención directa del titular de la institución pública o del órgano de gobierno.

II. Aquellos que tengan esa calidad en razón de la naturaleza de las funciones que desempeñen y no de la designación que se dé al puesto.

Son funciones de confianza: las de dirección, inspección, vigilancia, auditoría, fiscalización, asesoría, procuración y administración de justicia y de protección civil, así como las que se relacionen con la representación directa de los titulares de las instituciones públicas o dependencias, con el manejo de recursos y las que realicen los auxiliares directos de los servidores públicos de confianza.

Esto implicaría que al concluir el periodo de la administración en turno, los trabajadores de confianza, más los de honorarios y los eventuales, quienes representan el 64.4% de la plantilla de trabajadores a nivel municipal, tendrían que renunciar. Tal conclusión se basa en lo determinado anteriormente con respecto a la encuesta denominada “Encuesta nacional sobre el desarrollo institucional municipal” (SEDESOL, 2001), en donde –como ya se había comentado– el 88% del personal de confianza no permanece más de tres años en el mismo puesto.

Lo anterior afecta de dos maneras: la primera es en cuanto a la recaudación; el 19.4% de los ingresos obtenidos por los municipios del Estado de México durante 2013 son propios, o sea, generados por el cobro de los impuestos respectivos, mientras el resto son obtenidos por medio de programas, beneficios, recursos estatales y federales, siendo éstos los más importantes, ya que generan el 32.7% de los ingresos (México, 2014).

Para el año 2013, la deuda municipal sumó un monto de \$15'953,953 miles de pesos, lo que representa el 35.7% de los ingresos ordinarios (México, 2014).

Con respecto a los egresos en el año fiscal 2013, el 41.4% se asignó a los servicios personales, el 17% a inversión pública, 8.6% a deuda pública, 12.9% a servicios generales, etcétera (México, 2014).

Como se puede observar, la falta de un personal con conocimiento y experiencia no permite aumentar la recaudación por parte de los municipios del Estado de México, dependiendo de las aportaciones federales, que en situaciones como las que

se viven actualmente con la baja de los precios en el petróleo, afectará los planes, programas y actividades de los mismos municipios, situación que posiblemente afectará en el incremento de la deuda municipal. Por otro lado, también se puede observar que la movilidad de los recursos humanos afecta de manera importante el gasto municipal, ya que como se mencionó en el párrafo anterior, representa el 41.4% del total, afectando otros rubros como el de inversión pública que repercute en las actividades económicas de los propios municipios.

Conclusiones

El análisis anterior ha llevado a las siguientes reflexiones:

Los municipios del Estado de México se encuentran en el modelo llamado de “Botín”, en donde la asignación de puestos es derivado a la institucionalización de prácticas viciadas, como nepotismo, autoritarismo, recompensas partidistas y personalistas.

La asignación y contratación de estos recursos humanos afecta a la gestión pública. Un claro ejemplo es la poca captación de recursos propios y la alta dependencia de la asignación federal.

La alta movilidad de los recursos humanos también afecta al gasto municipal. Como se ha mencionado, el 41.4% del gasto se utilizó en los servicios personales (sueldos y salarios), afectando otros rubros que tienen impacto económico en los propios municipios.

Fuentes

- Cruz, O. (2009), *El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la gestión pública de México*, Toluca, Estado de México, IAPEM.
- Deutsch, K. (1998), *Política y Gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Dussauge, M. (2005), *Sobre la pertinencia del Servicio Profesional de Carrera en México*, México, El Colegio de México.
- Estatal, P. E. (1998), *cddiputados*. Recuperado: 15 de mayo, 2013, http://www.infosap.gob.mx/leyes_y_codigos.html
- García, G., M. Herrera, & S. Herrera (1988), *Servicio Civil de Carrera*, México, UAM-Unidad Iztapalapa.
- Heller, H. (1998), *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Heredia, B. (2002), *La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal pública en América Latina. Un marco de Análisis*, Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política, Banco Interamericano de Desarrollo, INEGI (marzo de 2010), Recuperado: 14 de diciembre, 2013, www.inegi.org.mx
- Martínez, R. (2003), *La profesionalización de la Administración Pública en México. Dilemas y perspectivas*, Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Méndez, J. (2010), *El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, México, El Colegio de México.
- Merino, M. (2006), *La profesionalización municipal en México*, México, CIDE.
- México, O. S. (2014), *Informe de resultados de la fiscalización superior 2013*, Toluca, Estado de México, Cámara de Diputados.
- Municipal, I. N. (2008), *Introducción a la Administración Pública y el gobierno municipal*, México, Secretaría de Gobernación.
- Quiroga, G. (2005), "Ciencias Jurídicas", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*.
- República, I. d. (2002), *El municipio mexicano*, México, Senado de la República.
- SEDESOL. (2001), *BDSocial*, Recuperado: 7 de julio, 2015, <http://bdsocial.inmujeres.gob.mx/index.php/endesmun-130/encuesta-nacional-sobre-desarrollo-institucional-municipal>
- Thomas, M. (2008), *Waht do the worldwide governance indicators measure?*, Banco Mundial.

El ecosistema emprendedor en México: opciones para las MIPYMES

Laura Angélica Décaro Santiago*

Resumen

La política pública, en materia económica, puede ser un detonante para la generación y consolidación de las empresas, especialmente aquellas que conforman la mayor población de unidades económicas, las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES). En el caso de México, diversas han sido las recomendaciones de instancias tanto nacionales como internacionales para fortalecer el ecosistema emprendedor.

Después de una extensa revisión documental se elabora el presente artículo, cuyo objetivo es describir la evolución y los resultados alcanzados en materia de emprendedurismo a partir de la creación del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM).

Palabras clave

INADEM, política pública, ecosistema emprendedor, emprendedor.

Abstract

The public policy, in economic matter, can be a trigger for the creation and consolidation of enterprises; especially those which are part of the highest economic units of enterprises, the Small and Medium Enterprises (SMEs). In the case of Mexico, several recommendations have been generated by both domestic and international institutions to strengthen the entrepreneurial ecosystem instance.

This article is written based on an extensive literature review, which main goal is to describe the evolution and results achieved on entrepreneurship field, since the creation of the Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM).

Key Words

INADEM, public policy, entrepreneurial ecosystem, entrepreneur.

* PTC del CU UAEM Zumpango. Candidata a Doctor en Ciencias de la Administración. Maestría en Administración y Gestión Organizacional. Licenciatura en Administración Financiera.

Introducción. El emprendedor

Al emprendedor se le identifica como uno de los agentes centrales de la economía, ya que de su actividad se transforman las estructuras empresariales, generando así un impacto en el desarrollo económico y social a nivel local y nacional (Angelelli y Prats, 2005). Entre los beneficios destacan el empuje que tienen las nuevas empresas en materia de innovación para con las ya establecidas, el arranque de nuevos mercados y la apertura de un abanico más amplio de productos (Angelelli y Prats, 2005) (GEM, 2013). Asimismo, se presume de una relación positiva entre la generación de nuevas empresas y el empleo, en el mediano y largo plazo (Van Stel y Storey, 2004, citados por Angelelli y Prats, 2005).

Tarapuez y Botero (2007) identifican al emprendedor como aquel empresario que se encuentra en proceso de serlo; de tal forma que hacen una marcada distinción entre empresario y emprendedor con respecto al capitalista. Es decir, el capitalista sólo es dueño de los medios de producción para crear una empresa, mientras que el emprendedor –futuro empresario– presenta una serie de características que lo distingue y lo favorece para combinar los factores de producción, respondiendo a una demanda y distribuyendo posteriormente los ingresos conforme a la labor de cada actor en el proceso.

Como antecedente, Tarapuez y Botero (2007) retoman algunos autores neoclásicos de la economía, tales como Richard Cantillon, quien por primera vez hace alusión al término *entrepreneur* y su papel dentro de la economía como agente de generación y activación empresarial en un ambiente de incertidumbre. Por otro lado, Jean Baptiste en sus obras a inicios del siglo XIX, insiste en la distinción entre capitalista y *entrepreneur*; el primero como el prestamista; mientras el segundo como aquel que combina la tierra, el trabajo y el capital con una serie de características para ejercer en el mundo de los negocios. Finalmente, John Stuart Mill introduce el término *entrepreneur* en el uso general de los economistas ingleses, cuya palabra tiene origen francés.

Ahora bien, tomando de referencia el contexto actual y nacional, se entenderá por emprendedor a “mujeres y hombres con inquietudes empresariales, en proceso de crear, desarrollar o consolidar una MIPYME a partir de una idea emprendedora” (DOF, 15 de abril, 2013). Es decir, el emprendedor no es únicamente aquel que inicia una nueva empresa, sino también quien realiza cambios en las empresas ya establecidas con la finalidad de desarrollarlas y consolidarlas.

Derivado de la importancia del emprendedor como actor de la economía, este artículo describe la evolución y los resultados alcanzados en materia de

emprededurismo a partir de la creación del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM). Para ello se revisan los factores del ecosistema emprendedor, analizados por el Global Entrepreneurship Monitor (GEM), el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Posteriormente se describen los antecedentes en materia de emprendedurismo en México. Y finalmente se presentan los principales resultados alcanzados, a partir del inicio de operaciones del INADEM, sobre los factores de financiamiento; formación de capital humano; transferencia de la ciencia y la tecnología; infraestructura en la asesoría y fomento de la cultura emprendedora.

Ecosistema emprendedor en México

La actividad emprendedora se desarrolla en un ecosistema denominado ecosistema del emprendedor o ecoemprendedor, entendido éste como el “conjunto de factores que estimulan o cohíben la decisión de una persona para iniciar un negocio, así como sus probabilidades de éxito” (Cuverball, 2012, citado por IMCO, 2014: 29). Mientras que en el marco mexicano, el ecosistema emprendedor es el “sistema formado por un conjunto de agentes económicos que interactúan entre sí, a fin de establecer condiciones favorables para crear, desarrollar y consolidar un ambiente propicio” (*Diario Oficial de la Federación*, DOF, 15 de abril, 2013).

Este ecosistema tiene implicaciones relevantes sobre los emprendedores potenciales, entendidos como aquellos que creen tener las habilidades y conocimientos para llevar a cabo una oportunidad de negocio considerando el factor riesgo no como un impedimento para emprender. La percepción de la sociedad sí puede influir en ellos: “si bien la decisión de emprender es tomada únicamente por los individuos, los cuales consideran sus propias percepciones, expectativas y recursos, los contextos pueden influir en tal medida que las impresiones sociales se vuelven relevantes” (GEM, 2013: 50).

Entre los estudios relacionados con el ecosistema emprendedor destacan los elaborados por el GEM y recientemente por el IMCO. Los resultados de ambas investigaciones coinciden, en determinados parámetros, con diversos reportes de la OCDE.

Para el GEM (2013), nueve son los factores decisivos en el ecosistema emprendedor:

1. El financiamiento, como mecanismo de obtención de recursos.

2. Políticas gubernamentales que favorezcan la generación o crecimiento de empresas.
3. Programas gubernamentales en cantidad y calidad, así como apoyos para parques científicos e incubadoras.
4. Educación y formación de emprendedores.
5. Transferencia de investigación y desarrollo para iniciativas empresariales.
6. Infraestructura comercial; es decir, la presencia, disponibilidad y alcance de soporte económico por parte de instituciones bancarias, así como de asesoría.
7. Apertura del mercado interno en la disminución de barreras de entrada.
8. Acceso a la infraestructura física, los servicios básicos, sistemas de comunicación y vías de comunicación.
9. Normas sociales y culturales, entre las que destaca la valoración social hacia el emprendedor.

Por su parte, el IMCO también determina nueve factores, aunque éstos están dirigidos al ecosistema del emprendedor en la industria de las TIC's en México. Los factores son:

1. La innovación para llevar al mercado el conocimiento derivado de la investigación.
2. El entorno para hacer negocios en función de la burocracia en trámites administrativos.
3. Infraestructura de apoyos, a través de la asesoría.
4. Capital humano con las habilidades y conocimientos requeridos.
5. Financiamiento.
6. Perfil de la demanda en la compra y uso de los producto TIC.
7. Fomento de la cultura emprendedora a nivel personal y social.
8. Integración de la industria TIC.
9. Estrategias gubernamentales.

Después, cada uno de los estudios realiza una evaluación de los factores ya mencionados. Entre los resultados destaca la falta de financiamiento; efectividad de los programas en apoyo a los emprendedores; excesivo trámite administrativo; resultados limitados por parte de las incubadoras; falta de capital humano debidamente formado; un marcado filtro para transferir los resultados de la investigación al sector productivo, y el limitado fomento de la cultura emprendedora. La tabla 1 detalla cada factor, ubicando de manera horizontal las coincidencias entre ambos estudios.

Tabla 1
Evaluación del ecosistema emprendedor en México

GEM	IMCO
Financiamiento: es insuficiente tanto del sector público como privado.	Financiamiento: se considera el segundo factor de rezago. Entre las limitaciones destacan la falta de comprensión de los requerimientos del sector financiero por parte de los emprendedores; baja participación de inversionistas en nuevas empresas de tecnología; y dificultad de participación y obtención de recursos en el mercado bursátil.
Políticas gubernamentales: tiempo excesivo para realizar trámites administrativos y legales. Así como las implicaciones de los impuestos referentes a su predicción y coherencia.	Entorno para hacer negocios: los trámites en México son costosos y difíciles, incluyendo el pago de impuestos
Programas gubernamentales: falta efectividad de los programas, así como el ajuste a las necesidades de las empresas. La gama de programas no se encuentra en un solo lugar.	Estrategia gubernamental: dificultad para acceder a programas de apoyo, la lentitud para hacer llegar el recurso.
Educación y formación: fomento limitado de conocimientos y capacidades empresariales en todos los niveles de educación, especialmente en la educación básica.	Capital Humano: falta de dominio del idioma inglés, mala calidad de educación y capacitación en el país.
Transferencia de investigación y desarrollo: ineficiencia de transferencia de la ciencia y la tecnología de las universidades y centros de investigación hacia nuevas o empresas en crecimiento.	Innovación: baja inversión en investigación y desarrollo. El 30% de la investigación proviene del sector privado, la mayor parte emana del sector público, el cual se concentra más en la investigación académica que en la investigación tecnológica.
Infraestructura comercial: no existe fácil acceso a los servicios de crédito bancario, así como de asesoría legal, laboral, contable y fiscal.	Infraestructura de apoyos: la carencia de resultados de las incubadoras, principalmente porque sus directivos y consultores carecen de experiencia empresarial y además no cuentan con vínculos consolidados con el sector productivo.
Apertura de mercado interno: debilidad en la legislación anti monopólica, prácticas desleales y altos costo para ingreso en determinados mercados.	Integración de la industria TIC: baja participación de los emprendedores de las TIC a una asociación o <i>clusters</i> , además se considera que no hay mecanismos para vincular empresas de la comunidad empresarial.
Acceso a la infraestructura física: elemento mejor evaluado por expertos.	N/A
Normas sociales y culturales: las normas sociales estimulan poco la toma de riesgo empresarial.	Cultura emprendedora: falta de consolidación de la cultura emprendedora en México, escasez de programas de <i>mentoring</i> , baja difusión de la cultura emprendedora.
N/A	Perfil de demanda: limitado uso del comercio electrónico, principalmente por los altos costos del internet, baja calidad de servicio, baja penetración de servicios bancarios y desconfianza de la compra y pago electrónico.

Fuente: Adaptado de GEM (2013) e IMCO (2014).

Al igual que estos dos estudios, la OCDE (2012) también realiza una evaluación sobre el desempeño de los programas públicos en apoyo a las empresas en México; entre los resultados destacan:

- Insuficiencia de información acerca de las iniciativas de política pública y el papel de los diversos organismos para apoyar en las diferentes fases de desarrollo de la empresa.
- Falta de coordinación entre los organismos gubernamentales.
- Inexistencia de instrumentos para medir las necesidades en las diferentes fases de vida de la empresa.
- El grupo evaluador de proyectos debe estar equilibrado entre académicos y empresarios.
- Largo periodo entre la aprobación del proyecto y entrega del recurso, agravando la situación cuando pertenece a un fondo presupuestario.
- El apoyo limitado hacia determinadas instituciones, dirigiéndose exclusivamente a aquellas incubadoras certificadas por la Secretaría de Economía (SE) y dejando fuera a otras instituciones o agrupaciones como capital ángel.
- El capital semilla, el apoyo para prueba de concepto y patentes internacionales deben ser más fáciles.
- La secuencia de las solicitudes admitidas a los programas del gobierno deberá facilitar el acceso a capital ángel y capital de riesgo.

A partir de la evidencia científica de éstos y otros estudios, el gobierno mexicano se ha visto en la necesidad de generar cambios, los cuales dieron inicio de manera palpable a principios del actual siglo y especialmente en el año 2013 con la creación del INADEM.

Antecedentes de las políticas gubernamentales a favor del ecosistema emprendedor

La OCDE motiva a sus integrantes para apreciar la relevancia y el impacto de la generación de nuevas empresas; por ende, realiza una serie de propuestas, entre las que destacan: la generación de programas de emprendimiento; eliminación y disminución de obstáculos regulatorios, la mejora en regulación de competencia, opciones de financiamiento y apertura de nuevas líneas de crédito, así como el otorgamiento de préstamos subsidiados o la aplicación del esquema de garantías (OCDE, 2010, citado por OCE, 2012).

De tal forma, México ha generado una serie de cambios en sus políticas públicas. Inclusive, como antecedente de la política direccionada al fortalecimiento de la actividad emprendedora surge la *Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa*, así como el Programa Sectorial de Desarrollo Empresarial 2001-2006; posteriormente le siguió el Fondo Pyme en el 2004 (De la Cueva, 2013), y finalmente en el año 2013 y por decreto se crea el INADEM.

Los avances han sido notorios, aunque aún en proceso. Previo al nacimiento del INADEM, el IMCO realizó una evaluación de los avances en las estrategias gubernamentales, estableciendo un comparativo entre los años 2006 y 2012. Los resultados arrojaron incremento en los fondos de financiamiento, participación de universidades con vinculación gubernamental para la generación de capital humano y proyectos emprendedor y apoyo a la infraestructura con el incremento de aceleradoras. Esta información se verifica en la figura 1.

Figura 1
Logros de las estrategias gubernamentales 2006-2012

2006			2012
19 942MDD	Fondos de Capital Privado	→	45 8,000 MDD
2	Fondos de capital Emprendedor	→	Más de 10
0	Fondos de Capital Semilla	→	4
2	Universidades con vinculación gubernamental para proyectos emprendedor	→	Más de 12
.04%	Porcentaje de participación de fondos en el PIB	→	.06%
6	Número de aceleradoras	→	12

Fuente: IMCO (2014) adaptado de la SE.

Asimismo, la OCDE (2012) reportó que aunque México había avanzado en la generación de programas de apoyo –de manera directa o indirecta– aún persistían elementos por mejorar, principalmente porque el proceso de vinculación y oferta de recursos se llevaba a cabo por distintas dependencias, generando así diferentes objetivos, parámetros de elección, reglas administrativas y procesos de entrega de recursos; lo que propiciaba traslapes institucionales, desperdicios de recursos y dificultad de coordinación y altos costos de operación.

Además, esta manera de organizarse –hasta el año 2012– generaba un ambiente poco amigable y complicado para los emprendedores. Pues las implicaciones sobre una oferta de programas llevada a cabo por diferentes instituciones o entidades, bajo diferentes requerimientos y parámetros de evaluación, no eran del todo positivas, ya que el interesado, inmerso en una gran cantidad de información poco descifrable, desistía antes de iniciar el proceso o lo dejaba inconcluso, desperdiándose así una gran cantidad de recursos.

INADEM, alcances y resultados

A partir de las críticas recibidas sobre la dispersión, dificultad, falta de cercanía y accesibilidad de los programas, el órgano a cargo de la promoción y gestión emprendedora sufrió una reingeniería.

Si bien la generación de nuevas empresas se palpó en un primer acercamiento hace dos sexenios con la denominación de “changarros”, no fue hasta que el presidente Enrique Peña Nieto prometió en la Casa de Comercio crear lo que hoy se conoce como el INADEM, anunciado en el año 2012 y creado mediante decreto en el DOF el 11 de enero de 2013 (Guajardo, febrero, 2014).

Este nuevo órgano desconcentrado de la SE tiene a bien

instrumentar, ejecutar y coordinar la política nacional de apoyo incluyente a emprendedores y a las micro, pequeñas y medianas empresas, impulsando su innovación, competitividad y proyección en los mercados nacional e internacional para aumentar su contribución al desarrollo económico y bienestar social, así como coadyuvar al desarrollo de políticas que fomenten la cultura y productividad empresarial (INADEM 2013).

El INADEM nace para dar respuesta a los seis pilares del Indicador VII 4.1. de Competitividad Global, del *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*: instituciones, eficiencia en el mercado laboral, desarrollo del mercado financiero, preparación tecnológica, sofisticación empresarial e innovación (SE, 2014).

En consecuencia, se instruye a la SE por medio del INADEM para conformar una Red Nacional de Apoyo al Emprendedor, cuya acción vigentes es “vincular a los mexicanos que buscan arrancar su empresa, o consolidar y hacer crecer la que ya tiene, con los programas públicos y privados que existen en apoyo a sus esfuerzos productivos” (Jacob, febrero, 2013). Dicho en otras palabras, esta Red vincula

emprendedores y programas a partir del diagnóstico de perfil del emprendedor y del nivel de madurez del proyecto.

El Secretario de Economía, Idelfonso Guajardo, aclara que la Red no es únicamente un directorio de servicios a través de las tecnologías de la información, sino la conjunción y alineación de esfuerzos, públicos y privados, para mejorar productos y servicios que impulsen el sistema ecoemprendedor de México. Así, dentro del Segundo Informe de Labores, la SE se congratula de la Red al distinguirlo por ser el esfuerzo único a nivel internacional que aglutina voluntades y acciones, con el que se pretende: coordinar esfuerzos, evitar duplicidad de apoyos, establecer tramos de atención y responsabilidad, lograr la cobertura nacional y contribuir mediante apoyos a la democratización de la productividad en emprendedores y PYMES (SE, 2014).

Para acceder a esta Red se establecen varios canales: *a)* El portal del Instituto www.inadem.gob.mx; *b)* *call center* 01-800-7INADEM), y *c)* espacios físicos de atención distribuidos en toda la República Mexicana, los cuales conforman la Red de Puntos para Mover a México. Estos puntos físicos se lograron con el apoyo de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico. Para junio de 2014, se registraron 427 puntos; de ellos, 376 se encuentran en instituciones y organizaciones distribuidos en 29 entidades federativas; mientras que los 51 restantes están localizados en las Delegaciones y Subdelegaciones Federales de la SE (SE, 2014).

Vale destacar que la Red de Emprendedor arrancó como “una estrategia integral de articulación y vinculación de las políticas y programas de apoyo para Emprendedores y MIPYMES” (Portal de SE). Por ello, la participación de diversos actores es crucial, de tal manera que dicha Red cuenta con la colaboración de 23 dependencias: SHCP, Nafin, Bancomext, SAT, Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, SEP, Secretaría de Desarrollo Social, IMJUVE, Sener, SCT, Correos de México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Sistema Nacional de Empleo, SAGARPA, Secretaría de Turismo, Secretaría de Economía, Profeco, ProMéxico, Cofemer, INAES, INADEM, IMPI y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

En lo que respecta al sector privado, se enlistan: Angel Ventures México: ANTAD, Microsoft, CISCO, Emprendedores VISA, Torneo de Ideas, Manpower, Genera, Mercado Libre, Ubícalas, FEDEX, SYMIO, BBVA Bancomer, Educación Financiera Banamex, Consejo de la Comunicación, Entrepreneur, Endeavor, Google México, Descifra, Universo PYME, Girolegal, Capitaliza, Kubo Financiero, Mujer Emprende y HP.

Asimismo, por parte de la Red de Empresarios se cuenta con la participación activa de: IMEF, SEFI, EY, AMMJE, CONCANACO, CANACO DF, CANACOPE, IPN, ITESM, UAM, UAEM, UNIVERSIDAD ANÁHUAC, PWC, ULSA, NAFIN, ENDEAVOR, UIA, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, Colegio Nacional del Notariado Mexicano.

Entre los resultados alcanzados por la Red se pueden citar, entre otros, 16 mil diagnósticos para emprendedores y 6,043 diagnósticos de habilidades empresariales para un periodo comprendido entre enero y junio de 2014; de la misma forma, ya para junio del 2014 el INADEM estableció 11 convenios de colaboración y 35 cartas de intención (SE, 2014).

Si hay que destacar alguna estrategia relevante alrededor de la Red, ésta es la herramienta del diagnóstico; pues a pesar que la Red está direccionada hacia las MIPYMES, éstas no comparten la misma fase de desarrollo, por lo tanto son distintas sus necesidades. De tal manera, el diagnóstico permite que el solicitante se concentre en los programas –públicos o privados– que aplican para su condición, haciendo más eficiente el proceso de solicitud. Otro aspecto a subrayar es la gama de los canales de acceso a la Red, toda vez que aún gran parte de la población no tiene conocimiento o alcance del uso de las tecnologías de la información.

El financiamiento

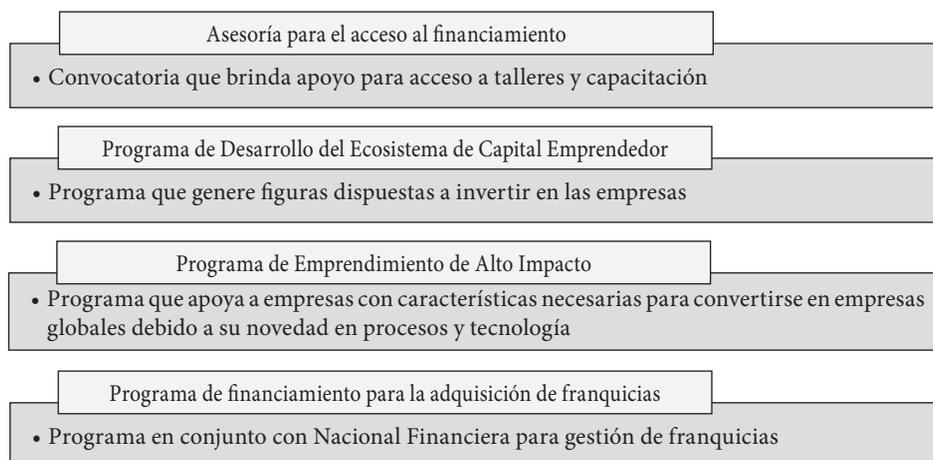
De manera generalizada y especialmente en América Latina existe un limitado acceso al financiamiento. Por citar algunas investigaciones, el Banco Interamericano de Desarrollo (2014) estudió mujeres emprendedoras de alto crecimiento. Entre estas mujeres se identifica que el 70% obtiene fondos para arrancar su idea de negocio únicamente de ahorros propios y préstamos de amigos y familiares; mientras que sólo 15% lo obtiene de bancos comerciales; 11% de gobiernos, incubadoras, aceleradoras, inversiones privadas, y 4% de socios. Por otro lado, el IMCO menciona que el 58% de los emprendedores en TIC declaran haber utilizado fondos personales para poder arrancar (IMCO, 2014). Es decir, la evidencia ha mostrado que las posibilidades de financiamiento de actores externos, en las primeras etapas de la vida de la empresa, es muy limitado.

Para el caso específico de México, en materia de política integral de recursos destinados al fortalecimiento de MIPYMES y emprendedores, en el año 2014 se fusiona el Fondo PYME y el Fondo Emprendedor, generando así el Fondo Nacional Emprendedor como el principal instrumento presupuestal, administrado por el INADEM. El propósito es

fomentar el crecimiento económico nacional, regional y sectorial, mediante el fortalecimiento ordenado, planificado y sistemático del emprendimiento y del desarrollo empresarial en todo el territorio nacional, así como impulsar la consolidación de una economía innovadora, dinámica y competitiva que se sustente crecientemente en MIPYMES más productivas ubicadas en sectores estratégicos (Portal del Sistema Emprendedor).

La Dirección General de Programas de Sectores Estratégicos y Desarrollo Regional; la Dirección General de Programas de Desarrollo Empresarial; la Dirección General de Programas para MIPYMES, y la Dirección General de Programas de Emprendedores y Financiamiento, son divisiones del Fondo Nacional Emprendedor. Esta última es la principal Dirección para fortalecer el ecosistema emprendedor, especialmente en la creación de nuevas empresas. Esta división se secciona en cuatro programas, tal y como se aprecia en la figura 2.

Figura 2
Programas en apoyo al emprendedor



Fuente: Portal INADEM.

Bajo este nuevo esquema, el INADEM reporta, para junio del 2014, que el Fondo Nacional Emprendedor recibió 25 mil solicitudes –de las 25 convocatorias emitidas–; es decir, 319% más que las recibidas en el año de 2013. Del total de los solicitantes, se aprobaron 7,108 proyectos (SE, 2014).

En lo que respecta para el año 2015, el INADEM ofrece 31 convocatorias con un presupuesto de 8 mil 907 millones de pesos. Las reglas de operación, para dicho año, incluyen una división territorial nacional bajo tres regiones. Asimismo, el presupuesto está sujeto a los parámetros señalados en la tabla 2.

Tabla 2
Asignación de recursos del Fondo Nacional del Emprendedor (FNE) 2015

Parámetros de asignación	Destino de los recursos
Al menos 36%	Programa de garantías del Fideicomiso México Emprende
Hasta 3.6%	Gastos asociados a la promoción, operación, supervisión seguimiento y evaluación
Porcentaje restante	Convocatorias (al menos 75%), y proyectos de asignación directa

Fuente: SE (2015).

Destacando el anuncio más reciente en materia de créditos para emprendedores, el Presidente Enrique Peña Nieto dio a conocer el nuevo “Programa Crédito Joven”. Este proyecto cuenta con el respaldo de Nacional Financiera (NAFIN) y es gestionado a través de la Red de Apoyo del Emprendedor. Dicho instrumento incluye cuatro modalidades:

- a) Crédito para jóvenes emprendedores por un monto de 50 mil hasta 150 mil pesos, con una tasa de interés del 9.9% y un plazo de hasta 4 años.
- b) Crédito para emprendedores iniciadores, desde 150 mil hasta 500 mil.
- c) Crédito a negocios establecidos bajo el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF).
- d) Crédito a negocios con lo menos un año de operación bajo un régimen fiscal distinto al RIF.

En esta mecánica de integración de voluntades y acciones en pro de los emprendedores, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en concordancia con el INADEM promueven la innovación, investigación y desarrollo tecnológico con aplicación comercial. En materia de financiamiento, el CONACYT apoya la elaboración de diseños, prototipos, estudios, investigaciones; el registro de patentes y propiedad intelectual, así como equipamiento de cómputo y laboratorios.

El apoyo por estas dos instituciones es crucial, toda vez que las nuevas empresas con tecnología incorporada tienen un reto doble para concretarse; considerando que son vistas con mayor aversión, debido a la inversión y el riesgo asumido previo a su creación; así como la dificultad de evaluación técnica a la que se enfrentan los comités evaluadores. Finalmente, este tipo de empresas requieren de recursos para la obtención de resultados provenientes de la investigación, el desarrollo experimental, los prototipos y la entrada en el mercado (OCDE, 2012) (INADEM 2013).

En lo que compete a la banca de desarrollo y en específico NAFIN, se creó el Fondo de Fondos, a partir del programa *México Venture*. El cual está direccionado hacia dos sectores: a) Fondos de Capital Emprendedor cuyo enfoque sean empresas innovadoras con alto potencial de generar valor a la economía; b) Empresas innovadoras con alto potencial de crecimiento. El objetivo del Fondo es acercar a los inversionistas privados con emprendedores de altas expectativas de crecimiento. De alguna manera, se busca incentivar el capital Ángel, practica llevada a cabo en diversos países y que se deriva de los clubes de inversionistas.

Un ejemplo de capital Ángel en nuestro país es el *Angel Ventures México*, cuyo capital se invierte en empresas de nueva creación con potencial de crecimiento, posteriormente de un proceso estricto de selección. Los proyectos seleccionados no son apoyados únicamente de manera económica, sino también con asesoría, capacitación e innovación; en contraparte, el grupo de inversionistas forma parte del grupo accionario de dichas empresas. Desafortunadamente, México dista de un verdadero desarrollo de capital Ángel, pues no existen suficientes incentivos para con estos grupos, a diferencia de las incubadoras certificadas por SE (OCDE, 2012).

En otro sentido, el INADEM apoya a emprendedores que normalmente no son sujetos a crédito ni por la Banca Comercial, ni por la Banca de Desarrollo debido al alto riesgo, la falta de historial empresarial, así como la ausencia de garantías individuales; esto lo realiza bajo el respaldo del Programa de Garantías del Fideicomiso México Emprende. Así pues, los emprendedores únicamente tienen el compromiso de demostrar la viabilidad del proyecto, avalado por alguna incubadora reconocida (SE, 2014). A partir de esta acción, el INADEM reportó 38,147 MIPYMES beneficiadas por un monto de 39,892 millones de pesos, en un periodo de enero a junio de 2014 (SE, 2014).

Retomando hasta este momento la información presentada en materia de financiamiento, se puede indicar que si bien han incrementado las opciones de financiamiento, éstas aún siguen siendo limitadas, tomando en consideración que el sector público es el que otorga la mayoría de los recursos. Debido a este hecho se hace evidente la necesidad de incrementar la participación del sector privado,

a través del fomento para la creación y consolidación de grupos de inversionistas capaces de identificar una oportunidad de negocio y dispuestos a inyectar capital.

Ahora bien, una razón importante para generar capital Ángel y otros medios, obedece a que el recurso público debe ajustarse a un calendario presupuestal; de tal manera que el emprendedor beneficiado en lugar de aplicar el recurso y obtener resultados en función de la actividad empresarial, lo tiene que hacer en función de dicho calendario.

Por otro lado, la participación en otros mercados financieros es una oportunidad más de mejora. Tal es el caso del mercado bursátil, que si bien ha tenido sus antecedentes en la Sociedad Anónima Promotora de la Inversión (SAPI), aún es lejano de ser un mercado de fácil acceso para el financiamiento de las MIPYMES y nuevas empresas.

Educación y formación de capital humano

El capital humano idóneo entre los jóvenes universitarios se ve fragmentado. Por un lado, los estudiantes del área de ingeniería carecen de formación empresarial; mientras que los estudiantes del área de negocios no tienen las habilidades y conocimientos técnicos para llevar a la práctica productos innovadores, especialmente en aquellos sectores tecnológicos (IMCO, 2014).

De tal manera que las universidades tienen el gran reto no sólo de proporcionar conocimientos empresariales, sino también de fomentar una cultura de manejo de riesgo entre los jóvenes. Ardagna y Lusardi (2008 citados por IMCO, 2014) reconocen que si las personas tienen confianza en sus habilidades empresariales y conocimientos, su probabilidad por emprender incrementa en un 8.5%; además, quienes no temen al fracaso, también incrementan su probabilidad en 10%.

De esta forma, el INADEM presentó en el año 2013, como parte de los objetivos centrales, la necesidad de generar vocaciones emprendedoras desde los primeros niveles de educación (Díaz, 2013). En un ejercicio por fortalecer la competencia emprendedora, este Instituto, en colaboración con la Secretaría de Educación Pública (SEP), implementó la metodología de Jóvenes Emprendedores en los planteles de bachillerato tecnológico de la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial DGETI. En este agregado, y con el objetivo de incorporar actitudes emprendedoras entre los niños por medio de los programas de estudio, también INADEM inició trabajos que incluye a las instituciones educativas tanto públicas como privadas, así como asociaciones civiles (SE, 2014).

En el mismo tenor, en el 2013 se aprobaron tres proyectos de la SEP, cuyo objetivo fueron los estudiantes y egresados del nivel medio superior y superior, que con un monto de 450 mil pesos se beneficiaron 1,240 emprendedores por medio de los Talleres de Formación a Emprendedores. Además de otros dos proyectos estratégicos para apoyar 13,500 emprendedores en el Distrito Federal, a partir de la campaña de sensibilización para la Cultura Emprendedora (SE, 2014).

Para rescatar los efectos de éstas y otras estrategias dentro de las instituciones de educación, valdría la pena establecer un proyecto de monitoreo constante y homogéneo en todo el sistema educativo y en todos sus niveles; de tal manera que se logre medir, dar seguimiento y diseñar un programa de formación empresarial integral desde la educación básica hasta la superior.

Transferencia de la innovación a partir de la ciencia y la tecnología

En torno al tema emprendedor se han generado una serie de conceptos para identificar desde elementos del ambiente, tipo de emprendedor y tipos de empresas de nueva creación. En términos de este último grupo de conceptos y otorgando la relevancia del sector tecnológico, aparecen las *start up*.

Las *start up* son empresas de reciente creación basadas en tecnologías y comunicación TIC (IMCO, 2014), también nombradas como las Nuevas Empresas Basadas en la Tecnología, las NEBT, muchas de ellas derivadas del emprendimiento con gestión innovadora, a partir de la transferencia tecnológica y de los descubrimientos científicos (OCDE, 2012).

Su relevancia radica en el impacto económico de la región (OCDE, 2005, citado por Vidales 2013). IMCO (2014) identifica que las empresas de este sector demuestran un crecimiento más acelerado, toda vez que estima que 30 empresas TIC's exitosas podrían generar lo que producirían 64 mil PYMES tradicionales.

Así bien, las políticas públicas comienzan a direccionarse hacia un México con innovación. El ejercicio de esta misión se trasladada principalmente al CONACYT, que junto con la SE administran no sólo programas de financiamiento, sino también de capacitación.

El reto radica en la transición de la innovación y tecnología derivada de la investigación hacia la aplicación comercial. Audretsch (2009) establece que la actividad emprendedora es el eslabón que relaciona la inversión en conocimiento aplicado a la comercialización del mismo y el crecimiento económico.

Schumpeter y Audretsch generaron algunas ideas sobre el filtro del conocimiento; es decir, el conocimiento y la tecnología no se trasladan automáticamente en innovaciones comercializadas en el mercado, para ello se requiere de emprendedores innovadores. Para Joseph Schumpeter, el emprendedor no necesariamente es el inventor, sino el que utiliza la innovación para introducirla en la realidad económica de la sociedad (Tarapuez y Botero, 2007).

En lo que respecta al papel de las instituciones públicas de nivel superior, juegan un papel relevante como generadoras de emprendimiento innovador. Por ejemplo, en el caso de Estados Unidos, a partir de 1980 entró en vigor la *Ley Bayh-Dole*, cuya finalidad ha sido facilitar la comercialización de productos derivados de la investigación universitaria, lo que impulsó el crecimiento y generación de patentes y empresas (Audretsch, 2009).

Ahora bien, en México se realizan algunas acciones encaminadas a impulsar la transferencia tecnológica, fortaleciendo el vínculo entre instituciones de educación superior, centros de investigación y el sector productivo. Este ejercicio se realiza a través del Fondo de Innovación Tecnológica FIT (administrado de manera conjunta entre el INADEM y CONACYT). En la versión del año 2013, el fondo agregó algunas modalidades, como el apoyo para que desarrollos científicos y tecnológicos sean aprobados en la etapa comercial, con miras de convertirse en un prospecto de negocio. Asimismo, se permite la incorporación de capital humano de calidad altamente especializado; y además la incorporación de equipo para llevar a cabo las pruebas necesarias del producto. De tal manera que en el año 2013, el FIT avaló 43 proyectos, alcanzando un apoyo de 123 millones de pesos (SE, 2014).

Aun con los esfuerzos realizados, en México el emprendimiento con innovación es insuficiente; entre las hipótesis están los limitantes legales de transferencia y explotación, desconocimiento de los instrumentos para transferir tecnología, calidad regular de la oferta educativa, capital social desigual y falta de cultura emprendedora (Dosal, Gutiérrez y Saracho, 2011).

Infraestructura en asesoría

Entre los agentes participantes para el soporte y desarrollo de ideas de negocios se encuentran las incubadoras, entendidas éstas como instituciones que procuran generar empresas con mayores probabilidades de éxito. Toda vez que llevado a cabo el proceso de incubación, las nuevas unidades económicas inician con un panorama más despejado respecto al ambiente en el que se desarrollarán y la

dirección que deben tomar; además, se propicia mayor ejercitación en las habilidades, capacidades y conocimientos del emprendedor. De la Cueva (2013) retoma estadísticas de la SE, en las que se menciona que la mortandad es superior entre empresas no incubadas que en las incubadas, pues en los dos primeros años de vida su porcentaje es de 80% y 20%, respectivamente.

Actualmente, el Sistema Nacional de Incubación de Empresas (SNIE) reconoce 17 modelos de incubación tradicional, 12 de tecnología intermedia y 5 de alta tecnología. Sin embargo, estos modelos pueden ser transferidos a otra institución (portal de SNIE). De tal forma que la Red está conformada por 233 incubadoras: 216 incubadoras básicas y 17 de alto impacto (SE, 2014).

Además, el INADEM implementó en febrero de 2014 el Programa de Incubación en Línea PIL. Al mes de abril del 2014 se registró una participación de 19,200 proyectos, de los cuales 2,153 eran viables. La viabilidad del proyecto les permitió continuar con la convocatoria 2.2.: “Creación, seguimiento y fortalecimiento de empresas tradicionales e incubadoras de empresas de alto impacto para que el emprendedor cuente con los recursos necesarios para la puesta en marcha de su negocio”, de aquel año (SE, 2014).

En este mismo sentido, el actuar de la SEP en materia de emprendedurismo fortalece el programa de incubadoras en instituciones académicas (OCDE, 2012); así bien, para el año 2009 la SE contabilizó 67 instituciones de educación pública y privada con algún programa emprendedor (De la Cueva, 2013).

Por otro lado, el fortalecimiento de las aceleradoras ha sido de interés particular para el INADEM, toda vez que estas instituciones proporcionan asesoría y redes de contacto, con la finalidad de mejorar los procesos, productos, imagen y modelos de negocio para el escalamiento y acceso al mercado extranjero, así como la participación en fondos de capitales de riesgo nacionales e internacionales. De tal forma que con la convocatoria “Creación y fortalecimiento de aceleradoras de empresas” –en el año 2013– se apoyaron 70 proyectos con un monto de 40 millones; mientras que de enero a febrero del 2014 se aprobaron 113 proyectos por 55.7 millones de pesos (SE, 2014).

El esfuerzo encaminado al apoyo y creación de incubadoras se muestra en los números; sin embargo, el modelo de incubación ha mostrado ciertas fallas, entre las que destacan la ineficiencia para establecer parámetros reales sobre los resultados, abocándose al número de empresas creadas en lugar de empresas exitosas; la falta de preparación y experiencia empresarial de los asesores, y la desvinculación con el sector empresarial (IMCO, 2014).

Bajo esta referencia, José Soto Moreno, emprendedor exitoso entrevistado por el IMEF Ejecutivos de Finanzas (2013), explica que el éxito del emprendimiento no radica en el número de empresas creadas, levantamiento de capital o concursos ganados; una verdadera medición toma como base el aporte real al desarrollo económico del país, la creación de nuevas invenciones, nuevos mercados y la réplica de estas empresas en otros países, cantidad de ingresos, puestos de trabajo e impacto social.

Fomento de la cultura emprendedora

El capital emprendedor tiene que ver con la aceptación social, valoración del comportamiento empresarial y las actitudes hacia el riesgo y el fracaso, señala Audretsch (2009). Entre las directrices están la capacitación y sensibilización de los emprendedores. Al respecto, se señalan las líneas estratégicas emprendidas por el INADEM para fomentar la cultura emprendedora; *a*) eventos de emprendedores, *b*) eventos institucionales, *c*) premios y certámenes, *d*) fomento de habilidades empresariales, *e*) campaña de sensibilización y promoción de la cultura emprendedora (Díaz, 2013).

Una de las actividades más relevantes es la Semana del Emprendedor, cuya finalidad es sensibilizar sobre la relevancia del futuro empresario y sus capacidades, así como promover la integración de las unidades económicas en cadenas productivas. En el marco de esta actividad se desarrollan una serie de exposiciones, conferencias y talleres.

Por otro lado, en el año 2014 el IMCO resaltó la inexistencia de un programa formal de *mentoring*, que reúna a los emprendedores nacientes con emprendedores y empresarios experimentados; afortunadamente, para ese mismo año, el INADEM integró a la Red de Empresarios el Programa de Mentores, cuyo propósito es precisamente compartir experiencias y conocimientos en el lanzamiento y desarrollo de las unidades económicas.

Entre los resultados cuantitativos de las diversas acciones emprendidas para el fomento de la cultura emprendedora, la SE –a través de su Segundo Informe de Labores– hace mención sobre la aprobación de 42 proyectos por un monto de 48.9 millones de pesos en beneficio de 47 mil emprendedores, esto a partir de la Convocatoria 2.5: “Realización de Campañas y Talleres de Sensibilización para la Cultura Emprendedora y Desarrollo de Habilidades Empresariales” –en un periodo que comprende de septiembre a diciembre de 2013. Mientras que de enero a junio de

2014 se aprobaron 84 proyectos con un presupuesto de 117 millones para impartir 161 talleres en promoción del espíritu emprendedor. Asimismo, en el periodo entre enero y agosto de 2014, y a partir de la convocatoria 2.4: “Realización de eventos empresariales para fomentar el desarrollo de los sectores estratégicos, encuentro de negocios y/o el emprendimiento”, se aprobaron 70 proyectos por un total de 49.7 millones de pesos. Finalmente, con el modelo “Jóvenes Emprendedores” se aprobaron, en junio de 2014, 10 proyectos que benefició a 5,530 emprendedores (SE, 2014).

Para finalizar el recuento de las acciones emprendidas por INADEM, en su primer año de operación, el Instituto reportó la generación de 4,632 empresas y 79,225 empleos (SE, 2014). Sin embargo, es recomendable monitorear la evolución de dichas unidades económicas, ofreciendo un programa de consolidación que permita disminuir los índices de mortandad hasta ahora experimentados.

Conclusiones

En definitiva, es evidente la importancia de las MIPYMES, en el agregado, para con el desarrollo de su región. De tal manera, los gobiernos se han visto obligados a generar un entorno con mejores condiciones que propicien su creación, desarrollo y consolidación.

Muchos han sido los avances en México, sin embargo aún existe un largo sendero por recorrer que permita alcanzar no únicamente las mejores prácticas a nivel internacional, sino las más adecuadas para el país. El impacto de estas prácticas deben enfocarse más que en la cuantificación de empresas o emprendedores alcanzados, en los resultados derivados del desarrollo de las capacidades empresariales para hacer frente al mercado de manera más competitiva, sin olvidar la importancia de la tecnológica e innovación.

En los diversos puntos aquí referidos, respeto a los avances logrados a partir de la creación del INADEM, se observan datos que anteriormente no habían sido alcanzados, en cierta medida gracias a la integración de la Red Nacional del Emprendedor que incluye la unión de los diversos actores del ámbito público y privado, aglutinando los programas de apoyo de recursos y capacitación. Además, esta Red facilita el acceso y entendimiento por medio del diagnóstico.

En resumidas cuentas, los avances no pierden su mérito; sin embargo, las áreas de oportunidad siguen palpables y ávidas de ser atendidas; entre ellas destacan:

En materia de financiamiento, fomentar la participación del sector privado; así como mejorar la capacitación de los comités evaluadores para con la revisión

técnica de los proyectos tecnológicos, y diseñar mecanismos que permitan el financiamiento de las MIPYMES en otros mercados como el bursátil.

Referente al desarrollo del capital humano, se requiere de un proyecto integrador para la formación de capital emprendedor desde el nivel educativo básico hasta el nivel superior; así como la integración de equipos multidisciplinarios en los niveles medio superior y superior para complementar recíprocamente las capacidades empresariales y el conocimiento técnico.

Por su parte, la transferencia de la innovación a partir de la ciencia y la tecnología hacia el sector productivo debe cimentarse desde el marco legal, de tal manera que exista una mejor integración entre los centros de investigación, instituciones educativas y el sector productivo; asimismo, se requiere de una revisión de estímulos para motivar a los investigadores a fin de realizar proyectos de desarrollo tecnológico e innovación.

Por lo que toca a la infraestructura de la asesoría, y en específico de las incubadoras, valdría bien la pena establecer nuevos y mejores parámetros relacionados con la evolución de las unidades económicas apoyadas; de la misma forma rediseñar el perfil de los tutores, determinando como requisito obligatorio una vasta experiencia empresarial.

Finalmente, los proyectos en pro del fomento de la cultura emprendedora deben ser diseñados no como acciones aisladas; es decir, el seguimiento y continuidad de los mismos en el mediano y largo plazo permitirá generar un mayor impacto en el capital emprendedor.

A manera de cierre, se puede manifestar que este artículo ha presentado las principales acciones y resultados alcanzados a partir de la creación de INADEM, Instituto que nació como parte de las exigencias económicas y sociales, señaladas por diversas instancias. Pero también se identificaron áreas de oportunidad, parte de un proceso de mejora continua.

Fuentes

- Angelelli P. y J. Prats (2005), *Fomento para la actividad emprendedora en América Latina y el Caribe. Sugerencias para la formulación de proyectos*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Audretsch D. (2009), "Capital emprendedor y crecimiento económico", *Investigaciones Regionales*, núm. 15, pp. 27-45. Recuperado: 23 de diciembre, 2014, en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28911701002>.

- Banco Interamericano de Desarrollo (2004), *Liberando el Potencial de Crecimiento de las Emprendedoras en Latinoamérica y el Caribe*. Recuperado: 28 de noviembre, 2014 en https://www.inadem.gob.mx/docs/portal_mujeres/MIF_Report%20Spanish%20VF.pdf.
- De la Cueva García, Teruel (2013), “La incubación de empresas y el emprendedor en el Estado de Michoacán, una visión conjunta”, *XVIII Congreso Internacional de Contaduría Administración e Informática UNAM*. Recuperado: 24 de abril, 2014, en <http://congreso.investiga.fca.unam.mx/es/docs/antecedentes/xviii/docs/1.20.pdf>.
- Díaz Arrieta R. (2013), *Estrategia del INADEM*. Recuperado: 23 de abril, 2015, en http://www.compite.org.mx/Eventos/2013/CIRS_INADEM.pdf.
- Diario Oficial de la Federación (DOF), 14 de enero, 2013, *Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional del Emprendedor*. Recuperado: 15 de abril, 2015, en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5295903&fecha=15/04/2013.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) 15 de abril, 2013, “Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional Emprendedor”. Recuperado: 17 de abril, 2015, en http://dof.gob.mx/nota_to_pdf.php?fecha=15/04/2013&edicion=MAT.
- Dosal C., C. Gutiérrez y A. Saracho (2011), *¿Quiénes son los emprendedores innovadores mexicanos?* Recuperado: 1 de diciembre, 2014, en <http://www.fundacionidea.org.mx/assets/files/Emprendedores%20Mexicanos.pdf>.
- Global Entrepreneurship Monitor GEM (2013), *Monitor Global de la Actividad Emprendedora México 2013*. Recuperado: 10 de diciembre, 2014, en <http://www.gemconsortium.org/docs/download/3368>.
- Instituto Mexicano para la Competitividad IMCO (2014), *Los emprendedores de TIC en México. Recomendaciones de política pública para su nacimiento, crecimiento y consolidación*, Microsoft.
- OCDE (2012), *Evaluación de la OCDE del sector de las nuevas empresas basadas en el conocimiento*. Recuperado: 29 de enero, 2015, en http://www.oecd.org/centrodemexico/Evaluaci%C3%B3n_de_la_OCDE_del_sector_de_las_nuevas_empresas_%20IMPRESA-1.pdf.
- Portal de la Secretaría de Economía, *El Gobierno de la República da a conocer los avances de la Red Nacional del Emprendedor*. Recuperado: 16 de abril, 2015, en <http://www.economia.gob.mx/eventos-noticias/informacion-relevante/10127-boletin14-018>.
- Portal del INADEM, *Leyes y normas*. Recuperado: 10 de abril, 2015, en https://www.rendempendedor.gob.mx/leyes_y_normas.html.
- Portal NAFIN, *Programas empresariales*. Recuperado: 17 de diciembre, 2014, en http://www.nafin.com.mx/portalfnf/content/productos-y-servicios/programas-empresariales/fondo_de_fondos.html.
- Portal Nacional Financiera. Recuperado: 1 de diciembre, 2014, en <http://www.nafin.com.mx/portalfnf/content/capacitacion-empresarial/cursos-presenciales/cultura-emprendedora.html>.

- Portal oficial de CODEC Centro de Emprendimiento y Negocios por el Consorcio de Desarrollo Económico Colaborativo. Recuperado: 21 de abril, 2015, en <http://www.colaborativo.com.mx/servicios/financiamiento-y-apoyos-gubernamentales/>.
- Portal SNIE, Recuperado: 24 de abril, 2015, en <http://www.contactopyme.gob.mx/snie/ModelosReconocidosSNIE.asp>.
- Presidencia de la República (14 de febrero de 2015), *¿Qué es un crédito joven?* Recuperado: 21 de abril, 2014, en <http://www.gob.mx/presidencia/emprendedores/que-es-credito-joven/?sref>.
- Ruiz Rodríguez, I., E. Ramírez Chong, Rico Ramos N. y O. Gutiérrez González (s.f.), *Las incubadoras de empresas y el modelo MIDE SNIT*. Recuperado: 24 de abril, 2015, en <http://www.chi.itesm.mx/investigacion/wp-content/uploads/2013/11/NEG19.pdf>.
- Secretaría de Economía (2013), *Primer Informe de labores 2012-2013*. Recuperado: 28 de abril, 2015, en http://www.economia.gob.mx/files/informe_se/informe_labores_SE_2012-2013.pdf.
- Secretaría de Economía (2014), *Segundo Informe de labores 2014*. Recuperado: 28 de abril, 2015, en http://www.profeco.gob.mx/transparencia/informe_labores_SE_2013-2014.pdf.
- Secretaría de Economía SE (2015), *INADEM presentó las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor 2015*. Recuperado: 21 de abril, 2015, en <http://www.economia.gob.mx/eventos-noticias/informacion-relevante/10842-boletin-conjunto15-0112>.
- 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: 23 de diciembre, 2014, en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=20503403>.
- Versión estenográfica de las palabras del Secretario de Economía, Ildefonso Guajardo Villarreal, y del Presidente del Instituto Nacional del Emprendedor, Enrique Jacob Rocha, con motivo de la presentación de Avances de la Red de Apoyo al Emprendedor. 13 de febrero de 2014. Recuperado: 20 de abril, 2015, en <http://www.economia.gob.mx/eventos-noticias/sala-de-prensa/discursos/10129-discurso14-0213>.
- Vidales Calderón P. (2013), “Un México de Emprendedores. Importancia de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación”. Ponencia IMEF 2013. Recuperado: 6 de diciembre, 2014, en <http://imef.org.mx/PONENCIAIMEF2013/pdf/Capitulo4.pdf>.

Planeación prospectiva del municipio

*Manuel Cervera Medel**

Resumen

El desarrollo del municipio debe abordarse con una visión de largo plazo que oriente las decisiones desde el presente. Para ello es necesario que se aplique el enfoque prospectivo para la planeación del municipio. Existe la necesidad de anteponer el desarrollo local al desarrollo global para generar soluciones a los problemas derivados de la globalización y aprovechar los recursos en beneficio de sus habitantes. En la presentación del tema se revisan en forma general los conceptos, los elementos a considerar y el proceso de planeación prospectiva, señalando sus beneficios y pasos por seguir.

Palabras clave

Planeación, prospectiva, municipio, desarrollo, participación social, gobierno municipal.

Abstract

The development of the municipality must be approached with a long-term vision that guides decisions from the present, it is therefore necessary to apply the foresight approach in the planning of the municipality. There is a need to place local development before global development in order to create solutions to problems resulting from globalization and to take advantage of local resources in benefit of its inhabitants. The concepts, elements to consider and the foresight planning process are reviewed in general terms in the presentation of the topic, highlighting their benefits and steps to follow.

Key Words: INADEM, Planning, foresight, municipality, development, social participation, municipal government

* Director General de la Consultoría en Prospectiva Inteligenzza. Especialista en gestión estratégica y análisis prospectivo. Miembro de la Red Latinoamericana de Expertos del Programa de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-ONU. Ha realizado intervenciones en varios países latinoamericanos. Fue Presidente del Comité Nacional de Capacitación y Adiestramiento de la Industria Siderúrgica y miembro de la Unidad de Apoyo Técnico a la Capacitación de la Cámara Nacional del Hierro y del Acero. Editor de la revista *Éxito en Gerencia*. Vocal del Comité Consultivo de Prospectiva Gubernamental del IAPEM. Además ha desarrollado múltiples estrategias en instituciones públicas y privadas. Ha conducido estudios de prospectiva regional (estatales y municipales), tecnológica y de cadenas productivas. Ha desarrollado metodologías especializadas para su aplicación prospectiva. inteligenzzamx@gmail.com.

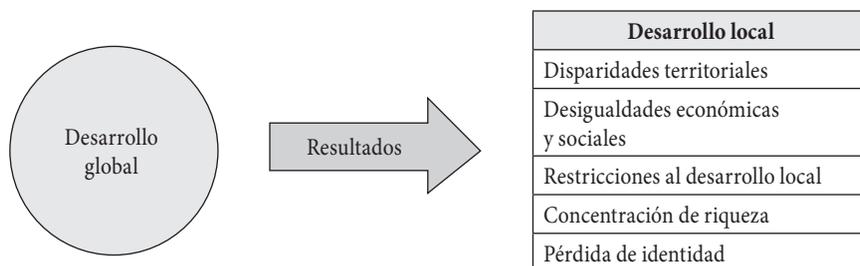
Introducción

El Futuro del municipio, una situación de desarrollo local

Existe la necesidad de identificar nuevas vías para impulsar el desarrollo en el marco de una economía de alcance global que presenta enormes desafíos para las economías nacionales y locales, pero que ofrece inmensas oportunidades para los municipios capaces de aprovecharlas. Durante las últimas décadas, el desarrollo económico ha generado enormes disparidades regionales y un elevado nivel de concentración de la actividad económica y de la población en puntos específicos de las geografías nacionales. La concentración de esfuerzos y recursos de los gobiernos nacionales al saneamiento de las variables financieras internas (inflación y déficit fiscales) y externas, balanza comercial y de capitales, implicó severos retrocesos en las políticas de desarrollo que incide en mayor medida en los niveles locales. Ello que produjo una agudización de las disparidades territoriales y de las desigualdades económicas y sociales.

Como consecuencia, surge la necesidad de buscar nuevos modelos de desarrollo que enfatizen los aspectos sociales y territoriales del mismo y que tengan como objetivos centrales el mejoramiento de los niveles de ingreso y bienestar de la población local. Debido a que las políticas tradicionales de desarrollo en el ámbito local se han concentrado en el fomento de las inversiones en infraestructura física y de servicios básicos, esto resulta insuficiente ante las carencias y rezagos de grandes grupos sociales.

El modelo de desarrollo local debe tener como base, y con visión de largo plazo, el reconocimiento de la importancia de lo territorial, de identidad, diversidad y homogeneidad cultural, por lo que la recuperación de este enfoque es clave ante la necesidad de replantear las bases y la concepción de los estilos de desarrollo ante un mundo crecientemente complejo y dinámico.



Fuente: elaboración propia.

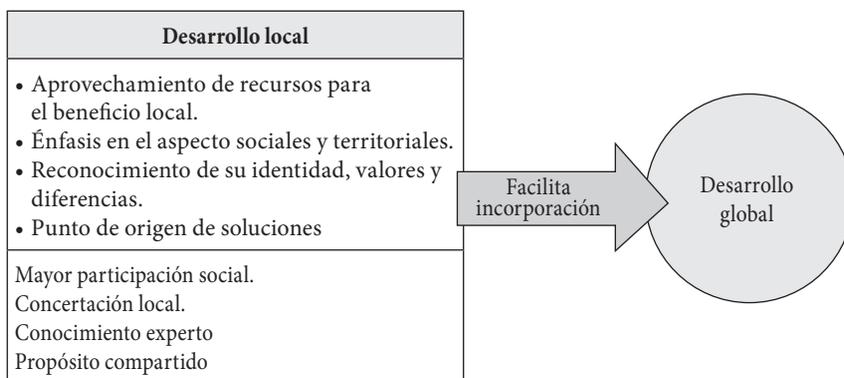
El desafío de las sociedades locales se plantea en términos de insertarse en la economía global de manera competitiva, obteniendo máximo provecho de sus capacidades y recursos mediante estrategias generadas con la participación de los involucrados. El desarrollo local debe enfatizar en un alcance multidimensional e integrador con la necesidad de articular lo local con lo global, reconociendo que los procesos locales requieren actores locales, debido a que son ellos quienes tienen claros los problemas locales, su origen y las posibles soluciones. De ahí que el desarrollo local se deba sustentar en:

- La evaluación objetiva de los recursos de que se dispone y de las formas de potencializarlos en beneficio local.
- La capacidad de detectar e incorporar recursos externos al territorio.
- La posibilidad de generar excedentes y de gestionarlo de la manera más adecuada en términos del beneficio buscado para la población local.

Entendido de esta forma, el desarrollo local debe ser:

- Un proceso de concertación entre diversos agentes que interactúan en un territorio delimitado que derive en un proyecto común de desarrollo a partir de una visión compartida de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ambiental y equilibrio territorial.
- Un propósito compartido de mejora de la calidad de vida a través de la generación de empleo, ingreso y diversos satisfactores tangibles e intangibles.
- Una manera de enfrentar los retos que plantea el proceso de globalización de las economías nacionales.

Esta perspectiva del desarrollo *implica necesariamente una visión de largo plazo que plantee de forma clara las condiciones del punto de partida, la interacción y concertación con actores regionales, nacionales y globales*. Requiere además el reconocimiento de que la realidad es diversa y compleja y que es necesario rescatar el valor de las particularidades, identidades y potencialidades locales. Por tanto, el desarrollo local se convierte en un instrumento en la gestión de las diferencias, frente a la fuerza homogeneizadora implícita en la dinámica de la globalización.



Fuente: elaboración propia.

El reto del desarrollo local implica tres líneas de acción:

1. Manejar y reducir el carácter dominante de lo global sobre lo local.
2. Generar el desarrollo local como alternativa a los problemas asociados a lo global, como son la pobreza, exclusión e injusticia que se observa en los últimos años como consecuencia del dinamismo desbordado de una globalización impulsada fundamentalmente por la generación de riqueza.
3. Lograr una visión meta compartida por todos los actores y agentes del mismo.

Los impactos deseados que cabe esperar de un esfuerzo de desarrollo local -municipal son incremento del empleo, mejores condiciones de estructura, mayor ingreso mediante el aumento de la productividad, para lograr mejoras sustantivas en la calidad de vida de la población local. La participación de las diversas fuerzas detonadoras y generadoras del desarrollo local es guiada por estos objetivos compartidos hacia lo cual se orientan recursos, esfuerzos e instrumentos.

¿Es posible diseñar y construir un mejor futuro para el municipio?	La respuesta es Sí. Y para ello es recomendable el abordaje prospectivo.	El desarrollo local, para lograrse, debe basarse en el diseño, construcción y control de un mejor futuro para el municipio: la visión de largo plazo.
--	--	---

Sobre la Prospectiva

La Prospectiva o estudio de futuros es el análisis sistémico de posibles condiciones del futuro. Es una disciplina que tiene por objeto la exploración, el diseño y construcción del futuro. Nos permite preparar las acciones con menores dosis de riesgo e incertidumbre. Es una reflexión sobre el contexto actual; y un proceso de articulación y convergencia de las expectativas, deseos, intereses y capacidad de la sociedad para alcanzar el porvenir que se perfila como deseable. En la prospectiva se manejan, de manera general, dos tipos de la misma:

Prospectiva Exploratoria. Es un panorama de futuros posibles, futuribles; es decir, de escenarios no improbables. La exploración del futuro busca facilitar la reflexión y anticipación estratégica en las organizaciones sobre lo que está pasando y puede ocurrir en su entorno organizacional y de negocios. Su función es explorar el futuro. *La visualización de los escenarios posibles nos permite anticipar acciones, prepararnos, o modificarlos.*

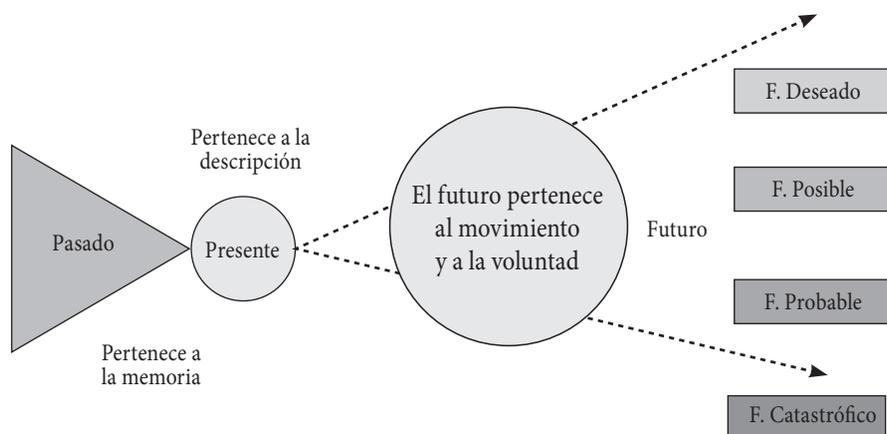
Prospectiva Normativa. Es el diseño de un futuro deseado y el análisis de la acción suficiente y necesaria para lograr dicho futuro idealizado. Parte del futuro para actuar en el presente y construir el futuro diseñando estrategias de la manera más efectiva. *Su función es transformar el futuro. La planeación prospectiva del municipio se basa en la prospectiva normativa.*

La prospectiva, además de permitir e impulsar el diseño del futuro, aporta elementos muy importantes al proceso de planeación y a la toma de decisiones, ya que identifica peligros y oportunidades de determinadas situaciones futuras, además de que permite ofrecer políticas y acciones alternativas, aumentando así el grado de elección. El abordaje prospectivo percibe a la realidad como un sistema de manera dinámica que permite el estudio de los factores propios que lo configuran y definen, precisando las posibles alternativas de evolución del sistema, así como sus grados de libertad. Es también una estrategia en sí misma, con visión global y compartida entre todos los miembros de una comunidad que estimula la imaginación, reduce las incoherencias y las incertidumbres, crea un lenguaje común y estructura la reflexión colectiva, permitiendo la apropiación de los procesos experimentados.

Para ello es imprescindible mantener una actitud esencialmente proactiva, más que reactiva y fatalista ante el futuro; confiar en esta estrategia es hacer que las cosas pasen como queremos que pasen, sabiendo que no hay un solo futuro posible, sino muchos y que podemos seleccionar o apostar a uno de ellos para que la realidad que queremos transformar ocurra de acuerdo a lo que más conviene a la colectividad que la vive.

En la planeación prospectiva la pregunta clave no es: ¿cómo será el futuro? O ¿cómo quisiéramos que fuera el futuro? La prospectiva es útil para diseñar el futuro que anhelamos y facilitar así la realización de procesos de ordenamiento, toma de decisiones y allanar el camino de la acción.

La Prospectiva supone anticiparnos a los acontecimientos y gozar del necesario margen de libertad e impedir que nos arrastren. De este modo, el futuro se convierte en la razón de las acciones del presente. En resumen, la reflexión prospectiva y todo su arsenal metodológico son necesarios para establecer las grandes orientaciones y esclarecer al conjunto de decisiones que afectan al propio futuro. El futuro no está escrito en ninguna parte; no es un escenario fatal ni predeterminado. Mediante la prospectiva se visualizan escenarios.



Fuente: elaboración propia.

En cualquier forma se logrará un futuro; sin embargo, éste puede ser distinto. Dependerá de lo que hagamos o dejemos de hacer a partir de hoy. ¿Qué futuro queremos? Construir y lograr un futuro deseado requiere un comportamiento proactivo: provocar las acciones necesarias para lograr lo que se desea.

El Futuro del municipio

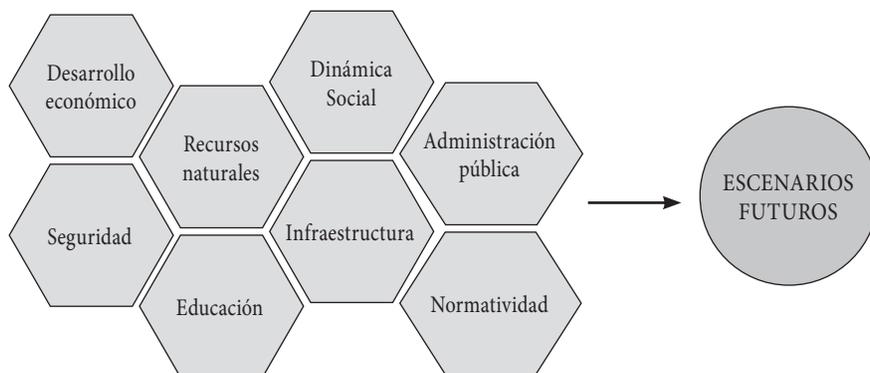
Un proceso de desarrollo local se presenta sobre territorios determinados; constituye básicamente una construcción social dinámica y compleja que implica diversos aspectos de la realidad local:

- Económicos, asociados a la generación y distribución de riqueza.
- Sociales y culturales, relacionada con aspectos de atención de necesidades tangibles e intangibles, calidad de vida y equidad.
- Ambientales vinculadas a los recursos naturales, biodiversidad y a la sustentabilidad de los procesos de desarrollo.
- Políticos, vinculados a la capacidad de gestión, gobernabilidad y a la capacidad de concertación de acciones y de orientación de esfuerzos hacia objetivos comunes.

El municipio es un sistema dinámico y el tipo de comportamiento del mismo y su dirección determinan su escenario futuro. Por ello hay tres premisas fundamentales para su abordaje prospectivo:

- El comportamiento de cada variable, elemento del sistema, necesariamente tiene un efecto o impacto sobre todo el sistema.
- Las variables y sus efectos (derivados del comportamiento) son interdependientes.
- El comportamiento de cada variable tiene efecto sobre todo el sistema independientemente de donde esté ubicado; por lo tanto, ninguna variable tiene un efecto independiente.

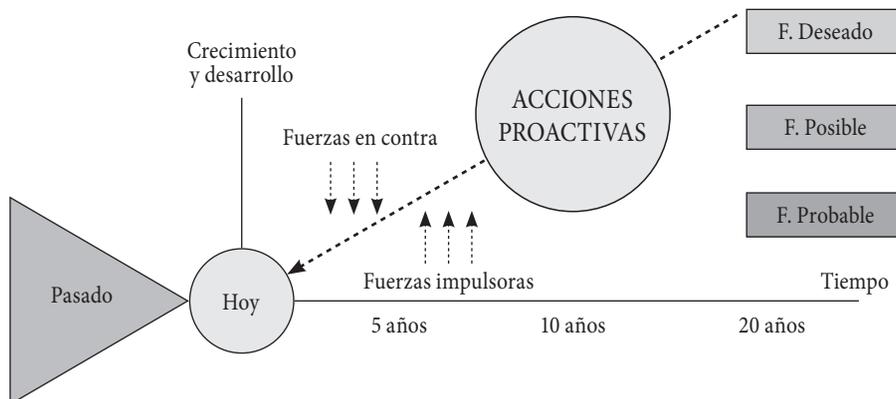
Así, la composición del municipio no puede ser dividida, es un todo, aunque para fines de análisis se hace como abstracción de la realidad. Tarde o temprano lo que ocurre en alguna parte del sistema (municipio) repercutirá en el resto. Por tanto, la esencia del municipio se compone y determina por la interacción de sus elementos, no por las acciones específicas de cada una de ellas. De esta manera, la prospectiva rescata e impulsa esta visión buscando comprender las situaciones con un enfoque sistémico. Los escenarios en que puede encontrarse se fundamentan en las distintas posibilidades de comportamiento de las variables y sus efectos en el sistema. Se hace entonces un esfuerzo de síntesis; estudiar el todo para explicar el sistema.



Fuente: elaboración propia.

La dinámica del desarrollo radica en determinar el comportamiento del sistema como un todo. El desarrollo radica en el aumento de capacidades, de potencialidades del municipio, como señala Ackoff: “las restricciones para el crecimiento de una sociedad generalmente yacen en su medio ambiente; por el contrario, las principales restricciones para su desarrollo se encuentran dentro de ellas”. Así, los límites del crecimiento dependen del entorno, y los límites del desarrollo del municipio dependen de la sociedad y gobierno.

Surgen entonces dos preguntas: ¿cómo actuamos frente al entorno cambiante, sus presiones y sus posibilidades? Y ¿cómo actuamos para propiciar e incrementar el desarrollo del municipio? Un mejor futuro radica en conseguir ambos, aunque tengamos presente que el desarrollo nos da poder frente al entorno y por lo tanto maximiza nuestra actuación en el mismo.



Fuente: elaboración propia.

Los dos planos de la planeación prospectiva municipal en México

Hemos señalado la necesidad de identificar los elementos del desarrollo municipal, las variables; ahora bien, su planeación presenta una dicotomía o dos planos de atención; por un lado, la Administración Pública municipal debe contemplar el marco legal que establece las responsabilidades y operación del municipio, pero a la vez el desarrollo integral del municipio supone incluir todos aquellos factores que determinan el bienestar de la población y que no necesariamente están en control de la administración municipal.

En el primer plano, el artículo 115 de la Constitución, en su Fracción III, establece que

los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- Alumbrado público.
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- Mercados y centrales de abasto.
- Panteones.
- Rastro.
- Calles, parques y jardines y su equipamiento.
- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

Mientras que las fracciones IV y V, referentes a las fuentes de ingresos municipales y facultades, amplían el espectro de actuación al desarrollo urbano, reservas territoriales y movilidad (transporte público).

El esfuerzo de planeación podría enfocarse solamente a los rubros mencionados y seguramente tendría un fuerte impacto en la mejora del municipio y en la eficiencia de la gestión municipal, además de maximizar los recursos disponibles.

Su abordaje prospectivo sería:

Agua Alumbrado Seguridad Desarrollo urbano y territorial Movilidad Administración municipal Limpieza y disposición de residuos Equipamiento urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Definición del horizonte meta / futuro deseado • Estimación de su futuro probable • Acciones necesarias para lograr el futuro deseado • Plan de acción
---	---

Sin embargo, si la pretensión es mejorar la calidad de vida de la población, se tiene que abarcar el segundo plano. La obligación implícita de la autoridad municipal es buscar el bienestar de sus habitantes a través de la generación de servicios de calidad, de cuidar por la seguridad de sus pobladores y de explotar el potencial de sus recursos naturales y humanos para beneficio de la colectividad. En este sentido, el municipio debe lograr la articulación de los otros niveles de gobierno, federal y estatal, la academia, los agentes productivos y el sector social, para lograr su pleno desarrollo.

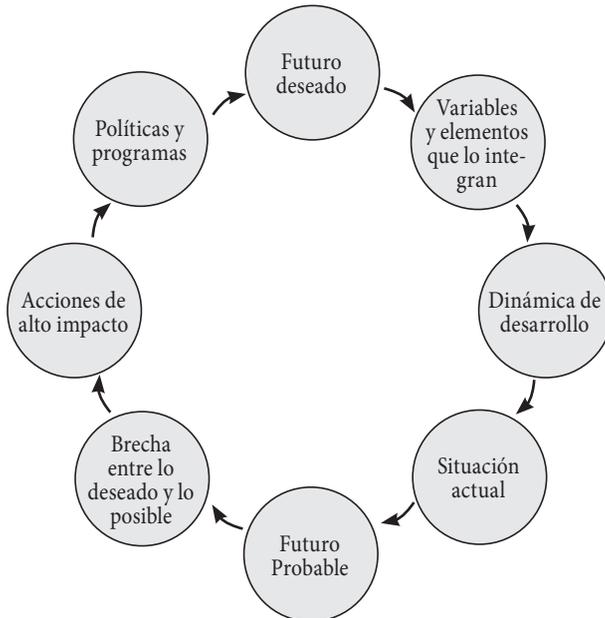
En este sentido, el gobierno municipal debe jugar el papel de impulsor y facilitador de los procesos de desarrollo, articulando y acompañando a los agentes sociales y productivos en esta tarea.

Así se tienen que integrar al análisis los elementos de educación, salud, desarrollo económico-empleo, entre otros. De hecho, al ejecutar el enfoque holístico se reflejará de manera más efectiva el papel y objetivos de las variables anteriores.

Agua Alumbrado Seguridad Desarrollo urbano y territorial Movilidad Administración municipal Limpieza y disposición de residuos Equipamiento urbano Participación social Salud Educación Desarrollo económico – empleo Vocación natural Otros	<ul style="list-style-type: none"> • Definición del horizonte meta / futuro deseado • Estimación de su futuro probable • Dinámica del desarrollo • Acciones necesarias para lograr el futuro deseado • Concertación y alianzas para el desarrollo • Plan de acción
---	--

El proceso general de Planeación Prospectiva

Cabe señalar que la prospectiva cuenta con un gran número de métodos tanto cualitativos como cuantitativos; cada especialista en prospectiva integra su portafolio de métodos e integra conforme a su experiencia su proceso de planeación prospectiva. A continuación se presenta un abordaje general:



Fuente: Intelgenzza.

Horizonte meta . El Futuro deseado. Tenemos que definir cuál sería la situación ideal en la que nos queremos encontrar en un período determinado. Para ello se parte de una descripción general, de una “fotografía del futuro”; es un postulado que reúne las características más importantes de cómo aspiramos a estar al final del período.

Las variables y su dinámica. A partir de la descripción realizada, tenemos que contestar la pregunta: ¿de qué depende que podamos estar así? Al contestarla, estaremos identificando los elementos que incluyen la fotografía, las variables clave para el futuro del municipio. Hay que conocer la interrelación de dichas variables identificando cómo impactan dinámicamente a las demás y cómo se afectan por las otras. Esto permite conocer cómo se mueve el sistema, advirtiendo

cómo el comportamiento de una variable repercute en las demás propiciando o inhibiendo el desarrollo. Sus resultados representan el modelo de desarrollo a seguir para el municipio.

Diagnóstico de Situación Actual. Ahora lo que se tiene que hacer es una comparación del estado ideal de cada una de las variables contra la situación actual que tienen también cada una de ellas. Así, tenemos el Escenario Actual. Realizar este diagnóstico nos permite, por un lado, observar la diferencia entre cómo estamos y cómo queremos estar; por otro, definir el punto de partida para la obtención del futuro deseado.

Estimación de Futuro Probable. Ya tenemos tanto el futuro deseado como el escenario actual; sin embargo, siempre hay movimiento, nuestra situación actual es punto de partida pero solamente es referencia. Realmente lo que tenemos que precisar es la diferencia o brecha que existirá en el tiempo: ¿cómo vamos a estar en diez años si seguimos haciendo lo que estamos haciendo e incluso incorporando acciones que sabemos que tenemos ya previstas? Tenemos que estimar el escenario probable que tendremos. Las tendencias tienen una buena carga de fuerza inercial, pero existen también fuerzas restrictivas o en contra de las mismas y fuerzas a favor o impulsoras de ellas.

Determinación de Futuro Posible-Meta. El futuro probable se estima a través del análisis de las fuerzas inerciales, y éstas se harán realidad en la medida de que no cambien ni positiva ni negativamente su comportamiento. Por ello y teniendo como meta el futuro deseado, se determina la magnitud del cambio que hay que lograr, se establecen posibilidades de ruptura de tendencias y/o generación de acciones proactivas. Analizando el impacto de la ruptura y de las acciones se diseñan distintos escenarios o futuros posibles, seleccionando de ellos aquel que por su viabilidad y atractividad pueda considerarse como alternativo al futuro deseado.

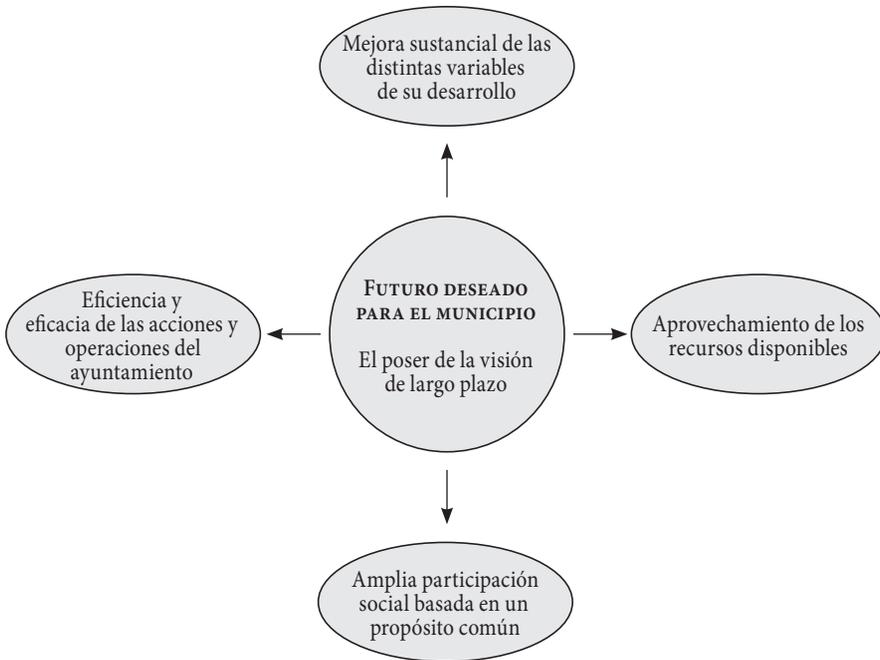
Planeación de Acciones y Recursos. Finalmente hay que integrar las acciones necesarias para lograr los fines deseados. Esta parte del proceso es bastante similar a la planeación estratégica convencional (acciones, tiempos, responsables, asignación de recursos); sin embargo, la prospectiva aporta y sustenta dos elementos valiosos. El primero establece que la identificación y selección de alternativas de acción debe ser altamente creativa; debido a que el futuro deseado es ambicioso, las acciones tienen que tener una buena dosis de innovación seguida de una evaluación de las alternativas con base en su complejidad, factibilidad, costo-beneficio; en síntesis, de su efectividad. El otro elemento es el monitoreo, no basta asignar una fecha límite para realizar las acciones y tenerlas hechas, lo importante de las acciones es cuando se observa el impacto de las mismas: si vamos en la dirección correcta.

Conclusión

La visión de futuro para el desarrollo del municipio

El largo plazo imprime dirección y visión al desarrollo lo suficientemente poderosa como para no perder la coherencia interna de las acciones y no claudicar ante los innumerables obstáculos que se pueden presentar, desviando de esta manera el rumbo de las intenciones iniciales.

Además de mejores decisiones en la gestión pública, maximiza los esfuerzos y el aprovechamiento de los recursos; una visión de futuro concertada y clara acrecienta la participación y compromiso social de los actores municipales.



Fuente: elaboración propia.

Vivimos en una realidad que se resiste a los cambios racionales y lógicos; y sobre todo, en la gestión pública hay un espacio para lo absurdo y lo inercial; de allí lo necesario del uso de un enfoque prospectivo, que venza resistencias y cambie

cultura política y pública en el mediano y largo plazo. Hay una serie de factores que explican esta resistencia a la construcción de futuro, entre otros:

- Lo urgente priva sobre lo importante y así se impide la decisión transformadora.
- Priorizar los resultados de corto plazo (período gubernamental) sobre “sembrar” un mejor futuro.
- Una tradición de comportamiento reactivo.

Es vital para los gobiernos municipales y para la sociedad civil en su conjunto que ocurra una ruptura con la propensión a decidir sobre la marcha y que generemos capacidades para adoptar una actitud mucho más responsable para con nuestro futuro. El desarrollo del municipio debe abordarse con una visión de largo plazo mediante enfoques prospectivos.

A manera de conclusiones

De manera hipotética y con fines de reflexión final, pensemos en el siguiente ejercicio:

En ____ años el municipio de _____ tiene un desarrollo pleno, se vive con seguridad y tranquilidad, su desarrollo económico propicia el empleo suficiente. Se cuenta con servicios públicos de alta calidad y existe una administración municipal eficiente y cercana a la comunidad, debido a que el gobierno municipal ha sido un agente promotor del desarrollo contando con una activa participación social. Existe la infraestructura adecuada en el municipio y nuestro desarrollo ha sido sustentable...	
¿De qué depende?	Variables y su dinámica
¿Cómo deseamos estar en 6, 12, 30 años, en cada una de las variables?	El escenario deseado o meta
¿Cómo vamos a estar si no se cambian las tendencias, el comportamiento?	El escenario probable
¿Qué cambio se requiere?	La magnitud del cambio
¿Qué tenemos que hacer?	Las acciones a realizar
¿Cómo lo vamos a hacer?	El plan estratégico

Fuentes

- Baena Paz, G. (2008), *Nuevas visiones sobre el concepto de futuro*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-DGAPA, *Working Paper*, núm 8.
- Godet, M. (2013), *De la anticipación a la acción. Manual de Prospectiva y estrategia*, Colombia, Alfaomega.
- Godet, M. (2007), *Prospectiva Estratégica: problemas y métodos*, Cuadernos de Lipsor, España, Prospektiker.
- J. Medina Vásquez y E. Ortegón (2006), *Manual de prospectiva y ecisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Serie Manuales, núm. 51.
- J. Medina Vásquez y otros (2014), *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.

II Congreso de Administradores Públicos Mexiquenses, Gobierno Municipal. ¿Utopía o reinven- ción?

El Instituto de Administración Pública del Estado de México, a través de la Escuela de Gobierno y Administración Pública Mexiquense, organizó el *II Congreso de Administradores Públicos Mexiquenses, Gobierno Municipal. ¿Utopía o reinven-
ción?*, del 17 al 21 de agosto de 2015.

El Congreso tuvo diferentes temáticas. El primer día se realizó la Ceremonia Inaugural. Se contó con la presencia del Presidente del IAPEM, Mtro. Mauricio Valdés Rodríguez, dando la bienvenida a los asistentes. También estuvo presente el Mtro. José Manzur, Secretario General de Gobierno del Estado de México, brindándonos el mensaje de inauguración. Este mismo día presenciamos la conferencia magistral impartida por el Ex Secretario de Hacienda y Crédito Público y Presidente de Protego Asesores, Dr. Pedro Aspe Armella.

El segundo día se presentó la *Mesa Orden Legal-Orden Administrativo*, donde el Lic. Sergio Mancilla Guzmán, Director General del Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec, dio la bienvenida. Se presentaron diversas conferencias con personalidades como: el Mtro. Mauricio Valdés Rodríguez, Presidente del IAPEM; el Dr. José Martínez Vilchis, de la Universidad Autónoma del Estado de México; el Dr. David Melgoza Mora, Director del Tecnológico de Estudios Superiores de Tianguistenco; el Dr. Antonio Vélez Martínez, Vocal Ejecutivo del Instituto de Transporte del Estado de México.

En este día se organizaron tres mesas de trabajo con las temáticas:

Mesa 1. Actualización del Marco Jurídico Municipal

Objetivo: Analizar la calidad de los ordenamientos que regulan las atribuciones y funciones del gobierno y la administración municipal.

- Organización del gobierno municipal.
 - Distribución de competencias en órdenes de gobierno.
 - Fortalecimiento de facultades municipales.
 - Relaciones intergubernamentales.
 - Legislación comparada.

Mesa 2. *Aseguramiento del Estado de Derecho*

Objetivo: Analizar al municipio como actor público promotor de la cultura de legalidad y del cumplimiento del marco legal en las actividades públicas y privadas a nivel local.

- Ética en la función pública.
 - El municipio como protector de los derechos humanos.
 - El municipio y el sistema anticorrupción.
 - Equidad de género en el municipio.
 - Formación de ciudadanía.

Mesa 3. *Gestión pública*

Objetivo: Analizar el estado actual y tendencias en la organización administrativa de los gobiernos locales.

- Organización y calidad de los servicios públicos.
- Desarrollo organizacional municipal.
- Evaluación de la gestión pública.
- Infraestructura y equipamiento municipal.
- Certificación en municipios.

El tercer día presenciamos la Mesa *Orden Hacendario, Gobernabilidad y Gobernanza*, en la cual el Lic. Antonio González Curi, Coordinador del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), dictó su conferencia magistral.

En este día también se organizaron tres mesas de trabajo:

Mesa 1. Fortalecimiento de las Finanzas Municipales

Objetivo: Analizar el estado actual de la administración de la hacienda pública municipal y sus alternativas para el fortalecimiento de las finanzas públicas.

- Financiamiento para el desarrollo.
- Estrategias de recaudación.
- Modernización del catastro.
- Endeudamiento.
- Integridad y protección de la hacienda pública municipal.

Mesa 2. Gobernanza Municipal

Objetivo: Analizar las tendencias en la relación gobiernos-ciudadanos que facilitan la democracia participativa y el desarrollo de la cultura política.

- Gobierno abierto.
- Mecanismos e instancias de participación ciudadana.
- El municipio como actor del desarrollo político y social.
- Administración de la agenda pública.
- Diseño de políticas gubernamentales.
- Prevención del conflicto social.

Mesa 3. Comunicación Gubernamental

Objetivo: Analizar la importancia de las estrategias y políticas de comunicación como instrumentos para la implementación del plan de desarrollo municipal y la gobernabilidad del municipio.

- El discurso de gobierno.
- Imagen gubernamental.
- Administración de redes sociales.
- Comunicación efectiva.

El cuarto día la temática a desarrollar fue la **Innovación Gubernamental-Prospectiva Municipal**, donde se contó con la presencia de la Lic. Ana Lilia Herrera Anzaldo, Senadora de la República por el Estado de México, brindando su Conferencia Magistral.

Las mesas de trabajo fueron:

Mesa 1. *Innovación gubernamental*

Objetivo: Analizar las tendencias en la generación de nuevas tecnologías y procesos de gobierno y administrativos que incentivan mejores prácticas en los gobiernos locales.

- Mejora regulatoria como instrumento de competitividad.
- El municipio en la globalización.
- Innovación centrada en el desarrollo humano.
- Tecnologías de la información y las comunicaciones en el desarrollo de plataformas de gobierno.
- Experiencias exitosas en la gestión de asuntos públicos en gobiernos locales.

Mesa 2. *Prospectiva Municipal*

Objetivo: Analizar con las herramientas de la prospectiva los escenarios para el municipio y proponer rutas de acción.

- Planeación prospectiva.
- Megatendencias y gobiernos locales.
- El mapa de los asuntos públicos 2050.
- Escenarios de desarrollo humano municipal.
- Escenarios de desarrollo económico municipal.
- Escenarios de desarrollo político municipal.

El Congreso concluyó con las propuestas de políticas de Gobierno por los Presidentes de los Comités Consultivos IAPEM.

Finalmente el Mtro. Mauricio Valdés Rodríguez cerró el evento con el mensaje de clausura.

Programa

Ceremonia Inaugural

17 de Agosto de 2015. Toluca. Hotel Fiesta Inn, Toluca Tollocan. Paseo Tollocan Oriente 1132, esq. Francisco I. Madero, Col. Santa Ana Tlapaltitlán, 50160, Toluca, Edo. de México.

- 17:00 h. Registro.
- 18:00 h. Presentación de Presidium.
- 18:05 h. Bienvenida. Mtro. Mauricio Valdés Rodríguez, Presidente del IAPEM.
- 18:20 h. Mensaje de Inauguración, Mtro. José Manzur Quiroga. Secretario General de Gobierno del Estado de México.
- 18:30 h. Presentación de Conferencista Magistral.
- 18:35 h. Conferencia Magistral del Dr. Pedro Aspe Armella, Ex Secretario de Hacienda y Crédito Público y Presidente de Protego Asesores.
- 19:00 h. Cierre.

Orden Legal-Orden Administrativo

18 de agosto de 2015. Ecatepec, Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec. Av. Tecnológico S/N, Valle de Anáhuac, C.P. 55210, Ecatepec de Morelos, Estado de México.

- 9:00 h. Registro
- 10:00 h. Bienvenida por el Lic. Sergio Mancilla Guzmán.
- 10:05 h. Mtro. Mauricio Valdés Rodríguez, Presidente del IAPEM.
Dr. José Martínez Vilchis, Universidad Autónoma del Estado de México.
Dr. David Melgoza Mora, Director del Tecnológico de Estudios Superiores de Tianguistenco.
Dr. Antonio Vélez Martínez, Vocal Ejecutivo del Instituto del Transporte del Estado de México.
- 11:00 h. Mesas de Trabajo.

Mesas de Trabajo	Temas de las Mesas de Trabajo
<p>Mesa 1. “Actualización del Marco Jurídico Municipal”</p> <p>Objetivo: Analizar la calidad de los ordenamientos que regulan las atribuciones y funciones del gobierno y la administración municipal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Organización del gobierno municipal. • Distribución de competencias en órdenes de gobierno. • Fortalecimiento de facultades municipales. • Relaciones intergubernamentales. • Legislación comparada.
<p>Mesa 2. “Aseguramiento del Estado de Derecho”</p> <p>Objetivo: Analizar al municipio como actor público promotor de la cultura de legalidad y del cumplimiento del marco legal en las actividades públicas y privadas a nivel local.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ética en la función pública. • El municipio como protector de los derechos humanos. • El municipio y el sistema anticorrupción. • Equidad de género en el municipio. • Formación de ciudadanía.
<p>Mesa 3. “Gestión Pública”</p> <p>Objetivo: Analizar el estado actual y tendencias en la organización administrativa de los gobiernos locales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Organización y calidad de los servicios públicos. • Desarrollo organizacional municipal. • Evaluación de la gestión pública. • Infraestructura y equipamiento municipal. • Certificación en municipios.

Orden Hacendario Gobernabilidad y Gobernanza

19 de agosto 2015. Texcoco. Colegio de Postgraduados *Campus* Montecillo. Carretera México-Texcoco Km. 36.5, Montecillo, Texcoco 56230, Estado de México.

9:30 h. Registro

10:30 h. Mesas de Trabajo.

12:30 h. Receso.

13:00 h. Conferencia Magistral, Lic. Antonio González Curi, Coordinador del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

14:00 h. Cierre

Mesas de Trabajo	Temas de las Mesas de Trabajo
<p>Mesa 1. “Fortalecimiento de las Finanzas Municipales”</p> <p>Objetivo: Analizar el estado actual de la administración de la hacienda pública municipal y sus alternativas para el fortalecimiento de las finanzas públicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamiento para el desarrollo. • Estrategias de recaudación. • Modernización del catastro. • Endeudamiento. • Integridad y protección de la hacienda pública municipal
<p>Mesa 2. “Gobernanza Municipal”</p> <p>Objetivo: Analizar las tendencias en la relación gobiernos-ciudadanos que facilitan la democracia participativa y el desarrollo de la cultura política.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno abierto. • Mecanismos e instancias de participación ciudadana. • El municipio como actor del desarrollo político y social. • Administración de la agenda pública. • Diseño de políticas gubernamentales. • Prevención del conflicto social.
<p>Mesa 3. “Comunicación Gubernamental”</p> <p>Objetivo: Analizar la importancia de las estrategias y políticas de comunicación como instrumentos para la implementación del plan de desarrollo municipal y la gobernabilidad del municipio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El discurso de gobierno. • Imagen gubernamental. • Administración de redes sociales. • Comunicación efectiva

Innovación Gubernamental-Prospectiva Municipal

20 de agosto de 2015. Toluca. Hotel Del Rey Inn, Carretera Libre México-Toluca, km. 63.5, Colonia Santa Ana Tlapatlán, Toluca, Estado de México.

- 9:00 h. Registro
- 10:00 h. Bienvenida y Presentación de Conferencista Magistral, Mtro. Mauricio Valdés Rodríguez, Presidente del IAPEM.
- 10:05 h. Conferencia Magistral, Lic. Ana Lilia Herrera Anzaldo, Senadora de la República por el Estado de México.
- 10:40 h. Receso.
- 11:00 h. Mesas de Trabajo.
- 13:00 h. Ceremonia de Clausura

Mesas de Trabajo	Temas de las Mesas de Trabajo
<p>Mesa 1. “Innovación gubernamental” Objetivo: Analizar las tendencias en la generación de nuevas tecnologías y procesos de gobierno y administrativos que incentivan mejores prácticas en los gobiernos locales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora regulatoria como instrumento de competitividad. • El municipio en la globalización. • Innovación centrada en el desarrollo humano. • Tecnologías de la información y las comunicaciones en el desarrollo de plataformas de gobierno. • Experiencias exitosas en la gestión de asuntos públicos en gobiernos locales.
<p>Mesa 2. “Prospectiva Municipal” Objetivo: Analizar con las herramientas de la prospectiva los escenarios para el municipio y proponer rutas de acción.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación prospectiva. • Megatendencias y gobiernos locales. • El mapa de los asuntos públicos 2050. • Escenarios de desarrollo humano municipal. • Escenarios de desarrollo económico municipal. • Escenarios de desarrollo político municipal.

Ceremonia de Clausura

- 13:00 h. Presentación de Presidium.
Mensaje, Mtro. Mauricio Valdés Rodríguez, Presidente del IAPEM.
Panel de propuestas de políticas de Gobierno por los presidentes de los Comités Consultivos IAPEM.
- 13:15 h. Dra. Ada Rosales Morales, Directora General del Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México y presidenta del Comité Gobierno Solidario.
- 13:25 h. Mtro. Francisco Mijares Márquez, Auditor Especial de Evaluación de Programas en el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM) y Presidente del Comité Gestión por Resultados.
- 13:35 h. Mtra. Zulema Martínez Sánchez, Comisionada del Instituto de Acceso a la Información del Estado de México y Presidenta del Comité Ética y Transparencia.
- 13:45 h. Lic. Patricia Siu, Directora General del Sistema Estatal de Informática y Presidenta del Comité de Innovación Gubernamental.
- 13:55 h. Dr. Manuel Cervera Medel, Vocal del Comité de Prospectiva Gubernamental.
- 14:15 h. Clausura del Congreso.

RESEÑA

Jaime Espejel Mena (coord.), *Las relaciones intergubernamentales y la compensación de los desequilibrios territoriales*, México, IAPAS/ESAP/Fontamara, 2015

Patricia G. Baena Paz

La obra toca un tema todavía no lo suficientemente estudiado porque implica la imbricación de actores, interacción de gobiernos, donde leyes, modos de gobernar y situaciones reales, se ponen en predicamentos, cuyas soluciones o respuestas ante los problemas van a ser diversas y el temor es que resulten en conflictos de difícil y larga solución, de ahí que el libro aborde la discusión del Estado, la democracia y la crisis de la gobernabilidad desde una perspectiva dinámica e institucional. Sobre las relaciones intergubernamentales (RIG), los artículos abordan su estudio y revaloración para reconstruir redes o vínculos especiales que ligen a las instituciones con los ciudadanos.

Para alcanzar los tres aspectos anteriores, el libro se resuelve con análisis teórico conceptuales de diversos investigadores, como podremos encontrarlo en el contenido de cada uno de los capítulos que conforman este libro.

El coordinador de este libro, Jaime Espejel, en su primer capítulo “Las relaciones intergubernamentales: concepto y tendencias”, nos habla sobre la consideración del valor explicativo de las RIG.

Desde la definición de la Ciencia Política como una disciplina académica, y que ha sido uno de los campos más susceptibles del conocimiento humano; ahora del mismo modo, considera a la Administración Pública para el estudio de las RIG.

Los estudios de las RIG se han enfocado en federalismo fiscal, relaciones financieras, contaminación, deterioro ambiental, temas territoriales, problemas de urbanidad.

Retoma los elementos de David Easton para analizar los conceptos política y poder, donde se menciona que la política no es poder solamente, sino que es

necesario precisar sus formas. En cuanto a la ciencia, se deben considerar sus ocho principios.

El concepto de las RIG lo utiliza como un modelo o noción de las relaciones estructurales y la dinámica en la elaboración de políticas. Este concepto analítico de las RIG describe el contexto y los factores conducentes de la elaboración de políticas, el concepto de red como relaciones inter-organizativas centrada en las estructuras y en los procesos para organizar la política pública.

Las RIG son una herramienta de las relaciones institucionales de intercambio entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, permitiendo un análisis preciso de las diferencias entre sectores y subsectores.

También plantea las tendencias actuales que presenta el gobierno de lo local. Se analizan desde diversos puntos de vista, desde el resultado del proceso de globalización, pasando por los que enfatizan el surgimiento de la democracia a nivel local, y los que analiza desde la perspectiva del federalismo.

El Estado de Derecho es fundamento de la práctica política y debe serlo de todos los proyectos o vías de solución para intercomunicarse.

En el segundo capítulo denominado “Los fundamentos del gobierno local desde una perspectiva foucaultiana”, su autor Miguel Guerrero Olvera menciona que el gobierno local ha sido explicado desde muchos enfoques; sin embargo, pocos estudios se han realizado desde el enfoque del poder y principalmente desde la aproximación que realiza Michel Foucault con su obra.

Su enfoque lo interpreta como el momento de gubernamentalidad del Estado, categoría que utiliza Foucault explicando el desarrollo de la acción de gobierno a partir del Estado como sistema de gobierno, donde se prioriza el campo de la libertad como tecnología de poder para lograr la conducción de la población; encaminado a lograr mayor efectividad en la conducción y una mayor economía en los costos del ejercicio del poder político, contando con formas de autoevaluación, autorresponsabilidad, autogestión y autocontrol, con lo cual la acción de ser gobernado se convierte en una responsabilidad moral y solidaria.

Este análisis permite estudiar nuevamente los procesos históricos del municipio como gobierno local, buscando un cambio de estrategias y tecnologías para considerar formas novedosas de gobierno político donde se posibilite un orden desde el poder a través de mecanismos participativos que deriven en un compromiso moral en las acciones del gobierno, lo cual se podría considerar como legitimidad por participación.

El tema “Las relaciones intergubernamentales en la transición política”, de Miguel Ángel Sánchez Ramos, refiere que la acción gubernamental exige figuras

políticas y jurídicas que faciliten la intervención de todos los actores para el bien público como aspecto principal de la acción estatal.

Una de esas figuras son las relaciones intergubernamentales que se convierten en necesarias para el buen desarrollo de la función gubernamental, la cual requiere recursos diversos (jurídicos, políticos, financieros, administrativos, organizacionales y de toda índole) para atender los asuntos públicos y gubernamentales inherentes al gobierno. Estas relaciones implican la relación de sujetos que gobiernan y dependen de la capacidad personal que desarrollen para gobernar. Esta interacción estará determinada por el contexto sociopolítico y cultural.

La política mexicana ha evolucionado hacia un camino de democratización. Comenta que el proceso de liberalización iniciada en los años 1976 y 1977 floreció con diversas medidas que se alentaron y adoptaron. Eran las primeras decisiones para abandonar el régimen autoritario, pero que a la vez permitiera el control del mismo a la élite que lo tenía.

México manifiesta complejidades diversas de su sistema de Estado, visto desde el enfoque de democratización dentro de un paradigma de constructivismo social, donde se permite el estudio de las relaciones intergubernamentales que se establecen entre los ámbitos de gobierno de México en el periodo que coincide con el proceso de democratización.

Asimismo, se analiza el nivel de institucionalización de las relaciones intergubernamentales precisando el sistema estatal, de gobierno y régimen que México ha adoptado. Se determina que la transición política mexicana depende más de la capacidad de relaciones personales y actitudinales de los gobernantes que de los mecanismos formales para fortalecer vínculos y acciones en pro de la sociedad y las comunidades gobernadas.

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda, con su artículo “Las políticas públicas en las relaciones intergubernamentales en México”, comenta que en México, desde el siglo pasado, el campo de estudio de las relaciones intergubernamentales se ha considerado como un área particular de la Administración Pública. Las formas de interacción han venido cambiando poco a poco de la alternancia y de la pluralidad política.

Destaca la explicación de las razones sobre su tardía incorporación al análisis; identifica los contornos e identidades con otros enfoques, como políticas públicas, federalismo y redes de políticas.

Se contemplan tres aspectos: el marco de referencia de la transformación publiadministrativa en México; el núcleo conceptual de las RIG, y las áreas de políticas que generan RIG o que deberían generarlas en un proceso de transformación como el mexicano.

El estudio de las RIG recupera lo que otras disciplinas han producido. De las políticas públicas se recuperará el valor de lo público, en términos de racionalidad y creciente democratización.

Otro concepto que brinda elementos conceptuales con las RIG, es la formación de redes como forma explicativa sobre el transcurso de la vida pública.

Es necesario identificar las áreas que el contexto mexicano en transformación generan RIG; porque ayuda a reconocer que siempre han existido en la historia del Estado mexicano, pero con el predominio de la retirada del gobierno federal, o sea, el cambio político y administrativo que genera escenarios dudosos.

El cuarto capítulo llamado “El proceso urbano en México y su relación intergubernamental”, de Enrique Moreno Sánchez, hace mención de que el país ha experimentado una tendencia urbana, que asocia las variables de población y economía y la cuestión de los recursos naturales se ha considerado poco.

Sugiere por primera vez que el modelo de sociedad que hoy impera y el desarrollo tecnológico que conlleva son causa de que las distancias físicas pierdan importancia y que el papel de las ciudades evolucione para dejar de ser centros territoriales próximos y que se conviertan en nodos de redes amplias.

Hoy en día las ciudades se consideran espacios privilegiados para la creatividad y la innovación, por lo que deberían reunir las condiciones para atraer, atrapar y fomentar el talento y el conocimiento para transformarlo en bienestar.

Las políticas urbanas en el país han dependido de la coyuntura económica y política que presenta y en tiempos de crisis se debe considerar el mejor equilibrio entre las actividades y servicios que se realizan.

También se considera en el análisis local si existen políticas públicas encaminadas a una nueva redistribución de la población en el territorio, a partir de criterios económicos y de actividades productivas, así como la relación que se tiene con la región.

Asimismo, contempla que para analizar las RIG y el proceso urbano de México, hay que referirse también a los distintos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), donde tomar decisiones implica descentralización y política.

Con lo anterior se determina que el proceso de urbanización de México se presenta diferenciado y homogéneo; se asocia con características políticas, de partido o gobierno local, que permiten la ocupación irregular del suelo.

En el país sigue existiendo un proceso rígido de diseño y estructura institucional, lo que no permite la creatividad, innovación y competencia de opciones para un adecuado proceso urbano. También requiere de nuevas estrategias que permitan la transformación económica, espacial y territorial de los grandes centros urbanos.

Los cambios que requiere y demanda el país tienen que pasar por nuevos acuerdos entre los gobiernos locales, estatales y federal para que los procesos urbanos tengan otro sustento, otra fisonomía.

En el último capítulo, elaborado por Joel Mendoza Ruíz, “El registro histórico de las relaciones intergubernamentales”, se contempla el reto que tienen los investigadores mexicanos para adecuar el contenido de las RIG al evidente rezago de la acción coordinada en la federación mexicana.

Existen estudios que aluden a las RIG, los cuales muestran tres tendencias que son diagnósticos generales con énfasis en el federalismo clásico o en el Derecho constitucional; son estudios sectoriales sobre federalismo fiscal y son análisis de casos que utilizan como marco referencial las características o modelos clásicos de las RIG.

A partir de 1997, la descentralización controlada fue la única alternativa de estabilidad del sistema federal mexicano y benefició únicamente a los gobiernos estatales.

El propósito es definir etapas históricas convencionales por las características homogéneas en las RIG entre el gobierno federal, el Gobierno del Estado de México y los ayuntamientos mexiquenses, mediante el análisis documental específico de las interacciones relativas para valorar el *status* actual nacional.

Dichas etapas han sido cuatro: conflictiva, coordinada, centralizadora y descentralizadora.

En la etapa conflictiva se registraron problemas por la delimitación competencial, los asuntos fueron geográficos, financieros y de gobernación. Sólo se alcanzó el consenso en el reclutamiento militar.

En la etapa coordinada, los asuntos estratégicos fueron la construcción del ferrocarril y el contenido de la educación pública. Los mecanismos de las RIG federal-estatal fueron eventos de planeación territorial y sectorial.

En la etapa centralizadora, las políticas intergubernamentales fueron principalmente la educación, la hacienda pública, las carreteras, el agua potable y la electrificación.

En la etapa descentralizadora, los asuntos estratégicos han sido proyectos urbanos, la planeación urbana y del desarrollo, la coordinación fiscal, los límites con el Distrito Federal, el desarrollo agropecuario, el desarrollo económico, el desarrollo metropolitano, el desarrollo social, la educación pública, la contraloría, la salud pública, la seguridad pública, el turismo, la gobernación y las comunicaciones.

Más allá de los resultados de las políticas públicas, tanto las percepciones como los mecanismos de las RIG, están condicionados a la generalidad estratégica, la dependencia financiera y los intereses políticos.

De México a Toluca (fragmento)

Camino carretero-Vía férrea

En una distancia recta de treinta millas y teniendo que ascender a una altura de cuatrocientos once metros sobre el nivel del valle de México, se recorrería hace un año el camino carretero que une la capital de la República y la del Estado de México en coche o diligencia, y ahora el viajero es conducido a impulso del vapor.

Antes del establecimiento del ferrocarril, el que iba a Toluca encontraba, en primer término, a Tacubaya y, en segundo, el pueblecillo de Santa Fe, fundado por el Ilmo. Vasco de Quiroga en la época de la segunda Audiencia; este pueblo es antiquísimo y ya hoy está reducido a pocas casitas que no pueden dar idea de lo que fue. El ilustre obispo se determinó a la fundación, para establecer en ella la primera casa cuna en la que fueron recogidos los muchos niños abandonados por las madres que los dejaban en las barrancas o en los caminos, para que fueran devorados por las fieras; acciones bárbaras provenientes del horror y el odio con que miraban los indígenas a los militares conquistadores, que exigían la servidumbre de tal naturaleza, por lo que muchos adultos se ahorcaban, a pesar del carácter sufrido y pacífico que recomienda a esa raza; las madres, sordas a la imperiosa voz de la conciencia, daban muerte con sus propias manos a los recién nacidos, creyendo piadosa tan infame acción.

Dolióse el señor Vasco del gran número de niños que aparecían ahogados en las acequias y muertos en las calles, habiendo diversas opiniones acerca de la causa que originaba tanta inmoralidad; unos decían que las indias obraban exasperadas por la degradación y servidumbre en que vivían y que daban muerte a sus hijos para quitarles la triste vida que se les aguardaba; otros, que las madres por no querer criar a sus hijos los mataban; la verdad fue que conmovido de tanta depravación el gran Vasco de Quiroga quiso remediar el mal y edificó el hospicio e hizo saber que quien no quisiera criar a sus hijos los llevara a aquel hospital

donde los mantendrían con cuidado y regalo dándoles lecho, comida y vestido por todo el tiempo necesario.

En tales circunstancias fue sumamente benéfica la fundación de la casa cuna, pues salvó de la muerte a muchos miles de niños que allí fueron alimentados y educados. Santa Fe quedó erigido en pueblo, dotado con un hospital para pobres, y desde que el señor Vasco fue obispo de Michoacán entró aquella piadosa obra bajo el patronato del cabildo eclesiástico de la ciudad de Valladolid.

Junto al hospital construyó otro edificio para colegio, cuyas ruinas aún se notan; allí los niños y los adultos aprendían a leer y escribir, canto llano, de órgano y todo género de instrumentos músicos, de manera que fue como seminario de los indígenas que habían de ser destinados al servicio de las iglesias. Junto al colegio estableció un hospital en que se curaron los pobres, dividiéndolos y atendiéndolo de tal modo que nada quedaba que desear. Muchos años se conservó el edificio con pinturas antiguas admiradas por los que visitaban el pueblo de Santa Fe.

Con el tiempo todas esas benéficas fundaciones acabaron, el patrono permaneció en la inacción y después vendió las fincas y terminaron las obligaciones. Si el viajero puede detenerse en esa pobre aldea, sabrá que allí conservan con santo cariño la memoria de aquel prelado y le están todavía tan agradecido que todos los años, el 10 de diciembre, se han celebrado honras en su memoria, para las cuales los vecinos contribuyen, sin excepción; asisten de luto al templo, presentan ofrendas, y por el llanto externan el amor y la gratitud al bienhechor que lleva de muerto trescientos diecinueve años, pues falleció en 14 de marzo de 1565.

El pueblo de Santa Fe se hizo célebre no solamente por haberlo fundado el oidor Vasco de Quiroga, sino porque lo doctrinaron los religiosos agustinos bajo la dirección de fray Alonso de Borja. A ese pueblo se retiraban los indígenas que ya convertidos querían seguir una vida ajustada a las reglas apostólicas; de diversas partes llegaban con sus familias y fueron en tal cantidad, que excedió de doce mil el número de vecinos. Al pasar hoy por frente a las chozas arruinadas de algunos pocos indígenas que permanecen en el pueblo de Santa Fe, apenas se puede creer que haya llegado a tan desastrosa situación el establecimiento dirigido por los religiosos agustinos, fundado por el ilustre oidor que después fue dignísimo obispo de Michoacán.

Este cristiano varón compró todas las tierras alrededor del hospicio de Santa Fe y las repartía a los que se recogían allí, para que las sembraran y sacaran el sustento para sus familias; el resto del tiempo que les dejaban las labores, dedicábanlo a ejercicios devotos, de manera que aquellos indios imitaban en algo a los frailes, viviendo de tierras comunes y ocupándose en orar. Los agustinos encontraron

en ese pueblo la mies a propósito para ejercitar sus obras, parecía aquella reunión un gran convento, que algunas veces contó hasta treinta mil personas entre las cuales administraban los sacramentos y predicaban, pues habían aprendido en poco tiempo el idioma mexicano; les enseñaban a cantar, rezar y otros ejercicios de la iglesia; dirigíalos fray Alonso de Borja como si estuviera en un convento cuyas ceremonias eran todas practicadas, sin omitir disciplina ni ayuno, procurando que los indígenas se acostumbraran a la vida regular y éstos obedecían de buena gana pues son muy afectos a todo lo que toca al culto exterior.

Quien vea hoy el poblado de Santa Fe no puede imaginarse siquiera que allí, al amanecer, se reunía todo un numeroso pueblo y rezaba la doctrina cristiana, oía misa y sermón; acabado éste se iban a sus casas al desayuno y después a las labores, volviendo al templo los que no salían al campo, a ocuparse en aprender o enseñar la doctrina; al toque de oración se reunían todos por barrios, en las esquinas, al pie de las cruces que siempre estaban adornadas de flores y ramas verdes, cantaban la doctrina y pedían misericordia al Señor. Los viernes ayunaba toda la población y había disciplina en la iglesia a prima noche, después de haber rezado las oraciones. Por esto semejábese el pueblo de Santa Fe, más bien a un convento que a población de seculares, manera de ser que tenía muy satisfecho al señor licenciado Vasco de Quiroga, quien residía en Santa Fe todo el tiempo que le dejaban libre los negocios de Audiencia. Edificó una casa en el sitio en que brotaba el agua que viene para México, y se dedicaba a la oración bajo las frescas sombras, aspirando los aires purísimos y al contemplar las aguas transparentes en medio de un silencio admirable que convidaba a la meditación. Así pasaba muchos días aquel esclarecido benefactor, en una atmósfera de placeres espirituales. Cuando fue llamado a la mitra tuvo que dejar el pueblo que había fundado, pero en su memoria estableció otro en Michoacán con igual nombre e idéntica organización.

En Santa Fe murió, después de muchos años de residencia, el singular anacoreta Gregorio López, cuyos hechos llamaron tanto la atención, no solamente en la Nueva España sino aun en el extranjero, por haber seguido abnegada y particular conducta; de costumbres inculpables y rara santidad era admirado por todos; la tradición conserva algunos milagros que se le atribuyen, sobre los cuales dispuso una averiguación el monarca Carlos III. En compañía del solitario Gregorio, estuvo el padre Losa, quien, siendo cura de la catedral de México, lo dejó todo y se retiró a Santa Fe, e imitó las virtudes del maestro; el recuerdo de ambos ha consagrado aquel sitio.

Los vecinos del pueblo cultivan algunas tierras montuosas, comerciales con carbón y maderas y poseen plantíos de magueyes, de los que extraen muy buen *tlachique*. Las siembras son en pequeño, pues el recurso principal de la población

había sido el ganar jornales en la fábrica de pólvora o en la fundición. En la barranca, donde está el edificio que ha servido de fábrica, hay un hermoso bosque de cedros muy antiguos, y de los muchos ojos de agua que allí se encuentran, se abastece la capital de la República. En ese pueblo hubo la particularidad de que el cura, estaba a sueldo y pertenecía a la doctrina de la mitra de Morelia, aunque dista solamente tres leguas de la capital; en nuestros días, a pesar de estar cercano a Tacubaya, se arruina cada día más.

Por ese rumbo se encuentra el Desierto, ruinoso y vetusto monasterio de los carmelitas, situado en la serranía del Oeste a cerca de siete leguas de la capital. Entre los carmelitas se llamaba *Desierto* al sitio aislado, sin comunicación fácil y comúnmente pintoresco, entre serranías, escogido para fundar convento donde hicieran penitencia los dedicados a la vida contemplativa. Muchos monasterios de esta especie fueron establecidos en España. Un paseo a ese punto es verdaderamente agradable. Levantándose con la aurora, se pasa el acueducto de Chapultepec y se continúa el camino hacia Tacubaya y se asciende hacia las elevadas montañas del valle de Toluca. La desnudez de la primera parte del ascenso es extrema; el cultivo está casi limitado al maguey en la cercanía de las aldeas por allí esparcidas, o en las riberas de los arroyuelos que manan dentro de las barrancas, con los que están surcados los flancos de las montañas. En las lomas suelen encontrarse algunos bosques que se pudieron salvar de la cautelosa destrucción de arboledas que caracterizó la época de la Conquista, circunstancia que influyó en el enrarecimiento del aire y en la disminución de las aguas.

Tan luego que se pasa la aldea de Santa Fe, se deja el sendero que conduce a Toluca y se baja a una barranca, se continúa marchando hacia el costado izquierdo, durante algunas millas, por un camino quebrado y por veredas estrechas y de vez en cuando por verdes praderas rodeadas de altos montes; por fin se entra en el antiguo camino empedrado que es el que conduce principalmente al Desierto, frecuentado en otras épocas por los habitantes de la capital, que en ciertos días del año acostumbraban visitar este monasterio. Con la calzada ya no se guarda el cuidado que hubo en otros tiempos, está ahora abandonada, cubriendo la exuberante vegetación, a un lado se perciben grandes árboles con parásitas y muchas flores que son características de esa zona y de la elevación a que está situado aquel célebre ex monasterio, cerca del cual crece muy bien el pino. Es aquella, sin duda, la principal montaña de toda la cadena que rodea el valle de México; ese antiguo monasterio se levanta al lado de una naturaleza rústica, entre arbustos florecientes y colosales árboles que, a pesar de los estragos que ha hecho la acción del tiempo, parece que quieren ahogar el edificio entre sus ramas.

La arquitectura de las ruinas, que atestiguan una obra hecha poco después de la Conquista, no se distingue mucho por su elegancia que sin duda no guarda paralelo con la fuerza que quiso darle al arquitecto. La distribución de las diferentes partes era la de todos los edificios monásticos y el estilo fue en extremo pesado. Los claustros y las celdas conservaron por mucho tiempo los artesonados y el estuco en las paredes. Allí, levantando sus miradas sobre la anchurosa llanura, se dedicaban los monjes a la meditación y a reflexionar lejos de las inquietudes de la sociedad. La vista del Desierto presenta la particularidad de su situación entre dos eminencias y rodeado casi todo por bosques hermosos.

Una familia de indígenas ocupa hoy las ruinas y goza de aquellos montes, del perfumado aire de aquel delicioso lugar. Al regresar se admira un grandioso panorama: por un lado las montañas áridas de Guadalupe, hacia el Sur grupos de colinas volcánicas que se presentan con la notable monotonía; allá a lo lejos las torres de la capital que se destacan claramente con sus formas y colores y, más distante, perdiéndose en el horizonte azuloso, la brillante superficie del lago de Texcoco, con los cerros del Peñón de los Baños y San Cristóbal; con anteojo se perciben aun las torres de Texcoco, la hacienda de Chapingo, la oscura línea en que se comprenden colinas y pueblo y, aunque diminutas, se alcanzan a ver en ocasiones las pirámides de San Juan Teotihuacán.

El famoso Desierto, llamado antiguo, situado poco más allá de las lomas de Tacubaya, se trasladó después a mayor distancia. Los montes de Santa Fe se hicieron célebres con motivo de ese asilo, donde los religiosos Juan de Jesús María y José de la Asunción, en el año de 1605, resucitaron el espíritu eremítico; al pie de los copados encinos, bajo la sombra de los cedros seculares elevaban sus preces al Dios de los cristianos y se envolvían en las grandes meditaciones sobre los asuntos que más interesan a la humanidad. El convento del Desierto fue levantado precisamente en el sitio donde los gentiles mexicanos tenían un ídolo famoso por las crueldades y supersticiones con que le tributan culto; donde el paganismo derramó sangre sonaron después alegres himnos saludando al autor de la naturaleza, creador de la aurora y de aroma de las flores.

Dejando Santa Fe pasaba el viajero por Cuajimalpa, que se puede calificar más bien de una venta distante de siete leguas de México y dependiente de ese pueblo; la industria principal de sus vecinos es el carbón y la madera; tiene una iglesia pequeña con su escuela respectiva. En Cuajimalpa se cobró, durante muchos años, el peaje del camino que guía a Toluca, camino que era una serie de molestias para el que tenía la desgracia de transitarlo, por ser una subida muy pendiente, aunque la rampa pudo extenderse más. El suelo es, unas veces, peña viva y los caños abiertos por las corrientes de agua llovediza llegaban a formar barrancas en muchas

partes. La subida se prolonga por siete leguas entre el grandioso paisaje del monte de Las Cruces hasta el llano de Salazar, en que cambian de dirección las corrientes hacia la parte de valle de Toluca, siendo ahora ese llano el punto a que concurre también el ferrocarril. La bajada hacia Toluca era tan penosa como la subida, por motivos idénticos, y en los coches o diligencias se sufrían tantos golpes como balanceos en cada desigualdad del suelo. Hoy nos admiramos de llegar a Toluca en tres horas, y crece nuestra admiración si consideramos que hace algunos años era preciso al viajero enviar su equipaje con los arrieros. Después del caballo y el coche sirvió para ese camino la *diligencia*, que desde hace cuarenta años era un excelente medio de comunicación entre Toluca y México.

Ese camino carretero, que hoy está casi abandonado desde que la vía férrea se concluyó, tiene su historia que no carece de interés; el año de 1792 fue comenzado, pues en el gobierno de Revillagigedo solamente se podía transitar a caballo; dos años después, siendo virrey el marqués de Branciforte, para llevar a cabo a obra dio el conde de Cotramina, D. Francisco Pérez Soñanes, ciento veinte mil pesos, con hipoteca del peaje; dirigieron la obra el capitán de ingenieros, D. Manuel Mascaró, y el de la misma graduación en el regimiento de dragones de México, D. Diego García Conde, después general de brigada del Ejército mexicano; la vía tuvo desde su principio varias defectos notables y sustanciales; no fue abierta por la ladera más tendida y resguardada del viento del Norte, que en todo el trayecto molestaba al pasajero, pues en la elevación a que llega a vía es tan frío y penetrante el aire, que casi siempre originaba constipados, fluxiones, pulmonías y otras enfermedades; además, los cerros y montañas que encajonan la vía no permiten que todos los derrames fluyan por las zanjas laterales, sino que siguen por el mismo camino destruyéndolo; es muy pendiente la subida de Cuajimalpa y a cada tramo se veía expuesto a volcarse cualquier carruaje, faltando al camino fuertes bordos de mampostería que evitaran el peligro de desbarrancarse en profundidades cuya vista horroriza.

Desde que se puso a disposición del público ese camino pagaron dos pesos cada noche, un real cada caballo o mula cargada y medio por cada burro; la administración de este fondo estuvo a cargo del Consulado y, después, en arrendamiento, pero ni aquel tribunal ni los arrendatarios lo compusieron jamás y por eso cada día estuvo en peores condiciones, invirtiendo en él grandes sumas que no pudieron remediar radicalmente el mal. Después de la Independencia pasó el cobro del peaje a una junta directiva que algo compuso de un modo pasajero, hasta que todo entró al dominio del gobierno federal, quien proporcionó los fondos necesarios cuando quedaron abolidos los peajes por la Constitución de 1857,

procurando atender debidamente una vía que conduce a las ricas comarcas del Sur y al hermoso y fértil Estado de Michoacán, hoy abandonada por la competencia del ferrocarril, que en Lerma la cruza.

Hoy el viaje a Toluca por ferrocarril es uno de los paseos más amenos y recreativos. Panoramas imposibles de copiar, aire purísimo, luz diáfana brotada de un cielo sin nubes, obras de arte que compiten con las de la naturaleza; he aquí lo que encuentra el viajero que toma pasaje en los coches del Ferrocarril Nacional Mexicano, que une a la capital del Estado de México con la capital de la República, poniéndolas en íntima comunicación en el espacio de tres horas, aunque recorre tres veces más extensión que el camino carretero.

A las siete de la mañana silba la locomotora y parte el tren formado de muchos coches, elegantes los de primera clase, aceptables los de segunda y todos amplios; los de primera, construidos con diferentes maderas y adornados con pinturas de hermosos colores, tienen los asientos tapizados de terciopelo carmesí; pero ya en ellos, ya en los que les son inferiores, se disfruta toda la clase de comodidades. Se deja a la izquierda la hacienda de La Teja y, diez minutos después de la partida, se llega al pueblecillo de Tacuba. Desde que se pasa este se presenta un bellissimo panorama; allí está, en una eminencia, el histórico santuario de Los Remedios, un poco abajo se descubre entre las accidentaciones del terreno, el pueblo de San Bartolomé Naucalpan. Apenas se pierde de vista comienzan las fuertes emociones. Crece a cada paso el interés y se siente atraído el ánimo por las no interrumpidas maravillas de la naturaleza realizadas por el esfuerzo, el atrevimiento y las concepciones del arte y de la ciencia. Atraviesa el tren puentes de hierro sostenidos por fuertes estribos de sillares y el tajo de Río Hondo; la vía férrea está tendida por el medio de un edificio que fue preciso dividir para no cambiar la dirección. Algunos comerciantes al por menor ofrecen allí, a veces, café y pan para que se desayunen los viajeros. Al lado izquierdo del camino corre el río, quebrándose la corriente contra las piedras; se cruza varias ocasiones sobre puentes hechos de madera, que serán sustituidos con otros de fierro, todos sobre sólidos muros de cantes. Las bellezas del camino se van presentando a cada nueva curva, a cada nuevo avance; en el puente vigésimo cuarto se reúnen varios riachuelos y en el siguiente se mira el arroyo que baja por el llano de Salazar y va a unirse al Río Hondo; todavía se encuentran otros muchos puentes arriba del pintoresco pueblo de San Bartolito.

Sigue la locomotora corriendo entre montañas cubiertas de verdura y por valles que la pluma no alcanza a describir; a veces pasa por barrancas en cuyo fondo se pierde la vista y brotan y se ocultan pueblecillos que parecen pintados; aquí se presentan las chozas de los labradores con su techo anguloso; allí la blanca cruz de

la capillita, que cual centinela de la fe, se levanta anunciando que en su derredor hay quien ore; las corrientes de agua que parecen cintas de plata tendidas sobre la verde alfombra de los campos; el rumor que produce entre los pinos y oyameles el cruzar del viento, forman conjuntos armoniosos que encantan y extasían, bajo el cielo diáfano y azul de aquellas alturas, cubiertas por florecillas silvestres o por las sonantes hojas del maíz.

Desde Huisquilucan se preguntan los viajeros qué nombre van teniendo las aldeas que se presentan y desaparecen como en un caleidoscopio y qué idioma habla los indígenas que van a la estación a contemplar el paso de los trenes; el habla es gutural y si se interroga a los mismos indígenas, contestan que son otomíes, y parece que revive en ellos el rencor de su raza contra la azteca.

El interés del viajero crece a cada paso. De la que fue estación de Dos Ríos parten dos corrientes de agua limpia y cristalina que cruzan por debajo de la vía con caprichosas ondulaciones, pareciendo buscarse constantemente sin encontrarse jamás, separadas por las sinuosidades del terreno, sobre el cual avanza la vía férrea; ésta pasa por el borde de los inmensos tajos abiertos por la naturaleza, o atravesando por hondas excavaciones formadas por la mano del hombre, desliziéndose por alturas que tocan la región de las nubes o hundiéndose en el oscuro túnel abierto en las entrañas de la cordillera; puentes aéreos que a primera vista parecen incapaces de soportar el inmenso peso, son una maravilla del progreso humano. En el paso peligroso de Rincón del Laurel parecen haberse acumulado todos los riesgos a que están expuestas las construcciones ferrocarrileras; la vía, con declive considerable, forma una curva pronunciada, a manera de herradura, cuyo nombre se le da, teniendo de particular por su estrechez, que cuando el tren es grande, quedan paralelos y enfrente la locomotora y el último vagón; el tramo está suspendido sobre una profunda sima y en aquel reducido espacio hay dos puentes de madera.

Desde el pueblo de San Bartolito es más fuerte la pendiente y acabando de pasar el puente curvo se presenta un enorme tajo, se cruza el camino con la vía de Huisquilucan que aparece sobre los cerros a manera de grande víbora tendida, y se presenta el soberbio puente de Dos Ríos, magnífica obra que mide doscientos pies de largo y noventa de altura; aéreo y esbelto, lo sostiene un armazón de columnas muy delgadas que le dan un aspecto pintoresco. A la izquierda está la iglesia de Huisquilucan y, bastante lejos, en el fondo de la barranca, aparece el pueblo de San Francisquito. Los puentes curvos, largos y hermosos de Rincón de Laurel, se admiran como por instinto; no hay tiempo ni ojos para contemplar tanta grandeza; ya Huisquilucan queda abajo y las tierras de labor de San Francisquito con sus

chozas esparcidas seméjense a un tablero de ajedrez con las piezas de juego; un poco más arriba se perciben las lagunas de Texcoco y San Cristóbal, en el valle de México, a manera de cintas de plata en que reverbera el sol. Más arriba se presenta el túnel de San Martín, de doscientos veinte metros de largo, cuatro de ancho y casi siete de altura, pudiendo atravesarlo de pie los garroteros sobre el techo de los vagones; poco menos de un minuto se tarda el paso. A poco se llega a la parte más alta del camino, la niebla flota sobre los montes, cuya altura se siente por la dificultad de la respiración.

Después de tanto correr se detiene el tren en la fría llanura de Salazar, vasta planicie en que se dibuja el camino que antiguamente seguían las diligencias; allí se desayunan los viajeros, que gozan con las escenas animadísimas que a la llegada de los trenes se reproducen en las estaciones. Sale nuevamente la locomotora, el tren camina y a poco se llega por un tajo de enormes piedras a un punto bellísimo llamado Tres Peñas, tomando este nombre de tres grandes rocas de formas caprichosas que se levantan como torres góticas desnudas; los viajeros se asoman, comentan, se comunican por la milésima vez sus impresiones y continúan fijos en las variadas transformaciones del camino. Al cruzar el llano de Salazar se consuela el ánimo contristado, recobra la calma con la seguridad que en aquel lugar ofrece la igualdad del terreno, volviendo la calma con la seguridad que en aquel lugar ofrece la igualdad del terreno, volviendo la alarma al atravesar los desfiladeros del monte de Las Cruces, el peligroso puente de Jajalpa y el elevadísimo terraplén que domina a pueblo de Ocoyoacac.

El punto más alto de la vía férrea está a 11,600 pies sobre el nivel del mar y a 3,000 sobre el del valle de México; casi toda la pendiente es de tres y medio por ciento. Desde el llano de Salazar comienza el descenso, tan marcado en algunos puntos, que los garroteros cuidan atentamente para evitar una desgracia. Se llega de improviso al puente de Jajalpa, obra sorprendente, maravilla de la ciencia del ingeniero; tiene treinta y cinco metros de altura y lo forma una curva peligrosa; la pendiente ha disminuido, pero aumentan las variantes de aquel pintoresco paisaje y los peligros pasan casi desapercibidos; continúa el paso de otros muchos puentes de aspecto grandioso, sostenidos con traveses de madera; se presentan campos cubiertos con maizales, flores y árboles y allá en el horizonte asoman los pueblos cuyas casitas pueden creerse parvadas de palomas; perdidos en el azul del espacio aparecen Santiago Tianguistengo y Capulhuac y, en el fondo de una ladera de precipitado descenso, está el pueblo de Ocoyoacac, presentándose muy pequeña la iglesia, la plaza, las casas, los árboles y como puntos negros los habitantes que transitan. El descenso sigue, se siente la aceleración que ocasiona

la velocidad, los garrotes rechinan, las ruedas crujen, es necesario poner freno a la fuerza de inercia; se comienza a pasar entre terrenos inundados, potreros cubiertos de ganado y varía completamente el paisaje al llegar al viejo y ruinoso puente situado en Lerma, de piedra con tres arcos, bajo el cual transitan algunas piraguas que surcan a laguna de esa población, que asoma a costa distancia y apenas muestra algunos tejados y el airoso campanario de la parroquia. Aquí se unen los dos caminos, el carretero y el de fierro, aquél sigue por la famosa calzada y este por una construida expresamente para que la recorra separado de la otra. En Lerma cesan las angustias del viajero y, desde allí hasta Toluca, se recrea la vista contemplando las poéticas haciendas y fértiles tierras de labor que aparecen por ambos lados del camino.

En todo el trayecto la vegetación es galana y exuberante, aunque limitada a los productos de la tierra fría; el pino, el cedro, el oyamel, el madroño y otra porción de árboles y arbustos, hacen muy variada la perspectiva de la vía; el ánimo se extasía en aquellas alturas majestuosas, cubiertas eternamente de verdura; ante aquellos horizontes diáfanos en primer grado, brumosos más allá; corrientes de agua se oyen por todos lados, forman cascadas blanquísimas y cuadros dignos tan sólo de la mano grandiosa de la naturaleza.

En la mañana del 4 de mayo de 1882, quedó clavado el último riel entre México y Toluca. Al medio día pudieron aplaudir los toluqueños entusiasmados y delirantes la llegada de la primera locomotora. Al día siguiente corrió entre ambas ciudades un tren de prueba; pero todavía transcurrió algún tiempo para que el camino fuera entregado oficialmente. El viaje de prueba debe considerarse como el primero que se verificó en esa vía férrea, yendo a comer a Toluca varios individuos invitados por el gobierno del Estado de México. El 5 de mayo, antes de las seis de la mañana partieron de la estación de La Ciudadela dos lujosos vagones y una plataforma entoldada, adornados con festones primorosamente arreglados y flámulas desde la máquina hasta la plataforma, fotando en la parte final del tren una bandera mexicana con las iniciales de la Compañía Nacional Constructora, cuyos principales empleados: Buchanan, Sullivan y Méndez, formaban parte de aquella alegre caravana.

Pocos fueron los invitados, pero casi todos tenían algún cargo en el gobierno: ministros, generales, diputados, senadores, ingenieros y jefes de sección del Ministerio de Fomento; la locomotora silbó, se izó la bandera nacional y a las seis partió para Toluca aquel primer tren, mensajero del progreso; algunas señoras con los niños de las familias tomaron parte, también en esa prueba. El tren salvó las ondulaciones, se perdió entre los tajos, voló sobre los puentes, dejó atrás las

barrancas, los torrentes, ascendió hasta las rocas donde anidan las águilas y recorrió el paisaje grandioso y salvaje de aquellas montañas, en cuyo seno parece haberse enroscado el ferrocarril como una monstruosa serpiente.

En el puente de Dos Ríos se detuvo el tren, los viajeros bajaron para admirar la ostentosa maravilla de aquella obra de arte, toda de fierro y de notoria elegancia. Después del llano de Salazar atravesaron los túneles, las obras provisionales. Las máquinas se resistían a la enorme pendiente que en muchas partes tiene la vía; de sorpresa en sorpresa llegaron los viajeros hasta encontrarse en el fondo de los terraplenes, pueblos y caseríos, e investigaban ansiosos lo que se ocultaba tras aquellos infinitos horizontes bañados por la prístina luz de los cielos. Entró la comitiva al valle de Toluca, atravesó la fangosa laguna de Lerma, siguió una línea que la saludó con inmenso estruendo de aplausos, vivas, repiques y salvas.

El problema estaba resuelto, la ciudad de los bellos portales entraba en el gran concierto de los pueblos que tienen al vapor como agente principal de su civilización. Toluca entera, pobres y ricos, hombres y mujeres, ancianos y niños, con el alboroto retratado en los semblantes, veían consumarse uno de los prodigios de nuestra época y manifestaban su complacencia, con arcos triunfales, banderas, gallardetes y músicas que conmovían más los ánimos.

Hubo banquete en el hermoso edificio del Hospicio: en un espléndido salón se dispuso la mesa; la animación y el contento fueron creciendo, a medida que aumentaba el choque de las copas y el destapar de las botellas; en los patios había músicas que amenizaban la fiesta; los brindis llegaron para descanso de las almas ardientes y comunicativas; se recordó al iniciador de la obra, D. Mariano Riva Palacio, y al ingeniero D. Santiago Méndez; todas las frases eran aplaudidas, todos los pensamientos acogidos con entusiasmo.¹

¹ Puentes y viaductos. El número total desde México a Toluca es de 43, sin contar los que tienen luz de menos de seis metros. Los puentes comienzan desde el kilómetro 1; pero de alguna consideración aparecen en el kilómetro 3, donde está construido el del Consulado, de 12 metros de luz y otros iguales en los kilómetros 10 y 12; en el 14, sobre Río Hondo, frente a la fábrica de estampados, se levanta uno de 18 metros de luz; en el kilómetro 18 hay otros dos de semejantes dimensiones, siendo notable el kilómetro siguiente, en el que se salvan ocho puentes sobre sillares de pórfido y se levantan a alturas variables, pero siempre de consideración; contiene el kilómetro 20 otros cuatro; siete más del kilómetro 21 al 23. Una legua adelante, esto es, en el kilómetro 27, está el viaducto de Dos Ríos, todo de fierro, apoyado sobre columnas con bases de mampostería, vistosas al par que sólidas, su longitud es de 55 metros 776 milímetros y su altura de 20.5 metros sobre el cauce del torrente. Frente al pueblo de Huisquilucan, en el kilómetro 29 hay otro, y dos en el siguiente; se pasan dos viaductos de madera de 91 metros de longitud por 19 de altura, formados con caballetes de pino; ya en el kilómetro 35 se atraviesa el túnel de la Rinconada de San Martín, abierto en pórfido con 222 metros de longitud. En el kilómetro 38 se llega a la cumbre de la montaña que separa los valles de México y Toluca, se entra al llano de Salazar, centro donde comenzaron los trabajos de esa celebre vía, el 11 de diciembre de 1881, cuya altura absoluta es

La justicia de los hombres, aunque tardía, siempre llega. El señor Mariano Riva Palacio, siendo gobernador del Estado de México, consiguió que el Congreso de la Unión le autorizara para llevar a cabo la construcción y explotación de la vía férrea y lo apoyó la Legislatura en el mismo sentido. Sirvieron de base ambos decretos para un contrato celebrado con la compañía denominada “del ferrocarril de México a Toluca y Cuautitlán”, la cual estableció una famosa lotería y fue autorizada para emitir hasta la cantidad de dos millones de pesos en acciones y obligaciones causando rédito, con determinadas restricciones señaladas en la ley respectiva. Se estipuló expresamente que la vía pasara por Lerma, único centro considerable de población entre México y Toluca.

La compañía formó sus estatutos, se obligó a concluir el camino en seis años, plazo que terminaría en octubre de 1876, y estableció otros compromisos que quedaron en letra muerta. Una comisión científica, presidida por el ingeniero D. Santiago Méndez, practicó los trabajos y reconocimiento del terreno, fueron concluidos los planos del camino, de sus estaciones y almacenes, cuyos trabajos obtuvieron la aprobación del Ministerio de Fomento. Era preciso abrir túneles y grandes tajos para salvar una diferencia de altura de 832 metros respecto de México y de 418 sobre el plano de Toluca y, sin embargo, el desarrollo dado a la vía permitió que la pendiente quedara reducida en lo general al tres por ciento y en uno que otro punto al cuatro. A la vía principal le fue señalada una longitud de noventa y tres kilómetros, distancia que acortó la compañía constructora.

El sistema empleado había de ser vía angosta, por el cual se reduce la separación de los rieles a ochenta y cinco centímetros entre sus bordes interiores. Fueron razones para adoptar este sistema las de que entre nosotros es caro el hierro y el jornal de los buenos artesanos, el suelo presenta grandes dificultades que cuesta mucho vencer, el tráfico es relativamente corto y escasean los capitales, siendo muy accidentada la topografía y grandes las distancias de los puertos al interior.

de 3,048 metros sobre el nivel del mar. Desde Río Hondo el ascenso es aproximadamente de cuatro por ciento, pendiente compensada en las curvas.

De Salazar comienza el descenso hacia el valle de Toluca, con una pendiente de 3.5 por 100, en una longitud de 15,545 metros hasta el pueblo de Ocoyoacac. Vuelven a aparecer los puentes: en el kilómetro 41 se pasa el atrevido viaducto de la barranca de Horno Viejo, de 92 metros de extensión y 32 de altura, y un puente de tres ojos; 5 kilómetros adelante se salva el notabilísimo acueducto construido por un pórfido y ladrillo por la compañía, para conducir sobre un costoso tajo las aguas del molino de la hacienda, en el kilómetro 50, comienza el descenso a Ocoyoacac; y es indescriptible el aspecto que presenta el valle de Toluca. El río de Lerma se atraviesa sobre un puente de 16 metros de luz en el kilómetro 59 y en el 72 se levanta la estación de Toluca. El número de alcantarillas, pasos de aguay demás, es enorme, pues solamente de Tlatelolco a Tacuba hay veintinueve (datos de un informe científico).

Fue de notarse que ascendiendo el total de la sublevación a un millón seiscientos mil pesos y estando calculada la vía en poco más de dos millones, no se hubiera llevado a cabo aquella obra por la compañía fundadora, hasta que la otra la hizo. Más de seis millones gastaron los nuevos concesionarios, para que en mayo de 1882 resonara en Toluca el eco majestuoso de la locomotora, recibida con indescriptible entusiasmo, como mensajera ingenua de ricas promesas acerca de un porvenir feliz.

Zincúnegui Tercero, Leopoldo (1970),
Toluca en mis recuerdos, México,
Talleres de la Editorial Libros de México, 299 p.

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.; Muñóz, 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 Quesada 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. 92, septiembre-diciembre de 2015,
editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
Se terminó de imprimir el 15 de noviembre del año 2015
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.

